

# ღევნილთა უფლება სათანადო საცხოვრებელზე

(სამართლებრივი ანალიზი,  
სასამართლო პრაქტიკის  
ძიებითადი ტენდენციები)



# **დევენილთა უფლება სათანადო საცხოვრებელზე**

(სამართლებრივი ანალიზი, სასამართლო პრაქტიკის  
ძირითადი ტენდენციები)

თბილისი  
2013

კვლევა მომზადებულია შვედეთის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (Sida) მიერ დაფინანსებული პროექტის – “დენილობასთან დაკავშირებული პრობლემების გრძელვადიანი გადაწყვეტის ინოვაციური გზები” – ფარგლებში, რომელიც ხორციელდება ლტოლვილთა დანიის საბჭოს (DRC) მეშვეობით.

გამოცემაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და მისი შინაარსი არ გამოხატავს დონორის ოფიციალურ პოზიციას.

**ავტორი: ნონა ქურდოვანიძე**

**რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი**

**ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე**

**გამოცემაზე პასუხისმგებელი: ეკატერინე ფოფხაძე  
ნონა ქურდოვანიძე**



აიწყო და დაკაბადონდა  
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში.  
ჯ. კახიძის ქ. 15 თბილისი 0102 საქართველო  
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01  
ტირაჟი: 300 ც.

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება  
ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ასოციაციის წერილობითი  
ნებართვის გარეშე

## ს ა რ ჩ ე ვ ი

|   |           |
|---|-----------|
| მოკლე მიმოხილვა .....   | 5         |
| მეთოდოლოგია .....   | 14        |
| <b>თავი 1. საცხოვრებლის უფლება .....</b>  | <b>16</b> |
| 1.1. საცხოვრებლის უფლება საერთაშორისო აქტების შესაბამისად .....   | 16        |
| 1.2. საცხოვრებლის უფლება გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპების მიხედვით .....                                 | 19        |
| 1.3. ეროვნული კანონმდებლობა დევნილთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით .....                     | 20        |
| 1.3.1. საქართველოს კონსტიტუცია .....  | 20        |
| 1.3.2. კანონი დევნილთა შესახებ .....  | 20        |
| 1.3.3. სახელმწიფო სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა დევნილთა შესახებ .....                                     | 21        |
| 1.3.4. სამეთვალყურეო საბჭოს დოკუმენტები სათანადო საცხოვრებლით უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით .....         | 22        |
| დასკვნა .....   | 24        |
| <b>თავი 2. საერთო სასამართლოების პრაქტიკა საცხოვრებლით დაკმაყოფილებასთან დაკავშირებულ საქმეებზე .....</b> | <b>25</b> |
| 2.1. საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილება ინტეგრაციის ადგილას .....  | 25        |
| 2.2. საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილება ინდივიდუალური საჭიროებების გათვალისწინებით .....                   | 29        |
| 2.3. საცხოვრებელი ფართის შესაბამისობა სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დამტკიცებულ სტანდარტებთან .....           | 31        |
| დასკვნა .....   | 36        |

|  |    |
|--|----|
| თავი 3. დაუსაბუთებელი გამოსახლებისაგან<br>დაცვის მექანიზმები .....   | 38 |
| შესავალი .....   | 38 |
| 3.1. დევნილთა გამოსახლების დაუშვებლობის პირობები .....   | 39 |
| 3.2. იძულებითი გამოსახლების კანონით<br>დადგენილი ფორმები .....   | 39 |
| 3.3. გამოსახლების პროცედურები .....  | 43 |
| 3.4. შენობის გამოთავისუფლების/დევნილთა სხვა<br>საცხოვრებელში გადაყვანის სტანდარტული<br>ოპერაციული პროცედურები (სოპ) .....                  | 45 |
| 3.5. გასაჩივრების მექანიზმები .....  | 47 |
| <br>თავი 4. ეროვნული სასამართლოების პრაქტიკა<br>კომპაქტურად განსახლების ობიექტიდან დევნილთა<br>გამოსახლებასთან დაკავშირებულ სამეიჯზე ..... | 50 |
| 4.1. შენობის კომპაქტურად განსახლების ობიექტად<br>მიჩნევის საკითხი .....  | 50 |
| <br>თავი 5. ადამიანის უფლებათა ევროპული<br>სასამართლოს პრაქტიკა .....  | 59 |
| შესავალი .....   | 59 |
| 5.1. საქმე „სალინაძე და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ“ ....  | 59 |
| შემაჯამებელი დასკვნა და რეკომენდაციები .....   | 63 |
| დანართები .....  | 65 |

## მოკლე მიმოხილვა

საქართველოში 270 000-მდე იძულებით გადაადგილებული პირი ცხოვრობს. სახელმწიფო აღიარებს მათ მიძიმე სოციალ-ეკონომიკურ მდგომარეობას და ერთ-ერთ მიზნად მათთვის ცხოვრების ღირსეული პირობების შექმნას ისახავს. ამ მიზნის მისაღწევად საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა სახელმწიფო სტრატეგია და სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმა. აღნიშნული დოკუმენტებით კიდევ ერთხელ გაესვა ხაზი სახელმწიფოს ვალდებულებას, უზრუნველყოს იძულებით გადაადგილებული პირების ინტეგრაცია და გრძელვადიანი განსახლება, რაც მხოლოდ მაშინ მიიღწევა, როდესაც დევნილები აღარ საჭიროებენ იძულებით გადაადგილებასთან დაკავშირებულ კონკრეტულ დაცვის საშუალებებს და, იძულებით გადაადგილების ნიშნით დისკრიმინაციის გარეშე, შეუძლიათ ისარგებლონ ადამიანის უფლებებით.<sup>1</sup>

2012 წლის დეკემბრის მონაცემებით, გრძელვადიანი საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილებულია 82 559 დევნილი (27 202 ოჯახი), ხოლო ფართის სანაცვლოდ ფულადი თანხა მიღებული აქვს 5263 ოჯახს (12 229 დევნილს).<sup>2</sup> შესაბამისად, იმ დევნილთა რიცხვი, რომელთაც, სახელმწიფო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესაბამისად, გრძელვადიანი განსახლების პროგრამით ამ დროისათვის არ უსარგებლიათ, კვლავაც დიდია.

წარმოდგენილი ანგარიშის მიზანია იმ სამართლებრივი მექანიზმების ანალიზი, რომელთა საფუძველზეც სახელმწიფო შებოჭილია ვალდებულებით, უზრუნველყოს დევნილთა უფლება სათანადო საცხოვრებელზე. ანგარიშში შევეცადეთ გვეჩვენებინა, რამდენად ეფექტურია აღნიშნული მექანიზმები, ასევე, განხილულია ეროვნული სასამართლო პრაქტიკა, რომელიც საცხოვრებლის უფლებასთან კავშირში ძირითად ტენდენციებს მოიცავს. ვფიქრობთ, რომ ამ მიმართულებით არსებული ხარვეზების გამოკვეთა და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება

<sup>1</sup> უწყებათაშორისი მუდმივმოქმედი კომიტეტის სქემა იძულებით გადაადგილებულ პირთა პრობლემების გრძელვადიანი გადაწყვეტის შესახებ;

<sup>2</sup> საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს 2012 წლის 15 დეკემბრის # 05/02-12/15328 წერილი (დანართი #1)

პოზიტიურ როლს შეიტანს ამ მიმართულებით კანონმდებლობის შემდგომ დახვეწაში.

ანგარიში დაყოფილია ხუთ ნაწილად:

## **1. საცხოვრებლის უფლება**

საცხოვრებლის უფლება ადამიანის უფლებების განუყოფელი ნაწილია, რომელიც მჭიდრო კავშირშია საერთაშორისო დოკუმენტებით უზრუნველყოფილ ადამიანის სხვა უფლებებთან. პირველ თავში განხილულია საცხოვრებლის უფლების ზოგადი ასპექტები როგორც საერთაშორისო, ასევე ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისად. სათანადო საცხოვრებლის უფლების აღიარება სახელმწიფოს აკისრებს ვალდებულებას, განახორციელოს ღონისძიებები, რათა უზრუნველყოს აღიარებული უფლების რეალიზება ყველა სათანადო საშუალებით, მათ შორის, საკანონმდებლო დონეზე.

კვლევამ აჩვენა, რომ დევნილის საცხოვრებლის უფლების აღიარების მიუხედავად, ქვეყნის შიდა კანონმდებლობა მკაფიოდ არ განსაზღვრავს იმ სტანდარტებს, რასაც სათანადო საცხოვრებელი უნდა აკმაყოფილებდეს. მეტ-ნაკლები ხარისხით სათანადო საცხოვრებლის კრიტერიუმები მოცემულია დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ მიღებულ დოკუმენტებში, თუმცა, ის, რომ აღნიშნული დოკუმენტები ნორმატიულ აქტებს არ წარმოადგენს, მის ლეგიტიმურ ხასიათს გარკვეულწილად აკნინებს.

## **2. საერთო სასამართლოების პრაქტიკა საცხოვრებლით დაკმაყოფილებასთან დაკავშირებულ საქმეებზე**

ანგარიშის მეორე თავში მოცემულია საერთო სასამართლოების პრაქტიკის ანალიზი საცხოვრებლით დაკმაყოფილებასთან დაკავშირებულ საქმეებზე. აღნიშნული თავი პირობითად დაყოფილია სამ ნაწილად. პირველი შეეხება იმ სასამართლო პრაქტიკის ანალიზს, რომელიც დაკავშირებულია ინტეგრაციის ადგილას საცხოვრებლით დაკმაყოფილებასთან. მეორე ნაწილი მოიცავს განსაკუთრებული საჭიროებების გათვალისწინებით საცხოვრებლით დაკმაყოფილების შესახებ საქმის ანალიზს, ხოლო მესამე

ნაწილში განხილულია სასამართლო საქმე, სადაც სადავო გახდა დევნილებისათვის გადაცემული საცხოვრებელი ფართის შესაბამისობა სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დადგენილ სტანდარტებთან.

- **საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილება ინტეგრაციის ადგილას**

კვლევაში მოცემულია ორი საქმის ანალიზი, სადაც ქ. თბილისში, კერძო სექტორში მცხოვრები დევნილები ინტეგრაციის ადგილას საცხოვრებლით დაკმაყოფილებას მოითხოვდნენ. წარმოდგენილი სამართლებრივი საფუძვლებიდან გამომდინარე, სასამართლოს წინაშე გადასაწყვეტ საკითხს წარმოადგენდა იმის დადგენა, იყო თუ არა სახელმწიფო ვალდებული, მოსარჩელეთა საცხოვრებლით დაკმაყოფილება უზრუნველყო იმ ადგილას, სადაც ისინი ინტეგრირებულად გრძნობდნენ თავს. შესაბამისად, სასამართლოს უნდა განემარტა სამოქმედო გეგმით დეკლარირებული მიზანი – დევნილთა სოციალ-ეკონომიკური ინტეგრაციის ხელშეწყობა და მათი საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება გულისხმობდა თუ არა სახელმწიფოს ვალდებულებას, დევნილების გრძელვადიანი განსახლება განეხორციელებინა იმ ადგილას, სადაც ისინი ინტეგრირებულად გრძნობდნენ თავს.

აღნიშნულ საქმეებზე სასამართლომ განმარტა, რომ სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთი ძირითადი მიზანია დევნილთა სოციალ-ეკონომიკური ინტეგრაციის ხელშეწყობა, თუმცა, ეს არ გულისხმობს იმას, რომ დედაქალაქში გარკვეული დროის განმავლობაში მცხოვრებ დევნილთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფა უნდა განხორციელდეს მხოლოდ დედაქალაქის ფარგლებში. სასამართლოს მოსაზრებით სახელმწიფო სტრატეგიის მიზნები სრულიად იქნება მიღწეული იმ შემთხვევაშიც, თუ მოსარჩელები დაკმაყოფილდებიან საცხოვრებელი ფართით საქართველოს სხვა რეგიონებში და უშუალოდ იქ, ახალ საცხოვრებელ ადგილას განხორციელდება შესაბამისი სოციალ-ეკონომიკური და სხვა სახის ღონისძიებები მათი ინტეგრაციისათვის.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2011 წლის 25 ოქტომბრის გადაწყვეტილება #3/901-11 საქმეზე;



• **საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილება ინდივიდუალური საჭიროებების გათვალისწინებით**

დევნილთა მიმართ 2009-2012 წლებში სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმით აქცენტი კეთდებოდა განსაკუთრებული საჭიროებების მქონე დევნილი ოჯახების გამოვლენაზე. სამოქმედო გეგმის მიხედვით, მათთვის უნდა მომხდარიყო საჭიროებებს მორგებული განსახლების პროგრამების შეთავაზება სოციალური ზრუნვის კომპონენტით.<sup>4</sup>

კვლევაში შესულია იმ საქმის ანალიზი,<sup>5</sup> სადაც დასახელებული ნორმის საფუძველზე სახელმწიფოს ვალდებულების შეუსრულებლობა გახდა სადავო. აღნიშნულ საქმეში მოსარჩელე ადასტურებდა, რომ იყო აფხაზეთიდან დევნილი, ჰქონდა მძიმე ფსიქიკური მდგომარეობა, რის გამო მიენიჭა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის სტატუსი. იგი ასაბუთებდა, რომ 2010 წლის აგვისტომდე ცხოვრობდა თბილისში, ე.წ. „ზაკვოს“ შენობაში. პერიოდულად მკურნალობას გადიოდა სხვადასხვა ფსიქიატრიულ დაწესებულებაში. გამოსახლების პერიოდისათვის კი, აღრიცხვაზე იმყოფებოდა ფსიქონევროლოგიურ დისპანსერში და იყო მუდმივი ამბულატორიული ზედამხედველობის ქვეშ.

2010 წლის აგვისტოში განხორციელდა „ზაკვოს“ შენობიდან მოსარჩელის გამოსახლება. გამოსახლების შემდგომ მისი განსახლება სახელმწიფომ განახორციელა ფოცხო-ენერში. მოსარჩელე მოცემულ საქმეში სადავოდ ხდიდა, როგორც ზოგადად, ფოცხო-ენერში არსებული საცხოვრებელი ფართების შეუსაბამობას სათანადო საცხოვრებლის სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დადგენილ სტანდარტებთან.<sup>6</sup> ასევე, ამტკიცებდა, რომ სახელმწიფომ

<sup>4</sup> „იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა მიმართ 2009-2012 წლებში სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 28 მაისის #403-ე განკარგულება, 2.1.11.2 პუნქტი;

<sup>5</sup> ს.ბ. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და ქ. თბილისის მერიის წინააღმდე (საქმე #3/1311-11);

<sup>6</sup> მოსარჩელე მიუთითებდა, რომ ფოცხო-ენერში არსებული ფართების რეაბილიტაციის მიუხედავად, კვლავაც არსებობდა სარემონტო სამუშაოების ჩატარების საჭიროება, კედლები ნესტიანდებოდა, არ იყო სავენტილაციო სისტემა და სხვა;

მისი განსახლებისას არ გაითვალისწინა განსაკუთრებული საჭიროებები და განასახლა ისეთ ადგილას, სადაც მოესპო უწყვეტი სამედიცინო დახმარების მიღების შესაძლებლობა, რადგან ფოცხო-ენერში არ იყო შესაბამისი სამედიცინო პუნქტი, სადაც აუცილებელ სამედიცინო დახმარებას მიიღებდა.\_

აღნიშნულ საქმეზე სასამართლომ სათანადოდ არ შეაფასა პირის ინდივიდუალური საჭიროებები და მისი დაუცველობა და საცხოვრებლით დაკმაყოფილების შეუძლებლობა დაასაბუთა იმ საფუძველით, რომ მოქმედი კანონმდებლობა არ არეგულირებდა დევნილისთვის პროგრამის ფარგლებში უკვე გადაცემული საცხოვრებელი ფართის შემდგომში შეცვლის შესაძლებლობას.

• **საცხოვრებელი ფართის შესაბამისობა სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დამტკიცებულ სტანდარტებთან**

კვლევაში განხილულია სასამართლო საქმე, სადაც სადავო გახდა დევნილებისათვის გადაცემული საცხოვრებელი ფართის შესაბამისობა სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დადგენილ სტანდარტებთან. ამ საქმეში სასამართლომ სტანდარტებთან დაკავშირებით განმარტა, რომ საქართველოს მთავრობის მიერ დოკუმენტის განხილვისა და მონონების მიუხედავად, მას სავალდებულო ძალა არ ჰქონდა და ატარებდა მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათს. მაშინ, როდესაც დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის თანახმად, სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ მიღებული „სტანდარტები“ მიიჩნეულია ამოსავალ დოკუმენტად გრძელვადიანი საცხოვრებლით უზრუნველყოფისას, როგორც კოლექტიური ცენტრებისა და მიტოვებული შენობების რეაბილიტაციისას, ასევე ახალი მრავალსართულიანი საცხოვრებელი სახლების აშენებისას.

სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დევნილთა გრძელვადიანი განსახლების მიზნით, კოლექტიური ცენტრების რეაბილიტაციის, რეკონსტრუქციისა და მშენებლობის მინიმალური სტანდარტების მიღების მიზანს წარმოადგენდა ის, რომ როგორც მინიმუმ, დევნილთა განსახლებისას სახელმწიფოს მათთვის სწორედ აღნიშნული სტანდარტების შესაბამისი საცხოვრებელი ფართები გადაეცა. წარმოდგენილი საქმის ანალიზის საფუძველზე, შეი-

ძლება ითქვას, რომ სასამართლომ არ გაითვალისწინა სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დამტკიცებული სტანდარტები. შესაბამისად, დევნილთათვის გადაცემული საცხოვრებელი ფართები ვარგისად მიიჩნია იმის მიუხედავად, რომ, მეორე მხრივ, აღიარა ფართების შეუსაბამობა სტანდარტებთან. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საცხოვრებელი ფართის ვარგისად მიჩნევისათვის სასამართლომ გამოიყენა უფრო დაბალი სტანდარტი, ვიდრე ეს სამეთვალყურეო საბჭოს დოკუმენტებშია მოცემული.

### **3. დაუსაბუთებელი გამოსახლებისაგან დაცვის მექანიზმები**

სათანადო საცხოვრებლის უფლების უზრუნველყოფა დაკავშირებულია შესაბამისი სამართლებრივი გარანტიების არსებობასთან, რაც პირს საცხოვრებლიდან დაუსაბუთებელი გამოსახლებისაგან დაიცავს. ანგარიშის მესამე თავში განხილულია დაუსაბუთებელი გამოსახლებისაგან დაცვის კანონმდებლობით გათვალისწინებული მექანიზმები. წარმოდგენილმა ანალიზმა აჩვენა, რომ დევნილთა დაუსაბუთებელი გამოსახლებისაგან დაცვის ის გარანტიები, რომლებიც ეროვნულ კანონმდებლობაშია მოცემული, შეზღუდულია. იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც დევნილი ადასტურებს საცხოვრებელი ფართის მართლზომიერად ფლობის ფაქტს, სასამართლოს განმარტების შესაბამისად, მისი გამოსახლების მიზანშეწონილად მიჩნევა დამოკიდებულია საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო შეფასებაზე. სასამართლომ ასევე სამინისტროს კომპეტენციის ფარგლებში მოაქცია იმის შეფასება, რამდენად არის შეთავაზებული საცხოვრებელი ფართი თუ ფულადი თანხა დაკავებული საცხოვრებელი ფართის ტოლფასი და იწვევს თუ არა დევნილის მდგომარეობის გაუარესებას.

მსგავსი პრაქტიკა დევნილს ართმევს შესაძლებლობას, გამოსახლებამდე სადავო გახადოს შეთავაზების ადეკვატურობა და, სამინისტროს წერილობითი თანხმობის არსებობის შემთხვევაში, სასამართლო პროცესის გარეშე, დაჩქარებული წესით, პოლიციის მეშვეობით გამოსახლების ქვეშ ექცევა. გამოსახლებასთან დაკავშირებით გამოცემული აქტის გასაჩივრების არსებული მექანიზმი არაეფექტურია. მსგავსი მექანიზმის პირობებში, ვერ

ხდება უფლების დროებითი დაცვა და მოსალოდნელი შედეგების თავიდან აცილება დავის დასრულებამდე.

შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანების თანახმად, უფლებამოსილი პირის ქმედებები და გადაწყვეტილებები შეიძლება გასაჩივრდეს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.<sup>7</sup> აღნიშნულიდან გამომდინარე, პოლიციის მიერ გაცემული გაფრთხილება შესაძლოა სადავო გახადოს დაინტერესებულმა პირმა და გაასაჩივროს. თუმცა, პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, უფლებამოსილი პირის მიერ სავარაუდო ხელმოყოფისთვის მიცემული წერილობითი გაფრთხილების ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრება არ აჩერებს უძრავ ნივთზე საკუთრების უფლების ხელყოფის აღკვეთის ღონისძიებების განხორციელებას და წერილობითი გაფრთხილების (ადმინისტრაციული აქტის) მოქმედებას.<sup>8</sup>

ასეთ შემთხვევაში, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი ითვალისწინებს უფლების დროებითი დაცვის მექანიზმს, რომლის მეშვეობით, სასამართლოს, მიუხედავად იმისა, რომ აქტის გასაჩივრება მის მოქმედებას არ აჩერებს, მხარის მოთხოვნით შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება სადავო აქტის მოქმედების შეჩერების თაობაზე. გადაწყვეტილების მისაღებად განსაზღვრულია სამ დღიანი ვადა. მიუხედავად აღნიშნული მექანიზმის არსებობისა, გამოსახლებასთან დაკავშირებულ საქმეებზე მისი გამოყენება არაეფექტურია ოფიციალური გაფრთხილების ჩაბარებიდან გამოსახლების უშუალო პროცედურების დაწყებამდე გონივრული ვადის არარსებობის გამო. მოქმედი სამართლებრივი რეგულირების პირობებში, შესაძლებელია, რომ გამოსახლება განხორციელდეს ოფიციალური გაფრთხილების ჩაბარებიდან მეორე დღესვე, რაც შეუძლებელს ხდის უფლების დროებითი დაცვის მექანიზმის გამოყენებას და მოსალოდნელი შედეგების თავიდან აცილებას დავის დასრულებამდე.

<sup>7</sup> საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2007 წლის 24 მაისის #747 ბრძანება, მე-10 მუხლი;

<sup>8</sup> „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-9 მუხლი, „ვ“ პუნქტი;

#### **4. ეროვნული სასამართლოების პრაქტიკა კომპაქტურად განსახლების ობიექტებიდან დევნილთა გამოსახლებასთან დაკავშირებულ საქმეებზე**

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა და დევნილთა შესახებ საქართველოს კანონი ითვალისწინებს კომპაქტურად განსახლების ობიექტებიდან დევნილთა გამოსახლებისაგან დაცვის მექანიზმებს. თუმცა, ერთ-ერთი პრობლემური საკითხი დაკავშირებულია სწორედ შენობის კომპაქტურად განსახლების ობიექტად მიჩნევასთან. მოცემულ თავში წარმოდგენილია იმ სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი, სადაც სადავო გახდა შენობების სტატუსი და, შესაბამისად, კანონში მოცემული გამოსახლებისაგან დაცვის გარანტიების გამოყენება.

საქმეების ანალიზი ცხადყოფს, რომ სასამართლო ამ მიმართებით არაერთგვაროვან განმარტებებს აკეთებდა. ხშირად სასამართლო ამ საკითხს ფორმალისტურად უდგებოდა, თუმცა, ერთ-ერთ ბოლო საქმეზე სასამართლომ საკმაოდ ვრცლად განმარტა კომპაქტურად განსახლების ობიექტის კრიტერიუმები. აღნიშნული პრაქტიკის შესაბამისად, შესაძლოა გამოვყოთ რამდენიმე მნიშვნელოვანი ასპექტი: 1) შენობის კომპაქტურად განსახლების ობიექტად მიჩნევისა და, შესაბამისად, კანონით დადგენილი გარანტიების გასაზრცელებლად, აუცილებელია, დადგინდეს დევნილთა საწყისი შესახლების მართლზომიერება და კანონშესაბამისობა; 2) კონკრეტულ შემთხვევაში, სახელმწიფოს მხრიდან იმის აღიარება, რომ სადავო შენობა-ნაგებობა წარმოადგენს დევნილთა კომპაქტურად განსახლების ობიექტს, საკმარისი საფუძველია იმისათვის, რომ აღნიშნულ შენობაში დევნილების განსახლება კანონიერად იყოს მიჩნეული; 3) იმ შემთხვევაში, თუ დევნილთა კონკრეტულ შენობაში განსახლების შემდგომ, სახელმწიფომ შენობა კერძო მესაკუთრეზე გაასხვისა (და შემდგომ იცოდა, რომ შენობა დევნილების საცხოვრებელს წარმოადგენდა), მასში მცხოვრები დევნილების მიმართ კვლავ გრძელდება იგივე რეჟიმი, რაც გასხვისებამდე არსებობდა.

## 5. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა

ანგარიშის მეხუთე თავი ეთმობა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ განხილული საქმის – „სალინაძე და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ“ – ანალიზს. მოცემულ საქმეზე სასამართლომ მნიშვნელოვანი განმარტებები გააკეთა მფლობელობასა და გამოსახლების პროცედურებთან დაკავშირებით. კოტეჯის მფლობელობის შესახებ (საიდანაც განმცხადებელი გამოასახლეს) ევროპულმა სასამართლომ განმარტა, რომ უმთავრესი მნიშვნელობა ჰქონდა სახელმწიფო უწყებების მიერ მკაფიოდ გამოხატულ ტოლერანტობას განმცხადებლის მიერ კოტეჯის და მიმდებარე მიწის ნაკვეთის ექსკლუზიური, შეუფერხებელი და ღია სარგებლობის მიმართ, ათ წელზე მეტი ხნის განმავლობაში. სასამართლომ დამატებითი მნიშვნელობა მიანიჭა იმ ფაქტს, რომ იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ საქართველოს კანონის მიღებით, სახელმწიფო აღიარებდა, რომ დევნილთა მიერ საცხოვრებლის კეთილსინდისიერი ფლობა წარმოადგენდა მატერიალურ/ფინანსურ უფლებას. ამგვარად, შეუძლებელი იყო იძულებით გადაადგილებული პირის საცხოვრებლიდან გამოსახლება მისი ნების წინააღმდეგ და ალტერნატიული თავშესაფრის ან ფულადი კომპენსაციის შეთავაზების გარეშე.

გამოსახლების პროცედურებთან დაკავშირებით, სასამართლომ განმარტა, რომ შეჯიბრებითობის პრინციპის დაცვით წარმართული პროცესი, რომელიც მხარეებს საშუალებას მისცემდა, გამოეყენებინათ ეფექტური პროცესუალური დამცავი ზომები თვითნებური ქმედებების წინააღმდეგ, ადგილობრივი კანონმდებლობის თანახმად, უნდა ყოფილიყო გამოსახლების წინმსწრები.

აღნიშნულ საქმეზე ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ ჩარევა პირველი განმცხადებლის (ბ. სალინაძე) მიერ მფლობელობის მშვიდობიან სარგებლობაში იყო უკანონო, ხოლო მომყოლი სამართლებრივი განხილვა, რომელიც ატარებდა თვითნებურ ხასიათს, უტოლდებოდა სამართლიანობის უარყოფას.

## შემაჯამებელი რეკომენდაციები

წარმოდგენილმა ანალიზმა შესაძლებელი გახადა, გვეჩვენებინა ის ძირითადი ხარვეზები, რომლითაც ხასიათდება დევნილთა საცხოვრებლის უფლების რეალიზებასთან დაკავშირებული შიდა მექანიზმები. ამასთან, ჩვენ მიერ სასამართლო გადაწყვეტილებების შესწავლამ აჩვენა, თუ როგორ აისახება არსებული ხარვეზები კონკრეტულ გადაწყვეტილებებში. კერძოდ, ხშირად სასამართლო ახდენდა სამართლებრივი ნორმების ფორმალისტურ ინტერპრეტაციას. თუმცა, პრობლემა გამონეწულია იმითაც, რომ საცხოვრებლის უფლების მნიშვნელოვანი ასპექტები შიდა მექანიზმებში სათანადოდ არ არის ასახული. ვფიქრობთ, რომ ქვეყნის შიდა კანონმდებლობა დახვეწას საჭიროებს, რათა შეიქმნას იმგვარი მექანიზმები, რაც საცხოვრებლის უფლების სათანადო რეალიზებას შესაძლებელს გახდის.

ამ მიმართებით მნიშვნელოვანია:

- სათანადო საცხოვრებლის (მისი ყველა ასპექტის გათვალისწინებით) კონკრეტული კრიტერიუმები აისახოს შიდა ნორმატიულ აქტებში;
- დევნილთა განსახლებისას სახელმწიფომ გაითვალისწინოს მათი ინტეგრაციის ადგილი და განსაკუთრებული საჭიროებები;
- კანონმდებლობით დარეგულირდეს გამოსახლების იმგვარი პროცედურები, რომლებიც შესაბამისობაში იქნება საერთაშორისო სტანდარტებთან. მათ შორის, პოლიციის გაფრთხილების ჩაბარებიდან სავარაუდო ხელმყოფის უშუალო გამოსახლებამდე განისაზღვროს გონივრული ვადა.

## მეთოდოლოგია

ანგარიშზე მუშაობისას, თავდაპირველად, განხორციელდა იმ ძირითადი სამართლებრივი ნორმების ანალიზი, რომლებიც სათანადო საცხოვრებლის უფლებას განსაზღვრავენ. შემდგომ მოხდა შესაბამისი სასამართლო პრაქტიკის მოძიება, სადაც საცხოვრებლის უფლების რეალიზებასთან დაკავშირებით ძირითადი ტენდენციებია მოცემული. ამასთან, საქმეების ანალიზი შემოიფარ-

გლება მხოლოდ სასამართლო გადაწყვეტილებებში მოცემული სადავო ნორმების განმარტებების ანალიზით და არ მოიცავს მთლიანად საქმის მასალების შესწავლის შედეგებს.

ანგარიშში ძირითადი აქცენტი გაკეთებულია 2009-2012 წლებში განხილულ საქმეებზე (რაც განპირობებულია იმით, რომ სწორედ 2009 წელს იქნა მიღებული დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმა, რომელმაც გრძელვადიანი განსახლების თვალსაზრისით გარკვეული პრინციპები და ეტაპები დაადგინა). თუმცა, ანგარიშში მოხვდა უფრო ადრინდელი საქმეებიც, რომლითაც ამ მიმართულებით გარკვეული პრაქტიკა იქნა დადგენილი. ჯამში, ანგარიშში შესულია 10-ზე მეტი სასამართლო გადაწყვეტილების ანალიზი.

სასამართლო პრაქტიკის მოძიება, გარდა იმ საქმეებისა, რომლებზეც საადვოკატო მომსახურებას საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (საია) ადვოკატები ეწეოდნენ, განხორციელდა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებების საძიებო პროგრამის მეშვეობით.<sup>9</sup>

ანგარიშის მომზადებისას მივიჩნიეთ, რომ საინტერესო იქნებოდა იმ სტატისტიკის წარმოდგენა, თუ რამდენად ხშირად მიმართავენ დევნილები საცხოვრებლის უფლების დაცვასთან დაკავშირებით სასამართლოს და როგორია მათ სასარგებლოდ დასრულებული დავების პროცენტული მაჩვენებელი. ამიტომ, შესაბამისი საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის მიზნით, განცხადებით მივმართეთ თბილისის საქალაქო სასამართლოს. აღნიშნული განცხადების პასუხად გვეცნობა, რომ შესაბამისი სტატისტიკური მონაცემების დამუშავებას სასამართლო არ ახდენდა. ამასთან, ამ ტიპის საქმეების დამუშავება და ამ მიზნით სასამართლოს ადმინისტრაციული პერსონალის ძირითადი რესურსის მობილიზება ამ ეტაპზე არ წარმოადგენდა სასამართლოს საქმიანობის აუცილებელ საჭიროებას.<sup>10</sup> შესაბამისად, ვერ მოხერხდა მსგავსი მონაცემების ანგარიშში ასახვა.

<sup>9</sup> <http://www.supremecourt.ge/about-job-information/>

<sup>10</sup> თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2012 წლის 12 ივნისის წერილი #1720 (დანართი #2).



## თავი 1. სათანადო საცხოვრებლის უფლება

### შესავალი

საცხოვრებლის უფლება ადამიანის უფლებების განუყოფელი ნაწილია, რომელიც მჭიდრო კავშირშია საერთაშორისო დოკუმენტებით უზრუნველყოფილ სხვა უფლებებთან. საცხოვრებლის უფლება დაკავშირებულია ადამიანის ღირსებისა და დისკრიმინაციის დაუშვებლობის პრინციპთან, საცხოვრებელი ადგილის თავისუფლად არჩევის, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლებასთან და ა.შ. ამიტომ საცხოვრებლის უფლების განხილვა ხდება სხვა უფლებებთან თანხვედრაში და არა – განცალკევებით.

სათანადო საცხოვრებლის უფლების აღიარება სახელმწიფოს აკისრებს ვალდებულებას, განახორციელოს ღონისძიებები, რათა უზრუნველყოს აღიარებული უფლების რეალიზება ყველა სათანადო, მათ შორის, საკანონმდებლო საშუალებით. მოცემულ თავში მიმოვიხილავთ საქართველოს კანონმდებლობას და გავანალიზებთ, რამდენად არის ეროვნულ დონეზე უზრუნველყოფილი იძულებით გადაადგილებული პირების სათანადო საცხოვრებლის უფლება.

### 1.1. საცხოვრებლის უფლება საერთაშორისო აქტების შესაბამისად

უფლება სათანადო საცხოვრებელზე პირველად ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციით იქნა აღიარებული, რომლითაც განისაზღვრა, რომ:

*„ყველა ადამიანს აქვს უფლება, ჰქონდეს ცხოვრების ისეთი დონე, საკვების, ტანსაცმლის, ბინის, სამედიცინო მოვლისა და საჭირო სოციალური მომსახურების ჩათვლით, რომელიც აუცილებელია მისი და მისი ოჯახის ჯანმრთელობისა და კეთილდღეობის შესანარჩუნებლად, ასევე, უფლება – უზრუნველყოფილი იყოს უმუშევრობის, ავადმყოფობის, შეზღუდული შესაძლებლობის, ქვრივობის, მოხუცებულობის ან მისგან დამოუკიდებელ გარემოებათა გამო არსებობის საშუალებათა დაკარგვის სხვა შემთხვევაში.“<sup>11</sup>*

<sup>11</sup> ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, მუხლი 25(1).

სათანადო საცხოვრებლის უფლება შემდგომ აისახა ადამიანის უფლებათა სხვა დოკუმენტებში. ამ მხრივ, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია „ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების საერთაშორისო პაქტი.“ პაქტის 11(1) მუხლი ეხება სათანადო საცხოვრებლის უფლებას და ადგენს:

*„ამ პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ თითოეულის უფლებას, ჰქონდეს სათანადო კვება, ტანსაცმელი და ბინა, აგრეთვე უფლებას – განუწყვეტლივ იუმჯობესებდეს ცხოვრების პირობებს.“*

როგორც ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, ასევე ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების პაქტი საქართველოს მიერ ხელმოწერილია და, შესაბამისად, მათ აქვთ უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივ ნორმატიულ აქტებთან მიმართებით.<sup>12</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ საცხოვრებლის უფლების სხვადასხვა ასპექტი მრავალ საერთაშორისო დოკუმენტშია აღიარებული, მიიჩნევა, რომ მის შინაარსს ყველაზე სრულად პაქტის 11(1) მუხლი ასახავს. სათანადო საცხოვრებლის უფლების შესახებ გაეროს ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტმა (შემდგომში კომიტეტი) 1991 წელს გამოსცა მე-4 ზოგადი კომენტარი, სადაც განმარტებულია, თუ როგორ უნდა იქნეს გაგებული პაქტის 11(1) მუხლით დაცული საცხოვრებლის უფლება.

ზოგად კომენტარში კომიტეტმა ზღვარი გაავლო – „საცხოვრებელსა“ და „სათანადო საცხოვრებელს“ შორის და აღნიშნა, რომ:

[...] საცხოვრებლის უფლება არ უნდა იქნეს განხილული ვინაშინ ან შეზღუდული გაგებით, რაც მას, მაგალითად, თავშესაფრით უზრუნველყოფასთან გაათანაბრებდა [...] და [...] იგი განხილული უნდა იქნეს, როგორც ნებისმიერ ადგილას უსაფრთხო, მშვიდობიან და ღირსეულ პირობებში ცხოვრების უფლება [...].

კომიტეტმა აღნიშნა, რომ ტერმინი „საცხოვრებელი“ – ითვალისწინებდეს სხვა შინაარსსაც, კერძოდ ამ უფლების უზრუნვე-

<sup>12</sup> საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლის თანახმად, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას ან შეთანხმებას, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, კონსტიტუციურ შეთანხმებას აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ.

ლყოფას ყველა ადამიანისათვის, მისი შემოსავლისა თუ ეკონომიკურ რესურსებზე ხელმისაწვდომობის მიუხედავად. ამასთან, იგი გაგებულ უნდა იქნეს არა მხოლოდ საცხოვრებლის, არამედ სათანადო საცხოვრებლის კონტექსტში. [...] სათანადო საცხოვრებელი ნიშნავს... ცალკე ბინას, ცხოვრებისათვის სათანადო ფართობს, სათანადო უსაფრთხოებას, სათანადო განათებასა და ვენტილაციას, სათანადო ძირითად ინფრასტრუქტურას და სათანადო ადგილმდებარეობას შრომისა და ძირითადი მომსახურებების თვალსაზრისით [...].“<sup>13</sup>

რა შეიძლება მიჩნეულ იქნეს „სათანადო“ საცხოვრებლად, ეს შესაძლოა დამოკიდებული იყოს სხვადასხვა ფაქტორზე, თუმცა, კომიტეტმა მიიჩნია, რომ მაინც შესაძლებელია იმ ზოგადი ასპექტების გამოკვეთა, რომლებიც კონკრეტულ კონტექსტში მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული. ზოგადი კომენტარის შესაბამისად, სათანადო საცხოვრებელი გულისხმობს:

- შესაბამის სამართლებრივ გარანტიებს – ფართის ფლობის ფორმის მიუხედავად, ყველა ადამიანი უნდა იყოს უზრუნველყოფილი გარკვეული სახის პირობებით, რაც მას დაიცავს იძულებითი გამოსახლების, დევნისა და სხვა საშიშროებებისგან;
- მომსახურების, მასალების, საშუალებების და ინფრასტრუქტურის არსებობას – უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს გარკვეული პირობები, რომლებსაც ჯანმრთელობის, უსაფრთხოების, კომფორტისა და კვებისათვის არსებითი მნიშვნელობა აქვს;
- სახსრებზე ხელმისაწვდომობას – ნებისმიერი პირისა ან ოჯახური მეურნეობისათვის საცხოვრებელი ხარჯები ისეთ ფარგლებში უნდა იყოს, რომ საფრთხის წინაშე არ დადგეს და ხელი არ შეეშალოს ძირითადი მოთხოვნების დაკმაყოფილებას;
- საცხოვრებლად ვარგისიანობას – საცხოვრებელი ვარგისი უნდა იყოს, ანუ პირს უნდა ჰქონდეს სათანადო ფართი და დაცული უნდა იყოს სიცივისაგან, ნესტისაგან, სიციხისაგან, წვიმისაგან, ქარისა ან ჯანმრთელობისათვის მავნე სხვა საშიშროებებისგან;

<sup>13</sup> მე-4 ზოგადი კომენტარი, მე-7 პუნქტი.

- ხელმისაწვდომობას – სათანადო საცხოვრებელი ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ყველასათვის, ვისაც ამის უფლება აქვს;
- ადგილმდებარეობას – სათანადო საცხოვრებლის ადგილმდებარეობა ხელმისაწვდომობის საშუალებას უნდა იძლეოდეს დასაქმებაზე, სამედიცინო მომსახურებაზე, სკოლებზე, ბავშვთა ზრუნვის ცენტრებსა და სხვა სოციალურ მომსახურებებზე;
- შესაფერისობას კულტურის თვალსაზრისით – შენობათა არქიტექტურა, გამოყენებული მასალები და მათი გათვალისწინების პოლიტიკა შესაბამისად უნდა ასახავდეს საზოგადოების კულტურულ თვითმყოფადობას და მრავალფეროვნებას.

## 1.2. საცხოვრებლის უფლება გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპების მიხედვით

გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპები იძულებით გადაადგილების შესახებ (შემდგომში „პრინციპები“) კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი დოკუმენტია, რომელიც სათანადო საცხოვრებლის უფლებას ეხება. პრინციპები 1998 წელს იქნა მიღებული და იძულებით გადაადგილებულ პირთა დახმარებისა და დაცვის კუთხით ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინსტრუმენტად მიიჩნევა. პრინციპებთან მიმართებით არსებობს ფართო კონსენსუსი საერთაშორისო დონეზე.

პრინციპები საერთაშორისო სამართალში ე.წ. „რბილ სამართალს“ (soft law) წარმოადგენს, რაც თავისი არსით, მხოჭავი სამართლისაგან განსხვავებით, არ არის სახელმწიფოსათვის სავალდებულო, თუმცა, პრინციპები მოიცავს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლისა და ჰუმანიტარული სამართლის ნორმებს და შეესაბამება მათ. პრინციპების მიღების მიზანი იყო საერთაშორისო დონეზე აღიარებული ნორმების ხელახლა გაანალიზება და არსებული სიცარიელის შევსება. დღეისათვის პრინციპები მიიჩნევა პრაქტიკულ სახელმძღვანელოდ მთავრობებისა და ხელისუფლების სხვა უფლებამოსილი ორგანოებისათვის დევნილებთან მიმართებით საქმიანობისას.

დევნილთა უფლება სათანადო საცხოვრებელზე მოცემულია მე-18 პრინციპში, რომელიც ადგენს, რომ:

„ყველა იძულებით გადაადგილებულ პირს აქვს შესაბამისი ადეკვატური ცხოვრების უფლება.

როგორც მინიმუმი, ხელისუფლების პასუხისმგებელმა ორგანოებმა უნდა უზრუნველყონ ქვემოთ ჩამოთვლილ საშუალებებზე უსაფრთხო ხელმისაწვდომობა ნებისმიერ ვითარებაში, ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე:

- ა) აუცილებელი საკვები და სასმელი წყალი;
- ბ) თავშესაფარი და საცხოვრებელი;
- გ) შესაფერისი ტანსამოსი;
- დ) გადაუდებელი სამედიცინო დახმარება და სანიტარიული მომსახურება (მე-18 სახელმძღვანელო პრინციპი).

### 1.3. ეროვნული კანონმდებლობა დევნილთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით

#### 1.3.1. საქართველოს კონსტიტუცია

საქართველოს კონსტიტუციით, ცალკე არ არის გათვალისწინებული სათანადო საცხოვრებლის უფლება, თუმცა, 39-ე მუხლის თანახმად, „საქართველოს კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანისა და მოქალაქის სხვა საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს, თავისუფლებებსა და გარანტიებს, რომლებიც აქ არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობს კონსტიტუციის პრინციპებიდან“.

#### 1.3.2. კანონი დევნილთა შესახებ

საქართველოს პარლამენტმა 1996 წელს მიიღო კანონი იძულებით გადაადგილებულ პირთა შესახებ. კანონი ემყარება საქართველოს კონსტიტუციასა და საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებს და, სხვა საკითხებთან ერთად, განსაზღვრავს დევნილის სამართლებრივ, ეკონომიკურ და სოციალურ გარანტიებს, მის უფლებებსა და მოვალეობებს.

კანონი ადგენს სახელმწიფოს ვალდებულებას, უზრუნველყოს დევნილი საქართველოს ფარგლებში დროებითი საცხოვრებელითა და აუცილებელი პირველადი დახმარებით.<sup>14</sup>

### 1.3.3. სახელმწიფო სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა დევნილთა მიმართ

საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 2 თებერვლის №47 განკარგულებით, დამტკიცდა იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგია, რომლის მიხედვით, სახელმწიფომ დაისახა ორი მთავარი მიზანი:

- პირობების შექმნა დევნილთა ღირსეულად და უსაფრთხოდ დაბრუნებისათვის;
- დევნილი მოსახლეობისათვის ღირსეულად ცხოვრების პირობების მხარდაჭერა და მათი ჩაბმა საზოგადოებრივ ცხოვრებაში.

სტრატეგია ძირითადად ზოგადი ხასიათის ნორმებს შეიცავს. მასში დეკლარირებულია, რომ [...] საქართველოს ხელისუფლება იზიარებს გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპებს იძულებით გადაადგილების შესახებ, იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს და გამოსატყვევებს პოლიტიკურ ნებას – საქართველოში არსებული კონფლიქტები გადაწყვიტოს მშვიდობიანი გზით, რაც, თავის მხრივ, დევნილთა მუდმივ საცხოვრებელ ადგილებზე უსაფრთხოდ და ღირსეულად დაბრუნების საფუძვლად უნდა იქცეს {...} ხოლო დაბრუნებამდე, სტრატეგიის მიზანია დევნილებისათვის [...] ისეთივე სამართლებრივი, პოლიტიკური, საყოფაცხოვრებო და სოციალ-ეკონომიკური პირობების შექმნა, როგორც აქვს საქართველოს ყოველ მოქალაქეს, ან – ამისი ხელშემშლელი პირობების აღმოფხვრა. [...] დევნილი მოსახლეობის ინტეგრაციის ამოცანის გადასაჭრელად სახელმწიფო სტრატეგია მიზნად ისახავს დევნილების საბინაო და სოციალური პირობების მოგვარებას.

საქართველოს მთავრობამ 2009 წლის 28 მაისს №403 განკარ-

<sup>14</sup> „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონი, დღეს მოქმედი რედაქციით - 5<sup>4</sup> მუხლი, 1-ლი პუნქტი, „თ“ ქვეპუნქტი.

გულებით დაამტკიცა იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა მიმართ 2009-2012 წლებში სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმა. მისი მთავარი მიზანია, ასევე, „დევნილთა სოციალ-ეკონომიკური ინტეგრაციის ხელშეწყობა და მათი საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება. ამ მიზნის მისაღწევად, სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს დევნილთა საცხოვრებელი პირობების გრძელვადიან გადანაცვებას“ (1.3. მუხლი), რაც მიიღწევა ადეკვატური გრძელვადიანი განსახლებისა და ინტეგრაციის ხელშეწყობი სხვადასხვა ღონისძიებით.

2012 წლის 13 ივნისს საქართველოს მთავრობამ მიიღო №1162 განკარგულება, რომლითაც დაამტკიცდა საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა მიმართ 2012-2014 წლებში სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმა. ახალი სამოქმედო გეგმის მიზნები და ამოცანები იგივეა, რაც მანამდე არსებულ გეგმაში იყო მოცემული. ცვლილებები ძირითადად შეეხება განხორციელების ეტაპების ვადებს, ამიტომ ამაზე დანვრილებით აქ აღარ შევჩერდებით.

#### **1.3.4. სამეთვალყურეო საბჭოს დოკუმენტები სათანადო საცხოვრებელთან დაკავშირებით**

დევნილთა სათანადო საცხოვრებლის უფლების დაცვასთან დაკავშირებულ კიდევ ერთ სამართლებრივ მექანიზმს წარმოადგენს სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის სამეთვალყურეო საბჭოს (შემდგომში „სამეთვალყურეო საბჭო“) მიერ მიღებული დოკუმენტები. კერძოდ, სამეთვალყურეო საბჭოს უფლებამოსილებას წარმოადგენს [...] დევნილთათვის გრძელვადიანი განსახლების მექანიზმის/პროცედურის, დევნილების გრძელვადიანი საცხოვრებლით უზრუნველყოფის პროცესის სახელმძღვანელო პრინციპების, კრიტერიუმების და პროცედურების, დევნილთა ხანგრძლივადიანი თავშესაფრით უზრუნველყოფის მიზნით კოლექტიური ცენტრების რეაბილიტაციის, რეკონსტრუქციის და მშენებლობის სტანდარტების, ასევე, სამოქმედო გეგმის განხორციელებასთან დაკავშირებით სხვადასხვა სპეციფიკურ საკითხზე პროცედურებისა და პრინცი-

პების შემუშავება და დამტკიცება [...].<sup>15</sup> სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ მიღებული დოკუმენტები, მართალია, არ მიიჩნევა ნორმატიულ აქტებად (შესაბამისად, არ აქვთ სავალდებულოდ შესასრულებელი ძალა), თუმცა, სახელმწიფო ორგანოებმა დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის განხორციელებისას, უნდა იხელმძღვანელონ სწორედ აღნიშნული დოკუმენტებით.

სამეთვალყურეო საბჭომ 2009 წელს შეიმუშავა დევნილთა გრძელვადიანი განსახლების მიზნით კოლექტიური ცენტრების რეაბილიტაციის, რეკონსტრუქციისა და მშენებლობის სტანდარტები, რომელიც განიხილა და ცნობად მიიღო საქართველოს მთავრობამ 2009 წლის 30 ოქტომბრის №35 სხდომაზე.<sup>16</sup> სტანდარტები, სამოქმედო გეგმის თანახმად, ამოსავალ დოკუმენტად არის მიჩნეული გრძელვადიანი საცხოვრებლით უზრუნველყოფისას, კოლექტიური ცენტრებისა და სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ცარიელი შენობების რეაბილიტაციისას, ასევე, მრავალსართულიანი სახლების აშენებისას. აღნიშნული დოკუმენტით დადგენილია მინიმალური ფართის ოდენობა ოჯახის წევრების რაოდენობის შესაბამისად და განსაზღვრულია, თუ რა ტიპის სარემონტო სამუშაოები უნდა განხორციელდეს შენობაში.

სამეთვალყურეო საბჭომ 2010 წელს მიიღო იძულებით გადაადგილებულ პირთა გრძელვადიანი საცხოვრებლით უზრუნველყოფის მიზნით შენობის გამოთავისუფლების/დევნილთა სხვა საცხოვრებელში გადაყვანის სტანდარტული ოპერაციული პროცედურები (შემდგომში – სოპ-ი), სადაც განმარტებულია „ადეკვატური გრძელვადიანი საცხოვრებელი ფართი“. ასეთად მიიჩნევა „საცხოვრებელი ფართი, რომელიც საკუთრებაში გადაეცემა დევნილს (დევნილთა ოჯახს) და შეესაბამება საქართველოში კოლექტიური ცენტრების მშენებლობისა და რეაბილიტაციისათვის განსაზღვრულ ტექნიკურ, სანიტარიულ და საცხოვრებელ სტანდარტებს. საცხოვრებელი ფართი ასევე უზრუნველყოფილი უნდა იყოს გაზით (სადაც ეს შესაძლებელია მიმწოდებელი კომ-

<sup>15</sup> საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა მინისტრის 2011 წლის 18 იანვრის #3 ბრძანება, მე-2 მუხლი, 1-ლი პუნქტი, „თ“ ქვეპუნქტი.

<sup>16</sup> იხ. [http://mra.gov.ge/files/Shelter%20Standards\\_Georgian.pdf](http://mra.gov.ge/files/Shelter%20Standards_Georgian.pdf)



პანიის მხრიდან), ელექტროენერჯით, წყლითა და კანალიზაციის სისტემით (სადაც ეს შესაძლებელია მიმწოდებელი კომპანიის მხრიდან).<sup>17</sup>

### დასკვნა

მართალია, საქართველოს კანონმდებლობა აღიარებს დევნილის უფლებას საცხოვრებელზე, თუმცა, მკაფიოდ არ განსაზღვრავს იმ სტანდარტებს, რასაც სათანადო საცხოვრებელი უნდა აკმაყოფილებდეს. მეტ-ნაკლები ხარისხით სათანადო საცხოვრებლის კრიტერიუმები მოცემულია სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ მიღებულ დოკუმენტებში, თუმცა, ის, რომ აღნიშნული დოკუმენტები ნორმატიულ აქტებს არ წარმოადგენს (შესაბამისად, მათ არა აქვთ სავალდებულოდ შესასრულებელი ძალა), მის ლეგიტიმურ ხასიათს გარკვეულწილად აკნინებს. ამასთან, ადეკვატური საცხოვრებლის განმარტებისას, განსაკუთრებული აქცენტი კეთდება მხოლოდ საცხოვრებლის ტექნიკური ხასიათის სტანდარტებზე და არ მოიცავს სათანადო საცხოვრებლის სხვა მნიშვნელოვან ასპექტს.

<sup>17</sup> იხ. სტანდარტები იხილეთ მითითებულ ბმულზე: [http://mra.gov.ge/files/sop\\_GEO.pdf](http://mra.gov.ge/files/sop_GEO.pdf)

## **თავი 2. საერთო სასამართლოების პრაქტიკა საცხოვრებლით დაკმაყოფილებასთან დაკავშირებულ საქმეებზე**

### **შესავალი**

მოცემულ თავში მიმოხილულია საერთო სასამართლოების პრაქტიკა საცხოვრებლით დაკმაყოფილებასთან დაკავშირებულ საქმეებზე. პირობითად, აღნიშნული თავი დაყოფილია სამ ნაწილად. პირველი შეეხება იმ სასამართლო პრაქტიკის ანალიზს, რომელიც დაკავშირებულია ინტეგრაციის ადგილას საცხოვრებლით დაკმაყოფილებასთან; მეორე ნაწილი მოიცავს განსაკუთრებული საჭიროებების გათვალისწინებით საცხოვრებლით დაკმაყოფილებასთან დაკავშირებული საქმის ანალიზს; ხოლო მესამე ნაწილში განხილულია სასამართლო საქმე, სადაც სადავო გახდა სახელმწიფოს მიერ დევნილებისათვის გადაცემული საცხოვრებლების შესაბამისობა სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დამტკიცებულ სტანდარტებთან.

### **2.1. საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილება ინტეგრაციის ადგილას**

მოცემულ ნაწილში განხილულია ორი საქმე,<sup>18</sup> სადაც „კერძო სექტორში“ რეგისტრირებული იძულებით გადაადგილებული პირები ითხოვდნენ სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ მიღებულ სტანდარტებთან შესაბამისი საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილებას ქ. თბილისში. ვინაიდან ორივე საქმეზე დავა იდენტიური სამართლებრივი საფუძვლებით მიმდინარეობდა, მათ ანალიზს გაერთიანებული სახით წარმოვადგენთ.

ორივე საქმეზე მოსარჩელები ასაბუთებდნენ, რომ რეგისტრი-

<sup>18</sup> ა) მ.ბ. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და ქ. თბილისის მერიის წინააღმდეგ, (საქმე #3/3901-10); ბ) გ.შ. და სხვები საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და ქ. თბილისის მერიის წინააღმდეგ (საქმე #3/901-11).

რებულნი იყვნენ და ფაქტობრივად ცხოვრობდნენ ქ. თბილისში ე.წ. „კერძო სექტორში“, სახელმწიფოს მათ წინაშე საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილების ვალდებულება არ ჰქონდა შესრულებული. ამიტომ იძულებულნი იყვნენ, წლების განმავლობაში (მათ შორის, საქმის სასამართლოში განხილვის დროს) ქირით ეცხოვრათ. მოსარჩელები ადასტურებდნენ, რომ ისინი ინტეგრირებულნი იყვნენ ქ. თბილისში და, შესაბამისად, სახელმწიფო ვალდებულები იყო, მათი გრძელვადიანი განსახლება ქ. თბილისში, მოეხდინა. ისინი მიიჩნევდნენ, რომ სხვა ადმინისტრაციულ ერთეულში განსახლება მათ მდგომარეობას გააუარესებდა.

მოსარჩელები საკუთარ მოთხოვნებს ამყარებდნენ შემდეგ ნორმებზე მითითებით:

- „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომლის თანახმად, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო, აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამის ორგანოებთან ერთად, უზრუნველყოფს დევნილებს დროებითი საცხოვრებელითა და სურსათით საქართველოში დანესებული ნორმების ფარგლებში;<sup>19</sup>
- იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგია, რომლის ერთ-ერთ მიზანს წარმოადგენს დევნილი მოსახლეობისათვის ღირსეულად ცხოვრების პირობების მხარდაჭერა და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ჩაბმა;
- დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმა, რომლის თანახმად, სამოქმედო გეგმის მეორე ეტაპის განხორციელება 2010 წლიდან იყო გათვალისწინებული და აღნიშნული ეტაპი მოიცავდა „კერძო სექტორში“ დარეგისტრირებული დევნილების განსახლებას;<sup>20</sup>

<sup>19</sup> კანონი „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა შესახებ“ (საქმის განხილვის დროს არსებული რედაქციით კანონის მე-5 მუხლის, მე-2 და მე-3 პუნქტი).

<sup>20</sup> „იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა მიმართ 2009-2012 წლებში სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 28 მაისის #403 განკარგულება, 2.2. პუნქტი.

- საცხოვრებელი ფართის თბილისში მიღების მოთხოვნას მოსარჩელები ამყარებდა საქართველოს მთავრობის იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა მიმართ 2009-2012 წლებში სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმაზე, რომლის თანახმად, სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების მიზანია დევნილთა სოციალ-ეკონომიკური ინტეგრაციის ხელშეწყობა და მათი საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება.<sup>21</sup> მოსარჩელები ამტკიცებდნენ, რომ ისინი ინტეგრირებულნი იყვნენ და სოციალ-ეკონომიკური კავშირი ჰქონდა თბილისთან, ამიტომ ამ გარემოდან სხვა ადმინისტრაციულ ერთეულში გადასვლა არსებული ინტეგრაციის მოშლას გამოიწვევდა, რაც სტრატეგიის დეკლარირებულ მიზანს ეწინააღმდეგებოდა და შელახავდა მათ უფლებებს;
- სტანდარტების შესაბამისი ფართის მიღებასთან დაკავშირებით, მოსარჩელები უთითებდნენ ასევე სამოქმედო გეგმაზე. გეგმის თანახმად, რეაბილიტაციის სტანდარტები, რომლებიც სამეთვალყურეო საბჭომ დაამტკიცა 2009 წლის 17 სექტემბერს და შემდეგ საქართველოს მთავრობამ ცნობად მიიღო 2009 წლის 30 ოქტომბერს, არის ამოსავალი დოკუმენტი გრძელვადიანი საცხოვრებლით უზრუნველყოფისას.<sup>22</sup>

მოსარჩელები ასევე უთითებდნენ საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპებზე.

წარმოდგენილი სამართლებრივი საფუძვლებიდან გამომდინარე, სასამართლოს წინაშე გადასაწყვეტ საკითხს წარმოადგენდა იმის დადგენა, იყო თუ არა სახელმწიფო ვალდებული, მოსარჩელეთა საცხოვრებლით დაკმაყოფილება უზრუნველყოს იმ ადგილას, სადაც ისინი ინტეგრირებულად გრძნობდნენ თავს. შესაბამისად, სასამართლოს უნდა განემარტა, სამოქმედო გეგმით დეკლარირებული მიზანი – დევნილთა სოციალ-ეკონომიკური ინტეგრაციის ხელშეწყობა და მათი საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება – გულისხმობდა თუ არა სახელმწიფოს ვალდებულებას, დევნილების გრძელვადიანი განსახლება განხორციელებინა იმ ადგილას, სადაც ისინი იყვნენ ინტეგრირებულნი.

<sup>21</sup> იქვე, 1.3. პუნქტი.

<sup>22</sup> იქვე, 2.1.8 პუნქტი.

მოცემულ საქმეებზე სასამართლომ იდენტური განმარტებები გააკეთა. პირველ შემთხვევაში, პირველი ინსტანციის სასამართლომ განმარტა, რომ დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიით და სამოქმედო ღონისძიებებით, ასევე, სხვა სამართლებრივი აქტებით [...] არ არის დაფიქსირებული სახელმწიფოს ვალდებულება – უზრუნველყოს დევნილები საცხოვრებელი ფართით მაინც და მაინც დედაქალაქის ფარგლებში [...]. სასამართლომ ასევე განმარტა, რომ [...] სახელმწიფოს დღეის მდგომარეობით არ გააჩნია რესურსი, მოსარჩელეს ქ. თბილისში გამოუყოს საცხოვრებელი ფართი, შესაბამისად, არ არსებობს მოთხოვნის დაკმაყოფილების სამართლებრივი საფუძველი, მით უფრო იმ პირობებში, როდესაც ჯერ არ გასულა სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის შესრულებისათვის დადგენილი ვადა (2009-2012) [...].<sup>23</sup>

მეორე საქმეზე პირველი ინსტანციის სასამართლომ შემდეგი განმარტება გააკეთა: [...] სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთი ძირითადი მიზანია დევნილთა სოციალ-ეკონომიკური ინტეგრაციის ხელშეწყობა, თუმცა, ეს არ გულისხმობს იმას, რომ დედაქალაქში გარკვეული დროის განმავლობაში მცხოვრებ დევნილთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფა უნდა განხორციელდეს მხოლოდ დედაქალაქის ფარგლებში. სასამართლოს მოსაზრებით, სახელმწიფო სტრატეგიის მიზნები სრულად იქნება მიღწეული იმ შემთხვევაშიც, თუ მოსარჩელენი დაკმაყოფილებიან საცხოვრებელი ფართით საქართველოს სხვა რეგიონებში და უშუალოდ იქ, ახალ საცხოვრებელ ადგილას, განხორციელდება შესაბამისი სოციალ-ეკონომიკური და სხვა სახის ღონისძიებანი მათი ინტეგრაციისათვის [...].<sup>24</sup>

ორივე საქმეზე სააპელაციო სასამართლომ სრულად გაიზიარა პირველი ინსტანციის სასამართლოს მოსაზრებები და ძალაში დატოვა თბილისის საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილებები. საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ კი მიიჩნია, რომ მოცემული საქმეები არ იყო მნიშვნელოვანი სამართლის განვი-

<sup>23</sup> თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2010 წლის 30 ნოემბრის გადაწყვეტილება #3/3901-10 საქმეზე.

<sup>24</sup> თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2011 წლის 25 ოქტომბრის გადაწყვეტილება #3/901-11 საქმეზე.

თარებისა და ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბებისათვის, სააპელაციო სასამართლოში საქმე განხილული იყო საპროცესო დარღვევების გარეშე და, შესაბამისად, არ არსებობდა მისი დასაშვებად ცნობის სამართლებრივი საფუძვლები.

## 2.2. საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილებისას ინდივიდუალური საჭიროებების გათვალისწინება

დევნილთა მიმართ 2009-2012 წლებში სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმით, აქცენტი კეთდებოდა განსაკუთრებული საჭიროებების მქონე დევნილი ოჯახების გამოვლენაზე. სამოქმედო გეგმის მიხედვით, მათთვის უნდა მომხდარიყო საჭიროებებს მორგებული განსახლების პროგრამების შეთავაზება სოციალური ზრუნვის კომპონენტით.<sup>25</sup>

ერთ-ერთი საქმე,<sup>26</sup> სადაც აღნიშნული ნორმის საფუძველზე სახელმწიფოს ვალდებულების შეუსრულებლობა სადავო გახდა, თბილისის საქალაქო სასამართლომ 2011 წელს განიხილა. აღნიშნულ საქმეში მოსარჩელე ადასტურებდა, რომ იყო აფხაზეთიდან დევნილი, ჰქონდა მძიმე ფსიქიკური მდგომარეობა, რის გამოც მიენიჭა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის სტატუსი. იგი ასაბუთებდა, რომ 2010 წლის აგვისტომდე ცხოვრობდა თბილისში, ე.წ. „ზაკვოს“ შენობაში. პერიოდულად მკურნალობას გადიოდა სხვადასხვა ფსიქიატრიულ დაწესებულებაში. გამოსახლების პერიოდისათვის კი, აღრიცხვაზე იმყოფებოდა ფსიქონევროლოგიურ დისპანსერში და იყო მუდმივი ამბულატორული ზედამხედველობის ქვეშ.

2010 წლის აგვისტოში განხორციელდა „ზაკვოს“ შენობიდან დევნილების და, მათ შორის, მოსარჩელის გამოსახლება. ამის შემდგომ მისი განსახლება სახელმწიფომ განახორციელა ფოცხო-ენ-

<sup>25</sup> „იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა მიმართ 2009-2012 წლებში სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 28 მაისის #403 განკარგულება, 2.1.11.2 პუნქტი.

<sup>26</sup> ს.ბ. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და ქ. თბილისის მერიის წინააღმდეგ (საქმე #3/1311-11).

ერში. მოსარჩელე მოცემულ საქმეში სადავოდ ხდიდა, ზოგადად, ფოცხო-ენერში არსებული საცხოვრებელი ფართების შეუსაბამობას სათანადო საცხოვრებლის სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დადგენილ სტანდარტებთან.<sup>27</sup> ასევე ამტკიცებდა, რომ სახელმწიფომ მისი განსახლებისას არ გაითვალისწინა განსაკუთრებული საჭიროებები და განასახლა ისეთ ადგილას, სადაც მოესპო უწყვეტი სამედიცინო დახმარების მიღების შესაძლებლობა. იგი ამტკიცებდა, რომ თბილისში ჰქონდა საშუალება მკურნალი ექიმისთვის მიემართა ყოველდღე, რისი შესაძლებლობაც ფოცხო-ენერში აღარ გააჩნდა. მოსარჩელე ასევე მიუთითებდა, რომ ფოცხო-ენერის კლიმატი მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობაზე უარყოფითად მოქმედებდა.

მოთხოვნის დაკმაყოფილების სამართლებრივ საფუძვლად მოსარჩელე მიუთითებდა სამოქმედო გეგმას, რომლის შესაბამისად, სახელმწიფო სტრატეგიის მთავარი მიზანია დევნილთა სოციალ-ეკონომიკური ინტეგრაციის ხელშეწყობა და მათი საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება. შესაბამისად, იძულებით გადაადგილებული პირების მოწყვეტა ქალაქიდან, სადაც ისინი დიდი ხნის განმავლობაში კარგად იყვნენ ინტეგრირებულნი და მათი განსახლება იზოლირებულ სოფელში, ვერ ჩაითვლებოდა აღნიშნული მიზნის მიღწევის საშუალებად. აღსანიშნავია, რომ საქმის განხილვის დროისათვის, მოსარჩელეს ფოცხო-ენერში არსებული საცხოვრებელი ფართის საკუთრებაში მიღებაზე თანხმობა არ ჰქონდა განცხადებული.

მოცემულ საქმეზე მოსარჩელე სადავოდ ხდიდა, ერთი მხრივ, ფოცხო-ენერში არსებული საცხოვრებელი ფართების სათანადო საცხოვრებლის სტანდარტებთან შეუსაბამობას, მისი ადგილმდებარეობის, ხელმისაწვდომობის და, ზოგადად, შენობის ტექნიკურ სტანდარტებთან შეუსაბამობის თვალსაზრისით, ხოლო მეორე მხრივ, აღნიშნავდა, რომ სახელმწიფომ არ გაითვალისწინა მისი ინდივიდუალური საჭიროებები და განასახლა იმგვარ ადგილას, სადაც მოესპო საჭირო სამედიცინო დახმარების მიღების შესაძლებლობა, რადგან ფოცხო-ენერში არ იყო შესაბამისი სა-

<sup>27</sup> მოსარჩელე მიუთითებდა, რომ ფოცხო-ენერში არსებული ფართების რეაბილიტაციის მიუხედავად, კვლავც არსებობდა სარემონტო სამუშაოების ჩატარების საჭიროება, კედლები ნესტიანდებოდა, არ იყო სავენტილაციო სისტემა და სხვა.

მედიცინო პუნქტი, სადაც აუცილებელ სამედიცინო მომსახურებას მიიღებდა.

თბილისის საქალაქო სასამართლომ დადგენილად მიიჩნია, რომ მოსარჩელისთვის შემდგომში საკუთრებაში გადაცემის მიზნით გამოყოფილი საცხოვრებელი ფართი შეესაბამებოდა დევნილთა ხანგრძლივადიანი თავშესაფრით უზრუნველყოფის მიზნით კოლექტიური ცენტრების რეაბილიტაციის, რეკონსტრუქციისა და მშენებლობის ყველა სავალდებულო სტანდარტს.<sup>28</sup> სასამართლომ გვერდი აუარა საკითხს, იყო თუ არა სახელმწიფო ვალდებული, განსახლებისას გაეთვალისწინებინა პირის ინდივიდუალური საჭიროებები.

ამავე საქმეზე სააპელაციო პალატამ მიუთითა, რომ ის არ იზიარებს მოსარჩელის მტკიცებას გამოყოფილი ფართის შეუსაბამობის თაობაზე დევნილებისთვის კოლექტიური ცენტრების რეაბილიტაციის, რეკონსტრუქციისა და მშენებლობის სავალდებულო სტანდარტებთან. ასევე განმარტა, რომ მითითებული გარემოების არსებობის პირობებშიც, აპელანტის მიმართ აღსრულებული სამართლებრივი აქტის რეჟიმი არ შეიცვლებოდა, რადგან მოქმედი ნორმატიული აქტები არ არეგულირებს დევნილისთვის პროგრამის ფარგლებში უკვე გადაცემული საცხოვრებელი ფართის შემდგომში, შექმნილი ინტერესებიდან გამომდინარე, შეცვლის შესაძლებლობას.<sup>29</sup>

განმცხადებლის საკასაციო საჩივრის მიუხედავად, საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ საქმე არსებითად არ განიხილა და 2012 წლის 5 აპრილის განჩინებით დაუშვებლად ცნო.

### **2.3. საცხოვრებელი ფართის შესაბამისობა სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დამტკიცებულ სტანდარტებთან**

2010 წლის 11 მაისს საქართველოს მთავრობამ ცვლილებები შეიტანა დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმაში. განხორციელებული ცვლილე-

<sup>28</sup> თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2011 წლის 30 ნოემბრის გადაწყვეტილება #3/1311-11 საქმეზე.

<sup>29</sup> თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2012 წლის 24 იანვრის განჩინება #3ბ/13-12 საქმეზე.



ბების თანახმად,<sup>30</sup> საცხოვრებელი ფართების [...] რეაბილიტაციის სტანდარტები, რომლებიც დაამტკიცა სამეთვალყურეო საბჭომ 2009 წლის 17 სექტემბერს და შემდეგ საქართველოს მთავრობამ ცნობად მიიღო 2009 წლის 30 ოქტომბერს, არის ამოსავალი დოკუმენტი გრძელვადიანი საცხოვრებლით უზრუნველყოფისას, კოლექტიური ცენტრებისა და მიტოვებული შენობების რეაბილიტაციისას, ასევე, ახალი მრავალსართულიანი საცხოვრებელი სახლების აშენებისას [...].

2010 წლის ივნისში ქ.თბილისში, თვალჭრელიძის ქ. №2-ში მდებარე დევნილთა კომპაქტური განსახლების ობიექტიდან განხორციელდა დევნილების გამოსახლება. სახელმწიფომ ისინი განასახლა ისევ თბილისში, საყვირის ქუჩაზე მდებარე შენობაში. დევნილების გამოსახლებას საფუძვლად დაედო შენობის მესაკუთრის მიერ პოლიციაში წარდგენილი განცხადება და საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ გამოსახლების მიზანშეწონილობის შესახებ გაცემული წერილობითი თანხმობა, რომელშიც მითითებული იყო, რომ გამოსახლების შემდეგ დევნილებს შეეთავაზებოდათ საყვირის ქუჩაზე მდებარე შენობაში არსებული ფართები, რომლითაც გაუმჯობესდებოდა მათი საცხოვრებელი პირობები, ამასთან, ეს ფართები დევნილებს საკუთრებაში გადაეცემოდათ. შესაბამისად, აღნიშნული წერილით საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო ადასტურებდა, რომ საყვირის ქუჩაზე მდებარე შენობაში დევნილებისათვის ფართების გადაცემა ხორციელდებოდა მათი გრძელვადიანი განსახლების მიზნით. ასეთ შემთხვევაში, დევნილებისათვის გადაცემული საცხოვრებელი ფართები შესაბამისობაში უნდა ყოფილიყო სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დამტკიცებულ სტანდარტებთან.

2011 წელს საყვირის ქუჩაზე განსახლებული დევნილების ნაწილმა მიმართა სასამართლოს.<sup>31</sup> ისინი ამტკიცებდნენ, რომ გამოსახ-

<sup>30</sup> საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 28 მაისის #403 განკარგულება, 2.1.8 პუნქტი.

<sup>31</sup> ნ.ე. ალ. და სხვები საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს წინააღმდეგ, საქმე #3/1681-11.

ლების შემდგომ გაუარესდა მათი საყოფაცხოვრებო პირობები, რითაც დაირღვა „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომლის თანახმად, კომპაქტური განსახლების ობიექტიდან დევნილთა გამოსახლების დასაშვებად მიჩნევის ერთ-ერთ საფუძვლად მითითებულია ის შემთხვევა, როდესაც გამოიყოფა შესაბამისი საცხოვრებელი ფართობი, რომლითაც არ გაუარესდება დევნილის საყოფაცხოვრებო პირობები.<sup>32</sup>

მოსარჩელები აღნიშნავენ, რომ საყვირის ქუჩაზე მათთვის გადაცემული საცხოვრებელი ფართები არ აკმაყოფილებდა სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დადგენილ სტანდარტებს. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულ შენობაში გარკვეული ტიპის სამუშაოები იყო ჩატარებული, შენობა კვლავაც საჭიროებდა მნიშვნელოვან სარემონტო-სარეაბილიტაციო სამუშაოებს. ამიტომ მოსარჩელები მოითხოვდნენ, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს უზრუნველყო მათთვის გადაცემული საცხოვრებელი ფართების სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დადგენილ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა.

აღნიშნულ საქმეზე პირველი ინსტანციის სასამართლომ განმარტა შემდეგი: „დევნილთა განსახლების, სოციალური პირობების შექმნისა და გაუმჯობესების შესახებ მთავრობის მიერ შემუშავებული გეგმა მოიცავდა სხვადასხვა ღონისძიებას და იგი განერილია დროის გრძელვადიან პერიოდზე. ამასთან, **თუკი სამინისტრო მიიღებს გადაწყვეტილებას საცხოვრებელი ფართის დევნილთა საკუთრებაში გადაცემის შესახებ, იმავდროულად უნდა ჩაატაროს ფართის სარემონტო-სარეაბილიტაციო სამუშაოები, რასაც მოცემულ შემთხვევაში ადგილი არ აქვს.** მართალია, სახელმწიფომ მიიღო გადაწყვეტილება მოსარჩელეთა გამოსახლებისა და საყვირის ქუჩაზე მდებარე შენობაში შესახლების შესახებ, მაგრამ **ჯერ კიდევ არ არის გადაწყვეტილი აღნიშნული ფართების დევნილთა საკუთრებაში გადაცემის საკითხი, რითაც სამინისტროს წარმოემოხა ვალდებულება,**

<sup>32</sup> „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-5<sup>3</sup> მუხლი, მე-2 პუნქტი, „ბ“ ქვეპუნქტი.

### **ფართის სარემონტო-სარეაბილიტაციო სამუშაოების ჩატარებისა“.**

სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დამტკიცებულ სტანდარტებთან დაკავშირებით, სასამართლომ განმარტა: „**მართალია, აღნიშნული სტანდარტები განხილულ და მოწონებულ იქნა საქართველოს მთავრობის მიერ, მაგრამ მას სავალდებულო ძალა არ გააჩნია და ატარებს მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათს“.**

საბოლოოდ, სასამართლომ აღნიშნა, რომ „**მოსარჩელეთათვის გადაცემული ფართები, მართალია, საჭიროებს სარემონტო-სარეკონსტრუქციო სამუშაოებს, მაგრამ ის არ არის საცხოვრებლად უვარგისი და სახელმწიფოს მხრიდან ფართის დევნილთა საკუთრებაში გადაცემის პროცესის დაწყებასთან ერთად, შესაძლებელია, შესაბამისი სარემონტო სამუშაოების ჩატარების განხორციელება“.**

სააპელაციო სასამართლომ მთლიანად გაიზიარა პირველი ინსტანციის სასამართლოს დასკვნები და შეფასებები და, თავის მხრივ, განმარტა, რომ „**იმ პირობებში, როდესაც ჯერ არ მიმდინარეობს აპელანტთათვის მათთვის გამოყოფილი ფართების საკუთრებაში გადაცემის პროცესი, აპელანტებს არ გააჩნიათ სამართლებრივი საფუძველი, მოითხოვონ საცხოვრებელი ფართების იმ კონდიციამდე მიყვანა, რაც დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის განკარგულებით არის გათვალისწინებული“.**

პირველი და მეორე ინსტანციების სასამართლოების მოცემული განმარტებებიდან გამომდინარეობს, რომ, ერთი მხრივ, სასამართლო ადასტურებს დევნილთათვის გადაცემული საცხოვრებელი ფართებისთვის სარემონტო სამუშაოების ჩატარების საჭიროებას, თუმცა, მეორე მხრივ, მათთვის გადაცემულ ფართებს საცხოვრებლად ვარგისად მიიჩნევს. ამასთან, სასამართლოს შეფასებით, საცხოვრებელი ფართების სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დამტკიცებულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის ვალდებულება სახელმწიფოს ექნებოდა მაშინ, როდესაც დაინწყებოდა საცხოვრებელი ფართების დევნილთათვის საკუთრებაში გადაცემის პროცესი.

სააპელაციო სასამართლოს განჩინება ასევე გასაჩივრდა საქართველოს უზენაეს სასამართლოში. აღსანიშნავია, რომ უზენაეს სასამართლოში საქმის განხილვის დროისათვის მოსარჩელეთა (კასატორთა) უმრავლესობას საკუთრებაში ჰქონდა მიღებული საყვირის ქუჩაზე მდებარე საცხოვრებელი ფართები. შესაბამისად, ქვედა ინსტანციის სასამართლოების განმარტებებიდან გამომდინარე, არსებობდა სამართლებრივი საფუძველი, დევნილებს მოეთხოვათ ფართების სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დამტკიცებულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა.

მოცემულ საქმეზე<sup>33</sup> საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ განმარტა: „მართალია, ფაქტობრივად, არ არსებობს რაიმე სახის საერთაშორისო ხელშეკრულება, რომელიც განსაზღვრავდა იძულებით გადაადგილებულ პირთა მდგომარეობას და დაანესებდა მათდამი მოპყრობის სტანდარტებს, მაგრამ საგულისხმოა, რომ იძულებით გადაადგილებული პირები არიან იმ ქვეყნის მოქალაქეები, რომლის ტერიტორიაზეც მათ მონაცვლეს ადგილი და რჩებიან ამავე ქვეყნის ტერიტორიაზე. ამდენად, მათი დაცვისა და დახმარების ვალდებულება სახელმწიფოს მხრიდან არის ისეთივე, როგორც ნებისმიერი მოქალაქის მიმართ. უფრო მეტიც, სახელმწიფოს ვალდებულება იძულებით გადაადგილებულ პირთა მიმართ, მათი განსაკუთრებული სტატუსიდან გამომდინარე, რაც შემთხვევებში, აღემატება იმ ვალდებულებებსაც კი, რომელიც სახელმწიფოს ეკისრება დანარჩენი მოქალაქეების მიმართ {...} ამასთანავე, საკასაციო სასამართლო თვლის, იმ პირობებში, როცა ქვეყანაში ადგილი აქვს მასობრივად იძულებით გადაადგილების ფაქტს, ქვეყანას, მისი ეკონომიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე, გააჩნია მოქმედების შედარებით თავისუფლება, რომელიც, ბუნებრივია უნდა ექცეოდეს მისივე მოვალეობის ფარგლებში. ასეთ ვითარებაში, საკასაციო სასამართლოს მოსაზრებით, მთავარია დადგინდეს, რამდენად კეთილსინდისიერია სახელმწიფო ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების პროცესში, ვინაიდან მსგავს სიტუაციაში შეუძლებელია დაცვის სრულყოფილი სტანდარტების უზრუნველყოფა“.

<sup>33</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2012 წლის 28 დეკემბრის განჩინება, საქმე #ბს-20-20(კ-12).

„საკასაციო სასამართლო არ გამორიცხავს ვარაუდს, რომ შენობა საჭიროებდეს დამატებითი სამუშაოების ჩატარებას, მაგრამ კვლავაც ხაზგასმას აკეთებს იმ მოსაზრებაზე, რომ სახელმწიფოს ვალდებულება განსაკუთრებული სტატუსის მქონე პირთა მიმართ არ წარმოადგენს ერთჯერად აქტს, არის დროში განგრძობადი პროცესი, ხოლო ამ ეტაპისათვის მთავარია იმ მინიმალური სტანდარტების დაცვა, რაც უზრუნველყოფს ამ პირთა ღირსეულ არსებობას და მოხსნის განსახლების პრობლემას“.

სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დევნილთა გრძელვადიანი განსახლების მიზნით კოლექტიური ცენტრების რეაბილიტაციის, რეკონსტრუქციისა და მშენებლობის მინიმალური სტანდარტების მიღების მიზანს წარმოადგენდა ის, რომ, მინიმუმ, დევნილთა განსახლებისას, სახელმწიფოს მათთვის სწორედ აღნიშნული სტანდარტების შესაბამისი საცხოვრებელი ფართები გადაეცა. წარმოდგენილი საქმის ანალიზის საფუძველზე, შესაძლოა ითქვას, რომ სასამართლომ არ გაითვალისწინა სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დამტკიცებული სტანდარტები და დევნილთათვის გადაცემული საცხოვრებელი ფართები ვარგისად მიიჩნია, თუმცა, მეორე მხრივ, აღიარა ფართების სტანდარტებთან შეუსაბამობა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საცხოვრებელი ფართის ვარგისად მიჩნევისათვის სასამართლომ გამოიყენა უფრო დაბალი სტანდარტი, ვიდრე ეს სამეთვალყურეო საბჭოს დოკუმენტებშია მოცემული.

## დასკვნა

მოცემულ თავში წარმოდგენილი სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქმის განხილვისას სასამართლო ვინროდ განმარტავდა სამართლებრივ ნორმებს, სახელმწიფო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიზნებსა და ამოცანებს. პირის ინდივიდუალური საჭიროებები და მისი დაუცველობა (რასაც, ერთი მხრივ, დევნილობა, ხოლო მეორე მხრივ, ფსიქიკური აშლილობის გამო შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის სტატუსი განაპირობებდა და სახელმწიფოზე დამოკიდებულს ხდიდა) სასამართლომ სათანადოდ არ შეაფასა. შესაბამისად, საცხოვრებელი დაკმაყოფილების შეუძლებლობა დაასაბუთა იმ საფუძველით,

რომ მოქმედი კანონმდებლობა არ არეგულირებდა დევნილისთვის პროგრამის ფარგლებში უკვე გადაცემული საცხოვრებელი ფართის შემდგომში შეცვლის შესაძლებლობას. მსგავსი ფორმალისტური მიდგომის პრევენციის მიზნით, აუცილებელია, ეროვნული კანონმდებლობა დაიხვეწოს და ჰარმონიაში მოვიდეს საერთაშორისო სტანდარტებთან, რაც სახელმწიფო ორგანოებს და, მათ შორის, სასამართლოს არ დაუტოვებს შესაძლებლობას, კანონი ვიწროდ, დევნილთა ინტერესების საზიანოდ განმარტოს. აღსანიშნავია ისიც, რომ ხსენებულ საქმეებზე სასამართლო სრულიად იზიარებდა მოპასუხე ადმინისტრაციული ორგანოების პოზიციას.

### თავი 3. დაუსაბუთებელი გამოსახლებისაგან დაცვის მექანიზმები

#### შესავალი

სათანადო საცხოვრებლის უფლების უზრუნველყოფა დაკავშირებულია შესაბამისი სამართლებრივი გარანტიების არსებობასთან, რაც პირს საცხოვრებლიდან დაუსაბუთებელი გამოსახლებისაგან დაიცავს.

ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტი თავის №4 ზოგად კომენტარში აღნიშნავს, რომ [...] იძულებითი გამოსახლების შემთხვევები *prima facie* თავისთავად შეუთავსებელია პაქტის მოთხოვნებთან და შეიძლება გამართლებული იყოს მხოლოდ განსაკუთრებული გარემოებების არსებობისას და საერთაშორისო პრინციპების შესაბამისად [...].<sup>34</sup>

კომიტეტის №7 ზოგადი კომენტარი, რომელიც იძულებით გამოსახლებას ეხება, ადგენს, რომ გამოსახლების შედეგად პირი არ უნდა დარჩეს უსახლკაროდ და არ უნდა დაირღვეს მისი სხვა უფლებები. იმ შემთხვევაში, თუ გამოსახლებულ პირებს არ შეუძლიათ, თავად უზრუნველყონ საარსებო სახსრები, სახელმწიფოებმა [...] ყველა სათანადო საშუალება უნდა გამოიყენონ მათთვის სათანადო ალტერნატიული საცხოვრებლის უზრუნველსაყოფად, დასასახლებლად ან ნაყოფიერი მიწების გამოსაყოფად არსებული გარემოებების გათვალისწინებით.<sup>35</sup>

ამავე კომენტარში კომიტეტი მიუთითებს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის 62-ე ზოგად კომენტარზე, სადაც ნათქვამია, რომ ნებისმიერი პირის საცხოვრებლის შეუვალლობაში ჩარევა შეიძლება მოხდეს მხოლოდ „კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში“. ასეთი კანონმდებლობა „უნდა შეესაბამებოდეს პაქტის დებულებებს, მიზნებსა და ამოცანებს... ყველა კონკრეტულ სიტუაციაში უნდა პასუხობდეს გონივრულობის პრინციპებს [...] ასევე [...] შესაბამის კანონმდებლობაში დეტალურად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული კონკრეტული გარემოებები, რომლის დროსაც ასეთი ჩარევა დასაშვებია [...]“.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> მე-4 ზოგადი კომენტარი, მე-18 პუნქტი.

<sup>35</sup> მე-7 ზოგადი კომენტარი, მე-17 პუნქტი.

<sup>36</sup> მე-7 ზოგადი კომენტარი, მე-15 პუნქტი.

### 3.1. დევნილთა გამოსახლების დაუშვებლობის პირობები

დევნილთა დაუსახლებელი გამოსახლებისაგან დაცვის გარანტიებს იძლევა საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა შესახებ საქართველოს კანონის მე-5<sup>3</sup> მუხლი, რომლის თანახმად, საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე საქართველოს იურისდიქციის აღდგენამდე არ ხდება დევნილთა კომპაქტურად განსახლების ობიექტებიდან დევნილების გამოსახლება, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც:

- დევნილებთან იდება წერილობითი შეთანხმება;
- გამოიყოფა შესაბამისი საცხოვრებელი ფართობი, რომლითაც არ გაუარესდება დევნილის საყოფაცხოვრებო პირობები;
- ხდება სტიქიური ან სხვა მოვლენები, რაც ითვალისწინებს განსაზღვრულ კომპენსაციებს და რეგულირდება საერთო წესით;
- დევნილს ფართობი დაკავებული აქვს თვითნებურად, კანონის დარღვევით.

როგორც მუხლის შინაარსიდან ჩანს, დაცვის შესაბამის გარანტიებს კანონმდებელი ავრცელებს შეზღუდულად, კომპაქტური განსახლების ობიექტებში მცხოვრები დევნილების მიმართ, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც დევნილს ფართობი დაკავებული აქვს მართლზომიერად.

### 3.2. იძულებითი გამოსახლების კანონით დადგენილი ფორმები

საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს იძულებითი გამოსახლების ორ ფორმას, გამოსახლებას სასამართლოს გზით და გამოსახლებას პოლიციის მეშვეობით.

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის თანახმად, მესაკუთრეს უფლება აქვს, თავისი საკუთრების უფლება დაიცვას სასამართლოში სარჩელის შეტანის გზით და მოითხოვოს უკანონო მფლობელების გამოსახლება. სამოქალაქო კოდექსი მესაკუთრეს ასევე აძლევს იმის შესაძლებლობას, რომ სასამართლო გადაწყვეტილების გარეშე, პოლიციისათვის განცხადებით



მიმართვის საფუძველზე, განახორციელოს იმ პირების გამო-სახლება, რომლებიც უკანონოდ ფლობენ მის საკუთრებას. სამო-ქალაქო კოდექსის ეს ჩანაწერი მიმართულია მესაკუთრეთა ინ-ტერესების დაცვისაკენ, რათა მათ შეძლონ, თავიდან აიცილონ ხანგრძლივი სასამართლო პროცესი და გამოსახლება განახორ-ციელონ მარტივი პროცედურებით, პოლიციისათვის მიმართვის გზით. თუმცა, კანონმდებლობა ითვალისწინებს გამონაკლის შემთხვევას, როდესაც პოლიცია არ არის უფლებამოსილი, გან-ახორციელოს გამოსახლება. ეს ეხება იმ შემთხვევებს, როდესაც სავარაუდო ხელმყოფი წარადგენს უძრავ ნივთზე საკუთრების, მართლზომიერი მფლობელობის ან/და სარგებლობის დამადას-ტურებელ წერილობით დოკუმენტს.<sup>37</sup> მსგავსი შინაარსის ნორმას შეიცავს „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონიც.<sup>38</sup>

საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2007 წლის 24 მაისის №747 ბრძანების თანახმად, რომელიც საკუთრებაში არსებული უძრავი ნივთის ხელყოფის ან სხვაგვარად ხელშეშლის აღკვე-თის წესს, პროცედურებს, პირობებს და პროცესში მონაწილე პირების უფლებებსა და მოვალეობებს განსაზღვრავს, დევნილის მოწმობას მიიჩნევს მართლზომიერი მფლობელობის დამადას-ტურებელ დოკუმენტად. თუმცა, დევნილის მოწმობა მართლზო-მიერი მფლობელობის დამადასტურებელ დოკუმენტად მიიჩნევა მხოლოდ კომპაქტურად განსახლების ობიექტთან მიმართებით, როდესაც დევნილის მოწმობაში მითითებული მისამართი ემთხ-ვევა კომპაქტურად განსახლების ობიექტის მისამართს.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, 172-ე მუხლი.

<sup>38</sup> საქართველოს კანონი „პოლიციის შესახებ“, მე-9 მუხლი, „ფ“ პუნქტი.

<sup>39</sup> საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის #747 ბრძანების მე-2 მუხლის „ბ“ პუნქტის თანახმად, **„მართლზომიერი მფლობელობის ან/და სარგებლობის დამადასტურებელ დოკუმენტს წარმოადგენს [...] იძულებით გადაადგილებული პირის - დევნილის მოწმობა ან საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ გაცემული ცნობა [...] დევნილის დროებითი საცხოვრებელი ადგილის შესახებ (მხოლოდ ლტოლვილთა ან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა კომპაქტურად განსახლების ობიექტებისათვის. ამავე ბრძანების მე-8 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, საკუთრებაში არსებული უძრავი ნივთის ხელყოფის ან სხვაგვარად ხელშეშლის აღკვეთის ღონისძიებების შეწყვეტის საფუძველია „აღკვეთის ღონისძიებების დასრულებამდე უძრავ ნივთზე საკუთრების, მართლზომიერი მფლობელობის ან/და სარგებლობის უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტის წარმოდგენა“.**

მოცემული ნორმების ანალიზის საფუძველზე იკვეთება, რომ დევნილის გამოსახლება, როდესაც დევნილის მოწმობით დასტურდება მართლზომიერი მფლობელობა, პოლიციის გზით არ უნდა განხორციელდეს. თუმცა, ქვემოთ მოცემული სასამართლო პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე დავინახავთ, რომ სასამართლომ ზოგიერთ შემთხვევაში მაინც დასაშვებად მიიჩნია ამ ფორმით დევნილების გამოსახლება.

შინაგან საქმეთა მინისტრის №747 ბრძანების თანახმად, დევნილთა მიმართ, საკუთრებაში არსებული უძრავი ნივთის ხელყოფის ან სხვაგვარად ხელშეშლის აღკვეთის ღონისძიებები უნდა განხორციელდეს მხოლოდ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროსთან შეთანხმებით. აღნიშნული შეთანხმების წერილობითი ფორმით მიღებამდე **უნდა შეჩერდეს საკუთრებაში არსებული უძრავი ნივთის ხელყოფის ან სხვაგვარად ხელშეშლის აღკვეთის ღონისძიებების აღსრულება** (აღნიშნული მექანიზმი ვრცელდება ყველა შემთხვევაზე, განურჩევლად იმისა, დევნილს ფართი დაკავებული აქვს მართლზომიერად თუ არა).

ხოლო პოლიცია ვალდებულია, **შენწყვიტოს გამოსახლების ღონისძიებები**, თუ წარდგენილი იქნება ქვემოთ ჩამოთვლილი დოკუმენტებიდან ერთ-ერთი მაინც:

- აღკვეთის ღონისძიებების დასრულებამდე უძრავ ნივთზე საკუთრების, მართლზომიერი მფლობელობის/და სარგებლობის უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტი (დევნილის მოწმობა);
- უძრავი ნივთის ხელყოფის ან სხვაგვარად ხელშეშლის აღკვეთის საკითხებთან დაკავშირებით სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილების დამადასტურებელი დოკუმენტი;
- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ გაცემული წერილობითი დოკუმენტი დევნილთა გამოსახლების მიზანშეუწონლობის თაობაზე.

მოცემული მუხლის შინაარსიდან გამომდინარე, ჩამოთვლილი

სამი პირობიდან ერთ-ერთის არსებობის შემთხვევაშიც კი, პოლიცია ვალდებულია, შეწყვიტოს გამოსახლების პროცედურები. თუმცა, ბრძანება არ ითვალისწინებს ზუსტ რეგულაციას, როგორ უნდა იმოქმედოს პოლიციამ იმ შემთხვევაში, როდესაც, ერთი მხრივ, წარმოდგენილია დევნილის მონობა, როგორც მართლ-ზომიერი მფლობელობის დამადასტურებელი დოკუმენტი, ხოლო მეორე მხრივ, არსებობს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს წერილობითი თანხმობა გამოსახლების მიზანშეწონილობის თაობაზე.

მსგავსი შემთხვევა განიხილა სასამართლომ 2012 წელს. აღნიშნულ საქმეში<sup>40</sup> მოსარჩელემ სარჩელის დასაბუთებისას ერთმანეთს დაუპირისპირა დევნილის მონობა და დევნილთა სამინისტროს წერილობითი თანხმობა დევნილის გამოსახლებაზე. მოსარჩელე მიიჩნევდა, რომ ამ ორი აქტის ერთდროულად არსებობის შემთხვევაში, უპირატესობა უნდა მინიჭებოდა დევნილის მონობას, რომელიც წარმოადგენდა მართლზომიერი მფლობელობის დამადასტურებელ საბუთს და იგი გამორიცხავდა დევნილის გამოსახლებას მოცემულ შემთხვევაში.

სასამართლომ განმარტა:

*„როგორც წესი, დევნილის მოწმობა წარმოადგენს მართლზომიერი მფლობელობის ან/და სარგებლობის დამადასტურებელ დოკუმენტს, რომელიც პოლიციის ორგანოს უკრძალავს დევნილის გამოსახლებას დევნილის მოწმობაში მითითებული რეგისტრაციის ადგილიდან, მაგრამ, რომელიც იმავდროულად არ უკრძალავს და არ ზღუდავს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს, ვასცეს წერილობითი თანხმობა დევნილის მოწმობის მქონე პირის გამოსახლების თაობაზე, თუკი სამინისტრო მიიჩნევს, რომ გამოსახლება მიზანშეწონილია.“<sup>41</sup>*

<sup>40</sup> შ.გ. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს და შპს „ვ-ს“ წინააღმდეგ (საქმე #3/8526-2011).

<sup>41</sup> თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2012 წლის 13 თებერვლის გადაწყვეტილება #3/8526-2011 საქმეზე.

ამავე საქმეზე სასამართლომ დევნილთა სამინისტროს მიერ გაცემული წერილობითი თანხმობის კანონიერების შეფასებისას განმარტა, რომ [...] იმ პირობებში, როდესაც დაკავებული ფართების სანაცვლოდ შენობის მესაკუთრის მიერ შეთავაზებულ იქნა ფულადი კომპენსაცია, ხოლო დევნილთა იმ ნაწილს, რომელმაც უარი განაცხადა კომპენსაციაზე, სამინისტრომ შესთავაზა სხვა, ალტერნატიული საცხოვრებელი ფართები [...] სამინისტროს მიერ გაცემული წერილობითი თანხმობა გამოსახლებაზე ჩაითვლება „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი გამოსახლების წინაპირობების შესაბამისად.

### 3.3. გამოსახლების პროცედურები

კომიტეტი თავის მე-4 ზოგად კომენტარში აღნიშნავს, რომ [...] იძულებითი გამოსახლების შემთხვევები *prima facie* შეუთავსებელია პაქტის მოთხოვნებთან და მათი გამართლება მხოლოდ განსაკუთრებული გარემოებებით და საერთაშორისო სამართლის სათანადო პრინციპების შესაბამისადაა შესაძლებელი [...]. ადამიანის ნებისმიერი უფლების დაცვისათვის სათანადო პროცედურების დაცვა ყოველთვის მნიშვნელოვანია, [...] თუმცა, მათ განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ისეთ შემთხვევებში, როგორცაა იძულებითი გამოსახლება [...].<sup>42</sup>

ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის №7 კომენტარი ადგენს იძულებითი გამოსახლებასთან დაკავშირებულ პროცედურულ გარანტიებს, მათ შორის:

- ა) კონსულტაციების ჩატარების შესაძლებლობას იმ პირებთან, ვისაც იძულებითი გამოსახლება ეხებათ;
- ბ) გამოსახლების დადგენილ თარიღამდე მათთვის სათანადო და დასაბუთებული ინფორმაციის მიწოდებას;
- გ) დაგეგმილი გამოსახლების თაობაზე მათ ინფორმირებას გონივრულ ვადაში და, შესაძლებლობის შემთხვევაში, მათთვის ინფორმაციის მიწოდებას, თუ რა მიზნით იქნება გამოყენებული მიწა ან საცხოვრებელი;

<sup>42</sup> მე-7 ზოგადი კომენტარი, მე-16 პუნქტი.

- დ) გამოსახლების დროს სახელმწიფო თანამდებობის პირების ან მათი წარმომადგენლების დასწრებას, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, როცა ადგილი აქვს პირთა ჯგუფის გამოსახლებას;
- ე) გამოსახლების განმახორციელებელ პირთა პიროვნების სათანადო დადასტურებას;
- ვ) გამოსახლების პროცესის განხორციელების დაუშვებლობას ცუდი ამინდისას ან ღამის საათებში, თუ არ არსებობს გამოსახლებელ პირთა თანხმობა;
- ზ) სამართლებრივი დაცვის საშუალებების უზრუნველყოფას;
- თ) პირებისათვის, ვინც ამას საჭიროებს, შესაძლებლობის ფარგლებში, სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფას, რათა მათ შეძლონ, თავიანთი უფლებების აღსადგენად მიმართონ სასამართლოს.

მოცემულ ასპექტებთან შესაბამისობის თვალსაზრისით, საქართველოს კანონმდებლობა მეტად შეზღუდულია. აღსანიშნავია, რომ დღეს არსებული რედაქციით შინაგან საქმეთა მინისტრის 2007 წლის 24 მაისის №747 ბრძანება არ აკონკრეტებს იმ ვადას, რა დროსაც პოლიციის გაფრთხილების ჩაბარების შემდგომ, სავარაუდო ხელმყოფს შეუძლია, ნებაყოფლობით გამოათავისუფლოს დაკავებული ფართი.

საყურადღებოა, რომ 2010 წლის აგვისტოში (მაშინ, როდესაც აქტიურად ხდებოდა სხვადასხვა შენობიდან დევნილების გამოსახლება) განხორციელდა ცვლილებები შინაგან საქმეთა მინისტროს 2007 წლის 24 მაისის №747 ბრძანებაში. შესული ცვლილებებით გაუქმდა ის 5 დღიანი ვადა, რომელიც საკუთრების სავარაუდო ხელმყოფს ოფიციალური გაფრთხილების ჩაბარებიდან ხელყოფის ნებაყოფლობითი შეწყვეტისათვის ჰქონდა განსაზღვრული. დღეს არსებული რედაქციით, პირი ვალდებულია, გაფრთხილების **ჩაბარების შემდეგ** შეწყვიტოს სხვის საკუთრებაში არსებული უძრავი ნივთის ხელყოფა ან სხვაგვარად ხელშეშლა. ანუ აღარ არის დაკონკრეტებული ვადა, რომლის განმავლობაშიც პირი უფლებამოსილი იქნება, ნებაყოფლობით დატოვოს დაკავებული საცხოვრებელი ფართი.

### 3.4. შენობის გამოთავისუფლების/დევნილთა სხვა საცხოვრებელში გადაყვანის სტანდარტული ოპერაციული პროცედურა (სოპ-ი)

ის ხარვეზები და დევნილთა უფლებების დარღვევის შემთხვევები, რომლებიც 2010 წელს დევნილთა გამოსახლებისას გამოვლინდა, „იძულებით გადაადგილებულ პირთა გრძელვადიანი საცხოვრებლით უზრუნველყოფის მიზნით, შენობის გამოთავისუფლების/დევნილთა სხვა საცხოვრებელში გადაყვანის სტანდარტული ოპერაციული პროცედურის“ (სოპ)<sup>43</sup> მიღების საფუძველი გახდა. აღნიშნული დოკუმენტი სამეთვალყურეო საბჭომ 2010 წელს დაამტკიცა.

სოპ-ის ძირითად მიზანს დევნილთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფისათვის არსებული საცხოვრებლის გამოთავისუფლების და სხვა საცხოვრებელში გადაყვანის პროცესის რეგულირება წარმოადგენს. აღნიშნული დოკუმენტით, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლების და ლტოლვილთა სამინისტროს, ყოველ კონკრეტულ გამოსასახლებელ ობიექტთან მიმართებით, დაევალა:

- გამოსათავისუფლებელი შენობის სტატუსის გარკვევა;
- იმის დადგენა, შენობაში მცხოვრებთაგან არის თუ არა ვინმე დევნილის სტატუსის მატარებელი, ან ცხოვრობენ თუ არა იქ დევნილის სტატუსის მაძიებელნი, რათა დევნილთა განსახლება სპეციალურ დაცვის რეჟიმში მოხდეს;
- ინდივიდუალური მონაცემების აღწერისა და შესწავლის საფუძველზე იმის შეფასება, შესთავაზეს თუ არა დევნილს, ან შესაძლოა თუ არა შესთავაზონ, ალტერნატიული საცხოვრებელი, ასევე, დაცულ იქნა თუ არა დევნილთა შესახებ კანონის მოთხოვნები გამონაკლის შემთხვევებში შენობის გამოთავისუფლების თაობაზე და უნდა მიეცეს თუ არა პოლიციას ნებართვა შენობის გამოთავისუფლების ღონისძიებების აღსრულებასთან დაკავშირებით;

<sup>43</sup> „იძულებით გადაადგილებულ პირთა გრძელვადიანი საცხოვრებლით უზრუნველყოფის მიზნით, შენობის გამოთავისუფლების/დევნილთა სხვა საცხოვრებელში გადაყვანის სტანდარტული ოპერაციული პროცედურა“ (სოპ) იხილეთ ბმულზე: [http://mra.gov.ge/files/sop\\_GEO.pdf](http://mra.gov.ge/files/sop_GEO.pdf)

- დევნილთა ინფორმირება ალტერნატიული საცხოვრებლის, სხვა საცხოვრებელში გადაყვანის და იმის შესახებ, გაიცა თუ არა ნებართვა შენობის გამოთავისუფლების/დევნილთა სხვა საცხოვრებელში გადაყვანის თაობაზე მესაკუთრის ან პოლიციისათვის, ან გაიცა თუ არა დოკუმენტი ამგვარი ზომების დაუშვებლობის თაობაზე;
- სხვა საცხოვრებელში გადაყვანის პროცესის ეფექტურად განხორციელების ზედამხედველობა, დევნილების უსახლკაროდ დარჩენის თავიდან აცილებისა და დევნილების ფიზიკური გადაადგილების პროცესის, მათ შორის, დევნილთა კუთვნილი ნივთების გადატანის კოორდინაციის მიზნით.

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო ვალდებულია, იმ შენობაში მცხოვრებ ყველა დევნილ ოჯახს, რომელთა გამოსახლებაც იგეგმება, გადასცეს წერილობითი შეტყობინება. აღნიშნული შეტყობინებით სამინისტრომ სავარაუდო გამოსახლებამდე მინიმუმ 10 დღით ადრე დევნილებს უნდა მიანოდოს ინფორმაცია, რომ პოლიცია განახორციელებს შენობის გამოთავისუფლებას.

ინდივიდუალურ წერილობით შეტყობინებაში ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ სამინისტრო აპირებს პოლიციისათვის ნებართვის გაცემას შენობაში მაცხოვრებელი დევნილი ოჯახების შენობიდან გამოთავისუფლების/დევნილთა სხვა საცხოვრებელში გადაყვანის თაობაზე, რასაც მოჰყვება გამაფრთხილებელი წერილის გამოცემა და აღსრულების ღონისძიებები პოლიციის მხრიდან. წერილში უნდა აღინიშნოს პოლიციის მიერ შენობის გამოთავისუფლების სავარაუდო თარიღიც.

შეტყობინებაში ასევე უნდა იყოს ინფორმაცია ალტერნატიული საცხოვრებლით უზრუნველყოფის პროგრამის (ასეთის შეთავაზების შემთხვევაში), საკონსულტაციო შეხვედრის და სხვა საცხოვრებელში გადაყვანაში დახმარების ღონისძიებების თაობაზე.

ინდივიდუალური შეტყობინების მიზანია დევნილთა მომზადება დაგეგმილი გამოსახლების ღონისძიებისათვის. ის არ წარმოადგენს საკითხის სამართლებრივ გადაწყვეტას. თუ დევნილები ნებაყოფლობით არ დატოვებენ შენობას შეტყობინებიდან მეთათე

დღეს, სამინისტრო პოლიციას თანხმობას აძლევს შენობის დაცვლის თაობაზე.

სოპ-ის მიღებით, მართალია, გარკვეულწილად, შეივსო ის სიცარიელე, რაც გამოსახლების პროცედურების განმსაზღვრელ ნორმატიულ აქტებში გვხვდება, თუმცა, აღსანიშნავია, რომ სოპ-ი არ წარმოადგენს ნორმატიულ აქტს (შესაბამისად, არა აქვს შესასრულებლად სავალდებულო ძალა). შესაბამისად, სახელმწიფო ორგანოები შეზღუდული არ არიან მისი დაცვის მტკიცე ვალდებულებით.

### 3.5. გასაჩივრების მექანიზმები

შინაგან საქმეთა მინისტრის №747 ბრძანების თანახმად, [...] უფლებამოსილი პირის მოქმედებები და გადაწყვეტილებები შეიძლება გასაჩივრდეს კანონმდებლობით დადგენილი წესით [...].<sup>44</sup> აღნიშნულიდან გამომდინარე, პოლიციის მიერ გაცემული გაფრთხილება შესაძლოა სადავო გახადოს დაინტერესებულმა პირმა და გაასაჩივროს. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, [...] უფლებამოსილი პირის მიერ სავარაუდო ხელმყოფისთვის მიცემული წერილობითი გაფრთხილების ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრება არ აჩერებს უძრავ ნივთზე საკუთრების უფლების ხელყოფის აღკვეთის ღონისძიებების განხორციელებასა და წერილობითი გაფრთხილების (ადმინისტრაციული აქტის) მოქმედებას [...].<sup>45</sup>

ასეთ შემთხვევაში, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი ითვალისწინებს უფლების დროებითი დაცვის მექანიზმს, რომლის მეშვეობით სასამართლოს, მიუხედავად იმისა, რომ აქტის გასაჩივრება მის მოქმედებას არ აჩერებს, მხარის მოთხოვნით შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება სადავო აქტის მოქმედების შეჩერების თაობაზე. გადაწყვეტილების მისაღებად განსაზღვრულია სამ დღიანი ვადა. მიუხედავად აღნიშნული მექანიზმის არსებობისა, გამოსახლებასთან დაკავშირებულ საქმეებზე მისი გამოყენება არაეფექტურია ოფიციალური გაფრთხ-

<sup>44</sup> საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2007 წლის 24 მაისის #747 ბრძანება, მე-10 მუხლი.

<sup>45</sup> „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-9 მუხლი, „ფ“ პუნქტი.



ილების ჩაბარებიდან გამოსახლების უშუალო პროცედურების დაწყებამდე გონივრული ვადის არ არსებობის გამო. არსებული სამართლებრივი რეგულირების პირობებში შესაძლებელია, რომ გამოსახლება განხორციელდეს ოფიციალური გაფრთხილების ჩაბარებიდან მეორე დღესვე, რაც შეუძლებელს ხდის უფლების დროებითი დაცვის მექანიზმის გამოყენებას და მოსალოდნელი შედეგების თავიდან აცილებას დავის დასრულებამდე.

### დასკვნა

აღნიშნულ თავში წარმოდგენილმა ანალიზმა აჩვენა, რომ დევნილთა დაუსაბუთებელი გამოსახლებისაგან დაცვის ის გარანტიები, რომლებიც ეროვნულ კანონმდებლობაშია მოცემული, შეზღუდულია. იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც დევნილი ადასტურებს საცხოვრებელი ფართის მართლზომიერად ფლობის ფაქტს, სასამართლოს განმარტების შესაბამისად, მისი გამოსახლების მიზანშეწონილად მიჩნევა დამოკიდებულია საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს შეფასებაზე. ის, თუ რამდენად არის შეთავაზებული საცხოვრებელი ფართი ან ფულადი თანხა დაკავებული საცხოვრებელი ფართის ტოლფასი და იწვევს თუ არა დევნილის მდგომარეობის გაუარესებას, სასამართლომ ასევე მოაქცია საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს შეფასების ფარგლებში.

მსგავსი პრაქტიკა დევნილს ართმევს უფლებას, გამოსახლებამდე სადავო გახადოს შეთავაზების შესაბამისობა და, სამინისტროს წერილობითი თანხმობის არსებობის შემთხვევაში, სასამართლო პროცესის გარეშე, დაჩქარებული წესით პოლიციის მეშვეობით გამოსახლების ქვეშ ექცევა. გამოსახლებასთან დაკავშირებით გამოცემული აქტის გასაჩივრების არსებული მექანიზმი არაეფექტურია. მსგავსი მექანიზმის პირობებში, ვერ ხდება უფლების დროებითი დაცვა და მოსალოდნელი შედეგების თავიდან აცილება დავის დასრულებამდე.

პოლიციის მეშვეობით იძულებით გამოსახლების ის პროცედურები, რომლებიც კანონმდებლობითაა გათვალისწინებული, შეუსა-

---

ბამოა საერთაშორისო სტანდარტებთან. არ არის განსაზღვრული წინასწარი კონსულტაციებისა და ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულება, კლიმატური პირობების გათვალისწინებით გამოსახლების პროცესის რეგულირების წესი, გაფრთხილების ჩაბარების შემდგომ, უშუალოდ გამოსახლების პროცედურების დაწყებამდე, არ არის დადგენილი გონივრული ვადა და სხვა.

## **თავი 4. ეროვნული სასამართლოების პრაქტიკა კომპაქტურად განსახლების ობიექტებიდან დევნილთა გამოსახლებასთან დაკავშირებულ საქმიანობაზე**

### **შესავალი**

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ საქართველოს კანონის მე-5<sup>3</sup> მუხლის თანახმად, საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე საქართველოს იურისდიქციის აღდგენამდე არ ხდება დევნილთა კომპაქტურად განსახლების ობიექტებიდან დევნილების გამოსახლება, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც: ა) დევნილებთან იდება წერილობითი შეთანხმება; ბ) გამოიყოფა შესაბამისი საცხოვრებელი ფართი, რომლითაც არ გაუარესდება დევნილის საყოფაცხოვრებო პირობები; გ) ხდება სტიქიური ან სხვა მოვლენები, რაც ითვალისწინებს განსაზღვრულ კომპენსაციებს და რეგულირდება საერთო წესით; დ) დევნილს ფართი დაკავებული აქვს თვითნებურად, კანონის დარღვევით. როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, მოცემული მექანიზმი ვრცელდება შეზღუდულად, მხოლოდ კომპაქტურად განსახლების ობიექტებთან მიმართებით. ერთ-ერთი პრობლემური თემა დაკავშირებულია სწორედ შენობის კომპაქტურად განსახლების ობიექტად მიჩნევის საკითხთან. მოცემულ თავში წარმოდგენილია იმ სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი, სადაც სადავო გახდა შენობების სტატუსი და, შესაბამისად, კანონში მოცემული გამოსახლებისაგან დაცვის გარანტიების გამოყენება.

### **4.1. შენობის კომპაქტურად განსახლების ობიექტად მიჩნევის საკითხი**

იძულებით გადაადგილებულ პირთა შესახებ საქართველოს კანონი მიღებულ იქნა 1996 წელს, თუმცა, დევნილების კანონის მიღებამდე, 1990-1993 წლებიდან, საქართველოში უკვე არსებობდა იძულებით გადაადგილებულ პირთა დიდი ჯგუფი. კანონის მიღებამდე დევნილთა საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილებასთან დაკავშირებით, პერიოდულად გამოიციმოდა სხვადასხვა კანონქვემდებარე აქტი.

1994 წლის 31 დეკემბერს საქართველოს მინისტრთა კაბინეტმა მიიღო №900 დადგენილება, რომლითაც ლტოლვილთა და განსახლების კომიტეტს, უწყებებს, ორგანიზაციებსა და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებს დაევალა იძულებით გადაადგილებულ პირთა სოციალური მონაცემების უზრუნველყოფა. ანალოგიურ საკითხებს ეხებოდა საქართველოს პრეზიდენტის 1996 წლის 25 სექტემბრის №643 ბრძანებულება, რომელშიც აღინიშნა, რომ სამხარეო ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებს, ქალაქების მერებსა და რაიონების გამგებლებს, აფხაზეთიდან დევნილი მოსახლეობის მორალური და სოციალური დაცვის მიზნით, კონფლიქტის საბოლოო მონესრიგებამდე, დაევალა დროებით თავისუფალი, უმოქმედო შენობებში (საბავშვო ბაღები, პროფსასწავლებლები და სხვა) კერძო სექტორში განთავსებულ დევნილთა განსახლების უზრუნველყოფა.

აღნიშნულ ნორმებზე დაყრდნობით საერთო სასამართლოების ადრინდელი პრაქტიკა იმგვარად ვითარდებოდა, რომ აღიარებული იქნა დევნილების მართლზომიერი მფლობელობის უფლება იმ შემთხვევაში, თუ დასტურდებოდა, რომ შენობები შესახლების მომენტში წარმოადგენდა სახელმწიფოს საკუთრებას. არაერთ საქმეზე საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ განმარტა:

*[...] საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლება ვალდებულია, დაიცვას თავისი ქვეყნის როგორც მთლიანობა, ისე მოსახლეობის უფლებები ქვეყნის ნებისმიერ კუთხეში. ამიტომაც სახელმწიფომ აიღო ვალდებულება იძულებით გადაადგილებულ პირთა საყოფაცხოვრებო და სოციალური პირობების უზრუნველყოფაზე. [...] პირობა, კონფლიქტის მოგვარება, რომლითაც სახელმწიფომ უზრუნველყო დევნილთა განსახლება, დღეისათვის შესრულებული არ არის. მოპასუხეები, მათგან დამოუკიდებელი მიზეზების გამო, მოკლებულნი არიან საშუალებას, დაბრუნდნენ საცხოვრებელ ადგილებში. საქმის მასალებით დადგენილია, რომ შენობა, რომელშიც განლაგებულია სადავო ოთახები, მოპასუხეთა შესახლების დროსაც იყო და დღეისთვისაც არის სახელმწიფოს საკუთრება. [...] აღნიშნულიდან გამომდინარე, სასამართლომ დაადგინა, რომ არ არსებობდა დევნილების გამოსახლების საფუძველი სხვა დროებითი საცხოვრებელი ფართობის მიუცემ-*

ლად, შესახლების პირობის ანუ აფხაზეთში დაბრუნებამდე [...].<sup>46</sup>

„საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის დღეს მოქმედი რედაქციით, კომპაქტურად განსახლების ობიექტად მიიჩნევა [...] დევნილთა დროებითი საცხოვრებელი ადგილი, სადაც ისინი ორგანიზებულად იქნენ განსახლებულნი, ამ ობიექტში საცხოვრებელი ფართობების დევნილი ოჯახებისათვის საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად საკუთრებაში გადაცემის ღონისძიებების დაწყებამდე/შესაბამისი სამართლებრივი აქტის გამოცემამდე [...] თუმცა, კანონის თავდაპირველი რედაქცია (რომელიც გაუქმდა 2005 წლის 06 აპრილს), დევნილთა კომპაქტური განსახლების ობიექტად მიჩნევისათვის სავალდებულოდ მიიჩნევედა სახელმწიფო კომპეტენტური ორგანოს მიერ გაცემული მიმართვის არსებობას, კონკრეტულ საცხოვრებელ ადგილას მიმავლების თაობაზე.<sup>48</sup>

სასამართლო პრაქტიკა ჩამოყალიბდა იმგვარად, რომ კომპეტენტური სახელმწიფო ორგანოს მიერ გაცემული მიმართვის (რომლითაც დადასტურდებოდა დევნილთა ორგანიზებულად განსახლების ფაქტი) არარსებობის შემთხვევაში, სასამართლო ობიექტს კომპაქტურად განსახლების სტატუსის მქონედ არ მიიჩნევა. მსგავს შემთხვევებში სასამართლო არ ითვალისწინებდა ობიექტში დევნილების წლების განმავლობაში ცხოვრებისა და რეგისტრაციის ფაქტს, ასევე იმას, რომ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო სადავოდ არ ხდიდა შენობის კომპაქტურად განსახლების ობიექტად არსებობის ფაქტს.

სასამართლო არაერთ გადაწყვეტილებაში მიუთითებდა:

[...] დევნილის განსახლების თაობაზე უნდა არსებობდეს შესაბამ-

<sup>46</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებები საქმეებზე: #3კ/834-01 (28 ნოემბერი, 2001 წელი) და #3კ-868-01 (28 ნოემბერი, 2001 წელი).

<sup>47</sup> „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონი, 1<sup>1</sup> მუხლი, „ი“ ქვეპუნქტი.

<sup>48</sup> „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის (2005 წლის 06 აპრილამდე მოქმედი რედაქციის) მე-3 მუხლი, 1-ლი პუნქტი).

ისი სახელმწიფო ორგანოს მიერ გამოცემული აქტი, რომლითაც გამოვლენილი იქნება სახელმწიფოს ნება დევნილთა კომპაქტურად თუ ინდივიდუალურად განსახლების თაობაზე [...].<sup>49</sup>

სასამართლომ ასევე განმარტა, რომ დევნილის მოწმობები, სადაც კომპაქტურად განსახლების ობიექტის მისამართები იყო მითითებული, არ ჩაითვლებოდა იმ სათანადო საბუთად, რომლითაც მათ მიეცათ სადავო შენობაში ცხოვრების ნებართვა. [...] დევნილის მოწმობა არის დოკუმენტი, რომლითაც პირს ენიჭება დევნილის სტატუსი და ის არ არის დევნილის საცხოვრებელი ადგილის განმსაზღვრელი თუ საცხოვრებელი ადგილის დაკავების უფლებამოსილების მიმნიჭებელი დოკუმენტი [...].<sup>50</sup>

სასამართლოს პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ კონკრეტული შენობის სტატუსის დასადგენად, სასამართლო იყენებდა ფორმალისტურ მიდგომას, რაც კანონით გარანტირებული უფლების დარღვევას იწვევდა.

ბოლო წლებში აღნიშნული პრაქტიკა გარკვეულწილად შეიცვალა, რასაც ხელი შეუწყო ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ საქმეზე „სალინაძე და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ“ დადგენილმა სტანდარტმა. 2011 წლის გადაწყვეტილებაში<sup>51</sup> თბილისის სააპელაციო სასამართლომ სწორედ აღნიშნულ პრაქტიკაზე დაყრდნობით განმარტა, რომ **კონკრეტულ შემთხვევაში, სახელმწიფოს მხრიდან იმის აღიარება, რომ სადავო შენობა-ნაგებობა წარმოადგენდა დევნილთა კომპაქტური განსახლების ობიექტს, საკმარისი საფუძველი იყო იმისათვის, რომ აღნიშნულ შენობაში დევნილების განსახლება მიჩნეულიყო კანონიერად, რაც იმას ნიშნავს, მსგავს შემთხვევებში, დევნილები სარგებლობენ სამოქალაქო კანონმდებლობით მოცემული მფლობელობის წესებით დაცული უფლებებით.**

<sup>49</sup> თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2009 წლის 18 ივნისის გადაწყვეტილება საქმეზე #2/77-08.

<sup>50</sup> თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2009 წლის 9 მარტის გადაწყვეტილება #2/119-07. აღნიშნული გადაწყვეტილება გასაჩივრდა სააპელაციო წესით. სააპელაციო სასამართლომ სრულად გაიზიარა პირველი ინსტანციის სასამართლოს არგუმენტები, ხოლო უზენაესმა სასამართლომ დაუშვებლად ცნო აღნიშნული საქმე.

<sup>51</sup> იხ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2011 წლის 29 ივნისის განჩინება საქმეზე #ას-944-982-2011.

სახელმწიფოს მხრიდან ფორმალური პროცედურების დაუცველად დევნილების განსახლება სადავო შენობა-ნაგებობაში სააპელაციო სასამართლომ არ მიიჩნია დევნილების მხრიდან ფართობის თვითნებურად, კანონის დარღვევით დაკავებად.

სააპელაციო სასამართლომ მიუთითა „იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტზე (დავის განხილვისას არსებული რედაქცია) და განმარტა, რომ სახელმწიფო უზრუნველყოფს დევნილს დროებითი საცხოვრებელი ფართით. სამინისტრო ახორციელებს დევნილთა განსახლებას სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოების მიერ, დევნილთა დროებითი განსახლებისათვის გამოყოფილი საცხოვრებელი ფართის ფარგლებში.

სააპელაციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ ობიექტისათვის კომპაქტურად განსახლების ობიექტის სტატუსის მინიჭება სახელმწიფოს უფლებამოსილებაა, ვინაიდან სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებას წარმოადგენს იძულებით გადაადგილებული პირებისათვის დევნილის სტატუსის მინიჭება, „იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედების რეჟიმში მოქცევა და საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფა.

სასამართლოს მსჯელობის თანახმად, შენობის კომპაქტურად განსახლების ობიექტად მიჩნევისა და, შესაბამისად, კანონით დადგენილი გარანტიების გასაზრცელებლად [...] აუცილებელია, დადგინდეს დევნილთა სანყისი შესახლების მართლზომიერება და კანონშესაბამისობა. სანყისი შესახლების მართლზომიერება გულისხმობს სახელმწიფოს ნებითა და მოქმედებით საცხოვრებელი ფართის დათმობას, ხოლო კანონშესაბამისობაში იგულისხმება სახელმწიფოს მიერ ფართის გამოყოფა კანონით დადგენილი დანაწესის მიხედვით – თავისუფალ მდგომარეობაში, მხოლოდ დევნილთა დროებითი განსახლების მიზნებისათვის, იმგვარად, რომ აღნიშნული ფართით სარგებლობა ემსახურებოდეს მხოლოდ დევნილთა ბინით უზრუნველყოფას და არ უნდა იქნეს შეცილებული სხვა მესამე პირთა მიერ დევნილთა განსახლების პერიოდში. სახელმწიფო საკუთრების ობიექტში დევნილის განთავსებაში იგულისხმება, რომ იგი აღნიშნულ ობიექტში განთავსებულია

მის პირვანდელ საცხოვრებელ ადგილზე დაბრუნებამდე, თუ, რა თქმა უნდა, თვით სახელმწიფო არ შესთავაზებს მას ალტერნატიულ ფართს ან ფულად კომპენსაციას.

სასამართლომ ამავე გადაწყვეტილებაში ერთმანეთისაგან განსახვავა შემთხვევები, როდესაც: 1) სახელმწიფო მესამე პირთა საკუთრების ობიექტში ასახლებს დევნილებს; 2) როდესაც თავისი საკუთრების ობიექტში ასახლებს მათ, თუმცა, აღნიშნულ ფართს შემდგომ კერძო პირებზე ასხვისებს.

**იმ შემთხვევაში, თუ დევნილთა კონკრეტულ შენობაში განსახლების შემდგომ, სახელმწიფომ გაასხვისა შენობა კერძო მესაკუთრეზე, მასში მცხოვრები დევნილების მიმართ კვლავ გრძელდება იგივე რეჟიმი, რაც გასხვისებამდე არსებობდა.** სასამართლომ აღნიშნა, რომ თუ [...] უძრავი ქონების შეძენის დროს მოსარჩელისათვის ცნობილი იყო, რომ სადავო ფართში ჩასახლებულნი იყვნენ იძულებით გადაადგილებული პირები, მოსარჩელის საკუთრებაში უფლებრივად ნაკლიანი ნივთი გადავიდა [...].

სასამართლომ მიუთითა, რომ მყიდველს არ წარმოეშობა უფლებები ნივთის ნაკლის გამო, თუ ხელშეკრულების დადების მომენტში მან იცოდა ამის შესახებ,<sup>52</sup> მითუმეტეს, თუ ნივთის ნაკლი კანონისმიერი პირობაა. კანონის თანახმად, [...] საქართველოს შესაბამის ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის აღდგენამდე, დევნილთა კომპაქტური განსახლების ობიექტიდან არ ხდება დევნილების გამოსახლება. [...] სააპელაციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ მოცემულ შემთხვევაში, მყიდველის მიერ უნაკლო ნივთის მიღება დამოკიდებულია სახელმწიფოს მიერ დევნილებთან წერილობითი შეთანხმების დადებაზე, დევნილებისათვის შესაბამისი ფართის გამოყოფასა ან შესაბამისი კომპენსაციის გადახდაზე. **სახელმწიფოს მხრიდან აღნიშნული ქმედების განხორციელებამდე მესაკუთრე რჩება კანონისმიერი ბოჭვის ფარგლებში და მესაკუთრის უპირატეს უფლებას, მოსთხოვოს მფლობელს ფართის გამოთავისუფლება, ნაკლიანს ხდის კანონისმიერი პირობა, კომპაქტური ჩასახლებიდან არ გამოსახლდნენ დევნილები შესაბამისი ფართით უზრუნველყოფის ან ანაზღაურების პირობის გარეშე.**

<sup>52</sup> საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, 494-ე მუხლი, მე-2 ნაწილი.



სააპელაციო სასამართლოს შეფასებით, იმის გათვალისწინებით, რომ სადავო შენობა წარმოადგენდა კომპაქტური განსახლების ობიექტს, აღნიშნულ ობიექტში დროებით ჩასახლებულ დევნილებსა და მესაკუთრეს შორის ურთიერთობა არ ექცეოდა იმგვარ რეჟიმში, რომლის მიხედვითაც, მესაკუთრეს შეუძლია, მფლობელს მოსთხოვოს ნივთის უკან დაბრუნება. სასამართლომ მიიჩნია, რომ დევნილებს ჰქონდათ სადავო ფართის ფლობის უფლება და აღნიშნული უფლების კანონისმიერ საფუძველს წარმოადგენდა იძულებით გადაადგილებული პირების – დევნილების შესახებ საქართველოს კანონი. სასამართლომ განმარტა, რომ ამავე კანონის მიხედვით, დევნილები მაშინ დაკარგავენ აღნიშნული ობიექტის მართლზომიერი მფლობელის სტატუსს, როგორც კი სახელმწიფო მათ ალტერნატიულ ფართს ან ფართის სანაცვლო კომპენსაციას შესთავაზებს.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სააპელაციო სასამართლოს მოსაზრებით, მოცემული სამართალურთიერთობა არ იძლეოდა იმგვარი დასკვნის გაკეთების შესაძლებლობას, რომ სახელმწიფომ მასზე დაკისრებული ვალდებულება კერძო პირის საკუთრების შეზღუდვის ხარჯზე განახორციელა, რა დროსაც სახეზეა ორი კონსტიტუციური უფლების კონკურენცია და გამორიცხულია ერთის დაცვა მეორის დაუსაბუთებლად, უპირობოდ შეზღუდვის ხარჯზე. მოცემულ შემთხვევაში, ადგილი ჰქონდა სახელმწიფოს მიერ მასზე დაკისრებული კანონისმიერი ვალდებულების შესრულებას, რის შედეგადაც, ახალი მესაკუთრის საკუთრებაში ისეთ მდგომარეობაში გადავიდა ნივთი, რა მდგომარეობაშიც იგი ძველი მესაკუთრის ხელში იყო, ანუ ნაკლიანი. შემძენმა, იცოდა, რომ ნაკლიან ნივთს იძენდა, ხოლო ნაკლის გამოსწორება დამოკიდებული იყო არა გამყიდველის ან შემძენის ნებაზე, არამედ, კანონისმიერი ჩანაწერის შესაბამისად, სახელმწიფოს შესაძლებლობაზე, დაეკმაყოფილებინა დევნილი სხვა ალტერნატიული ფართით ან შეეთავაზებინა სათანადო კომპენსაცია.

სახელმწიფო საკუთრების ობიექტში დევნილის განთავსებისას იგულისხმება, რომ იგი აღნიშნულ ობიექტში განთავსებულია მის პირვანდელ საცხოვრებელ ადგილზე დაბრუნებამდე, თუ, რა თქმა უნდა, თვით სახელმწიფო არ უზრუნველყოფს მათთვის ალტერნატიული ფართების ან ფულადი კომპენსაციის შეთავაზებას.

რაც შეეხება შემთხვევას, როდესაც სახელმწიფო დევნილებს, თავისი ნებითა და მოქმედებით, სხვა მესამე პირთა შეთანხმების საფუძველზე, ამ უკანასკნელთა ანუ მესამე პირთა კერძო საკუთრებაში შეასახლებს, ასეთ შემთხვევაში, დროებითი განსახლება გარკვეული დროის მონაკვეთით უნდა იყოს შემოსახლვრული და „დევნილთა საცხოვრებელი სადგომით დროებითი უზრუნველყოფა“ არ უნდა იქნეს გაგებული, როგორც მესამე პირთა საკუთრების უფლების შეზღუდვა უსასრულოდ, იმ მოლოდინით, რომ სამომავლოდ აღნიშნული პირები დაბრუნდებიან თავიანთ მუდმივ ადგილსამყოფელზე. სხვა მესამე პირთა თანხმობა, შესახლებულ იქნეს დევნილი მის საცხოვრებელ სადგომში, არ უნდა იყოს ინტერპრეტირებული, როგორც მისი თანხმობა, დევნილის პირვანდელ, იძულებით გადაადგილებამდე არსებულ საცხოვრებელ სადგომში დაბრუნებამდე შეიზღუდოს საკუთრების უფლება, ვინაიდან, ამგვარი შეთანხმების არსებობის შემთხვევაშიც კი, გარიგება არ შეიძლება იყოს დამოკიდებული სამომავლო და უცნობ მოვლენაზე. აღნიშნული პირობა გარიგებას ბათილად აქცევს და მესაკუთრეს ანიჭებს უფლებას, მოითხოვოს თავისი საკუთრებით შეუზღუდავი სარგებლობა, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც აღნიშნული მესამე პირი სახელმწიფოსაგან სხვა სანაცვლო სიკეთეს იღებს კომპენსაციის ან სხვა საცხოვრებელი სადგომით უზრუნველყოფის სახით. ასეთ შემთხვევაში, სახელმწიფოს წარმოეშობა ვალდებულება, უზრუნველყოს დევნილი სხვა საცხოვრებელი სადგომით ან, აუნაზღაუროს მესაკუთრეს საკუთარი ქონებით სარგებლობის შეზღუდვა.

## დასკვნა

როგორც ვნახეთ, შენობის კომპაქტურად განსახლების ობიექტად მიჩნევის და, შესაბამისად, მართლზომიერი მფლობელობის დადგენისას (რაც გამოსახლებასთან დაკავშირებულ საქმეებზე გადამწყვეტ მნიშვნელობას იძენს) სასამართლო არაერთგვაროვან განმარტებებს მიმართავდა. ხშირად სასამართლო ამ საკითხს ფორმალისტურად უდგებოდა, თუმცა, ერთ-ერთ ბოლო საქმეზე სასამართლომ საკმაოდ ფართოდ განმარტა კომპაქტურად განსახლების ობიექტის კრიტერიუმები. აღნიშნული პრაქტიკის მიხედვით, შესაძლოა გამოეყოთ რამდენიმე მნიშვნელოვანი მონტი:

- შენობის კომპაქტურად განსახლების ობიექტად მიჩნევისა და, შესაბამისად, კანონით დადგენილი გარანტიების გასაწვრცელებლად, აუცილებელია, დადგინდეს დევნილთა საწყისი შესახლების მართლზომიერება და კანონშესაბამისობა;
- კონკრეტულ შემთხვევაში, სახელმწიფოს მხრიდან იმის აღიარება, რომ სადავო შენობა-ნაგებობა წარმოადგენს დევნილთა კომპაქტურად განსახლების ობიექტს, საკმარისი საფუძველია იმისათვის, რომ აღნიშნულ შენობაში დევნილების განსახლება კანონიერად იყოს მიჩნეული;
- იმ შემთხვევაში, თუ დევნილთა კონკრეტულ შენობაში განსახლების შემდგომ, სახელმწიფომ გაასხვისა შენობა კერძო მესაკუთრეზე (და შემდგომ იცოდა, რომ შენობა დევნილების საცხოვრებელს წარმოადგენდა), მასში მცხოვრები დევნილების მიმართ კვლავ გრძელდება იგივე რეჟიმი, რაც გასხვისებამდე არსებობდა.

## თავი 5. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა

### შესავალი

აღნიშნულ თავში მიმოხილულია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ განხილული საქმე – სალინაძე და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ. მოცემულ საქმეზე სასამართლომ მნიშვნელოვანი განმარტებები გააკეთა მფლობელობასა და გამოსახლების პროცედურებთან დაკავშირებით, ამიტომ გადავწყვიტეთ, მოკლედ წარმოგვედგინა ევროპული სასამართლოს მიერ ამ საქმეზე დადგენილი სტანდარტი.

### 5.1. საქმე „სალინაძე და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ“

მოცემულ საქმეზე განმცხადებლები (სალინაძეების ოჯახი) ადასტურებდნენ, რომ იყვნენ აფხაზეთიდან დევნილები და 1994 წლიდან ცხოვრობდნენ შინაგან საქმეთა სამინისტროს კუთვნილ კოტეჯში. აღნიშნული დროიდან მათ დაიწყო კოტეჯით და მისი მიმდებარე ტერიტორიით სარგებლობა, დარგეს ხილი და სხვა. 2000 წელს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ გაცემული წერილით დასტურდებოდა, რომ სალინაძეების ოჯახი კოტეჯში დასახლდა 1994 წელს შინაგან საქმეთა მინისტრის მიერ გაცემული ბრძანების საფუძველზე, რომელიც ემყარებოდა „იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონს. 2004 წელს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ, ყოველგვარი წერილობითი დოკუმენტის წარდგენის გარეშე, განახორციელა სალინაძეების ოჯახის კოტეჯიდან იძულებითი გამოსახლება.

გამოსახლების შემდგომ ბ.სალინაძემ სამოქალაქო სარჩელი შეიტანა შინაგან საქმეთა სამინისტროს წინააღმდეგ და კოტეჯზე მფლობელობის აღდგენა მოითხოვა. პირველი ინსტანციის სასამართლომ მისი მოთხოვნა დააკმაყოფილა, თუმცა, სააპელაციო სასამართლომ გააუქმა აღნიშნული გადაწყვეტილება. ხოლო უზენაესმა სასამართლომ ასევე ძალაში დატოვა სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება.

მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის საფუძველად სასამართლო უთითებდა შემდეგს:

- იმის გამო, რომ ვერ იქნა წარდგენილი შესაბამისი ორგანოს სამართლებრივი გადაწყვეტილება, რომელიც დაადასტურებდა 1994 წელს მოსარჩელის მიერ კოტეჯის დაკავებას, მის მიერ კოტეჯის შემდგომი ფლობა არ შეიძლება ჩაითვალოს კეთილსინდისიერ ქმედებად.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2000 წელს გაცემულ წერილთან დაკავშირებით (სადაც მითითებული იყო, რომ სალინაძეების ოჯახი კოტეჯში დასახლდა 1994 წელს, შინაგან საქმეთა მინისტრის წერილობითი დასტურის საფუძველზე), უზენაესმა სასამართლომ განმარტა, რომ ეს იურიდიული ძალის მქონე დოკუმენტად არ ჩაითვლებოდა, რადგან მხოლოდ სახელმწიფო ქონების მართვის სამინისტროს გააჩნდა კერძო პირებთან ასეთი ტიპის გარიგებების დადების კომპეტენცია. უზენაესმა სასამართლომ ასევე მიუთითა, რომ კანონის თანახმად, დევნილთა საცხოვრებლით დაკმაყოფილების კომპეტენცია საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს ჰქონდა. ვინაიდან, აღნიშნულ სამინისტროს არ შეუთავაზებია კოტეჯი სალინაძეების ოჯახისათვის, შესაბამისად, ამ შემთხვევაში არ ვრცელდებოდა „იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონში საცხოვრებელთან დაკავშირებით მოცემული გარანტიები.

კოტეჯის მფლობელობასთან დაკავშირებით, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ განმარტა შემდეგი:

- რომც დავუშვათ, რომ არსებობდა კოტეჯის პირველი განმცხადებლისათვის გადაცემის უფრო შესაფერისი ფორმალური პროცედურა, რაც შეიძლებოდა ყოფილიყო კერძო სამართლის ჩვეულებრივი გარიგება და არ შეეხებოდა სასიცოცხლო მნიშვნელობის საჯარო ინტერესებს, სამინისტროს მიერ ჩადენილი ეს შეცდომა არ შეიძლება მიენეროს განმცხადებელს და არ იძლევა ისეთი დასკვნის გაკეთების შესაძლებლობას, თითქოს იგი თვითნებურად შესახლდა კოტეჯში;
- მნიშვნელოვანია ისტორიული კონტექსტი, რომლის პირობებშიც ჰქონდა ადგილი საქმეში არსებულ ფაქტებს. სასამართლო ითვალისწინებს მოსაზრებას, რომ 1993-1994 წლებში საქა-

რთველოში არსებული ჰუმანიტარული კრიზისიდან გამომდინარე, რა დროსაც ცენტრალურ ხელისუფლებას უნდა დაეხმებინა აფხაზეთიდან იძულებით გადაადგილებული 300.000-მდე პირი, ნაკლებად რეალისტური იყო მთავრობის მიერ ყველა ფორმალობის დაცვა ბინების გამოყოფის საკითხთან დაკავშირებით;

- სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის თანახმად, უმთავრესი მნიშვნელობა აქვს უწყებების მხრიდან მკაფიოდ გამოხატულ ტოლერანტობას განმცხადებლის მიერ კოტეჯის და მიმდებარე მიწის ნაკვეთის ექსკლუზიური, შეუფერხებელი და ღია სარგებლობის ფაქტისადმი ათ წელზე მეტი ხნის განმავლობაში;
- სასამართლო დამატებით მნიშვნელობას ანიჭებს იმ ფაქტს, რომ სამინისტროს მიერ კოტეჯის დროებით თავშესაფრად გადაცემის შემდგომ, სახელმწიფომ, სხვადასხვა ნორმატიული აქტის შემოღებით, დაამტკიცა იძულებით გადაადგილებულ პირთა უფლებები საბინაო საკითხებში და შეიმუშავა სტაბილური გარანტიები მათ დასაცავად. ყველაზე ცნობილი და ავტორიტეტული მათ შორის იყო იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ საქართველოს კანონი რომელიც აღიარებდა, რომ დევნილთა მიერ საცხოვრებლის კეთილსინდისიერი ფლობა წარმოადგენდა მატერიალურ / ფინანსურ უფლებას. ამგვარად, შეუძლებელი იყო იძულებით გადაადგილებული პირის საცხოვრებლიდან გამოსახლება მისი ნების წინააღმდეგ, ალტერნატიული თავშესაფრის ან ფულადი კომპენსაციის შეთავაზების გარეშე.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს შეფასებასთან დაკავშირებით, რომ დევნილთა საცხოვრებლით დაკმაყოფილების კომპეტენცია მხოლოდ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს ჰქონდა, ევროპულმა სასამართლომ განმარტა:

- სასამართლოსათვის დასანანია იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა შესახებ კანონის ასეთი ფორმალისტური ინტერპრეტაცია, რომლის არსიც აბსოლუტურად სანინაალმდეგოს გულისხმობდა – იძულებით გადაადგილებულ პირთა

უფლებების, მათ შორის, ბინით უზრუნველყოფის უფლების დადასტურებას სახელმწიფოს, როგორც ერთი მთლიანის, და არა რომელიმე კონკრეტული აღმასრულებელი უწყების მიერ.

გამოსახლების პროცედურებთან დაკავშირებით, სასამართლომ განმარტა:

- შინაგან საქმეთა სამინისტროსათვის კოტეჯის განმცხადებლის მფლობელობიდან დაბრუნების ერთადერთი კანონიერი გზა იყო შეჯიბრებითობის პრინციპის დაცვით გამართული პროცესი სასამართლოში. როდესაც სასამართლო გასცემდა პირველი განმცხადებლისათვის მფლობელობის ჩამორთმევის ნებართვას, მხოლოდ მაშინ იქნებოდა შესაძლებელი გამოსახლების პროცედურების წარმართვა;
- სამინისტრომ კოტეჯის ჩამორთმევა განახორციელა სასამართლოს ნებართვის გარეშე. შეჯიბრებითობის პრინციპის დაცვით წარმართული პროცესი, რომელიც მხარეებს საშუალებას მისცემდა, გამოეყენებინათ ეფექტური პროცესუალური დამცავი ზომები თვითნებური ქმედებების წინააღმდეგ, ადგილობრივი კანონმდებლობის თანახმად, უნდა ყოფილიყო აღნიშნული ჩარევის წინმსწრები.

ზემოთ მოყვანილი დასკვნების ფონზე, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ ჩარევა პირველი განმცხადებლის (ბ.სალინაძე) მიერ მფლობელობის მშვიდობიან სარგებლობაში, იყო უკანონო, ხოლო მომყოლი სამართლებრივი განხილვა, რომელიც ატარებდა თვითნებურ ხასიათს, უტოლდებოდა სამართლიანობის უარყოფას.

## შემაჯამებელი დასკვნა და რეკომენდაციები

წარმოდგენილმა ანალიზმა შესაძლებელი გახადა, გვეჩვენებინა ის ძირითადი ხარვეზები, რითაც დევნილთა საცხოვრებლის უფლების რეალიზებასთან დაკავშირებით ქვეყნის შიდა მექანიზმები ხასიათდება. ამასთან, ამ მიმართულებით სასამართლო გადაწყვეტილებების შესწავლამ მოგვცა შესაძლებლობა, გამოგვეკვეთა, თუ როგორ აისახება არსებული ხარვეზები კონკრეტულ გადაწყვეტილებებში. კვლევამ აჩვენა, რომ ზოგ შემთხვევაში ნორმის ბუნდოვანი შინაარსი სხვადასხვა ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას იძლევა, თუმცა, ხშირად პრობლემა გამონვეულია იმით, რომ სათანადო საცხოვრებლის მნიშვნელოვანი ასპექტები შიდა მექანიზმებში არ არის ასახული.

დევნილთა საცხოვრებლის უფლების შიდა ნორმატიული აქტებით აღიარების მიუხედავად, არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული ის სტანდარტები, რასაც სათანადო საცხოვრებელი უნდა აკმაყოფილებდეს. სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქმის განხილვისას სასამართლო ვინაობა განმარტავდა სამართლებრივ ნორმებს, სახელმწიფო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიზნებსა და ამოცანებს და აქცენტს არ აკეთებდა პირის ინდივიდუალურ საჭიროებებზე, რაც პირს სახელმწიფოს მხრიდან განსაკუთრებული მზრუნველობის ქვეშ აქცევს.

ამ მიმართებით აუცილებელია:

- მოხდეს სათანადო საცხოვრებლის (მისი ყველა ასპექტის გათვალისწინებით) კონკრეტული კრიტერიუმების ასახვა შიდა ნორმატიულ აქტებში;
- დევნილთა განსახლებისას, სახელმწიფომ უნდა გაითვალისწინოს მათი ინტეგრაციის ადგილი და განსაკუთრებული საჭიროებები.

ანალიზმა აჩვენა, რომ შეზღუდულია დევნილთა დაუსაბუთებელი გამოსახლებისაგან დაცვის ის გარანტიები, რომლებიც ეროვნულ კანონმდებლობაშია მოცემული. იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც დევნილი ადასტურებს საცხოვრებელი ფართის მართლობიერად ფლობის ფაქტს, სასამართლოს განმარტების შესაბამისად, გამოსახლების მიზანშეწონილად მიჩნევა დამოკიდებულია საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძუ-



ლებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს შეფასებაზე. სასამართლომ ასევე სამინისტროს შეფასების ფარგლებში მოაქცია ის თუ, რამდენად არის შეთავაზებული საცხოვრებელი ფართი თუ ფულადი თანხა დაკავებული საცხოვრებელი ფართის ტოლფასი და ინვესს თუ არა დევნილის მდგომარეობის გაუარესებას. გამოსახლებასთან დაკავშირებით მიღებული აქტის გასაჩივრების არსებული მექანიზმი არაეფექტურია. მსგავსი მექანიზმის პირობებში, ვერ ხერხდება უფლების დროებითი დაცვა და მოსალოდნელი შედეგების თავიდან აცილება დავის დასრულებამდე.

აღსანიშნავია ისიც, რომ პოლიციის მეშვეობით იძულებითი გამოსახლების ის პროცედურები, რომლებიც კანონმდებლობითაა გათვალისწინებული, სრულად არ შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს. არ არის განსაზღვრული წინასწარი კონსულტაციებისა და ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულება, კლიმატური პირობების გათვალისწინებით გამოსახლების პროცესის რეგულირების წესი. გაფრთხილების ჩაბარების შემდგომ, უშუალოდ გამოსახლების პროცედურების დაწყებამდე, არ არის დადგენილი გონივრული ვადა და სხვა.

არსებული ხარვეზების გამოსასწორებლად აუცილებელია:

- კანონმდებლობით დარეგულირდეს გამოსახლების იმგვარი პროცედურები, რომლებიც შესაბამისობაში იქნება საერთაშორისო სტანდარტებთან. მათ შორის, პოლიციის გაფრთხილების ჩაბარებიდან სავარაუდო ხელმყოფის უშუალო გამოსახლებამდე განისაზღვროს გონივრული ვადა.

# დანართი №1

## დანართი №1

2011/11.12 18.12.12.

გო

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან  
იძულებით გადაადგილებულ პირთა,  
განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო



MINISTRY OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS  
FROM THE OCCUPIED TERRITORIES,  
ACCOMMODATION AND REFUGEES OF GEORGIA

0177, ქ. თბილისი, თამარაშვილის ქ. 15<sup>ა</sup>  
15<sup>ა</sup>, Tamarashvili str., 0177, Tbilisi, Georgia

ტელ./Tel.: (995 32) 31-15-85  
ცხელი ხაზი/Hotline: (995 32) 43-11-00  
ფაქსი/Fax: (995 32) 31-15-96

www.mra.gov.ge

N 05/02-12/15328  
15/12/2012

15328-05/02-12-2-201212151512



საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის  
თავმჯდომარეს ქალბატონ თამარ ჩუგოშვილს

ქალბატონო თამარ,

თქვენი, 07.11.2012 წლის №გ-04/24-12 წერილის საფუძველზე გამოგზავნილ პასუხში,  
რომელიც ეხებოდა იძულებით გადაადგილებული პირების შესახებ საჯარო ინფორმაცია,  
გაიპარა (შექანიკური) შეცდომა.

განმეორებით გეგზავნებათ 07.11.2012 წლის №გ-04/24-12 წერილის პასუხი.

1. დღეის მდგომარეობით იძულებით გადაადგილებული პირის სტატუსი მინიჭებული აქვს 268 405 დევნილს;
2. დაკმაყოფილებულია გრძელვადიანი საცხოვრებელი ფართით 27 202 ოჯახი - 82 559 პირი, კომპენსაციით დაკმაყოფილებულია 5263 ოჯახი - 12 429 პირი;
3. კერძო სექტორში რეგისტრირებული დევნილებიდან გრძელვადიანი საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილდნენ: ახალშენებულ კორპუსებში ან აშენებულ კარკასებში - 3007 პირი (1158 ოჯახი) სოფლად, კერძო სახლებით - 356 პირი (89 ოჯახი) 2008 წლის ომის შედეგად საკომპენსაციო თანხით - 4988 პირი .

პატივისცემით

მარინა ფოჩუა,

დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე

დევნილთა საკითხების დეპარტამენტი

15.06.12  
ქო/75.12



მო

თბილისის საქალაქო სასამართლო

№ 1720

12 ივნისი, 2012 წელი

ქალბატონ თამარ ჩუგოშვილს  
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის თავმჯდომარეს

მის: ქ. თბილისი, ჯ. კახიძის №15

(თქვენი 05.06.2012წ. №გ-04/222-12 სასამართლოში რეგ. 07.06.2012წ/№1-7822 განცხადების პასუხად)

ქალბატონო თამარ,

გაცნობებთ, რომ თქვენს მიერ გამოთხოვილი ინფორმაციის მოძიებისათვის, საჭიროა საქმეების სისტემატიზაცია და საარქივო დამუშავება, რაც შოითხოვს საქმოდ დიდ დროს. გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ სასამართლო თავის საქმიანობას ახორციელებს მოქმედი კანონმდებლობის საფუძველზე. შესაბამისად, სასამართლოს აპარატი დაკავებულია სასამართლოსთვის კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების შესრულებით. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ამ ტიპის საქმეების დამუშავება და ამ მიზნით სასამართლოს ადმინისტრაციული პერსონალის ძირითადი რესურსების მობილიზება, ამ ეტაპზე არ წარმოადგენს სასამართლოს საქმიანობისათვის აუცილებელ საჭიროებას.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, სასამართლო მოკლებულია ინფორმაციის მოთხოვნილი ფორმით მოწოდების შესაძლებლობას.

ამასთან გაცნობებთ, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 41-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილება შეკიდოდათ გასაჩივრობთ მისი ოფიციალური წესით გაცნობის დღიდან ერთი თვის ვადაში ზემდგომ თანამდებობის პირთან.

პატივისცემით,

ლევან მიქაბერიძე

კანცელარიის განყოფილების  
ადმინისტრაციულ საქმეთა სექტორის უფროსი