



უსახეკარობა

სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი

უსახლკარობა

სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი

(სახელმწიფო პოლიტიკისა და კანონმდებლობის ანალიზი,
უსახლკარო ჯგუფების თვისებრივი შესწავლა)



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION
 ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო



ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

EMC

Human Rights Education and Monitoring Center

წინამდებარე კვლევა გამოცემულია ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით. ავტორების მიერ კვლევაში გამოთქმული მოსაზრება შესაძლოა არ გამოხატავდეს ფონდის პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე.

კვლევის ავტორები:

ნაწილი I - სახელმწიფო პოლიტიკისა და საკანონმდებლო ჩარჩოს კვლევა - ანანო ცინცაბაძე
 ნაწილი II - უსახლკარობის ფორმების და მიზეზების სოციოლოგიური ანალიზი - თათული ჭუბაბრია

კვლევის ხელმძღვანელი: ლინა ღვინიაიძე
ქართული ტექსტის რედაქტორი: ნინო კალატოზიშვილი
ინგლისური ტექსტის რედაქტორი: ისა ჩენ
მთარგმნელი: ნათია გელაშვილი
დიზაინერი: თორნიკე ლორთქიფანიძე
გარეკანი: სალომე ლაცაბიძე
ფოტო: სოფო აფციაური

ტირაჟი: 300

ISBN 978-9941-0-9274-9

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრისა და ინიციატივა საჯარო სივრცისათვის წერილობით ნებართვის გარეშე.

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ა, თბილისი, საქართველო
 ტელ.: +995 032 2 23 37 06
 ელ. ფოსტა: humanrightsemc@gmail.com; latenvrionment@gmail.com
www.emc.org.ge
<https://www.facebook.com/RIGHTSEMC/>
<https://www.facebook.com/Publicspaceinitiative/?fref=ts>

რამდენადაც უსახლკარობის შესახებ კვლევითი მონაცემების სიმწირე წარმოადგენს უსახლკარობის დაძლევის ერთ-ერთ არსებით დაბრკოლებას, გვსურს განსაკუთრებული მადლიერება გამოვხატოთ ფონდ „ღია საზოგადოება - საქართველოს“ მიმართ გაწეული ფინანსური მხარდაჭერისთვის, რამაც შესაძლებელი გახადა მოცემული კვლევის ჩატარება.

მადლობას ვუხდით ფასდაუდებელი მხარდაჭერისა და რეგულარული კონსულტაციებისთვის სოციალური პოლიტიკის ექსპერტს - ბატონ დიმიტრი გუგუშვილს, რომელმაც მისი პროფესიული და აკადემიური ექსპერტიზით მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა კვლევის განხორციელებაში.

გვსურს, ასევე მადლობა გადავუხადოთ ექსპერტებს, სახელმწიფო უწყებების, სოციალური სერვისების მიმწოდებელი ორგანიზაციების, სახალხო დამცველის ოფისისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს, კვლევის განხორციელებაში გაწეული მნიშვნელოვანი თანამშრომლობისათვის.

სარჩევი

შესავალი..... 08

ნაწილი I. სახელმწიფო პოლიტიკისა და საკანონმდებლო ჩარჩოს კვლევა

თავი 1. მეთოდოლოგია..... 10

1.1. არსებული კანონმდებლობის, პოლიტიკისა და საცხოვრისის უფლების რეალიზების პრაქტიკის კვლევა 11

1.2 საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვა 12

1.3. სტრატეგიული სამართალწარმოება 12

1.4. სამუშაო შეხვედრები და ინდივიდუალური ინტერვიუები..... 12

1.5. საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტებისა და სხვა ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკის კვლევა 12

1.5. კვლევის ლიმიტები 13

თავი 2. უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფო პოლიტიკისა და ინსტიტუციური ჩარჩოს მიმოხილვა 14

2.1. საცხოვრისის უფლების საკანონმდებლო რეგლამენტაცია და მისი ფარგლები.....14

2.2. უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფო პოლიტიკის ფორმირების პრინციპები 16

2.3. უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფო პოლიტიკის ზოგადი მიმოხილვა 19

2.4. უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის ინსტიტუციური მოდელები ევროპის ქვეყნებში.....21

2.5. უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის ინსტიტუციური ჩარჩო საქართველოში.....25

თავი 3. უსახლკარო პირის დეფინიცია და უსახლკარობის ფორმები 29

3.1. უსახლკარო პირის დეფინიციის მნიშვნელობა და მისი განსაზღვრის პრინციპები 29

3.2. უსახლკარობის ცნების შინაარსი დაუსახლკარობის აღიარებული ფორმები საერთაშორისო სტანდარტებისა და პრაქტიკის მიხედვით..... 31

3.3. უსახლკარო პირის დეფინიცია და მისი განსაზღვრის კრიტერიუმები, საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით..... 37

თავი 4. უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სერვისები 43

4.1. საცხოვრისის სერვისები უსახლკარო პირებისთვის (ევროკავშირის წვერი ქვეყნების გამოცდილება) 43

4.2 უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სერვისები საქართველოში..... 52

თავი 5. კვლევის ძირითადი მიგნებები 65

ნაწილი II. უსახლკარობის ფორმების და მიზეზების სოციოლოგიური ანალიზი

თავი 1. მეთოდოლოგია.....	70
1.1. მონაცემების შეგროვება	71
1.2. კითხვარის გზამკვლევის შემუშავება.....	72
1.3. მონაცემების ანალიზი	73
თავი 2. უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის ფორმები	74
2.1. ქუჩაში მცხოვრები მიუსაფარი პირები	75
2.2. არასათანადო საცხოვრისებში მცხოვრები პირები	78
2.3. დროებით თავშესაფრებში მცხოვრები პირები.....	83
2.4. საცხოვრისის მუნიციპალურ სერვისებში მცხოვრები პირები	88
2.5. ინსტიტუციებში მცხოვრები და ინსტიტუციების დატოვების შემდეგ უსახლკაროდ დარჩენილი პირები	92
თავი 3. უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის დროითი განზომილება	97
3.1. უსახლკარობისა თუ არასათანადო საცხოვრისის განმეორებითი შემთხვევები.....	98
3.2. უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის მუდმივი მდგომარეობა.....	99
თავი 4. უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის გამომწვევი მიზეზები	100
4.1. უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის გამომწვევი მიზეზების შესწავლა სტრუქტურულ დონეზე	101
4.2. უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის გამომწვევი მიზეზების შესწავლა ინსტიტუციურ დონეზე	104
4.3. უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის გამომწვევი მიზეზების შესწავლა ოჯახური ურთიერთობების დონეზე	107
თავი 5. კვლევის ძირითადი მიგნებები	110
5.1. კვლევის მიგნებები უსახლკარობის ფორმებისა და შესაბამის პირთა ჯგუფის საჭიროებების შესახებ	110
5.2. კვლევის მიგნებები უსახლკარობის დროითი განზომილების შესახებ	115
5.3. კვლევის მიგნებები უსახლკარობის გამომწვევი მიზეზების შესახებ	116
რეკომენდაციები	119

შესავალი

უსახლკარობა და სათანადო საცხოვრისის არქონა საქართველოში მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს, თუმცა პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ სივრცეებში ეს საკითხი არასათანადოდ არის აღიარებული.

უსახლკარობის პრობლემის სიმწვავის მიუხედავად, არ ხდება ამ გამოწვევის წინაშე მდგარ პირთა საჭიროებების, ასევე უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის ფორმებისა და გამომწვევი მიზეზების შესწავლა. ამ დრომდე არ აღრიცხულა უსახლკარო პირთა რაოდენობა და არ არსებობს შესაბამისი მონაცემთა ბაზა. ამასთანავე, არ უნარმოებიათ კვლევა სათანადო საცხოვრისის არქონის პრობლემის მასშტაბებისა და მისი მულტივალ მზარდი დინამიკის შესახებ.

უსახლკარობის, როგორც საკითხის, არასათანადოდ აღიარებისა და პოლიტიკური დღის წესრიგიდან გარიყვის გამო, მნიშვნელოვან სირთულეებს უკავშირდება უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის პრობლემის შესწავლა საქართველოში.¹ მაგალითად, უსახლკარო ჯგუფების მძიმე სოციალური და ეკონომიკური მოცემულობა, მათი არასათანადო წვდომა სხვადასხვა უფლებით სარგებლობაზე, პოლიტიკური მონაწილეობის დაბალი მაჩვენებელი და თვითორგანიზების გამოცდილების უქონლობა, თავისთავად ართულებს მათი საჭიროებებისა და მოთხოვნების საჭარო არტიკულაციას, რაც უსახლკარობის პრობლემას კიდევ უფრო უხილავს ხდის და მისი გადაჭრისთვის ბაზისის მომზადებას გაურკვეველი დროით გადაავადებს.

ამ და სხვა გამოწვევების გათვალისწინებით და არსებული პრობლემების სისტემურიობიდან გამომდინარე, მოცემული კვლევის მიზანია უსახლკარობასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ბაზის, ინსტიტუციური ჩარჩოს, სახელმწიფო პოლიტიკისა და საცხოვრისის სერვისების სისტემის შესწავლა. ასევე, კვლევის მიზანია უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის არსებული ფორმების, ამ მდგომარეობაში მცხოვრებ პირთა სოციალური ექსკლუზიის მასშტაბის, უსახლკარობის მდგომარეობის გამომწვევი მიზეზებისა და უსახლკარო ჯგუფების შესაძლებლობების შესწავლა. მონაცემთა ქმედით, რეაქციულ და ამავდროულად პრევენციულ ნორმატიულ მოდელში გარდაქმნის მიზნით, დოკუმენტი ცდილობს, პასუხი გასცეს კითხვებს: რა ფორმებში ვლინდება უსახლკარობა და სათანადო საცხოვრისის არქონის მდგომარეობა, რა ხანგრძლივობით არიან ადამიანები ამ მოცემულობაში და რა ინვესს მათ უსახლკარობას.

1 ამ თვალსაზრისით არსებობს რამდენიმე მნიშვნელოვანი კვლევა და ანგარიში. მათ შორის: „სოციალური საცხოვრისი - საქართველოს რეალობა საერთაშორისო გამოცდილების კონტექსტში“, 2013. ავტორები: ვლადიმერ ვარდოსანიძე, ელენა დარჯანია; „უფლება სათანადო საცხოვრისზე - სპეციალური ანგარიში“, 2015. საქართველოს სახალხო დამცველი; „არაღიარება, უმოქმედობა და რეპრესია საცხოვრებლის სანაცვლოდ“, 2014. ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC);

არსებული კონტექსტისა და უსახლკარობასთან ბრძოლის საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილების ანალიზის შედეგად კვლევა ერთმანეთთან აახლოებს მსჯელობას საცხოვრისისა (საბინაო) და სოციალური საკითხების შესახებ (სიღარიბე, გენდერული უთანასწორობა, შეზღუდული შესაძლებლობა და ა. შ.). გარდა ამისა, მოცემული დოკუმენტი, სოციალური ექსკლუზიის შემსწავლელ კვლევებზე დაყრდნობით, საცხოვრისის მატერიალური, არამატერიალური, ეკონომიკური თუ სოციალური მდგომარეობის მრავალი განზომილებისა და დინამიკურობის საკითხებს ერთობლიობაში განიხილავს.

კვლევა ორ ნაწილად და ათ თავად არის ორგანიზებული. კვლევის პირველი ნაწილი უსახლკარობის პოლიტიკის, არსებული კანონმდებლობისა და ინსტიტუციური ჩარჩოს შეფასებას, ხოლო მეორე ნაწილი უსახლკარო ჯგუფების თვისებრივ შესწავლას მოიცავს. კერძოდ, პირველი ნაწილის პირველი თავი აღწერს კვლევის მეთოდოლოგიას; მეორე თავი ახდენს უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფო პოლიტიკისა და ინსტიტუციური ჩარჩოს მიმოხილვას; კვლევის მესამე თავი აანალიზებს უსახლკარო პირის დეფინიციასა და სახელმწიფოს მიერ აღიარებულ უსახლკარობის ფორმებს; მეოთხე თავი შეისწავლის უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სერვისების სისტემას, ხოლო მეხუთე თავში წარმოდგენილია კვლევის ძირითადი მიგნებები ამ მიმართულებით.

წინამდებარე კვლევის მეორე ნაწილის პირველი თავი აღწერს კვლევის მეთოდოლოგიას; მეორე თავი მსჯელობს უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის სხვადასხვა ფორმის შესახებ და აღნიშნულ კატეგორიებს მიკუთვნებულ ჯგუფებში პირთა შესაძლებლობებზე საუბრის მიზნით მათი სოციალური გარიყულობის განმაპირობებელ პროცესებს აღწერს; მესამე თავში წარმოდგენილია ინფორმაცია უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის ხანგრძლივობის შესახებ, რაც უსახლკარო და სათანადო საცხოვრისის არმქონე პირებს შორის სოციალური გარიყულობის სხვადასხვა ხარისხზე მსჯელობის საშუალებას იძლევა; მეოთხე თავში წარმოდგენილია მსჯელობა უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის გამომწვევი პროცესების შესახებ სხვადასხვა დონეზე; მეხუთე თავში თავმოყრილია კვლევის ძირითადი მიგნებები და მათ საფუძველზე განხილული და დასაბუთებულია სამიზნე ჯგუფებში მდგომარეობის გაუმჯობესების, გარდაქმნისა და პრევენციის მიზნით მიდგომების შეცვლის საჭიროება.

ნაწილი I

სახელმწიფო პოლიტიკისა და საკანონმდებლო ჩარჩოს კვლევა

თავი 1.

მეთოდოლოგია

კვლევა მიზნად ისახავს საცხოვრისის უფლების რეალიზების მოქმედი სამართლებრივი ინსტიტუციური ჩარჩოს ანალიზს და შეისწავლის უსახლკარობის საკითხს სახელმწიფო პოლიტიკასა და კანონმდებლობაში. კვლევა ასევე აანალიზებს საცხოვრისის სერვისების მუნიციპალურ დონეზე არსებულ სისტემას, მის მიმართებას ცენტრალური ხელისუფლებისგან ადმინისტრირებულ ტრანზიტულ და სპეციალიზებულ სერვისებთან და ავლენს მისი მუშაობის მთავარ ხარვეზებსა და ნაკლოვანებებს. კვლევის ჯგუფი დასახელებულ საკვლევ საკითხებს აანალიზებს და აფასებს საცხოვრისის უფლების რეალიზების სტანდარტებისა და უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის საუკეთესო გამოცდილებების ფონზე.

ეროვნული კანონმდებლობისა და პრაქტიკის შეფასების მიზნით კვლევა ასევე მიმოიხილავს და აანალიზებს საქართველოს მიერ სავალდებულოდ აღიარებულ და აღიარების მიღმა არსებული სამართლებრივი დოკუმენტებით დაცულ საცხოვრისის უფლებრივ სტანდარტებს და სხვადასხვა ქვეყნის მიერ განვითარებულ პოლიტიკასა და მეთოდურ მიდგომას საცხოვრისის უფლების სათანადო და ეფექტიანი რეალიზებისათვის.

ეროვნული სტანდარტების, პრაქტიკისა და საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილების ერთობლივი ანალიზის გზით, კვლევის ჯგუფი წარმოადგენს რეკომენდაციებს სახელმწიფოს მიერ უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის პოლიტიკის კონკრეტული მიმართულებების შექმნის, გაძლიერებისა და გაუმჯობესების მიზნით.

სამუშაო პროცესში კვლევის ჯგუფი იყენებდა შემდეგ ინსტრუმენტებს:

- არსებული კანონმდებლობის, პოლიტიკისა და საცხოვრისის უფლების რეალიზების პრაქტიკის კვლევა;
- საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვა;
- სტრატეგიული სამართალწარმოება;
- სამუშაო შეხვედრები და ინდივიდუალური ინტერვიუები;
- საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტებისა და სხვა ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკის კვლევა.

1.1. არსებული კანონმდებლობის, პოლიტიკისა და საცხოვრისის უფლების რეალიზების პრაქტიკის კვლევა

კვლევის მიზნებისათვის გაანალიზდა მოქმედი კანონმდებლობა და პოლიტიკა შემდეგ საკითხებთან მიმართებით: უსახლკარობის წინააღმდეგ არსებული პრევენციული და რეაქციული პოლიტიკა; ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციები და კოორდინაციის მექანიზმები; საცხოვრისის მინიმალური სტანდარტები და უსახლკარო პირის დეფინიცია; ცენტრალურ დონეზე არსებული იმ ტრანზიტული და სპეციალიზებული სერვისების განხორციელების პრაქტიკა, რომლებიც მოიცავს საცხოვრისის კომპონენტს და მიემართება კონკრეტულ მონაცვლად ჯგუფებს.

ამ საკითხების ცენტრალურ დონეზე შესწავლის გარდა, კვლევის გუნდმა ასევე იკვლია სამი ადგილობრივი თვითმმართველობის ფარგლებში მოქმედი ნორმატიული აქტები და პრაქტიკა შემდეგ საკითხებთან მიმართებით: უსახლკარო პირის ცნება და უსახლკარობის დადგენის კრიტერიუმები; უსახლკარო პირთა რეგისტრაცია და აღრიცხვა; უსახლკაროთა მიმართვიანობა და საცხოვრისის უფლების რეალიზების პოლიტიკა; საცხოვრისის მუნიციპალურ დონეზე მოქმედი სერვისების მიზნები და აღმინისტრირების პრაქტიკა.

კვლევის გუნდმა დასახელებული საკითხები სრულად გამოიკვლია სამ ადგილობრივ თვითმმართველობაში, მათ შორის, ქალაქ თბილისის, ქალაქ ოზურგეთისა და ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტებში, რამდენადაც: ქალაქი თბილისი გამოირჩევა საცხოვრისის საჭიროების მქონე პირთა მაღალი კონცენტრაციით და მუნიციპალიტეტის მიერ შემუშავებული გარკვეული საპასუხო მექანიზმებით, ხოლო დანარჩენ ორ შემთხვევაში შერჩეულ იქნა შედარებით მცირე ზომის მუნიციპალიტეტი სხვადასხვა გეოგრაფიული მდებარეობით. კვლევის გუნდი ცალკეულ საკვლევ საკითხებზე დაკვირვებას ახდენდა ასევე ქალაქ თელავის, ჩოხატაურისა და ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტების პრაქტიკაზე.

1.2 საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვა

მონაცემთა შეგროვების მიზნით კვლევის ჯგუფი ასევე იყენებდა საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის მექანიზმს, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების შესაბამისი უწყებებიდან, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობების შესაბამისი ორგანოებიდან ინფორმაციის მისაღებად. ამ ინსტრუმენტის გამოყენების ძირითად მიზანს წარმოადგენდა კვლევის სამიზნე დანესებულებების მიერ მათი უფლებამოსილების განხორციელებაზე დაკვირვება, უსახლკარობის პრობლემასთან მიმართებით განვითარებული საპასუხო მექანიზმების იდენტიფიცირება და ადმინისტრირების საკითხის შესწავლა.

1.3. სტრატეგიული სამართალწარმოება

კვლევის გუნდი მუნიციპალურ დონეებზე არსებული საცხოვრისის სერვისების ფუნქციონირების შესწავლისა და შეფასების მიზნით ასევე იყენებდა სტრატეგიული სამართალწარმოების ინსტრუმენტს, რაც გულისხმობდა სხვადასხვა ფორმაში გამოვლენილი და სხვადასხვა ინდივიდუალური საჭიროების მქონე უსახლკარო ჯგუფების სამართლებრივ წარმომადგენლობას, საცხოვრისის უფლების რეალიზების მოთხოვნით. აღნიშნული კვლევის გუნდს აძლევდა შესაძლებლობას, დაჰკვირვებოდა მუნიციპალიტეტების მხრიდან სხვადასხვა ფორმის უსახლკარობის აღიარებისა და უსახლკარობის მდგომარეობის დადგენის პროცესს. ასევე, საცხოვრისის სერვისების სამიზნე ჯგუფებს, მოქმედების ფარგლებსა და მისით სარგებლობის წესს.

1.4. სამუშაო შეხვედრები და ინდივიდუალური ინტერვიუები

კვლევის ფარგლებში ასევე გაიმართა სამუშაო შეხვედრები და ინდივიდუალური ინტერვიუები ცალკეულ საკითხებზე მომუშავე დამოუკიდებელ ექსპერტებთან, რელიევანტური სახელმწიფო უწყებების, ადგილობრივი თვითმმართველობების, საცხოვრისისა და სოციალური სერვისების მიმწოდებელი ორგანიზაციების, სახალხო დამცველის ოფისისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან.

1.5. საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტებისა და სხვა ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკის კვლევა

კვლევის ჯგუფმა სამუშაო პროცესის ფარგლებში გააანალიზა საქართველოს მიერ სავალდებულოდ აღიარებული საერთაშორისო სამართლებრივი აქტებით დადგენილი სტანდარტები, საცხოვრისის უფლების ცალკეულ კომპონენტებთან დაკავშირებით, ასევე იმ აქტებით დადგენილი სამართლებრივი სტანდარტები, რომელთა

სავალდებულობას ქვეყანა ამ დრომდე არ აღიარებს. კვლევის ჯგუფმა შეისწავლა გაეროსა და ევროპის საბჭოს ფარგლებში შემუშავებული საცხოვრისის უფლების შინაარსის დამდგენი დოკუმენტები. აგრეთვე – FEANTSA-ს მიერ საცხოვრისის უფლების სათანადო რეალიზაციის მიზნით შემუშავებული სტანდარტები და ტიპოლოგიები; ასევე შეისწავლა ევროპის არაერთი ქვეყნის პრაქტიკა როგორც სახელმწიფო პოლიტიკის, ისე საცხოვრისის მინიმალური სტანდარტების საკანონმდებლო მოწესრიგებისა და საცხოვრისისა და მასთან დაკავშირებული მხარდაჭერითი სერვისების სისტემების განვითარების კუთხით.

1.6. კვლევის ლიმიტები

კვლევა არ შეისწავლის უსახლკარობის პოლიტიკის ყველა ასპექტს, არამედ ანალიზებს კვლევის მიზნებში ფორმულირებულ კონკრეტულ საკვლევ თემებს. ასევე, კვლევის დაკვირვების ობიექტს არ წარმოადგენდა შეიარაღებული კონფლიქტისა თუ სტიქიური მოვლენების გამო, იძულებით გადაადგილებულ პირებთან მიმართებით არსებული საცხოვრისის უფლების რეალიზების პოლიტიკა, კანონმდებლობა და პრაქტიკა.

თავი 2.

უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფო პოლიტიკისა და ინსტიტუციური ჩარჩოს მიმოხილვა

ამ თავის მიზანს წარმოადგენს უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფო პოლიტიკისა და ინსტიტუციური მოდელის შეფასება, ეროვნული კანონმდებლობით დაცული და საერთაშორისო აქტებით აღიარებული საცხოვრისის უფლების სათანადო და ეფექტიანი რეალიზების პერსპექტივიდან. კერძოდ, ის მოიცავს სახელმწიფო პოლიტიკის იმ მთავარი მიმართულებების შეფასებას, რაც არსებითად განსაზღვრავს უსახლკარობის პრევენციისა თუ მასზე ეფექტიანი რეაგირების მექანიზმებს. ამ მიზნით ის მიმოხილავს უსახლკარობასთან დაკავშირებით არსებული სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტებს, სახელმწიფოს მიდგომას უსახლკაროთა რაოდენობისა და საჭიროებების შესწავლის მიზნით, ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციას, მათი უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში გამოვლენილ ხარვეზებს, ასევე პასუხისმგებელ უწყებათა ურთიერთმიმართების/კოორდინაციის საკითხებს და აფასებს მათ საუკეთესო ევროპული გამოცდილებისა და საცხოვრისის უფლების გარანტირების თანამედროვე მიდგომების შუქზე.

წინამდებარე თავი აღწერს და კრიტიკულად იაზრებს სახელმწიფოს მხრიდან უსახლკარობის აღმოსაფხვრელად განეულ ძალისხმევას იმ ფუნდამენტური მიმართულებების შესწავლისა და ანალიზის გზით, რასაც უნდა ეფუძნებოდეს სახელმწიფო ეფექტიანი და ადეკვატური პოლიტიკის წარმოებისათვის.

2.1. საცხოვრისის უფლების საკანონმდებლო რეგლამენტაცია და მისი ფარგლები

საცხოვრისის უფლების რეალიზების მიზნით შექმნილ სახელმწიფო პოლიტიკას არსებითად განსაზღვრავს სახელმწიფოს მიერ უფლების აღიარების ფარგლები და მას-შტაბი. ამდენად, შესაბამისი პოლიტიკისა და ინსტიტუციური ჩარჩოს ანალიზისთვის მნიშვნელოვანია საცხოვრისის უფლების საკანონმდებლო რეგლამენტაციის საკითხის შეფასება.

უფლება სათანადო საცხოვრისზე ამ სახელდებით პირდაპირ არ არის გათვალისწინებული ეროვნულ საკანონმდებლო აქტებში და მისი შინაარსი საკმაოდ ვიწროდ და ბუნდოვნად არის წარმოდგენილი, თუმცა საცხოვრისის უფლების რეალიზებისათვის საქართველოს მიერ სავალდებულოდ აღიარებული საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტი, განსხვავებით ქართული საკანონმდებლო ჩარჩოსგან, ფართოა და მოიცავს საცხოვრისის უფლების სხვადასხვა კომპონენტს.

საქართველოს კონსტიტუცია აღიარებს სოციალური სახელმწიფოს პრინციპს და მის პრეამბულაში ხაზს უსვამს საქართველოს მოქალაქეების სწრაფვას, დაამკვიდრონ სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში, სასამართლო კოლეგიის ორი მოსამართლე თავის განსხვავებულ აზრში განმარტავს სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის შინაარსს და მიუთითებს რომ ის ემსახურება, უსაფრთხოების, ადამიანის ღირსებისა და თავისუფლების შენარჩუნებას. აღნიშნული პრინციპის პრაქტიკული რეალიზება კი გულისხმობს, ერთი მხრივ, სოციალური უფლებების კანონმდებლობით აღიარებასა და მეორე მხრივ, ადამიანის ელემენტარული საარსებო „სასიცოცხლო“ საშუალებით უზრუნველყოფას.²

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ საცხოვრისის უფლების რეალიზებას უსახლკარო პირთა თავშესაფრით უზრუნველყოფამდე ავინროებს და მის გარანტირებას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საკუთარ უფლებამოსილებად განიხილავს.³ „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი კი უსახლკარო პირის დეფინიციას განსაზღვრავს, რომელიც მისი ბუნდოვანებისა და ვიწრო შინაარსის გამო, ვერ ხდება ეფექტური ინსტრუმენტი უსახლკარო პირთა იდენტიფიცირებისა და მათი საჭიროებების კანონმდებლის ხედვის არეში მოსაქცევად⁴.

სათანადო საცხოვრისის უფლების რეალიზების კუთხით, საქართველოს მიერ სავალდებულოდ აღიარებული საერთაშორისო აქტებიდან ყველაზე მნიშვნელოვანი დოკუმენტია გაეროს „ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ“ საერთაშორისო პაქტი, რომლის რატიფიცირება 1994 წლის 3 მაისს მოხდა. პაქტის მე-11 მუხლის შესაბამისად, მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ თითოეული ადამიანის უფლებას, მას და მის ოჯახს ჰქონდეს ცხოვრების სათანადო დონე, შესაფერისი კვების, ტანისამოსისა და ბინის ჩათვლით; აგრეთვე, უფლებას, განუწყვეტლივ იუმჯობესებდეს ცხოვრების პირობებს.⁵ გაეროს ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტი მიიჩნევს, რომ საცხოვრისის უფლება არ უნდა განიხილებოდეს ვიწრო გაგებით, არამედ, საცხოვრისის უფლება უნდა გულისხმობდეს ნებისმიერ ადგილას უსაფრთხო, მშვიდობიან და ღირსეულ პირობებში ცხოვრების უფლების გარანტირებას.⁶ ამდენად, საცხოვრისის უფლების დაყვანა მხოლოდ თავშესაფრით უზრუნველყოფამდე, როგორც ამას ეროვნული კანონმდებლობა ახდენს, არ ასახავს პაქტის მიერ საცხოვრისის უფლების აღიარებულ შინაარსს.

2 2009 წლის 27 აგვისტოს # 1.2.434 გადაწყვეტილებაზე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების – ქეთევან ერემაძისა და ბესარიონ ზოიძის განსხვავებული აზრი 3.9.

3 საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 16, პუნქტი 2, „ფ“ ქვეპუნქტი.

4 საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“, მუხლი 4, პუნქტი „ჟ“.

5 გაეროს „ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ“ საერთაშორისო პაქტი, მუხლი 11, პუნქტი 1.

6 ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის ზოგადი, მე-4 კომენტარი: „უფლება სათანადო საცხოვრისზე“. ნაწილი 7. იხ. ბმულზე: <http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>.

საცხოვრისის უფლებას ასევე იცავს ევროპის სოციალური ქარტია, რომლის შესაბამისი მუხლი საქართველოს მიერ არ არის აღიარებული სავალდებულო ძალის მქონედ. ქარტიის 31-ე მუხლის მიხედვით, საცხოვრებელ ადგილზე უფლების ეფექტიანად განხორციელების მიზნით, მხარეები ვალდებული არიან, მიიღონ ზომები, რომლებიც მიზნად ისახავს უსახლკარო პირის შესაბამისი საცხოვრებელი ადგილით უზრუნველყოფას, უსახლკარობის პრობლემის თავიდან აცილებასა და შერბილებას, მისი თანდათანობით აღმოფხვრის მიზნით. ასევე, სათანადო საცხოვრისის უზრუნველყოფას იმ პირთათვის, რომელთაც არ გააჩნიათ შესაბამისი სახსრები.⁷

2.2. უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფო პოლიტიკის ფორმირების პრინციპები

საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, რომ უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის მექანიზმები და მოდელები, როგორც სოციალური გარიყულობისა და სიღარიბის აღმოსაფხვრელად შემუშავებული სტრატეგიის ნაწილი, არაერთხელ დაეცემდებარა გადასინჯვას. უსახლკარობის, როგორც ფენომენის, კომპლექსური ბუნების გათვალისწინებით და დაგროვილ ცოდნასა და გამოცდილებაზე დაყრდნობით, დღეს ერთმნიშვნელოვნადაა აღიარებული, რომ უსახლკარობასთან ეფექტიანი ბრძოლა შესაძლებელია თანმიმდევრული და კომპლექსური პოლიტიკის საფუძველზე. სწორედ ეროვნული სტრატეგიის დოკუმენტი უნდა აღწერდეს სახელმწიფოს მიდგომას უსახლკარობასთან ბრძოლის კუთხით და განსაზღვრავდეს მის ძირითად ამოცანებსა და მიმართულებებს. ამდენად, სახელმწიფო სტრატეგიის დოკუმენტი, როგორც ქვეყნის დეკლარირებული ხედვა, მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ინსტრუმენტია უსახლკარობის წინააღმდეგ საბრძოლველად.⁸

კვლევის ფარგლებში შესწავლილი ქვეყნების გამოცდილება აჩვენებს, რომ ისინი უმეტესად კონცენტრირდებიან სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტიანობის ორ მნიშვნელოვან კომპონენტზე, როგორებიცაა: სტრატეგიის დაფუძნება უსახლკარობის სრულად აღმოფხვრის ამოცანასა და სხვადასხვა ქვეყნის ეროვნული სტრატეგიების დაახლოებაზე, ერთიანი ევროპული სტრატეგიის შექმნის მიზნით.⁹ 2010 წელს ევროკომისიისა და ევროპული საბჭოს სოციალური დაცვის კომიტეტის საერთო ანგარიშში¹⁰, რომელიც კოორდინაციის ღია მეთოდით (OMC)¹¹ შემუშავდა, უსახლ-

7 ევროპის საბჭოს, ევროპის სოციალური ქარტია. მუხლი 31.

8 Homelessness Strategies and Innovations. Lars Benjaminsen, Evelyn Dyb. (Homelessness research in Europe. Feantsa, Brussels 2010. P. 123. Available: <http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/full.pdf>.

9 „A national perspective on local strategies to tackle homelessness“. An abstract by Paulo Eurico Variz Catholic University of Portugal, Finance Ministry of Portugal. P 3.

10 Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010. European Commission Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Units E2 and E4 Manuscript completed in February 2010.

11 კოორდინაციის ღია მეთოდი სოციალური დაცვისა და სოციალური ინკლუზიის პოლიტიკის შემუშავების მნიშვნელოვანი მეთოდოლოგიაა ევროკავშირის ქვეყნებში, რომელიც 2000 წლის ლისაბონის კონფერენციამ პირველად გამოიყენეს. მეტი ინფორმაცია იხ. ბმულზე: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=750>.

კარობის აღმოფხვრა ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიზნად განისაზღვრა და შეთანხმდა ქვეყნებს შორის მიღწეული კონსენსუსის, უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის ეროვნულ სამოქმედო გეგმებსა და სტრატეგიებში ასახვის აუცილებლობა.¹²

2.2.1. უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის ეროვნული სტრატეგია ევროპის ქვეყნებში

ევროპის ქვეყნების გამოცდილების თანახმად, უსახლკარობასთან ბრძოლის ეროვნული სტრატეგია, როგორც უსახლკარობის აღმოფხვრისაკენ მიმართული სახელმწიფოს ხედვის განაცხადი, მოიცავს ნათლად განვრჩილ მიზნებს, განზრახვებსა და ხედვას იმ მიმართულებების შესაბამისად, რაც კონკრეტულ მოცემულობაში სახელმწიფოსთვის განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია. მათ შორის, სტრატეგიის მიმართულებები შესაძლოა, მოიცავდეს ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა: უსახლკაროთა ყველაზე მძიმე და მონყვლადი ჯგუფების დახმარების პრიორიტეტიზაცია, გამოსახლების პრევენცია და მისი რაოდენობის შემცირება, ეფექტური ინსტიტუციური ჩარჩოს შექმნის აუცილებლობა, პრევენციული ღონისძიებების განვითარების პრიორიტეტიზაცია, უსახლკარობასთან ბრძოლის სტატისტიკურ ანალიზზე დაფუძნებული მეთოდების შემუშავებისა და სტატისტიკის განახლების მნიშვნელობა, სტრატეგიის დოკუმენტის სისტემატური გადახედვისა და მისი ეფექტიანობის შეფასების საჭიროება და სხვა¹³.

2.2.1.1. უსახლკარობის აღმოფხვრა, როგორც სტრატეგიის ცენტრალური მიზანი

ევროპის ქვეყნების მიერ იმპლემენტირებული ეროვნული სტრატეგიები უსახლკარობასთან ბრძოლის ახლებურ ხედვას მოიცავს, რაც ე.წ. „უსახლკარობის მართვის“ სისტემიდან „უსახლკარობის აღმოფხვრის“ სისტემაზე გადასვლას გულისხმობს. „უსახლკარობის აღმოფხვრის“ მოდელის ფარგლებში სახელმწიფოების ხედვა მიმართულია უსახლკარობის დროებითი მართვის მეთოდების უარყოფასა და გრძელვადიანი ხედვის შემუშავებისაკენ, რაც მიზნად ისახავს უსახლკარობის დასრულებას.¹⁴

12 Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010. European Commission Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Units E2 and E4 Manuscript completed in February 2010. P. 6.

13 ევროპის სოციალური ქარტიის დიგესტები, #60, “c”, “d”, “e”; გვ.349: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168049159f>

14 2010 წლის ევროპის უსახლკარობის კონსენსუსის მისაღწევად გამართული კონფერენციის პოლიტიკის დოკუმენტი. (გამოცემული 2016 წელი. გვ. 3).

2.2.1.2. კვლევითი და სტატისტიკური მონაცემები, როგორც სტრატეგიის შემუშავების ფუნდამენტი

კვლევის ფარგლებში შესწავლილი სახელმწიფოების გამოცდილება მიუთითებს, რომ უსახლკარობის კვლევა და სტატისტიკური მონაცემების ანალიზი უსახლკარობის წინააღმდეგ მიმართული ეფექტური ინსტრუმენტების შემუშავების უმნიშვნელოვანესი გზაა. უფრო მეტიც, ევროპის სოციალური ქარტიის კომიტეტი თავის დიგესტებში პირდაპირ მიუთითებს წევრ სახელმწიფოებს, რომ მხოლოდ უსახლკაროთა სტატისტიკურ და კვლევით მონაცემებზე დაყრდნობით შემუშავებული სტრატეგია მიიჩნევა ქარტიის მოთხოვნებთან შესაბამისად.¹⁵

ევროპის ქვეყნების გამოცდილებით, უსახლკარობასთან დაკავშირებული კვლევითი მონაცემების დამუშავება მოიცავს როგორც უსახლკარო, ისე უსახლკარობის რისკის წინაშე მდგარი პირების იდენტიფიცირებას, რასაც სახელმწიფოები სტატისტიკის ეროვნული ორგანიზაციების¹⁶ მეშვეობით ახორციელებენ.¹⁷ კვლევის პროცესი მოიცავს უსახლკაროთა და უსახლკარობის რისკის ქვეშ მყოფი პირების რაოდენობრივი მონაცემების დამუშავებას, ასევე, უსახლკარობის მიზეზებისა და იდენტიფიცირებული პირების ინდივიდუალური საჭიროებების კვლევას. ამ მონაცემთა ანალიზის საფუძველზე დგება პრიორიტეტების სისტემა, რაც ასევე საფუძვლად ედება სათანადო ფინანსური და ინფრასტრუქტურული რესურსების საჭიროების განსაზღვრას, მათ შორის, საერთაშორისო სოციალური ფონდებიდან თანხის მოთხოვნის პერიოდულობის დადგენას.¹⁸

2.2.1.3. უსახლკარობის პრევენცია, როგორც სტრატეგიის ძირითადი შემადგენელი ნაწილი

სხვადასხვა ქვეყნის მიერ განვითარებული ეროვნული სტრატეგიები აჩვენებს, რომ უსახლკარობის პრევენციას სახელმწიფოები უსახლკარობასთან ბრძოლის მნიშვნელოვან მექანიზმად მიიჩნევენ. უსახლკარობის საფრთხის წინაშე მყოფი პირების იდენტიფიცირება და გაძლიერება ეროვნული სტრატეგიების წამყვანი კომპონენტია, რამდენადაც ის თავის თავში მოიცავს უსახლკარობასთან ბრძოლის მდგრადი სისტემის ჩამოყალიბებას და მინიმუმამდე ამცირებს უსახლკარობის პრობლემასთან რეაგირების მეთოდებით ბრძოლის საჭიროებას. ეს მიდგომა ასევე მნიშვნელოვანია იმ

15 ევროპის სოციალური ქარტიის კომიტეტის დიგესტები, მუხლი 31, კომენტარი # 60, გვ. 349: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168049159f>

16 დანიაში სტატისტიკას აწარმოებს დანიის სოციოლოგიური კვლევების ეროვნული ცენტრი, პოლანდიაში – პოლანდიის ეროვნული სტატისტიკის ოფისი, პორტუგალიაში – სტატისტიკის ეროვნული ინსტიტუტი და სხვ. Defining and Measuring Homelessness. Volker Buch-Geertsema. GISS, Germany. P. 95-108

17 "Extent and Profile of Homelessness in European Member States". Statistical update (#4), Brussels, 2014. P. 27-31.

18 "A national perspective on local strategies to tackle homelessness". Paulo Eurico Variz Catholic University of Portugal, Finance Ministry of Portugal. P. 8.

რესურსების ეფექტიანი და რაციონალური ხარჯვის მიზნებისათვის, რაც რეალურად უზრუნველყოფს უსახლკარობის ადრეულ ეტაპზე პრევენციას. პრევენციული მეთოდების გამოყენება ასევე გულისხმობს ზიანის შემცირებას და მინიმუმამდე დაჰყავს ბენეფიციარის უსახლკარობის მდგომარეობაში აღმოჩენის შესაძლებლობა. სახელმწიფოების მიერ პრევენციული პოლიტიკის განსაზღვრა კი, თავის მხრივ, ეფუძნება სტატისტიკურ და კვლევით მონაცემებს იმ სფეროების შესახებ, სადაც ვლინდება უსახლკარობის მიზეზები.

2.3. უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფო პოლიტიკის ზოგადი მიმოხილვა

საცხოვრისის უფლების გარანტირების საერთაშორისო სამართლებრივი აქტებისა და შიდა კანონმდებლობაში არსებული რამდენიმე სუსტი და ბუნდოვანი ჩანაწერის მიღმა საქართველოში 2014 წლამდე არ არსებობდა პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელშიც სახელმწიფო აღიარებდა უსახლკარობის პრობლემას. საკითხის სიმწვავისა და იმის მიუხედავად, რომ უსახლკაროთა დაუზუსტებელი, თუმცა მნიშვნელოვანი რაოდენობა სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიშის ყურადღების ცენტრშიც მოექცა¹⁹, მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებულმა ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნულმა სტრატეგიამ (2014–2020 წლებისთვის) მოახდინა საცხოვრისის უფლების რეალიზების, როგორც სახელმწიფოს წინაშე არსებული გამოწვევის, დეკლარირება.

სათანადო საცხოვრისის უფლებიდან გამომდინარე ვალდებულებების შესრულებისა და უსახლკარობის პრობლემის გადაჭრის მიზნით, ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია განსაზღვრავს შემდეგ მთავარ ამოცანებს: ა) სათანადო საცხოვრებლის უფლების უზრუნველსაყოფად სახელმწიფოში არსებული რესურსების შესაძლებლობის ფარგლებში მაქსიმალური კონცენტრირება; ბ) სათანადო საცხოვრებლის უფლების ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე უზრუნველყოფა; გ) ეფექტიანი ღონისძიებები მოწყვლადი ჯგუფებისთვის სათანადო საცხოვრებლის ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად; დ) სათანადო საცხოვრებლის უფლების უზრუნველსაყოფად საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი კანონმდებლობისა და სახელმწიფო საბინაო სტრატეგიის შექმნა, რომელიც ყველა ჯგუფის ინტერესებს გაითვალისწინებს; ე) უსახლკაროთა აღრიცხვა და მონაცემთა ბაზის შექმნა; ვ) მინიმალური საცხოვრებელი პირობების უზრუნველყოფა.²⁰

სტრატეგიის დოკუმენტში გაცხადებული სახელმწიფო ხედვის მიუხედავად, საცხოვრისის უფლების რეალიზების კონკრეტული ღონისძიებები არ მოიცვა საქართველოს მთავრობის 2014-2015 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქ-

19 „უფლება სათანადო საცხოვრისზე“ – სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში, 2015 წ. გვ.21. <http://ombudsman.ge/uploads/other/3/3282.pdf>

20 საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგიის (2014–2020 წლებისთვის)“ დამტკიცების შესახებ, 2014 წლის 30 აპრილი. მუხლი 21.

მედო გეგმამ, რაც პარლამენტის მიერ დამტკიცებული სტრატეგიის აღსრულების მიზნით შემუშავდა.²¹ ანალოგიურად, საცხოვრისის უფლების საკითხი ადამიანის უფლებათა დაცვის 2016-2017 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმის მიღმა დარჩა,²² რაც ცხადად აჩვენებს სახელმწიფოსათვის ამ საკითხის არაპრიორიტეტულობას და უსახლკარობის წინააღმდეგ სისტემური პოლიტიკის შემუშავებაზე შესაბამისი ნების არარსებობას.

2015 წლის აგვისტოში საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში შეიქმნა უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფი, რომლის მიზნად უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის ერთიანი სტრატეგიის დამუშავება განისაზღვრა. სამუშაო პროცესი, ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების გარდა, სახალხო დამცველისა და სხვადასხვა აქტორის მონაწილეობით მიმდინარეობდა. შედეგად, სამინისტრომ შექმნა უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სტრატეგიის სამუშაო ვერსია. დოკუმენტი, თავის მხრივ, არაერთი ხარვეზით ხასიათდებოდა, თუმცა ის ამ დრომდე არ დამტკიცებულა, რამაც გაურკვეველი ვადით გადასწია უსახლკარობის პრობლემასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს ხედვის გახადების შესაძლებლობა და მისი აღსრულების პოლიტიკური ინსტრუმენტის შექმნა.

2014-2020 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნულ სტრატეგიაში ერთ-ერთ ამოცანად უსახლკაროთა აღრიცხვა და მონაცემთა ბაზის შექმნა განისაზღვრა. მიუხედავად ამისა, ქვეყანაში დღემდე არ იწარმოება უსახლკარო პირთა ერთიანი სტატისტიკა, რაც შეუძლებელს ხდის მათი რაოდენობის შესახებ სისტემატიზებული მონაცემების არსებობას და პოლიტიკის შემუშავებისა თუ სერვისების განვითარებისათვის შესაბამისი საჭიროებების განსაზღვრას. სტატისტიკური მაჩვენებლებისა და უსახლკაროთა ინდივიდუალური საჭიროებების კვლევის არარსებობა ასევე იწვევს მუნიციპალიტეტებში განვითარებული სერვისების არასაკმარისობასა და აცდენას უსახლკარო პირთა რეალურ საჭიროებებთან. კვლევითი მონაცემების არარსებობა ასევე გამოიწვევს უსახლკარობის მიზეზების იდენტიფიცირებას და პოლიტიკის იმ მიმართულებების გამოვლენას, სადაც პრევენციული მიდგომების ინტეგრირება არსებითად მნიშვნელოვანია. კვლევის ჯგუფის მიერ მოპოვებული ემპირიული მონაცემები აჩვენებს, რომ უსახლკარობის მიზეზები სტრუქტურულ, ინსტიტუციურ და ოჯახური ცხოვრების დონეებზე ვლინდება²³, რაც ცხადად მიუთითებს სახელმწიფოს მხრიდან პრევენციული პოლიტიკის შემუშავების აუცილებლობას.

21 საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 9 ივლისის №445 დადგენილება ქ. „საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2014-2015 წლებისთვის) დამტკიცების შესახებ.“

22 საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 13 ივნისის № 1138 განკარგულება „ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2016-2017 წწ.) მონაწილის შესახებ.“

23 დეტალურად იხილეთ თავი: უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის გამომწვევი მიზეზები.

დღეის მდგომარეობით, ნათელია, რომ სახელმწიფოს არ გააჩნია უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის ხედვა და სტრატეგია, უსახლკარობის მასშტაბის, მისი გამომწვევი მიზეზებისა და უსახლკაროთა რაოდენობის შესახებ ინფორმაცია, ასევე, უსახლკარობის პრევენციისა და მასზე რეაგირების ერთიანი სისტემა. უსახლკარობის საკითხის ცენტრალური ხელისუფლების დღის წესრიგში გაუთვალისწინებლობა მნიშვნელოვან ნეგატიურ გავლენას ახდენს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების მიერ ამ საკითხის პრიორიტეტიზაციაზე და წარმოადგენს დაბრკოლებას სათანადო და ეფექტიანი პოლიტიკის ფორმირებისათვის ადგილობრივ დონეებზე. შედეგად, უსახლკარობის შემთხვევების გამოვლენა და მათი საჭიროებების უზრუნველყოფა მხოლოდ ფრაგმენტულად განვითარებულ, უსახლკარობის დროებითი მართვის მიდგომებზე დაფუძნებული, რაც გადაუდებელ და კრიტიკულ შემთხვევებზე რეაგირებითი ღონისძიებებით შემოიფარგლება და ამცირებს უსახლკარობის მდგომარეობის გარდაქმნის შესაძლებლობებს.

2.4. უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის ინსტიტუციური მოდელები ევროპის ქვეყნებში

საცხოვრისის უფლების რეალიზების მიზნით უსახლკარობის აღმოფხვრისათვის საჭირო ინსტიტუციურ ჩარჩოსთან დაკავშირებულ სტანდარტებს ორი ცენტრალური ორგანიზაცია იკვლევს და ამკვიდრებს. ესენია: უსახლკარობთან მომუშავე ეროვნული ორგანიზაციების ევროპული ფედერაცია (შემდგომში „FEANTSA“)²⁴ და გაეროს ურბანული მომავლის გაუმჯობესების პროგრამა (შემდგომში „UN-HABITAT/გაეროს ჰაბიტატი“).²⁵ აღნიშნული ორგანიზაციები უზრუნველყოფენ საცხოვრისის უფლების რეალიზების საკითხის ექსპერტულ დამუშავებას და დაგროვილი ცოდნის დისტრიბუციას სახელმწიფოების დონეზე. FEANTSA პასუხისმგებელია საცხოვრისის უფლების სტანდარტების კონკრეტულ პოლიტიკაში გამოხატვასა და შესაბამისი რეკომენდაციების შექმნაზე. კერძოდ, ის ამუშავებს უსახლკარობის აღმოფხვრისათვის სისტემის რეფორმირების საუკეთესო შესაძლებლობებს და ქმნის ინსტიტუციური მოწყობისა და მის ფარგლებში უწყებათაშორისი თანამშრომლობის მოდელებს. გაეროს ჰაბიტატის პროგრამა საბინაო და განსახლების ტექნიკურ სტანდარტებს შეიმუშავებს, ადგენს საბინაო პოლიტიკის მიმართულებებსა და სათანადო საცხოვრისის სტრუქტურირების ტექნიკურ და ქალაქგეგმარებით პრინციპებს, რაც ინსტიტუციური მოდელის ფარგლებში შესაბამისმა უწყებებმა უნდა განახორციელონ. ორივე ორგანიზაციის მუშაობა სახელმწიფოთა საცხოვრისისა და საბინაო პოლიტიკის მართვის ეროვნული მოდელების ფორმირებას ისახავს მიზნად.

24 Feantsa/ About us: <http://www.feantsa.org/spip.php?rubrique13&lang=en>

25 UN Habitat/ About us: <http://unhabitat.org/about-us/un-habitat-at-a-glance/>

კვლევის ფარგლებში შესწავლილი სახელმწიფოების გამოცდილებით, უსახლკარობის ინსტიტუციური ჩარჩო მოიცავს ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ერთობლივი მუშაობის ციკლს, რომელშიც ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე დაგეგმილი და კოორდინირებული სტრატეგიები, ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ კონკრეტული ღონისძიებებით რეალიზდება. უსახლკარობასთან ეფექტიანი ბრძოლის მიზნებისათვის მნიშვნელოვანია იმგვარი ინსტიტუციური ჩარჩოს ფორმირება, სადაც ცენტრალური ხელისუფლება პასუხისმგებელია ქვეყანაში უსახლკარობის სრული სურათის დანახვასა და საერთო პოლიტიკის განსახორციელებელი ამოცანების დასახვაზე, რომელთა უშუალო იმპლემენტირება მინდობილია ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის.²⁶

ინსტიტუციური ჩარჩოს ამგვარად დეცენტრალიზებულ მოდელში ორივე დონის ხელისუფლებას თავისი კარგად გამიჯნული უფლებამოსილებები აქვს, რომელთა ურთიერთკოორდინაცია, შეთანხმება და ზედამხედველობის განხორციელება სისტემის ერთდროულად მთავარი გამოწვევა და ეფექტიანი მუშაობის პრინციპია.²⁷

2.4.1. ცენტრალური ხელისუფლების როლი

უსახლკარობის აღმოფხვრაში ცენტრალური ხელისუფლების როლი პოლიტიკის შექმნით, მისი განხორციელების ზედამხედველობით, სტრატეგიული მიმართულებების დაგეგმვითა და ანალიზით განისაზღვრება. ცენტრალური ხელისუფლება ადგილობრივი მუნიციპალური მოწყობის მეტად დეცენტრალიზებული მიმართველობის პირობებშიც მუდმივად მიმართავს უსახლკარობის საერთო პოლიტიკის ფორმირებასა და ეფექტიანად დანერგვის ხელშეწყობას ადგილობრივ დონეებზე.

უსახლკარობის აღმოფხვრაზე პასუხისმგებელი ცენტრალური ორგანოები საკვლევ ქვეყნებში ძირითადად სოციალურ და ჯანმრთელობის დაცვის საკითხებზე პასუხისმგებელი ორგანოები არიან. მაგალითად, ამ ფუნქციას დანიში ბავშვთა, გენდერული თანასწორობის, ინტეგრაციისა და სოციალურ საკითხთა სამინისტრო ასრულებს, პოლანდიაში – ჯანმრთელობისა და კეთილდღეობის სამინისტრო, უნგრეთში – რეაბილიტაციისა და სოციალურ საკითხთა ეროვნული სააგენტო, გერმანიაში – სოციალურ საკითხთა სამინისტრო და სხვა.²⁸ საბერძნეთში უსახლკარობის აღმოფხვრის ინსტიტუციური ჩარჩო ეფუძნება ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე დაგეგმილ სტრატეგიასა და ეროვნული სამოქმედო გეგმის ადგილებზე აღსრულების პრინციპს. ეროვნულ დონეზე ქვეყნის ცენტრალური სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა განისაზღვრება სოციალური დაცვის ეროვნული საბჭოს მეშვეობით, რომელიც მოქმედებს საბერძნეთის ჯანმრთელობისა და შრომის სამინისტროს ზედამხედველობის ქვეშ.²⁹

26 "A national perspective on local strategies to tackle homelessness". Abstract by Paulo Eurico Variz. Pages 1-2.

27 იქვე, გვ 3-6.

28 Defining and Measuring Homelessness. Volker Buch-Geertsema. GISS, Germany. P. 95-108

29 „A national perspective on local strategies to tackle homelessness“. Abstract by Paulo Eurico Variz Catholic University of Portugal. P 7. (Greece).

2.4.2. ადგილობრივი ხელისუფლების როლი

კვლევის ფარგლებში შესწავლილ ქვეყნებზე დაყრდნობით, ადგილობრივი ხელისუფლების მიმართება უსახლკარობის აღმოფხვრასთან ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე დაგეგმილი სტრატეგიის საფუძველზე ვითარდება. ცენტრალური ხელისუფლების მიერ განსაზღვრული ამოცანებისა და მიმართულებების ფარგლებში ადგილობრივი ხელისუფლება შეიმუშავებს სტრატეგიებსა და სამოქმედო გეგმებს, რის შემდეგაც მოსახლეობის საჭიროებების გათვალისწინებით ქმნის უსახლკარობის აღმოფხვრის სერვისებს.³⁰

ადგილობრივი ხელისუფლება პასუხისმგებელია სისტემისა და მომსახურებების „მუდმივად გაუმჯობესებაზე“, სერვისების ეფექტიანობისა და ადგილობრივი მოსახლეობის საჭიროებებთან მათი შესაბამისობის სისტემატურ შემოწმებაზე. მაგალითად, საბერძნეთის ეროვნული სტრატეგიითა და გეგმით განერილი პრინციპების თანახმად, ადგილობრივი ხელისუფლება შეიმუშავებს კონკრეტულ პროგრამებს, რომელიც მოწყვლადი ჯგუფებისათვის მარტივად ხელმისაწვდომი სერვისების განვითარებას განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს. ცენტრალური სტრატეგიის საფუძველზე, ადგილობრივი ხელისუფლება ესპანეთშიც უსახლკარო პირთა დეტალური საჭიროებების მოსაგვარებლად კონცენტრირდება, როგორცაა: სოციალური მომსახურებების უზრუნველყოფა, უფასო ტრანსპორტი, პერსონალური ჰიგიენისათვის უსაფრთხო სივრცეების მოწყობა და სხვა. ადგილობრივი მთავრობების პრეროგატივაა, ასევე, ცენტრალური ხელისუფლებისათვის სამწლიანი სამოქმედო გეგმის წარდგენა, რაც უნდა მოიცავდეს უსახლკარობის შემცირებასა და სოციალური გარიყულობის ეფექტიანად აღმოფხვრის დასაბუთებას.³¹

2.4.3. ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე პროცესების კოორდინაციის მნიშვნელობა

კვლევის ფარგლებში შესწავლილი ქვეყნების გამოცდილება აჩვენებს, რომ ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის კარგად გამიჯნული უფლებამოსილებებით სტრუქტურირებული ინსტიტუციური მოდელის დამკვიდრება, ჩარჩო მექანიზმის დეცენტრალიზებულ მმართველობაზე აგება და უსახლკარობის სერვისების მართვის ადგილობრივ ხელისუფლებაზე გადანაწილება უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სისტემას ბევრად უფრო მოქნილს, ეფექტიანს და მდგრადს ხდის; თუმცა დეცენტრალიზაციის კომპონენტი არ უნდა გავიგოთ ცენტრალური ხელისუფლების როლის შემცირებად უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სტრატეგიის შექმნის პროცესში; პირიქით, უსახლკარობის აღმოფხვრის დეცენტრალიზებული სისტემა მოიცავს ისე-

30 „სოციალური ჩართულობისა და უსახლკარობის აღმოფხვრის ადგილობრივი და ცენტრალური პოლიტიკა“. მარტინ დანის ნარკვევი. დიდი ბრიტანეთი, 1999 წლის ნოემბერი. გვერდი 198.

31 „A national perspective on local strategies to tackle homelessness“. The Abstract by Paulo Eurico VarizCatholic University of Portugal, Finance Ministry of Portugal*. P 8.

თი მმართველობის განმტკიცებას, სადაც ცენტრალური ხელისუფლება ქმნის ადმინისტრირების საფუძველს, შეიმუშავებს უსახლკარობის ხედვას, სტრატეგიებსა და მიმართულებებს და მის მიერ შექმნილი სისტემის ქვეშ ზედამხედველობს სხვადასხვა აქტორის ჩართულობით ამ ხედვაზე დაფუძნებული ღონისძიებების აღსრულებას³².

დეცენტრალიზებული მმართველობის ინსტიტუციური ჩარჩოს მთავარი გამოწვევა ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის კოორდინაციისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფაა. გაეროს ჰაბიტატის სტანდარტების მიხედვით, უსახლკარობის მმართველი ინსტიტუციური ჩარჩო დეტალურად და ნათლად უნდა მოიცავდეს ხელისუფლების ცენტრალური და ადგილობრივი შტოების პასუხისმგებლობების განაწილებას, მათ შორის, ფინანსური რესურსების ალოკაციის ფუნქციებს. უზრუნველყოფილი უნდა იქნას ცენტრალურ დონეზე დაგეგმილი სტრატეგიული დოკუმენტების რეალიზება ადგილობრივი ხელისუფლების აქტივობებში. ასევე, უნდა არსებობდეს მექანიზმები ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი ხელისუფლების საოპერაციო აქტივობების შესახებ ინფორმაციის მიღების, ამასთანავე აღნიშნული აქტივობების ფინანსური და პოლიტიკური რესურსებით მხარდასაჭერად.³³

გაერთიანებული სამეფო ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების კოორდინირების ერთ-ერთ ყველაზე მოხერხებულ მოდელად მიიჩნევა. უსახლკარობის ახალი ეროვნული სტრატეგიის დამუშავების სანყის სტადიაზე იმართება სამუშაო ფორუმები უსახლკარობაზე მომუშავე სხვადასხვა აქტორის მონაწილეობით.³⁴ ამ ფორმატში ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლება ერთმანეთს უზიარებს მიღწევებს, გამოწვევებსა და განუღივებელი მუშაობის ეფექტიანობის საკითხს. შეხვედრების შედეგები კი მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს განახლებულ ეროვნულ სტრატეგიებზე. სახელმწიფო უწყებების გარდა, უსახლკარობის დარგში გადანყვეტილებების ეფექტიანობას ზრდის კოორდინაციის მექანიზმების იმგვარად მოწყობა, სადაც გადანყვეტილების მიღების პროცესში ჩართული არიან სახელმწიფო სტრატეგიებისა და სერვისების უშუალო ბენეფიციარები და მარგინალიზებული ჯგუფები.³⁵ ამ პრინციპის პრაქტიკაში დანერგვა უზრუნველყოფს ადმინისტრაციის მიერ ბენეფიციარების რეალური საჭიროებების გათვალისწინებას გადანყვეტილების მიღების პროცესში.³⁶ გარდა ბენეფიციარებისა, მნიშვნელოვანია კოორდინაციის მექანიზმებში სხვა აქტორების, მათ შორის უსახლკარობის საკითხზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა.

32 იქვე . გვ 2.

33 2010 წლის ევროპის უსახლკარობის კონსენსუსის მისაღწევად გამართული კონფერენციის პოლიტიკის დოკუმენტი (გამოცემული 2016 წელს. გვერდი 11).

34 "A national perspective on local strategies to tackle homelessness" Paulo Eurico Variz Catholic University of Portugal, Finance Ministry of Portugal. P. 9.

35 „Governance and Joined Up Services“. Alisa Cameron. School of Policy Studies. University of Bristol. Feansta, 2009 გვ 239. http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/feantsa_ejh_v3_12-2009.pdf

36 იქვე, pg. 233-234.

2.5. უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის ინსტიტუციური ჩარჩო საქართველოში

საქართველოში ცენტრალურ დონეზე უსახლკარობის საკითხებზე პასუხისმგებელი უწყება შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროა, რომელიც კანონმდებლობის თანახმად, არეგულირებს და კოორდინაციას უწევს სოციალური დახმარების სისტემის ფუნქციონირებას³⁷. თუმცა დასახელებული პასუხისმგებლობის ფარგლებში, კანონმდებელი მხოლოდ ზოგადი დებულებებით შემოიფარგლება და არ განსაზღვრავს მისი რეალიზებისათვის კონკრეტულ ვალდებულებებს, უსახლკარობის პოლიტიკის ფორმირებისა და მისი სოციალური დაცვის სისტემაში ინტეგრაციის კუთხით. კანონმდებლობა სამინისტროსთან მიმართებით ერთადერთ კონკრეტულ ვალდებულებას განსაზღვრავს, რაც უსახლკარო პირთა სარეგისტრაციო მონაცემების შეგროვებასა და ერთიანი ცენტრალური ბაზის წარმოებას გულისხმობს³⁸. თუმცა ამ ფუნქციის განხორციელება პრაქტიკაში დამატებით გამოწვევას წარმოადგენს, რამდენადაც არ არის უზრუნველყოფილი აღნიშნული უფლებამოსილებების გამოყენების მექანიზმი და მეთოდოლოგია, შესაბამისად, ერთადერთი კონკრეტულად განსაზღვრული ვალდებულება აღსრულების მიღმა რჩება.³⁹

უსახლკარობასთან კავშირში საბინაო პოლიტიკის ფორმირების უფლებამოსილება კანონმდებლობით ნაწილობრივ მინიჭებული აქვს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სივრცითი დაგეგმარებისა და სამშენებლო პოლიტიკის დეპარტამენტს. დებულების თანახმად, დეპარტამენტი ახორციელებს სივრცით-ტერიტორიული მოწყობის, ურბანული განვითარების, არქიტექტურული, სამშენებლო საქმიანობისა და საცხოვრისის პოლიტიკის შემუშავებას, კოორდინაციასა და მართვას; საცხოვრისის სექტორის სახელმწიფო პროგრამებისა და პროექტების შემუშავებას; საცხოვრისის სექტორში არსებული მდგომარეობის კვლევისა და მისი ანალიზის საფუძველზე პრობლემების იდენტიფიკაციას; მათი მოგვარების გზების დასახვას.⁴⁰ მიუხედავად აღნიშნული ფუნქციისა, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სივრცითი დაგეგმარებისა და სამშენებლო პოლიტიკის დეპარტამენტი არ ეწევა რაიმე მნიშვნელოვან საქმიანობას საბინაო პოლიტიკის, სათანადო საცხოვრისის სტანდარტების შემუშავებისა და კვლევითი საქმიანობის კუთხით. დეპარტამენტის მუშაობა შემოიფარგლება სათანადო საცხოვრისის შესახებ სხვადასხვა არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ წარმოებული კვლევებისა და პოლიტიკის დოკუმენტების

37 „სოციალური დახმარების შესახებ საქართველოს კანონი“. თავი IV, მუხლი 16, პუნქტი „ა“.

38 იქვე, მუხლი 17, პუნქტი „დ“.

39 სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში, „უფლება სათანადო საცხოვრისზე“. 2015. გვ 10. <http://ombudsman.ge/uploads/other/3/3282.pdf>

40 საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2015 წლის 7 დეკემბრის №11/514 ბრძანება „საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სივრცითი დაგეგმარებისა და სამშენებლო პოლიტიკის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ“.

რევიზიით.⁴¹ შესაბამისად, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს უფლებამოსილება საბინაო პოლიტიკის ფორმირებისა და სხვა მიმართულებებით პრაქტიკაში ფაქტობრივად არ ხორციელდება.

საცხოვრისის უფლების გარანტირების მხრივ, გარკვეული კომპეტენციები აქვს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს თვითმმართველობის განვითარებისა და რეგიონული პოლიტიკის დეპარტამენტსაც, რომლის ფუნქციებში შედის: რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის შედგენის მეთოდური რეკომენდაციების შემუშავება – ამ მიზნით რეგიონების განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების მომზადების მეთოდური უზრუნველყოფა და სამუშაოთა კოორდინაცია; ასევე წინადადებების შემუშავება რეგიონების სოციალური ინფრასტრუქტურის განვითარების ღონისძიებათა განხორციელებისათვის.⁴² თუმცა, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მსგავსად, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო არ მიმართავს რაიმე ტიპის აქტივობას, რაც დაკავშირებული იქნებოდა რეგიონებთან საცხოვრისის უფლებისა და ადგილებზე უსახლკარობის პრობლემის გადაჭრის კოორდინაციასა თუ სისტემური მიდგომების განვითარებასთან. სამინისტროს მონაწილეობა ამ მიმართულებით ქ. თბილისში (ლილოს მიმდებარე ტერიტორიაზე) მიუსაფართა თავშესაფრის მშენებლობის დროს ინფრასტრუქტურის საკითხებზე კონსულტაციით შემოიფარგლა.⁴³

ამდენად, ცენტრალურ დონეზე უსახლკარობის პოლიტიკა და მასთან დაკავშირებული საქმიანობები სამ უწყებას შორის არის გადანაწილებული, თუმცა კვლევა აჩვენებს, რომ ცენტრალური ხელისუფლებისათვის კანონმდებლობით განსაზღვრული ფუნქციები, ერთი მხრივ, ვიწრო და არასაკმარისია, მეორე მხრივ კი, იმთავითვე ლიმიტირებულ უფლებამოსილებას პრაქტიკაში თითქმის არ აღასრულებენ.

ადგილობრივ დონეზე უსახლკარობის პოლიტიკის შემუშავებისა და იმპლემენტაციის კუთხით კანონმდებლობა ძირითად ფუნქციებს ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს აკისრებს. კერძოდ, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მიხედვით, უსახლკართა თავშესაფარი ფართით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებას განეკუთვნება.⁴⁴ აღნიშნული საკანონმდებლო ჩანაწე-

41 ინტერვიუ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სივრცითი დაგეგმარებისა და სამშენებლო პოლიტიკის დეპარტამენტის ურბანული განვითარების სამმართველოს უფროსთან, სოფიკო მაისურაძესთან.

42 საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის 2015 წლის 5 თებერვლის №7/6 ბრძანება „საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს თვითმმართველობის განვითარებისა და რეგიონული პოლიტიკის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ“.

43 ინტერვიუ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს თვითმმართველობის განვითარებისა და რეგიონული პოლიტიკის დეპარტამენტის უფროსთან, გიორგი წაქაძესთან.

44 საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 16, პუნქტი 2, ქვეპუნქტი „თ“.

რი უსახლკარო პირების თავშესაფრით უზრუნველყოფას თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებად განსაზღვრავს, ხოლო ცენტრალური ხელისუფლების შესაბამისი უწყებების მიერ თავიანთი უფლებამოსილების შეუსრულებლობის პირობებში, უსახლკარობის პრობლემა სრული სიმწვავეთა ადგილობრივი თვითმმართველობის წინაშე დგება.

მუნიციპალიტეტების შებენიანი მანდატის გარდა, რაც მხოლოდ თავშესაფარი ფართით უზრუნველყოფას გულისხმობს, კვლევა აჩვენებს, რომ თვითმმართველი ერთეულების მიერ დადგენილი პრიორიტეტები და მათ შესაბამისად უსახლკარობასთან მიმართებით გათვალისწინებული ადგილობრივი ბიუჯეტი მწირია და ვერ პასუხობს უსახლკარო პირთა რეალურ საჭიროებებს.⁴⁵ კვლევა ასევე აჩვენებს, რომ უსახლკარობის პრობლემის განგრძობადი ხასიათი და სიმწვავე, ასევე უსახლკართა რაოდენობა, მათი საჭიროებები და მიმართვიანობის მაღალი მაჩვენებელი არსებითად არ იწვევს ამ საკითხის ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტულ მიმართულებებში მოხვედრას და ბიუჯეტების დაგეგმვას არსებული საჭიროებებისა და პრობლემის მასშტაბის საფუძველზე. საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიშის თანახმად, 2011-2013 წლებში ქუთაისის მუნიციპალიტეტში მიმართვიანობა 700-ს სცდებოდა, რომელთაგან სხვადასხვა სერვისის ფარგლებში დაკმაყოფილდა 41 განცხადება, ხოლო 2014 წელს შესული 194 მოთხოვნიდან, არ დაკმაყოფილდა არც ერთი მათგანი.⁴⁶ გორის მუნიციპალიტეტის გამგეობაში 2012-2014 წლებში თავშესაფრის მაძიებლის 383 განცხადება დარეგისტრირდა. აქედან არც ერთი მოთხოვნა არ დაკმაყოფილებულა სათანადო რესურსების არარსებობის მოტივით.⁴⁷

სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიშის მიხედვით, 2012-2013 წლებში თბილისის მერიას, საცხოვრისით დაკმაყოფილების მოთხოვნით მიმართა 10 000-მა მოქალაქემ, რომელთაგან სხვადასხვა სერვისის ფარგლებში მხოლოდ 46 ოჯახს გაენია დახმარება. 2015 წლის ნოემბრიდან 2016 წლის აგვისტოს დასაწყისის მდგომარეობით, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის უსახლკაროდ რეგისტრაციისა და თავშესაფარი ფართით უზრუნველყოფის კომისიას უსახლკაროდ რეგისტრაციის მოთხოვნით მიმართა 2750-ზე მეტმა მოქალაქემ, რომელთაგან კომისიამ მხოლოდ 501 განაცხადის განხილვა უზრუნველყო. უსახლკარო პირად რეგისტრაციის თაობაზე დადებითი რეკომენდაცია გაიცა 275 პირზე, ხოლო უარყოფითი – 191 შემთხვევაში. ამათგან, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ჯანდაცვისა და სოციალური მომსახურების საქალაქო სამსახურმა ამ ეტაპზე 250 პირი დაარეგისტრირა უსახლკაროდ, 168-ს კი უარი ეთქვა რეგისტრაციაზე. ქალაქ თბილისის მთავრობის გადაწყვეტილებით, მხოლოდ 47 პირთან დაკავშირებით მიიღეს დადებითი რეკომენდაცია თავშესაფარი ფართით უზრუნველყოფის

45 სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში, „უფლება სათანადო საცხოვრისზე“. 2015. გვ 15. <http://ombudsman.ge/uploads/other/3/3282.pdf>

46 იქვე. გვ 14.

47 იქვე. გვ 15.

თაობაზე.⁴⁸ თუმცა აღნიშნულ პირებთან მიმართებით მიღებული გადაწყვეტილება საბოლოოდ ამ დრომდე არ აღსრულებულა, საცხოვრისზე კეთილმოწყობის სამუშაოების მიმდინარეობის გამო.⁴⁹

კვლევა აჩვენებს, რომ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის პოლიტიკის არარსებობა და სუსტი მუნიციპალური პოლიტიკა სრულიად ფრაგმენტულს ხდის ადგილობრივი ხელისუფლების ძალისხმევას და გამორიცხავს თანმიმდევრული და ეფექტური მიდგომის შემუშავებას ადგილობრივ დონეებზე. მუნიციპალიტეტების მიერ ამ საკითხების ადგილობრივ პოლიტიკაში არასათანადო წარმოდგენა, ფინანსური რესურსების არასაკმარისი ალოკაცია და მოკლევადიანი, მყისიერ საჭიროებებზე მიმართული სერვისები ვერ ჭრის უსახლკარობის პრობლემებს გრძელვადიან პერსპექტივაში. ამასთან, ნათელია, რომ უსახლკარობის მართვის მიზნებისთვის არ არსებობს ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის უწყებათაშორისი კოორდინაციის მექანიზმი და ფორმატი, რაც ერთიანი პოლიტიკის დაგეგმვის შესაძლებლობას შექმნიდა. შედეგად, მუნიციპალურ დონეებზე არსებული სერვისები განვითარებულია არა სტრატეგიულად დაგეგმილი პროცესის ფარგლებში, არამედ დაუყოვნებლივ გადასაწყვეტი საჭიროებების საპასუხოდ, რაც, ერთი მხრივ, გამორიცხავს ბენეფიციარის მოთხოვნებსა და საჭიროებებთან ადეკვატური სერვისების ფორმირებას და მეორე მხრივ, არ გულისხმობს უსახლკარობის დაძლევის სისტემურ და თანმიმდევრულ მიდგომას.

48 ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის იურიდიული საქალაქო სამსახურის საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და ეფექტური საჯარო მმართველობის მხარდაჭერის განყოფილების 2016 წლის 17 აგვისტოს N17/215633 კორესპონდენცია.

49 ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის იურიდიული საქალაქო სამსახურის საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და ეფექტური საჯარო მმართველობის მხარდაჭერის განყოფილების 2016 წლის 15 სექტემბრის N17/242090 კორესპონდენცია.

თავი 3.

უსახლკარო პირის დეფინიცია და უსახლკარობის ფორმები

ამ თავის მიზანს წარმოადგენს უსახლკარო პირის ეროვნული საკანონმდებლო დეფინიციის შესწავლა და მისი მიმართების დადგენა ჩვენს რეალობაში არსებულ უსახლკარობის სხვადასხვა ფორმასთან. აგრეთვე, მისი მიზანია მოქმედი ცნების სამართლებრივი ხარვეზებისა და პრაქტიკაში გამოყენების სირთულეების იდენტიფიცირება. აღნიშნული თავი უსახლკარო პირის ცნების საერთაშორისო სტანდარტებთან თანხვედრისა და რეალობაში არსებულ უსახლკარობის ფორმებთან შესაბამისობის საკითხების ანალიზისას ასევე ეყრდნობა სხვა ქვეყნების გამოცდილებას უსახლკარობის სხვადასხვა ფორმის აღიარებისა და საკანონმდებლო რეგლამენტაციის შესახებ.

3.1. უსახლკარო პირის დეფინიციის მნიშვნელობა და მისი განსაზღვრის პრინციპები

უსახლკარო პირის დეფინიცია უსახლკარობის აღმოფხვრის სახელმწიფო სტრატეგიისა და პოლიტიკის შემუშავების მნიშვნელოვანი საფუძველია, რამდენადაც სწორედ ცნებაში ახდენს სახელმწიფო უსახლკარობის ფარგლების დადგენას. უსახლკარო პირის ცნების შინაარსი ასევე აჩვენებს უსახლკარობის ფორმების მრავალფეროვნებას კონკრეტულ ქვეყანაში და წარმოადგენს ერთგვარ ინდიკატორს სახელმწიფოს მზაობის გასაზომად, ერთი მხრივ, აღიაროს უსახლკარობის ღია თუ დაფარული ფორმები და მეორე მხრივ, მის საფუძველზე შექმნას უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის ადეკვატური სტრატეგია.

უსახლკარო პირის დეფინირების მიზანია, გარანტირებული გახადოს ყველა მოქალაქის უფლება საცხოვრისზე და მოიცვას კონკრეტულ მოცემულობაში არსებული უსახლკარობის სხვადასხვა გამოვლინება. მიჩნეულია, რომ უსახლკარობის ეროვნული ცნება უნდა ეფუძნებოდეს სახელმწიფოს მიერ უსახლკარო პირთა მდგომარეობის მუდმივ კვლევას და ანალიზს, რაც შესაძლებელს ხდის უსახლკარობის სხვადასხვა მანიფესტაციის ასახვას უსახლკარობის ნორმატიულ დეფინიციამდე სახელმწიფოს მხრიდან საპასუხო ჩარევის მიმართულებების განსაზღვრას, მტკიცებულებებზე დაფუძნებული მიდგომებით⁵⁰. შესაბამისად, მხოლოდ არსებული რეალობის ზედმიწევნით და ზუსტი აღწერა უზრუნველყოფს უსახლკარობის სრულისურათის დანახვას, მის ადეკვატურ გადატანას ცნების შინაარსში და უსახლკარობის სხვადასხვა ფორმასთან ბრძოლის ეფექტიანი მეთოდების შემუშავებას.

50 „Homeless Strategies and Innovations“, Lars Benjaminsen and Evelyn Dyb, (Page 137).

ამასთან, უსახლკარო პირის საკანონმდებლო დეფინიციის არსებობა, გარდა უსახლკარობის აღიარებისა, უნდა იძლეოდეს უსახლკარო პირთა შესახებ სტატისტიკური მონაცემების შეგროვების შესაძლებლობას, სრულყოფილი მონაცემთა ბაზის საწარმოებლად, რაც, თავის მხრივ, მნიშვნელოვანია სახელმწიფოსთვის უსახლკარობის აღმოფხვრის მიზნით სახელმწიფო სტრატეგიების შემუშავებისათვის. ამდენად, უსახლკარო პირის ცნება აუცილებელი საფუძველია როგორც უსახლკარობის ფორმების სახელმწიფოს მხრიდან სრულფასოვანი იდენტიფიცირების, ისე სათანადო საცხოვრისის უფლების გარანტირების მიზნებისათვის.

დასახელებული მიზნების შესასრულებლად აუცილებელია, უსახლკარო პირის დეფინიცია შემდეგ ძირითად კრიტერიუმებს აკმაყოფილებდეს:

- არსებობდეს ეროვნულ დონეზე განსაზღვრული უნიფიცირებული დეფინიცია;
- მისი შინაარსი იყოს ნათელი და არაორაზროვანი;
- სრულად მოიცავდეს რეალობაში არსებულ უსახლკარობის როგორც ღია, ისე დაფარულ ფორმებს, რომელიც შესაბამისობაში იქნება საერთაშორისო სტანდარტებით აღიარებულ საცხოვრისის უფლების შინაარსსა და დამკვიდრებულ უსახლკარობის ფორმებთან.⁵¹

უნიფიცირებული დეფინიციის არსებობა გულისხმობს ეროვნული კანონმდებლობით განსაზღვრულ, მთელი ქვეყნის მასშტაბით მოქმედ ერთიან უნივერსალურ ცნებას, რომელიც ადგენს ერთგვაროვან უფლებრივ სტანდარტს საცხოვრისის საჭიროების მქონე ყველა ჯგუფისთვის და მის ფარგლებშიქმნის უსახლკარობის რეალური ბუნებისა და მასშტაბის გამოვლენის სივრცეს, უსახლკარობასთან ბრძოლის ერთიანი მიდგომისა და პოლიტიკის ჩამოყალიბებისათვის.⁵²

ნათელი და არაორაზროვანი დეფინიციის არსებობა ხელს უწყობს სტატისტიკის წარმოებას ერთგვაროვანი სტანდარტით და მასზე დაფუძნებული ერთიან მონაცემთა ბაზის არსებობას. ამასთან, დეფინიციის ნათელი და გასაგები შინაარსი ამცირებს მისი განსხვავებული ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას და აზღვევს უთანასწორო პრაქტიკის დამკვიდრებისა თუ სხვადასხვა მოწყვლადობის მქონე ჯგუფების უფლებით დაცული სფეროდან გამორიცხვას შესაძლებლობას.⁵³

უსახლკარობის სხვადასხვა ფორმის დაფარვა დეფინიციის მნიშვნელოვანი მახასიათებელია, რამდენადაც ის ქმნის სივრცეს, სახელმწიფომ აღიაროს არა მხოლოდ

51 „Defining and Measuring Homelessness“. Volker Busch- Geertsema. GISS, Germany. (Pages 28-30. Quoting Edgar et al. 2007).

52 „Extent and Profile of homelessness in European Member States“, Statistical Update (#4), Bruxelles, 2004. (P. 90-91).

53 „Defining and Measuring Homelessness“. Volker Busch- Geertsema. GISS, Germany. (Pages 28-29).

უსახლკაროთა ერთიკონკრეტული ჯგუფი, არამედ დაინახოს მის რეალობაში არსებული და საერთაშორისო გამოცდილებით ამგვარად მიჩნეული ყველა ტიპის და ფორმის უსახლკარობა. ასევე პირები, რომლებიც უსახლკარობის საფრთხის წინაშე დგანან. ამასთან, სრულფასოვანი და ამომწურავი ცნებახელს უწყობს ერთგვაროვანი დაარადისკრიმინაციული მიდგომების განვითარებას საცხოვრისის საჭიროების მქონე ყველა პირისათვის, უსახლკარობის პრევენციის პოლიტიკის განვითარებას და ამ სისტემის ქვეშ მოქცეული ყველა ჯგუფის რისკების იდენტიფიცირებას, უსახლკარობის საწყის ეტაპზე ბრძოლის მიზნისათვის.⁵⁴

3.2. უსახლკარობის ცნების შინაარსი და უსახლკარობის აღიარებული ფორმები საერთაშორისო სტანდარტებისა და პრაქტიკის მიხედვით

3.2.1. უსახლკარობის ცნების ფარგლები საერთაშორისო სამართლებრივი აქტების მიხედვით

საცხოვრისის უფლების დაცვის სტანდარტები რამდენიმე მნიშვნელოვან საერთაშორისო სამართლებრივ აქტშია თავმოყრილი და უფლებრივ დონეზე განსაზღვრავს წევრი სახელმწიფოების ვალდებულებას, პროგრესული რეალიზების პრინციპის დაცვით განახორციელონ საცხოვრისის უფლების გარანტირება. აღნიშნული აქტები და შესაბამისი კომიტეტების მიერ ამ აქტების შინაარსის დამდგენი დოკუმენტები განსაზღვრავს უფლების ზუსტ შინაარსსა და მის ფარგლებს წევრი სახელმწიფოების მიერ უსახლკარო პირის ცნების დადგენისა და უსახლკარობის სხვადასხვა გამოვლინების სათანადო აღიარების მიზნით.

გაეროს ფარგლებში მიღებული ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი საქართველოს მიერ სავალდებულოდ აღიარებული დოკუმენტია. გაეროს სოციალურ, კულტურულ, ეკონომიკურ უფლებათა კომიტეტი (შემდგომში – კომიტეტი)⁵⁵, ნათლად განმარტავს პაქტით განსაზღვრული ვალდებულების ძირითად არსსა და პრინციპებს. კომიტეტი მიიჩნევს, რომ საცხოვრისის უფლება უნდა განიმარტოს ფართოდ და ის არ შეიძლება უკავშირდებოდეს მხოლოდ ჭერის არქონას. საცხოვრისის უფლების რეალიზება პირდაპირ უნდა მიემართებოდეს უსაფრთხო, მშვიდი და ღირსეული ცხოვრების გარანტირებას. კომიტეტი მიიჩნევს, რომ უფლების რეალიზების ასპექტში სახელმწიფო უნდა ხედავდეს საცხოვრისის უფლებას ფართოდ, რამდენადაც აღნიშნული არ მოიცავს მხოლოდ ჭერის ქონის შესაძლებლობას, არამედ – ადეკვატური საცხოვრისის უფლების გარანტირებას. პაქტის მიხედვით, ადეკვატური საცხოვრისის უფლების გარანტირებისათვის საკანონმდებლო დეფინიციამ უნდა მოიცვას საცხოვრისის საჭიროების მქონე

54 იქვე. გვ. 20-25.

55 გაეროს სოციალურ, კულტურულ, ეკონომიკურ უფლებათა კომიტეტი გაეროს ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული, უფლებების საერთაშორისო პაქტის განმარტებისა და პაქტის წევრი ქვეყნების პაქტის მოთხოვნებთან შესაბამისობის მაკონტროლებელი საექსპერტო ორგანოა.

პირთა ფართო წრე და ამით აღიაროს ყველა მათგანის უფლება საცხოვრისზე. კომიტეტი განმარტავს, რომ საცხოვრისის ადეკვატურობა მოიცავს ადეკვატური პირადი სივრცის, უსაფრთხოების, განათების, ვენტილაციის, საბაზისო ინფრასტრუქტურისა და მოსახერხებელი მდებარეობის კომპონენტებს, რომელთა მიღწევაც შესაძლებელია პროგრესული რეალიზების პრინციპის სრულად განხორციელების შემთხვევაში. სათანადო საცხოვრისის სტანდარტი, კომიტეტის განმარტებით, მოიცავს შემდეგ კომპონენტებს:

სამართლებრივად გარანტირებული საცხოვრისი – გულისხმობს ისეთ საცხოვრისს, რომელიც არის სამართლებრივად გარანტირებული იჯარის/ქირის ხელშეკრულებით, საკუთრების ან სარგებლობის უფლებით. საცხოვრისი, რომელიც არ არის ამგვარად გარანტირებული, მიიჩნევა არასათანადო საცხოვრისად.

სერვისებსა და ინფრასტრუქტურასთან წვდომის კომპონენტი – იმისათვის, რომ პირი მიიჩნეოდეს სათანადო საცხოვრისში მყოფად, მას ხელი უნდა მიუწვდებოდეს პირველად საყოფაცხოვრებო ინფრასტრუქტურაზე, მათ შორის, ელექტროენერგიაზე, წყალსა და სანიტარულ უზრუნველყოფაზე.

ხელმისაწვდომი საცხოვრისი – გულისხმობს, რომ საცხოვრებლისთვის განუვლი ხარჯი საშუალებას უნდა იძლეოდეს, არ შეიზღუდოს და უზრუნველყოფილი იქნას ადამიანის პირველადი საჭიროებები, როგორცაა საკვები, განათლება და ა.შ.

საცხოვრებელი გარემოს ადეკვატურობა – სათანადო საცხოვრისი არ მოიცავს მხოლოდ საცხოვრისის კონსტრუქციის გამართულობას, არამედ პირდაპირ მიემართება სათანადო საცხოვრებელ გარემოსაც. ადამიანი საცხოვრისში დაცული უნდა იყოს სიცივის, სიცხის, ხმაურის, გადატვირთულობისა და სხვა გარემო ფაქტორებისგან, რომელმაც შეიძლება შეასუსტოს ან ზიანი მოუტანოს მის ჯანმრთელობას;

მისაწვდომობა – სათანადო საცხოვრისი მისაწვდომი უნდა იყოს ნებისმიერი პირისათვის, რაც ასევე გულისხმობს საცხოვრისის ორგანიზებას იმგვარად, რომ დაკმაყოფილდეს იქ მცხოვრები მონყვლადი ჯგუფების სპეციალური საჭიროებები.

ლოკაცია და კულტურული ადეკვატურობა – სათანადო საცხოვრისის ტერიტორიული მდებარეობა უნდა უზრუნველყოფდეს მცხოვრების ხელმისაწვდომობას ისეთ აუცილებელ სერვისებზე, როგორცაა განათლება, ჯანდაცვა, ტრანსპორტი და სხვა. გარდა ამისა, საცხოვრისში გათვალისწინებული უნდა იყოს მასში მცხოვრებ პირთა კულტურული თავისებურებანი.⁵⁶

ვეროპის სოციალური ქარტია საცხოვრისის უფლების დადგენისა და უსახლკარობის სხვადასხვა განზომილების უფლებრივი აღიარების თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანი

56 ვაეროს სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული უფლებების კომიტეტი, ზოგადი კომენტარი #4.

საერთაშორისო სამართლებრივი აქტია, რომელიც სხვადასხვა სოციალური უფლებების დაცვის პარალელურად განამტკიცებს ყველა ადამიანის უფლებას საცხოვრისზე. ქარტიის 31-ე მუხლი, რომელიც საქართველოს მიერ არ არის რატიფიცირებული, განამტკიცებს ადეკვატური საცხოვრისის სტანდარტებს და ხელმომწერ ქვეყნებს ავალდებულებს, განსაკუთრებული ყურადღება გაამახვილონ საცხოვრისზე მოწყვლადი ჯგუფების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის მიმართულებით. ამასთან, ქარტია მოუწოდებს სახელმწიფოებს, მიიღონ ყველა ადეკვატური ზომა უსახლკარობის თანმიმდევრულად შემცირების უზრუნველსაყოფად.

ევროპის საბჭოს სოციალური უფლებების კომიტეტი⁵⁷ ხაზს უსვამს, რომ უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანი სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელების ბაზისია უსახლკაროთა შესახებ სისტემატური სტატისტიკის წარმოება, რაც უსახლკარო პირთა ახალი ჯგუფების აღმოჩენასა და უსახლკარობის დაფარული ფორმების გამოვლენაზე იქნება ორიენტირებული. ევროპის სოციალური უფლებების კომიტეტი სამართლებრივი დიგესტებით განმარტავს ქარტიის კონკრეტულ მუხლებს და ადგენს მის სავალდებულო და კონკრეტულ შინაარსს წევრი ქვეყნებისათვის. ამასთან, კომიტეტი ხაზს უსვამს გაეროს სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მნიშვნელობას უსახლკარობის დეფინიციისა და ზოგადად, უსახლკარობის პოლიტიკის წარმოების მხრივ და აცხადებს, რომ საცხოვრისის უფლების სტანდარტების დადგენისას მნიშვნელოვნად ეყრდნობა პაქტის კომიტეტსა და მის განმარტებებს.⁵⁸

კომიტეტი თავის მიერ შემუშავებული დიგესტებით აკონკრეტებს ქარტიით განმტკიცებული საცხოვრისის უფლების ფარგლებს და განმარტავს, რომ უსახლკარობის საკანონმდებლო დეფინიციამ უნდა მოიცავს ყველა უსახლკარო პირის სათანადო უზრუნველყოფა. უსახლკაროდ კომიტეტი მიიჩნევს პირს, ვისაც ხელი არ მიუწვდება საცხოვრისზე თუ სხვა ადეკვატურ თავშესაფარზე.⁵⁹ კომიტეტი მოითხოვს, საკანონმდებლო ჩარჩომ დაინახოს და უზრუნველყოს ისეთი უსახლკარო ჯგუფები, რომლებიც მართალია არ ცხოვრობენ ქუჩაში, მაგრამ ცხოვრობენ არაადეკვატურ საცხოვრისში.⁶⁰ საცხოვრისის უფლების შინაარსის ინტერპრეტაციის თანახმად, სახელმწიფოს მიერ ეროვნული კანონმდებლობით დადგენილი ადეკვატური საცხოვრისის ცნება უნდა განიმარტოს გაეროს ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული უფლებების კომიტეტის მიერ დადგენილი სტანდარტებით, თუმცა თავად ქარტიის კომიტეტი ყურადღებას ამახვილებს სათანადო საცხოვრისის შემდეგ მინიმალურ კომპონენტებზე:

57 ევროპის საბჭოს სოციალური უფლებების კომიტეტი ევროპის სოციალური ქარტიის განმარტებისა და ქარტიის წევრი ქვეყნების ქარტიის მოთხოვნებთან შესაბამისობის მაკონტროლებელი ორგანოა.

58 DIGEST OF THE CASE LAW OF THE EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS, Article 31. 2008. P. 170

59 იქვე, Conclusions 2003, Italy, p. 345

60 იქვე, Conclusions 2003, France, p. 221

3.2.1.1. ჯანმრთელობისათვის უვნებელი გარემო

აღნიშნულში იგულისხმება სანიტარული და ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო საცხოვრისი, რომელიც მოიცავს ყველა საბაზისო უტილიტარულ ინფრასტრუქტურას, ისეთებს, როგორცაა: წყალი, ელექტროობა, გათბობა, ნარჩენების გადაყრის სისტემა. აგრეთვე, საცხოვრისი, სადაც უზრუნველყოფილია მომწამვლელი ან მავნე ნივთიერებების ზეგავლენის თავიდან აცილება მცხოვრებლების მიერ.

3.2.1.2. გადატვირთულობისგან დაცვა

აღნიშნული გულისხმობს საცხოვრისს, რომლის ზომა შესაბამისი და პროპორციულია საცხოვრისში მცხოვრებელი პირების რაოდენობასა და საჭიროებებთან მიმართებით, როგორცაა, ცხოვრებისათვის ადეკვატური და მოსახერხებელი სივრცე.

3.2.1.3. საცხოვრისის სამართლებრივი გარანტირება

აღნიშნული სტანდარტი მიემართება, როგორც არსებულ ნაგებობებს, ისე დაგეგმილ მშენებლობებს, იჯარითა თუ ქირით მიღებულ, ასევე სოციალურ და სახელმწიფო საცხოვრისებს და გულისხმობს მცხოვრებთა დაცულობას გასახლებისაგან.⁶¹

3.2.2. უსახლკარო პირის დეფინიციის ფარგლები და საკანონმდებლო სტანდარტები ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში

უსახლკარობა ევროპისთვის გრძელვადიანი პრობლემაა და ასევე მრავალწლიანია მის წინააღმდეგ ბრძოლის გამოცდილება. FEANTSA-სა და ევროპის კომისიის ეგიდით, 2010 წელს გაიმართა უსახლკარობის საკითხებისათვის მიძღვნილი კონფერენცია, რომლის მიზანიც იყო უსახლკარობასთან დაკავშირებულ კრიტიკულ საკითხებზე ევროპული კონსენსუსის შექმნა. კონფერენციის ფარგლებში ექვსი ექსპერტისაგან შემდგარმა კომიტეტმა (შემდგომში – ექსპერტთა კომიტეტი) იმსჯელა ევროკავშირის ქვეყნების მიერ წამოჭრილ საკითხებზე, მათ შორის, უსახლკარობის დეფინიციის ფორმულირების აუცილებელ პრინციპებზე. ქვეყნები შეჭერდნენ მათ მიერ გამოყენებული უსახლკარობის დეფინიციის უნიფიცირების აუცილებლობასა და მისი განსაზღვრის პრინციპებზე. ექსპერტთა კომიტეტის რეკომენდაციით, მნიშვნელოვანია, ევროპის ქვეყნებმა ერთიანი დეფინიციით განსაზღვრონ უსახლკარობა, FEANTSA-ს უსახლკარობის მოდელზე ETHOS-ზე დაყრდნობით.⁶²

61 DIGEST OF THE CASE LAW OF THE EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS, Article 31. 2008. P. 171.

62 Re-print of the Policy Recommendations of the jury, from the 2010 European Consensus Conference of the Homelessnes. Pages 4-7.

ევროპის ქვეყნების პრაქტიკისა და კანონმდებლობის კვლევის საფუძველზე, საცხოვრისის უფლების ეფექტიანი რეალიზებისათვის, FEANTS-ამ შეიმუშავა ევროპის უსახლკარობის ტიპოლოგია (ETHOS), რომელიც განსაზღვრავს უსახლკარობის საბაზისო ფორმებს. ETHOS-ის უსახლკარობის ტიპოლოგია დაეფუძნა დოქტრინაში გავრცელებულ პრინციპს, რომ უსახლკარობის დეფინიციამ უნდა მოიცვას ადამიანის საცხოვრისის ფიზიკური, სამართლებრივი და სოციალური განზომილებებიდან გამორიცხვის ან ამ განზომილებებში ადამიანის არსებობის შეუძლებლობის შემთხვევები.⁶³ ამ პრინციპის მიხედვით, უსახლკარობის ცნება ორ ძირითად კატეგორიად დაიყო: უსახლკარობა, როგორც საცხოვრისის სამივე განზომილებიდან გამორიცხულობა, იგივე პირველადი უსახლკარობა (ჭერის არქონა) და უსახლკარობა, როგორც საცხოვრისის სამართლებრივი და სოციალური განზომილებებიდან გამორიცხულობა, იგივე მეორე ხარისხის უსახლკარობა (არასათანადო საცხოვრისში ცხოვრება)⁶⁴.

ფიზიკური, სამართლებრივი და სოციალური განზომილებებიდან ექსკლუზიის მიხედვით უსახლკარობის განსაზღვრის ფორმულის თანახმად, შესაძლებელი გახდა უსახლკარობის კონკრეტული ფორმების დიფერენცირება. შედეგად, ტიპოლოგიის მიხედვით, პირის უსახლკაროდ მიჩნევისათვის საკმარისია ერთ-ერთი განზომილების არარსებობაც კი. საცხოვრისის სამივე განზომილების თანადროული არარსებობა ახასიათებს უსახლკარობის ყველაზე მძიმე ფორმას – ღია ცის ქვეშ მცხოვრებ ჯგუფს, ხოლო საცხოვრისის ერთ-ერთი განზომილების დეფიციტი აჩვენებს არასათანადო, არასაიმედო საცხოვრისში ან ინსტიტუციებში და სხვა ტიპის თავშესაფარებში მცხოვრები პირების უსახლკარობის მდგომარეობას.

ETHOS-ის ტიპოლოგია აღწერილ ჯგუფებს უსახლკარობის ოთხ ძირითად კატეგორიაში ათავსებს და თითოეულ მათგანში უსახლკარობის მრავალფეროვან გამოვლინებებს ზედმიწევნით აღწერს. მისი შემუშავების შემდეგ სხვადასხვა ქვეყანაში ჩატარებული კვლევისა და სტატისტიკის განახლების შედეგად FEANTS-მ დამატებით შეიმუშავა ETHOS LIGHT ტიპოლოგია, ლოკალურ კონტექსტებში აღმოჩენილი უსახლკარობის ETHOS-ის მიერ განსაზღვრულზე შედარებით უფრო მძიმე უსახლკარობის ფორმებზე კონცენტრაციისათვის.⁶⁵

ETHOS-ისა და ETHOS LIGHT-ის მიერ შემუშავებული უსახლკარობის ტიპოლოგია წარმოადგენს მნიშვნელოვან წყაროს, რამდენადაც ის ეფუძნება საცხოვრისის უფლების ეფექტიანად რეალიზების მიზანს და ითვალისწინებს არსებულ გამოცდილებებს. არაერთმა ევროპულმა სახელმწიფომ მის საფუძველზე აღიარა უსახლკარობის ძირითადი ფორმები⁶⁶. მიიჩნევა, რომ ღია ცის ქვეშ ცხოვრება უსახლკარობის გამოვლენის ყველაზე მძიმე ფორმაა, ამიტომ ჭერის გარეშე მცხოვრებ პირებს ეროვნუ-

63 Defining and Measuring Homelessness, VolkerBusch-Gertseema. GISS, Germany. (გვერდი 21-22).

64 იქვე, გვერდი 22.

65 იქვე, გვერდი 27.

66 The Governance of Homelessness in Liberal and Social Democratic Welfare Regimes. National Strategies and models of Intervention. Lars Benjaminsen, Evelyn Dyn, Eoin O' Sullivan. Dec. 2009. P 31-41.

ლი საკანონმდებლო დეფინიციით აღიარებს და ფარავს ევროპის სახელმწიფოების აბსოლუტური უმრავლესობა. არასათანადო საცხოვრისის კომპონენტი, ასევე დროებით საცხოვრისებში, მეგობრებსა და ოჯახის წევრებთან ერთად მცხოვრები პირები, ყოველი მომდევნო დღის განმავლობაში უსახლკაროდ დარჩენის საფრთხის წინაშე მყოფი პირები და პირები, რომელიც განსახლებულნი არიან დროებით საცხოვრისებში, ქირის ხელშეკრულების გარეშე, უსახლკაროდ მიიჩნევიან ევროპის ისეთ ქვეყნებში, როგორებიცაა: დანია, გერმანია, ფინეთი, შვედეთი და სხვა.⁶⁷ უსახლკარობის შედარებით უფრო ვიწრო დეფინიციის მქონე ქვეყნებში, როგორებიცაა უნგრეთი და პოლონეთი,⁶⁸ საცხოვრისის საჭიროების მქონეებად აღიარებულები არიან გასახლების საფრთხის წინაშე მყოფი პირები, პირები, რომლებიც ცხოვრობენ ოჯახური ძალადობის ან მათი სიცოცხლისათვის სხვა ტიპის საფრთხეების, სოციალური გარიყულობის ან ასეთი საფრთხის ქვეშ.

ETHOS-ის ტიპოლოგიით განისაზღვრება უსახლკარობის შემდეგი ფორმები:

ჭერის გარეშე მცხოვრები პირები. ამ ჯგუფში იგულისხმებიან ქუჩაში და თავშესაფრის გარეშე მცხოვრები პირები, ასევე პირები, რომელსაც არ გააჩნიათ არავითარი თავშესაფარი, გამორიცხულნი არიან საცხოვრისის როგორც სივრცითი, ისე სამართლებრივი და სოციალური განზომილებებიდან და ცხოვრობენ ღია ცის ქვეშ.

სახლის არ მქონე პირები. ამ ჯგუფში ETHOS მოიაზრებს უსახლკაროთა საცხოვრისებში, ძალადობის მსხვერპლ ქალთა თავშესაფრებში, ემიგრანტთა თავშესაფრებში, ინსტიტუციიდან გასვლის წინაშე მყოფ და უსახლკარობის გამო გრძელვადიანი დახმარების მიმღებ პირებს, როგორებიც არიან მოხუცთა თავშესაფარში მცხოვრები პირები, ასევე – ყოფილი უსახლკაროები, უსახლკაროთა ჰოსტელებში, დროებით და ტრანზიტულ საცხოვრისებში, ან ლტოლვილთა თავშესაფრებში მცხოვრები პირები, ანუ ზოგადად ის ბენეფიციარები, რომელთა თავშესაფარში ცხოვრების ვადა დროსთანაა დაკავშირებული და ერთ წელს არ აღემატება. ასეთი ტიპის თავშესაფრებში ბენეფიციარები წელიწადზე ნაკლები ვადით რჩებიან. როგორც წესი, თავშესაფარში დარჩენის ვადა კონკრეტულ პირობას ებმის, როგორიცაა: ძალადობის შემთხვევის აღმოფხვრა, გრძელვადიან საცხოვრისში გადაყვანა და სხვა.

არასათანადო საცხოვრისში მცხოვრები პირები. პირები, რომლებიც ცხოვრობენ მოძრავ სახლებში, ავტომობილებში, საცხოვრისის ფუნქციის არმქონე სხვადასხვა კონსტრუქციაში ან თავს აფარებენ არამყარ ნაგებობებს და საცხოვრისად გამოუსადეგარ კონსტრუქციებს. ორივე ტიპოლოგია აღნიშნულ ჯგუფში გულისხმობს ასევე გადატვირთულ სივრცეებში მცხოვრებ პირებს.

67 იქვე. გვ. 40.

68 The Governance of Homelessness in Liberal and Social Democratic Welfare Regimes. National Strategies and models of Intervention. Lars Benjaminsen, Evelyn Dyn, Eoin O' Sullivan. Dec. 2009. P 40-43.

საფრთხის შემცველ გარემოში მცხოვრები პირები. პირები, რომლებიც საცხოვრის-ში ცხოვრობენ სამართლებრივი გარანტიების გარეშე, გასახლებისა და ძალადობის საფრთხის ქვეშ; ასევე დროებით, მეგობრებთან, ან ახლობლებთან მცხოვრები პირები.

3.3. უსახლკარო პირის დეფინიცია და მისი განსაზღვრის კრიტერიუმები, საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით

საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“ უსახლკაროდ მიიჩნევს „მუდმივი, განსაზღვრული საცხოვრებელი ადგილის არმქონე პირს, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში რეგისტრირებულია, როგორც უსახლკარო“.⁶⁹ დეფინიცია პირის უსახლკაროდ მიჩნევისათვის ადგენს მატერიალური და პროცედურული კრიტერიუმის თანადროული დაკმაყოფილების მოთხოვნას; კერძოდ, პირის უსახლკაროდ აღიარებისათვის (1) ის უნდა იყოს მუდმივი, განსაზღვრული საცხოვრებლის არმქონე და (2) ამავედროულად უნდა არსებობდეს თვითმმართველობის ორგანოში მისი უსახლკარო პირად რეგისტრაციის ფაქტი.

დროებითი თავშესაფრით სარგებლობის მიზნებისათვის საქართველოს მთავრობის დადგენილებას ასევე შემოაქვს „მიუსაფარი პირის“ ცნება, რომელიც შემდეგნაირად განიმარტება: „პირი, რომელიც ცხოვრობს ღია ცის ქვეშ, არ გააჩნია მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი, ლეგალური შემოსავალი და მის სახელზე არ არის რეგისტრირებული უძრავი ქონება, ან პირი, რომელიც, მოცემულ მომენტში, იმყოფება ქუჩაში და მისი სიცოცხლე არის რისკის ქვეშ.“

კვლევამ აჩვენა, რომ უსახლკარო პირის აღნიშნული დეფინიცია მნიშვნელოვან ხარვეზებს შეიცავს და სრულად არ ასახავს საცხოვრისის უფლების შინაარსის დამდგენ საერთაშორისო სტანდარტებს. კერძოდ, ცნება პირის უსახლკარობის შესაფასებლად ბუნდოვან კრიტერიუმს იყენებს, რაც ღია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ფართო ინტერპრეტაციისათვის და ქმნის შესაძლებლობას მათი მხრიდან განსხვავებული გადანყვეტილების მიღებისა და არაერთი უსახლკარო ჯგუფის ცნებიდან გამოორიცხვისთვის; ამასთან, დეფინიცია მისი ხედვიდან ერთმნიშვნელოვნად გამოორიცხავს მუდმივ საცხოვრებელ ადგილას, თუმცა არასათანადო პირობებში მცხოვრებ პირებს. ასევე, დეფინიციის მოთხოვნების დაკმაყოფილება უკავშირდება თვითმმართველობის ორგანოში პირის უსახლკაროდ რეგისტრაციის ფაქტს, რაც პრაქტიკაში უმეტესად არ ხორციელდება მუნიციპალიტეტების მხრიდან და დამატებით დაბრკოლებას ქმნის პირის უსახლკაროდ მიჩნევისათვის.

69 საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“, მუხლი 4, პუნქტი „ე“.

3.3.1. უსახლკარო პირის დეფინიციით დადგენილი შეფასების კრიტერიუმის ბუნდოვანება

უსახლკარო პირის საკანონმდებლო ცნების პირველი ნაწილი თვისობრივად განმარტავს, თუ ვინ მიიჩნევა უსახლკარო პირად. უდავოა, რომ „მუდმივი, განსაზღვრული საცხოვრებელი ადგილის არმქონედ“ ორაზროვნების გარეშე შესაძლებელია, მიიჩნეოდნენ ქუჩაში, ღია ცის ქვეშ მცხოვრები პირები, რომელთაც არ გააჩნიათ არანაირი თავშესაფარი და გამორიცხულნი არიან საცხოვრისის ფიზიკური, სოციალური თუ სამართლებრივი განზომილებიდან. ამ ჯგუფის კონკრეტული განმარტება და შეფასების კრიტერიუმები ასევე შემოაქვს საქართველოს მთავრობის დადგენილებას, რომლის მიხედვითაც, დროებითი თავშესაფრით სარგებლობის მიზნებისათვის „მიუსაფრად“ მიიჩნევა „პირი, რომელიც ცხოვრობს ღია ცის ქვეშ, არ გააჩნია მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი, ლეგალური შემოსავალი და მის სახელზე არ არის რეგისტრირებული უძრავი ქონება, ან პირი, რომელიც, მოცემულ მომენტში, იმყოფება ქუჩაში და მისი სიცოცხლე არის რისკის ქვეშ.“⁷⁰

უსახლკარო პირის დეფინიცია ბუნდოვანია და ფართო ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა რეალობაში არსებული უსახლკარობის სხვა შემთხვევების ამ ცნებაში მოქცევასთან დაკავშირებით. კერძოდ, არც დასახელებული დეფინიცია და არც კანონმდებლობა ცხადად არ ადგენს, თუ რას გულისხმობს „მუდმივი განსაზღვრული საცხოვრებელი ადგილის არქონის“ მდგომარეობა და რა კრიტერიუმის საფუძველზე ხდება საცხოვრისის „მუდმივობის“ შეფასება. შესაბამისად, ცნებიდან არ არის ნათელი, მიიჩნევა თუ არა მუდმივი საცხოვრისის არმქონედ პირი, რომელმაც თვითდახმარების მიზნით უნებართვოდ დაიკავა საცხოვრებელი ფართი ან ცხოვრობს საცხოვრისის თუ სხვადასხვა სერვისში, თავშესაფარსა და სპეციალიზებულ დაწესებულებაში (ციხეში, ფსიქიატრიულ დაწესებულებაში), ქირით ან ნაცნობებსა და ნათესავებთან.

თუმცა საცხოვრებელი ადგილისა და მისი მუდმივობის განმარტებისას მნიშვნელოვანია, დავეყრდნოთ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის ჩანაწერსა და უზენაესი სასამართლოს რელევანტურ პრაქტიკას. კერძოდ, სამოქალაქო კოდექსი განმარტავს, რომ „ფიზიკური პირის საცხოვრებელ ადგილად მიიჩნევა ადგილი, რომელსაც იგი ჩვეულებრივ საცხოვრებლად ირჩევს“, ⁷¹ ხოლო საქართველოს უზენაესი სასამართლო თავის ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში განმარტავს მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის ცნებას და მიუთითებს, რომ საცხოვრებელი მუდმივია, თუ პირი იქ ცხოვრობს „ჩვეულებრივ და ყოველდღიურად“, რისი დადასტურებაც შესაძლებელია საყოფაცხოვრებო დოკუმენტაციით (ქვითრებით, საკომლო წიგნით, მონწევა ჩვენებით და სხვ.); ამასთან, საცხოვრისი შეიძლება ჩაითვალოს მუდმივად, თუ პირს ერთ-

70 საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 7 თებერვლის №131 დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტი - მიუსაფართა დროებითი თავშესაფრის ფუნქციონირების მინიმალური სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“ მუხლი 4. პუნქტი ბ).

71 საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 20.1.

დროულად აქვს ნება და შესაძლებლობა, ფაქტობრივად ცხოვრობდეს ბინაში, საცხოვრებელ სახლსა თუ სხვა სადგომში. „თუ რეგისტრაციის ადგილს პირი საკუთარი სურვილით ირჩევს, მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის არჩევისათვის სავალდებულოა, პირის ნებას თან ახლდეს ფაქტობრივად ცხოვრების ფაქტი“; „მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის განსაზღვრისას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ფაქტობრივი ცხოვრების ფაქტს, რომელსაც თან ახლავს პირის ნება, რომ მას სურს, მოცემულ ადგილზე ჰქონდეს საცხოვრებელი ადგილი. ამასთან, პირის ნება – დააფუძნოს საცხოვრებელი ადგილი – უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ამ ნების დაკმაყოფილების შესაძლებლობით. ე.ი. პირს უნდა ჰქონდეს ბინა, სახლი ან სხვა საცხოვრებელი სადგომი მოცემულ ადგილზე“.⁷²

აღნიშნული სამართლებრივი აქტებისა და სასამართლო პრაქტიკის თანადროული გამოყენებით, შესაძლებელია „მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის ქონა“ განიმარტოს შემთხვევად, როდესაც (1) პირს აქვს ფაქტობრივი საცხოვრებელი ადგილი; (2) ნება ამ ადგილზე ცხოვრებისათვის და (3) ამ ნების რეალიზების შესაძლებლობა. ამდენად, ცნების ბუნდოვანების მიუხედავად, საცხოვრისის უფლების შინაარსის საუკეთესო განმარტებისა და მითითებული სამართლებრივი საფუძვლების გათვალისწინებით, უსახლკარო პირის ცნებამ შესაძლოა მოიცვას ყველა პირი, ვინც არ აკმაყოფილებს დასახელებული ფაქტობრივი გარემოებებიდან ერთ-ერთ მათგანს მაინც.

ამდენად, ეროვნული საკანონმდებლო დეფინიცია (მის ქვეშ) ცხადად მოიაზრებს ქუჩაში, ღია ცის ქვეშ მცხოვრებ პირებს. ამასთან, ცნების ბუნდოვანების მიუხედავად, მისით სარგებლობის სუბიექტებად ასევე შესაძლოა იგულისხმებოდნენ პირები, რომელთაც არ გააჩნიათ „მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი“ კონკრეტული ფაქტობრივი საცხოვრებელი ადგილის, იქ ცხოვრების ნების ან შესაძლებლობის არარსებობიდან გამომდინარე.

3.3.2. უსახლკარო პირის დეფინიცია გამორიცხავს არასათანადო საცხოვრისში მცხოვრებ პირებს

ეროვნული საკანონმდებლო დეფინიცია, უსახლკარობის მდგომარეობის განსაზღვრისას აფასებს მხოლოდ მუდმივი განსაზღვრული საცხოვრებელი ადგილის არქონის მდგომარეობას, თუმცა არ შემოჰყავს კონკრეტული პირის მფლობელობასა თუ სარგებლობაში, ან საკუთრებაში არსებული საცხოვრისის სათანადოობის კრიტერიუმი. აქედან გამომდინარე, აშკარაა, რომ საკანონმდებლო დეფინიცია უსახლკაროდ არ მიიჩნევს ისეთ პირს, ვინც ცხოვრობს საცხოვრისის ფუნქციის მქონე ნაგებობაში, მაგრამ მისი საცხოვრებელი მდგომარეობა არ აკმაყოფილებს სათანადო საცხოვ-

72 საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2011 წლის 9 ივნისის #ბს-1896-1849(კ-10) გადაწყვეტილება.

რისის სტანდარტებით გათვალისწინებულ პირობებს, როგორცაა: სანიტარულ-ჰიგიენური მოწესრიგება, დაცულობა გარემო პირობებისგან, გადატვირთულობა, ნაგებობის სტრუქტურული სიმყარე და ა.შ. ამასთან, ცნება არ მოიცავს არასაცხოვრებელი დანიშნულების კონსტრუქციაში, სადგომსა და სხვა მსგავს ადგილას მუდმივად მცხოვრებ პირებს, რომელთა საცხოვრებელი გარემო არასათანადოა ცხოვრების მიზნებისათვის.

რამდენადაც, დეფინიცია არ ფარავს არასათანადო საცხოვრისში მცხოვრებ პირებს, კანონმდებლობა ასევე არ ადგენს სათანადო საცხოვრისის სტანდარტს და არ იღებს არასათანადო საცხოვრისში მცხოვრები პირების საცხოვრისის უფლების გარანტირების ვალდებულებას.

3.3.3. უსახლკარო პირის სტატუსის რეგისტრაციის პრაქტიკაში განუხორციელებლობის პრობლემა

პირის უსახლკაროდ აღიარების აუცილებელი კომპონენტი, საკანონმდებლო დეფინიციის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში პირის უსახლკაროს სტატუსით რეგისტრაციაა, თუმცა ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების მიერ დასახელებული დეფინიციის მიხედვით, პირის უსახლკაროდ რეგისტრაცია პრაქტიკაში, როგორც წესი, არ ხორციელდება.

კვლევის ფარგლებში შესწავლილი ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების პრაქტიკა ორი მიმართულებით ვითარდება. კერძოდ, მუნიციპალიტეტების ნაწილი საერთოდ არ ანიჭებს უსახლკარო პირთა სტატუსს და არ აღრიცხავს მათ, ნაწილი კი იყენებს უსახლკარო პირთა აღრიცხვის სხვადასხვა ფორმას, რასაც არაერთგვაროვანი და ფრაგმენტული ხასიათი აქვს. ადგილობრივი მუნიციპალიტეტებიდან გამოთხოვილი ინფორმაციისა და მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლებთან ინტერვიუების თანახმად, გამოვლინდა, რომ უსახლკარო პირთა რეგისტრაციას ახორციელებს ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი⁷³. უსახლკაროს სტატუსის რეგისტრაცია მხოლოდ 2015 წლის ნოემბრიდან დაიწყო ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტმა.⁷⁴ ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტი პირებს არ არეგისტრირებს „უსახლკარო პირის“ სტატუსით, როგორც ამას დეფინიცია მოითხოვს, თუმცა, აღრიცხავს სოციალური დახმარების მოთხოვნით შესულ განცხადებებს, საიდანაც ახარისხებს უსახლკაროდ დარჩენილი ოჯახებისა და საცხოვრისის გაუმჯობესების მიზნით შესულ განცხადებებს.⁷⁵ უსახლკარო პირის

73 ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2015 წლის 22 დეკემბრის #1533 ბრძანება „ოზურგეთის მუნიციპალიტეტში მცხოვრებ უსახლკარო პირთა რეგისტრაციის რეესტრის ფორმის დამტკიცების შესახებ“.

74 ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 27 ნოემბრის #28-116 დადგენილება „ქ. თბილისის ტერიტორიაზე უსახლკაროდ რეგისტრაციის და თავშესაფარი ფართით უზრუნველყოფის წესის დამტკიცების შესახებ“.

75 საქართველოს ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის გამგეობის 2015 წლის 12 დეკემბრის # 2175 წერილი.

სტატუსის რეგისტრაციას საერთოდ არ ახორციელებენ ბათუმისა და ქუთაისის⁷⁶ მუნიციპალიტეტები და, მოწოდებული საჯარო ინფორმაციის თანახმად, თელავის მუნიციპალიტეტი⁷⁷.

3.3.4. უსახლკარო პირის საკანონმდებლო დეფინიცია პრაქტიკაში გამოუყენებელია

უსახლკარო პირის ცნების ზემოთ დასახელებული სამართლებრივი და ადმინისტრაციული სირთულეების გარდა, მის პრაქტიკაში გამოყენებას ასევე ართულებს დეფინიციისარაადეკვატურობა უსახლკარობის რეალურ გამოწვევებთან.რამდენადაც, მოქმედი ცნება არ ეფუძნებაპრობლემის სრულფასოვან კვლევას, შედეგად, ის სათანადოდვერ პასუხობს სხვადასხვა ფორმაში გამოვლენილ უსახლკარობის მდგომარეობას და გამოუსადეგარს ხდის ცნების შინაარსს პრაქტიკული რეალიზებისათვის.

კვლევა აჩვენებს, რომ მუნიციპალიტეტების პრაქტიკა ამ ნაწილში ორი მიმართულებით ვითარდება. შესწავლილი მუნიციპალიტეტების ნაწილი (მაგალითად, თელავის, ჩოხატაურისა და ლაგოდეხის) საერთოდ არ იყენებენუსახლკარო პირის ცნებას, ვინაიდან ისინი არ არეგისტრირებენ პირებს უსახლკაროს სტატუსით. აღნიშნულის ნაცვლად, ამ მუნიციპალიტეტებსშემუშავებული აქვთ სერვისის მისაღებად განსაზღვრული კრიტერიუმები, რომელთა დაკმაყოფილების შემთხვევაშიც, უსახლკაროს სტატუსის მიუნიჭებლად, პირი მიიღებს შესაბამის თვითმმართველ ერთეულში არსებულ საცხოვრისის სერვისს.⁷⁸ ხოლო მუნიციპალიტეტების მეორე ნაწილის მხრიდან განვითარებულია პრაქტიკა, რომლის მიხედვითაც, მუნიციპალიტეტი არეგისტრირებს პირს უსახლკაროდ, არა უსახლკარო პირის საკანონმდებლო ცნების, არამედ კონკრეტული მუნიციპალიტეტის მიერ შემუშავებული უსახლკაროს პირის ცნებისათვის დადგენილი კრიტერიუმების შესაბამისად. მაგალითად, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტი არ ეყრდნობა დადგენილ ცნებას და პირის უსახლკაროდ აღიარებისათვის დამოუკიდებლელიკრიტერიუმები შემოაქვს, რაც მხოლოდ თბილისის მუნიციპალიტეტის სამოქმედო ტერიტორიაზე მოქმედებს.⁷⁹კერძოდ, უსახლკარო პირად მუნიციპალი-

76 ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერიის სოციალური სამსახურის წარმომადგენელი – გოჩა ჭიბლაძე (ინტერვიუს თარიღი 2015 წლის 29 ოქტომბერი); ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიის საბინაო ინფრასტრუქტურის მართვის და განვითარების სამსახურის უფროსი – ვლადიმერ ნაკაშიძე (ინტერვიუს თარიღი: 2015 წლის 27 ოქტომბერი);

77 საქართველოს თვითმმართველითემის თელავის მუნიციპალიტეტის გამგეობის 2015 წლის 24 დეკემბრის წერილი # ს.ი 65

78 საქართველოს ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის გამგეობის 2015 წლის 12 დეკემბრის # 2175 წერილი; საქართველოს თვითმმართველი თემის, თელავის მუნიციპალიტეტის გამგეობის # ს.ი 65 წერილი და თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 30 იანვრის განკარგულება # 1, „თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტში განსახორციელებელი 2015 წლის სოციალური პროგრამების დამტკიცების შესახებ“. მუხლი 1,2.; ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 16 იანვრის დადგენილება #1, „ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის 2015 წლის პროგრამისა და მისი ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“. თავი IV, მუხლი 12, პუნქტი 8.

79 ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულო დადგენილება # 28-116 „ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკაროდ რეგისტრაციისა და თავშესაფარი ფართით უზრუნველყოფის შესახებ“. მუხლი, 2 პუნქტი 2.

ტეტი აღიარებს ქ. თბილისის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ პირს, რომელსაც არ გააჩნია საკუთრების, ან მართლზომიერი მფლობელობის თუ სარგებლობის უფლება საცხოვრებელ სადგომზე, ან სხვა ფართზე, ან სხვა უძრავ ქონებაზე, არ აქვს შემოსავალი, ან როცა პირი ასაბუთებს, რომ მის ხელთ არსებული ქონება, ან შემოსავალი ერთად არ არის საკმარისი საცხოვრებელითა და საარსებო მინიმუმით უზრუნველყოფისათვის. გარდა ამისა, პირი ვერ იქნება აღიარებული უსახლკაროდ თბილისის მუნიციპალიტეტის მიერ, თუ მან, გარდა სამედიცინო მიზნებისა, სხვა მიზნით გადაკვეთა საქართველოს სახელმწიფო საზღვარი. ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი უსახლკარო პირის სტატუსის სარეგისტრაციოდ განიხილავს სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში ოჯახისათვის მინიჭებულ სარეიტინგო ქულასა და მისი ფაქტობრივი მდგომარეობის სიმძიმეს.⁸⁰

უსახლკარობის ცნების განსხვავებული სამართლებრივი მოწესრიგება სხვადასხვა მუნიციპალიტეტის დონეზე და მათ მიერ უსახლკარობის შეფასების ცალკეული კრიტერიუმების დადგენა ასევე შეიცავს პირის უსახლკაროდ აღიარების არაერთგვაროვანი, არათანმიმდევრული და დისკრიმინაციული პრაქტიკის ჩამოყალიბების საფრთხეს.

კვლევა ავლენს, რომ უსახლკარობის უნიფიცირებული დეფინიციის არსებობის მიუხედავად, მას არ აქვს ამგვარი ერთგვაროვანი გამოყენების პრაქტიკა მუნიციპალიტეტების მიერ, რასაც განაპირობებს როგორც ცნების ბუნდოვანება და არასაკმარისობა, ასევე მისი არადეკვატურობა რეალობაში არსებულ უსახლკარობის ფორმებსა და უსახლკარო ჯგუფების საჭიროებებთან მიმართებით.

80 ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2015 წლის 22 დეკემბრის #1535 ბრძანება ოზურგეთის მუნიციპალიტეტში მცხოვრებ უსახლკარო პირთა რეგისტრაციის რეესტრის ფორმის დამტკიცების შესახებ

თავი 4.

უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სერვისები

უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის პრევენციული პოლიტიკის ეფექტიანობის აღიარების მიუხედავად, არ ქრება უსახლკარობის შედეგებთან რეაქციული მიდგომის საჭიროება, როგორცაა, უსახლკარო ჯგუფებისათვის საცხოვრისის სერვისების შეთავაზება და მისით სარგებლობის მუდმივი მონიტორინგი, უსახლკარობის შემთხვევების დასრულების მიზნით. შედეგად, უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სტრატეგიებში ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიმართულებას უსახლკარობის აღმოფხვრის სერვისი და მისი ადმინისტრირების სისტემა წარმოადგენს.

ამ თავის მიზანია, აღწეროს უსახლკარო პირთა უზრუნველსაყოფად საქართველოში განვითარებული სერვისები მოქმედი მოდელის ფარგლებში, მიმოიხილოს სხვა ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკა და უსახლკარო პირთა საჭიროებებისა და არსებული გამოწვევების გათვალისწინებით გააანალიზოს უსახლკარობის არსებული სერვისების საკმარისობა, ადეკვატურობა, ეფექტიანობა, სისტემის მთავარი ხარვეზების იდენტიფიცირების გზით.

წინამდებარე თავის მიზნებისათვის შეფასდა საქართველოში არსებული მუნიციპალური სერვისები, რომლებიც განკუთვნილია უსახლკარო ჯგუფებისათვის, ასევე – ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე განვითარებული ის სერვისები, რომელთა პირველად მიზანს არ წარმოადგენს ბენეფიციართა საცხოვრისით უზრუნველყოფა, თუმცა სერვისის მიწოდების ფარგლებში მოიცავს საცხოვრისის კომპონენტს.

4.1. საცხოვრისის სერვისები უსახლკარო პირებისთვის (ევროკავშირის წევრი ქვეყნების გამოცდილება)

ევროპის ქვეყნების გამოცდილების ანალიზი აჩვენებს, რომ უსახლკარობის სერვისები უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფო ხედვასა და კონცეფციას ეფუძნება და მთლიანად განსაზღვრულია იმ მიდგომით, რაც სახელმწიფოებმა ამ პრობლემასთან მიმართებით შეიმუშავეს. შესაბამისად, უსახლკარობის სერვისების სისტემა უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის კონცეფციასთან ერთად განვითარდა და მისი პარადიგმული ცვლილების გათვალისწინებით სრულად გარდაიქმნა.

უსახლკარობის სერვისების თავდაპირველი, „საფეხურებრივი მოდელი“, რომელიც უსახლკაროს „გამოსწორებისა“ და „ნორმალიზების“ პრინციპებს ანიჭებდა უპირატესობას, ბენეფიციარს მხოლოდ რესოციალიზაციის პროცესის წარმატებით დასრულე-

ბის შემთხვევაში მიიჩნევა განსახლების ღირსად.⁸¹ დღეს სახელმწიფოების დიდი ნაწილის მიერ „საფეხურებრივი მოდელი“ მიჩნეულია, როგორც ხარვეზული და არა-ეფექტიანი, რამდენადაც ის არ აღიარებდა ყველა ადამიანის უფლებას საცხოვრისზე და ამასთან, მისით მოსარგებლებები ვერ ახერხებდნენ უსახლკარობის პრობლემისგან თავის დაღწევას.⁸²

ქვეყნების უმრავლესობამ 90-იანი წლებიდან დაიწყო დისციპლინირებისა და ნორმალიზების პრაქტიკაზე დაფუძნებული მოდელის ჩანაცვლება ახალი კონცეფციით, რომლის მიხედვითაც, ბენეფიციარმა არ უნდა „დაიმსახუროს“ საცხოვრისი, არამედ ის უფლებამოსილია, უზრუნველყოფილი იყოს სათანადო საცხოვრისით.⁸³ ეს მოდელი, უპირატესად საცხოვრისით უზრუნველყოფის ხედვას ემყარება (HOUSING FIRST), სადაც გრძელვადიანი საცხოვრისის შეთავაზება მიჩნეულია, როგორც ბენეფიციარის რესოციალიზაციის ყველაზე ეფექტური გზა.⁸⁴

HOUSING FIRST-ის მოდელზე გადასვლისა და მისი ეფექტიანობის აღიარების შემდეგ ევროპის ქვეყნები მკვეთრად მიჯნავენ საცხოვრისის და მასთან დაკავშირებულ სოციალური მოწყვლადობის კონკრეტული ნიშნების დასაძლევად აუცილებელ სერვისებს. აღნიშნული გამოჭვნის საფუძველზე უსახლკარო პირებისათვის შეთავაზებული სერვისები იყოფა საცხოვრისისა და სოციალური ტიპის სერვისებად.

ახალი მოდელის თანახმად, საცხოვრისის სერვისები არ ებმის კონკრეტულ ვადას, პირობას ან პროგრამის ხანგრძლივობას და მისი სტაბილური ხასიათი გარანტირებულია სახელმწიფოს მიერ საცხოვრისით უზრუნველყოფის საჭიროების არსებობამდე.⁸⁵ საცხოვრისის გადაუდებელი და ტრანზიტული სერვისები აღარ მიიჩნევა სათანადო საცხოვრისის უფლების რეალიზებისათვის საკმარის და ეფექტიან საშუალებად. ამდენად, მათი გამოყენება პრაქტიკაში შეზღუდულია და მკაცრად რეგულამენტირდება.

ამ კონცეფციის ფონზე, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების გამოცდილებით, დღეს არსებული საცხოვრისის სერვისები პირობითად შეგვიძლია დავყოთ გრძელვადიან და დროებით საცხოვრისის სერვისებად.

საცხოვრისის სერვისის შეთავაზების პარალელურად, კონკრეტული მოწყვლადობის დასაძლევად საჭირო სოციალური სერვისები შეირჩევა ბენეფიციარის ინდივიდუალური საჭიროების დეტალური გამოკვლევის შემდეგ, მხოლოდ ბენეფიციარის ჩართულობითა და მასთან თანამშრომლობით. მიუხედავად იმისა, რომ HOUSING

81 Nicolas Pleace, the Housing first guide, Europe, The History of Housing First. P 16. June 2016.

82 Housing First Guide, Europe. Nicholas Pleace. Chapter 1, Page 5-7.

83 Housing First Guide, Europe. Nicholas Pleace. Chapter 1, Page 2.

84 Housing First Guide, Europe. Nicholas Pleace. Chapter 1, Page 6.

85 Housing First Guide, Europe. Nicholas Pleace. Chapter 2, Page 7.

FIRST-ის პრინციპია, არ მოახდინოს შესათავაზებელი სოციალური სერვისების პაკეტების კატეგორიზაცია, კვლევის მიზნებისათვის შესწავლილი ქვეყნების მიერ პრაქტიკაში განვითარებული სოციალური სერვისები, პირობითად, შეგვიძლია, სამ ნაწილად დავყოთ:

- **პრევენციის სერვისები** რისკის იდენტიფიცირების საფუძველზე უზრუნველყოფს ბენეფიციარის მხარდაჭერას უსახლკარობის თავიდან ასაცილებლად.
- **რეაბილიტაციის სერვისები** აერთიანებს ჯანმრთელობასთან კავშირში არსებული მონყვლადობის კონკრეტული ნიშნების დასაძლევად არსებულ სერვისებს;
- **რეინტეგრაციის სერვისების** მთავარი დანიშნულებაა უსახლკარო პირის რეინტეგრაცია საზოგადოებაში.

4.1.1. საცხოვრისის სერვისები

საცხოვრისის სხვადასხვა სერვისი მათი ფუნქციითა და დანიშნულებით განსხვავდება ერთმანეთისაგან. მიიჩნევა, რომ საცხოვრისის უფლების რეალიზება მხოლოდ სტაბილური საცხოვრისის სერვისითაა შესაძლებელი. დროებითი ტიპის საცხოვრისებზე ევროპის ბევრი სახელმწიფო უარს ამბობს, რამდენადაც ისინი ბენეფიციართა ინსტიტუციონალიზაციას იწვევს და სახელმწიფოს აძლევს საშუალებას, დროში გადაავადოს უსახლკარობის აღმოფხვრის სტრატეგიის შემუშავება და იმპლემენტაცია. მიუხედავად ამისა, რიგ ქვეყნებში, მაინც გამოიყენება დროებითი საცხოვრისები, თუმცა, მათი გამოყენების შემთხვევები კონკრეტული გადაუდებელი მიზნებითაა განსაზღვრული და რეგლამენტირებული. ევროპის სახელმწიფოთა უმეტესი ნაწილი საცხოვრისის გრძელვადიან სერვისებს ანიჭებს უპირატესობას, სადაც გარანტირებულია სოციალური სადღეღამისო სერვისების განევა და პირის სტაბილურად განსახლება.⁸⁶

4.1.1.1. გრძელვადიანი საცხოვრისის სერვისები

გრძელვადიანი ტიპის საცხოვრისები, საცხოვრისის უფლების რეალიზების ყველაზე ეფექტურ საშუალებადაა მიჩნეული. გრძელვადიანი ტიპის საცხოვრისში იგულისხმება არაინსტიტუციონალიზებული, სათანადო საცხოვრისის ყველა კომპონენტისგან შემდგარი, ადეკვატური საცხოვრებელი, სადაც ბენეფიციარი ცხოვრობს და ამასთანავე განაგრძობს სოციალიზაციას საზოგადოებასთან.

ბელგიაში, ირლანდიაში და უელსის სამეფოში გრძელვადიანი საცხოვრისის უზ-

⁸⁶ Housing First Guide, Europe. Nicholas Pleace. Chapter 1, Page 7.

რუნველსაყოფად შექმნილია სახელმწიფო საბინაო ფონდები, სადაც სხვადასხვა მეთოდით ხდება გრძელვადიანი საცხოვრისისათვის ფინანსური რესურსების აკუმულირება.⁸⁷ მნიშვნელოვანია, რომ საბინაო ფონდის ადმინისტრირებას ამ ქვეყნებში თავად სახელმწიფო ახორციელებს, რათა უზრუნველყოფილი იყოს ბენეფიციარის კომუნიკაცია უშუალოდ სახელმწიფოსთან და არა ქონების მესაკუთრეებთან. ასევე უზრუნველყოფილია საბინაო ფონდების სისტემატური რეზერვის არსებობა, რათა გარანტირებული იყოს გრძელვადიანი საცხოვრისის არჩევანის თავისუფლება. სერვისით სარგებლობა მოიცავს საცხოვრისის წინასწარ დათვალიერებას, მისი ლოკაციის უსაფრთხოებისა და მოხერხებულობის შეფასებას ბენეფიციარის მიერ, ინდივიდუალური საჭიროებების გასათვალისწინებლად.⁸⁸ გრძელვადიანი საცხოვრისის საბინაო ფონდის მაგალითია ფინური ფონდი „იგრეკი“, რომლისგან ნაქირავებ საცხოვრისებს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტი გადასცემს უსახლკარო პირებს.⁸⁹ გრძელვადიანი საცხოვრისი ტიპებიდან ძირითადად გამოიყენება ორი ფორმა: გრძელვადიანი მხარდაჭერილი საცხოვრისი (Supported housing) და გრძელვადიანი დამოუკიდებელი სოციალური საცხოვრისი (Long Term Independent Housing).

გრძელვადიანი მხარდაჭერილი საცხოვრისი

გრძელვადიანი მხარდაჭერილი საცხოვრისი გულისხმობს პირის განთავსებას საცხოვრისში გრძელვადიანად. ამ ტიპის საცხოვრისში პირის მხარდასაჭერად მუდმივად იმყოფებიან მხარდამჭერი პირები და მოხალისეები შესაბამისი საჭიროების მქონე პირთათვის სადღეღამისო სერვისების გასაწევად, რაც ასევე მოიცავს სამედიცინო, ფსიქოლოგიური და სხვა გადაუდებელი ტიპის დახმარებების უზრუნველყოფას.⁹⁰

გრძელვადიანი დამოუკიდებელი სოციალური საცხოვრისი

გრძელვადიანი დამოუკიდებელი სოციალური საცხოვრისი მთლიანად აკმაყოფილებს სათანადო საცხოვრისის სტანდარტებს. უსახლკარო პირის განთავსება ასეთ საცხოვრისში ითვალისწინებს პირის სრულ რესოციალიზაციას იმგვარად, რომ პროგრამის დასრულების შემდეგ პირს შეეძლოს ამავე საცხოვრისში დარჩენა და ქირავნობის ურთიერთობის გაგრძელება სხვა ნებისმიერი დამქირავებლის მსგავსად. ამგვარ საცხოვრისებს იყენებს კვლევის მიზნებისათვის შესწავლილი სახელმწიფოების უმეტესობა, მათ შორის, ფინეთი, დანია და შვედეთი.⁹¹

87 Housing First Guide, Europe. Nicholas Pleace. Chapter 1, Page 9.

88 Housing First Guide, Nicloas Pleace. Chapter 4 Delivering Housing. P.7

89 Breaking down the myths: Providing and managing housing services for homeless people A toolkit for housing practitioners. P. 14. Feantsa

90 Breaking down the myths: Providing and managing housing services for homeless people A toolkit for housing practitioners. Feantsa. Chapter 2.3.P.9.

91 იქვე, თავი 2.4 გვერდი 8.

4.1.1.2. დროებითი საცხოვრისის სერვისები

დროებითი საცხოვრისები უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის „საფეხურებრივი მოდელის“ მახასიათებელი სერვისებია, სადაც ბენეფიციართა განთავსება მიზნად ისახავდა გრძელვადიან საცხოვრისში განსახლებისათვის მათ მომზადებას. საცხოვრისის სერვისების ახალ მოდელზე გადასვლასთან ერთად, ევროპის სახელმწიფოთა დიდი ნაწილი, მათ შორის, ფინეთი და გერმანია, მისწრაფვიან დროებითი ტიპის საცხოვრისების მთლიანად გაუქმების ტენდენციისაკენ. ფინეთის მიერ შემუშავებულმა უსახლკარობის სტრატეგიამ⁹² მიზნად დაისახა არსებული თავშესაფრების კონცეფციის მოდიფიკაცია, რაც გაითვალისწინებდა დროებითი საცხოვრისების დეინსტიტუციონალიზაციას და მათ გარდაქმნას გრძელვადიანი ტიპის საცხოვრისად. გერმანია კი სრულად ხურავს დროებითი ტიპის საცხოვრისებს. მათი სტრატეგიების თანახმად, საცხოვრისის უფლების რეალიზაცია მხოლოდ გრძელვადიანი საცხოვრისის შეთავაზებით უნდა განხორციელდეს.⁹³ მიუხედავად ამისა, დროებითი საცხოვრისები ჯერ კიდევ მოქმედებს მთელ რიგ სახელმწიფოებში, თუმცა მათი გამოყენების შემთხვევები და პირობები მკაცრად რეგლამენტირებული. დროებითი საცხოვრისის ტიპებიდან გამოიყენება ორი მათგანი: გადაუდებელი (სასწრაფო) და ტრანზიტული თავშესაფრები.

გადაუდებელი (სასწრაფო) თავშესაფარი

გადაუდებელი (სასწრაფო) თავშესაფარი, როგორც წესი, მოიცავს ღამის გასათევ თავშესაფრებს, ჰოსტელებს, სანოლისა და საუზმის კომბინირებულ პაკეტს (Bed and Breakfast). ასეთი საცხოვრისები ფინანსდება სოციალური ბიუჯეტის თანხით და იმართება მუნიციპალური ან სახელმწიფო სოციალური სერვისების ფარგლებში, თუმცა ისეთ ქვეყნებში, სადაც უსახლკარობის უზრუნველყოფის სოციალური სისტემა შედარებით ნაკლებგანვითარებულია (ჩეხეთი, პოლონეთი), ასეთი თავშესაფრის მართვა არასამთავრობო ორგანიზაციებს აქვთ მინდობილი⁹⁴. გადაუდებელი თავშესაფრების ადმინისტრირებისას, მნიშვნელოვანია, უზრუნველყოფილი იყოს მათი დროებითი ბუნება და სერვისში ხანგრძლივად პირის დარჩენის, გამორიცხვა. თავშესაფარი არ უნდა იქცეს ინსტიტუციად და მისი დატოვების შემდეგ, საცხოვრისის საჭიროების არსებობის შემთხვევაში, პირს სახელმწიფო უნდა სთავაზობდეს ალტერნატიულ, გრძელვადიან საცხოვრისს.⁹⁵ უსახლკარობის პრაქტიკის კვლევა⁹⁶ ევროპის ქვეყ-

92 Finland - National Report Housing Solutions for People who are homeless FEANTSA Annual Theme 2008 Housing and Homelessness .

93 Feantsa European Report The role of housing in pathways into and out of homelessness Annual Theme 2008 Housing and Homelessness. P. 8.

94 Breaking down the myths: Providing and managing housing services for homeless people A toolkit for housing practitioners. P. 7. Feantsa

95 იქვე. გვ 8.

96 Feantsa European Report The role of housing in pathways into and out of homelessness Annual Theme 2008 Housing and Homelessness. P. 9

ნებში ადასტურებს, რომ ხანგრძლივი ცხოვრება ინსტიტუციონალიზებულ სტრუქტურაში უარყოფითად აისახება უსახლკარო პირთა უნარ-ჩვევებზე და რაც უფრო ხანგრძლივია ინსტიტუციაში ცხოვრების გამოცდილება, მით მეტად სუსტდება პირის რენიტეგრაციისა და რესოციალიზაციის შესაძლებლობები. ამ დაკვირვებების გათვალისწინებით, სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ გადაუდებელი თავშესაფრების გამოყენება მხოლოდ საგამონაკლისო შემთხვევებში, სასწრაფო და გადაუდებელი საჭიროების საპასუხოდ.

ტრანზიტული თავშესაფარი

ტრანზიტულ თავშესაფარში ბენეფიციარი კონკრეტული სტატუსის მინიჭების საფუძველზე და ამ სტატუსის არსებობის ვადით თავსდება. აღნიშნული ტიპის თავშესაფრები შვედეთში, დანიაში, გერმანიაში, ინგლისსა და სხვა ქვეყნებში გამოიყენება ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფრებად, ძალადობის შემთხვევის აღმოფხვრამდე. ტრანზიტული თავშესაფრის ბუნება ასევე გულისხმობს, რომ მასში პირის განთავსების პირობის ამონურვის შემდეგ შესაბამისი ბენეფიციარი საჭიროების არსებობისას აუცილებელი წესით გადამისამართება გრძელვადიან საცხოვრისში.⁹⁷

4.1.2. სოციალური სერვისები

უსახლკარობის პრევენციის, რენიტეგრაციისა და რეაბილიტაციის სოციალური სერვისები, რომელიც ბენეფიციართა საჭიროებაზეა მორგებული, მიზნად ისახავს უსახლკარობის რისკის იდენტიფიცირებას და მათ აღმოსაფხვრელად თანმიმდევრულ მუშაობას, ხოლო უსახლკარობაში მყოფი პირებისათვის, მონყვლადობის კონკრეტული ნიშნის მიხედვით შესაბამის სისტემატურ მხარდაჭერას, რის შედეგადაც ბენეფიციარი გრძელვადიანად ჩაებმება მონყვლადობის კონკრეტული ნიშნის დაძლევის პროცესში.⁹⁸

4.1.2.1. უსახლკარობის პრევენციის სერვისები

კვლევის მიზნებისათვის შესწავლილი სახელმწიფოები უსახლკარობასთან ბრძოლის ძირითად მეთოდად უსახლკარობის პრევენციას მიიჩნევენ, რამდენადაც უსახლკარობაში გადასული პირის რესოციალიზაცია და რენიტეგრაცია გაცილებით მძიმე და გრძელვადიანად გადასატრელები პრობლემაა, ვიდრე რისკების იდენტიფიცირების საფუძველზე პირის უსახლკარობის პრევენცია.

97 იქვე, გვ.8.

98 Housing First Guide, Chapter 2. Core principles of Housing First. Page 8: <http://www.housingfirstguide.eu/website/wp-content/uploads/2016/HFG/Chapter2.pdf>

უსახლკარობის პრევენციის მიზანი უნდა გასდევდეს სახელმწიფო პოლიტიკას ყველა იმ მიმართულებით, რომელიც შესაძლოა, წარმოშობდეს უსახლკარობის საფრთხეებს. ამასთან, სახელმწიფოების პრევენციული მიდგომა გამოიხატება კონკრეტული პრევენციის სერვისების განვითარებაში, რაც სახელმწიფო და რეგიონულ დონეზე უსახლკარობის წინააღმდეგ არსებული პოლიტიკის ნაწილს წარმოადგენს.⁹⁹ პრევენციის სერვისების შემუშავება უნდა პასუხობდეს იმ ფაქტორებს, რაც იწვევს უსახლკარობას კონკრეტულ საზოგადოებასა და ქვეყანაში. მაგალითად, ნიდერლანდებში უსახლკარობის პრევენციის სერვისების ძირითადი ფოკუსია სამუშაოს დაკარგვის, ავადმყოფობის, პარტნიორის დაკარგვისა თუ განქორწინების შემთხვევების შესწავლა უსახლკარობის რისკებთან კავშირში და სათანადო მხარდამჭერი სერვისების შეთავაზება ამ შემთხვევებით დაზიანებული პირებისათვის.¹⁰⁰ უსახლკარობის პრევენციის სერვისები ასევე ფართოდ დაინერგა დანიაში,¹⁰¹ სადაც ფინანსური რისკის, მათ შორის, საბანკო დავალიანებების მქონე პირთა გასაძლიერებლად შემუშავდა კონკრეტული ფინანსური შეღავათებისა და მხარდაჭერის სისტემა¹⁰² და ბინის ქირის დავალიანების მქონე ბენეფიციართა სამართლებრივი და ქონებრივი კონსულტირების პრევენციული სერვისები.

4.1.2.2. სარეაბილიტაციო სერვისები

სარეაბილიტაციო სერვისები არის პირის ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული მომსახურებები, რაც ბენეფიციარის ჩართულობით, უსახლკარო პირის ჯანმრთელობის კონკრეტულ პრობლემაზე სისტემურ და თანმიმდევრულ მუშაობას ისახავს მიზნად. აღნიშნული მოდელი აღიარებს ბენეფიციარის არჩევანის უფლებას. შესაბამისად, სოციალური მუშაკის ფუნქციაა, დაარწმუნოს ბენეფიციარი, აირჩიოს მისთვის საუკეთესო გზა.¹⁰³ მაგალითად, მკურნალობის კურსი ნივთიერებებზე დამოკიდებული პირისათვის არ გულისხმობს კონკრეტული ნივთიერების სამუდამოდ აკრძალვას, არამედ, მეთოდური მიდგომით ცდილობს, მოამზადოს ბენეფიციარი დამოკიდებულების უარყოფისაკენ. ამ მეთოდით, სარეაბილიტაციო სერვისი ორიენტირდება პირის მდგომარეობის სისტემატური გაუმჯობესების პროცესზე, არა საბოლოო მიზნის მიღწევის ამოცანაზე, არამედ ბენეფიციარის მუდმივ გაძლიერებასა და მხარდაჭერაზე, ასეთი საჭიროების არსებობის

99 Better Than Cure? The Role of Homelessness Prevention. Feantsa, Homelessness in Europe, Winter, 2013. P.4:

100 Prevention of Evictions by Social Housing Organisations in the Netherlands By Nathalie Boerebach Head of Social Affairs, Aedes, Dutch Association of Social Housing Organisations, Netherlands. P. 12.

101 Preventing Homelessness: The Example of Odense Municipality By Tom Rønning, 1 Strategic Housing Consultant, Social and Labour Department, Odense Municipality, Denmark. P. 4

102 Prevention of Evictions by Social Housing Organisations in the Netherlands By Nathalie Boerebach, Head of Social Affairs, Aedes, Dutch Association of Social Housing Organisations, Netherlands

103 Pleace, N. (2008) Effective Services for Substance Misuse and Homelessness in Scotland: Evidence from an International Review Edinburgh: Scottish Government <http://www.gov.scot/Resource/Doc/233172/0063910.pdf>

მთელი პერიოდის განმავლობაში.¹⁰⁴ მაგალითად, საფრანგეთში ბოლო წლების განმავლობაში, ჩამოყალიბდა კონცეფცია, რომლის თანახმადაც, ალკოჰოლსა და ნარკოტიკულ ნივთიერებებზე დამოკიდებული ყველა პირისათვის დეტოქსიკაცია ან მავნე ნივთიერებების აკრძალვა (დამსჯელობითი ღონისძიებები) არ არის უნივერსალური გამოსავალი.¹⁰⁵ საფრანგეთში აღნიშნული სერვისი რისკის შემცირების პრინციპით იმართება და ეყრდნობა ჰოლისტურ მიდგომას, რომლის თანახმადაც, პირის მოწყვლადობა სტრუქტურული, სოციალური და ეკონომიკური მიზეზებითაა განპირობებული. შესაბამისად, უნდა შემცირდეს მისი გამომწვევი მიზეზები და აღმოიფხვრას ის რისკი, რამაც მავნე ნივთიერებებზე დამოკიდებულება შეიძლება გამოიწვიოს.¹⁰⁶

4.1.2.3. რეინტეგრაციის სერვისები

რეინტეგრაციის სერვისების მიზანია, უზრუნველყოს პირის რეინტეგრაცია საზოგადოებაში. კერძოდ, მისი მთავარი ამოცანაა, უსახლკარო პირი თავს საზოგადოების სრულფასოვან წევრად მიიჩნევდეს. რეინტეგრაციის სერვისები კარგადაა განვითარებული რუმინეთში¹⁰⁷, სადაც, მაგალითად, ინსტიტუციებიდან გამოსული პირების მდგომარეობა და რისკი წინასწარ ფასდება და ამ შეფასების მეშვეობით ვითარდება კონკრეტული მხარდაჭერის მექანიზმები, როგორცაა არასრულწლოვანთა თავშესაფრიდან გამოსული პირებისათვის შექმნილი სასწავლო სტიპენდიების პროგრამა, მათი განათლების მხარდასაჭერად; დაფინანსებული ტექნიკუმებისა და პროფესიული სასწავლებლების შეთავაზება, მომავალი ხელობისა და უნარ-ჩვევების დასაუფლებლად და სხვა. სარეინტეგრაციო სერვისები არ არის წინასწარ განსაზღვრული კონკრეტული შეთავაზებებით და სრულად ეფუძნება და ერგება ბენეფიციარის რეალურ საჭიროებებს. რეინტეგრაციის სერვისები ასევე ითვალისწინებს მორალურ, ფსიქოლოგიურ და სხვა სახის მხარდაჭერით სერვისებს, უსახლკარო პირებში მათი მნიშვნელობის განცდის აქტუალიზების გზით. აღნიშნული შესაძლებელია, მოიცავდეს ოჯახთან/ახლობლებთან დაბრუნებასა და კომუნიკაციაში დახმარებას, სახელოვნებო თერაპიას თუ სამოხალისეო საქმიანობაში ჩაბმას. სარეაბილიტაციო სერვისებს იყენებს არაერთი ქვეყანა, მათ შორის, ამ ტიპის პრაქტიკა განსაკუთრებულადაა განვითარებული ინგლისსა და ფინეთში.¹⁰⁸

104 Housing First Guide, Europe. Nicholas Pleace. Chapter 8.

105 ეფუძნება ექიმ კლოდ ოლივერსტეინის, 1970 წლებში განვითარებულ თეორიას საფრანგეთში.

106 11 Dr. Claude Olivenstein was influential in introducing the concept of harm reduction in France in the 1970s.

107 Challenges to Overcome When Leaving Care: the Case of Romania By Sabina Nicolae, Executive Director, Samusocial din Romania, Romania. P. 18.

108 The role of housing in pathways into and out of homelessness Annual Theme 2008 Housing and Homelessness. Feantsa. P 32-33.

4.1.3. სოციალური სერვისების მართვის მეთოდები

შესწავლილი ქვეყნების გამოცდილების თანახმად, სოციალურ სერვისს, გრძელვადიან საცხოვრისში განსახლებული უსახლკარო პირი იღებს მისი საჭიროებების ინდივიდუალურად და ზუსტად შეფასების შემდეგ. უსახლკარო პირებში გამოვლენილი ყველაზე ხშირი მონყვალადობის ფორმებია ფსიქოსოციალური საჭიროება, ფსიქოლოგიური კრიზისები, ალკოჰოლსა თუ ნარკოტიკზე დამოკიდებულება, შეზღუდული შესაძლებლობა და სხვა.¹⁰⁹ რამდენადაც საჭიროებები მრავალფეროვანია, სახელმწიფოები არ ავითარებენ სოციალური სერვისების წინასწარ განსაზღვრულ პაკეტს, არამედ საჭიროებების შესწავლისა და სერვისის მართვის სისტემების მეშვეობით, გრძელვადიან საცხოვრისში ბენეფიციარის განთავსების შემდეგ საცხოვრისშივე უზრუნველყოფენ მას საჭირო მხარდაჭერით. კვლევის მიზნებისათვის, არსებულ მიდგომებს შორის გამოიკვეთა სერვისების მიწოდების პროცესის ადმინისტრირების ორი ძირითადი ფორმა: ინტენსიური საქმის მენეჯმენტი (Intensive Case Management (ICM)) და ასერტიული სათემო მიდგომის გუნდი (An assertive community treatment (ACT) team).

4.1.3.1. ინტენსიური საქმის მენეჯმენტი

ინტენსიური საქმის მენეჯმენტის მეთოდი უსახლკაროთათვის სოციალური სერვისების მართვის ისეთი ფორმაა, სადაც ბენეფიციარის საქმეს ადმინისტრირებას უწევს ჯანდაცვის ან სოციალური საკითხების პროფესიონალი, რომელიც ბენეფიციარის მდგომარეობის სისტემატური მონიტორინგის საფუძველზე აფასებს მის საჭიროებებს. საჭიროებების შეფასება პროაქტიულია და პრევენციული სერვისების ფარგლებში იდენტიფიცირებული რისკფაქტორების მონიტორინგის გარდა, მოიცავს უსახლკარო ბენეფიციარის არსებული მდგომარეობის შეჭამებას. სოციალური მუშაკის დასკვნა და მისი მოსაზრება შესათავაზებელი სერვისის კონკრეტული ფორმის შესახებ ინტეგრირდება ბენეფიციარის ხედვასთან, რაც აისახება რეკომენდებული სერვისის შესახებ გადაწყვეტილებაში.¹¹⁰ შეფასების შემდეგ სოციალური მუშაკი ბენეფიციარს შესაბამის სახელმწიფო სერვისში ამისამართებს, რის შემდეგად ინტენსიურად აკონტროლებს მის მიმართ ადეკვატური და ხარისხიანი სერვისის მიწოდების პროცესს. იმ შემთხვევაში, თუ ბენეფიციარი არ საჭიროებს კომპლექსურ სერვისს, სოციალური მუშაკი თავად უწევს მას შესაბამის სამედიცინო ან ფსიქოლოგიურ დახმარებას, საჭიროების ვადით.

109 Housing First Guide, Europe. Nicolas Pleace, Chapter 1.:

110 Finish Homelessness and its' Characteristics: http://www.housingfirst.fi/en/housing_first/homelessness_in_finland/finnish_homelessness_and_its_characteristics

4.1.3.2. ასერტიული სათემო მიდგომის გუნდი

ასერტიული სათემო მიდგომის გუნდი უსახლკაროთა შორის ყველაზე მწვავე საჭიროებების მქონე მოწყვლადი ჯგუფების, მათ შორის, ფსიქოსოციალური საჭიროებებისა და დამოკიდებულების მქონე პირებისთვისაა განკუთვნილი. აღნიშნული სერვისის გულისხმობს ბენეფიციარის დასახმარებლად მულტიდისციპლინარული ჯგუფის მუშაობას, სადაც ჯანდაცვის მრავალდარგოვანი სერვისის პროფესიონალები არიან გაერთიანებულნი და ბენეფიციარს გვემურ თუ გადაუდებელ დახმარებას უწევენ. ჯგუფი მუშაობას იწყებს სოციალური მუშაკის მიერ ბენეფიციარის საჭიროებების შეფასების შემდეგ. ჯგუფის გადანაცვებით, საჭიროების შემთხვევაში ხდება კონკრეტული სპეციალისტის დამატება ან გამოკლება ჯგუფის შემადგენლობიდან. პროცესის ფარგლებში შეთავაზებული სამკურნალო სერვისები არ ატარებს იძულებით ხასიათს. კონკრეტული სამედიცინო სერვისის განვევამდე ბენეფიციართან ერთად ხანგრძლივად მუშაობს ფსიქოლოგი, ბენეფიციარისათვის მისი შეთავაზებების ასხნისა და სწორი მიმართულების მიცემის მიზნით. ორივე სისტემა აქტიურად აქვთ დანერგული და ბენეფიციარის საჭიროების მიხედვით იყენებენ დანია, საფრანგეთი, შვედეთი და ნორვეგია.¹¹¹

4.2. უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სერვისები საქართველოში

შესწავლილი ქვეყნების გამოცდილება აჩვენებს, რომ უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სერვისების კონკრეტული მოდელი, რომელიც, როგორც წესი, გრძელვადიანი და დროებითი/ტრანზიტული სერვისების ერთობლიობას გულისხმობს, ეფუძნება უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფოს ზოგად პოლიტიკას, ორიენტირებულია საცხოვრისის უფლების საუკეთესო სტანდარტებით რეალიზებაზე, ითვალისწინებს ბენეფიციარის კონკრეტულ საჭიროებებს და მისი შეთავაზება ხდება ამგვარი საჭიროების სრულად დაძლევაზე.

კვლევა აჩვენებს, რომ საქართველოში უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სერვისები არ არის განვითარებული და ცალკეული მუნიციპალიტეტების მცდელობები, უსახლკარობის ჩანასახოვანი სერვისებით უპასუხონ უსახლკაროთა კონკრეტულ საჭიროებებს, არ ქმნის უსახლკარობის პრევენციისა და მასზე რეაგირების ეფექტიან და თანმიმდევრულ სისტემას.

111 The Housing First Guide, Europe, Nicholas Please, June, 2016. Chapter 3.2.1. (Organizing Support). P. 43

საქართველოში ფაქტობრივად არ მოქმედებს უსახლკარობის დაძლევის გრძელვადიანი სერვისები, რაც დღეს უსახლკარობასთან ბრძოლის მთავარ და ყველაზე ეფექტიან რეაქციულ სტრატეგიად მიიჩნევა. სახალხო დამცველი ასევე უსვამს ხაზს საცხოვრისის საჭიროების წინაშე მყოფ მოქალაქეთა მხარდ მიმართვიანობაზე მუნიციპალურ ორგანოებში და მათ უუნარობაზე, შექმნან უსახლკარობასთან ბრძოლის გრძელვადიანი სერვისები.¹¹² საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების მხარდაჭერით განხორცილებული გრძელვადიანი სოციალური საცხოვრისის პროგრამის დანერგვის მცდელობა თბილისში, მუნიციპალიტეტის მხრიდან სათანადო ადმინისტრირების სისტემის არარსებობის გამო, ფაქტობრივად, ვერ განხორციელდა. სოციალურმა საცხოვრისმა დაკარგა პირვანდელი დანიშნულება და ადმინისტრირების პროცესის არარსებობამ სოციალური საცხოვრისის სერვისის მომავალში სხვა ბენეფიციარების მიერ გამოყენების შეუძლებლობა განსაზღვრა.¹¹³

ამდენად, დღეს უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სერვისების სისტემას ქმნის მუნიციპალურ დონეზე უსახლკაროთა მცირე ჯგუფებისათვის მოქმედი დროებითი სერვისები, რომლებიც მხოლოდ ცალკეულ თვითმმართველობებში არსებობს და ცენტრალურ დონეზე მოქმედი ზრუნვის, მკურნალობისა თუ რეაბილიტაციის სპეციალიზებული სერვისები მიზნობრივი ჯგუფებისათვის, რომელთაც ტრანზიტული ბუნება აქვთ ან წარმოადგენენ ხანგრძლივადიან ინსტიტუციებს. ცენტრალური ხელისუფლების მართვაში არსებული სერვისები, რომელიც გაანალიზებულია წინამდებარე თავში, არ არის შექმნილი უსახლკარობის დაძლევის მიზნით, თუმცა თავის თავში დროებითი ცხოვრების კომპონენტსაც მოიცავს.

საქართველოში უსახლკარობის სერვისების დღეს მოქმედი მოდელი, რომელიც სახელმწიფო ხედვის არარსებობის, უსახლკარობის, როგორც მნიშვნელოვანი გამოწვევის, არალიარებისა და არაპრიორიტეტულობის პირობებში განვითარდა, მნიშვნელოვნადაა აცდენილი საცხოვრისის უფლებრივ სტანდარტებს, უსახლკაროთა რეალურ საჭიროებებს და იმეორებს არაერთი ქვეყნის მხრიდან უსახლკარობასთან ბრძოლის უარყოფილ ხედვას.

4.2.1. მუნიციპალურ დონეზე არსებული უსახლკარობის დროებითი სერვისები

რამდენადაც ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში უსახლკარობის დაძლევის გრძელვადიანი სერვისები არ არის განვითარებული და უსახლკარობაზე ორიენტირებულ სერვისებს მხოლოდ დროებითი ან ტრანზიტული ბუნება აქვთ, წინამდებარე თავში განხილულია მუნიციპალურ დონეზე არსებული ის დროებითი სერვისები, რომლებიც

112 უფლება სათანადო საცხოვრისზე, სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში, 2015 წწ. გვ: 15 <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3282.pdf>

113 იხ. ნაწილი II, თავი 2.4.1.1. "სოციალური საცხოვრისის ლიმიტები და სოციალური გარიყულობა საცხოვრისის ბენეფიციარებს შორის" გვ. 89

უშუალოდ საცხოვრისის საჭიროებას მიემართება. ამ მიზნით, კვლევა შეისწავლის და აანალიზებს სამიზნე მუნიციპალიტეტებში მოქმედ საცხოვრისის დროებითი სერვისის ორ ფორმას, როგორცაა, უსახლკართა ბინის ქირის უზრუნველყოფისა და გადაუდებელი (სასწრაფო) თავშესაფრის სერვისები.

4.2.1.1. უსახლკართა ბინის ქირის უზრუნველყოფის სერვისი

ბინის ქირის უზრუნველყოფის სერვისი ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში საცხოვრისის დროებითი სერვისია, რომლის მიზანი უსახლკარო ოჯახებისათვის გარკვეული პერიოდით საცხოვრისის ქირით უზრუნველყოფაა. კვლევის ფარგლებში შესწავლილ ყველა მუნიციპალიტეტში მოქმედებს ბინის ქირის უზრუნველყოფის პროგრამები, რომლებიც სხვადასხვა მიზნობრივი ჯგუფისათვის, კონკრეტული კრიტერიუმების დაკმაყოფილების შემთხვევაში, ბინის ქირით უზრუნველყოფას წინასწარ დადგენილი ვადით ითვალისწინებს.

სერვისის დროებითი ბუნება

კვლევა აჩვენებს, რომ სამიზნე მუნიციპალიტეტებში მოქმედი ბინის ქირის უზრუნველყოფის სერვისები მიმართულია საცხოვრისის სრულად არმქონე ოჯახების საჭიროებების დაკმაყოფილებისკენ და თითოეული მათგანი წინასწარ განსაზღვრული ვადით არის ლიმიტირებული. მაგალითად, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის გამგეობების მიერ უსახლკარო პირთა უზრუნველსაყოფად, შესაბამისი კრიტერიუმების დაკმაყოფილების შემთხვევაში, ბინის ქირის კომპენსაციის სერვისი მოიცავს განსაზღვრულ ვადას, რომელიც არ აღემატება მიმდინარე საბიუჯეტო წელს, ხოლო შესაბამისი გადაწყვეტილების შემთხვევაში, ითვალისწინებს გაგრძელებას არა უმეტეს 24 თვემდე¹¹⁴. თბილისის მუნიციპალიტეტის მსგავსად, სერვისით სარგებლობას კონკრეტულ ვადას უკავშირებს ლაგოდების მუნიციპალიტეტის მიერ საცხოვრისის საჭიროების მქონე პირთა უზრუნველსაყოფად სოციალური დაცვის ბიუჯეტით გათვალისწინებული ბინის ქირის ანაზღაურების პროგრამა, რომლის ხანგრძლივობა 6 თვით განისაზღვრება.¹¹⁵

პროგრამის დროითი შეზღუდვიდან გამომდინარე, ბინის ქირის უზრუნველყოფის სერვისი ბენეფიციარების მდგომარეობას დროებით, მხოლოდ ქირის არსებობის ვადით აუმჯობესებს, რაც პროგრამის მთავარ ხარვეზს წარმოადგენს. საქართველოს

114 ქ. თბილისის მთავრობის #1312 დადგენილება, ქ. თბილისში დანგრეული და საცხოვრებლად გამოუსადეგარი სახლების მცხოვრებთა კომპენსაციის პროგრამის განხორციელების ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ. 2012 წლის 26 დეკემბერი.

115 ლაგოდების მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება #1. 2015 წლის 16 იანვარი. ლაგოდების მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის 2015 წლის პროგრამისა და ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ.

სახალხო დამცველი სპეციალურ ანგარიშში მუნიციპალიტეტების მიერ ბინის ქირის პროგრამასთან დაკავშირებით გრძელვადიანი, სტაბილური საცხოვრისის სერვისების განვითარების აუცილებლობაზე მიუთითებს და აღნიშნავს, რომ უსახლკარო პირების ბინის ქირით დაკმაყოფილება შესაძლებელია, განვიხილოთ უსახლკარობის დაძლევის ერთ-ერთ და არა ძირითად საშუალებად.¹¹⁶ თუმცა საბინაო ფონდების, გრძელვადიანი საცხოვრისისა და უსახლკარობის სხვა სერვისების განვითარების პირობებში, ბინის ქირის უზრუნველყოფის პროგრამა უსახლკარო ოჯახთა უზრუნველყოფის ძირითად და ერთადერთ სერვისად რჩება.

საცხოვრისის სერვისების დროებითი და არასტაბილური ხასიათი ასევე განაპირობებს მის მიმართ ბენეფიციარების უნდობლობას, რაც დამატებით გამოწვევაა სახელმწიფოსათვის პროგრამაში ბენეფიციართა ნაწილის ჩართვის პროცესში. თბილისის მასშტაბით წარმოებული კვლევა ადასტურებს, რომ თვითდახმარების მიზნით სახელმწიფო ობიექტებში უნებართვოდ მცხოვრები პირები არ თანხმდებიან სახელმწიფოს მხრიდან შეთავაზებულ ქირის კომპენსაციას, სწორედ მისი დროებითი და არასტაბილური ხასიათის გამო, რომლის ვადის ამონურვის შემთხვევაში, ქირით განსახლებული ოჯახების საცხოვრისის პერსპექტივები ბუნდოვანია.¹¹⁷

შედეგად, უსახლკარობის დაძლევის გრძელვადიანი სერვისების არარსებობის პირობებში, სახელმწიფოს მხრიდან განული ფინანსური რესურსის მიუხედავად¹¹⁸, ბინის ქირის უზრუნველყოფის სერვისი შეიძლება მხოლოდ დროებითი რეაგირების მექანიზმად ჩაითვალოს, რაც გრძელვადიან პერსპექტივაში ვერ ჭრის უსახლკარობის პრობლემას და შინაარსს აცლის მის დროებით/ტრანზიტულ ბუნებას, რამდენადაც არ ემსახურება უსახლკარობის დაძლევის მიზანს.

სერვისით სარგებლობის პირობები ბლანკეტურია და არ ითვალისწინებს ბენეფიციარების ინდივიდუალურ საჭიროებებს

სერვისების შინაარსის ანალიზი მუნიციპალიტეტების მიხედვით აჩვენებს, რომ ყველა შემთხვევაში, პროგრამით სარგებლობის პირობები ბლანკეტურია და სხვადასხვა საჭიროების მქონე უსახლკარო ჯგუფებს ერთსა და იმავე ტიპის მომსახურებას

116 უფლება სათანადო საცხოვრისზე. სახალხო დამცველის 2015 წლის სპეციალური ანგარიში. გვერდი: 16. ხელმისაწვდომია ბმულზე: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3282.pdf>;

117 იხ. ნაწილი II, თავი 4.2.2. შეთავაზებული სერვისის არასათანადოობა, გვ. 105

118 დიდუბის რაიონის გამგეობამ 2014 წლის განმავლობაში 21750 ლარის დახმარება გაუწია 12 ოჯახს, ხოლო 2015 წლის მხოლოდ 5 თვის განმავლობაში – 69814,50; ისნის რაიონის გამგეობა 223 ბენეფიციარზე ყოველთვიურად ხარჯავს 60365 ლარს; სამგორის რაიონის გამგეობამ 2014 წელს ბინის ქირის კომპენსაციისათვის დახარჯა 360920,00 ლარი, ხოლო 2015 წლის 5 თვის განმავლობაში – 198100,00; გლდანის რაიონის გამგეობამ 2014 წლის განმავლობაში ქირაზე დახარჯა 129 930 ლარი (64 ოჯახი), ხოლო 2015 წლის 5 თვის განმავლობაში – 101 690 ლარი (წყარო: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ისნის რაიონის გამგეობის 2015 წლის 24 ივნისის 3018989 წერილი; ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის სამგორის რაიონის გამგეობის 2015 წლის 24 ივნისის 3019030 წერილი; ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის გლდანის რაიონის გამგეობის 2015 წლის 26 ივნისის 3022609 წერილი.)

სთავაზობს, რაც ხშირად არაადეკვატურია კონკრეტული ბენეფიციარის საჭიროების დაკმაყოფილების მიზნებისათვის.

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის გამგეობები ბინის ქირის კომპენსაციას გასცემს არა უმეტეს 300 ლარის ოდენობით. მხოლოდ საგამონაკლისო შემთხვევებში, ქ. თბილისის მთავრობის თანხმობის არსებობისას, შესაძლებელია თანხის რაოდენობის გაზრდა. კონკრეტული ლიმიტირებული თანხის ფარგლებში ხორციელდება ანალოგიური პროგრამები სხვა მუნიციპალიტეტების შემთხვევაშიც. შესაბამისად, ბინის ქირის საკომპენსაციო თანხა წინასწარ არის ფიქსირებული და არ ითვალისწინებს ბენეფიციარი შინამეურნეობის ინდივიდუალურ გამოწვევებს, მათ შორის, ნევრთა რაოდენობას, ტერიტორიულ მდებარეობას, სოციალური ქსელების შენარჩუნების პერსპექტივას თუ შინამეურნეობის ნევრთა ინდივიდუალურ საჭიროებებს. კვლევის ფარგლებში მოპოვებული ემპირიული მასალაც ცხადყოფს, რომ ინდივიდუალური საჭიროებების გათვალისწინებლობა მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს პროგრამის ბენეფიციარებისათვის. კერძოდ, ბინის ქირის საკომპენსაციო თანხის ბლანკეტურობა და მისი სიმცირე ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტში არსებული ქირის საბაზრო ფასებთან შედარებით აიძულებს ბენეფიციარებს, დაიქირავონ მძიმე მდგომარეობაში არსებული საცხოვრისები.¹¹⁹

ბინის ქირის ანაზღაურების პროგრამის ბენეფიციართა ვიწრო სამიზნე ჯგუფი

ბინის ქირით დაკმაყოფილების სერვისის ერთ-ერთ ნაკლოვანებას წარმოადგენს, აგრეთვე, მისი მიმართება უსახლკართო კონკრეტულ ჯგუფზე და არა საცხოვრისის საჭიროების მქონე სხვადასხვა შინამეურნეობაზე. ეს შეზღუდვა სერვისის ბენეფიციარებიდან გამორიცხავს რეალობაში არსებულ საცხოვრისის საჭიროების მქონე არაერთ შინამეურნეობას, რაც განსაკუთრებულად პრობლემურია საცხოვრისის სხვა ალტერნატიული თუ გრძელვადიანი სერვისების არარსებობის პირობებში.

კერძოდ, შესწავლილი მუნიციპალიტეტების პროგრამების ანალიზი აჩვენებს, რომ ბინის ქირის სერვისი არ მიემართება უსახლკარო პირთა ფართო წრეს, არამედ განკუთვნილია ისეთი ოჯახებისათვის, ვინც დააკმაყოფილებს ქირით განსახლებებისათვის მუნიციპალიტეტების მიერ დადგენილ უსახლკარობის ვიწრო კრიტერიუმებს. აღნიშნული კრიტერიუმები კი, როგორც წესი, უსახლკარობის კონკრეტულ მიზეზებს მიემართება და ამით ამომწურავად შემოსაზღვრავს სერვისით მოსარგებლეთა წრეს. მაგალითად, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მიერ შეთავაზებული ქირის კომპენსაცია განკუთვნილია ისეთი ოჯახებისათვის, რომლებიც რეგისტრირებულნი არიან თბილისში, ქ. თბილისის ტერიტორიაზე საკუთრებაში ან მფლობელობაში აქვთ დანგრეული, ან სხვა მიზეზების გამო, საცხოვრებლად გამოუსადეგარი სახლი, რო-

119 იხ. ნაწილი II, თავი 2.4.2.1. ბინის ქირით დახმარების პროგრამის ლიმიტები და სოციალური გარიყულობა დახმარების მიმღებ ბენეფიციარებს შორის, გვ 90

მელშიც პირი ცხოვრობდა მის ამორტიზებამდე. გარდა ამ პირობებისა, პირი უნდა ადასტურებდეს, რომ მას ან მის ოჯახის წევრს, არ გააჩნიათ ფინანსური საშუალება, საცხოვრისით უზრუნველსაყოფად.¹²⁰ შედეგად, პროგრამაში ვერ მოხვდებიან ისეთი ოჯახები, რომელთაც ეკონომიკური მოწყვლადობის გამო არასდროს ჰქონიათ საკუთარი საცხოვრისი და შესაბამისად, არც დაუკარგავთ ის. ასევე პროგრამის ფარგლებში ვერ ხვდებიან არასათანადო საცხოვრისში მცხოვრები პირები და საცხოვრისის საჭიროების მქონე სხვა შინამეურნეობები.

თბილისში არსებული ბინის ქირის პროგრამით სარგებლობა მხოლოდ გამონაკლისის სახით შეუძლიათ პროგრამის არამიზნობრივ ბენეფიციარებს, რის თაობაზეც გადაწყვეტილებას იღებს გამგებელი, თუმცა რა კრიტერიუმებს ეყრდნობა ის ასეთი გამონაკლისის დაშვებისას, კანონმდებლობით არ არის ნათლად განსაზღვრული. ეს ზრდის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ თვითნებური ან არათანმიმდევრული გადაწყვეტილების მიღების რისკს. კვლევის გუნდმა აღნიშნული პროგრამის ამ მახასიათებელზე დაკვირვების მიზნით, აწარმოა ორი საქმე მყისიერი საჭიროების მქონე უსახლკარო ოჯახების განსახლების მოთხოვნით. ორივე მიეკუთვნებოდა საგამონაკლისო წესით გამგებლის მიერ გადასაწყვეტ შემთხვევას, თუმცა ერთი და იმავე მუნიციპალიტეტის გამგეობამ დააკმაყოფილა სოციალური მოწყვლადობის ნიშნით წარდგენილი ერთი ოჯახის განცხადება, ბინის ქირის უზრუნველყოფაზე, ხოლო მეორე ოჯახს უარი ეთქვა პროგრამით სარგებლობაზე.¹²¹

მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტში მცხოვრებ უსახლკარო პირთა საჭიროებები არაერთგვაროვანია, ბინის ქირის ანაზღაურების მომსახურება ლაგოდების მუნიციპალიტეტის მიერ უსახლკარო პირთათვის შეთავაზებული ერთადერთი სერვისია.

ლაგოდების მუნიციპალიტეტის გამგეობა ბინის ქირით აკმაყოფილებს უსახლკარო ან სტიქიის შედეგად დაზარალებულ ოჯახებს, რომელთა საცხოვრისში ცხოვრება საფრთხეს უქმნის ოჯახის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას და მხოლოდ გამონაკლისის შემთხვევაშია გამგებლის გადაწყვეტილებით შესაძლებელი ასეთი ოჯახების საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფა, ბინის შეძენის გზით. უსახლკარო პირებად კი სოციალურად დაუცველთა ბაზაში რეგისტრირებული გარკვეული ქულის მქონე ოჯახები მიიჩნევიან. კვლევის ფარგლებში მიმდინარე სამართალწარმოების პროცესში ლაგოდების მუნიციპალიტეტში მცხოვრები მრავალშვილიანი ოჯახის მოთხოვნა, მათ სარგებლობაში არსებული ქონების სათანადო საცხოვრისის მდგომარეობაში მოსაყვანად, ვერ დაკმაყოფილდა, პროგრამის მიზნების მათ საჭიროებებთან შეუსაბამობის გამო.

120 ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 29 დეკემბრის დადგენილება # 33-138. მუხლი 2, პუნქტი 1.

121 აღნიშნული ბენეფიციარებიდან ერთი ქუჩაში მცხოვრები ოჯახი, რომელიც მოითხოვდა მყისიერ განსახლებას, გამგეობის მხრიდან დაკმაყოფილდა ბინის ქირის კომპენსაციით. კომპენსაციაზე უარი ეთქვა მრავალშვილიან, არასათანადო საცხოვრისში, უკიდურესად მძიმე პირობებში მყოფ ოჯახს, რომელიც ასევე საჭიროებდა მყისიერ განსახლებას.

ქირის სერვისი, რომელიც 100 ლარის ფარგლებში დახმარებას მოიცავს, ასევე ერთადერთი სისტემატური სერვისია ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტისთვისაც.¹²² აღნიშნული პრაქტიკიდან გამონაკლისს წარმოადგენს და სხვა მუნიციპალიტეტებთან შედარებით მრავალფეროვან სერვისებს სთავაზობს თავის მოქალაქეებს ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი, რომელსაც ბინის ქირის სერვისის გარდა, ბიუჯეტში გაწერილი თანხით ბინის შეძენის, სარემონტოდ მასალის გაცემის პრაქტიკაც აქვს, თუმცა აღნიშნული სერვისები ვერ სწვდება ამგვარი საჭიროების მქონე პირთა ფართო რაოდენობას და სერვისებით დაკმაყოფილებულთა რიცხოვნობა მცირეა.¹²³

სერვისი არ მოიცავს ბენეფიციართა დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობის კომპონენტს

ბინის ქირის უზრუნველყოფის სერვისის ერთ-ერთ ხარვეზს წარმოადგენს პროგრამაში ჩართული შინამეურნეობებისათვის სხვა ტიპის მხარდაჭერითი სერვისების არარსებობა. კერძოდ, სერვისი ქირის კომპენსაციის გარდა არ მოიცავს სხვა სახის სერვისს და სოციალური სამსახურების მხრიდან განსახლებულ ოჯახთან მუშაობის კომპონენტს. შესაბამისად, პროგრამის ფარგლებში და არც მისგან დამოუკიდებლად არ ხდება ბენეფიციარებისათვის სხვა მხარდაჭერითი სერვისების შეთავაზება, მათი დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობისა და უსახლკარობის მდგომარეობის დაძლევის მიზნით.

შედეგად, ბენეფიციარების მიერ ბინის ქირის ანაზღაურების სერვისის ამონურვის შემდეგ უსახლკარობის მდგომარეობის გარდაქმნა უსახლკარო ოჯახების დამოუკიდებელ, ექსკლუზიურ პასუხისმგებლობად და გამოწვევად რჩება, რაც პროგრამის ვადის გასვლის შემდეგ მათ კვლავ უსახლკარობის რისკის წინაშე აყენებს.

სერვისით სარგებლობის ადმინისტრაციული ბარიერები

კვლევა აჩვენებს, რომ სერვისით სარგებლობის ადმინისტრაციული ბარიერები და მისი არაპროაქტიული ადმინისტრირების წესი დამატებით დაბრკოლებებს ქმნის მომსახურების პოტენციური ბენეფიციარებისათვის. უსახლკარობის სერვისების მიღება, არსებული საკანონმდებლო რეგულაციით, მხოლოდ ბენეფიციარის პირადი განც-

122 ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის გამგეობის 2015 წლის 31 დეკემბრის #2175 წერილი.

123 2013 წელს ოზურგეთის მუნიციპალიტეტმა 74 ოჯახს გაუწია საცხოვრისით დახმარება, აქედან 4 მოქალაქეს ერიცხებოდა ყოველთვიური ბინის ქირა, 5 ოჯახისათვის შეიძინეს საცხოვრებელი სახლი, ხოლო 65 ოჯახს სარემონტოდ გამოეყო მასალა. 2014 წელს 96-მა ოჯახმა მიიღო საცხოვრისით დახმარება; აქედან 7-მა ოჯახმა – ბინის ქირა. 2015 წელს დახმარება კვლავ 69 ოჯახს გაენია; აქედან 1-მა მიიღო საცხოვრისი საკუთრებაში, 10-მა – ყოველთვიური ქირა, ხოლო სამმა ოჯახმა – ერთჯერადი დახმარება. 2015 წლის ბოლოს ოზურგეთის მუნიციპალიტეტს დაგეგმილი ჰქონდა 90-ადგილიანი სოციალური საცხოვრისის გახსნა (წყარო: ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის გამგეობის 2015 წლის 24 დეკემბრის წერილი # 5547).

ხადების წარდგენის გზითაა შესაძლებელი.¹²⁴ მუნიციპალიტეტები არ მოქმედებენ პროაქტიულად იმ ბენეფიციარებთან მიმართებით, ვისაც დაბრკოლება აქვს სერვისთან მისაწვდომობის კუთხით.¹²⁵ ეს კი განსაკუთრებით ამძიმებს ფიზიკური და სხვა სახის ბარიერების მქონე პირთა მდგომარეობას.

სერვისის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ხარვეზს ასევე წარმოადგენს მისით სარგებლობისას ბენეფიციარზე დაკისრებული არათანაზომიერი ტვირთი, რაც ბინის მოძიებაში, მის შესაკუთრესთან კომუნიკაციასა და არაერთი ფორმალური პროცედურის დამოუკიდებლად შესრულებაში გამოიხატება. შედეგად, სერვისით სარგებლობის ადმინისტრაციული ბარიერები მნიშვნელოვნად ართულებს ბენეფიციარისათვის სერვისის მიღებას ან სრულად გამოორიცხავს მისით სარგებლობის შესაძლებლობას.¹²⁶

4.2.1.2. გადაუდებელი (სასწრაფო) თავშესაფრები

უსახლკარო პირებისათვის შეთავაზებული სერვისის ერთ-ერთ სახეს წარმოადგენს გადაუდებელი (სასწრაფო) თავშესაფარი, რომელიც განკუთვნილია ქუჩაში მცხოვრები მიუსაფარი პირებისათვის. რამდენადაც სამიზნე მუნიციპალიტეტებიდან მხოლოდ ერთ მათგანში მოქმედებს გადაუდებელი თავშესაფრის სერვისი, კვლევამ მოიცვა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტში, სოფელ დიდი ლილოს მიმდებარე ტერიტორიაზე განთავსებული თავშესაფრის სერვისის შეფასება.

გადაუდებელი (სასწრაფო) თავშესაფრის სერვისი მხოლოდ ქუჩაში მცხოვრებ მიუსაფარ პირებს მიემართება და, თავისი არსით, დროებითია. მიუხედავად იმისა, რომ სერვისი მიუსაფარი პირების მცხიერი საჭიროებების საპასუხოდ შეიქმნა და სასწრაფო/გადაუდებელი თავშესაფრის ბუნება აქვს, მასში დარჩენის ხანგრძლივობა (რაც 10-18 თვეს შეადგენს)¹²⁷ იმთავითვე აცლის სერვისს დროებით ხასიათს და ბენეფიციართა ინსტიტუციონალიზაციის რისკს ქმნის. ამასთან, კვლევა აჩვენებს, რომ თავშესაფრის მდებარეობა დაბრკოლებას ქმნის ბენეფიციართა გადაადგილების, სოციალურ ქსელებსა და დასაქმების ადგილთან წვდომის კუთხითაც, რამაც შესაძლოა, შეამციროს სერვისით მოსარგებლეთა დამოუკიდებელი ცხოვრების შესაძლებლობები და გააღრმავოს მათი გარიყულობის ხარისხი.¹²⁸

124 ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის სამგორის რაიონის გამგეობის 2014 წლის 26 სექტემბრის #2528397 ნერილი.

125 დეტალურად იხ. ნაწილი II, თავი 2.1.2. სოციალური გარიყულობა მიუსაფარ პირებს შორის, გვ. 76

126 დეტალურად იხ. ნაწილი II, თავი 2.4.2.1. ბინის ქირით დახმარების პროგრამის ლიმიტები და სოციალური გარიყულობა დახმარების მიმღებ ბენეფიციარებს შორის, გვ 90

127 თავშესაფარში ცხოვრების ვადა განისაზღვრება 10-დან 18 თვემდე (თავშესაფრის ხელმძღვანელს აქვს უფლება, სოციალურ მუშაკსა და ფსიქოლოგთან კონსულტაციის საფუძველზე მიიღოს გადაწყვეტილება ვადის გაგრძელების შესახებ). (ა(ა)იპ „ლილოს მიუსაფართა თავშესაფრის“ მართვის სამოქმედო ინსტრუქცია, მუხლი 3, პუნქტი 7.)

128 დეტალურად იხ. ნაწილი II, თავი 2.3.1.2. სოციალური გარიყულობა დროებით თავშესაფარში მცხოვრებ პირთა შორის, გვ. 85

გადაუდებელი თავშესაფრის სერვისი, მისი მიზნისა და ბუნების გამო, ყველაზე მოწყვლადი მიუსაფარი პირების მყისიერი საჭიროებების საპასუხო სერვისია, თუმცა, თავშესაფრის შინაგანანწესის მიხედვით, მომსახურების მიმღები პირებიდან გამოირიცხებიან გადაუდებელი საჭიროებების მქონე უსახლკაროები, რომელთაც არ გააჩნიათ თვითმოვლის უნარი, ასევე ალკოჰოლსა თუ ნარკოტიკულ ნივთიერებებზე დამოკიდებული მიუსაფარი პირები.¹²⁹ გარდა ამისა, თავშესაფრით სარგებლობა შეუძლიათ მხოლოდ პირებს, რომელთა რეგისტრაციის მისამართიც ბოლო ორი წლის განმავლობაში არის ქალაქი თბილისი.¹³⁰ შედეგად, სერვისით სარგებლობიდან გამორიცხულნი არიან ბენეფიციარები, რომლებიც მაღალი ალბათობით შესაძლოა იყვნენ გადაუდებელი თავშესაფრის სერვისის გამოყენების აუცილებლობის წინაშე, რაც სერვისის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ხარვეზია.

4.2.2. მოწყვლადი ჯგუფების საცხოვრისის უფლების რეალიზების შესაძლებლობები სერვისების მოქმედ სისტემაში

კვლევამ აჩვენა, რომ მუნიციპალურ დონეებზე არსებული უსახლკარობის სერვისები, როგორც წესი, არ ფარავს სხვადასხვა სახის მოწყვლადობის ნიშნის მქონე პირთა ინდივიდუალურ საჭიროებებს ან პირდაპირ მიუთითებს კონკრეტული ჯგუფების სერვისიდან გამორიცხვის თაობაზე. ამდენად, დღეს მუნიციპალურ დონეზე არსებული უსახლკარობის სერვისების სისტემა, როგორც წესი, არ ხედავს მოწყვლადობის ცალკეულ ნიშნებს და ზოგიერთ შემთხვევაში პირდაპირ დისკრიმინაციულია მათ მიმართ. შედეგად, ეს ჯგუფები უმეტესად იყენებენ ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე განვითარებულ სპეციალიზებულ სერვისებს, რომლებიც არ არის ორგანიზებული საცხოვრისის უფლების რეალიზების მიზნებისათვის, თუმცა მოიცავენ ამგვარ კომპონენტს. ამ თავის მიზანს არ წარმოადგენს სპეციალიზებული სერვისების შეფასება, არამედ მისი მიზანია გამოავლინოს ამ სერვისების ბენეფიციართა საცხოვრისის უფლების რეალიზების საჭიროება და მისით სარგებლობის პრობლემურობა.

კვლევა აჩვენებს, რომ ზრუნვის, სამკურნალო თუ სარეაბილიტაციო დანიშნულებით შექმნილი სპეციალიზებული სერვისები არ გულისხმობს საცხოვრისის რეალიზების მიზანს, თუმცა სახელმწიფო სერვისებში მყოფ პირებს, საცხოვრისის საჭიროების მიუხედავად, არ მიიჩნევს უსახლკარო პირებად. ამასთან, არ ქმნის მათი დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობისა და უშუალოდ საცხოვრისის საჭიროებაზე ორიენტირებულ სერვისებს, რაც სპეციალიზებული სერვისის დატოვების შემდეგ ამ ჯგუფების დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობის მნიშვნელოვანი გარანტიაა. ამგვარი სერვისების არარსებობა, ერთი მხრივ, იწვევს

129 ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობა, განკარგულება # 41.16.1192, აიიპ „ლილოს მიუსაფართა თავშესაფრის“ სამოქმედო ინსტრუქციის მიუსაფართა თავშესაფარში რეგისტრაციის განცხადებისა და მიუსაფარი პირის ხელწერილის ფორმების დამტკიცების თაობაზე.

130 ა(ა)იპ „ლილოს მიუსაფართა თავშესაფრის“ მართვის სამოქმედო ინსტრუქცია, მუხლი 3, პუნქტი „ა“.

ბენეფიციართა განუსაზღვრელი ვადით ინსტიტუციონალიზაციის პრაქტიკას და, მეორე მხრივ, მათი უსახლკარობისა და ხშირად მიუსაფრობის განმაპირობებელი ფაქტორი ხდება.

სპეციალიზებული და ტრანზიტული სერვისების შესწავლის, მათ ადმინისტრირებაზე პასუხისმგებელი პირებისა და ექსპერტების ინტერვიუების გზით გამოვლინდა, რომ უსახლკარობისა და დამოუკიდებელი ცხოვრების რეალიზების პრობლემა განსაკუთრებულად მწვავედ მიემართებათ ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირებს, სახელმწიფო ზრუნვიდან გასულ 18 წელს მიღწეულ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს და ოჯახში ძალადობის მსხვერპლ ქალებს. ამ ჯგუფს მიკუთვნებული პირების ქრონიკული თუ დროებითი უსახლკარობის პრაქტიკას ასევე ადასტურებს კვლევის ფარგლებში მოპოვებული ემპირიული მონაცემები. მასზე დაყრდნობით, ამ ჯგუფის უსახლკარობის მდგომარეობა უმეტესად დამოუკიდებელი ცხოვრების უუნარობისა და შესაძლებლობის არქონიდან, სოციალურ ქსელებთან კავშირის სისუსტიდან გამომდინარე, ღრმა სოციალურ ექსკლუზიას და სახელმწიფო სერვისების არარსებობიდან მომდინარე ინსტიტუციურ მიზეზებს უკავშირდება.¹³¹

ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირების შემთხვევაში მათი ამ ნიშნით მოწყვლადობა ხშირად ხდება უსახლკარობის უშუალო მიზეზი, რამდენადაც მათ მიმართ ხშირია საკუთრების დაკარგვის, ნების გარეშე გასხვისების ან საკუთრების უფლების სხვაგვარი შეზღუდვის შემთხვევები, რაც ამცირებს მათი დამოუკიდებელი ცხოვრების შანსს.¹³²

ერთ-ერთ მთავარ პრობლემად იკვეთება ფსიქიატრიულ დაწესებულებებში მყოფი ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირების ინსტიტუციაში განუსაზღვრელი ვადით დაყოვნების პრაქტიკა, მკურნალობის საჭიროების ამონურვის შემდეგ. საქართველოს სახალხო დამცველის უახლესი სპეციალური ანგარიშის თანახმად, „ფსიქიატრიულ დაწესებულებებში იმყოფებიან პაციენტები, რომელთაც პირობითაც შეიძლება ვუწოდოთ „უვადო“ პაციენტები... ყველა იმ დაწესებულების მენეჯმენტი, სადაც გრძელვადიანი მკურნალობის განყოფილებაა, აცხადებს, რომ „უვადო“ პაციენტები მათი ხანგრძლივი დაყოვნების კონტინგენტის 30-40%-ს შეადგენენ.“¹³³ ომბუდსმენის წინამდებარე ანგარიშსა და კვლევის ფარგლებში წარმოებულ ინტერვიუებზე დაყრდნობით, დაწესებულებებში პაციენტების უვადოდ დაყოვნებას იწვევს, ერთი მხრივ,

131 იხ. ნანილი II, თავი 2.5.1.2. სოციალური გარიყულობა ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირებს შორის, გვ. 93

132 ინტერვიუ ოლგა კალინასთან. კავშირი „თანამშრომლობა თანაბარი უფლებებისათვის“, სახალხო დამცველის პრევენციის და მონიტორინგის დეპარტამენტის სპეციალური პრევენციული ჯგუფის ექსპერტი დისკრიმინაციის საკითხებში. ინტერვიუს თარიღი: 1 აგვისტო, 2016 წ.

133 საქართველოს სახალხო დამცველის 2015 წლის სპეციალური ანგარიში: „ფსიქიატრიული დაწესებულებების მონიტორინგის ანგარიში.“ გვ. 12. <http://ombudsman.ge/uploads/other/3/3695.pdf>;

პაციენტის ოჯახის უარი, გაიყვანოს დაწესებულებიდან თავისი ოჯახის წევრი და, მეორე მხრივ, სახელმწიფოს მხრიდან სხვა ალტერნატიული სერვისების განუვითარებლობა, მათ შორის, გრძელვადიანი საცხოვრისი სერვისების არარსებობა, პაციენტთა დამოუკიდებელი ცხოვრების უნარ-ჩვევების დეფიციტი და სხვა.¹³⁴ ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირთა მოთავსება დიდი ზომის ინსტიტუციებში, მკურნალობის საჭიროების პირობებშიც კი, ადამიანის ღირსებისა და მისი ფუნდამენტური უფლებების შემლახავ პრაქტიკად მიიჩნევა. საცხოვრისისა და მხარდაჭერითი სერვისების არარსებობიდან გამომდინარე ჩამოყალიბებული პრაქტიკა, რაც ინსტიტუციებში ბენეფიციარების განუსაზღვრელი ვადით დატოვებას გულისხმობს, წარმოადგენს ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირთა უფლებებში ჩარევის ექსტრემალურ გამოვლინებას, რასაც დაუყოვნებლივ უნდა მოჰყვეს სახელმწიფოს საპასუხო რეაგირება.

ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირთა საცხოვრისისა და სხვა უფლებების სისტემური შელახვის განმაპირობებელ ერთ-ერთ მიზეზს ასევე წარმოადგენს ოჯახის მხარდაჭერითი სერვისები არარსებობა, რაც აიძულებს მათ, მიიღონ გადაწყვეტილება ოჯახის წევრის ინსტიტუციაში ხანგრძლივად დატოვებაზე.¹³⁵

საცხოვრისის უფლების რეალიზების შეუძლებლობა ასევე მნიშვნელოვან პრობლემად იკვეთება 18 წელს მიღწეულ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებთან მიმართებით, რომლებიც სრულწლოვნების მიღწევის შემდეგ გამოვიდნენ სახელმწიფო ზრუნვის სერვისებიდან.¹³⁶

კვლევამ გამოავლინა სრულწლოვანი პირების ბავშვთა სააღმზრდელო დაწესებულებებში განუსაზღვრელი ვადით დაყოვნების შემთხვევები, რაც მათთვის ქუჩაში დარჩენის საპირწონე ერთადერთ გამოსავალს წარმოადგენდა, საცხოვრისის ხანგრძლივადიანი სერვისების არარსებობიდან გამომდინარე, თუმცა ბავშვთა სააღმზრდელო დაწესებულებების დახურვის შემდეგ მათთვის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა პანსიონატებში¹³⁷ ცხოვრება უალტერნატივო მდგომარეობა გახდა.¹³⁸

აღნიშნულს მნიშვნელოვან პრობლემად ასახელებს სახალხო დამცველი, რომელიც თავის მიერ მომზადებულ სპეციალურ წინადადებაში მიუთითებს: „შეზღუდული შე-

134 ინტერვიუ ოლგა კალინასთან. კავშირი „თანამშრომლობა თანაბარი უფლებებისათვის“, სახალხო დამცველის პრევენციის და მონიტორინგის დეპარტამენტის სპეციალური პრევენციული ჯგუფის ექსპერტი დისკრიმინაციის საკითხებში. ინტერვიუს თარიღი: 1 აგვისტო, 2016 წ.; ინტერვიუ ირინე ობოლაძესთან. საქართველო სახალხო დამცველი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დეპარტამენტის უფროსი. ინტერვიუს თარიღი: 5 ივლისი, 2016 წ.

135 ინტერვიუ ოლგა კალინასთან. კავშირი „თანამშრომლობა თანაბარი უფლებებისათვის“ ინტერვიუს თარიღი: 1 აგვისტო, 2016 წ.; ინტერვიუ ირინე ობოლაძესთან. საქართველო სახალხო დამცველი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დეპარტამენტის უფროსი. ინტერვიუს თარიღი: 5 ივლისი, 2016 წ.

136 ინტერვიუ ირინე ობოლაძესთან. საქართველო სახალხო დამცველი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დეპარტამენტის უფროსი. ინტერვიუს თარიღი: 5 ივლისი, 2016 წ.

137 „ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების სახელმწიფო ფონდის მარტყოფის, ძვერისა და დუშეთის შშმ პირთა პანსიონატები.

138 იხ. ნაწილი II, თავი 2.5.2. მზრუნველობამოკლებულ ბავშვთა პანსიონატებიდან გამოსული პირები, გვ 94.

საძლებლობის მქონე პირები, რომლებიც ბავშვობის ასაკიდან იმყოფებიან სახელმწიფოს ზრუნვის ქვეშ, სრულწლოვანების ასაკის მიღწევის შემდეგ იძულებულნი ხდებიან, დატოვონ შესაბამისი დანესებულებები, დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის მომზადების გარეშე. სახელმწიფო მათ არ სთავაზობს ადეკვატურ მხარდაჭერას, რის გამოც, სხვა სოციალურ-ეკონომიკურ პრობლემებთან ერთად ისინი საცხოვრებლისა და შესაბამისი სერვისების გარეშე რჩებიან. აღნიშნულის გამო, ვერ ხერხდება მათ მიერ ადამიანის ძირითადი უფლებებითა და თავისუფლებებით სრულყოფილი სარგებლობა.¹³⁹ ემპირიული მონაცემები ასევე აჩვენებს, რომ საცხოვრისის სერვისების არარსებობის პარალელურად, ზრუნვის სერვისებიდან გამოსულ სრულწლოვან პირთა განათლების სერვისებზე არასათანადო წვდომა, საქმის წარმოებისთვის საჭირო პირადი დოკუმენტაციისა და დასაქმებისათვის საჭირო უნარ-ჩვევების უქონლობა მათ სოციალურ გარიყულობას აღრმავებს და უსახლკარობის მდგომარეობის პერმანენტულობას განაპირობებს.¹⁴⁰

ოჯახში ძალადობის შედეგად უსახლკაროდ დარჩენილი პირებისათვის, რომელთა რაოდენობას უმეტესად ქალები განსაზღვრავენ, უსახლკარობა მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა ტრანზიტული სერვისის¹⁴¹ დატოვების შემდეგ. სახალხო დამცველის დაკვირვების თანახმად, ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფარში ყოფნის ვადის ამოწურვის შემდეგ, ძალადობის მსხვერპლი ქალების პერსპექტივა ხშირად მოძალადესთან დაბრუნებაა, რაც განპირობებულია საცხოვრისის გრძელვადიანი სერვისების არარსებობით და დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის არასაკმარისი ფინანსური თუ სხვა სახის რესურსით: „ცხადია, თავშესაფრებით სარგებლობის აუცილებლობა უდგათ იმ პირებს, რომლებსაც საკუთარი საცხოვრებელი არ აქვთ“. „ძალადობის მსხვერპლ ქალებს ხშირად საკუთარი ძალებით უნევთ ცხოვრების გაგრძელება. მათ დასახმარებლად თავშესაფარი მნიშვნელოვანი სერვისია და, შესაბამისად, მასში განთავსების ვადები უმჭობესია, უფრო ხანგრძლივი იყოს... საუბრისას თითქმის ყველა მათგანმა [ძალადობის მსხვერპლი ქალები] აღნიშნა, რომ თავს ძალიან კარგად გრძნობს თავშესაფარში, მაგრამ ამავდროულად დღევანდელი ითვის, რადგან არ იცის, თუ სად უნდა წავიდეს ვადის ამოწურვის შემდეგ. ხშირად მათთვის ერთადერთი ალტერნატივა ისევ მოძალადე მეუღლის ოჯახში დაბრუნებაა“.¹⁴² დამოუკიდებელი ცხოვრების ერთ-ერთ დამაბრკოლებელ

139 საქართველოს სახალხო დამცველის წინადადება საქართველოს მთავრობას სახელმწიფო ზრუნვიდან გამოსული შემლუდული შესაძლებლობის მქონე პირების დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობის ღონისძიებების შესახებ. <http://www.ombudsman.ge/ge/recommendations-Proposal/winadadebebi/winadadeba-sa-qartvelos-mtavrobas-saxelmwifo-zrunvidan-gamosuli-shezguduli-shesadzleblobis-mqone-pirebis-damoukidebel-i-cxovrebi-xelshemwyobi-gonisdziebebis-shesaxeb.page>; .

140 დეტალურად იხ. ნაწილი II, თავი 2.5.2.2. სოციალური გარიყულობა მზრუნველობამოკლებულ ბავშვთა პანსიონატებიდან გამოსულ პირებს შორის, გვ. 95

141 ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა გორის, სიღნაღის, თბილისისა და ქუთაისის თავშესაფრები იმართება „ადამიანი ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების სახელმწიფო ფონდის“ მიერ.

142 ინტერვიუ ეკატერინე სხილაძესთან. საქართველოს სახალხო დამცველის მოადგილე. ინტერვიუს ჩანწერი დროს იკავებდა ომბუდსმენის გენდერული თანასწორობის დეპარტამენტის უფროსის პოზიციას, ინტერვიუს თარიღი: 5 ივლისი, 2016 წ; სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში: “ქალთა მიმართ ძალადობა და ოჯახში ძალადობა საქართველოში“, 2015. გვ 12.

გარემოებას ასევე წარმოადგენს ძალადობის მსხვერპლისათვის სერვისში ყოფნის განმავლობაში სოციალური დახმარების შეწყვეტის პრაქტიკა. სოციალური დახმარების აღდგენა, რაც სერვისის დატოვების შემდეგ ბენეფიციარების არსებობის მთავარ წყაროს შეიძლება წარმოადგენდეს, რამდენიმეთვიან ბიუროკრატიულ პროცედურებთანაა დაკავშირებული. ეს კი ძალადობის მსხვერპლი ქალების ეკონომიკურ მდგომარეობასა და საცხოვრისით უზრუნველყოფის პერსპექტივას კიდევ უფრო ართულებს.¹⁴³

კვლევის ფარგლებში შესწავლილი ძალადობის მსხვერპლი ქალების გამოცდილება აჩვენებს, რომ თავშესაფრის ადმინისტრაციების ძალისხმევა,¹⁴⁴ იზრუნონ ძალადობის მსხვერპლი ქალების საცხოვრისებით უზრუნველყოფაზე, თავშესაფარში ყოფნის ვადის ამოწურვამდე და მის შემდეგ, არასაკმარისია.¹⁴⁵

უსახლკარობის სერვისების ამგვარი სისტემა პირთა გარკვეულ წრეს უსახლკარობაზე ორიენტირებული მუნიციპალური სერვისების მიღმა ტოვებს, რაც ამ ჯგუფებს მიკუთვნებული ადამიანების სპეციალიზებულ სერვისებში განუსაზღვრელი ვადით დაყოვნებას ან უსახლკარობის მძიმე და ქრონიკულ გამოვლინებებს წარმოშობს.

143 ინტერვიუ ვკატერინე სხილაძესთან. საქართველოს სახალხო დამცველის მოადგილე. ინტერვიუს ჩანერის დროს იკავებდა ომბუდსმენის გენდერული თანასწორობის დეპარტამენტის უფროსის პოზიციას, ინტერვიუს თარიღი: 5 ივლისი, 2016 წ.

144 ადამიანთა ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების სახელმწიფო ფონდის სამართლებრივი უზრუნველყოფის საზოგადოებასთან და დონორებთან ურთიერთობის დეპარტამენტის უფროსის, ირმა ალადაშვილის (ინტერვიუს თარიღი: 5 აგვისტო, 2016 წ.) განცხადებით, თავშესაფრებში წარმოებს ბენეფიციართა ჯანდაცვის, სოც რეინტეგრაციის, კვების, სამუშაოს ძიების, გაძლიერებისა და სხვა სერვისები. ასევე ხორციელდება ბენეფიციარების დაკავშირება გამგეობებთან, მათი მომავალში საცხოვრისით უზრუნველყოფის მიზნით.

145 დეტალურად იხ. ნაწილი II, თავი 2.3.2.1. ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფრის ლიმიტები და სოციალური გარიყულობა მის ბენეფიციარებს შორის, გვ. 87

თავი 5.

კვლევის ძირითადი მიგნებები

უსახლკარობასთან დაკავშირებულ ზოგად პოლიტიკასთან მიმართებით კვლევა აჩვენებს რომ:

- სახელმწიფო სათანადოდ არ აღიარებს უსახლკარობის პრობლემას და საცხოვრისის უფლებრივ განზომილებას. შედეგად, საცხოვრისის უფლების სათანადო რეალიზების საკითხი არ დგას პოლიტიკურ დღის წესრიგში, რაც გაურკვეველი ვადით გადასწევს საცხოვრისის საჭიროების მქონე პირთა უფლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესებას;
- პარლამენტის მიერ 2014-2020 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნულ სტრატეგიაში სათანადო საცხოვრისის უფლების საკითხის ასახვის მიუხედავად, საცხოვრისის უფლება არ გამხდარა სტრატეგიის საფუძველზე შექმნილი სამთავრობო სამოქმედო გეგმების ნაწილი, რაც ადასტურებს სახელმწიფოს მხრიდან უსახლკარობის საკითხის არაპრიორიტეტულობასა და უღიარებლობას;
- კვლევა აჩვენებს, რომ საქართველოს არ გააჩნია უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის დეკლარირებული პოლიტიკა და შესაბამისი პოლიტიკის დოკუმენტები, სადაც გაცხადებული იქნება უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის ხედვა, მიზნები და ამოცანები;
- უსახლკარობის პოლიტიკის ცენტრალურ დონეზე არარსებობა ასევე განაპირობებს ადგილობრივი თვითმმართველობების სისუსტეს, რომლებიც უსახლკაროთა დიდი რაოდენობისა და მუდმივად მზარდი მიმართვიანობის მიუხედავად, სათანადოდ არ ასახავენ უსახლკაროთა საჭიროებებს მუნიციპალურ პრიორიტეტებში.
- სახელმწიფოს არ გააჩნია უსახლკაროთა რაოდენობის, უსახლკარობის გამომწვევი მიზეზებისა და უსახლკაროთა ინდივიდუალური საჭიროებების შესახებ სტატისტიკური და კვლევითი მონაცემები, რაც შეუძლებელს ხდის უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის პოლიტიკის ფორმირებას; შედეგად, სახელმწიფოს არ გააჩნია უსახლკარობის პრევენციისა და მასზე რეაგირების შესაბამისი სისტემა.
- უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის დღეს მოქმედი ჩანასახოვანი პოლიტიკა, რაც ერთეული მუნიციპალიტეტების მხრიდან ცალკეულ მცდელობებში გამოიხატება, ფრაგმენტულად და არათანმიმდევრულად მიემართება უსახლკარობის

მხოლოდ კრიტიკულ გამოვლინებებს. ამგვარ პოლიტიკას, როგორც წესი, უკიდურესად მძიმე უსახლკარობის შემთხვევის დროებითი მართვის მიზანი აქვს და არ არის მიმართული უსახლკარობის მდგომარეობის არსებითად გარდაქმნაზე.

უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის ინსტიტუციური ჩარჩოს ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით კვლევა აჩვენებს, რომ:

- ცენტრალურ დონეზე უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის პოლიტიკის წარმოების უფლებამოსილება სამ უწყებას შორის არის გადანაწილებული, თუმცა კანონმდებლობით განსაზღვრული მათი კომპეტენციები ამ მიმართულებით შეზღუდული და არასაკმარისია. ამასთან, ცენტრალურ დონეზე პასუხისმგებელი უწყებები თავიანთ უფლებამოსილებას პრაქტიკაში თითქმის არ იყენებენ;
- მოქმედი კანონმდებლობა უსახლკარობის პრობლემაზე ძირითად პასუხისმგებლობას ადგილობრივ თვითმმართველობებს აკისრებს, თუმცა მუნიციპალიტეტების ვალდებულება ამ ნაწილში მხოლოდ უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფას გულისხმობს, რაც უსახლკარობის უფლების შინაარსის არააგონივრული დავიწროებაა.
- ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ დადგენილი პრიორიტეტები და უსახლკარობაზე მიმართული ბიუჯეტი მწირია და ვერ პასუხობს უსახლკაროთა რეალურ საჭიროებებს;
- ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან უსახლკარობის საკითხზე პასუხისმგებლობის სრულად მოხსნა და მუნიციპალურ დონეებზე წარმოებული სუსტი პოლიტიკა სრულიად ფრაგმენტულს და არაეფექტიანს ხდის მუნიციპალიტეტების მიდგომებს, რომლებიც ერთიანი ხედვისა და ამოცანების არარსებობის პირობებში ყალიბდებიან;
- არ არსებობს უსახლკარობის საკითხზე ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის კოორდინაციისა და კომუნიკაციის ფორმალური მექანიზმი, რაც ართულებს საკითხის აქტუალიზებას, დამუშავებას და ერთგვაროვანი მიდგომის ჩამოყალიბებას.

საცხოვრისის უფლების საკანონმდებლო რეგლამენტირებასა და უსახლკარო პირის ცნებასთან დაკავშირებით კვლევა აჩვენებს, რომ:

- ეროვნული კანონმდებლობა ვინროდ განმარტავს საცხოვრისის უფლების შინაარსს და მას უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფას უკავშირებს. შესაბამისად, კანონმდებლობა არ მოიცავს საცხოვრისის უფლების საერთაშორისო სამართლებრივი აქტებით აღიარებულ შინაარსს, მის კომპონენტებსა და საცხოვრისის უფლების გარანტირების მინიმალურ სტანდარტებს;
- ეროვნული კანონმდებლობა ასევე არ ადგენს სათანადო საცხოვრისის ცნებას, არ განსაზღვრავს საცხოვრისის სათანადოობის შეფასების სტანდარტს და გომომის კრიტერიუმებს;
- უსახლკარო პირის ცნების ბუნდოვანება ფართო ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას იძლევა უსახლკარობის სხვადასხვა გამოვლინების ამ ცნებაში მოქცევასთან დაკავშირებით, რამაც შესაძლოა, საცხოვრისის საჭიროების მქონე არაერთი ჯგუფი ცნების მოქმედების არეალის მიღმა დატოვოს. ამასთან, ცნება თავისი მოქმედების სფეროდან გამორიცხავს არასათანადო საცხოვრისში მცხოვრებ პირებს და უსახლკარობის სხვადასხვა ფორმას;
- უსახლკარობის უნიფიცირებული დეფინიციის არსებობის მიუხედავად, მას არ აქვს ამგვარი ერთგვაროვანი გამოყენების პრაქტიკა მუნიციპალიტეტების მიერ, რასაც განაპირობებს როგორც ცნების ბუნდოვანება და არასაკმარისობა, ასევე მისი არაადეკვატურობა რეალობაში არსებულ უსახლკარობის ფორმებსა და უსახლკარო ჯგუფების საჭიროებებთან მიმართებით; ეს ცხადყოფს, რომ ეროვნული კანონმდებლობით განსაზღვრული უსახლკარობის ცნება აცდენილია უსახლკაროთა რეალობაში არსებულ ფორმებს, უსახლკაროთა საჭიროებებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობების წინაშე არსებულ გამოწვევებს;
- მუნიციპალიტეტები თავიანთი მიზნებისათვის დამოუკიდებლად განსაზღვრავენ უსახლკარო პირის ცნებას ან შეიმუშავებენ მის შინაარსსა და კრიტერიუმებს კონკრეტული საცხოვრისის სერვისის შეთავაზების მიზნებისათვის, რაც უსახლკარო პირთა აღიარებისა და საცხოვრისის უფლების დაცვის არაერთგვაროვან და არათანმიმდევრულ პრაქტიკას განაპირობებს;
- უსახლკარო პირთა სტატუსის მინიჭება-რეგისტრაციას თვითმმართველობების ნაწილი საერთოდ არ ახორციელებს, ხოლო ზოგიერთი მათგანი იყენებს უსახლკაროთა აღრიცხვის სხვადასხვა ფორმას, რასაც არაერთგვაროვანი და ფრაგმენტული ხასიათი აქვს.

საცხოვრისისა და საცხოვრისის მიზნებისათვის გამოყენებული სერვისების მოქმედ სისტემასთან დაკავშირებით კვლევა აჩვენებს, რომ:

- საქართველოში უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სერვისები არ არის განვითარებული და ცალკეული მუნიციპალიტეტების მცდელობები, საცხოვრისის დროებითი სერვისებით უპასუხონ უსახლკაროთა გადაუდებელ საჭიროებებს, ვერ ქმნის უსახლკარობის პრევენციისა და მასზე რეაგირების ქმედით სისტემას;
- საქართველოში უსახლკარობის სერვისების დღეს მოქმედი მოდელი, რომელიც სახელმწიფო ხედვის არარსებობის, უსახლკარობის, როგორც მნიშვნელოვანი გამოწვევის, არალიარებისა და არაპრიორიტეტულობის პირობებში განვითარდა, მნიშვნელოვნადაა აცდენილი საცხოვრისის უფლებრივ სტანდარტებს, უსახლკაროთა რეალურ საჭიროებებს და იმეორებს არაერთი ქვეყნის მხრიდან უსახლკარობასთან ბრძოლის უარყოფილ ხედვას. საცხოვრისის სერვისების დე ფაქტო სისტემა შედგება მუნიციპალურ დონეზე მოქმედი დროებითი/გადაუდებელი საცხოვრისის სერვისებისა და ცენტრალურ დონეზე მოქმედი ტრანზიტული და სპეციალიზებული იმ სერვისების ერთობლიობისაგან, რომლებიც საცხოვრისის კომპონენტს მოიცავს;
- საცხოვრისის მოქმედი სერვისები არასაკმარისია უსახლკაროთა საჭიროებებთან მიმართებით, რამდენადაც უსახლკაროთა ძალიან მცირე ჯგუფებს მიემართება;
- ფაქტობრივად არ მოქმედებს უსახლკარობის დაძლევის გრძელვადიანი სერვისები, მათ შორის, სოციალური საცხოვრისისა და ხელმისაწვდომი საცხოვრისის პროგრამები, რაც, თავისთავად, შეუძლებელს ხდის უსახლკარობის მდგომარეობის გარდაქმნას;
- მუნიციპალურ დონეზე მოქმედი საცხოვრისის დროებითი სერვისები მხოლოდ უსახლკარო შინამეურნეობების მდგომარეობის დროებით გაუმჯობესებას ემსახურება და არ ითვალისწინებს უსახლკაროთა ინდივიდუალურ საჭიროებებს, შესაძლებლობებსა და მათი გაძლიერების, რეინტეგრაციის კომპონენტებს, რაც შეუძლებელს ხდის უსახლკარობის მდგომარეობის დასრულებას;
- თბილისში მოქმედ გადაუდებელ თავშესაფარს, რომელიც უსახლკარობის დაძლევის გრძელვადიანი სტრატეგიის ერთ-ერთ ეტაპად და დაუყოვნებლივი რეაგირების მექანიზმად შეიძლება მივიჩნიოთ, არ აქვს დროებითი ბუნება და ბენეფიციართა სოციალური ექსკლუზიის გაღრმავებისა და ინსტიტუციონალიზაციის რისკს შეიცავს;

- საცხოვრისის გადაუდებელი და ტრანზიტული სერვისები დისკრიმინაციულია არაერთი ინდივიდუალური საჭიროების მქონე პირის მიმართ და პირდაპირ გა-
მორიცხავს სერვისის მიმღები სამიზნე ჯგუფებიდან;
- საცხოვრისისა და სხვა მხარდაჭერითი სერვისების არარსებობა განაპირობებს ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირთა განუსაზღვრელი ვადით დაყოვნე-
ბას ფსიქიატრიულ დაწესებულებებში და მათი უფლებების შელახვის სისტემურ
პრაქტიკას;
- საცხოვრისისა და სხვა მხარდაჭერითი სერვისების არარსებობიდან გამომდინა-
რე, სახელმწიფო დღემდე ვერ ღრის სახელმწიფო ზრუნვიდან გასული 18 წელს
მიღწეული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების საცხოვრისის პრობ-
ლემებს და ამ ჯგუფს უსახლკარობისა და უკიდურესი სიღარიბის პერმანენტულ
მდგომარეობაში ტოვებს;
- ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფარში ყოფნის ვადის ამოწურვის შემ-
დეგ, საცხოვრისის სერვისების არარსებობიდან და დამოუკიდებელი ცხოვრების
მცირე შესაძლებლობებიდან გამომდინარე, ბენეფიციარები ხშირად დგებიან
ძალადობრივ გარემოში დაბრუნებასა და უკიდურეს სიღარიბეში, უსახლკაროდ
ცხოვრებას შორის არჩევანის წინაშე;
- საცხოვრისის დროებით, გადაუდებელ და მეორე მხრივ, ტრანზიტულ და სპეცი-
ალიზებულ სერვისებს შორის არ არსებობს კომუნიკაციისა და კოორდინაციის
ეფექტური მექანიზმები, ბენეფიციართა საჭიროებების მიხედვით, მათი სათანა-
დო გადამისამართების მიზნით;
- სახელმწიფო განაგრძობს რეპრესიულ პოლიტიკას სახელმწიფო ობიექტებში
შეჭრილი უსახლკარო ჯგუფების მიმართ, უზღუდავს სოციალურად დაუცველი
ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრაციაზე, მათ შორის, საარსებო შემ-
წეობაზე, წვდომის უფლებას;
- სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრაციიდან
და შესაბამისად, საარსებო შემწეობის მოსარგებლეთა ჯგუფიდან დისკრიმინაცი-
ულად და დაუსაბუთებლად არიან გამორიცხულნი ქუჩაში, ღია ცის ქვეშ მცხოვ-
რები მიუსაფარი პირები.

ნაწილი II

უსახლკარობის ფორმების და მიზეზების სოციოლოგიური ანალიზი

თავი 1.

მეთოდოლოგია

კვლევა კონკრეტულ საცხოვრებელ პირობებში განცდილ მდგომარეობაზე დაკვირვების გზით, ერთი მხრივ, უსახლკარო თუ სათანადო საცხოვრისის არმქონე პირებს შორის ალტერნატივისა და ინდივიდუალური შესაძლებლობების სიმწირის შესახებ მსჯელობს, მეორე მხრივ კი, იმის ილუსტრირებას ახდენს, თუ როგორ ურთიერთქმედებს ეს საზოგადოებრივ სისტემებში არსებულ სოციალურ უსამართლობასთან.

საცხოვრისის კონკრეტულ პირობებსა და ინდივიდუალურ შესაძლებლობებზე მსჯელობისას კვლევა ხელმძღვანელობს „უსახლკარობისა და საცხოვრისის არქონის ევროპული ტიპოლოგიით (ETHOS)“ (The European Typology of Homelessness and Housing Exclusion) (იხ. დანართი 2), რომელიც საცხოვრისის ნიშნით ექსკლუზიის რამდენიმე შემთხვევას განარჩევს ერთმანეთისგან. ტიპოლოგია „უსახლკარობაზე ევროპის ობსერვატორიაში“ (European Observatory on Homelessness) და „უსახლკარობებთან მომუშავე ეროვნული ორგანიზაციების ევროპულმა ფედერაციამ (FEANTSA)“ (The European Federation of National Organisations Working with the Homeless) შეიმუშავეს¹⁴⁶.

იმის საილუსტრაციოდ, თუ როგორ განსაზღვრავს სოციალური უთანასწორობა და საზოგადოებრივ სისტემებში მონაწილეობის ხარისხი უსახლკარობის სხვადასხვა ფორმას, მის ხანგრძლივობასა თუ მიზეზს, მთავარ ანალიტიკურ კატეგორიად წარმოდგენილია განვითარების სოციალურ თეორიებს შორის ჩამოყალიბებული სოციალური გარიყულობის (social exclusion) პარადიგმა. კერძოდ, წარმოდგენილი ანალიზი ადევკატური საცხოვრისის უფლების რეალიზებისთვის საჭირო პროცესებიდან

146 Amore, K., Baker M., Howden-Chapman, Ph. (2011) 'The ETHOS Definition and Classification of Homelessness: an Analysis', European Journal of Homelessness, Volume 5, Issue 2. Accessed 5 August, 2016 <<http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/article-1-3.pdf>>

გამორიცხვის ჰორიზონტულ და გამჭოლ საკითხებზე მსჯელობს. მხოლოდ ეკონომიკური უთანასწორობის საკითხებზე დაკვირვებისგან განსხვავებით (რაც სიღარიბის შემსწავლელი თეორიებისთვის არის დამახასიათებელი), კვლევა ცდილობს იმ პროცესების ანალიზსაც, რომლებიც უსახლკარო და სათანადო საცხოვრისის არმქონე ჯგუფებს შორის სხვადასხვა ნიშნით საზოგადოებრივი ურთიერთობებიდან გამორიცხვის, ექსკლუზიის განგრძობით პროცესს იწვევს¹⁴⁷. აქ, ეკონომიკური ზრდისა თუ რედისტრიბუციის საჭიროებაზე მსჯელობის მიღმა განხილულია, თუ რა მნიშვნელობა აქვს სხვადასხვა სოციალური სერვისის შეთავაზებას, სხვადასხვა ნიშნით დისკრიმინაციის აღმოფხვრასა და სოციალური სამართლიანობის განმტკიცებას პირთა თუ გარკვეულ ჯგუფთა შესაძლებლობების განვითარებისთვის.

კვლევის ფარგლებში უსახლკარო და სათანადო საცხოვრისის არმქონე სხვადასხვა პირის იდენტიფიცირება და მათი შესწავლა უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის ფორმებზე მსჯელობის შესაძლებლობას იძლევა, თუმცა კვლევის მასშტაბებიდან გამომდინარე, მისი მიზანი არ არის, მოიცვას საცხოვრისის საჭიროების მქონე ყველა ჯგუფი. მაგალითად, კვლევამ ვერ შეძლო ბავშვთა, ხანდაზმულთა, მიგრანტთა, პენიტენციური სისტემებიდან გამოსულ პირთა თუ სხვა ჯგუფების საცხოვრისის საჭიროებების შესწავლა. ამასთან კვლევის მიზანი არ არის ისიც, რომ უკვე იდენტიფიცირებული ჯგუფების შესახებ აქ წარმოდგენილი მსჯელობა ექსკლუზიის ყველა შესაძლო განზომილებას დაუკავშიროს. მაგალითად, ვერ მოხერხდა უსახლკარო თუ სათანადო საცხოვრისის არმქონე პირებს შორის სექსუალური ორიენტაციის, ნარკოდამოკიდებულების, რელიგიური, ეთნიკური მიკუთვნებულობისა თუ სხვა ნიშნით სოციალური ექსკლუზიის პროცესებზე მსჯელობა.

მონაცემების შეგროვების ეტაპის პარალელურად მოხდა საკითხის შესახებ ევროკავშირის სხვადასხვა ინსტიტუტის, გაეროს ადამიანთა დასახლების ცენტრისა (UN-Habitat) და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ გამოქვეყნებული კვლევითი ლიტერატურის შესწავლა. თეორიული ინფორმაცია კი დამუშავდა სოციალური ექსკლუზიის შესახებ ბრაუნის უნივერსიტეტის სოციოლოგიის დეპარტამენტისა და ოქსფორდის განვითარებათმცოდნეობის პუბლიკაციების შესწავლის გზით.

1.1. მონაცემების შეგროვება

კვლევითი მონაცემები შეგროვდა და დამუშავდა თვისებრივი მეთოდის გამოყენებით. ანალიზისთვის საჭირო ემპირიულ მასალას წარმოადგენს ინფორმაცია, რომელიც შეგროვდა 2015 წლის ნოემბრიდან 2016 წლის მაისამდე პერიოდში, მოცემულ

147 Silver, H. (2007) 'The process of social exclusion: the dynamics of an evolving concept', Chronic Poverty Research Center, Department of Sociology Brown University.

მომენტში (point-in-time) თბილისის მასშტაბით საცხოვრისების დათვალიერებისა და სამიზნე ჯგუფებთან გასაუბრების გზით.

იმისათვის, რომ კვლევას მოეცვა ETHOS-ის ტიპოლოგიის მიხედვით უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის ყველა ფორმა, რესპონდენტები შეირჩნენ მიზნობრივი გზით. მოხდა მედიასაშუალებებით გახმაურებული შემთხვევების მოძიება და უსახლკარო ჯგუფების მიერ დაკავებული ტერიტორიების იდენტიფიცირება, სხვადასხვა სერვისპროვაიდერებთან დაკავშირება და „თოვლის გუნდის პრინციპის“ გამოყენება, რომლის დროსაც რესპონდენტები თავად მონაწილეობდნენ კვლევის სხვა მონაწილეებთან შეხვედრის ორგანიზებაში.

კვლევის ფარგლებში შესწავლილია 17 სხვადასხვა სივრცეში ჩანერილი 26 ინტერვიუს ტრანსკრიპტი (იხ. დანართი 1). ეს სივრცეებია: რესპონდენტთა საცხოვრებელი არეალი თუ ფართი, დროებითი თავშესაფარი, სოციალური საცხოვრისი, სამედიცინო და სააღმზრდელო ინსტიტუციები, კვლევითი ორგანიზაციის სამუშაო სივრცე და ნეიტრალური ტერიტორიები.

მონაცემები შეგროვდა ინდივიდუალურ ან შინამეურნეობის დონეზე, ოჯახის ერთ-ერთ წარმომადგენელთან, ერთ საათამდე ხანგრძლივობის ნახევრად სტრუქტურული ჩაღრმავებული ინტერვიუების გზით.

1.2. კითხვარის გამკვლევის შემუშავება

კითხვარის გამკვლევი ორ ეტაპად შემუშავდა. საპილოტე ინტერვიუების შემდეგ მოხდა გამკვლევის მოდიფიკაცია და საცხოვრისის სოციალური განზომილების შესახებ კითხვების დამატება.

კითხვარი სამ ნაწილად იყო ორგანიზებული: 1. პირველი ნაწილი საცხოვრისის მდგომარეობის დახასიათების მიზნით მოცემულ მომენტში უსახლკარო და სათანადო საცხოვრისის არქონე რესპონდენტებს სთხოვდა საცხოვრებელი პირობებისა და მათი შესაძლებლობების დახასიათებას; 2. მეორე ნაწილი საშუალებას იძლეოდა, კვლევის მონაწილეებს მოეთხროთ პირადი ისტორიები საცხოვრისის არქონის სხვადასხვა მდგომარეობაში აღმოჩენის შესახებ; 3. კითხვარის მესამე ნაწილის მეშვეობით, რესპონდენტები განიხილავდნენ მიმდინარე საჭიროებებისა და კონკრეტული სახის დახმარებების აუცილებლობას.

მონაცემების შენახვა მოხდა კვლევაში მონაწილე პირთა კონფიდენციალობის დაცვის პირობით, ინტერვიუების აუდიოჩანაწერების გაშიფრის გზით. რესპონდენტთა ნახალისების მიზნით კვლევაში მონაწილე პირებს მცირე ოდენობის ფულადი კომპენსაცია გადაეცათ.

1.3. მონაცემების ანალიზი

განსხვავებულ საკითხთა შესახებ მსჯელობის მიზნით მონაცემების ანალიზისთვის სხვადასხვა მეთოდი გამოყენებული.

უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის სხვადასხვა ფორმის დახასიათების მიზნით გამოყენებულია მონაცემების თემატური კოდირების მეთოდი, რომლის მიხედვითაც, თითოეულ ქვეთავში აღწერილია საცხოვრისის აღნიშნულ მდგომარეობაში ფიზიკური, სოციალური თუ ლეგალური დაუცველობის განმსაზღვრელი გარემოებები. ამის შემდგომ კი აღწერილია, თუ რა განსაზღვრავს პირთა სოციალურ გარიყულობას მოცემულ მდგომარეობაში.

უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის ხანგრძლივობის განხილვისას მონაცემების ანალიზი მოხდა ასევე თემატური კოდირების გზით, სადაც სხვადასხვა ხარისხის სოციალური გარიყულობის შესახებ მსჯელობა საცხოვრისის განმეორებით და პერმანენტულ მდგომარეობებს ანალიზებს.

უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის მიზეზების შესახებ მონაცემების კოდირებისას კი გამოყენებულია ცხოვრების ისტორიის მეთოდი, რაც გულისხმობს რესპონდენტის მიერ საცხოვრისის მდგომარეობის შესახებ საუბრისას იმ მოვლენებზე ფოკუსირებას, რაც საცხოვრისის დაკარგვის თანადროულად ხდებოდა წარსულში. აღნიშნულიდან გამომდინარე, კვლევა უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის გამომწვევ მიზეზებზე სამ სხვადასხვა დონეზე მსჯელობს: სტრუქტურულ, ინსტიტუციურ და ოჯახურ ურთიერთობებზე.

თავი 2.

უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის ფორმები

მოცემული თავის მიზანია უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის სხვადასხვა ფორმის გამოვლენა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, კვლევა განსხვავებულ პირთა ჯგუფებს შორის საცხოვრებელ სივრცეს და მათ შესაძლებლობებს აღწერს, რაც პირთა სოციალურ გარიყულობას განსაზღვრავს.

საცხოვრისის მდგომარეობა ხასიათდება ETHOS-ის საერთაშორისო ტიპოლოგიის მიხედვით, სადაც საცხოვრისის ცნებას სამი ძირითადი ფაქტორი განსაზღვრავს - საცხოვრებელი სივრცის ფიზიკური, სოციალური და სამართლებრივი ასპექტები. საცხოვრებელი სივრცის ფიზიკური განზომილება გულისხმობს პირობებს, რომელიც იქ მცხოვრები ადამიანების საჭიროებების ადეკვატურია; საცხოვრისის სოციალური სივრცე განისაზღვრება, როგორც უსაფრთხო და პრივატული გარემო, რომელიც სოციალური ურთიერთობების შესაძლებლობას იძლევა; საცხოვრებლის სამართლებრივი განზომილება კი ფართის ფლობის სამართლებრივ გარანტიებს გულისხმობს. კვლევითი ლიტერატურის მიხედვით, ცალკეული პირობების გაუარესება, გარკვეული ელემენტების დანაკლისი ან ამ ხდომილებათა ერთობლიობა უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის მდგომარეობას განსაზღვრავს¹⁴⁸.

უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის ფორმათა განმსაზღვრებელი სხვა ფაქტორს წარმოადგენს ისიც, რომ საცხოვრებელი სივრცე გავლენას ახდენს ინდივიდუალურ ან კოლექტიურ დონეზე წარმოებულ სოციალურ ურთიერთობებზე, სხვადასხვა ინსტიტუტში მონაწილეობის ხარისხზე, ასევე პირის იდენტობასა და პირად ღირსებაზე¹⁴⁹. აღნიშნულიდან გამომდინარე, კვლევა ხელმძღვანელობს სოციალურ მეცნიერებებში არსებული ლიტერატურით, რომელიც უსახლკარობასა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონას სოციალური ექსკლუზიის მრავალგანზომილებიან პროცესად განსაზღვრავს. მოცემული თავი აღწერს იმ გარემოებებს, როდესაც პირი თუ პირთა ჯგუფი შესაძლოა, სხვადასხვა ხარისხით იყოს გამორიცხული შრომის ბაზარში, სოციალური დაცვის, ჯანდაცვისა თუ სხვა სისტემებში მონაწილეობისგან, ასევე ეზღუდებოდეს წვდომა საჯარო ინფორმაციაზე, სხვადასხვა საჯარო სივრცესა და რესურსზე.¹⁵⁰

148 Busch-Geertsema, V. (2010) 'Defining and measuring homelessness', Homelessness Research in Europe: 9-41, European Observatory on Homelessness. Accessed 5 August, 2016 <<http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/ch01.pdf>>

149 Tipple, G., Speak, S. (2005) 'Definitions of homelessness in developing countries', Habitat International 29 337-352 Accessed 5 August, 2016

150 Ruggeri Laderchi C., Saith R., Steward F. (2010) 'Does it matter that we do not agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches', Oxford Development Studies, 31:3, 243-274

კვლევა ემპირიული მონაცემების ანალიზის საფუძველზე გამოკვეთს უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის ხუთ სხვადასხვა ფორმას. ამასთან გადმოსცემს, თუ როგორ იწვევს და რა ასპექტით გამოვლინდება სოციალური გარიყულობა თითოეულ შემთხვევაში.

მოცემული თავის სტრუქტურა შემდეგნაირია: პირველი და მეორე ქვეთავები განიხილავს მიუსაფარ პირთა და არასაიმედო და/ან არაკონვენციურ ნაგებობებში მცხოვრებ პირთა შემთხვევებს – აღნიშნული მდგომარეობა საცხოვრისის ფიზიკურ, სოციალურ და სამართლებრივ გარემოებებზე გარანტიების თანადროული არარსებობით ხასიათდება. მესამე და მეოთხე ქვეთავებში დროებითი თავშესაფრებით და ხანგრძლივადიანი საცხოვრისის სერვისებით მოსარგებლე პირთა შემთხვევებია განხილული, როგორც შემთხვევები, სადაც დაკმაყოფილებულია მხოლოდ პირთა საცხოვრისის მდგომარეობის ფიზიკური და სამართლებრივი განზომილებები. ბოლო, მეხუთე ქვეთავში განხილულია იმ პირთა შემთხვევები, რომლებსაც, ალტერნატიული საცხოვრისის არარსებობის გამო, ინსტიტუციებში ცხოვრობენ, რაც მხოლოდ საცხოვრისის მატერიალურ სივრცით უზრუნველყოფას გულისხმობს. ამავე ქვეთავში განხილულია ის შემთხვევებიც, როდესაც პირებს უსახლკაროდ ცხოვრება ინსტიტუციების დატოვების მიზეზით უწევთ.

2.1. ქუჩაში მცხოვრები მიუსაფარი პირები

ამ ქვეთავში განხილულია უსახლკაროთა ის ჯგუფი, ვისთვისაც საცხოვრებლის ფიზიკურ, სოციალურ და სამართლებრივ გარემოზე გარანტიების თანადროული არარსებობა მათი მიუსაფრობის მდგომარეობას განსაზღვრავს. მიუსაფარ პირებს ღამის გათენება დროებით ან მუდმივად საჯარო სივრცეში ჭერის არქონის პირობებში უწევთ.

კვლევაში მონაწილეობდნენ ქუჩაში მცხოვრებმა პირები მათ საცხოვრებელ არეალზე პირისპირ ინტერვიუების გზით. მეთოდოლოგიური და პრაქტიკული შეზღუდვების გამო, კვლევამ ვერ მოიცვა მიუსაფარ ბავშვთა შემთხვევები.

2.1.1. მიუსაფარ პირთა საცხოვრებელი პირობები

კვლევამ აჩვენა, რომ მიუსაფარი ადამიანები დაუცველნი არიან გარემო პირობების ზემოქმედებისა და მუდმივი სტრესისგან. მათ შეზღუდული აქვთ საბაზისო ინფრასტრუქტურით სარგებლობის შესაძლებლობები, რაც ელემენტარული საჭიროებების დაკმაყოფილების საშუალებას არ აძლევს. ხოლო უკიდურესი სიღარიბის გამო, გამუდმებით საკვების ნაკლებობას განიცდიან. აღნიშნული გარემოებები განაპირობებს მათ დაუცველობას, რაც დაავადებებისა და ფიზიკური უსაფრთხოების პრობლემას წარმოშობს.

ჭერის გარეშე ცხოვრება ასევე გულისხმობს ხშირ გადაადგილებას თვითდახმარების მიზნით. ზოგ შემთხვევებში მიუსაფარ პირებს საცხოვრებელი სივრცე (დამისთვის არეალი) შესაძლოა, სტაბილურად ჰქონდეთ განსაზღვრული, თუმცა ეს უკანასკნელი გარემოებაც არ წარმოადგენს მათთვის უსაფრთხოდ ცხოვრების გარანტიას. მაგალითად, გარემო პირობების გემოქმედებას, ამინდის ცვალებადობას, აღნიშნული ჯგუფები სხვადასხვა დროს განსხვავებულად მომზადებულები ხვდებიან. „ხან კიბეზე გვეძინა, ხან „პადიგში“, ხან წვიმაში, გარეთ, თოვლში“ – ჰყვება მიუსაფარი წყვილი, რომელთაც დროდადრო ქუჩაში ცეცხლის დანთების საშუალება ეძლევათ. სხვა რესპონდენტი ზამთრობით თავისი მანქანის წყალობით თბება „ხანდახან მაქვს 2 ლიტრა ბენზინი და [მანქანაში] ვთბები,“ – ამბობს ის.

მიუსაფარ პირებს ხელი მიუწვდებათ მხოლოდ მიმდებარე ტერიტორიებზე არსებულ საერთო სარგებლობის ინფრასტრუქტურაზე, თუმცა აქ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე მიუსაფარი პირები ფიზიკურ ბარიერებს აწყდებიან. მიუსაფარ პირებს წარუმატებელი მცდელობები აქვთ საჯარო კომერციული ინფრასტრუქტურით სარგებლობისას.

ხშირად შეუზღუდავი წვდომა აქვთ მხოლოდ სასმელ წყალზე და არ გააჩნიათ საკვების დამოუკიდებლად მომზადებისთვის საჭირო სხვა რესურსი თუ აღჭურვილობა, რის გამოც უჭირთ, იყვნენ ადეკვატურად უზრუნველყოფილნი საკვებით. ცხელ წყალსა და სარეცხ საშუალებებზე შეზღუდული წვდომა გამოირიცხავს მათი მხრიდან პირად ჰიგიენაზე ზრუნვის შესაძლებლობას.

კვლევა აჩვენებს, რომ დასახელებული გარემოებები მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მიუსაფარი პირების ჯანმრთელობის მდგომარეობაზე. ერთ-ერთი მიუსაფარი რესპონდენტის ჯანმრთელობის მდგომარეობა წლების განმავლობაში ნელ-ნელა უარესდებოდა, რის შედეგადაც ბოლო რვა წელია, ეტლს არის მიჯაჭვული. გარდა ამისა, რესპონდენტები საუბრობენ ქუჩაში ცხოვრებით გამოწვეული სტრესისა და გემოქმედებების შედეგად მათი და მათ გვერდით მცხოვრები პირების სხვადასხვა ქრონიკული ავადმყოფობით დაავადების შემთხვევებისა და გადაუდებელი მკურნალობის საჭიროების შესახებ.

2.1.2. სოციალური გარიყულობა მიუსაფარ პირებს შორის

კვლევამ აჩვენა, რომ მიუსაფარ პირებს შორის სოციალურ გარიყულობას მნიშვნელოვანწილად განსაზღვრავს ის ფაქტორები, რომ მათ შეზღუდული აქვთ შრომის ბაზარში მონაწილეობის შესაძლებლობები და წვდომა სოციალურ სიკეთეებზე. ასევე, როგორც წესი, არ გააჩნიათ სოციალური დახმარების ქსელი.

მიუსაფარი რესპონდენტები ქრონიკული უმუშევრობის პრობლემის წინაშე დგანან. ერთ-ერთი რესპონდენტის საარსებო სტრატეგია ხალხმრავალ ტერიტორიებზე მონ-ყალების თხოვნაა, სხვა შემთხვევებში კი ადგილობრივი მოსახლეობის მხრიდან საკ-ვების ან მატერიალურ დახმარების მიღება: „მე მყავს რამდენიმე ნაცნობი, რომელიც მპატრონობს“ – ამბობს ერთ-ერთი რესპონდენტი, თუმცა აღსანიშნავია, რომ საცხოვ-რისის ქონის პერიოდში კვლევაში მონაწილე პირებს გარკვეული სამუშაო გამოცდი-ლება ჰქონდათ. ის პერიოდი, როდესაც ერთ-ერთ რესპონდენტს ღამის გასათენებე-ლი საჯარო დაწესებულების შენობაში ჰქონდა, დაქირავებული იყო, როგორც გარე მოვაჭრე ერთ-ერთი მეტროსადგურის მიმდებარე ტერიტორიაზე. სხვა რესპონდენტი ჰყვება, რომ მიუსაფრობის მდგომარეობაში აღმოჩენამდე, როგორც მშენებელი, სა-კუთარი პროფესიით მუშაობდა.

ამ ჯგუფში პირთა სოციალურ გარიყულობას ისიც განსაზღვრავს, რომ მიუსაფარ პირებს დაკარგული აქვთ ნათესაური კავშირები; ხშირად მათი საახლობლო წრე ვინროა ან საერთოდ არ არსებობს. მაგალითად, ერთ-ერთი რესპონდენტის ერთა-დერთი ახლო ნათესავი – მისი ქალიშვილი საზღვარგარეთ ცხოვრობს. სხვა რესპონ-დენტი ახლობლების ემიგრაციაში წასვლისა და გარდაცვალების შესახებ საუბრობს: „ნათესავები მყავდა, დაიღუპნენ, ყველა. ვინც მყავდა, ყველა დაღუპულია. სოხუმი-დან ვინც მყავდა, ზოგი ნათესავი რუსეთშია, ზოგი – საბერძნეთში, ზოგი გერმანიაშია. ნათესავები, ბიძაშვილები, დეიდაშვილები, მამიდაშვილები არც ერთი არაა ცოცხა-ლი.“

ამ ჯგუფში სოციალური გარიყულობის ერთ-ერთი მთავარი განმაპირობებელი ფაქ-ტორი ისიც არის, რომ უნივერსალური ტიპის ფულადი დახმარებებითა და სახელ-მწიფო სერვისებით სარგებლობას მიუსაფარ პირებს შორის გადაადგილების შეზ-ღუდული შესაძლებლობა, გარემოს ხელმისაწვდომობაზე ფიზიკური ბარიერები თუ ინფორმაციული გათიშულობა გამორიცხავს. მაგალითად, გარემოს მისაწვდომობა-ზე ფიზიკური ბარიერისა და ინფორმაციის ნაკლებობის გამო, კვლევაში მონაწილე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე მიუსაფარ პირებს არასდროს უსარგებლიათ შეზღუდულ შესაძლებლობასთან დაკავშირებული სოციალური პაკეტით. ერთ-ერთ ქუჩაში მცხოვრებ რესპონდენტს კი, რომელსაც ქვედა კიდური ამპუტირებული აქვს, ფიზიკური ბარიერებიდან გამომდინარე, არ მიეცა შესაძლებლობა, ეტლით დახმა-რების მისაღებად სახელმწიფო პროგრამის ბენეფიციარი გამხდარიყო, ბოლო სამი წლის განმავლობაში. სხვა შემთხვევაში კი რესპონდენტს უნივერსალური ჯანდაცვის სერვისით არ უსარგებლია, როდესაც ქრონიკული ტკივილი აწუხებდა.

უკიდურესი სიღარიბის მიუხედავად, პერმანენტული საცხოვრისის არქონის გამო, მიუსაფარი პირები ვერ რეგისტრირდებიან სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში და არ აქვთ წვდომა მიზნობრივ სოცი-ალურ დახმარებაზე – საარსებო შემწეობაზე.

კვლევაში მონაწილე პირები აცხადებენ, რომ მათ საარსებო შემწეობა მხოლოდ იმ დრომდე ენიშნებოდათ, სანამ საცხოვრის დაკარგავდნენ და ქუჩაში გააგრძელებდნენ ცხოვრებას. „უსახლკაროს უფრო უნდა დახმარება, თუ სახლკარიანს?“ - კითხულობს ერთ-ერთი რესპონდენტი.

2.2. არასათანადო საცხოვრისებში მცხოვრები პირები

ETHOS-ის ტიპოლოგიის მიხედვით, არასათანადო საცხოვრისებია არასაიმედო და არაკონვენციური ნაგებობები, სადაც საცხოვრებელი მიზნებისთვის შეუსაბამო ინფრასტრუქტურაა და არ არსებობს უსაფრთხო და პრივატული სივრცე სოციალური ურთიერთობებისთვის. რიგ გარემოებებში საცხოვრებელ ფართზე სამართლებრივი გარანტიების არქონა გასახლების პერმანენტული შიშის ქვეშ ცხოვრებასაც გულისხმობს. უსახლკარობის ამ ფორმაში მუდმივად და საცხოვრებლის დანიშნულებით გამოიყენება სივრცეები, რომლებიც ამ მიზნით არ დაგეგმარებულა ან კუსტარულად ნაშენია. პირები მობილურ სახლებში, დანგრეულ, ამორტივებულ, დაუსრულებელ ან დროებით ნაგებობებში პერმანენტულად ცხოვრობენ, ხშირად უნებართვოდ, თვითდახმარების მიზნით¹⁵¹.

კვლევაში მიმოხილულია არასათანადო საცხოვრისში ცხოვრების ორი ტიპი: 1. შემთხვევები, როდესაც არაკონვენციურ ნაგებობებს პერმანენტულ საცხოვრისებად იყენებენ და 2. როდესაც უნებართვოდ ცხოვრობენ არასაცხოვრებელი დანიშნულების მქონე სახელმწიფო თუ კერძო საკუთრებაში არსებულ შენობებში.

უსახლკართა ამ ჯგუფის შესწავლა მოხდა შინამეურნეობის დონეზე, შესაბამისი შინამეურნეობის წევრების ინტერვიუების გზით, თავიანთ საცხოვრისებში.

2.2.1. არაკონვენციური ნაგებობების პერმანენტულ საცხოვრისებად გამოყენების შემთხვევები

კვლევაში მონაწილეობდნენ პირები, ვინც საცხოვრებელი დანიშნულებით იყენებენ ისეთ სივრცეებს, რომლებიც ამ მიზნით არ დაგეგმარებულა ან გარდაქმნილა.

151 The Challenge of slums, Global Report on Human Settlements (2003), United Nations Human Settlements Programme. Accessed 05 August, 2016 <<http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1156>>

2.2.1.1. არაკონვენციურ ნაგებობებში მცხოვრებთა საცხოვრებელი პირობები

ამ ჯგუფს მიკუთვნებულ პირებს საცხოვრებლად არაადეკვატური ინფრასტრუქტურის გამოყენება უწევთ. შედეგად კი, მუდმივად დგანან ფიზიკური უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის გაუარესების რისკის წინაშე. საცხოვრისის არასაიმედოობას და არასათანადოობას განსაზღვრავს ასევე საცხოვრებლად გამოყენებული ფართის სიმწირე და მისით სარგებლობაზე სამართლებრივი გარანტიების უქონლობა.

ერთ-ერთი რესპონდენტი საცხოვრებელი მიზნებისთვის ყოფილ საოფისე ფართს იყენებს და არ აქვს შესაბამისი ინფრასტრუქტურა ჰიგიენის, კვებისა და სხვა პირველადი საჭიროებების დაკმაყოფილებისთვის. საცხოვრისის არასათანადოობას განსაზღვრავს ისიც, რომ პირი ცხოვრობს შენობის ამორტივებულ ნაწილში, სადაც არ არის შესაბამისი თბოიზოლაცია, რომელიც იქ მყოფებს გარემო პირობების ზემოქმედებისგან სათანადოდ დაიცავდა. „როცა წვიმს, მე უნდა გავიარო წყალში. ქოლგით უნდა გავიდე ჩემს ოთახამდე.“ – ამბობს რესპონდენტი ადგილზე, სადაც საკუთარი სახლის დაკარგვის შემდეგ 7 წელია ცხოვრობს. ამას ემატება ისიც, რომ რესპონდენტი გასახლების შიშის ქვეშ ცხოვრობს, რამდენადაც მისთვის უცნობია, რა ვადით აქვს ფართით სარგებლობის შესაძლებლობა.

სხვა შემთხვევაში არასაიმედო და არასათანადო საცხოვრისია კვლევაში მონაწილე პირებისთვის კუსტარულად ნაშენი კონსტრუქციები, სადაც არ არის წყალგაყვანილობა, კანალიზაცია, გაზი და შესაბამისი თბოიზოლაცია. ამგვარ ნაგებობებში მცხოვრები პირები ასევე არ არიან დაცულნი გარემო პირობების ზემოქმედებისგან. „რაფერც გარეთ წვიმს, ისე მანვიმდა თავზე. გვეყინე. მოვკვდი, მოვკვდი, სიცოცხლე გავათავე. დაავადმყოფდი უბედურად.“ – ამბობს რესპონდენტი.

კვლევაში მონაწილე სხვა რესპონდენტი და მისი მეუღლე კი საცხოვრებლის პირველადი დანიშნულებისთვის ე.წ. იტალიურ ეზოში საზიარო სარგებლობისთვის განკუთვნილ სამზარეულოს ფართს იყენებენ. ხანდაზმულ წყვილს არ აქვს საბაზისო სოციალური ურთიერთობებისთვის სათანადო სივრცე. ფართის სიმწირეზე საუბრისას რესპონდენტი ამბობს: „ეჭიმი და სასწრაფო ვერ მოდის. ჩემს მეუღლეს სიარული დაავიწყდა. საწოლსა და კარებს შორის აი ამხელა ადგილია [უთითებს ხელით], ან უნდა ადგე ან უნდა დანჯე“.

სხვა რესპონდენტისა და მისი 12-სულიანი ოჯახის შემთხვევაში, საცხოვრებელი ფართის სიმწირე პირებს პრივატული და საბაზისო სოციალური ურთიერთობებისთვის საჭირო სივრცეს უზღუდავს. რესპონდენტი საცხოვრისს შემდეგნაირად ახასიათებს: „თავიდან ეს იყო თავლა, რასაც ჰქვია თავლა. ...შიფერი მაჩუქეს და დავაფარე“.

2.2.1.2. სოციალური გარიყულობა არაკონვენციურ ნაკებობებში მცხოვრებთა შორის

კვლევაში აჩვენა, რომ აღნიშნულ პირთა ჯგუფს შორის სოციალურ გარიყულობას ამძიმებს სიღარიბე და ამით განპირობებული სხვადასხვა სახის სოციო-ეკონომიკური მონყვლადობა.

რესპონდენტები აცხადებენ, რომ თავის და მათზე დამოკიდებული ოჯახის წევრების საარსებო მინიმუმით უზრუნველყოფა არ შეუძლიათ, რაც გამორიცხავს მათ შორის საცხოვრისის პირობების გაუმჯობესებაზე ზრუნვის შესაძლებლობას.

კვლევაში მონაწილე პირთა ძირითადი საარსებო საშუალებებია სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფთათვის განკუთვნილი ფულადი სოციალური დახმარებები, ხანდაზმულთათვის განკუთვნილი პენსია, უფასო სასაბილოებიდან მიღებული საკვები და სხვადასხვა ორგანიზაციის მიერ გაცემული ერთჯერადი საერთაშორისო ჰუმანიტარული დახმარებები.

აღნიშნულ მდგომარეობაში მყოფ პირთა სოციო-ეკონომიკურ მონყვლადობას ამწვავებს სხვადასხვა ფაქტორი.

ერთ-ერთი რესპონდენტი პენიტენციური დაწესებულებიდან ოჯახის წევრის გათავისუფლების განმეორებით საჭიროებაზე საუბრობდა: „ამ ორ ოჯახს, ერთი ბიჭის იმედი გვაქვს, ჩვენი დამმარხველიც ეგ არი და ჩვენი იმედიც, საცხებ შვილი არა გვყავს გაზრდილი ნამდვილად. 2-ჯერ გამოვიყვანეთ ციხიდან. ჯანმრთელობა რომ არ შერყეოდა, „პერედაჩები“, ისა, ესა,“ – ამბობს კვლევაში მონაწილე პირი იმ დანახარჯზე, რომლებმაც პენსიონერი წყვილის სოციო-ეკონომიკური მდგომარეობა დაამძიმა. სხვა რესპონდენტის შესაძლებლობები საცხოვრისის მდგომარეობით გამოწვეულმა სტრესმა და ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუარესებამ დაასუსტა: „დამემართა ნერვოზი ამ ნერვიულობაზე, მივიღე ინსულტი. გაჩერებული მქონდა ხელი და ფეხი. ...სულ მისივდება, ხელები, ფეხები.“ – ამბობს კვლევაში მონაწილე ქალი.

2.2.2. სახელმწიფო და კერძო საკუთრებაში უნებართვოდ მცხოვრები პირები

ამ ჯგუფს მიკუთვნებულ პირთაგან კვლევაში მონაწილეობა მიიღეს როგორც საჯარო, ასევე კერძო საკუთრებაში არსებულ შენობებში უნებართვოდ მცხოვრებმა პირებმა.

2.2.2.1. საცხოვრებელი პირობები უნებართვოდ დაკავებულ ფართებში

აღნიშნულ შემთხვევებში პირები არასაცხოვრებელი დანიშნულების სახელმწიფო ან კერძო საკუთრებაში არსებულ დანგრეულ და ამორტიზებულ შენობებს იყენებენ საცხოვრისებად. მსგავსად წინა შემთხვევისა, ამ ჯგუფს მიკუთვნებულ პირებს საცხოვრებლად არაადეკვატური ინფრასტრუქტურის გამოყენება უწევთ. ისინი მუდმივად დგანან ფიზიკური უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის გაუარესების რისკის წინაშე. როგორც წინა ქვეთავში დახასიათებულ შემთხვევებში, საცხოვრისის არასაიმედოობასა და არასათანადოობას აქაც ფართის სიმწირე და ფართით სარგებლობაზე სამართლებრივი გარანტიების უქონლობა განსაზღვრავს.

უნებართვოდ დაკავებული შენობები არ არის გაზიფიცირებული და არ აქვთ სათანადო წყალგაყვანილობის ინფრასტრუქტურა. შენობებში შებენილია წვდომა ელექტროენერგიაზე. კვლევაში მონაწილე სხვადასხვა ამორტიზებულ შენობაში უნებართვოდ მცხოვრებ ოჯახებს ხელი მიუწვდებათ მხოლოდ მიმდებარე ტერიტორიებზე არსებულ საერთო სარგებლობის სასმელ წყალზე. წყალგაყვანილობისთვის ადეკვატური ინფრასტრუქტურის არარსებობის გამო, კორპუსებში მუდმივი ანტისანიტარიაა.

„ახლაც არ არის აქ არც კანალიზაცია, არც შუქი და არც არაფერი. ...ანტისანიტარიაა გარეთ, აქ ფანჯარას ვერ გააღებ.“ – ამბობს ერთ-ერთი რესპონდენტი. მსგავს შენობებში საცხოვრისებად გამოყოფილ სივრცეებში არ არის შესაბამისი თბოიზოლაცია. გარკვეული სივრცეები გატიხრულია მხოლოდ ქსოვილით. შენობებში არ არის კარ-ფანჯარები. ზამთრის პერიოდში პირები შეშის გამათბობლებით სარგებლობენ. წლების განმავლობაში შენობაში ჩნდება აგურით ნაშენი სივრცეები და კარ-ფანჯარები, რომლებიც საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესების მიზნით დამოუკიდებლად ჩასვენს ადგილობრივმა მცხოვრებლებმა.

ფართის უნებართვო დაკავებითაა განპირობებული შენობაში მცხოვრები ოჯახების მხრიდან ელექტროენერგიის უკანონო და საფრთხის შემცველი გზებით ფარულად სარგებლობის შემთხვევებიც. აღნიშნული ასევე გულისხმობს ელექტროენერგიით არასტაბილურად სარგებლობის პირობასაც: „მეზობელმა სინათლე მომცა. [მისი] ქალიშვილი თუ ჩამოვიდა, გამომითიშავს. ხო, უშლის, ალბათ. ის ქალი ამხანაგია ჩემი და ვეცოდები...“ – ამბობს ერთ-ერთი რესპონდენტი.

ფართის უკანონოდ დაკავების შემთხვევებში, სუსტი საარსებო სტრატეგიების გამო, პირებს საცხოვრებლად მხოლოდ შენობებისა და მიწის მცირე არეალის მონყობა შეუძლიათ, რის გამოც, ოჯახების სულადობის გათვალისწინებით, პირები არასაკმა-რისი ფართის პრობლემებზე საუბრობენ.

ამასთან, უკანონოდ დაკავებულ შენობებში ოჯახები მუდმივი გასახლების შიშის ქვეშ ცხოვრობენ. „ძალიან რთულია ესე მოლოდინში ცხოვრება, ხვალ ვის რა მოეპრიანება, არ ვიცით და ქუჩაში აღმოჩნდები.“ – ამბობს ერთ-ერთი რესპონდენტი.

გარდა ამისა, კვლევამ აჩვენა, რომ დაუცველობისა და არასტაბილურობის პირობებში, შენობის ბინადართა არაფორმალური თუ არაინსტიტუციონალიზებული მოქმედებები და ურთიერთობები ართულებს თვითდახმარების მიზნით მცხოვრებლებს შორის ორგანიზებისა და საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესების შესაძლებლობებს.

2.2.2.2. სოციალური გარიყულობა სახელმწიფო და კერძო საკუთრებაში უნებართვოდ მცხოვრებ პირებს შორის

კვლევამ აჩვენა, რომ აღნიშნულ პირთა ჯგუფს შორის არასათანადო საცხოვრისით განპირობებულ სოციალურ გარიყულობას ისიც ამწვავებს, რომ სხვადასხვა ტიპის სოციალურად მონყვლად მდგომარეობასთან გამკლავების მთავარ წინაპირობას და ხშირად ბარიერსაც მათთვის ყოველთვის საცხოვრისის შენარჩუნებისთვის დახარჯული ძალისხმევა განსაზღვრავს.

ამას გარდა, აღნიშნულ ჯგუფში მდგომარეობის დამოუკიდებლად გარდაქმნას ხელს უშლის სახელმწიფოს რეპრესიული პოლიტიკა, რომელიც ამ ჯგუფს, ერთი მხრივ, სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი ოჯახებისთვის მიზნობრივი სოციალური ფულადი დახმარებების მიღების შესაძლებლობას არ აძლევს, ხოლო მეორე მხრივ, საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესებაში უშლის ხელს.

სოციალურად მონყვლადი მდგომარეობიდან თავის დაღწევას ართულებს ის გარემოებაც, რომ მოცემული ჯგუფისთვის სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრაციის შეუძლებლობა სახელმწიფო პროგრამებიდან დამატებითი სოციალური სარგებლის მიღებასაც გამორიცხავს (განათლების, ჯანდაცვის, კვებისა და ზრუნვის სხვადასხვა სერვისის შემთხვევაში). მაგალითად, სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაციის შეუძლებლობის გამო, ინსულტის შემდეგ ერთ-ერთ რესპონდენტს უნივერსალური ჯანდაცვის პროგრამის ფარგლებში დამატებითი შეღავათებით სარგებლობა არ შეუძლია და მხოლოდ თანადაფინანსების პირობით მიიღო მკურნალობის შეთავაზება.

ამასთან, ამ ჯგუფს მიკუთვნებულ რესპონდენტებსაც ახასიათებთ ის უკიდურესი სიღარიბე და არამდგრადი საარსებო სტრატეგიები, რაც ქრონიკული უმუშევრობის, არასტაბილური თვითდასაქმების ან შრომის უუნარობისა და სოციალური დახმარების პერმანენტულ საჭიროებებში მჟღავნდება, როგორც ეს წინა თავებშია აღწერილი. აქ მცხოვრები სიღარიბეში მყოფი ოჯახებისთვის მხარდაჭერის სახით მიღებულ ერთადერთ სარგებელს წარმოადგენს ერთჯერადი მატერიალური თუ ჰუმანიტარული დახმარებები, რაც ასევე არ იძლევა საცხოვრისის გაუმჯობესებაზე ზრუნვის შესაძლებლობას.

მოცემული კვლევის ფარგლებში ვერ მოხერხდა აქ მცხოვრებთა მიმართ სტიგმატიზაციის შემთხვევების შესწავლა, თუმცა მდგომარეობის გარდაქმნისა და გაუმჯობესების შესაძლებლობების შეზღუდვა აღნიშნულ მჭიდრო დასახლებებში დროთა განმავლობაში პირთა მარგინალიზაციის საკითხს ამწვავებს.

2.3. დროებით თავშესაფრებში მცხოვრები პირები

ამ ქვეთავში განხილულია პირთა ის ჯგუფი, რომელიც გადაუდებელი და ტრანზიტორული ხასიათის დროებითი საცხოვრისის სერვისით სარგებლობს, ქუჩაში ცხოვრების თავიდან ასაცილებლად. მსგავსი სერვისები პირებს საცხოვრისით, ძირითადად, წელიწადზე ნაკლები პერიოდით უზრუნველყოფს და არ არის მიჩნეული უსახლკარობის პრევენციულ ზომად. ის მხოლოდ ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების გარანტიას ადამიანებისთვის, ვისთვისაც თავშესაფარი ჭერის გარეშე ცხოვრების ერთადერთი ალტერნატივაა¹⁵².

წინამდებარე თავში მიმოხილულია: 1. მიუსაფარ პირთა დროებით თავშესაფარში ცხოვრების შემთხვევები და 2. ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფარში ცხოვრების შემთხვევები. ამ ჯგუფის მდგომარეობის შესწავლა მოხდა ინდივიდუალურ დონეზე.

მიუსაფართა დროებით თავშესაფარში ვიზიტის ფარგლებში მოხდა იმ პირთა ინტერვიუება, ვინც კვლევის პერიოდში თბილისში მოქმედ „ლილოს მიუსაფართა თავშესაფარში“ ცხოვრობდა. თავშესაფრის არსებობის მცირე დროითი გამოცდილებიდან გამომდინარე, კვლევის პერიოდში არ არსებობდა მიუსაფარ პირთა თავშესაფრით სარგებლობის ვადის ამონურვის პრეცედენტი. შესაბამისად, კვლევა არ ეხება თავშესაფრის დატოვების შემთხვევებზე მსჯელობას. ტრანზიტორული თავშესაფრის შემთხვევაში მონაცემები შეგროვდა უახლოეს წარსულში ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფარში ცხოვრების გამოცდილების მქონე პირებისგან, პირადი ისტორიების მოსმენის გზით.

152 Ending Homelessness: A handbook for Policy Makers (2010), European Year for Combating Poverty and Social Exclusion. Accessed 05 August, 2016 <<http://www.kraljiulice.org/library/381/ending-homelessness-a-handbook-for-policy-makers.pdf>>

2.3.1. მიუსაფარ პირთა დროებით თავშესაფარში მცხოვრები პირები

„ლილოს მიუსაფარ პირთა თავშესაფარი“ საცხოვრისის სასწრაფო საჭიროების დაკმაყოფილებისთვის შექმნილი სერვისია ჭერის გარეშე აღმოჩენილი პირებისთვის, თბილისში. 2015 წლის დეკემბრიდან მან ჩაანაცვლა მიუსაფარ პირთათვის გახსნილი კარავები მოსკოვის გამზირზე.

მიუსაფართა თავშესაფარი ბენეფიციარებს უზრუნველყოფს 24-საათიანი საცხოვრებელით, სამედიცინო სერვისით, ასევე კვებითა და საბაზისო სამომხმარებლო ნივთებით.

თავშესაფარი წარმოადგენს სქესის მიხედვით სეგრეგირებულ საცხოვრისს, სადაც რამდენიმე ბენეფიციარი იზიარებს საცხოვრებელ ფართს. ქალებისა და კაცებისთვის გამოყოფილია საერთო სარგებლობის სველი წერტილები.

თავშესაფართ სარგებლობის ვადა განსაზღვრულია არაუმეტეს 10-დან 18 თვემდე პერიოდით. ბენეფიციარი თავშესაფარში ხვდება თვითდენით ან საპატრულო პოლიციის მიერ მიუსაფარის ნების გათვალისწინებით.

თავშესაფარში არ დაიშვებიან ერთზე მეტწევრიანი ოჯახები, მოვლის საჭიროების მქონე შეზღუდული შესაძლებლობისა და ჯანმრთელობისთვის მავნე ნივთიერებებზე დამოკიდებული პირები. თავშესაფარი მხოლოდ მარტოხელა და თავის მოვლის უნარის მქონე მიუსაფარ პირებს ემსახურება.

2.3.1.1. თავშესაფარის ბენეფიციართა საცხოვრებელი პირობები

„ლილოს მიუსაფარ პირთა თავშესაფარის“ მომსახურებით კმაყოფილება მაღალია მანამდე არსებულ სერვისთან (მოსკოვის გამზირზე არსებულ კარავებთან) შედარებით. ბენეფიციარები თავს უსაფრთხო და ღირსეულ გარემოში გრძნობენ. რესპონდენტები საუბრობენ თავშესაფარის პირობებში რეაბილიტაციისა და სამედიცინო მეთვალყურეობის წარმატებული მაგალითების შესახებ: „ახლა იქიდან გადმოსული კაცი აქ, ეს არის სამოთხეში მოხვედრა. ...მეტად სრულფასოვნად ვიგრძენი თავი.“ – ამბობს რესპონდენტი. იმავეს ამონიშნებს სხვა პირიც: „არა ლოთობა, არა სიმთვრალე, არა დებოში, სულ ყველას უნდა სიმშვიდე. იქ [მოსკოვის გამზირის კარავებში] ეხლა მაინც ქუჩა იყო“.

თავშესაფარში ხანგრძლივი ვადით ცხოვრებისას ბენეფიციარების მხრიდან უკმაყოფილებას იწვევს პრივატული სივრცის არქონა და შინაგანანესით განსაზღვრული ნორმები. კვლევამ აჩვენა, რომ ეს ერთ-ერთი მთავარი განმაპირობებელი მიზეზია, რის გამოც მიუსაფარი პირები თავშესაფარში ცხოვრებაზე უარს ამბობენ ან იქ ცხოვრების მცირე პერიოდის შემდეგვე ტოვებენ ადგილს.

ამასთანავე, ბენეფიციარებს პირადი ნივთების უსაფრთხოდ განთავსების შესაძლებლობა მხოლოდ მცირე მოცულობის ინდივიდუალურ კარადებში აქვთ, რაც გამოიწვევს მათ მიერ თავშესაფარში განსხვავებული სახის პირადი საგნების ნივთებისა თუ მოცულობითი საგნების ფლობას. ერთ-ერთი გარემოვაჭრე, რომელიც მოსკოვის პროსპექტზე განთავსებული კარავებიდან გადაიყვანეს თავშესაფარში, იქ დაშვებამდე ნივთების ჩამორთმევის შესახებ საუბრობს: „ნივთები დაგვატოვებინეს. ბევრი რამე დავტოვე [ქუჩაში]. 400 წყვილი წინდა. იქ დარჩა ყველაფერი. სად წაიღეს არ ვიცი. გაყიდეს, ალბათ. ერთი მეშოკი [წინდები] დავკურივე ამათ მივეცი. სულ ჩემი მოქსოვილები აცვიათ აქა“.

მიუსაფარ პირთა ინსტიტუციურ გარემოში ხანგრძლივი ვადით ცხოვრება სოციალური გარიყულობისა და სტიგმატიზაციის საფრთხეებსაც წარმოშობს. მაგალითად, ბენეფიციარების რეაბილიტირების მიუხედავად, თავშესაფარი არ იძლევა იქ მცხოვრებთა უშუალო გარემოსთან სოციალური ინტეგრაციის საშუალებას. თავშესაფრის მიმდებარე ტერიტორიაზე არსებულ დასახლებასთან კავშირის არსებობაზე საუბრისას ერთ-ერთი რესპონდენტი სტიგმატიზაციის საფრთხეებს ამჩნევს: „...რომ ავიდე და ვიღაცა გავიცნო, ჯერჯერობით არა.“

... მაინც ისეთი თვალთ გვიყურებენ, უსახლკაროები, რაღაცა სულ სხვა იმით იყურებიან. სადღაც საწყენია.“

2.3.1.2. სოციალური გარიყულობა დროებით თავშესაფარში მცხოვრებ პირთა შორის

კვლევამ აჩვენა, რომ „ლილოს მიუსაფარ პირთა თავშესაფარში“ მცხოვრებთა შორის სოციალურ გარიყულობას, ქუჩაში მცხოვრებ პირთა მსგავსად, შემდეგი გარემოებები განსაზღვრავს: შრომის ბაზარში მონაწილეობის შეუძლებლობა, სუსტი სოციალური დახმარების ქსელი და სხვა სოციალურ სიკეთეებზე წვდომის არქონა (თავშესაფრის სერვისით გარანტირებული დახმარებების გარდა).

ლილოს თავშესაფრის ბენეფიციარებს შორის არიან როგორც შრომისუნარიანი, ისე შრომის უუნარო პირები, თუმცა მათ შორის დასაქმებისა და მდგრადი დამოუკიდებელი საარსებო სტრატეგიების გაჩენის შესაძლებლობა ძალიან მცირეა, აღნიშნულ გამოწვევას კი საცხოვრისის საჭიროების დროებითი დაკმაყოფილება ვერ პასუხობს.

მაგალითად, რესპონდენტებს შორის იყვნენ პირები, ვისაც წარსულში უწარმოებია მცირე ბიზნესი, ყოფილა თვითდასაქმებული ან ჰყოლია დამსაქმებელი, თუმცა თავშესაფარში ცხოვრება ვერ დაეხმარა შრომის ბაზარში მონაწილეობის გაგრძელებაში. „ვაგზალზე ადგილი მაქვს, რომ მივიდე და ვივაჭრო,“ – ამბობს ერთ-ერთი

ხანდაზმული რესპონდენტი, რომლისთვისაც ვაგზლის მოედანზე არსებული საცხოვრისის დაკარგვის შემდეგ, ჯერ მოსკოვის გამზირზე, შემდეგ კი ლილოში ცხოვრებამ, შეუძლებელი გახადა გარემოვაჭრეობის გაგრძელება საცხოვრისიდან შორს, ტერიტორიულად ხელმიუწვდომელ სხვა უბანში. „დასაქმება რომ იყოს, რომ იყოს სტაბილური სამსახური, იქირავებს კაცი რაღაცას“ – ამბობს სხვა შრომისუნარიანი მამაკაცი, რომელიც პენიტენციური დაწესებულების დატოვების შემდეგ უსახლკაროა და არამდგრადი, არასტაბილური შემოსავალი აქვს, მიმდინარე პერიოდში კი უმუშევარია.

გარდა ამისა, თავშესაფრის მცხოვრებთა შორის არიან მარტოხელა ადამიანები, ვისთვისაც დამოუკიდებელი საარსებო სტრატეგიების სისუსტეს ისიც განაპირობებს, რომ მათი სოლიდარობისა და მატერიალური დახმარების სოციალური ქსელები სუსტია ან სრულიად გამქრალი. „ყველა მშვიდები არიან. ყველა გაჭირვებულები არიან. აბა მე ვინ დამეხმარება. ყველას უჭირს.“ – ამბობს სხვა. რამდენიმე რესპონდენტი მიიჩნევს, რომ სოციალური დახმარების ქსელების სისუსტე ასევე აისახება მათი დასაქმების შესაძლებლობებზე.

რესპონდენტები საუბრობენ, აგრეთვე, საარსებო შემწეობის მიღებაზე დაწესებული შეზღუდვების შესახებ, რამდენადაც თავშესაფრის სერვისით სარგებლობის პირობა თავშესაფრის ბენეფიციარებისთვის საარსებო შემწეობის დანიშვნის შესაძლებლობას გამოიწვევს.

2.3.2. ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფარში ცხოვრების შემთხვევები

ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფარი ბენეფიციარებს საცხოვრისით 24-საათიან მომსახურებას სთავაზობს. მცხოვრებ პირთა კვებითა და საბაზისო სამომხმარებლო ნივთებით უზრუნველყოფის გარდა, ბენეფიციარებისთვის უზრუნველყოფილია უსაფრთხოების ზომები, შესაბამისი ინფრასტრუქტურა მათზე დამოკიდებულ მცირეწლოვნებზე ზრუნვისთვის და საკონსულტაციო სერვისის შესაბამის სპეციალისტებთან.

მოცემულ თავშესაფრებში ბენეფიციარებს შესაძლებლობა აქვთ, სამ თვემდე პერიოდის განმავლობაში მარტო ან მათზე დამოკიდებულ პირებთან ერთად იცხოვრონ¹⁵³. თავშესაფარში იზოლირებული და საზიარო ოთახებია.

153 „თბილისის ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფარი (შინაგანაწესი)“, მუხლი 3, თბილისის ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა მომსახურების დაწესებულება, ადამიანთა (ვაჭრობის) ტრეფიკინგის მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების სახელმწიფო ფონდი. ბოლო ნახვა 05.09.2016 <http://goo.gl/twBTCn>

2.3.2.1. ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფრის ლიმიტები და სოციალური გარიყულობა მის ბენეფიციარებს შორის

კვლევაში აჩვენა, რომ თავშესაფრით სარგებლობისას ბენეფიციარები თავს უსაფრთხო და ღირსეულ გარემოში გრძნობდნენ. რესპონდენტები საუბრობენ თავშესაფრის პირობებში ცხოვრებისა და შესაბამისი მეთვალყურეობის ქვეშ ყოფნის დადებით შედეგებზე. აქვს, ისევე, როგორც მიუსაფართა თავშესაფრით სარგებლობის შემთხვევებში, დროებითი საცხოვრისი სასწრაფო ინდივიდუალური საჭიროებების დაკმაყოფილების პირობაა და გაცილებით მოკლევადიანია.

აღნიშნულ ჯგუფს მიკუთვნებულ პირებს შორის სოციალურ გარიყულობას ამწვავებს უმუშევრობა, რომელსაც ძალადობის მსხვერპლებს შორის ახალი საარსებო სტრატეგიების, ახალი უნარ-ჩვევებისა და ცოდნის შექმნის საჭიროება განაპირობებს, დასაქმებისა და დახმარების ყოფილ ქსელებთან კავშირის განწყვეტის შემდეგ. მაგალითად, მარტოხელა უმუშევარ რესპონდენტ ქალს, ოჯახიდან წასვლისა და ადგილსამყოფელის შეცვლის გამო, აღარ ჰქონდა დახმარების ის გარანტიები, რომლებიც საშუალებას მისცემდა, დასაქმება და მასზე დამოკიდებულ პირზე ზრუნვა ერთმანეთისთვის შეეთავსებინა. თავშესაფარში მოხვედრამდე რესპონდენტი მუშაობდა და ბავშვების გაზრდაში ოჯახის წევრები ეხმარებოდნენ.

გარდა ამისა, თავშესაფრის სერვისით სარგებლობის პირობა თავშესაფრის ბენეფიციარებისთვის საარსებო შემწეობის დანიშვნის შესაძლებლობასაც გამოორიცხავს. კვლევაში მონაწილე რესპონდენტ ქალებს თავშესაფარში ცხოვრებისას ფინანსური რესურსი საერთოდ არ გააჩნდათ და ოჯახიდან წასვლის შემდეგ პირადი ნივთების გაყიდვით უზრუნველყოფდნენ თავს.

რესპონდენტები საუბრობენ ალტერნატიული სათანადო საცხოვრისით თავის (და მათზე დამოკიდებული ოჯახის წევრების) დამოუკიდებლად უზრუნველყოფის შეუძლებლობის შესახებ. ასევე, კვლევაში მონაწილე პირების აზრით, თავშესაფრის ადმინისტრაციის ძალისხმევა, იზრუნონ მათი ალტერნატიული საცხოვრისებით უზრუნველყოფაზე, არასათანადოა და მხოლოდ ბენეფიციართა სერვისით სარგებლობის ვადის ამოწურვასთან დაკავშირებით გაფრთხილებით შემოიფარგლება:

„სახელმწიფომ ისიც უნდა გაითვალისწინოს, იქიდან [თავშესაფრიდან] რომ გამოხვალ, რომ რაღაცა უსასრულობაში არ გადავარდე. რაღაცაზე დგახარ და თითქოს გეცლება ეს რაღაცა და აღარაფერი აღარა გაქვს. ... შემზადებით რას იზამ, თუნდაც შეემზადო.“

2.4. საცხოვრისის მუნიციპალურ სერვისებში მცხოვრები პირები

ამ ქვეთავში განხილულია პირთა იმ ჯგუფის შემთხვევები, ვისაც ადეკვატურ საცხოვრისზე ფიზიკური, სოციალური და სამართლებრივი გარანტიები ხანგრძლივი ვადით შესთავაზეს, სახელმწიფო სერვისების ფარგლებში.

კვლევაში მიმოხილულია მუნიციპალური პროგრამებით მოსარგებლე იმ უსახლკარო პირთა ჯგუფის შემთხვევები, რომლებიც 1. სოციალურ საცხოვრისში სოციალურად დაუცველი ბენეფიციარებისათვის განკუთვნილ ბინებში ცხოვრობენ და 2. მოქალაქეთა ბინის ქირით დახმარების პროგრამის ბენეფიციარები არიან. ამ ჯგუფების შესწავლა მოხდა შინამეურნეობების დონეზე.

სოციალური საცხოვრისი ამჟამადაც თბილისის მუნიციპალიტეტს ეკუთვნის და მისი პასუხისმგებლობის ქვეშ მოქმედებს, თუმცა ამჟამად აღარ ხდება მისი ადმინისტრირება, გაუქმებულია შესაბამისი სამსახურები და შტატი, რაც სოციალური საცხოვრისის ამ მიზნით არსებობასა და ფუნქციის შენარჩუნებას კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს. კვლევაში მონაწილეობდნენ აქ 2008 წლიდან მცხოვრები ოჯახები, თავიანთ საცხოვრისებში გასაუბრების გზით.

მოქალაქეთა ბინის ქირით დახმარების პროგრამის შემთხვევაში კვლევა ეხება თბილისის მუნიციპალიტეტის მასშტაბით ცალკეული გამგეობების მიერ ადმინისტრირებულ ერთჯერად დახმარებებს. კვლევაში მონაწილეობა მიიღო მოცემულ მომენტში აღნიშნული პროგრამით ბოლო ერთი წლის განმავლობაში მოსარგებლე ოჯახმა, ნეიტრალურ ტერიტორიაზე ინტერვიუს გზით.

2.4.1. სოციალურ საცხოვრისში ცხოვრების შემთხვევები

„სოციალური საცხოვრისი კეთილგანწყობილ გარემოში“ საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციის მიერ იმპლემენტირებული და შემდეგ თბილისის მერიის მიერ ადმინისტრირებული პროექტია, რომლის ფარგლებშიც უსახლკარო პირებსა და ოჯახებს 10 წლის ვადით სარგებლობაში გადაეცათ ბინა. სოციალური საცხოვრისით სარგებლობა პირებს მხოლოდ ოჯახის წევრებთან ერთად შეუძლიათ (დაუშვებელია ერთი შინამეურნეობისათვის განკუთვნილ ფართში ნათესავებისა და მეგობრების ცხოვრება), თუმცა აღნიშნული ითვალისწინებს ოჯახში ნამატის შემთხვევებსაც (ქორწინებას, შვილის შექმნას და ა.შ.).

სოციალური საცხოვრისის ბინადრები ვალდებულნი არიან, გადაიხადონ კომუნალური მომსახურების გადასახადები და დაემორჩილონ საცხოვრისის შინაგანაწესს.

2.4.1.1. სოციალური საცხოვრისის ლიმიტები და სოციალური გარიყელობა საცხოვრისის ბენეფიციარებს შორის

სოციალური საცხოვრისის ბენეფიციარებს ავეჯითა და საყოფაცხოვრებო ნივთებით აღჭურვილ ფართში ცხოვრების შესაძლებლობა აქვთ. ხანგრძლივი ვადით სარგებლობისთვის სათანადოდ დაგეგმარებულ ბინებში რამდენიმე ოთახია – თავისი ფარდულითა და პერსონალური სათავსოებით საზიარო სივრცეებში.

სოციალური საცხოვრისის სერვისის არასათანადოობას მუნიციპალურ დონეზე საცხოვრისის არასათანადო წესით ადმინისტრირება განსაზღვრავს. არ ინარმოება სოციალური საცხოვრისის ამჟამინდელ ბინადართა შესახებ რეესტრი, რაც ბენეფიციარებისთვის მდგომარეობის გაუმჯობესების, საცხოვრისის დატოვების ან მასში ახალი ბენეფიციარების დაშვების შესაძლებლობას წარმოშობდა. არ მიმდინარეობს საერთო წესით ინფრასტრუქტურისა და ინვენტარის შენარჩუნებისკენ მიმართული სამუშაოები. ასევე გაუქმებულია ის სამსახურები, რომლებიც ბენეფიციარებისა და საცხოვრისის ადმინისტრაციას შორის ანგარიშვალდებულების შესრულების გარანტია უნდა იყოს.

რესპონდენტები აცხადებენ, რომ სოციალურ საცხოვრისში ამჟამად გაუქმებულია სოციალური მუშაკების შტატი და „მასპინძელი ოჯახის“ პრაქტიკა, რაც წარსულში საცხოვრისში შინაგანანესის აღსრულების გარანტი იყო. აღნიშნულმა, რესპონდენტების რწმუნებით, შენობაში საცხოვრებლად გამოუსადეგარი ფართების უნებართვო დაკავებაც განაპირობა. „ხომ უნდა იყოს აქა კონტროლი. შეიჭრნენ და მერიამ უკვე მერე გაიგო. ...5 შვილი ყავს და რას ეტყვიან.“ – ამბობს კვლევაში მონაწილე რესპონდენტი. მეორე მხრივ, რეგისტრირებული არ არის შემთხვევა, როდესაც ერთ-ერთმა ბენეფიციარმა სოციალური საცხოვრისის საზიარო ბინა დატოვა, შესაბამისად, არ მომხდარა სანაცვლოდ ახალი ბენეფიციარის მიღება.

სოციალური საცხოვრისის ბენეფიციართა საჭიროებები ცვალებადია, რაც სერვისის ადმინისტრირებისას გათვალისწინებული არ არის. კვლევაში მონაწილე ხუთსულიან ოჯახთან გასაუბრებიდან ირკვევა, რომ ოჯახში ნამატის მოლოდინში ისინი საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესების საჭიროების წინაშე დგანან: „ორი ოთახია, მაგრამ ისეთი ვიწროა, ვაგონებივითაა. ნუ მაცივარი პატარაა და ფართიც პატარაა. მალე ბავშვი გაგვიჩნდება.“ – ამბობს რესპონდენტი.

სოციალური საცხოვრისის მობინადრეთა შორის მდგომარეობის დამოუკიდებლად გარდაქმნისათვის დაბრკოლებაა სუსტი საარსებო სტრატეგიები, რომელსაც აქაც შრომის ბაზარში მონაწილეობის შეუძლებლობა და დაბალშემოსავლიანი სამსახურების გამო უკიდურესი სიღარიბე განსაზღვრავს.

კვლევაში მონაწილე ერთ-ერთი რესპონდენტი აღნიშნულ საცხოვრისში მზრუნველობამოკლებულ ბავშვთა პანსიონატიდან გამოსვლის შემდეგ ცხოვრობს. მას 9 კლასამდე საშუალო განათლება აქვს მიღებული და ამბობს, რომ მომსახურების სფეროში დასაქმებისთვის საჭირო უნარ-ჩვევებს ფლობს, მაგრამ სამსახურს ვერ პოულობს. სხვა რესპონდენტს მრავალსულიანი ოჯახი ჰყავს. ოჯახის ერთადერთი მარჩენალი მეუღლეა, რომელიც არაფორმალურ ეკონომიკაში მონაწილეობით დაბალშემოსავლიან, არასტაბილურ სამსახურებში მუშაობს: „40 ლარს თუ იშოვის, საჭმელი ვიყიდო, თუ გაზი გადავიხადო, ავად როცა მყავს ბავში, საჭმელს ვერ ყიდულობს, წამალი უნდა უყიდოს და აი, ვარ განამანიაში.“ – ამბობს რესპონდენტი ქალბატონი.

გამონვევას წარმოადგენს სოციალური საცხოვრისის ბინადართა შორის მიკროსაფინანსო ინსტიტუტების მიმართ ფინანსური დავალიანებებიც და ის რისკი, რაც საბანკო მომსახურებით სარგებლობის შემთხვევაში, თანხის ლიკვიდაციასთან იქნება დაკავშირებული.

მოცემული კვლევის ფარგლებში აქაც ვერ მოხერხდა სერვისის ბენეფიციართა მიმართ სტიგმატიზაციის შემთხვევების დადგენა, თუმცა მდგომარეობის გარდაქმნისა და გაუმჯობესების შესაძლებლობათა შემლუდვა აღნიშნულ მჭიდრო დასახლებებში პირთა მარგინალიზაციის საკითხს ამწვავებს.

2.4.2. მოქალაქეთა ბინის ქირით დახმარების პროგრამით მოსარგებლე პირები

თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით გათვალისწინებული დანგრეული სახლების მცხოვრებთა კომპენსაციის ქვეპროგრამის ფარგლებში პირებს ბინის ქირით სარგებლობა შეუძლიათ, ხანძრისა თუ სტიქიური უბედურების შედეგად საკუთრებაში არსებული საცხოვრისის დაკარგვის შემთხვევაში. ამ წესიდან გამონაკლისს წარმოადგენს სხვა გარემოებების საფუძველზე უსახლკაროდ დარჩენილი ოჯახის განსაკუთრებული სოციალური საჭიროებები. დახმარებით სარგებლობის ვადა სამი თვით განისაზღვრება, არა უმეტეს 24 თვის ვადით გახანგრძლივების პირობით.

დახმარების ოდენობა ერთგვაროვანია ყველა ოჯახისათვის და არ განისაზღვრება ბენეფიციარი შინამეურნეობის სულადობის ან სპეციალური საჭიროებების მიხედვით.

2.4.2.1. ბინის ქირით დახმარების პროგრამის ლიმიტები და სოციალური გარიყულობა დახმარების მიმღებ ბენეფიციარებს შორის

აღნიშნული პროგრამის პოტენციურ და ამჟამინდელ ბენეფიციართა საცხოვრისის არასათანადოობას სხვადასხვა სახის პროგრამული ლიმიტები განსაზღვრავს.

ერთ-ერთ მათგანს განაპირობებს ის გარემოება, რომ ბინის დაქირავების მიზნით გაცემული ფულადი დახმარების ოდენობა მწირია და ფიქსირებული – ის არ განისაზღვრება ბენეფიციარი შინამეურნეობის სულადობის, საცხოვრისის ადგილმდებარეობის ან სპეციალური საჭიროებების მიხედვით.

გარდა ამისა, საცხოვრისის ქირით უზრუნველყოფის მიზნით მიღებული ფულადი დახმარების ფარგლებში საცხოვრებელი ფართის მოძიება ბენეფიციარების კერძო პასუხისმგებლობაა. სახელმწიფო სოციალური დახმარების სახით მიღებული თანხით ოპერირება უძრავი ქონების ბაზარზე კი სათანადო საცხოვრისზე წვდომის გარანტიას არ წარმოადგენს. „ესე იგი, მე ფაქტიურად სექტემბერში დამენიშნა ქირა და მე ბინა ვერ ვიშოვე, კიდევ ქუჩაში ვიყავი, მირიცხავდა ქირას გამგეობა და ბინას ვერ ვშოულობდი.“ – ამბობს რესპონდენტი.

გარდა ამისა, რესპონდენტები სოციალური დახმარების სახით ადმინისტრირებული ფონდების მიმართ საზოგადოებაში წინასწარ არსებულ უარყოფით განწყობაზეც საუბრობენ.

კომპლექსური ბიუროკრატიული პროცედურები და ბინის გამქირავებლის ადგილობრივ მუნიციპალიტეტთან საკონტრაქტო ურთიერთობის აუცილებლობა დამატებითი ბარიერია უსახლკარო პირებისთვის ბინის დაქირავების პროცესში.

გარდა ამისა, თანხის სიმწირე ამ პროგრამის ბენეფიციარებისთვის არასათანადო საცხოვრებელ პირობებში ცხოვრებას იწვევს. კვლევაში მონაწილე რესპონდენტი საუბრობს თბილისის ერთ-ერთ გარეუბანში ნაქირავებ ფართში არასაკმარისი სივრცის, განათების, ნესტის, მწერებისა და მღრღნელების პრობლემაზე. სერვისის ბენეფიციართა შორის საცხოვრებელი პირობების არასათანადოობას განაპირობებს ასევე უკიდურესი სიღარიბე და მდგომარეობის გაუმჯობესებისთვის შესაბამისი ფულადი სახსრების არარსებობა: „უბრალოდ რო აანთო [დენი], რაღაცა იმის საშუალება არ არის, უნდა გადაიხადო. ისინი [შეპატრონეები] ხომ არ გადაგიხდიან. დასაბანადაც კი სხვაგან დავდივართ,“ – ამბობს რესპონდენტი.

ფულადი დახმარება დროებითია და მისი გახანგრძლივების შესაძლებლობა არაპროგნოზირებადი: „ერთი წელი გავიდა უკვე. ხალხს წლობით უხდებიან ისე და [ჩვენს შემთხვევაში] როგორ იქნება, არ ვიცი,“ – ამბობს რესპონდენტი, რომელსაც აღნიშნულ პროგრამაში მონაწილეობის გარდა, სხვა გზით ოჯახის საცხოვრისით უზრუნველყოფის შესაძლებლობა არ გააჩნია.

აღნიშნული რესპონდენტის შემთხვევაში კვლევამ აჩვენა უსახლკარობასა და სოციალური გარიყულობის პროცესს შორის პირდაპირი მიზეზ-შედეგობრივი კავშირი. რესპონდენტი საუბრობს უბინაოდ დარჩენის შემდეგ დედის, ოჯახის ერთადერთი მარჩენლის, სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ, რამაც ოჯახი უკიდურეს სიღარიბეში ჩააგდო: „დედაჩემი მუშაობდა კერძო სკოლა-ბაღში მზარეულად და შარშანწინ გამოუშვა დირექტორმა იმის გულისთვის, რომ დარჩა უსახლკაროდ, არ ქონდა თავშესაფარი და ცხოვრობდა ქუჩაში. რა თქმა უნდა, გეპირად ახლა ამას არ აღიარებს.“

2.5. ინსტიტუციებში მცხოვრები და ინსტიტუციების დატოვების შემდეგ უსახლკაროდ დარჩენილი პირები

ამ ქვეთავში განხილულია უსახლკარობის საკითხი სამედიცინო და ზრუნვის ინსტიტუციებში მცხოვრებ პირთა შორის. კვლევა მიმოიხილავს შემთხვევებს, როდესაც უსახლკარობის გამო პირებს განუსაზღვრელი ვადით უწევთ სამედიცინო სერვისებში ცხოვრება ან ზრუნვის ინსტიტუციების დატოვების შემდეგ დგებიან საცხოვრისის არქონის პრობლემის წინაშე. აღნიშნულ ჯგუფში უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის შემთხვევების არსებობის შესახებ ფართო კონსენსუსის მიუხედავად, ევროკავშირის მასშტაბით იშვიათია ამ ჯგუფის მდგომარეობის დოკუმენტირების პრაქტიკა¹⁵⁴.

კვლევა შეეხო: 1. ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე უსახლკარო პირთა; 2. მზრუნველობამოკლებულ ბავშვთა ინსტიტუციის დატოვების შემდეგ უსახლკარობის საკითხების შესწავლას. აღნიშნულ პირთა ჯგუფის შესწავლა მოხდა ინდივიდუალურ დონეზე, შესაბამის ინსტიტუციებსა და კვლევითი ორგანიზაციის სამუშაო სივრცეში პირისპირ ინტერვიუების გზით.

პირველ ჯგუფს მიკუთვნებულ პირთაგან კვლევაში მონაწილეობდნენ ქმედუნარიანი ბენეფიციარები, რომლებიც „ფსიქიკური ჯანმრთელობის და ნარკომანიის პრევენციის ცენტრში“ ცხოვრობენ და მათი მხარდამჭერი პირები. მეორე ჯგუფს მიკუთვნებულ პირთა შორის მონაცემები შეგროვდა მზრუნველობამოკლებულ ბავშვთა ინსტიტუციაში ცხოვრების გამოცდილების მქონე პირებისგან პირადი ისტორიების მოსმენის გზით. ისინი მზრუნველობამოკლებულ ბავშვთა სააღმზრდელო დაწესებულებებში სრულწლოვანების შემდეგაც განაგრძობენ ცხოვრებას, დეინსტრუქციონალიზაციის პროცესის დასრულებამდე.

154 EU Research on Social Sciences and Humanities - Constructing Understanding of Homeless Populations (2007) European Commission Directorate-General for Research. Accessed 08 August, 2016 <http://cordis.europa.eu/docs/publications/1001/100124281-6_en.pdf>

2.5.1. ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე უსახლკარო პირები

„ფსიქიკური ჯანმრთელობის და ნარკომანიის პრევენციის ცენტრში“ პირები უზრუნველყოფილი არიან გრძელვადიანი სტაციონალური მომსახურებით, რაც გულისხმობს ბენეფიციართა კვებით, პირადი ჰიგიენის საგნებით, სამედიცინო და სარეაბილიტაციო სერვისებით უზრუნველყოფას.

2.5.1.1. დამოუკიდებელი საცხოვრისის საჭიროება ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირებს შორის

კვლევამ აჩვენა, რომ ფსიქოსოციალურმა საჭიროებამ შესაძლოა უსახლკარო პირების ინსტიტუციაში განუსაზღვრელი ვადით ცხოვრება განაპირობოს. აღნიშნული უსახლკარო ჯგუფისთვის არ არსებობს სათანადო საცხოვრისის სერვისი, რაც პირებს ინსტიტუციის გარეთ დამოუკიდებლად ცხოვრების შესაძლებლობას მისცემდა.

გამონაკლის შემთხვევებში არსებობს ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირთა კერძო საოჯახო ტიპის სათემო ორგანიზაციებში გადაყვანის პრაქტიკა, სხვა შემთხვევაში კი ეს პირები, შესაძლოა, ხვდებოდნენ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა პანსიონატებში ან ქუჩაში, რამდენადაც სამედიცინო და ზრუნვის დანებსებულეებში ცხოვრებაზე უარის თქმის შემთხვევებში ამ ჯგუფს მიკუთვნებული მიუსაფარი პირებისთვის ერთადერთი ალტერნატივა ქუჩაში ცხოვრებაა.

კვლევის ერთ-ერთი რესპონდენტი ქრონიკულად უსახლკაროა და ბოლო ოცი წლის განმავლობაში სათანადო საცხოვრისის არქონის პრობლემის წინაშე დგას. ის ინსტიტუციაში ცხოვრების წინააღმდეგია, თუმცა მისთვის ერთადერთი ალტერნატივა ქუჩაში ცხოვრებაა, რისი გამოცდილებაც უკვე აქვს. დროდადრო ის ფსიქიკური ჯანმრთელობის ცენტრის ბენეფიციარი ხდებოდა ხოლმე, სხვა შემთხვევებში კი წლების განმავლობაში ღამეს ქუჩაში კუსტარულად ნაშენ კონსტრუქციაში ათევს. „მონასტერშიც ვცხოვრობდი და ვერ გავჩერდი.“ – ამბობს რესპონდენტი.

2.5.1.2. სოციალური გარიყულობა ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირებს შორის

აღნიშნულ ჯგუფს მიკუთვნებულ პირებს შორის სოციალურ გარიყულობას ამწვავებს შრომის ბაზარში მონაწილეობის შეუძლებლობა, ქრონიკული უმუშევრობით გამოწვეული სიღარიბე, ინსტიტუციებში ცხოვრების გამო, პირთა გამორიცხვა საარსებო

შემწეობის დანიშვნის შესაძლებლობიდან და სოციალურ ქსელებთან ფიზიკური ხელმისაწვდომობის პრობლემები.

კვლევაში მონაწილე რესპონდენტი მუდმივად უმუშევარია. ის არასდროს ყოფილა თვითდასაქმებული ან ჰყოლია დამსაქმებელი და ყოველთვის მოწყალეების თხოვნით ირჩენდა თავს. „ფულს ვთხოვლობდი, ხალხი მეხმარება, ტანსაცმელს მჩუქნიან,“ – ამბობს ის. შრომის ბაზრიდან გამორიცხვა, კვლევაში მონაწილე რესპონდენტის შემთხვევაში, განპირობებულია ანაზღაურებადი სამუშაოს შესასრულებლად საჭირო უნარ-ჩვევებისა და სათანადო განათლების არქონით.

მოცემული ჯგუფის სოციო-ეკონომიკურ მოწყვლადობას ამწვავებს ისიც, რომ აღნიშნულ პირთა ერთადერთ სტაბილურ ფულად შემოსავალს შეზღუდულ შესაძლებლობასთან დაკავშირებული სოციალური პაკეტი წარმოადგენს. უკიდურესი სიღარიბის მიუხედავად, სამედიცინო ინსტიტუციებში ცხოვრებამ რესპონდენტის სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრაციის შესაძლებლობა გამორიცხა.

ამავე ჯგუფის წევრებში დაბალია ფიზიკური მობილობა და მათი სოციალური ქსელი უშუალო გარემოთი განისაზღვრება, რის გამოც საცხოვრისის მდებარეობას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს. კვლევის ერთ-ერთი მონაწილის მხარდამჭერის ინფორმაციით, ბენეფიციარი მჭიდროდ ურთიერთობს ყოფილ თუ სხვა ბენეფიციარებთან ინსტიტუციის მიდამოებში და ფიზიკურ ადგილმდებარეობას მისი სოციალური ინტეგრირებულობისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს. „[პირი] გადავიდა სხვა საავადმყოფოში და არაო, იქ არ გავჩერდებიო. ანუ იქაც ძალით ვერ გაიყვან. ადამიანს არ უნდა, აქ მიჩვეულია, ექიმთან დადის, აგერ მეგობრები ყავს, მხარდამჭერები ყავს, ადამიანს აქვს ეს უფლება, რამდენი ხანია თბილისშია, თავისი არეალია ცხოვრების“ – ამბობს ის. პირი ასევე ადგილობრივი ეკლესიის მრევლია, რაც მის სოციალურ ქსელს განსაზღვრავს.

2.5.2. მზრუნველობამოკლებულ ბავშვთა პანსიონატებიდან გამოსული პირები

ბავშვზე ზრუნვის სისტემის რეფორმის ფარგლებში ხელისუფლებამ ბავშვთა სააღმზრდელო დაწესებულებების დეინსტიტუციონალიზაცია განახორციელა. ბავშვთა ოჯახურ გარემოში აღზრდის უზრუნველყოფამდე მზრუნველობამოკლებული ბავშვები სრულწლოვანებამდე ცხოვრობდნენ ინსტიტუციებში, სადაც ფიქსირებული შინაგანანესი მათი კვებისა და სოციალური ცხოვრების პირობებს განსაზღვრავდა. ინსტიტუციებში ცხოვრებისას ბენეფიციარებს არ გააჩნდათ განცალკევებისთვის საჭირო პირადი სივრცე და მათი აღზრდა იზოლირებულ გარემოში ხორციელდებოდა, რაც ხშირ შემთხვევაში საზოგადოებაში მათი ინტეგრაციის შესაძლებლობას მაქსიმალურად ზღუდავდა.

2.5.2.1. საცხოვრისის საჭიროება მზრუნველობამოკლებულ ბავშვთა პანსიონატებიდან გამოსულ პირებს შორის

კვლევამ გამოავლინა, რომ დეინსტიტუციონალიზაციის პროცესებამდე სრულწლოვანებას მიღწეული უსახლკარო პირები ცალკეულ შემთხვევებში ბავშვთა სააღმზრდელო დაწესებულებებში, ასაკობრივი შეზღუდვის მიუხედავად, მაინც განაგრძობდნენ ცხოვრებას. დეინსტიტუციონალიზაციის პროცესის დასრულების შემდეგ ამ პირებს საცხოვრისის დატოვების ვალდებულება ჰქონდათ, რის შემდეგაც ქუჩაში ცხოვრება ან ნაცნობებთან თავის შეფარება მოუხდათ.

ერთ-ერთ რესპონდენტს, რომელიც ამჟამად 35 წლისაა, მზრუნველობამოკლებულ ბავშვთა პანსიონატში ცხოვრების შესაძლებლობა 32 წლამდე მიეცა. სხვას – 42 წლამდე. „მე ასაკგადაცილებული ვარგა ხანია ვიყავი, მაგრამ მაინც იქ [პანსიონატში] ვიყავი, იმიტომ რომ ალტერნატივა არ ქონდა სახელმწიფოს და ქუჩაში ხომ არ გაგვიშვებდნენ“ – ამბობს რესპონდენტი.

2.5.2.2. სოციალური გარიყულობა მზრუნველობამოკლებულ ბავშვთა პანსიონატებიდან გამოსულ პირებს შორის

კვლევამ აჩვენა, რომ წარსულში ბავშვთა სააღმზრდელო ინსტიტუციაში მცხოვრებთა შორის სოციალურ გარიყულობას განსაზღვრავს: განათლების სერვისებზე არასათანადო წვდომა, საქმის წარმოებისთვის საჭირო პირადი დოკუმენტაციის უქონლობა და სოციალური ინტეგრაციის დაბალი დონე.

კვლევაში მონაწილე რესპონდენტებს მხოლოდ ოთხ ან რვა კლასამდე განათლება აქვთ, რამაც შრომის ბაზარზე მათი წარმატებული ინტეგრაციის შესაძლებლობა შეზღუდა. – „მეუბნებიან, დაამთავრე 11 კლასი? გაქვს რაღაც დამთავრებული? არა მაქვს არაფერი აბსოლუტურად.“ – ამბობს რესპონდენტი დამსაქმებლების მოთხოვნების შესახებ. სხვა რესპონდენტი დახურულ სააღმზრდელო ინსტიტუციაში ცხოვრების შემდეგ თავის შესაძლებლობებზე შემდეგნაირად საუბრობს:

„[ინსტიტუციიდან] რომ გამოგვყარეს, საერთოდ არ ვიყავი ამ დამოუკიდებელ ცხოვრებას მიჩვეული. ჩვენ სულ ჩაკეტილ სივრცეში ვიყავით.“

კვლევა აჩვენებს, რომ ამ პირებს დასაქმების შესაძლებლობა მხოლოდ უშუალო სანაცნობო წრეში ეძლევათ, საზოგადოებაში არასათანადოდ ინტეგრირებულობის

გამო. ერთ-ერთი რესპონდენტი ამბობს, რომ სხვა სივრცეებში ინტეგრირება მას საზოგადოებაში არსებული სტიგმის გამოც უჭირს: „აქედანაც რომ წავიდე სამსახურიდან, ვაბზე დავანებო თავი და წავიდე, სხვა ადგილზე სხვანაირად გიყურებენ, თუ გაიგებენ საიდანა ხარ, უფრო სხვა თვალთ გიყურებენ და აქ ეხლა იმ თვალთ არ გიყურებენ. რამდენჯერ გავსულვარ და გამიგია ეს იქიდან არის, გვერდულად გიყურებენ, აქ უფრო სიმყარეს ვგრძნობ, კარგადა ვარ აქ. თორემ მშენებლობაზეც მიმუშავია და მაინც გიყურებენ სხვა იმით, ეშინიათ, ან არ მოიპაროს ან რაღაც, მე ხომ ვგრძნობდი, უგრძობი ხომ არ ვარ.“

ამასთან წარსულში აღნიშნული რესპონდენტების მიერ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ჩართულობას, მაგალითად ქვეყანაში არჩევნებში მონაწილეობის გზით, გამოიცხადდა ის გარემოება, რომ მათ პირადი საიდენტიფიკაციო და სხვა აუცილებელი დოკუმენტების დამზადება მხოლოდ 33 და 30 წლის ასაკში შეძლეს.

თავი 3.

უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის დროითი განზომილება

სოციალური ექსკლუზია, გამორიცხვა, გარიყულობა, ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და სოციალურ პროცესებში ცვლილებების სიმპტომია, რაც უფრო მნიშვნელოვანს ხდის საცხოვრისის მდგომარეობაზე დინამიკაში დაკვირვებას. პირთა მიერ საცხოვრისის არქონა ან არასათანადო საცხოვრებელ პირობებში ცხოვრება, რიგ შემთხვევებში, მუდმივი მდგომარეობაა, ცალკეულ შემთხვევებში კი – დროებითი ან განმეორებადი მოცემულობა.

ამ თავის მიზანია, საცხოვრისის ფორმების სტაგნაციური და ხშირად ცვალებადი შემთხვევების შესახებ სოციალური გარიყულობის განსხვავებულ ასპექტებსა და სოციალური დაცვის ხარისხზე დაკვირვების გზით იმსჯელოს. წინა თავი ვრცლად განიხილავს უსახლკარობის ფორმებს, ეს ნაწილი კი მსჯელობს უსახლკარო პირებს შორის არსებული სოციალური დაცვის ფორმალურ და არაფორმალურ მექანიზმებზე, როგორც უსახლკარობის ხანგრძლივობის განმაპირობებელ ფაქტორზე. არაფორმალური სოციალური დაცვის მექანიზმებად კვლევა განიხილავს პირების ოჯახსა და ახლობლებთან ცხოვრების შესაძლებლობებს; ფორმალური სოციალური დაცვის მექანიზმებად კი საჯარო სერვისებით სარგებლობას მიიჩნევს.

პირველი ქვეთავი განიხილავს შემთხვევებს, როდესაც სოციალური დაცვის სისუსტემ უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის ხშირი განმეორება გამოიწვია. მეორე ქვეთავი აბსოლუტური ექსკლუზიის შესახებ მსჯელობს, სადაც უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრებლის არქონა სტაგნაციური მდგომარეობაა. კვლევაში წარმოდგენილია შემთხვევები, როდესაც სოციალური დაცვის არაფორმალური მექანიზმები, უსახლკარო პირებს შორის სოციალური გარიყულობის შედარებით დაბალ ხარისხს განსაზღვრავს და აზღვევს მათ უსახლკარობის მდგომარეობას სტაგნაციურობისგან, თუმცა პრობლემურ საკითხს წარმოადგენს ის, რომ აღნიშნულ შემთხვევებში ფორმალური სოციალური დაცვის მექანიზმების საჭიროება, როგორც წესი, უგულებელყოფილია.

იმის გამო, რომ კვლევა მოიცავს მხოლოდ იმ პირებს, რომლებიც ამჟამად განიცდიან უსახლკარობას ან სათანადო საცხოვრისის არქონას, შეუძლებელია დროებითი და უსახლკარობიდან თავის დაღწევის შემთხვევების განხილვა, რაც კვლევის ერთ-ერთ შეზღუდვას წარმოადგენს.

3.1. უსახლკარობისა თუ არასათანადო საცხოვრისის განმეორებითი შემთხვევები

კვლევამ აჩვენა, რომ უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის განმეორებითობას სოციალური დაცვის მექანიზმების სისუსტე იწვევს. ასეთ დროს პირები ტოვებენ და შემდეგ ისევ უბრუნდებიან უსახლკარო ან სათანადო საცხოვრისის არქონის გარკვეულ ფორმას. კვლევამ ვერ გამოავლინა ის შემთხვევები, როდესაც სოციალური დაცვის მექანიზმები საცხოვრისის არქონის დროებითობის გარანტიაა, უსახლკარობა ეპიზოდური მოვლენაა და პირები ახერხებენ ამ მდგომარეობის სრულად გარდაქმნას.

კვლევის ფარგლებში გამოკითხული რამდენიმე რესპონდენტის შემთხვევაში, უსახლკარობის განმეორებით და განგრძობით მდგომარეობას განაპირობებს ოჯახში ძალადობის, ომისა თუ ინსტიტუციიდან გამოსვლის გამო, პერმანენტული საცხოვრისის დაკარგვის შემდეგ ფორმალური თუ არაფორმალური სოციალური დაცვის მექანიზმების სისუსტე.

მაგალითად, ერთ-ერთი რესპონდენტი ქალი საუბრობს იმის შესახებ, რომ მეუღლის მხრიდან ძალადობის შემთხვევებში მშობლებთან ცხოვრობდა ხოლმე, გარკვეულ პერიოდში ბრუნდებოდა სახლში, მაგრამ შემდეგ ისევ ტოვებდა მას: „... [მაშინ] იძულებული ვიყავი, რომ შევრიგებოდი [ქმარს], იმიტომ რომ აღარ მქონდა წასასვლელი არსად.“ ოჯახის სახით არსებული სოციალური დაცვის არაფორმალური მექანიზმების სისუსტე ახალი საცხოვრისისა და ფორმალური სოციალური დაცვის საჭიროების საკითხს აყენებს.

სხვა შემთხვევაში, ბოლო სამი წელია, ჭერის არქონის მდგომარეობა მუდმივად განმეორებითი შემთხვევაა პირისთვის, რომელიც 32 წლის ასაკში, დეინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის შედეგად იძულებული გახდა, დაეტოვებინა, ბავშვთა სააღმზრდელო დაწესებულება, რაც მისი ერთადერთი საცხოვრისი იყო. მზრუნველობამოკლებულ ბავშვთა ინსტიტუციაში აღზრდილი პირი ინსტიტუციიდან გამოსვლის შემდეგ განათლებასა და დასაქმებასთან დაკავშირებული სოციალური გარიყულობის ფაქტორებზე საუბრობს, რის გამოც ის განმეორებითი უსახლკაროებისგან თავის დაზღვევას ვერ ახერხებს. ღამეს ათევს მეგობრებთან, ახლობლებთან და შესაბამისი გარემო პირობების შემთხვევაში – ქუჩაში.

დამატებით, ომის გამო იძულებით გადაადგილებული რესპონდენტი საუბრობს იმის შესახებ, რომ მისი დევნილი ოჯახის მიერ ყოფილი სასტუმრო „ივერიის“ შენობაში დაკავებული ფართის დატოვების შემდეგ ის სხვადასხვა პერიოდში ნათესავებთან ცხოვრობდა; აღნიშნულის შეუძლებლობის შემთხვევაში, ღამეს ათევდა მოსკოვის გამზირზე არსებულ კარავებში, ბოლოს კი – „ლილოს მიუსაფართა თავშესაფარში“.

„12 წლის წინ წამოვედით „ივერიიდან“. ...3 თვე-ნახევრის გყავდა [ბავშვი] [მოსკოვის გამზირზე] კარავში რომ მივედით. მერე იქ ვცხოვრობდი. მერე ზამთარში დედამთილთან წავედით... დედამთილი, ორი მაზლი, რძალი, მაზლის შვილი - [ბინა] სამოთახიანია, მაგრამ თვითონაც ძლივს ეტევიან. ...ვერ ვეტყვოდით. მე [როგორღა] დავრჩე იქ?“

მოცემულმა შემთხვევებმა ცხადყო, რომ თანაბარ აღიარებას საჭიროებს საცხოვრისის უფლების გარანტირება იმ რესპონდენტებს შორის, რომლებშიც სუსტია ფორმალური თუ არაფორმალური სოციალური დაცვის მექანიზმები.

3.2. უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის მუდმივი მდგომარეობა

წინა ქვეთავში აღწერილი შემთხვევებისგან განსხვავებით, უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის გარკვეული ფორმები შესაძლოა, სტაგნაციური და ქრონიკულად უცვლელი იყოს. კვლევამ აჩვენა, რომ აღნიშნულის განმსაზღვრელი სოციალური გარიყულობის აბსოლუტურობაა, რომლის დროსაც პირებს არანაირი სოციალური დაცვის მექანიზმები არ გააჩნიათ.

მაგალითად, ჭერის გარეშე ცხოვრება პერმანენტული მდგომარეობა გახდა კვლევის ერთ-ერთი მონაწილისთვის მას შემდეგ, რაც გადაადგილების შესაძლებლობა შეეზღუდა და ეტლით მოსარგებლე გახდა. რესპონდენტი ჰყვება, რომ აღნიშნულ მდგომარეობამდე ის გარე მოვაჭრე იყო და ახერხებდა თავისთვის სხვადასხვა პირობებში ჭერის უზრუნველყოფას. მას შემდეგ, რაც რესპონდენტი ეტლით მოსარგებლეა, ის ქრონიკულად უმუშევარია და სტაბილურად ერთ არეალში ათევს ღამეს, ქუჩაში. ამ შემთხვევაში გადაადგილების შეზღუდულმა შესაძლებლობამ, ამით გამონვეულმა უმუშევრობამ და შესაბამისი სოციალური დაცვის გარანტიების უქონლობამ ექსკლუზიის აბსოლუტურობა და პერმანენტული მიუსაფრობა განსაზღვრა.

ერთ-ერთ ქალბატონს ორი შვილი ჰყავს მასზე დამოკიდებული. ერთ-ერთი დანგრეული შენობის უნებართვოდ დაკავების გადაწყვეტილება ინსულტის გადატანის შემდეგ შრომის უნარის დაკარგვის, დამოუკიდებელი შემოსავლის არქონისა და შესაბამისი სოციალური დაცვის უქონლობის შემდეგ მიიღო.

„სულ ქირით ვცხოვრობდი და არ ვანუხებდი სახელმწიფოს არაფერში, მაშინ ვიყავი ჯანმრთელი და ვმუშაობდი, ქირით ვცხოვრობდი. აი 6 თვის უკან გადმოვედი აქ. არაფრის შესაძლებლობა რომ აღარა მქონდა, შევიჭერი, შეჭრილი მქვია რა ამ სახლში.“ – ჰყვება რესპონდენტი.

თავი 4.

უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის გამომწვევი მიზეზები

მოცემულ თავში განვიხილავთ ცხოვრების ტრაექტორიებს, რაც მოსახლეობის სხვადასხვა ჯგუფში უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის გამომწვევი განსხვავებული მიზეზების განსაზღვრაში გვეხმარება. საკითხზე სოციალური გარიყულობის ჭრილში დაკვირვება შესაძლებლობას გვაძლევს აღნიშნული პრობლემის გამომწვევი მიზეზების შესახებ სხვადასხვა დონეზე ვიმსჯელოთ.

კვლევის კონცეპტუალური ჩარჩო უსახლკარობის გამომწვევ სტრუქტურულ და ინდივიდუალურ მიზეზებს შორის დიქტომიური დაპირისპირების გადალახვაში გვეხმარება. სამეცნიერო ლიტერატურაში სოციალური გარიყულობის შესახებ უარყოფილია უსახლკარობის ერთმნიშვნელოვანი ახსნა პიროვნული არჩევანისა და ცხოვრების სტილის მიხედვით. მეორე მხრივ, უარყოფილია ის მიდგომაც, რომლის მიხედვითაც, უსახლკარო ჯგუფები „ობიექტური“ გარემოებების პასიურ მსხვერპლად არიან წარმოჩენილი¹⁵⁵.

მოცემული თავი არის წინა თავში წარმოდგენილი მსჯელობის გაგრძელება, სადაც უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის პრობლემის შესწავლა განგრძობით და მრავალგანზომილებიან დინამიკურ პროცესებზე დაკვირვებას მოითხოვს.

აღნიშნულ თავში ემპირიული მონაცემების ანალიზი ეყრდნობა მკვლევრებს შორის იმ ოთხ კონსენსუალურ ანალიტიკურ კატეგორიას, რომლის მიხედვითაც, უსახლკარობა სტრუქტურული, ინტიტუციური, ოჯახური კავშირებისა და პიროვნული ფაქტორების კომპლექსური ურთიერთქმედების შედეგია¹⁵⁶. კვლევითი ლიტერატურა მიმოიხილავს შემთხვევებს, როდესაც სტრუქტურული ცვლილებები საბინაო ბაზარზე ბარიერებს ქმნის ხელმისაწვდომ საცხოვრისზე ღარიბი და მონყვლადი შინამეურნეობებისთვის. ასევე ინსტიტუციურ რეფორმებს, რომლის ფარგლებში პირთა გამოსახლებები, ან დეინსტიტუციონალიზაციისა თუ უწყებათაშორისი თანამშრომლობის გარკვეული პრაქტიკა უსახლკარობას იწვევს. უსახლკარობის სხვა ტრაექტორიად ასევე განხილულია ოჯახური ურთიერთობების განყვეტა და ოჯახში ძალადობის შემთხვევები. დაბოლოს განსხვავებულ შემთხვევებს წარმოქმნის მონყვლადობა პერსონალურ დონეზე – მაგალითად, უსახლკარობა ახალგაზრდებსა და ხანდაზმულებს შორის¹⁵⁷.

155 Busch-Geertsema V., Edgar W., O'Sullivan E., Pleace N., 'Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research' (2010) European Consensus Conference on Homelessness, Feantsa Accessed 08 August, 2016 <<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6442&langId=en>>

156 Ibid.

157 European Commission Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG (2007) 'Measurement of homelessness at European Union level'. Accessed 05 August 2016 <http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf>

ქვეთავების მიხედვით მსჯელობა თითოეული შემთხვევის ერთ ან რამდენიმე დონეზე ანალიზს გულისხმობს. იქ კი, სადაც შემთხვევების ანალიზი მხოლოდ ერთ შრეზეა, კვლევა არ გამოირიცხავს უსახლკარობის მიზეზების არსებობას განსხვავებულ დონეებზე. სამი ძირითადი ქვეთავის მიხედვით გამოყოფილია უსახლკარობის გამომწვევი მიზეზების ანალიზი სტრუქტურულ, ინსტიტუციურ და ოჯახური ურთიერთობების დონეებზე. თითოეული დონის შესახებ ადგილობრივი კონტექსტის წარმოდგენის მიზნით განხილულია ის შემთხვევები, რომელზეც კვლევაში მონაწილე რესპონდენტები საუბრობდნენ. კვლევის ფარგლებში არ გამოვლენილა უსახლკარობის გამომწვევი სუბიექტური მიზეზები (მაგალითად, აზარტულ თამაშებზე ან ჯანმრთელობისთვის მავნე ნივთიერებებზე დამოკიდებულების გამო საცხოვრისის დაკარგვის შემთხვევები და სხვა).

4.1. უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის გამომწვევი მიზეზების შესწავლა სტრუქტურულ დონეზე

უსახლკარობის გამომწვევ მიზეზებზე სტრუქტურულ დონეებზე დაკვირვებამ შემდეგი სამი გარემოება გამოკვეთა.

4.1.1. ტერიტორიული გადაადგილება

უსახლკარობის ერთ-ერთი მთავარი სტრუქტურული მიზეზი მშობლიურ ტერიტორიულ ერთეულზე დარჩენის შეუძლებლობაა. საცხოვრისის დაკარგვის მდგომარეობა მიემართება როგორც ომის, ისე სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებულ პირებს.

იძულებით გადაადგილებულ რესპონდენტებს შორის იყვნენ პირები, რომლებმაც საცხოვრისი 1992-1993 და 2008 წლებში ტერიტორიული კონფლიქტების გამო დაკარგეს. ომისა თუ სტიქიური უბედურების გამო ადგილნაცვალი პირები საუბრობენ კომპენსაციების შესახებ, რომელიც მათ ერთხელ საცხოვრისის უზრუნველყოფის მიზნით, თუმცა საცხოვრისის ნაცვლად ამ შინამეურნეობებმა მხოლოდ სხვა პირველადი საჭიროებების დაკმაყოფილება შეძლეს. „ჩემზე მანიპულაცია ხდება, რომ შენ დაკმაყოფილებული ხარ. კი ბატონო, ყველას რაღაცა როდისღაც ჰქონდა. არა მაქვს [საცხოვრისი], რეალურად დღეს არ მაქვს.“ – ამბობს რესპონდენტი, რომელიც ბოლო წლებია, თვითდახმარების მიზნით უნებართვოდ დაკავებულ ფართში ცხოვრობს. ერთ-ერთმა რესპონდენტმა კი საცხოვრისი 2012 წელს დაკარგა, თბილისში მომხდარი სტიქიური უბედურების გამო: „11 ოჯახი მოყვა წყალდიდობაში ესე. მძიმედ დაზარალებული. იმ 11-დან აქ ვართ 3 ოჯახი“ – ამბობს რესპონდენტი ერთ-ერთ უნებართვოდ დაკავებულ შენობაში მცხოვრები 3 ოჯახის შესახებ.

ომის გამო იძულებით გადაადგილებულ რესპონდენტებს შორის იყვნენ ოჯახები, რომლებმაც სახელმწიფოს მსგავსი კომპენსაცია არ გაუცია: „კი, იქ, სოხუმში დავიბადე, იმის მერე ვარ დევნილი. ძალიან კარგი მთავრობა რომ გვყავს, იმიტომ ვარ აქ [მიუსაფართა თავშესაფარში]. ომის მერე სასტუმრო ივერიაში [ცხოვრების] და გამოსახლების პერიოდში ჩემს ოჯახს საერთოდ იქიდან კომპენსაცია არ მიუღია, კომპიუტერმაც კი დაადასტურა ეს.“

4.1.2. ჯანდაცვის სერვისებზე ხელმისაწვდომობა

კვლევამ აჩვენა, რომ ჯანდაცვის სერვისებზე ფიზიკური და ფინანსური წვდომა უსახლკარობის ერთ-ერთი ძირითადი სტრუქტურული მიზეზია.

კვლევაში მონაწილეობდა 56 წლის მამაკაცი, რომელიც ხარაგაულის რაიონიდანაა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე შვილი ჰყავს. წლების წინ, როდესაც ბავშვი 2 წლის იყო, მშობლებმა მის მკურნალობაზე ზრუნვა თბილისში დაიწყეს, მათ საცხოვრებელ ტერიტორიაზე შესაბამისი ჯანდაცვის სერვისის არარსებობის გამო. აღნიშნულიდან გამომდინარე, დამოუკიდებელი საცხოვრისის უზრუნველყოფის შეუძლებლობამ განაპირობა ის, რომ ოჯახმა თბილისის ერთ-ერთ გარეუბანში უნებართვოდ დაიკავა მიწა და თავისი ძალებითა და შეზღუდული რესურსებით არასათანადოდ და არასაიმედოდ ნაშენ კონსტრუქციაში დაიწყო ცხოვრება.

გარდა ამისა, კვლევამ აჩვენა, რომ არაერთ შემთხვევაში უსახლკარობა ჯანდაცვის ხარჯის დასაფარავად უძრავი ქონების გაყიდვამ გამოიწვია. მაგალითად, ერთ-ერთმა რესპონდენტმა სახლი ქმრის მკურნალობის ხარჯის დაფარვის მიზნით გაყიდა.

„კარგი ორსართულიანი სახლი მქონდა, 9 ოთახიანი, ყველაფერი, მაგრამ წავიდა ვალებში. ჩემი ქმარი მხატვარი იყო. ძალიან ცუდი ავადმყოფობა, სარკომა, დაემართა. ...ვალებს ვიღებდით, ვიღებდით. საბოლოო ჯამში დაიკარგა ის სახლი, გაიყიდა და დავრჩი ქუჩაში.“

– ამბობს მარტოხელა პენსიონერი, რომელიც ამჟამად უნებართვოდ დაკავებულ სივრცეში ცხოვრობს. უბინოდ დარჩენილი კვლევის სხვა მონაწილე საუბრობს მეუღლის ონკოლოგიური დაავადების გამო გაყიდული სახლის შესახებ: „ოპერაცია დასტირდა მეუღლეს და ამის გულისთვის გაიყიდა ბინა“. ყოფილი კარდიოლოგიური ინსტიტუტის შენობაში მცხოვრები რესპონდენტი კი ძმის მკურნალობის ხარჯის დაფარვის მიზნით გაყიდული საცხოვრებლის შესახებ საუბრობს: „ჩემ ძმაზე რომ მითხ-

რეს, 22000 ლარი სჭირდებათ ამ ოპერაციასო, 3 დღეში გავყიდე ბინა.“ – ამბობს რესპონდენტი.

4.1.3. უმუშევრობა და არასათანადო დასაქმება

კვლევა აჩვენებს, რომ უმუშევრობა და არასათანადო სახის დასაქმება პირთა სხვადასხვა ნიშნით მონაცვლადობას იწვევს. აღნიშნული კი საცხოვრისის არქონის გარემოებაზე ახდენს გავლენას. კვლევაში მონაწილეობენ პირები, რომლებმაც ბინის ქირით უზრუნველყოფა უმუშევრობის ან დაბალი ანაზღაურების გამო ვერ შეძლეს. ამასთან შრომითმა ექსპლუატაციამ გავლენა მოახდინა არა ერთი რესპონდენტის შემთხვევაში სათანადო საცხოვრისის არქონის მდგომარეობაზე. რესპონდენტები ამავე მიზეზით საუბრობენ საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესებაზე ზრუნვის შესაძლებლობის არქონაზე.

ერთ-ერთ მითოვებულ შენობაში უნებართვოდ მცხოვრები რესპონდენტი ამბობს, რომ მისი ოჯახის მარჩენალის გარდაცვალებამდე, ის ქირით ცხოვრობდა : „სანამ დედა ცოცხალი იყო ქირით ვცხოვრობდით. დედა მუშაობდა, ვაჭრობდა, რაღაცას აკეთებდა. დავრჩით ჩვენ. ვერც ქირას ვერ ვიხდიდით.“ ქირით ცხოვრება ვეღარ შეძლო სხვა რესპონდენტმაც, მას შემდეგ რაც ინსულტი მიიღო: „6 თვის უკან გადმოვედი აქ. არაფრის შესაძლებლობა რომ აღარა მქონდა, შევიჭერი, შეჭრილი მქვია რა ამ სახლში. უბრალოდ ქირას ვეღარ ვიხდი და მირჩევნია, აქ ვიყო. სულ ქირით ვცხოვრობდი და არ ვანუხებდი სახელმწიფოს არაფერში, მაშინ ვიყავი ჯანმრთელი და ვმუშაობდი.“

დასაქმების შემთხვევაში მდგომარეობის გარდაქმნის შესაძლებლობაზე საუბრობდა რამდენიმე რესპონდენტი. ლილოს მიუსაფართა თავშესაფარში მცხოვრები ერთ-ერთი რესპონდენტი ამბობს: „არ არის ახლა ვალდებული მთავრობა, აი, ამხელა სითბო მოგცა და პატარა თუ შეგიძლია შენც რომ გაინძრე და რაღაცა გააკეთო, ალბათ, რაღაც უნდა იყოს ამის საშუალება, პირველ რიგში დასაქმების ამბავი უნდა იყოს, თორემ კი ბატონო, ვიცხოვრებთ აქ“. ამავეს აღნიშნავს სოციალური საცხოვრისის ერთ-ერთი ბინადარიც: „ელემენტარული დამასაქმოს, მე ხომ არ ვეუბნები, რომ წადი ფული მომიტანე და საჭმელი, დამასაქმოს.“

კვლევამ ასევე აჩვენა, რომ დაბალი ანაზღაურების, პრეკარიული შრომის თუ შრომითი ექსპლუატაციის გარემოებები ძლიერ ასუსტებს პირებს შორის უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის მდგომარეობის გარდაქმნის შესაძლებლობებს.

შრომითი ექსპლუატაციის შემთხვევაზე საუბრობს ერთ-ერთი რესპონდენტი, რომელიც დამოუკიდებელი შემოსავლის გაჩენის გზით ცდილობს დროებითი თავშესაფრის დატოვებას, თუმცა არასათანადო ანაზღაურების გამო, ბოლო ხანს რამდენიმე სამსახურიდან წამოსვლა მოუწია. „გამომეშვევებით ვიყავი. 50-კილოიანი „მეშოკები“ იყო და ეს „მეშოკი“ უნდა ამევსო, სადღაც წამელო და დამელო. ამაში 50 თეთრს მაძლევდნენ, ამ ერთ „მეშოკში“ რა, და ყველაზე მაქსიმუმი იყო 20 ლარი რომ ავიღე, 40 „მეშოკი“ გავავსე ეს 50-კილოიანები და აი, მხრით ვათრევდი.“ – ამბობს რესპონდენტი ერთ-ერთი შემთხვევის შესახებ.

ბავშვთა პანსიონატის დატოვების შემდეგ უსახლკარო მდგომარეობაში მყოფი სხვა რესპონდენტი კი ერთ-ერთ სამსახურში ყოველთვიურად მხოლოდ 184 ლარს გამოიმუშავებს, რაც ბინის ქირით უზრუნველყოფისთვის საკმარისი არ არის.

4.2. უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის გამოწვევი მიზეზების შესწავლა ინსტიტუციურ დონეზე

მოცემულ ქვეთავებში განხილულია უსახლკარობის გამომწვევი ის მიზეზები, რომელიც სხვადასხვა სერვისის არარსებობას, არასათანადოობას, არასაკმარისობას უკავშირდება ან განპირობებულია სარგებლობის ადმინისტრაციული შეზღუდვებით.

4.2.1. საცხოვრისის სერვისების არარსებობა

კვლევამ გამოკვეთა, რომ საცხოვრისის გარკვეული სერვისები არ არის განკუთვნილი პირთა სხვადასხვა ჯგუფისა და სპეციალური საჭიროების მქონე პირებისთვის, რაც მათ მიერ საჭარო სიკეთეებით სარგებლობის უფლებას ზღუდავს და მნიშვნელოვნად განაპირობებს მათი უსახლკარობის მდგომარეობას.

მაგალითად, ერთ-ერთ ასეთ შემთხვევას წარმოადგენს გადაუდებელი თავშესაფა-

რი, რომელმაც თავშესაფრის მომსახურების შეთავაზებისთვის დამაბრკოლებელ გარემოებად განსაზღვრა უსახლკარო პირებს შორის ფიზიკური და/ან ფსიქიკური მდგომარეობის გამო თვითმოვლის შესაძლებლობის არქონა¹⁵⁸. სახელმწიფო ამ ჯგუფს ალტერნატივის სახით საცხოვრისის სხვა სერვისებსაც ვერ სთავაზობს. ერთ-ერთი შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე მიუსაფარი რესპონდენტი იხსენებს მიუსაფართა თავშესაფარში დაუშვებლობის შესახებ: „აქანო საავადმყოფო

158 ა(ა)იპ „ლილოს მიუსაფართა თავშესაფრის“ მართვის სამოქმედო ინსტრუქცია, მუხლი 2, 3 (დ)

არა გვაქვს, ინვალიდები წაიყვანეთ საავადმყოფოშიო.“ დროებითი თავშესაფრის სერვისის ასევე გამოორიცხავს ოჯახად ცხოვრების შესაძლებლობას, თავშესაფარში პრივატული სივრცის არარსებობის გამო. რესპონდენტი, რომელიც მოცემულ მომენტში მიუსაფარ პირთა თავშესაფრით სარგებლობდა, იქ თავისი მცირეწლოვანი შვილის გარეშე ცხოვრობდა: „ბევრჯერ მივწერე [სხვადასხვა უწყებებს], ვართ ქუჩაში, ვარ ჩემ შვილთან ერთად, კარვებში ვცხოვრობ. ერთხელ არ მოსულა, არ დაინტერესებულა, სად ვცხოვრობ, როგორ პირობებში ვცხოვრობ, სად მყავს შვილი, როგორ მყავს.“ – ამბობს რესპონდენტი.

ანალოგიურად, გადაუდებელი თავშესაფრის სერვისებით ვერ სარგებლობენ პირები მოცემულ ტერიტორიულ ერთეულზე რეგისტრაციის არქონის შემთხვევაში, მიუხედავად გადაუდებელი სერვისის მიზნისა და ბუნებისა.

საცხოვრისის საჭიროების მქონე პირებს არ ეძლევათ დროებითი/გადაუდებელი თავშესაფრებით სარგებლობის საშუალება მშობლიური ტერიტორიების გარდასხვა ადგილზე. მაგალითად, სოფლიდან წამოსულმა ერთ-ერთმა რესპონდენტმა „ლილოს მიუსაფარ პირთა თავშესაფარში“ ცხოვრება ვერ შეძლო, რადგან ის არ იყო რეგისტრირებული თბილისში, მის რეგიონში კი მსგავსი თავშესაფარი არ არსებობს.

4.2.2. შეთავაზებული სერვისის არასათანადოობა

კვლევამ ასევე გამოკვეთა შემთხვევები, როდესაც რესპონდენტები უარს აცხადებენ, ისარგებლონ საცხოვრისის მუნიციპალური სერვისებით მათი არასამედლობის, არასათანადოობისა თუ არამდგრადობის არგუმენტით.

მაგალითად, კუსტარულ ნაგებობაში მცხოვრები ერთ-ერთი რესპონდენტი ამბობს, რომ აღნიშნული პირობების დატოვება, ბინის ქირით უზრუნველყოფის პროგრამაში მონაწილეობის სანაცვლოდ, გამოსავლად არ მიაჩნია: „ქირა რომ ავიღო, მეორე თვეს არ მომცენ, გამომავდებენ იქიდანაც. აი პორწიალის თავიც არ მაქვს შვილო.“

ორხევეში სოციალურ საცხოვრისში შესაძლო განთავსების წინააღმდეგია სახელმწიფო საკუთრებაში უნებართვოდ პერმანენტულად მცხოვრები სხვა რესპონდენტი, რადგან მიიჩნევს, რომ შეთავაზებული საცხოვრისი არასათანადოა მისი ოჯახისთვის, ოჯახური ცხოვრებისთვის უსარგებლო ინფრასტრუქტურისა და ტერიტორი-

ულად რთულად მისაწვდომობის გამო: „ქუჩაში რომ გამაგდონ, ეს უფრო მირჩევნია და ესეთი სახელით ვიყო, ვიდრე ჩემი ფეხით უფსკრულში ჩავვარდე.“ – ამბობს ის.

4.2.3. საცხოვრისის სერვისების ტრანზიტორულობა

საცხოვრისის სერვისების ადმინისტრირებისას სერვისების გარდამავალი ხასიათის გაუთვალისწინებლობა და ბენეფიციარებს შორის დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის შესაბამისი უნარისა და საცხოვრისის გაუმჯობესების მომავალი შესაძლებლობების განვითარებაზე არასაკმარისი ზრუნვა განმეორებითი უსახლკარობის მიზეზი ხდება.

სერვისით სარგებლობის ვადის ამოწურვა უსახლკარობის წინაპირობაა, როდესაც პირებს ალტერნატიულ საცხოვრისზე ყოველგვარი გარანტიის გარეშე უწევთ ინსტიტუციის დატოვება. მაგალითად, მზრუნველობამოკლებულ ბავშვთა პანსიონატში ცხოვრების გამოცდილების მქონე ერთ-ერთი რესპონდენტი ჰყვება საცხოვრისის დატოვების შესახებ შემდეგ ისტორიას: „ვის და ვის არ მივმართე. რომ ქუჩაში ვარ და დამეხმარეთ. არაფერზე პასუხი, ერთა იგივე წერილი, ეს ჩვენ კომპეტენციაში არ შედის, ჩვენ კომპეტენციაში არ შედის და მერე დავიღალე და მივატოვე წერა, 500-მდე წერილი მაქვს შეტანილი. ...35 წელი დავკარგე ტყუილუბრალოდ. ყოველი დღე ჩემთვის არის ძალიან დეპრესიული.“

4.2.4. ერთჯერადი დახმარებების ხარვეზულობა

დამატებით, ინსტიტუციურ შეზღუდვებს შორის გამოიკვეთა საცხოვრისის უზრუნველყოფის მიზნით ერთჯერადი წესით ადმინისტრირებული დახმარებების ხარვეზულობა. კვლევამ გამოკვეთა სტიქიით დაზარალებული და ომის გამო იძულებით გადაადგილებული პირების ერთჯერადი კომპენსაციით დაკმაყოფილების შემთხვევები, როდესაც ბენეფიციარებმა დახმარების მიუხედავად, ვერ შეძლეს თავიანთი ოჯახების საცხოვრისით უზრუნველყოფა. აღნიშნულმა პირებმა შეთავაზებული დახმარებითა და მიღებული სერვისით, უკიდურესი სიღარიბის გამო, მხოლოდ პირველადი საყოფაცხოვრებო საჭიროებების დაკმაყოფილება შეძლეს ახალ გარემოში. კვლევამი მონაწილე სტიქიით დაზარალებული ერთ-ერთი რესპონდენტი ამბობს: „კომპენსაციები მოგვცეს, [იმ თანხით] სარეცხის მანქანა, ბავშვის ტანსაცმელი და საწოლი ვიყიდეთ, რომ დავწოლილიყავით,“ – პირი ამჟამად უნებართვოდ დაკავებულ შენობაში ცხოვრობს. კვლევაში ასევე მონაწილეობა მიიღეს რესპონდენტმა, რომელიც 2008 წლებში ომის შემდეგ სახელმწიფოს მიერ 10 000 ლარით დახმარების მიუხედავად, დღესაც საცხოვრისის გარეშეა: „რადაც-რადაც ვალები დავგედო. ეს ვალები გადავი-

ხადეთ. მერე, სანამ ბინას მოვძებნიდით, ქირას ვიხდიდით. ეს 10 000 უკვე 10 000 არ იყო. ბინა ვერ ვიყიდე,“ – ამბობს ის.

4.3. უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის გამომწვევი მიზეზების შესწავლა ოჯახური ურთიერთობების დონეზე

ოჯახური ურთიერთობების დონეზე უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის მიზეზები შეიძლება იყოს შინამეურნეობის წევრთა რიცხოვნობის ცვლილებები, ურთიერთობის განწყვეტა ან ოჯახის წევრებს შორის უთანასწორო ურთიერთობა.

4.3.1. გენდერული უთანასწორობით გამოწვეული უსახლკარობა

კვლევამ აჩვენა, რომ გენდერული უთანასწორობა ოჯახური ურთიერთობების დონეზე ყველაზე დიდ ასახვას ჰპოვებს ქალებს შორის საცხოვრისის მდგომარეობაზე. ეს უკავშირდება ოჯახში კერძო საკუთრებაზე არათანაბარ წვდომას, ოჯახში ქალების მიმართ ძალადობას და ქალებსა და მამაკაცებს შორის საშინაო შრომის უსამართლო განაწილებას.

გენდერული უთანასწორობა ხშირად ხდება იმის საფუძველი, რომ ქალებს ქონებასა თუ სათანადო საცხოვრისით თავიანთი თავისა თუ მათზე დამოკიდებული ოჯახის წევრების უზრუნველსაყოფად საჭირო სხვა სიკეთეებზე ნაკლები წვდომა აქვთ განქორწინების, დაქვრივების, მართხელობისა და ზოგჯერ მეორედ ქორწინების შემთხვევაშიც. მნიშვნელოვნად ზარალდებიან ქალები მშობლებისაგან უძრავი ქონების შემკვიდრეობით მიუღებლობის შემთხვევაშიც. ერთ-ერთმა რესპონდენტმა შეკითხვაზე, თუ ვის აკისრებდა ამჟამინდელ უსახლკარო მდგომარეობაზე პასუხისმგებლობას, თქვა „რა თქმა უნდა, ჯერ ჩემს მშობლებს, და მერე, რა თქმა უნდა, მერიას. ...ნუ დედმამაც, მაგრამ სხვა გამოსავალი რომ არ გაქვს, მერიამ უნდა დაგაწყნაროს ყველანაირად რა.“ სახლი, სადაც რესპონდენტი გაიზარდა, ახლა ძმას ეკუთვნის.

ქალებს შორის უსახლკარობასა და სათანადო საცხოვრისის არქონას შესაძლოა იწვევდეს ოჯახში ძალადობა. კვლევაში მონაწილეობდნენ ქალები, რომლებიც ოჯახში კონფლიქტისა და ძალადობის გამო, იძულებულნი გახდნენ, სახლი დაეტოვებინათ: „[ქმარი] მაგდებდა, როგორ არ მაგდებდა. რატომ არ მიდიხარ, შენ ჩემთან თავშესაფარი გინდა, რა გინდა, ბოლოს და ბოლოს, რა ნახე. აქეთ იმას შვებოდა, იმის მაგივრად რომ, მე მეთქვა რაღაც. ჩემი სახლიაო და შენო რა გინდაო აქო.“ – ამბობს ერთ-ერთი რესპონდენტი.

გარდა ამისა, ქალებს შორის მრავალშვილიანობა, მცირეწლოვნებზე ზრუნვა და სხვა საშინაო საქმე დასაქმებისა და დამოუკიდებელი სახლ-კარით თუ საცხოვრისის სათანადო პირობებით უზრუნველყოფის შესაძლებლობას ამცირებს. ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფარში ცხოვრების პერიოდში რესპონდენტმა სცადა დასაქმება, მაგრამ ვერ შეძლო მცირეწლოვან შვილზე ზრუნვის გამო: „ძირითადად, ისეთი დასაქმებები იყო, რომ [დილის] 9-დან [სადამოს] 11 საათამდე, 12 საათამდე. ეხლა ფაქტიურად ბავშვიც ბაღში რომ გყავდა, ვინ გამოიყვანდა.“ – ამბობს რესპონდენტი. უნებართვოდ დაკავებულ შენობაში მცხოვრები ერთ-ერთი ქალბატონიც დასაქმებისა და ამ გზით ბინის ქირით დამოუკიდებლად უზრუნველყოფის შეუძლებლობაზე საუბრობს: „ვერც ქირას ვერ ვიხდიდით. რძლები ვერ ვიმუშავებდით, ბავშვები გყავს გასაზრდელი.“

მეორე მხრივ, ქალებს შორის დასაქმებისთვის საჭირო უნარ-ჩვევების უქონლობას განსაზღვრავს შეზღუდვები ოჯახის წევრების მხრიდან, მათ სამუშაო ბაზარში მონაწილეობასთან დაკავშირებით. ერთ-ერთი სამუშაოს მაძიებელი ქალბატონი საუბრობდა ქმრის წინააღმდეგობის შესახებ, რომ მას ანაზღაურებადი სამსახური ეპოვნა, რაც დაბრკოლებას უქმნიდა დამოუკიდებელი ცხოვრება დაეწყო სახლისა და ძალადობრივი გარემოს დატოვების შემდეგ: „ვინ მამუშავებდა, ის ადამიანი როგორ მამუშავებდა. ჩემი მუშაობა როგორ შეიძლებოდა და ისე იურიდიული მაქვს დამთავრებული“.

4.3.2. ოჯახის წევრებსა და ახლობლებთან ცხოვრების შეუძლებლობა

შინამეურნეობის დონეზე უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის მდგომარეობის გამომწვევი სხვა გარემოებები უკავშირდება ოჯახიდან დევნას, ასევე ნათესავებსა და ახლობლებთან ცხოვრების შეუძლებლობას, ეთიკური მიზეზების გამო, რასაც, თავის მხრივ, საცხოვრებელი ფართის სიმწირე, პრივატულობის საჭიროება და განსხვავებულ შინამეურნეობასთან ერთად თანაცხოვრების შეუძლებლობა განსაზღვრავს.

ოჯახიდან გარიყვის შემთხვევებზე საუბრობენ ხანდაზმული რესპონდენტები. ერთ-ერთი მათგანი შვილის გარდაცვალების შემდეგ რძალმა სახლიდან გააგდო. ოჯახმა მიატოვა სხვა ქალბატონიც, როდესაც ის მძიმე დაავადებით საავადმყოფოში მოათავსეს:

„[რძალს] ეგონა, მე ფეხს მომაჭრიდნენ, ვერაფერს ვერ გავაკეთებდი. დამტოვეს საავადმყოფოში. საავადმყოფოდან გადამიყვანეს მერიამში, მერიამ მიმიყვანა კარვებში, იქიდან მერე მოვედი აქ [ლილოს თავშესაფარში],“ – ჰყვება რესპონდენტი.

სხვა შემთხვევაში, ერთ-ერთი რესპონდენტი წლებია, მიუსაფართა სერვისებით სარგებლობს (კარავი მოსკოვის გამზირზე, „ლილოს მიუსაფარ პირთა თავშესაფარი“) და ახლობლებთან ერთ შინამეურნეობად ცხოვრების შესაძლებლობას გამოიციხავს: „უბრალოდ, მე ვერ მივალ და ვერ ჩავუსახლდები ვერც ბიძაჩემს, ვერც დეიდაჩემს და ვერც ვერავის. კი, მივებმარები, რაც არის სოფლის საქმე, მაგრამ რაღაცა ზედმეტად არ მინდა, რომ თავი ვიგრძნო. ხო ჩემები არიან, მაგრამ მაინც ზედმეტად ვგრძნობ თავს.“ – ამბობს რესპონდენტი.

ნათესავებთან ცხოვრების შესაძლებლობას გამოიციხავს სხვა რესპონდენტიც, ვისთვისაც ურთიერთობის აღნიშნული ფორმა არ იძლევა პრივატული ცხოვრების შესაძლებლობას: „ჭერ ოჯახის წევრებს არ უნდათ [ერთად ცხოვრება], თორე ახლა დეიდაშვილთან სტუმარი ხარ, აბა რა ხარ?! ...“

კვლევაში აჩვენა, რომ ფართის სიმწირე შესაძლოა განაპირობებდეს ბირთვული ოჯახის წევრებთან ცხოვრების შეუძლებლობასაც. რესპონდენტები საუბრობენ იმის შესახებ, რომ მრავალსულიან ოჯახებში ზედახორაში ცხოვრებამ აიძულა ისინი, სახლიდან წამოსულიყვნენ. „რომ გავთხოვდი, ისეთ ოჯახში გავთხოვდი, ისინი ჩემზე მეტი გაჭირვებულები არიან, 10 და-ძმა ყავს ჩემ ქმარს. რატომ არ მიდიხარ შენს დედამთილთანო? იქ 10 კაცი ცხოვრობს, იმათ კიდე ცოლები უნდა მოიყვანონ. და 30 კაცი ერთმანეთს ვერ დავანვებით..“ – ამბობს რესპონდენტი.

თავი 5.

კვლევის ძირითადი მიგნებები

მოცემული თავი განიხილავს კვლევის ძირითად მიგნებებს უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის არსებული ფორმების შესახებ, ასევე, უსახლკარობის ხანგრძლივობასა და გამომწვევ მიზეზებზე დაკვირვების გზით, გამოკვეთს სოციალური ექსკლუზიის დაძლევისთვის ამ პირთა ჯგუფების საჭიროებებს.

5.1. კვლევის მიგნებები უსახლკარობის ფორმებისა და შესაბამის პირთა ჯგუფის საჭიროებების შესახებ

კვლევის ფარგლებში შესწავლილ იქნა უსახლკარობის ხუთი განსხვავებული ფორმა თბილისის მასშტაბით. აღნიშნულ მდგომარეობაში აღმოჩენილ პირთა ჯგუფის სოციალური გარიყვის განმსაზღვრელ გარემოებებზე დაკვირვებამ განსხვავებული საჭიროებები გამოავლინა, რაც მოცემულ ხუთ ქვეთავშია წარმოდგენილი.

5.1.1. მიუსაფარ პირთა საჭიროებები

კვლევამ აჩვენა, რომ მიუსაფარ პირებს შორის დამოუკიდებელი საარსებო სტრატეგიის განვითარებას ზღუდავს და მათ სოციალურ ექსკლუზიას ამწვავებს ისეთი გარემოებები, როგორებიცაა: საცხოვრისის საბაზისო ინფრასტრუქტურის არქონა და ჭერის გარეშე ცხოვრება, გარემო პირობების ზემოქმედებისგან დაუცველობა, საკვების მომზადებისთვის საჭირო რესურსის სიმწირე, ქრონიკული უმუშევრობა, ასევე ჯანმრთელობის, ფიზიკური უსაფრთხოებისა და სიღარიბის პრობლემები.

დახმარების გადაუდებელი საჭიროებების მიუხედავად, ფიზიკური, სამართლებრივი თუ სოციალური ბარიერები, მიუსაფარ პირებს საჭარო სიკეთეებზე ხელმისაწვდომობას ყველა სხვა ჯგუფთან შედარებით მეტად უზღუდავს.

საცხოვრისის სახით ფიქსირებული მატერიალური გარემოს უქონლობა ამ პირთა მიერ უნივერსალური და მიზნობრივი სახელმწიფო დახმარებებით სარგებლობისთვის ბარიერს ქმნის. მიუსაფარ პირთა სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრაციამ შეზღუდვა განაპირობებს საარსებო შემწეობისა თუ სხვა სოციალური სიკეთეებით შეღავათიანი პირობებით სარგებლობის შეუძლებლობას. გარდა ამისა, სხვადასხვა სახელმწიფო სოციალური პროგრამის შესახებ ინ-

ფორმაციის ნაკლებობა და გარემოს ფიზიკური მისაწვდომობის პრობლემა ქუჩაში მცხოვრებ შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირებს შორის სახელმწიფო დახმარებებით სარგებლობის შესაძლებლობას გამორიცხავს.

კვლევა იძლევა დასკვნის საშუალებას, რომ მოქმედი სოციალური პოლიტიკა საცხოვრისისა და სხვა საჭიროებებს ერთმანეთისგან მიჯნავს, რაც პირთა მდგომარეობის გარდაქმნისთვის ბარიერს წარმოადგენს.

სპეციალური საჭიროების მქონე მიუსაფარ პირთა ჯგუფს, საცხოვრისის სერვისების შეთავაზების ნაცვლად, მხოლოდ უშუალოდ მათთვის განკუთვნილ სამედიცინო, სარეაბილიტაციო თუ ზრუნვის სერვისებზე წვდომის შესაძლებლობა ეძლევა. მაგალითად, სპეციალური საჭიროებების მქონე პირებისთვის შეუძლებელი ხდება გადაუდებელი და ტრანზისტორული თავშესაფრებით სარგებლობა (ამ უკანასკნელთა ადმინისტრაციების შეზღუდვის გამო, დაუშვებელია თავშესაფარში იმგვარ პირთა მიღება, ვისაც დამოუკიდებლად არ შეუძლია თავის მოვლა, ან ჯანმრთელობისთვის მავნე ნივთიერებებზე დამოკიდებული).

5.1.2. არასათანადო საცხოვრისებში მცხოვრებ პირთა საჭიროებები

კვლევამ აჩვენა, რომ თვითდახმარების მიზნით არაკონვენციურ და არასაიმედო კონსტრუქციებში ან სხვის საკუთრებაში მცხოვრები პირები საცხოვრებლად არაადეკვატური ინფრასტრუქტურის გამოყენების გამო, ფიზიკური უსაფრთხოების, ჰიგიენის, კვებისა და სხვა პირველადი საჭიროებების დაკმაყოფილებას სათანადო წესით ვერ ახერხებენ.

ამასთან, გარემო პირობების ზემოქმედებისგან დაუცველობა მათი ჯანმრთელობის გაუარესების რისკს ქმნის, სივრცის სიმწირე კი სოციალური ურთიერთობების შესაძლებლობას ზღუდავს. არასაცხოვრებელი მიზნით შექმნილი უკვე ამორტიზებული შენობები თუ კუსტარული ნაგებობები პირველადი კომუნიკაციებით სარგებლობის შესაძლებლობას გამორიცხავს (როგორცაა წყალი, ელექტროენერჯია და გაზი). აღნიშნულიდან გამომდინარე, ფიზიკური გარემო ანტისანიტარიასაც წარმოშობს.

არასათანადო საცხოვრისებში მცხოვრებ უსახლკარო პირთა სოციალურ გარიყულობას ამძიმებს სხვადასხვა ტიპის სოციოეკონომიკური მოწყვლადობის განმსაზღვრელი გარემოებები, როგორცაა, მაგალითად, საცხოვრისის მდგომარეობის გამო დასუსტებული ჯანმრთელობა ან ფინანსური შოკი.

სხვადასხვა ნაგებობაში უნებართვოდ მცხოვრები პირების შემთხვევაში, საცხოვრებელ ფართზე სამართლებრივი გარანტიების უქონლობა აღნიშნული ჯგუფისთვის გასახლების მუდმივი შიშის ქვეშ ცხოვრებასაც გულისხმობს, რაც მდგომარეობის დამოუკიდებლად შეცვლასა და გაუმჯობესებაზე ბრუნვას შეუძლებელს ხდის.

განსაკუთრებით კი იმ შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფო ინსტიტუციური რესურსი ამ პირთათვის სოციალურ სიკეთეებზე წვდომის მიზანმიმართულ შეზღუდვას ისახავს მიზნად. მათი დასჯისა და დისციპლინირების მიზნით ამ ჯგუფში საარსებო შემწეობის მიღების უფლებაა შეზღუდული, რასაც სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრაციის აკრძალვა იწვევს. ამავე მიზნით კი პირებს საცხოვრისის გაუმჯობესების საშუალება მიზანმიმართულად ეზღუდებათ, რაც სახელმწიფო უწყებების მხრიდან უნებართვოდ დაკავებულ შენობებში ელექტროენერჯისა თუ გაზის შეყვანის ხელშეშლაში გამოიხატება.

5.1.3. დროებით საცხოვრისებში მცხოვრებ პირთა საჭიროებები

კვლევამ აჩვენა, რომ დროებით საცხოვრისებში, კერძოდ კი, მიუსაფართა და ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფრებში ცხოვრების განმავლობაში უსახლკარო პირთა კეთილდღეობა სრულად უზრუნველყოფილია, თუმცა ეს არ დახმარებია პირებს უსახლკარობის დაძლევაში და რიგ შემთხვევებში მათი სოციალური ექსკლუზია გააღრმავა.

მაგალითად, მიუსაფართა დროებითი თავშესაფრის ურბანული ცენტრისგან იზოლირებულობამ მის ბენეფიციარებს არ მისცა შრომის ბაზარში ინტენსიური მონაწილეობისა და სოციალური ინტეგრაციის გაძლიერების შესაძლებლობა. მსგავსად, ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფარში ცხოვრებამ ან იქიდან გამოსვლამ ამ პირთა ჯგუფში სოციალური გარიყვის გამონწვევებს ვერ უპასუხა, დასაქმებისა და დახმარების ყოფილ ქსელებთან კავშირების განწყვეტის შემდეგ.

დამატებით, დროებით საცხოვრისებში ცხოვრებამ, მონეტარული სიღარიბისა და ქრონიკული უმუშევრობის პრობლემის წინაშე ყოფნის მიუხედავად, უსახლკარო პირთა ამ ჯგუფში სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაციის შესაძლებლობა გამოირიცხა.

5.1.4. საცხოვრისის მუნიციპალურ სერვისებში მცხოვრებ პირთა საჭიროებები

საცხოვრისის მუნიციპალური სერვისებით უსახლკარო ოჯახები სარგებლობენ, რაც მათთვის ერთდროულად საცხოვრისისა და სოციალური საჭიროებების დაკმაყოფილების გარანტია უნდა იყოს, თუმცა კვლევამ აჩვენა, რომ ბინის ქირით უზრუნველყოფის პროგრამები და სოციალური საცხოვრისის სერვისი ვერ პასუხობს ამ ამოცანას. მოცემულმა პროგრამებმა აღნიშნული ჯგუფის მდგომარეობა შეამსუბუქა, თუმცა ვერ დაეხმარა უსახლკარობისა და სოციალური ექსკლუზიის გარდაქმნაში.

პროგრამის ინდივიდუალური ბენეფიციარებისთვის სიღარიბე დაუძლეველი მდგომარეობაა, მიღებული დახმარებები კი – მხოლოდ დროებითი ხასიათის. პროგრამის ბენეფიციარობის შეწყვეტის საფუძველს პირობების გაუმჯობესება ან მდგომარეობის გარდაქმნის შესაძლებლობები არ წარმოადგენს, აღნიშნულ მოცემულ მომენტში ადგილობრივ დონეზე დახმარების გაცემისთვის საჭირო ფინანსური რესურსების ოდენობა განსაზღვრავს. პროგრამის ბლანკეტურობა და დროითი შემლუდვები კი პირთა ინდივიდუალურ საჭიროებებსა და შესაძლებლობებს ვერ პასუხობს.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ბინის ქირის უზრუნველყოფის შემთხვევაში უსახლკარო პირები დახმარების არასათანადოობასა და სერვისის ადმინისტრაციულ შემლუდვებზე საუბრობენ.

როდესაც ფულადი დახმარების ოდენობა მწირია და ფიქსირებული, ის ვერ პასუხობს შინამეურნეობების სულადობისა თუ ადგილმდებარეობის მიხედვით სხვადასხვა საჭიროებას. გამოყოფილი თანხით უძრავი ქონების ბაზარზე საცხოვრისის საჭიროების დაკმაყოფილება ინდივიდუალური ბენეფიციარების პასუხისმგებლობაა, რაც სირთულეებს წარმოშობს და ბენეფიციარებისთვის არასათანადო საცხოვრებელ პირობებში ცხოვრებას იწვევს.

გარდა ამისა, რესპონდენტები სოციალური დახმარების სახით ადმინისტრირებული ფონდების მიმართ საზოგადოებაში არსებული უარყოფითი წინასწარი განწყობისა და კომპლექსური ბიუროკრატიული პროცედურების შესახებ საუბრობენ, რაც ბინის ქირაობისას უსახლკარო პირთა არჩევანს ზღუდავს.

თავის მხრივ, მერიის მხრიდან სოციალური საცხოვრისის ადმინისტრირების შეუძლებლობა ამ სერვისით მოსარგებლეთა კეთილდღეობის ხარისხზეც აისახა. არ იწარმოება სოციალური საცხოვრისის ამჟამინდელ ბინადართა შესახებ რეესტრი, აქ მცხოვრებ პირთა საცხოვრისის ცვალებადი საჭიროებების აღნუსხვა ბუნებრივი ნამატის ან სხვა შემთხვევებში, ინფრასტრუქტურისა და ინვენტარის შენარჩუნებისკენ მიმართული სამუშაოების შესრულება და ბენეფიციარებისა და

საცხოვრისის ადმინისტრაციას შორის ანგარიშვალდებულების შესრულების მონიტორინგი.

ამასთან, სოციალურ საცხოვრისში ბინით სარგებლობას ამჟამად მუნიციპალიტეტის მხრიდან ერთჯერადი ჰუმანიტარული დახმარების სახე აქვს, რაც მომავალში სოციალური საცხოვრისებით სარგებლობის შესაძლებლობას გამოირიცხავს, სხვა ოჯახების მიერ.

დაუძლეველ გამონვევას წარმოადგენს ინდივიდუალურ დონეზე აღნიშნული სერვისის ბენეფიციართა დაბალშემოსავლიანი სამსახური თუ საბანკო ვალებზე დამოკიდებულება და ამით გამონვეული სიღარიბე.

5.1.5. ინსტიტუციებში მცხოვრები უსახლკარო პირები და ინსტიტუციების დატოვების შემდეგ უსახლკაროდ დარჩენილთა საჭიროებები

კვლევამ აჩვენა, რომ სამედიცინო თუ ზრუნვის სერვისებით სარგებლობა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე უსახლკარო პირთა შორის საცხოვრისით უზრუნველყოფის ერთადერთი გზაა, ისევე, როგორც შეზღუდული შესაძლებლობის არმქონე მზრუნველობამოკლებულ ბავშვთა თავშესაფრებში გაზრდილი უსახლკარო პირებისთვის. ამ ჯგუფში შეზღუდულია არჩევანი ქუჩასა და ინსტიტუციებში ცხოვრებას შორის.

სპეციალური დახმარებისა და მხარდაჭერის საჭიროების მქონე პირებისთვის შეთავაზებული სოციალური დაცვის მექანიზმები დამოუკიდებელი საცხოვრისის საჭიროებას უკლებელყოფს, რაც ამ ჯგუფში უსახლკარო პირთა პატერნალიზების, სეგრეგირებისა და ობიექტივიზაციის საფრთხის შემცველია.

ინსტიტუციონალიზებული სერვისები ხელს უშლის აღნიშნულ პირთა დამოუკიდებელ, ინკლუზიურ განვითარებას და საარსებო სტრატეგიების სისუსტეს განსაზღვრავს, რაც ამ ჯგუფს შორის უსახლკარო მდგომარეობას და სოციალური ექსკლუზიის გამყარების საფრთხეს წარმოშობს.

კვლევამ აჩვენა, რომ ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე უსახლკარო პირებისთვის ფსიქიატრიულ დანესებულებებში ცხოვრება სოციალურ გარიყულობას ამწვავებს, რამდენადაც შრომის ბაზარში მონაწილეობის შეუძლებლობის, ქრონიკული უმუშევრობით გამონვეული სიღარიბისა და სოციალურ ქსელებთან გათიშულობის გამონვევას ვერ პასუხობს.

კვლევამ ასევე გამოავლინა, რომ მზრუნველობამოკლებულ ბავშვთა ინსტიტუციებში ცხოვრებამ უსახლკარო პირების სერვისებზე დამოკიდებულება და მარგინალიზაცია წარმოშვა. პანსიონატში ცხოვრების დროს განათლების სერვისებზე არასათანადო წვდომამ, საქმის წარმოებისთვის საჭირო პირადი დოკუმენტაციის უქონლობამ და სოციალური ინტეგრაციის დაბალმა დონემ სოციალური ექსკლუზიის პროცესი გააღრმავა და აღნიშნული პირებისთვის ინსტიტუციის დატოვება სრულწლოვანების შემდეგ შეუძლებელი გახადა.

5.2. კვლევის მიგნებები უსახლკარობის დროითი განზომილების შესახებ

უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის მდგომარეობის დროით ასპექტზე დაკვირვებამ აჩვენა, რომ მისი ხანგრძლივობა სოციალური გარიყულობის სხვადასხვა ფაქტორითა და სოციალური დაცვის მექანიზმების სისუსტით განისაზღვრება.

არაფორმალური სოციალური დაცვის მექანიზმებად კვლევა განიხილავს პირების ოჯახსა და ახლობლებთან დარჩენის შესაძლებლობებს, თუმცა საუბრობს იმ გარემოებებზეც, როდესაც ფართის სიმწირე, პრივატული ურთიერთობების შეუძლებლობა თუ ოჯახში ძალადობის გარემოებები პირებს ამ სივრცეების განმეორებით დატოვებისკენ უბიძგებს და არაფორმალური დაცვის გარანტიების სისუსტეზე მიუთითებს. ფორმალური სოციალური დაცვის მექანიზმებად კვლევა საჭარო სერვისებით სარგებლობას განიხილავს – როგორცაა მაგალითად, დროებითი საცხოვრისის სერვისები.

კვლევა აჩვენებს, რომ აბსოლუტური ექსკლუზია და სოციალური დაცვის მექანიზმების არარსებობა უსახლკარობის მდგომარეობის გაუმჯობესების ყველა შესაძლებლობას ზღუდავს და მის სტაგნაციურობას განსაზღვრავს; არაფორმალური თუ ფორმალური სოციალური დაცვის მექანიზმების არსებობა აზღვევს უსახლკარობის კონკრეტული ფორმის სტაგნაციურობას, თუმცა დაცვის მექანიზმების სისუსტე მის ეპიზოდურობასა და განმეორებითობას განსაზღვრავს.

კერძოდ, სოციალური დაცვის ფორმალური და არაფორმალური დახმარების შესაძლებლობების არქონის შემთხვევაში უსახლკარო მდგომარეობები სტაგნაციურია, ფორმები უცვლელი. რესპონდენტებს შორის შეზღუდული შესაძლებლობის ფაქტორმა თუ ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუარესებამ, ადეკვატური სოციალური დაცვის გარანტიების არარსებობისას სოციალური ექსკლუზიის აბსოლუტურობა გან-

საზღვრა. რამაც ერთ შემთხვევაში მიუსაფარ, მეორე შემთხვევაში კი ამორტიზებულ შენობაში არასათანადო საცხოვრებელ პირობებში ცხოვრების პერმანენტულობა გამოიწვია.

კვლევა გამოკვეთს, რომ სოციალური დაცვის მხრივ განმეორებითი პრეცედენტების შესწავლაც ისეთივე მნიშვნელოვანია, როგორც უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის პერმანენტული შემთხვევებისა. უსახლკარო მდგომარეობის განმეორებითობა სოციალური დაცვის სისუსტესა და არასათანადოობაზე მიუთითებს, რაც სრულად ვერ ცვლის უსახლკარობის მდგომარეობას და მისი გაუარესებისა თუ ქრონიკულობის საფრთხეს წარმოშობს.

5.3. კვლევის მიგნებები უსახლკარობის გამომწვევი მიზეზების შესახებ

სოციალური ექსკლუზიის პროცესებზე სხვადასხვა დონეზე თანადროულად დაკვირვებისას კვლევამ გამოავლინა მუდმივად კვლავწარმოებული უსახლკარობის შემთხვევები სტრუქტურულ, ინსტიტუციურ და ზოგიერთ შემთხვევაში საოჯახო ურთიერთობების დონეზე. მოცემული ქვეთავები გარკვეულ ჯგუფებს მიკუთვნებულ პირებში უსახლკარობის პრევალენტობას სამ სხვადასხვა დონეზე ხსნის, თუმცა არ გამორიცხავს უსახლკარობის მიზეზთაგან რამდენიმე ფაქტორის თანადროულად არსებობასაც, რაც აღნიშნული კვლევის ფარგლებში არ გამოვლენილა.

5.3.1. სტრუქტურულად გამოწვეული უსახლკარობის შემთხვევები

კვლევამ აჩვენა, რომ სტრუქტურულ დონეზე უსახლკარობის სამ ძირითად მიზეზთაგან იყო: ტერიტორიული გადაადგილება, ჯანდაცვის სერვისებზე ხელმისაწვდომობა, უმუშევრობა თუ არასათანადო დასაქმება.

ტერიტორიული კონფლიქტისა თუ სტიქიური უბედურებებით დაზარალებულ პირთათვის, უსახლკარობის შემთხვევებში, კომპენსაციის გადახდა სტრუქტურულად გამონვეული უსახლკარობის საპასუხოდ შემუშავებული პოლიტიკაა, თუმცა ზოგ ჯგუფში მსგავსი დახმარებების არარსებობა ან ფულადი კომპენსაციის სიმწირე ქრონიკულ უსახლკარობას განსაზღვრავს.

მნიშვნელოვანია, რომ საცხოვრებელ გარემოში შესაბამისი სერვისების არარსებობა, სპეციალური ზრუნვისა თუ სამედიცინო საჭიროებები შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებს ტერიტორიული გადაადგილებისკენ უბიძგებდა; მძიმე დაავადებების შემთხვევებში კი ჯანდაცვაზე ფინანსური ხელმისაწვდომობის პრობლემა უძრავი ქონების გაყიდვის საჭიროებას წარმოშობდა.

დამატებით, კვლევამ აჩვენა, რომ უმუშევრობის გარდა, დაბალი ანაზღაურების, პრეკარიული შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის გარემოებები ძლიერ ასუსტებდა უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის მდგომარეობის შეცვლის შესაძლებლობებს.

5.3.2. ინსტიტუციურ დონეზე წარმოქმნილი უსახლკარობა

ინსტიტუციურ დონეზე უსახლკარობას წარმოშობს: საცხოვრისის სერვისების არარსებობა, შეთავაზებული სერვისის არასათანადოობა, სერვისების გარდამავალი ბუნების გაუთვალისწინებლობა და ერთჯერადი დახმარებების ხარვეზულობა.

კვლევა აჩვენებს, რომ საცხოვრისის ცალკეული სერვისები არ არის განკუთვნილი პირთა გარკვეული ჯგუფისა და სპეციალური საჭიროების მქონე პირებისთვის - მაგალითად, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების, ოჯახად ცხოვრების მოსურნეთათვის და ა.შ. საცხოვრისისა და სხვა სოციალური საჭიროებების ერთმანეთისგან გამიჯვნა კი უსახლკარობის მართვისას მნიშვნელოვან გარღვევას წარმოადგენს.

მიუსაფრობასთან გამკლავებისთვის მნიშვნელოვანი გამოწვევაა სერვისით სარგებლობის ერთ-ერთ კრიტერიუმად რეგისტრაციის ადგილის დადგენა, რაც საცხოვრისის საჭიროების მქონე მიუსაფარ პირებს არ აძლევს დროებითი/გადაუდებელი თავშესაფრებით სარგებლობის საშუალებას მშობლიური ტერიტორიების გარდა, სხვა ადგილზე (იმ შემთხვევებშიც, როდესაც მსგავსი სერვისი მშობლიურ ტერიტორიაზე არ არსებობს).

უსახლკარობის მართვისას გამოვლენილ ხარვეზებს შორის მნიშვნელოვან პრობლემებს წარმოშობს არსებული საცხოვრისის სერვისების არასათანადოობა და შემთხვევები, როდესაც რესპონდენტები უარს აცხადებენ, ისარგებლონ საცხოვრისის მუნიციპალური სერვისებით, მათი არასაიმედოობის, არასათანადოობისა თუ არამდგრადობის არგუმენტით.

დამატებით, საცხოვრისის სერვისის ფარგლებში არასაკმარისად ზრუნავენ ბენეფიციარების მიერ დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის შესაბამისი უნარისა და საცხოვრისის გაუმჯობესების მომავალი შესაძლებლობების განვითარებისთვის. მეტიც აღნიშნულ სერვისებში შინაგანანესით დადგენილი პირობები პირთა დისციპლინირებას და ქცევის შეცვლას ემსახურება, რაც ვერ პასუხობს უსახლკარო მდგომარეობიდან ტრანზიციის, თავის დაღწევის გამოწვევას.

დამატებით, ინსტიტუციურ შეზღუდვებს შორის გამოიკვეთა საცხოვრისის უზრუნველყოფის მიზნით ერთჯერადი წესით ადმინისტრირებული დახმარებების ხარვეზულობა. კვლევა ავლენს, რომ სახელმწიფო საბიუჯეტო სახსრების რედისტრიბუციის გზით

გამოყოფილი თანხით უძრავი ქონების ბაზარზე საცხოვრისის საჭიროების დაკმაყოფილება ინდივიდუალური ბენეფიციარების პასუხისმგებლობაა და უსახლკარობასთან გამკლავების არაეფექტიანი მეთოდი.

5.3.3. ოჯახური ურთიერთობების დონეზე წარმოქმნილი უსახლკარობა

უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის მიზეზები საოჯახო ურთიერთობების დონეზე სოციალური დაცვის არაფორმალური მექანიზმების სისუსტეს გულისხმობს.

კვლევამ აჩვენა, რომ ოჯახში ქალებსა და მამაკაცებს შორის უთანასწორო ძალაუფლებრივი პოზიციები ქალებს შორის დამოუკიდებელი საცხოვრისის ქონის დაბალ შესაძლებლობას განსაზღვრავს. ქალების შევიწროება, მათ მიმართ ძალადობა ასევე კერძო საკუთრებისა თუ საშინაო შრომის უსამართლო განაწილება ქალებს შორის არაფორმალური სოციალური დაცვის მექანიზმების სისუსტეს განსაზღვრავს, უსახლკარობის რისკს წარმოშობს და მისი მიზეზი ხდება.

სხვა შემთხვევებში არაფორმალური სოციალური დაცვის მექანიზმების სისუსტეზე მიუთითებს და უსახლკარობას იწვევს ოჯახიდან განდევნის პრეცედენტები, ასევე ნათესავეებსა და ახლობლებთან ცხოვრების შეუძლებლობა, ეთიკური მიზეზების გამო. საცხოვრებელი ფართის სიმწირე, პრივატულობის საჭიროება და განსხვავებულ შინამეურნეობასთან ერთად თანაცხოვრების შეუძლებლობა უსახლკარობის ერთ-ერთი მიზეზია.

რეკომენდაციები

რეკომენდაციები სახელმწიფო პოლიტიკისა და ინსტიტუციური ჩარჩოს ფორმირების მიზნით

- უსახლკარო პირთა რაოდენობის, უსახლკარობის ფორმების, გამომწვევი მიზეზების, უსახლკარო შინამეურნეობების უფლებრივი მდგომარეობისა და ინდივიდუალური საჭიროებების გამოვლენის მიზნით მოენწყოს კომპლექსური კვლევა მთელი ქვეყნის მასშტაბით;
- შემუშავდეს უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის ეროვნული სტრატეგია, რომელიც დაეფუძნება კვლევით მონაცემებს უსახლკაროთა რაოდენობის, ფორმების, საჭიროებებისა და უსახლკარობის მიზეზების შესახებ. სტრატეგიის დოკუმენტის შემუშავებამ უნდა უზრუნველყოს ყველა დაინტერესებული პირის, მათ შორის, სახალხო დამცველის, არასამთავრობო ორგანიზაციების, სერვისის მიმწოდებელი სუბიექტებისა და თავად უსახლკარო ჯგუფების მონაწილეობა;
- უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის ეროვნულმა სტრატეგიამ განსაზღვროს ძირითადი სტრატეგიული მიზნები, ამოცანები და მიმართულებები, მათ შორის, უსახლკარობის პრევენციის, უსახლკარობის აღმოფხვრის, უსახლკაროდ მყოფი შინამეურნეობების საცხოვრისის მდგომარეობის გაუმჯობესებისა და განსახლებულ პირთა შორის დამოუკიდებელი საცხოვრისის შენარჩუნებაზე ზრუნვის გზები;
- უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის ეროვნულმა სტრატეგიამ განსაზღვროს უსახლკარობაზე პასუხისმგებელი უწყებების ცხადი, გამიჯნული კომპეტენციები და ფუნქციები;
- უსახლკარობის მიზეზების კვლევის საფუძველზე შემუშავებულმა უსახლკარობის პრევენციულმა პოლიტიკამ მოიცვას უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხების ინტეგრირება სახელმწიფო პოლიტიკის სხვა მიმართულებებში, როგორებიცაა: დასაქმების, შრომის, განათლების, ჯანდაცვის, სოციალური დაცვის, სიღარიბის დაძლევის, შვებულებული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დაცვის, ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და სხვა;
- უსახლკარო ჯგუფების რაოდენობისა და საჭიროებების მიხედვით შემუშავდეს თანმიმდევრული საბინაო პოლიტიკა, რაც დაეფუძნება უსახლკარობის პრევენციას და უსახლკარობის მდგომარეობის აღმოფხვრის მიზანს;
- უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის ეროვნული სტრატეგიის საფუძველზე, შეიქმნას ცენტრალური ხელისუფლების სამოქმედო გეგმა, საცხოვრისის უფლე-

ბის რეალიზების კონკრეტული ღონისძიებების, აუცილებელი ფინანსური სახსრების მითითებით და ინტეგრირდეს საქართველოს მთავრობის ადამიანის უფლებათა სამოქმედო გეგმაში;

- კვლევითი მონაცემების საფუძველზე შემუშავდეს უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის მუნიციპალური სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები, რომელიც დაეფუძნება უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის ეროვნულ სტრატეგიას;
- მოხდეს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების მიერ უსახლკარობის, როგორც მნიშვნელოვანი გამოწვევის, აღიარება და ამ საკითხის პრიორიტეტიზაცია, რაც შესაბამისი პრევენციული, რეაგირებითი სერვისების შექმნასა და სათანადო ფინანსური რესურსების ამ მიზნით მობილიზაციაში გამოიხატება;
- შემუშავდეს უსახლკარო პირთა იდენტიფიცირებისა და რეგისტრაციის ერთგვაროვანი სისტემა და მეთოდოლოგია, რომელიც უზრუნველყოფს როგორც უსახლკარობის მდგომარეობაში, ასევე უსახლკარობის რისკის ქვეშ მყოფი შინამეურნეობებისა და უსახლკარობის უჩინარი ფორმების გამოვლენას;
- გაძლიერდეს ცენტრალური ხელისუფლების როლი უსახლკარობის ეროვნული პოლიტიკის შემუშავებასა და აღსრულების კოორდინაციაში და ამ მიზნით კანონმდებლობით ნათლად განისაზღვროს შესაბამისი უწყებების უფლებამოსილებები. ასევე, შეიქმნას მათი უფლებამოსილების აღსრულების საკანონმდებლო მექანიზმები;
- პასუხისმგებელი უწყებების უწყვეტი კოორდინაციისა და უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სტრატეგიის ეფექტიანად აღსრულების მიზნით, შეიქმნას მუდმივი უწყებათაშორისი ფორმატი ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების მონაწილეობით.

რეკომენდაციები უსახლკარობის ცნებისა და საცხოვრისის უფლების საკანონმდებლო რეგლამენტირების მიზნით

- კანონმდებლობით განისაზღვროს უფლება სათანადო საცხოვრისზე, დადგინდეს საცხოვრისის სათანადოობის ცნება და მისი შეფასების სტანდარტი; ასევე, ეროვნულ კანონმდებლობაში აისახოს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტით განსაზღვრული საცხოვრისის უფლების დაცვის მინიმალური გარანტიები;
- მოდიფიცირდეს უსახლკარობის მოქმედი დეფინიცია, რაც დაეფუძნება ეროვნულ კვლევით მონაცემებს და მოიცავს ჩვენს რეალობაში არსებულ უსახლკარობის სხვადასხვა ფორმას;
- განისაზღვროს უსახლკარობის მდგომარეობის დადგენის ცხადი, ნათელი და სამართლიანი კრიტერიუმები, რასაც დაეფუძნება ყველა მუნიციპალიტეტი უსახლკარო პირთა შეფასებისა და რეგისტრაციის მიზნებისთვის;
- გაუქმდეს ქუჩაში მცხოვრები უსახლკარო პირებისათვის სოციალური დაცვის სისტემა და მინიმალურ სოციალურ დახმარებებზე (საარსებო შემწეობაზე) მისანდომობის შეზღუდვა და შემუშავდეს მათი საჭიროებების სოციალური დაცვის სისტემაში ინტეგრირების მექანიზმები;
- გაუქმდეს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ ფართში უკანონოდ მცხოვრები პირებისათვის სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრაციის უფლების შეზღუდვა;
- მოიხსნას დათქმა ევროპის სოციალური ქარტიის 31-ე მუხლზე, რომელიც ითვალისწინებს უფლებას ადეკვატურ საცხოვრისზე.

რეკომენდაციები საცხოვრისის სერვისების განვითარების მიზნით

- შეიქმნას ადამიანის უფლებების დაცვაზე ორიენტირებული საცხოვრისის სერვისების პრევენციული და რეაგირებითი სისტემა მუნიციპალურ დონეებზე, რაც დაეფუძნება უსახლკართოთა მასშტაბის რეალურ აღწერას, მათ რაოდენობასა და უფლებრივი მდგომარეობის სათანადო შეფასებას;
- უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის პრევენციული და რეაგირებითი სერვისების, მათ შორის, საბინაო ფონდების შექმნის მიზნით მოხდეს ფინანსური რესურსის მაქსიმალური მობილიზაცია და სახსრების საერთაშორისო წყაროებიდან მოძიების უზრუნველყოფა;
- საცხოვრისის სერვისების სისტემა უნდა ითვალისწინებდეს უსახლკარო პირთა ინდივიდუალურ საჭიროებებს, შესაძლებლობას და მიმართული იყოს უსახლკარობის პრევენციასა და უსახლკარობის მდგომარეობის სრულად გარდაქმნაზე;
- შეიქმნას უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის გრძელვადიანი სერვისები, მათ შორის, მოხდეს სოციალური საცხოვრისის სისტემისა და მისანვდომი საცხოვრისის მოდელის შემუშავება, დანერგვა და ეფექტიანი ადმინისტრირება;
- უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის დროებითი სერვისები გარდაიქმნას იმგვარად, რომ უზრუნველყონ უსახლკარო პირთა გადაუდებელი საჭიროებები და დაამღვიონ ბენეფიციართა ინსტიტუციონალიზაციის საფრთხეები;
- გაუქმდეს ის საკანონმდებლო ბაზა და პრაქტიკა, რაც სხვადასხვა საჭიროების მქონე უსახლკარო პირებს დისკრიმინაციულად გამოორიციხავს საცხოვრისისა და სხვა ტრანზიტული სერვისების მოქმედების სფეროდან;
- მყარად გაიმიჯნოს ერთმანეთისგან საცხოვრისის დროებითი, ტრანზიტული, გრძელვადიანი სერვისებისა და, მეორე მხრივ, სპეციალიზებული და სხვა მხარდაჭერითი სერვისების მიზნები და ბენეფიციართათვის სწრაფი, ეფექტური და მის საჭიროებებზე ორიენტირებული სერვისების პაკეტის შეთავაზების მიზნით, შემუშავდეს მათ შორის კოორდინაციისა და კომუნიკაციის მექანიზმები;
- საცხოვრისის სერვისების ადმინისტრირების პროცესი დაეფუძნოს სერვისის პროაქტიული მიზნებისა და ბენეფიციარის ინდივიდუალურ საჭიროებებზე ორიენტირების მიზნებს. ამასთან, მუნიციპალიტეტების სოციალური სამსახურები მუდმივად უზრუნველყოფდნენ საცხოვრისისა და სხვა მხარდაჭერითი სერვისების შესახებ უსახლკარო ჯგუფების ინფორმირებას;

- უსახლკარობის ინდივიდუალური შემთხვევის ეფექტიანად მართვისა და მონიტორინგის, ასევე უსახლკარობის პრევენციის მიზნით, გაიზარდოს ადგილობრივი და ცენტრალური სოციალური სამსახურების როლი ამ პროცესში, განისაზღვროს მათი უფლებამოსილება, მუშაობის ფორმები და უსახლკარობის შემთხვევების ეფექტიანად მართვის მექანიზმები;
- განისაზღვროს ტრანზიტულ და სპეციალიზებულ სერვისში მყოფი ბენეფიციარების საცხოვრისის საჭიროების წინასწარი შეფასების ვალდებულება და შეიქმნას სათანადო სერვისში გადამისამართების უზრუნველყოფის დროული და ეფექტური სისტემა;
- აღმოიფხვრას სპეციალიზებული სერვისების საცხოვრისის საჭიროების საპასუხოდ გამოყენების პრაქტიკა და სერვისებში მყოფი ბენეფიციარებისათვის, მათ შორის, ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირებისათვის, დაუყოვნებლივ შეიქმნას მათ საჭიროებებზე ორიენტირებული გრძელვადიანი საცხოვრისის სერვისები;
- სახელმწიფომ მიიღოს დაუყოვნებლივი და სპეციალური ზომები სახელმწიფო ბრუნვიდან გამოსული 18 წელს მიღწეული პირების საცხოვრისის საჭიროებების იდენტიფიცირებისა და მათ საჭიროებებზე ორიენტირებული საცხოვრისისა და სხვა მხარდაჭერითი სერვისების შეთავაზების მიზნით;
- შეიცვალოს სახელმწიფო სერვისში ბენეფიციარის მოხვედრისას საარსებო შემწეობის გაუქმების პრაქტიკა იმგვარად, რომ უზრუნველყოფილი იყოს ბენეფიციარის დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობა.

დანართი №1

კვლევის ფარგლებში გამოიკითხა 33 რესპონდენტი. გაანალიზდა 26 ინტერვიუს ტრანსკრიპტი, რომელთა მონაცემებიც პირველ ცხრილშია გადმოცემული. მონაცემთა ანალიზის ეტაპზე გამჟღავნდა, რომ კვლევის ფარგლებს სცდებოდა 6 რესპონდენტის შემთხვევა, რის გამოც მათი მონაცემები კვლევაში არ გაუთვალისწინებიათ (იხ. ცხრილი 2).

აქ მოყვანილი შერჩევის განაწილების ცხრილი გადმოსცემს ინფორმაციას რესპონდენტთა რაოდენობის შესახებ (26), ინტერვიუს ადგილმდებარეობათა რაოდენობისა (17) და უსახლკარობის 9 განსხვავებულ ფორმას შორის პირთა განაწილების შესახებ.

მონაცემები გაანალიზდა ინდივიდუალური და შინამეურნეობის დონეებზე, ცხრილი 1-ის მიხედვით, 14 რესპონდენტის შემთხვევის შესწავლა მოხდა ინდივიდუალურ, 12-ის შინამეურნეობის დონეებზე.

ცხრილი 1.

უსახლკარობისა და სათანადო საცხოვრისის არქონის ფორმა	რესპონდენტი	ანალიზის დონე	საცხოვრისი/ლოკაცია	
1. ქუჩაში მცხოვრები მიუსაფარი პირები				
1.1. პირები, რომლებიც ღამეს ათევენ ქუჩაში	რესპონდენტი #1	ინდივიდუალური	ლოკაცია #1	
	რესპონდენტი #2		ლოკაცია #2	
2. არასათანადო საცხოვრისებში მცხოვრები პირები				
2.1. არაკონვენციურ ნაგებობებში მცხოვრები პირები	რესპონდენტი #3	შინამეურნეობა	ლოკაცია #3	
	რესპონდენტი #4		ლოკაცია #4	
	რესპონდენტი #5		ლოკაცია #5	
2.2. უნებართვოდ დაკავებულ ფართებში მცხოვრები პირები	რესპონდენტი #6-7		ლოკაცია #6	
	რესპონდენტი #8-9		ლოკაცია #7	
	რესპონდენტი #10		ლოკაცია #8	
	რესპონდენტი #11		ლოკაცია #9	
3. დროებით თავშესაფრებში მცხოვრები პირები				
3.1. მიუსაფართა თავშესაფარში მცხოვრები პირები	რესპონდენტი #12-16		ინდივიდუალური	ლოკაცია #10
3.2. ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფარში მცხოვრები პირები	რესპონდენტი #17	ლოკაცია #11		
	რესპონდენტი #18	ლოკაცია #12		
4. საცხოვრისის მუნიციპალური სერვისები				
4.1. სოციალურ საცხოვრისებში მცხოვრები პირები	რესპონდენტი #19-20	შინამეურნეობა	ლოკაცია #13	
4.2. მოქალაქეთა ბინის ქირით დახმარების პროგრამები	რესპონდენტი #21		ლოკაცია #14	
5. ინსტიტუციებში მცხოვრები და ინსტიტუციების დატოვების შემდეგ უსახლკაროდ დარჩენილი პირები				
5.1. სიქსოციალური საჭიროების მქონე უსახლკარო პირები	რესპონდენტი #22-23	ინდივიდუალური	ლოკაცია #15	
5.2. მზრუნველობა-მოკლებულ ბავშვთა პანსიონატებიდან გამოსული პირები	რესპონდენტი #24-25		ლოკაცია #16	
	რესპონდენტი #26		ლოკაცია #17	

ცხრილი 2.

უსახლკარობის ფორმა	რესპონდენტი	ანალიზის დონე	საცხოვრისი/ლოკაცია
2.1. არასათანადო საცხოვრისი	რესპონდენტი #27	ინდივიდუალური	ლოკაცია #18
3.3. გენდერული იდენტობის ნიშნით ოჯახიდან დევნის შემთხვევები	რესპონდენტი #28-29	ინდივიდუალური	ლოკაცია #19
4.3. ხანდაზმულთა პანსიონატში მცხოვრები პირები	რესპონდენტი #30-31	ინდივიდუალური	ლოკაცია #20
	რესპონდენტი #32		ლოკაცია #21
5.2. მზრუნველობამოკლებულ ბავშვთა ინსტიტუციიდან გამოსული	რესპონდენტი #33	ინდივიდუალური	ლოკაცია #22

დანართი 2: ETHOS ის ევროპის უსახლკარობისა და საცხოვრისის უქონლობის ტიპოლოგია

კონცეპტუალური კატეგორია	ოპერაციული კატეგორია	საცხოვრებელი მდგომარეობა
უსახლკარო	1 ადამიანები, რომლებიც ქუჩაში ათევენ ღამეს	1.1 საჯარო ან გარე სივრცეები
	2 ადამიანები, რომლებიც რჩებიან ღამის თავშესაფარში	2.1 ღამის თავშესაფარი
სახლის არმქონე	3 უსახლკაროთათვის განკუთვნილ საცხოვრისში მყოფი ადამიანები	3.1 ჰოსტელი უსახლკაროთათვის
		3.2 დროებითი თავშესაფარი
		3.3 ტრანზიტული მხარდაჭერითი საცხოვრისი
	4 ადამიანები, რომლებიც არიან ქალთა თავშესაფრებში	4.1 ქალთა თავშესაფრის საცხოვრისი
	5 ადამიანები, რომლებიც იმყოფებიან იმიგრანტთათვის განკუთვნილ საცხოვრისში	5.1 დროებითი საცხოვრისი, მიმღები ცენტრი მიგრანტებისთვის 5.2 მიგრანტი მუშებისთვის განკუთვნილი საცხოვრისი
6 ადამიანები, რომელიც ინსტიტუციიდან გამოსვლის მოლოდინში არიან	6.1 პენიტენციური დაწესებულებები	
	6.2 სამედიცინო ინსტიტუციები 6.3 ბავშვთა ინსტიტუციები/სახლები	
7 ადამიანები, რომლებიც გრძელვადიან მხარდაჭერას იღებენ უსახლკარობის გამო	7.1 რეზიდენტული ზრუნვა ხანდაზმული უსახლკარო პირებისთვის	
	7.2 მხარდამჭერითი საცხოვრისი ყოფილი უსახლკარო პირებისთვის	
საფრთხის შემცველი/ არასაიმედო საცხოვრისი	8 ადამიანები, რომლებიც ცხოვრობენ საფრთხის შემცველ/არასაიმედო საცხოვრისში	8.1 დროებით ცხოვრობს მეგობრებთან ან ნათესავებთან
		8.2 არ აქვს საცხოვრისი კანონიერ მფლობელობაში
		8.3 მიწის უკანონოდ დაკავება
9 ადამიანები, რომლებიც ცხოვრობენ გასახლების საფრთხის ქვეშ	9.1 გამოცემულია შეტყობინება გასახლების თაობაზე	
	9.2 განკარგულება საკუთრების უფლების რესტიტუციაზე	
10 ადამიანები, რომლებიც ცხოვრობენ ძალადობის შიშის ქვეშ	10.1 პოლიციის მიერ რეგისტრირებული შემთხვევები	
არასათანადო საცხოვრისი	11 ადამიანები, რომლებიც ცხოვრობენ დროებით კონსტრუქციებში ან არაკონვენციურ ნაგებობებში	11.1 მობილური სახლი
		11.2 არაკონვენციური შენობა
		11.3 დროებითი ნაგებობა
12 ადამიანები, რომლებიც ცხოვრობენ გამოუსადეგარ სახლებში	12.1 სახლი, რომელიც არ გამოდგება საცხოვრებლად	
13 ადამიანები, რომლებიც ცხოვრობენ გადატვირთულ საცხოვრისებში	13.1 საცხოვრისის გადატვირთულობის ეროვნული ნორმის მაქსიმუმი	