



საქართველოს სახალხო დამცველი
PUBLIC DEFENDER (OMBUDSMAN) OF GEORGIA

**საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის მოხსენება საქართველოს პარლამენტის
რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის საკომიტეტო მოკვლევის „სათანადო
საცხოვრისის უფლების დაცვის მდგომარეობის შესასწავლად“ თაობაზე**

ინფორმაცია მომხსენებლის თაობაზე:

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატს სათანადო საცხოვრებლის უფლებაზე მუშაობის მრავალწლიანი გამოცდილება, რაც უმთავრესად განპირობებულია საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატში ყოველწლიურად თავშესაფრის ან სათანადო საცხოვრებელი პირობების უქონლობის ფაქტებთან დაკავშირებით მიღებული განცხადებებით. სათანადო საცხოვრებლის უფლებასთან კუთხით ქვეყანაში არსებულ გამოწვევებს საქართველოს სახალხო დამცველის ყოველწლიურ ანგარიშებში რეგულარულად ცალკე თავი ეთმობა¹. საკითხის აქტუალობიდან გამომდინარე 2015 წელს მომზადებულ იქნა სპეციალური ანგარიში². აქვე საყურადღებოა, რომ უსახლკარო პირთა უფლებები დაცვის მიზნით, საქართველოს სახალხო დამცველის მანდატის ფარგლებში ჩართული იყო მუნიციპალიტეტების მიერ უსახლკარო პირად რეგისტრაციისა და თავშესაფრით დაკმაყოფილების წესის შემუშავების პროცესში. ამჟამად, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენლები, დამკვირვებლის სტატუსით მონაწილეობას იღებენ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს უსახლკაროდ რეგისტრაციისა და თავშესაფარი ფართით დაკმაყოფილების კომისიის სხდომებში. გარდა ამისა, საქართველოს სახალხო დამცველი არის სამთავრობო უწყებათაშორის სამუშაო ჯგუფის წევრი, რომელიც პასუხისმგებელია უსახლკარო პირებთან დაკავშირებით სამთავრობო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მომზადებაზე. ამდენად, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის უსახლკარო პირთა უფლებების დაცვისა და მათი მხარდაჭერის მიზნით, კომპეტენციის ფარგლებში ჩართულია როგორც ცენტრალური ისე ადგილობრივი ხელისუფლების აქტივობებში.

წარმოდგენილი დოკუმენტის ავტორი - საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის სამოქალაქო, პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების დაცვის დეპარტამენტის მთავარი სპეციალისტი ბექა ჯავახაძე წლების განმავლობაში ჩართული იყო ინსტიტუტის მიერ უსახლკარო პირებთან დაკავშირებით მომზადებული

¹ ხელმისაწვდომია ბმულზე: <http://www.ombudsman.ge/geo/saparlamento-angarishebi> (ბოლოს ნანახია: 13.11.2019 წელს).

² ხელმისაწვდომია ბმულზე: <http://www.ombudsman.ge/geo/akhali-ambebi/specialuri-angarishi-satanado-sacxovreblis-uflebase> (ბოლოს ნანახია: 13.11.2019 წელს).

დოკუმენტების (წლიური ანგარიშები, სპეციალური ანგარიში და სხვა) შემუშავებაში. აღნიშნულ თემატიკასთან დაკავშირებით მას მიღებული აქვს მონაწილეობა, არაერთ საერთაშორისო, კონფერენციაში, ტრენინგებში, სამუშაო შეხვედრებსა თუ სემინარებში. გარდა ამისა, ბექა ჯავახაძე როგორც საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტის წარმომადგენელი ჩართულია ადამიანის უფლებათა ინსტიტუტების ევროპული ქსელის სოციალურ ეკონომიკურ უფლებებზე სამუშაო ჯგუფის საქმიანობაში, რომლის ერთ-ერთ ძირითად სამუშაო მიმართულებას სწორედ სათანადო საცხოვრებლის უფლება და უსახლკარო პირები წარმოადგენენ. ამდენად, საკვლევ საკითხთან დაკავშირებით მას დაგროვილი აქვს მდიდარი გამოცდილება.

პრობლემის შესახებ მოკლე რეზიუმე.

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატში წლების მანძილზე უსახლკარობასთან დაკავშირებული განცხადებების შესწავლის შედეგად, გამოვლინდა მთელი რიგი საკანონმდებლო და პრაქტიკული პრობლემები, რომლებიც არ ატარებს ინდივიდუალურ ხასიათს და იგი სისტემურ პრობლემებს უკავშირდება, მათ შორის:

- ქვეყანაში უსახლკარობასთან ბრძოლის სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტების სტრატეგიისა და შესაბამისი სამოქმედო გეგმის უქონლობა;
- უსახლკარობასთან და თავშესაფრით უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული არასრულფასოვანი საკანონმდებლო ბაზა;
- სახელმწიფოში დღემდე არ არსებობს უსახლკარო პირთა, რეგიონული და ცენტრალიზებული/ერთიანი მონაცემთა ბაზა;
- უსახლკარო პირთაგან ყველაზე მოწყვლად ფენას - ჭერის არმქონე პირებს, არ შეუძლიათ სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაცია და საარსებო შემწეობით, აგრეთვე სოციალურად დაუცველი ოჯახების სამთავრობო პროგრამაზე მიმბმული სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების დახმარებით სარგებლობა;
- უსახლკარო პირთა მიზნობრივი დახმარებისათვის სახელმწიფო თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებში გამოყოფილი ფინანსური სახსრების ნაკლებობა ან მათი არარსებობა.

რა ელემენტებს უნდა მოიცავდეს „უსახლკარო პირის“ დეფინიცია? შეაფასეთ საქართველოს კანონმდებლობით არსებული ტერმინი; ვის მოიაზრებთ უსახლკაროთა ჯგუფებად?

სათანადო საცხოვრებლის უფლებასთან დაკავშირებით ძირითად დოკუმენტად მიჩნეულია 1966 წლის საერთაშორისო პაქტი სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული უფლებების შესახებ. ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სტანდარტები წარმოადგენს მაღალი მნიშვნელობის მქონე საერთაშორისო სამართლებრივ წყაროს. აღნიშნულმა პაქტმა უზრუნველყო უფლების სამართლებრივი განვითარება, რაშიც დიდი წვლილი მიუძღვის გაეროს სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტს, რომელიც

უფლებების ავტორიტეტულ განმარტებებთან ერთად, წევრი სახელმწიფოების მიერ ხელშეკრულებით დაცული უფლებების მონიტორინგს ახორციელებს.

სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-11 მუხლი იცავს ყველა ადამიანის უფლებას სათანადო საცხოვრებელზე. აღნიშნული ნორმა ყველაზე ვრცლად და ნათლად ახდენს განსახილველი უფლების ინტერპრეტაციას: „ამ პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ თითოეულის უფლებას ჰქონდეს სათანადო კვება, ტანსაცმელი და ბინა, აგრეთვე უფლებას განუწყვეტლივ იუმჯობესებდეს ცხოვრების პირობებს. პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები, რომლებიც აღიარებენ, რომ დიდი მნიშვნელობა აქვს თავისუფალ თანხმობაზე დაფუძნებულ საერთაშორისო თანამშრომლობას, მიიღებენ სათანადო ზომებს ამ უფლების განხორციელების უზრუნველყოფისათვის“. ამრიგად, მნიშვნელოვანია, რომ უფლება გაგებულ იქნეს არა მხოლოდ საცხოვრებლის, არამედ სათანადო საცხოვრებლის კონტექსტში.

სათანადო საცხოვრებლის უფლებაზე მსჯელობის დროს, არსებითად მნიშვნელოვანია უსახლკარო პირთა წრის განსაზღვრა, რომლებიც მოიაზრებიან უფლების სუბიექტებად. ზოგადად საერთაშორისო დონეზე უსახლკარობის განმარტება შეთანხმებული არ არის და იგი მსჯელობის საგანს წარმოადგენს. უსახლკარობის დეფინიციაზე მსჯელობისას განმარტებები ვარიანტებს, ერთი მხრივ, ვიწრო დეფინიციასა, რომლის თანახმად უსახლკარობა უტოლდება „ჭერის უქონლობას“ და მეორე მხრივ, ფართო განმარტებას შორის, რომლის მიხედვითაც, უსახლკარობა დამოკიდებულია საცხოვრებელი პირობების ხარისხზე, უსახლკარობის შესაძლებლობაზე, მის ხანგრძლივობაზე და საპასუხო ქმედების განხორციელების ვალდებულებაზე. სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული უფლებების კომიტეტი განმარტავს პაქტის მე-11 მუხლის ფარგლებში დაცული უფლების შინაარსს, რომელიც წევრი სახელმწიფოების მიერ უფლების რელევანტური იმპლემენტაციისათვის არსებითად მნიშვნელოვანია. განმარტების თანახმად, „ბინის უფლება არ უნდა იქნეს განხილული ვიწრო ან შეზღუდული გაგებით, რაც მას მაგალითად თავშესაფრით უზრუნველყოფასთან გაათანაბრებდა, რაც მხოლოდ ჭერის ქონას ნიშნავს. იგი განხილული უნდა იქნეს როგორც ნებისმიერ ადგილას უსაფრთხო, მშვიდობიან და ღირსეულ პირობებში ცხოვრების უფლება“³. ამრიგად, უსახლკარობის ვიწრო განმარტება გამოუსადეგარია და ამგვარი მიდგომა უფლების არსს ეწინააღმდეგება.

მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო სამართლებრივი აქტებით პირდაპირ არ არის განსაზღვრული უსახლკარობის ცნება, სათანადო საცხოვრებლის კონცეფციასა და ამ უფლების შესახებ არსებულ ავტორიტეტულ განმარტებებზე დაყრდნობით, უფლების სუბიექტები შეიძლება დავყოთ სამ კატეგორიად, კერძოდ:

³ სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის #4 ზოგადი კომენტარი, 1991 წ. პარაგრაფი 7.

I კატეგორია - ჭერის არმქონე პირები: მათ არ გააჩნიათ არც მუდმივი და არც დროებითი საცხოვრებელი ფართი, ისინი ღამეებს, სარგებლობაში არსებულ ნივთებთან ერთად ქუჩაში, სადარბაზოებში, სკვერებში და სხვა წინასწარ განუსაზღვრელ ადგილზე ატარებენ;

II კატეგორია - სახლის/ბინის არმქონე პირები: მუდმივი საცხოვრებელი ფართის უქონლობის გამო, ერთი საცხოვრებელი ადგილიდან მეორეში გადაადგილდებიან (მაგ: ნათესავებთან, მეგობრებთან, სპეციალიზებულ დაწესებულებებში, შეჭრილები, პირები, რომლებსაც გამოსახლების შედეგად უსახლკაროდ დარჩენის საფრთხე აქვთ და სხვა);

III კატეგორია - მინიმალური/სათანადო საცხოვრებელი პირობების არმქონე პირები: პირები, რომლებსაც გააჩნიათ საცხოვრებელი ადგილი, თუმცა მათ ხელი არ მიუწვდებათ ღირსეული ცხოვრებისათვის საჭირო მინიმალურ საყოფაცხოვრებო პირობებზე.

სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული უფლებების კომიტეტმა უფლებით დაცული ფარგლები კიდევ უფრო ცხადად წარმოაჩინა, როდესაც განიხილა სათანადო საცხოვრებლის კრიტერიუმები, რომლებიც აუცილებელია ცხოვრების უსაფრთხო, მშვიდობიანი და ღირსეული პირობების შესაქმნელად. ქვემოთ აღნიშნული კრიტერიუმებიდან რომელიმე ელემენტზე ხელმისაწვდომობის არქონა ნიშნავს უსახლკარობის შესაბამისი ფორმით გამოვლინებას და პაქტის მე-11 მუხლით დაცული უფლების დარღვევას. თითოეული ქვემოთ ჩამოთვლილი კრიტერიუმები ისეთივე მნიშვნელოვანია, როგორც საბაზისო ინფრასტრუქტურა და თავშესაფრის არსებობა. იმისათვის, რომ საცხოვრებელი სათანადოდ ჩაითვალოს, შემდეგ 7 კრიტერიუმს უნდა აკმაყოფილებდეს⁴:

1. საცხოვრებელი ფართის ფლობის სამართლებრივი უზრუნველყოფა;
2. მომსახურებით, მასალებით, მოწყობილობებით და ინფრასტრუქტურით უზრუნველყოფა;
3. სახსრებზე ხელმისაწვდომობა (საბინაო ხარჯების შესაბამისობა ოჯახის შემოსავალთან);
4. საცხოვრებლად ვარგისობა;
5. ხელმისაწვდომობა (სხვადასხვა სოციალური სტატუსის მქონე/ყველა დაუცველი კატეგორიის პირებზე მორგებული საბინაო პოლიტიკის განხორციელება);
6. ადგილმდებარეობა (განსახლების ადგილზე დასაქმების და სხვადასხვა სოციალური მომსახურებების ხელმისაწვდომობა);
7. კულტურული თვალსაზრისით შესაბამისობა.

სხვაგვარად რომ ვთქვათ, სათანადო საცხოვრებელი ნიშნავს საცხოვრებელ ფართს, ცხოვრებისათვის სათანადო ფართობს, ფიზიკურ ხელმისაწვდომობას, სათანადო უსაფრთხოებას, საცხოვრებელი ფართის ფლობის სამართლებრივ უზრუნველყოფას,

⁴ იქვე, პარაგრაფი 8.

სტრუქტურულ სტაბილურობას და გამძლეობას, სათანადო განათებას, გათბობასა და ვენტილაციას, სათანადო ძირითად ინფრასტრუქტურას, მათ შორის სასმელი წყალზე, სანიტარულ-ჰიგიენურ პირობებზე და ნარჩენების გადაყრაზე ხელმისაწვდომობას, ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემო პირობებს და სათანადო ადგილმდებარეობას შრომისა და ძირითადი მომსახურების თვალსაზრისით. თვალსაჩინოა, რომ სათანადობის ელემენტი უფლების ფუნდამენტურ ნაწილს წარმოადგენს, შესაბამისად, სახელმწიფომ უნდა გადადგას ნაბიჯები ზემოხსენებული კრიტერიუმების ეტაპობრივი, შეუქცევადი და სრული რეალიზაციისთვის.

შიდასახელმწიფოებრივ სამართლებრივ ბაზაში, სათანადო საცხოვრებლის უფლებასთან დაკავშირებით არ არსებობს სპეციალური კანონმდებლობა, რომელიც სისტემატიზებული სახით შემოგვთავაზებდა საკითხის რეგულირებას. უფლებასთან დაკავშირებით არსებული ნორმები ზოგადი შინაარსისაა და ისინი თავმოყრილია „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს 2006 წლის 29 დეკემბრის კანონში. „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის „ჟ“ პუნქტის თანახმად, უსახლკარო პირი არის: „მუდმივი, განსაზღვრული საცხოვრებელი ადგილის არმქონე პირი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში რეგისტრირებულია, როგორც უსახლკარო“. ჩანაწერი უსახლკარო პირის სტატუსის განმარტების დროს ორ კუმულაციურ მოთხოვნას ითვალისწინებს. პირველი განსაზღვრავს უსახლკარობის დადგენის წინაპირობას, ხოლო მეორე უფლებამოსილ ორგანოს, რომელიც ახორციელებს აღნიშნული პირების რეგისტრაციას, რითაც დასტურდება მათი უსახლკარობის ფაქტი. განმარტების, როგორც მატერიალური, ისე პროცედურული ნაწილის პრაქტიკაში იმპლემენტაცია პრობლემებთანაა დაკავშირებული. განმარტების პირველი ნაწილი ზოგადი შინაარსისაა, ვინაიდან იგი მკაფიოდ არ განსაზღვრავს კონკრეტულად რა კრიტერიუმებზე დაყრდნობით შეიძლება ჩაითვალოს პირი „მუდმივი, განსაზღვრული ადგილის არმქონედ“.

განმარტების პირველი ნაწილი ზოგადი შინაარსისაა, ვინაიდან იგი მკაფიოდ არ განსაზღვრავს კონკრეტულად რა კრიტერიუმებზე დაყრდნობით შეიძლება ჩაითვალოს პირი „მუდმივი, განსაზღვრული ადგილის არმქონედ“. ნორმის ბუნდოვანების შემთხვევებში, მისი განმარტების დამხმარე საშუალებად შეიძლება გამოვიყენოთ სხვა სამართლებრივ აქტებში არსებული ჩანაწერები და სასამართლო პრაქტიკა. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი გვთავაზობს საცხოვრებელი ადგილის განმარტებას, რომლის თანახმადაც, „ფიზიკური პირის საცხოვრებელ ადგილად მიიჩნევა ადგილი, რომელსაც იგი ჩვეულებრივ საცხოვრებლად ირჩევს“⁵. საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ კიდევ უფრო დეტალურად განმარტა „საცხოვრებელი ადგილი“ და აღნიშნა, რომ ტერმინი ფართო მნიშვნელობისაა და მის კონკრეტულ სახეებს წარმოადგენს „რეგისტრაციის ადგილი“ და „მუდმივი საცხოვრებელი

⁵ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მე-20 მუხლი, პირველი პუნქტი.

ადგილი“⁶. სასამართლომ განაცხადა რომ, „მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის განსაზღვრისას გადაწყვეტი 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“⁷. ამდენად, მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის დასადგენად საჭიროა სამი კრიტერიუმის ერთობლიობა. კერძოდ, პირს უნდა გააჩნდეს: 1) საცხოვრებელი ადგილი, 2) ნება იცხოვროს მოცემულ ადგილზე, 3) შესაძლებლობა ნების განსახორციელებლად. ჩამოთვლილთაგან ერთ-ერთი ფაქტობრივი გარემოების არარსებობის შემთხვევაში, შესაძლებელია მივიჩნიოთ, რომ ადგილი აქვს მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის არქონის ფაქტს.

საქართველოს მთავრობის მიერ 2014 წლის 7 თებერვალს მიღებულ იქნა #131 დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტი - მიუსაფართა დროებითი თავშესაფრის ფუნქციონირების მინიმალური სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“. დოკუმენტით განსაზღვრულია თავშესაფრის მოწყობის და ექსპლუატაციაში მიღებისთვის აუცილებელი საკითხები. ზემოხსენებული დადგენილების საფუძველზე ეროვნულ კანონმდებლობაში გაჩნდა მიუსაფარი პირის ცნება და ასეთად მიჩნეულ იქნა, „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“. თვალსაჩინოა, რომ წინამდებარე დეფინიცია უსახლკარობის ყველაზე მძიმე შემთხვევებზეა ფოკუსირებული, რომლებსაც ამავე ტექნიკური რეგლამენტის მიხედვით მოწყობილ დროებით თავშესაფრებში მიეწოდებათ ღამის გასათევი, საკვები და პირველადი მოხმარების ნივთები.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე ეროვნულ კანონმდებლობაში გადმოცემული დეფინიციები უსახლკარო ჯგუფების ყველაზე მოწყვლად ფენას, ჭერის არმქონე პირებს მოიაზრებს. ამასთან, ცნების ბუნდოვანების მიუხედავად, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკაზე დაყრდნობით, უფლებით სარგებლობის სუბიექტებად ასევე შესაძლოა იგულისხმებოდნენ პირები, რომელთაც არ გააჩნიათ „მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი“ კონკრეტული ფაქტობრივი საცხოვრებელი ადგილის, იქ ცხოვრების ნების ან შესაძლებლობის არარსებობიდან გამომდინარე. რაც შეეხება სათანადო საცხოვრებელი პირობების არმქონე უსახლკარო პირებს ეროვნულ კანონმდებლობაში ეს საკითხი საერთოდ არ არის გადაწყვეტილი.

⁶ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2011 წლის 9 ივნისის #ბს-1896-1849 (კ-10) გადაწყვეტილება.

⁷ იქვე.

უსახლკარო პირად რეგისტრაციის თაობაზე, უნდა აღინიშნოს, რომ უსახლკარო პირთა სარეგისტრაციო მეთოდოლოგიის არარსებობის გამო მუნიციპალიტეტები ვერ ახორციელებდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დაკისრებული ვალდებულების რეალიზებას⁸. შექმნილ ვითარებაში პირველად ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ 2015 წლის ბოლოს დაამტკიცა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკაროდ რეგისტრაციისა და თავშესაფრით დაკმაყოფილების ინსტრუქცია. დოკუმენტში, გაწერილა კრიტერიუმები, რასაც დაინტერესებული პირი უნდა აკმაყოფილებდეს რათა შემდგომში მისთვის უსახლკარო პირის სტატუსის მინიჭება მოხდეს და მონაცემთა ბაზაში დარეგისტრირდეს. დედაქალაქის მსგავსი რეგულაცია სხვა მუნიციპალიტეტების მიერ იქნა ასევე გამოყენებული. ამჟამად, საკანონდებლო მაცნეზე იძებნება 12 მუნიციპალიტეტს მიერ დამტკიცებული მსგავსი მეთოდოლოგია⁹. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დასახელებულ კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებში გადმოცემული უსახლკარო პირის დეფინიციები სრულად არ მოიცავს უსახლკარო პირთა სხვადასხვა ჯგუფებს.

შეგიძლიათ თუ არა ისაუბროთ უსახლკარობის პრობლემის მასშტაბებზე საქართველოში? რა ინდიკატორების/პირობების არსებობას თვლით საჭიროდ იმისთვის, რომ სახელმწიფოს გააჩნდეს უსახლკარო პირთა ზუსტი სტატისტიკა?

ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის განმარტებით, სათანადო საცხოვრებლის უფლების იმპლემენტაციის დროს, ერთ-ერთ გადაუდებელ ვალდებულებას წარმოადგენს უსახლკარო პირების/ოჯახების მდგომარეობის ეფექტური მონიტორინგის განხორციელება¹⁰. ამ მიმართულებით, სახელმწიფოს ეკისრება პასუხისმგებლობა ინდივიდუალურად, ან საერთაშორისო თანამშრომლობის მეშვეობით, გადადგას ნაბიჯები მისი იურისდიქციის ქვეშ უსახლკარობის, არასათანადო საცხოვრებელი ფორმების და მასშტაბების გამოსავლენად. სახელმწიფომ უნდა შეაგროვოს ინფორმაცია იმ სოციალურ ჯგუფებზე, რომლებიც საცხოვრებლით უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით არახელსაყრელ პირობებში იმყოფებიან. იგულისხმება ის უსახლკარო პირები, რომლებსაც ხელი არ მიუწვდებათ მინიმალურ/მირითად საყოფაცხოვრებო პირობებზე, ასევე შეჭრილები, იძულებით გამოსახლებულები და მცირე შემოსავლის მქონე ოჯახები¹¹.

⁸ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ფ“ ქვეპუნქტის თანახმად, მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებას წარმოადგენს უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია.

⁹ თბილისის, ქუთაისის, ზუგდიდის, სენაკის, რუსთავის, თეთრიწყაროს, ვანის, გორის, ხარაგაულის, სამტრედიის, ამბროლაურის და საგარეჯოს მუნიციპალიტეტები (ბოლოს ნანახია: 15.11.2019 წ.).

¹⁰ სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის #4 ზოგადი კომენტარი, 1991 წ. პარაგრაფი 13.

¹¹ იქვე.

„სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლის „დ“ პუნქტი სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოს აკისრებს ვალდებულებას აწარმოოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში რეგისტრირებულ უსახლკარო პირთა ერთიანი რეესტრი. თუმცა აქვე ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ სააგენტოს მხრიდან დღემდე ზემოხსენებული ვალდებულება შესრულებული არ არის. შექმნილ ვითარებას განაპირობებს უსახლკარო პირის ბუნდოვანი განმარტება და მუნიციპალიტეტების დიდ ნაწილში (გარდა 12 მუნიციპალიტეტისა) უსახლკარო პირად რეგისტრაციის მეთოდოლოგიის არარსებობა. აქვე აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობების ნაწილი უსახლკარო პირების მონაცემთა ბაზების წარმოებას მხოლოდ მიღებულ განცხადებებზე დაყრდნობით ახორციელებს. ასეთ შემთხვევებში კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება ბაზაში რეგისტრირებული პირების რეალური უსახლკარობის ფაქტი.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, უსახლკარო პირთა ერთიანი სტატისტიკის არარსებობის პირობებში შეუძლებელია ქვეყანაში უსახლკარობის მასშტაბების შეფასება.

სტატისტიკის არსებობისთვის მუნიციპალიტეტებს უნდა გააჩნდეთ ერთიანი კანონმდებლობით მკაფიოდ გაწერილი უსახლკარო პირის დეფინიცია, რომელიც სრულფასოვნად გაითვალისწინებს უსახლკარო პირთა სხვადასხვა ჯგუფებს. ამ მიმართულებით კრიტიკულად მნიშვნელოვანია ქვეყანაში უსახლკარობის მონიტორინგი და მოწყვლად ჯგუფებზე ინფორმაციის შეგროვება, ვინაიდან სწორედ ამ მონაცემების გათვალისწინებით არის შესაძლებელი მოქნილი და ეროვნულ კონტექსტში უსახლკარობის სხვადასხვა ფორმებზე მორგებული განმარტების შემუშავება.

შეაფასეთ უსახლკაროთა პრობლემების აღმოფხვრაზე ორიენტირებული რეაქციული და პრევენციული სახელმწიფო და მუნიციპალური პროგრამები;

ცალკეული მოწყვლადი ჯგუფების გარდა (მაგ. დევნილები) ქვეყანაში სისტემურად არ მოქმედებს უსახლკარობის გადასაჭრელად გამიზნული პროგრამები. მსგავსი მიზნობრივი ერთიანი პროგრამა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ არც წინა წლებში არ განხორციელებულა. უსახლკარო პირებთან მიმართებაში სოციალური პროგრამები ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების მიერ საკუთარი საბიუჯეტო სახსრების ფარგლებში ხორციელდება. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ უსახლკარო პირთა მიზნობრივი სოციალური პროგრამები მუნიციპალიტეტების მხოლოდ ნაწილს გააჩნია. 2019 წლის დასაწყისში 30 მუნიციპალიტეტიდან¹² მოპოვებული მონაცემების მიხედვით, მხოლოდ 6-ში ფუნქციონირებდა უსახლკარო პირად რეგისტრაციის წესი, იწარმოებოდა მონაცემთა ბაზა და

¹² ქვეყნის თითოეული რეგიონიდან შეირჩა 3 მუნიციპალიტეტი სადაც ყველაზე მაღალია მოსახლეობის რაოდენობა.

ამავდროულად ბიუჯეტში გათვალისწინებული იყო მიზნობრივი პროგრამა, 11 მუნიციპალიტეტი ნაწილობრივ (უსახლკარო პირებს ნორმატიული აქტის საფუძველზე დამტკიცებული წესის შესაბამისად უზრუნველყოფს ბინის ქირის დახმარებით), ხოლო 10 მუნიციპალიტეტი ვალდებულებას ვერცერთ დონეზე ვერ ასრულებდა.

რაც შეეხება უსახლკარო პირებთან დაკავშირებით მუნიციპალიტეტებში მოქმედ პროგრამებს ისინი რეაქციული ხასიათისაა და შემოიფარგლება მიუსაფარი პირებისთვის თავშესაფრით უზრუნველყოფით, სოციალური საცხოვრისში უსახლკარო ოჯახებისთვის საცხოვრებელი ფართის გადაცემით და ბინის ქირის დახმარებით უზრუნველყოფით. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მიუსაფარ პირებისთვის თავშესაფარი მხოლოდ ბათუმსა და თბილისში ფუნქციონირებს. რაც შეეხება სოციალურ სახლებს აღნიშნული დაწესებულებები, რამდენიმე მუნიციპალიტეტში მოწყობილი მაგ, თბილისში, ქუთაისში ზუგდიდში, რუსთავში და სხვა. ამ შემთხვევაში პრობლემას წარმოადგენს სოციალური სახლების არასაკმარისობა, ვინაიდან აღნიშნულ ინსტიტუციებში საცხოვრებელი ფართები მხოლოდ უსახლკარო პირების განსაკუთრებით მოწყვლად ჯგუფებს გადაეცემათ და დანარჩენი ნაწილი ახალი სოციალური სახლში მშენებლობის მოლოდინის რეჟიმშია. ამავდროულად პრობლემას წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ არ ტარდება არანაირი მიზნობრივი პროგრამა, რომელიც მიზნად ისახავს სოციალურ საცხოვრისში მოთავსებული პირების სოციალურ-ეკონომიკური გაძლიერებას და საზოგადოებაში მათ ინტეგრაციას. მსგავსი პროგრამების არარსებობის გამო, ერთი მხრივ პირი უუნაროა დატოვოს თავშესაფარი, ვინაიდან იგი დამოუკიდებლად ვერ იუმჯობესებს სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობას და ვერ უზრუნველყოფს თავს საცხოვრებლით, მეორე მხრივ კი აღნიშნული იწვევს სახელმწიფოს ხარჯების არაგონივრულ ზრდას. ამავე მიზეზით, დაწესებულების სერვისით ვერ სარგებლობენ სხვა პირები, რომლებიც სოციალური სახლის ბენეფიციარების მსგავსად უსახლკარონი არიან.

ბინის ქირის დახმარება წარმოადგენს იმ ძირითად პროგრამას, რომლის ფარგლებშიც უსახლკარო პირების საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფა ხორციელდება. მაგალითისთვის თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის გამგეობებიდან მიღებული სტატისტიკური მონაცემების თანახმად, 2018 წელს ბინის ქირის ქვეპროგრამის განხორციელებისთვის სულ 5 443 738 ლარი დაიხარჯა¹³. აღნიშნული თანხიდან, 1 362 379

¹³ აღნიშნული სტატისტიკა არ მოიცავს ჩუღურეთის რაიონული გამგეობის მონაცემებს, ვინაიდან მას არ წარმოუდგენია დასახელებული ინფორმაცია.

ლარი ძირითადი წესით¹⁴ გაიცა, ხოლო 3 280 792 ლარი - განსაკუთრებული წესით¹⁵. მონაცემები ცხადყოფს, რომ ბინის ქირის დახმარების მოსარგებლეთა უმეტესი ნაწილი დედაქალაქში განსაკუთრებული წესის ბენეფიციარები არიან, ანუ პირები რომლებიც რეგისტრირებულიან არიან სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში ან იმყოფებიან მძიმე სოციალურ-ეკონომიკურ ან საცხოვრებელ პირობებში. აღნიშნული ტენდენცია იყო 2016 და 2017 წლებშიც¹⁶.

ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ ბინის ქირის პროგრამები პრობლემის ერთჯერად გადაჭრაზეა ორიენტირებული და უსახლკარობის პრობლემის გრძელვადიან პერსპექტივაში გადაჭრას ვერ უზრუნველყოფს. სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციის პროცესში ხელისუფლებას ენიჭება თავისუფლება თვითონ განსაზღვროს, რა ღონისძიებებს გამოიყენებს, თუმცა მას გარკვეული ვალდებულებებიც ეკისრება. სახელმწიფო ვალდებულია აჩვენოს, რომ იგი აღწევს გაზომვად პროგრესს სოციალურ-ეკონომიკური უფლების რეალიზაციის პროცესში¹⁷. სახალხო დამცველის აპარატმა მოქალაქეთა განცხადებების შესწავლის შედეგად გაარკვია, რომ ბინის ქირის კომპენსაციით მოსარგებლე პირთა უსახლკარობასთან დაკავშირებული პრობლემები, როგორც წესი, წლიდან წლამდე უცვლელია. აღნიშნული დახმარებით სარგებლობის პერიოდში ბენეფიციარები დამოუკიდებლად ვერ ახერხებენ სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას, რის შედეგადაც ბინის ქირის კომპენსაციაზე სრულად დამოკიდებულნი რჩებიან. საკითხის შესწავლის შედეგებმა დამატებით აჩვენა, რომ ბინის ქირის შეწყვეტის საფუძველი უმეტეს შემთხვევაში, დახმარების მიმღებთა მიერ ახალი პროგრამით სარგებლობის ვადის გასვლასთან არის დაკავშირებული და არა უსახლკარობის პრობლემის აღმოფხვრასთან. აღნიშნული მიანიშნებს, რომ ბინის ქირის არსებული წესი პრობლემის მხოლოდ გარკვეული პერიოდით მოგვარებაზეა ორიენტირებული და იგი ვერ უზრუნველყოფს უსახლკარობის გრძელვადიან პერსპექტივაში გადაჭრას.

¹⁴ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 16 იანვრის №10-23 დადგენილების მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად: „ქვეპროგრამის ფარგლებში კომპენსაციის მიღების უფლება აქვს ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ იმ პირს, რომელსაც საკუთრებაში ან მფლობელობაში გააჩნია ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული დანგრეული ან სხვადასხვა გარემოების შედეგად საცხოვრებლად გამოუსადეგარი სახლი (შემდგომში – ამორტიზებული ფართი), თუ პირი ამ საცხოვრებელ სადგომში ცხოვრობდა უშუალოდ მის ამორტიზებამდე, მას და მისი ოჯახის წევრს არ გააჩნია სხვა საცხოვრებლად ვარგისი ფართი საკუთრებაში, ამასთან მოცემული მომენტისათვის არ აქვს დროებითი საცხოვრებელი ფართით სარგებლობისათვის ქირის გადახდის საშუალება და განცხადების წარდგენის მომენტამდე ბოლო ერთი წლის განმავლობაში რეგისტრირებული მისამართი ჰქონდა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე“.

¹⁵ იქვე, მუხლი 9.

¹⁶ აღნიშნულ პერიოდში ქვეპროგრამის განხორციელებისთვის სულ მცირე 11 698 913 ლარი დაიხარჯა, საიდანაც ძირითადი წესით გაიცა 4 435 530 ლარი, ხოლო განსაკუთრებული წესით 6 065 470 ლარი.

¹⁷ მასტრისტის სახელმძღვანელო პრინციპები ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების დარღვევათა შესახებ 1998 წ. თავი II, ქვეთავი: „დისკრეციის ზღვრები“.

სახალხო დამცველის ითვალისწინებს, ადგილობრივი ხელისუფლება ყველასთვის ერთდროულად ვერ განახორციელებს სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციას, თუმცა გამოყენებული ღონისძიებები მოქალაქეების მდგომარეობის თანდათანობით გაუმჯობესებაზე უნდა იყოს ორიენტირებული. აღნიშნული რესურსები გაზრდისგან დამოუკიდებლად არსებობს და უკვე არსებული სახსრების ეფექტიან გამოყენებას მოითხოვს¹⁸. აქვე მნიშვნელოვანია, რომ ადგილობრივმა ხელისუფლებამ გადახედოს გრძელვადიან პერსპექტივაში უსახლკარო პირებისთვის ბინის ქირით დაკმაყოფილების საკითხის მიზანშეწონილობას და მისი არსებული ფორმით გამოყენების ეფექტურობას. ამასთანავე, ინფრასტრუქტურული რესურსების შექმნასთან ერთად, თავშესაფარში მოთავსებული პირებისთვის უნდა ამოქმედდეს მხარდამჭერი პროგრამები, რომელიც ხელს შეუწყობს მათი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაძლიერებას და თავშესაფრების რიცხვისა და ხარისხის გაზრდას გახდის შესაძლებელს.

რა პრობლემები იკვეთება უსახლკარო პირთათვის სოციალური/ჯანდაცვის სერვისების მიწოდების თვალსაზრისით?

„სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტის თანახმად, სოციალური დახმარების სისტემა არის, „სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული, ორგანიზებული ან/და მისი მეთვალყურეობით განხორციელებულ ღონისძიებათა ერთობლიობა, რომელიც მიმართულია სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირის, ლატაკი ოჯახის ან უსახლკარო პირის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებისაკენ“. ჩანაწერიდან გამომდინარე, კანონმდებლობა პირთა ჯგუფს მიზანმიმართულად და კანონიერად აყენებს სამართლებრივად განსხვავებულ მდგომარეობაში და უზრუნველყოფს მათ დაცვას მაღალი სტანდარტით, ვინაიდან მათ დამოუკიდებლად არ შეუძლიათ ღირსეული ცხოვრებისათვის აუცილებელი მინიმალური პირობების უზრუნველყოფა. ამრიგად, მოწყვლადი ჯგუფებისა და მათ შორის უსახლკარო პირებისთვის სოციალური უზრუნველყოფის უფლების რეალიზაცია მნიშვნელოვნად განაპირობებს სოციალურ თანასწორობას სახელმწიფოში.

სოციალურად დაუცველი ოჯახების დახმარების სახელმწიფო პროგრამა ქვეყნის უმთავრეს სოციალურ პროგრამას წარმოადგენს, ვინაიდან მასზე მიბმულია როგორც ცენტრალური ისე ადგილობრივი ხელისუფლების სოციალურ დახმარებათა პაკეტი. აღნიშნული პროგრამის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ხარვეზს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ უსახლკარო პირების მასში ჩართვა შეუძლებელია. კერძოდ, კანონმდებლობის თანახმად, ოჯახი, რომელსაც სურვილი აქვს გახდეს პროგრამის ბენეფიციარი, აუცილებელია, მუდმივად ცხოვრობდეს

¹⁸ ლიმბურგის პრინციპები ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტის განხორციელების შესახებ 1987 წელი, პრინციპი 23.

განცალკევებულ საცხოვრებელ ფართობზე¹⁹. შესაბამისად, უსახლკარო პირების ყველაზე მძიმე კატეგორია - აა არმქონე პირები, რომლებიც ღამეებს ქუჩაში, სადარბაზოებში, სკვერებში და სხვა წინასწარ განუსაზღვრელ ადგილზე ათევენ, ვერ ხვდებიან სოციალურად დაუცველი ოჯახების სახელმწიფო პროგრამაში, რაც იწვევს მათ სოციალურ გარიყულობას და არაპირდაპირ დისკრიმინაციას.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სოციალურად დაუცველი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგია შეიქმნა 2005 წელს და პროგრამას იმთავითვე ჰქონდა ზემოხსენებული ხარვეზი²⁰. უსახლკარო პირების პროგრამაში ჩართულობის საჭიროებაზე საქართველოს სახალხო დამცველი აქტიურად მიუთითებდა ყოველწლიურ საპარლამენტო ანგარიშებში და ამ მიმართულებით არაერთი რეკომენდაცია იქნა გაცემული²¹. 2010 წელს, მთავრობის მიერ დოკუმენტის სრულყოფის მიზნით, დამტკიცდა განახლებული მეთოდოლოგია²², რომელსაც 2015 წლის 1 აპრილიდან ჩაანაცვლებს საქართველოს მთავრობის მიერ 2014 წლის ბოლოს დამტკიცებული ახალი შეფასების სისტემა²³. უნდა აღინიშნოს, რომ უსახლკარო პირების ყველაზე მოწყვლადი კატეგორიის პროგრამაში ჩართულობა არცერთ შემთხვევაში, არ იქნა უზრუნველყოფილი და ხსენებული საკითხი დღემდე პრობლემას წარმოადგენს.

სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის განმარტებით, სახელმწიფოს გადაუდებელ ვალდებულებას წარმოადგენს სათანადო საცხოვრებლის უფლების განხორციელება ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე²⁴. სახელმწიფოს მიერ გასატარებელი კონკრეტული ღონისძიებები, რომლებიც შესაძლოა საჭირო გახდეს დისკრიმინაციის აღკვეთის უზრუნველსაყოფად, გადმოცემულია ლიმზურგის

¹⁹ „ქვეყანაში სიღატაკის ღონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 24 აპრილის #126 დადგენილება, მე-2 მუხლი, „ბ“ პუნქტი.

²⁰ „სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 4 აგვისტოს #126 დადგენილება.

²¹ იხ. „საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს სახალხო დამცველის 2009 წლის მეორე ნახევრის საპარლამენტო მოხსენება, თავი: „სათანადო საცხოვრებლის უფლება“, გვ. 204-209. ასევე, 2012 წლის საპარლამენტო მოხსენება, თავი: იგივე, გვ. 575-583, ასევე 2013 წლის საპარლამენტო მოხსენება, თავი: იგივე, გვ. 552-561.

²² „სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 30 მარტი #93 დადგენილება.

²³ „სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 31 დეკემბრის #758 დადგენილება.

²⁴ სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის #3 ზოგადი კომენტარი, 1990 წ. პარაგრაფი 1.

სახელმძღვანელო პრინციპებში. დოკუმენტის მიხედვით: „გახდება რა პაქტის მონაწილე, სახელმწიფომ უნდა აღკვეთოს დე იურე დისკრიმინაცია ნებისმიერი დისკრიმინაციული სახის კანონის, დებულების და პრაქტიკის (როგორც მოქმედების, ასევე უმოქმედობის აქტები) გაუქმებით, რომლებიც გავლენას ახდენენ ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებებით სარგებლობაზე“²⁵. ამრიგად, როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან უნდა გატარდეს ღონისძიებები, რათა საზოგადოების ერთ-ერთ ყველაზე მოწყვლად ჯგუფს - ჭერის არმქონე უსახლკარო პირებს ჰქონდეთ სოციალურ პროგრამებში ჩართულობაზე ხელმისაწვდომობა.

საყურადღებოა, რომ არასამთავრობო ორგანიზაცია ადამიანის უფლებათა სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრმა 2016 წლის 31 ოქტომბერს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართა და იმ სადავო ნორმის გაუქმება მოითხოვა, რომლის საფუძველზეც ქუჩაში მცხოვრებ უსახლკარო პირებს არ გააჩნიათ უფლება, დარეგისტრირდნენ სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში, მიიღონ საარსებო შემწეობა და ისარგებლონ ბაზაში რეგისტრაციასთან დაკავშირებული სხვა სახის ბენეფიტებით.²⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში საქმე ამჟამად განხილვის პროცესშია.

რეკომენდაციები:

საქართველოს პარლამენტს:

- საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, განხორციელდეს უსახლკარო პირის დეფინიციისა და სათანადო საცხოვრებლის უფლებით ნაკისრი ვალდებულებების განსახორციელებლად საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი კანონმდებლობის მიღება;

საქართველოს მთავრობას:

- შეიქმნას ქვეყანაში უსახლკარობასთან დაკავშირებული სამთავრობო სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, რომლის ფარგლებშიც მათ შორის გაწერილი იქნება ხელისუფლების მიერ პრობლემის ეტაპობრივი და საბოლოო აღმოფხვრის საკითხები;
- განხორციელდეს ცვლილება „სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების

²⁵ ლიბურგის პრინციპები ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტის განხორციელების შესახებ, პარაგრაფი: 37.

²⁶ ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://emc.org.ge/ka/products/emc-kuchashi-mtskhovrebi-miusafari-pirebisatvis-saarsebo-shemtseobis-mighebis-shemzghudav-regulatsiebs-sakonstitutsio-sasamartloshi-asachivrebs> (ბოლოს ნანახია : 13.11.2019 წელს).

შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 30 მარტის #93 დადგენილებაში, რის საფუძველზეც უზრუნველყოფილი იქნება უსახლკარობის ყველაზე მძიმე კატეგორიის ბენეფიციარების - ჭერის არმქონე პირთა პროგრამაში ჩართულობა ან უსახლკარო პირად რეგისტრაციის შემდეგ ასეთ პირებს ავტომატურად მიენიჭოთ ზღვრული სარეიტინგო ქულა და სტატუსის მოქმედების პერიოდში ისარგებლონ საარსებო შემწეობით;

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს:

- ქვეყნაში უსახლკარობის მასშტაბის გამოვლენის მიზნით, საერთაშორისო სტანდარდებთან შესაბამისი დეფინიციის შემუშავების შემდეგ უსახლკარო პირების ერთიანი მონაცემთა ბაზის წარმოება;

ადგილობრივი თვითმმართველობებს:

- პარლამენტის მიერ უსახლკარობის დეფინიციისა და კანონმდებლობის შემუშავებამდე ადგილობრივმა თვითმმართველობებმა ყველგან სადაც ამის საჭიროება არსებობს უზრუნველყონ უსახლკაროდ რეგისტრაციის და თავშესაფრით დაკმაყოფილების წესის დამტკიცება, ბიუჯეტში ფინანსური სახსრების გამოყოფა და მონაცემთა ბაზის წარმოება;
- იმ მუნიციპალიტეტებში სადაც უკვე მოქმედებს უსახლკაროდ რეგისტრაციის და თავშესაფრით დაკმაყოფილების წესის დაიწყო მუშაობა დროებით თავშესაფრებში მოთავსებული პირების სოციალურ-ეკონომიკური რეაბილიტაციის პროგრამების განსახორციელებლად.