

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

ღევნილთა სახსოვრებლით უზრუნველყოფის სახელმწიფო პოლიტიკა



**დევნილთა საცხოვრებელი
უზრუნველყოფის
სახელმწიფო პოლიტიკა**

თბილისი
2014

კვლევა მომზადებულია შვედეთის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (Sida) მიერ დაფინანსებული პროექტის – „დევნილობასთან 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 ქურაოვანიძე

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

**გამოცემაზე პასუხისმგებელი: თამარ გვარამაძე
ნონა ქურაოვანიძე**



აიწყო და დაკაბადონდა
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში.
ჯ. კახიძის ქ. 15 თბილისი 0102 საქართველო
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01
ტირაჟი: 200 ც.

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

© 2014, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

ს ა რ ჩ ე ვ ი

რეზიუმე	5
შესავალი	9
საკითხის აქტუალურობა	9
მეთოდოლოგია	10
1. სახელმწიფოს ვალდებულებები და სათანადო საცხოვრებელი	11
1.1. დაბრუნება, როგორც საუკეთესო გადაწყვეტა	11
1.2. სახელმწიფოს ვალდებულება დევნილთა საცხოვრებლით დაკმაყოფილების მიმართულებით ...	13
1.3. საქართველოს კანონმდებლობა სათანადო საცხოვრებლით უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით	14
1.4. დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმების ძირითადი მიმართულებები ...	17
1.5. გრძელვადიანი საცხოვრებლით დაკმაყოფილების ფორმები	19
2. დევნილთა ხელახალი რეგისტრაცია	20
2.1. დევნილთა რეგისტრაცია, როგორც განსახლების პოლიტიკის უკეთ დაგეგმვის მექანიზმი	21
2.2. რეგისტრაციის შედეგები	22
3. პრივატიზაცია	25
3.1. პრივატიზაციის პროცესში გამოვლენილი პრობლემები	25
3.2. სასამართლო პრეცედენტები პრივატიზაციის ხელშეკრულებების ნაკლოვანებებთან დაკავშირებით	28

3.3. დ.ღ.-ს საქმე	29
4. დევნილთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფის წესი, ცალკეულ ობიექტებში საცხოვრებლის განაწილებისას გამოყენებული კრიტერიუმების ანალიზი და გამომვლენილი ხარვეზები	32
4.1. დევნილთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფის წესი ...	32
4.2. ბათუმი, ბენზეს დასახლება	34
4.3. ყვარლის ქ. №101	36
4.4. გლდანი მე-3 მ/რ. „ყოფილი პოლიციის შენობა“	37
4.5. შესწავლილი ობიექტების შედეგების ჯამური ანალიზი	39
4.6. ქირა, როგორც კრიტერიუმი	40
4.7. რეგისტრაციის ადგილი, როგორც კრიტერიუმი	41
4.8. გასაჩივრების მექანიზმები	41
შემაჯავებელი დასკვნა და რეკომენდაციები	42
დანართები	44

რეზიუმე

2014 წლის ივნისის მდგომარეობით, საქართველოში რეგისტრირებულია 256 843 იძულებით გადაადგილებული პირი, ხოლო დევნილი ოჯახების რიცხვი 84 833-ს შეადგენს. მათგან მხოლოდ 23 420 ოჯახია დაკმაყოფილებული გრძელვადიანი საცხოვრებელი ფართით, ხოლო 5 108 ოჯახს საცხოვრებლის შესაძენად მიღებული აქვს ფულადი კომპენსაცია.¹ აღნიშნული ციფრები მეტყველებს, რომ დევნილთა საცხოვრებლით დაკმაყოფილება მომავალ წლებშიც მნიშვნელოვან გამოწვევად დარჩება.

სახელმწიფოს აკისრია სათანადო საცხოვრებლის უფლების განხორციელების ვალდებულება, რომლის თანდათანობით რეალიზება ქვეყნის რესურსებზეა დამოკიდებული. ამასთან, რესურსების ნაკლებობა არ ათავისუფლებს სახელმწიფოს აღნიშნული უფლების რეალიზების მინიმალური ვალდებულებებისგან. სათანადო საცხოვრებლის უფლების აღიარება სახელმწიფოს ავალდებულებს, განახორციელოს ღონისძიებები, რათა უზრუნველყოს აღიარებული უფლების რეალიზება ყველა სათანადო, მათ შორის, საკანონმდებლო საშუალებით.

მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოს სათანადო საცხოვრებლით უზრუნველყოფის ვალდებულება საერთაშორისო ხელშეკრულებების საფუძველზე არაერთი წელია აღიარებული აქვს, კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოების გზაზე მნიშვნელოვან ნაბიჯს წარმოადგენდა დევნილთა უფლებრივი და სამართლებრივი მდგომარეობის მარეგულირებელ ახალ კანონში სათანადო საცხოვრებლის განმარტება და დევნილის სათანადო საცხოვრებლით უზრუნველყოფის ვალდებულების ხაზგასმა.

აღნიშნული ვალდებულების შესასრულებლად არსებითი მნიშვნელობა აქვს დევნილთა საჭიროებების შესწავლას. განსაკუთრებით ეს ეხება ე.წ. „კერძო სექტორში“ მცხოვრებ დევნილებს. ერთ-ერთ სირთულედ, რაც აფერხებდა „კერძო სექტორში“ მცხოვრები დევნილების საჭიროებების კვლევას და მათი განსახლების დაგეგმვას, ძირითადად, მათი ზუსტი ადგილსამყოფლის დადგენის შეუძლებლობა სახელდებოდა, ვინაიდან მათი რეგისტრაციისა და ფაქტობრივი საცხოვრებელი ადგილი, გარკვეულ შემთხვევებში, ერთმანეთს არ ემთხვეოდა. 2013-

¹ წარმოდგენილი მონაცემები მოწოდებულია საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ და ასახავს 2014 წლის აგვისტოს მდგომარეობას;

2014 წლებში დევნილთა ხელახალმა რეგისტრაციამ შესაძლებელი გახადა მათი ფაქტობრივი ადგილსამყოფლის განსაზღვრა და სამინისტროს მონაცემთა ბაზაში არსებული ინფორმაციის განახლება. თუმცა, აღნიშნული ფაქტი, როგორც განსახლების პოლიტიკის უკეთ დაგეგმვის მექანიზმი, ვერ იქნა ეფექტურად გამოყენებული. რეგისტრაციის პროცესი იყო კარგი შესაძლებლობა იმისათვის, რომ სახელმწიფოს შეესწავლა დევნილთა მოლოდინები და საჭიროებები და, მიღებული ინფორმაციის გაანალიზების საფუძველზე, განესაზღვრა მომავალი წლების პოლიტიკა გრძელვადიანი განსახლების მიმართულებით. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ მონოდებული ინფორმაციით, მათ არ აქვთ მონაცემები იმის შესახებ, თუ რამდენ ოჯახს აქვს საკუთრებაში საცხოვრებელი ფართი ე.წ. „კერძო სექტორში“ რეგისტრირებულ დევნილთაგან. ასევე, სამინისტრო ვერ უზრუნველყოფს იმის იდენტიფიცირებას, თუ რამდენი ოჯახი იყო რეგისტრირებული ე.წ. „კერძო სექტორში“ იმ დევნილთაგან, რომლებიც დაკმაყოფილდნენ გრძელვადიანი საცხოვრებლით.² ამგვარ ვითარებაში, რთულია დევნილთა საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესების მიზნით სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღება და გრძელვადიანი განსახლების ალტერნატიული შესაძლებლობების შემუშავება.

გრძელვადიანი საცხოვრებლით დაკმაყოფილების მიმართულებით სახელმწიფო იყენებს ორ ფორმას – საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილებას და საცხოვრებლის შესაძენად ფულადი კომპენსაციის გადახდას. საცხოვრებლით დაკმაყოფილება, თავის მხრივ, მოიცავს რამდენიმე შესაძლებლობას: ყოფილი კომპაქტურად განსახლების ობიექტების დევნილთათვის საკუთრებაში გადაცემას (პრივატიზება); ახლად რეაბილიტირებულ ან აშენებულ საცხოვრებელ კორპუსში ბინით დაკმაყოფილებას; დევნილი ოჯახისათვის ინდივიდუალური სახლების შექმნას რეგიონებში. ამ დროისათვის გრძელვადიანი საცხოვრებლით დაკმაყოფილების დიდი წილი, სწორედ პრივატიზაციაზე მოდის.

სახელმწიფოს გადაწყვეტილება, მოეხდინა მის საკუთრებაში არსებული ქონების დევნილთათვის გადაცემა, თავისთავად პოზიტიურად უნდა შეფასდეს, თუმცა, აღნიშნულ პროცესში

² იხ. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს 2014 წლის 26 აგვისტოს წერილი #06-06/20808 (დანართი #1);

გამოვლენილმა ნაკლოვანებებმა, პროცესში ჩართული მხარეების არაკოორდინირებულმა მოქმედებებმა პრივატიზაციის პროცესი გარკვეულწილად არაეფექტური გახადა. 1) პრივატიზაციის საწყის ეტაპზე სახელმწიფოს ჰქონდა არასწორი წარმოდგენა, რომ კოლექტიურ ცენტრებში არსებული ფართების დევნილთათვის საკუთრებაში გადაცემა უთანაბრდებოდა სათანადო საცხოვრებლით დაკმაყოფილებას. შედეგად, რიგ შემთხვევებში, დევნილთა საკუთრებაში აღმოჩნდა ქონება, რომელიც სათანადო საცხოვრებლის მინიმალურ სტანდარტებს არ აკმაყოფილებს; 2) პრივატიზაციის დაწყების საწყის ეტაპზევე ერთ-ერთ მთავარ ხარვეზად დასახელდა გადანყვევტილების მიღებისას დევნილების ინფორმირებულობის ნაკლებობა. დევნილებს არ ჰქონდათ სათანადო ინფორმაცია პრივატიზაციის პროცესის შესახებ, ასევე იმის თაობაზე, თუ რა შედეგები შეიძლებოდა მოჰყოლოდა მათი მხრიდან პრივატიზაციაზე უარის თქმას და რა ალტერნატივები განიხილებოდა ასეთ შემთხვევაში მათი გრძელვადიანი საცხოვრებლით დაკმაყოფილებისთვის. ჩნდება კითხვები, რამდენად ნებაყოფლობითი იყო პრივატიზაციის პროცესი და ჰქონდათ თუ არა დევნილებს ინფორმირებული გადანყვევტილებების მიღების რეალური შესაძლებლობა; 3) 2013 წლამდე პრივატიზაციის ხელშეკრულება იდებოდა ოჯახის ერთ წევრთან (ე.წ. „ოჯახის უფროსთან“),³ შესაბამისად, ფართის მესაკუთრე ხდებოდა დევნილი ოჯახის ერთი წევრი, რომელსაც ეკისრებოდა ოჯახის დანარჩენი წევრების საცხოვრებლით უზრუნველყოფა. ამასთან, იმის განსაზღვრა, ოჯახის რომელი წევრი უნდა მიჩნეულიყო ე.წ. „ოჯახის უფროსად“, არ მოითხოვდა ოჯახის დანარჩენი წევრების წერილობით თანხმობას, რაც წინააღმდეგობაში მოდის კანონმდებლობასთან. 4) პრივატიზაციის პროცესს თან ახლდა ტექნიკური პრობლემები (მაგ. ხელშეკრულებებში არსებული უზუსტობები ფართის ოდენობის, ოჯახის შემადგენლობის შესახებ), საცხოვრებელი ფართების ნუმერაციის არარსებობა, არასრულყოფილი აზომვითი ნახაზები, პროცესში ჩართული უწყებების არაეფექტური თანამშრომლობა, რამაც გამოიწვია ის წელი ტემპები, რითაც პრივატიზაციის პროცესი ხასიათდება.

სახელმწიფოს გადანყვევტილება, ფართების განაწილება მოხდინა წინასწარ განსაზღვრული კრიტერიუმების საფუძველზე, დადებითად უნდა შეფასდეს. თუმცა, აქვე არსებობს კითხვები, რამდენად ეფექტურია არსებული კრიტერიუმები იმ ოჯახების

³ მეუღლეებს ასევე შეეძლოთ, თანასაკუთრებაში მიეღოთ საცხოვრებელი, თუმცა, ეს შესაძლებლობა თითქმის არავის გამოუყენებია;

იდენტიფიცირებისთვის, რომლებიც უპირატესად საჭიროებენ საცხოვრებლით დაკმაყოფილებას.

კვლევის ფარგლებში შესწავლილ სამ ობიექტზე, ჯამში, კრიტიკერიუმების მიხედვით, დაკმაყოფილდა 124 ოჯახი. ამათგან, 54 ოჯახს ქულები მიღებული ჰქონდა „საცხოვრებლის კრიტერიუმების“ მიხედვით, დანარჩენ შემთხვევაში, საცხოვრებელი ფართები განანილდა მხოლოდ „სოციალური კრიტერიუმების“ საფუძველზე. მათ შორის დომინირებდა „დაბალი შემოსავლი“ და „სოციალური მაჩვენებელი“. ასევე აღმოჩნდა, რომ უმრავლეს შემთხვევაში, როდესაც ოჯახს ენიჭება ქულა „დაბალი შემოსავლის“ კრიტერიუმით, ოჯახი ასევე აგროვებს ქულებს „სოციალური მაჩვენებლის“ კრიტერიუმებით. სამი ობიექტის შედეგები გვაფიქრებინებს, რომ კრიტერიუმების საფუძველზე საცხოვრებლის მიღების მეტი შანსი სწორედ იმ ოჯახებს აქვთ, რომლებიც ქულებს „სოციალური კრიტერიუმებით“ აგროვებენ, რაც აჩენს კითხვებს, რამდენად ითვალისწინებს ხსენებული კრიტერიუმები საცხოვრებლის საჭიროებებს ბინების განაწილების პროცესში.⁴

მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს აღნიშნულ პროცესში საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს ქმედება, რომლითაც აფერხებს გასაჩივრების მექანიზმის გამოყენების შესაძლებლობას. სამინისტრო, როგორც წესი, დროულად არ აგზავნის საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ მიღებულ წერილობით გადაწყვეტილებებს ადრესატ დევნილ ოჯახებთან, ან წერილობით გადაწყვეტილებას დევნილ ოჯახს გადასცემს მხოლოდ დევნილი ოჯახის მოთხოვნის შემთხვევაში. აღსანიშნავია ისიც, რომ წერილობით გადაწყვეტილებებში არ მითითება გასაჩივრების მექანიზმების შესახებ. სამინისტროს ამგვარი ქმედებების მასშტაბური ხასიათი აჩენს საფუძვლიან ვარაუდს, რომ სამინისტრო შეგნებულად არღვევს აღნიშნულ პროცედურებს, რათა შეამციროს მისივე გადაწყვეტილებების გასაჩივრების ალბათობა. სამინისტროს მიერ არჩეული ეს არასწორი პრაქტიკა მნიშვნელოვან დაბრკოლებებს უქმნის დევნილებს პროცედურული უფლების (გასაჩივრების გზით დაიცვან და აღიდგინონ უფლებები) რეალიზებისას.

კვლევაში განხილული საკითხების ანალიზმა აჩვენა, რომ სხვადასხვა მიმართულებით არსებული ხარვეზები აღნიშნული

⁴ იგულისხმება 2014 წლის სექტემბრისათვის მოქმედი რეგულაციები;

პროცესის შემაფერხებლად გვევლინება. ამიტომ მნიშვნელოვანია, სახელმწიფომ გადადგას შესაბამისი ნაბიჯები არსებული ნაკლოვანებების გამოსასწორებლად.

შესავალი

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია) 2012 წლიდან ახორციელებს პროექტს – „დევენილობასთან დაკავშირებული პრობლემების გადაწყვეტის ინოვაციური გზები“, რომელიც დაფინანსებულია შვედეთის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (Sida) მიერ და ხორციელდება ლტოლვილთა დანიის საბჭოს (DRC) მეშვეობით. პროექტის ძირითადი მიზანია დევნილთა სამართლებრივი დახმარების უზრუნველყოფა სხვადასხვა ფორმით. პროექტი მოიცავს დევნილთა სამართლებრივი მდგომარეობის გაანალიზებასაც. პროექტის ფარგლებში 2013 წელს საიამ უკვე გამოაქვეყნა ანგარიში, რომელიც შეეხებოდა საცხოვრებლის უფლებისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების ანალიზს.⁵ წინამდებარე კვლევა მის ერთგვარ გაგრძელებას წარმოადგენს. სახელმწიფოს მცდელობის მიუხედავად, უზრუნველყოფის დევნილი პირები საცხოვრებლით, დევნილთა განსახლება დღესაც ყველაზე აქტუალურ საკითხად რჩება. შევეცადეთ, კვლევაში გაგვეანალიზებინა სახელმწიფო პოლიტიკა დევნილთა საცხოვრებლით დაკმაყოფილების მიმართულებით, რაც შესაძლებლობას მოგვცემს, შევაფასოთ, თუ რამდენად ეფექტური იყო და არის სახელმწიფოს მიერ გადადგმული ნაბიჯები. ამის გააზრება, ასევე, კარგი შესაძლებლობაა შესაბამისი რეკომენდაციების განსასაზღვრად, რაც მომავალში დადებითად შეიძლება აისახოს ამ მიმართულებით გასატარებელ აქტივობებზე.

საკითხის აქტუალურობა

იძულებითი გადაადგილება მნიშვნელოვნად ცვლის დევნილი მოსახლეობის ცხოვრებას და ქვეყანას რთული ამოცანების პირისპირ აყენებს. ამგვარი გამოწვევების წინაშე საქართველო 1991 წელს გამოცხადებული დამოუკიდებლობის შემდგომ მალევე აღმოჩნდა, როდესაც ორ რეგიონში – სამხრეთ ოსეთსა

⁵ იხ. საიას კვლევები „დევნილთა უფლება სათანადო საცხოვრებელზე (სამართლებრივი ანალიზი, სასამართლო პრაქტიკის ძირითადი ტენდენციები“, 2013 წელი;

(1991-1992 წლები) და აფხაზეთში (1992-1993 წლები) სეპარატისტული კონფლიქტები დაიწყო, რამაც დაახლოებით 247 000⁶ პირი იძულებული გახადა, მიეტოვებინა მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი და ქვეყნის სხვა ნაწილში გადაადგილებულიყო.

იძულებით გადაადგილებულ პირთა ახალი ტალღა წარმოშვა 2008 წელს რუსეთის ფედერაციის მიერ საქართველოს წინააღმდეგ განხორციელებულმა სამხედრო აგრესიამ, რის შედეგად ცხინვალის რეგიონიდან, აჭარისა და გორის მუნიციპალიტეტების სხვადასხვა სოფლიდან, აგრეთვე, ქარელისა და კასპის რაიონებიდან პირველ ეტაპზე მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი 130 000-მა პირმა დატოვა. მათმა ნაწილმა მალევე შეძლო მუდმივ საცხოვრებელ ადგილას დაბრუნება, თუმცა, დაახლოებით 25 000-მდე პირი დევნილობაში დარჩა.

2014 წლის ივნისის მდგომარეობით, საქართველოში რეგისტრირებულია 256 843 დევნილი, მათგან 24 641 პირი დევნილია 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის შედეგად. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ მონო-დებული ინფორმაციის თანახმად, სულ რეგისტრირებულია 84 833 დევნილი ოჯახი, მათგან საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილებულია 23 420 ოჯახი, ხოლო 5 108 ოჯახს საცხოვრებლის შესაძენად მიღებული აქვს ფულადი კომპენსაცია⁷. აღნიშნული ციფრები მეტყველებს იმაზე, რომ დევნილთა საცხოვრებლით დაკმაყოფილება მომავალ წლებშიც მნიშვნელოვან გამოწვევად დარჩება.

მეთოდოლოგია

სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი ეფუძნება რელევანტური სამართლებრივი მექანიზმების შესწავლას. ასევე, კვლევაზე მუშაობისას საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროდან გამოთხოვნილ იქნა არაერთი ინფორმაცია. რაც შეეხება პრობლემურ საკითხებს, მათი იდენტიფიცირება განხორციელდა პროექტის ფარგლებში საიას მიერ დევნილი პირებისათვის განეული სამართლებრივი დახმარების პროცესში.

⁶ მონაცემები მოცემულია 2007 წლის მდგომარეობით;

⁷ მონაცემები მოცემულია 2014 წლის აგვისტოს მდგომარეობით;

კვლევაზე მუშაობისას ადგილი არ ჰქონია განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სირთულეებს, რაც გააძნელებდა მის მომზადებას, თუმცა, გარკვეულ სიძნელეს უკავშირდებოდა საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროდან საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვა. მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტრო უზრუნველყოფდა შესაბამისი ინფორმაციის მონოდებას, ცალკეულ შემთხვევაში, ადგილი ჰქონდა კანონით გათვალისწინებული ვადების დარღვევას ან/და ინფორმაციის არასრულყოფილი სახით წარმოდგენას, რაც დამატებით მიმართვის საჭიროებას წარმოშობდა.

1. სახელმწიფოს ვალდებულებები და სათანადო საცხოვრებელი

1.1. დაბრუნება, როგორც საუკეთესო გადაწყვეტა

სახელმწიფოს პასუხისმგებლობისა და დევნილთა უფლებების განსაზღვრის თვალსაზრისით ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საერთაშორისო დოკუმენტს წარმოადგენს გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპები იძულებით გადაადგილების შესახებ (შემდგომში „პრინციპები“)⁸.

პრინციპები, როგორც ხელისუფლების ორგანოების მოქმედების განმსაზღვრელი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წყარო, ალიარეზულია არა მხოლოდ ქვეყნის შიგნით შექმნილ დოკუმენტებში, ასევე საერთაშორისო დონეზეც. მაგალითად, გაეროს გენერალური ასამბლეის 2012 წლის 12 ივლისის რეზოლუცია – „აფხაზეთიდან, საქართველოსა და ცხინვალის რეგიონიდან/სამხრეთ ოსეთი, საქართველო იძულებით გადაადგილებულ პირთა და ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ“, რომელიც საქართველოს მიერ იქნა ინიცირებული, სრულად „ალიარებს სახელმძღვანელო პრინციპებს იძულებით გადაადგილების შესახებ, როგორც უმთავრეს საერთაშორისო ჩარჩოს იძულებით გადაადგილებულ პირთა დასაცავად.“⁹

⁸ პრინციპები 1998 წელს იქნა მიღებული და მასთან მიმართებით არსებობს ფართო კონსენსუსი საერთაშორისო დონეზე. პრინციპები საერთაშორისო სამართალში ე.წ. „რბილ სამართალს“ (soft law) წარმოადგენს, რაც თავისი არსით, მხოლოდ სამართლისაგან განსხვავებით, არ არის სახელმწიფოსათვის სავალდებულო, თუმცა, მასში თავმოყრილია ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლისა და ჰუმანიტარული სამართლის ნორმები და შეესაბამება მათ;

⁹ 2012 წლის 12 ივლისის რეზოლუცია # A/RES/66/283, პრეამბულა, პუნქტი 3;

დევნილთა პრობლემების გრძელვადიანი გადაწყვეტისა და ამ პროცესში სახელმწიფოს როლის შესახებ ძირითადი კონცეფცია მოცემულია 28-ე - 30-ე პრინციპებში.

28-ე პრინციპის მიხედვით, რომელიც, ასევე, დაკავშირებულია საცხოვრებლის უფლებასთან, ხელისუფლების უფლებამოსილი ორგანოების უპირველესი მოვალეობა და პასუხისმგებლობაა, შექმნან პირობები და უზრუნველყონ ყველა საშუალება, რაც შესაძლებლობას მისცემს იძულებით გადაადგილებულ პირებს, დაბრუნდნენ თავიანთი ნებით, უსაფრთხოდ და ღირსეულად საკუთარ სახლებსა ან საცხოვრებელ ადგილებში, ან ნებაყოფლობით განსახლდნენ ქვეყნის სხვა ნაწილებში.

აღნიშნული პრინციპი დევნილთა პრობლემების გრძელვადიანი გადაწყვეტის სამ გზას გვთავაზობს:

- მუდმივ საცხოვრებელ ადგილას დაბრუნებას;
- ადგილობრივ ინტეგრაციას;
- განსახლებას ქვეყნის სხვა ნაწილში.

მიიჩნევა, რომ გრძელვადიანი გადაწყვეტა „მაშინ არის მიღწეული, როდესაც იძულებით გადაადგილებულ პირებს აღარ სჭირდებათ ადგილმონაცვლეობასთან დაკავშირებული კონკრეტული დახმარება და დაცვის საშუალებები და ასეთ ადამიანებს შეუძლიათ ისარგებლონ ადამიანის უფლებებით, იძულებით გადაადგილების ნიშნით დისკრიმინაციის გარეშე“.¹⁰ სათანადო საცხოვრებელი სტანდარტების არსებობა წარმოადგენს ერთ-ერთ კრიტერიუმს, რომლითაც ფასდება, თუ რამდენად არის მიღწეული გრძელვადიანი გადაწყვეტილებები.

მუდმივ საცხოვრებელ ადგილას დევნილთა ნებაყოფლობითი დაბრუნება განიხილება, როგორც გრძელვადიანი გადაწყვეტის ყველაზე საუკეთესო გზა, თუმცა, მისი რეალიზება ხშირად დამოკიდებულია არა მხოლოდ დევნილის სურვილსა ან სახელმწიფოს მიერ ამ გზის უალტერნატივოდ მიჩნევაზე, არამედ ობიექტურ გარემოებებზე, რაც შესაძლოა აძნელებდეს ან შეუძლებელს ხდიდეს დაბრუნებას.

¹⁰ უწყებთაშორისი მუდმივმოქმედი კომიტეტის სქემა იძულებით გადაადგილებულ პირთა პრობლემების გრძელვადიანი გადაწყვეტის შესახებ“, ბრუკინგის ინსტიტუტი - ბერნის უნივერსიტეტი პროექტი იძულებითი გადაადგილების შესახებ, გვ. 5, 2010 წ.

1.2. სახელმწიფოს ვალდებულება დევნილთა საცხოვრებელი დაკმაყოფილების მიმართულებით

სახელმწიფოს აკისრია სათანადო საცხოვრებლის უფლების განხორციელების ვალდებულება, რომლის თანდათანობითი რეალიზება ქვეყნის რესურსებზეა დამოკიდებული. ამასთან, რესურსების ნაკლებობა არ ათავისუფლებს სახელმწიფოს აღნიშნული უფლების რეალიზების მინიმალური ვალდებულებებისგან. სათანადო საცხოვრებლის უფლების აღიარება სახელმწიფოს აკისრებს ვალდებულებას, განახორციელოს ღონისძიებები, რათა უზრუნველყოს აღიარებული უფლების რეალიზება ყველა სათანადო, მათ შორის, საკანონმდებლო საშუალებით. საცხოვრებლის უფლება არ გულისხმობს მხოლოდ თავშესაფრით უზრუნველყოფას და მასში განიხილება [...] როგორც ნებისმიერ ადგილას უსაფრთხო, მშვიდობიან და ღირსეულ პირობებში ცხოვრების უფლება [...].¹¹

გამომდინარე იქიდან, რომ იძულებითი გადაადგილება ქვეყნის შიგნით ხდება, საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად, დევნილები არ ექცევიან რაიმე სტატუსის ქვეშ და რჩებიან საკუთარი ქვეყნის მზრუნველობის ფარგლებში. სწორედ ამიტომ სახელმწიფოს ეკისრება ვალდებულება, უზრუნველყოს და დაიცვას იძულებით გადაადგილებული პირების უფლებები, შექმნას შესაბამისი მექანიზმები, რაც შესაძლებლობას მისცემს ყველა დევნილს, ისარგებლოს საქართველოს კონსტიტუციითა და საერთაშორისო ინსტრუმენტებით აღიარებული უფლებებითა და თავისუფლებებით, მათ შორის, უფლებით სათანადო საცხოვრებელზე.

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 იყოს გაგებული პაქტის 11(1) მუხლით დაცული საცხოვრებლის უფლება. ზოგად კომენტარში კომიტეტმა გამოიწვნა „საცხოვრებელი“ და „სათანადო საცხოვრებელი“ და აღნიშნა, რომ: [...] საცხოვრებლის უფლება არ უნდა იყოს განხილული ვინრო ან შეზღუდული გაგებით, რაც მას, მაგალითად, თავშესაფრით უზრუნველყოფასთან გაათანაბრებდა [...] და [...] იგი განხილულ უნდა იქნეს, როგორც ნებისმიერ ადგილას უსაფრთხო, მშვიდობიან და ღირსეულ პირობებში ცხოვრების უფლება [...]. კომიტეტმა აღნიშნა,

¹¹ სათანადო საცხოვრებლის უფლების შესახებ გაეროს ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის მე-4 ზოგადი კომენტარი, მე-7 პუნქტი;

რომ ტერმინი „საცხოვრებელი“ – უნდა ითვალისწინებდეს სხვა შინაარსსაც, კერძოდ: ამ უფლების უზრუნველყოფას ყველა ადამიანისათვის, მისი შემოსავლისა თუ ეკონომიკურ რესურსებზე ხელმისაწვდომობის მიუხედავად. ამასთან, იგი გაგებულნი უნდა იყოს 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 [...].“

ამდენად, სახელმწიფოს ვალდებულება, უზრუნველყოს დევნილი საცხოვრებლით, მხოლოდ სათანადო საცხოვრებლით უზრუნველყოფის კონტექსტში უნდა განიხილებოდეს.

1.3. საქართველოს კანონმდებლობა სათანადო საცხოვრებლით უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით

2014 წლის მარტიდან საქართველოში მოქმედებს ახალი კანონი „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“, რომელშიც პირველად გაჩნდა სათანადო საცხოვრებლის¹² და გრძელვადიანი საცხოვრებლით უზრუნველყოფის¹³ ცნებები და ჩაინერა, რომ სახელმწიფო ვალდებულია, უსახლკაროდ დარჩენილი დევნილი უზრუნველყოს სათანადო საცხოვრებლით.¹⁴

¹² „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის „ნ“ პუნქტის თანახმად, სათანადო საცხოვრებლად მიიჩნევა „დევნილისათვის საკუთრებასა ან მართლზომიერ მფლობელობაში გადაცემული საცხოვრებელი, სადაც უზრუნველყოფილია დირსეული ცხოვრებისათვის აუცილებელი პირობები, მათ შორის, უსაფრთხოებისა და სანიტარული თვალსაზრისით დამაკმაყოფილებელი პირობები და ინფრასტრუქტურის ხელმისაწვდომობა“;

¹³ ამვე კანონის მე-4 მუხლის „ო“ პუნქტის თანახმად, დევნილის გრძელვადიანი საცხოვრებლით უზრუნველყოფა განიშარტება, როგორც „დევნილის სტატუსიდან გამომდინარე, დევნილი ოჯახის განსახლების მიზნით მისთვის სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, საერთაშორისო, დონორი ან ადგილობრივი ორგანიზაციების, ფიზიკური ან კერძო სამართლის იურიდიული პირების მიერ საცხოვრებელი ფართობის საკუთრებაში გადაცემა, ან სანაცვლოდ მისი სათანადო ფულადი ან სხვა სახის დახმარებით უზრუნველყოფა“;

¹⁴ იქვე, მე-13 მუხლი, მე-2 პუნქტი;

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, სათანადო საცხოვრებელი განმარტებულია, როგორც „დევენილისათვის საკუთრებასა ან მართლზომიერ მფლობელობაში გადაცემული საცხოვრებელი, სადაც უზრუნველყოფილია ღირსეული ცხოვრებისათვის აუცილებელი პირობები, მათ შორის, უსაფრთხოებისა და სანიტარიული თვალსაზრისით დამაკმაყოფილებელი პირობები და ინფრასტრუქტურის ხელმისაწვდომობა“.

მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოს სათანადო საცხოვრებლით უზრუნველყოფის ვალდებულება საერთაშორისო ხელშეკრულებების საფუძველზე არაერთი წელია აღიარებული აქვს, კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოების გზაზე მნიშვნელოვან ნაბიჯს წარმოადგენდა დევენილთა უფლებრივი და სამართლებრივი მდგომარეობის მარეგულირებელ ახალ კანონში სათანადო საცხოვრებლის განმარტება და დევენილის სათანადო საცხოვრებლით უზრუნველყოფის ვალდებულების ხაზგასმა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სათანადო საცხოვრებლით დაკმაყოფილების ვალდებულების შიდა მექანიზმებში ასახვის პირველი მცდელობა 2009 წლიდან დაიწყო, როდესაც დევენილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის სამეთვალყურეო საბჭომ (შემდგომში „სამეთვალყურეო საბჭო“) 2009 წელს შეიმუშავა დევენილთა გრძელვადიანი განსახლების მიზნით კოლექტიური ცენტრების რეაბილიტაციის, რეკონსტრუქციისა და მშენებლობის სტანდარტები, რომელიც განიხილა და ცნობად მიიღო საქართველოს მთავრობამ 2009 წლის 30 ოქტომბრის №35 სხდომაზე.

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. 2013 წელს სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დამტკიცებული სტანდარტები ასევე აისახა „დევენილთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფის ნესში“.

გრძელვადიანი საცხოვრებლით უზრუნველყოფის მიზნით, საცხოვრებელი ფართის სტანდარტები, დევენილი ოჯახის წევრთა რიცხოვნობის გათვალისწინებით, ასეთია:

პარამეტრი	ერთეული	შენიშვნა		
საცხოვრებელი ფართი	მ ² თითოეულ ბინაში	მინიმალური სტანდარტი ახლად აშენებული და ცარიელი შენობებისთვის	საცხოვრებელ ფართში ოთახების რაოდენობა	დენილი ოჯახის წევრთა რიცხოვნობა
		25 - 35 მ ²	ერთოთახიანი ბინა	1-2 მოსახლე
		40 - 45 მ ²	ორთახიანი ბინა	3-4 მოსახლე
		50 - 60 მ ²	სამოთახიანი ბინა	5-6 მოსახლე

ამდენად, ოჯახის წევრთა რიცხოვნობის გათვალისწინებით დადგენილი მინიმალური სტანდარტი და კანონში მოცემული სათანადო საცხოვრებლის განმარტება, რომელიც საერთაშორისო დონეზე დამკვიდრებული სათანადო საცხოვრებლის ასპექტების ელემენტებს მოიცავს, განსაზღვრავს იმ ჩარჩოს, რომლის ფარგლებშიც სახელმწიფო იღებს ვალდებულებას, უზრუნველყოს დევნილი ოჯახი საცხოვრებლით.

1.4. დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმების ძირითადი მიმართულებები

საქართველოში დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიის მიღებამდე (2007 წ.) სახელმწიფოს დეკლარირებული პოლიტიკა მხოლოდ დევნილთა დაბრუნებაზე იყო ორიენტირებული. ამიტომ დევნილობის საწყის ეტაპზე სახელმწიფო ცდილობდა, უზრუნველყოს დევნილთა დროებით თავშესაფრებში განსახლება მათ მუდმივ საცხოვრებელ ადგილებში დაბრუნებამდე. ამ მიზნით გამოყენებული იყო სხვადასხვა დანიშნულების მქონე შენობები, მაგალითად, საბავშვო ბალები, სასტუმროები, პროფსასწავლებლები და სხვა შენობები, რომლებიც არ იყო განკუთვნილი საცხოვრებლად და, ხშირ შემთხვევაში, არ აკმაყოფილებდა სათანადო საცხოვრებლის მინიმალურ სტანდარტებს. დევნილთა ამგვარი ტიპის შენობებში განსახლებისას სახელმწიფო იმედოვნებდა, რომ ეს პროცესი სწრაფად დასრულდებოდა და დევნილები მალევე შეძლებდნენ დაბრუნებას მუდმივ საცხოვრებელ ადგილებში. 2007 წელს დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიის მიღებით სახელმწიფომ გაიაზრა, რომ მუდმივ საცხოვრებელ ადგილას დაბრუნება, როგორც გრძელვადიანი გადაწყვეტის საუკეთესო გზა, არ გამორიცხავს დევნილობის ადგილებში დევნილთა ინტეგრაციისა და მათი შესაძლებლობების გაძლიერებას. ამიტომ სტრატეგია დაეფუძნა ორ მთავარ მიზანს:

- პირობების შექმნას დევნილთა ღირსეულად და უსაფრთხოდ დაბრუნებისათვის;
- დევნილი მოსახლეობისათვის ღირსეულად ცხოვრების პირობების მხარდაჭერას და მათ ჩაბმას საზოგადოებრივ ცხოვრებაში.

დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიის მიღების დროისათვის (2007 წელი), ქვეყნის მასშტაბით დაახლოებით 1600 კომპაქტურად განსახლების ობიექტი იყო, რომელშიც ჯამში დევნილი მოსახლეობის 45% იყო განსახლებული, ხოლო დანარჩენი

55% ცხოვრობდა ე.წ. „კერძო სექტორში“ (ნათესაების, მეგობრების ოჯახებში, ნაქირავებ ფართობში, შეძენილ ბინებში და სხვა).

დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიაში პრიორიტეტულ მიმართულებად განისაზღვრა დევნილთა ნებაყოფლობითი და ღირსეული განსახლების გრძელვადიანი გადანაცვება, მათი სახელმწიფოზე დამოკიდებულების შემცირება და უკიდურესად გაჭირვებული დევნილების ერთიან სოციალურ პროგრამაში მოქცევა. სტრატეგიის მიღების შემდგომ, 2008 წლის აგვისტოს ომის შედეგად დევნილების ახალი ტალღის გაჩენამ განაპირობა სახელმწიფო სტრატეგიაში ცვლილებების შეტანა, რომლითაც 2008 წლის ომის შედეგად დევნილებთან მიმართებით სახელმწიფოს მიდგომა ჩამოყალიბდა. ქვეყნის წინაშე არსებულმა ახალმა გამოწვევებმა შეაფერხა სტრატეგიის შესაბამისად სამოქმედო გეგმის მიღების პროცესი. საბოლოო სტრატეგიის დამტკიცების შემდგომ პირველი სამოქმედო გეგმა მიღებულ იქნა 2009 წელს.

2009 წელს დამტკიცებული სამოქმედო გეგმა მოიცავდა 2009-2012 წლებს, ხოლო 2012 წლის 13 ივნისს მიღებულ იქნა ახალი განკარგულება (№1162), რომლითაც დამტკიცდა 2012-2014 წლებში სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმა. სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანები იდენტური იყო და, ძირითადად, ითვალისწინებდა ადეკვატური გრძელვადიანი განსახლებისა და ინტეგრაციის სხვადასხვა ღონისძიებას.

2014 წლის 30 აპრილს საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა „საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია (2014-2020 წლებისათვის)“, რომელშიც, ასევე, საუბარია დევნილთა უფლებების დაცვის მიზნით განსახორციელებელ ამოცანებზე. ეროვნულ სტრატეგიაში დევნილთა უფლებების დაცვის მიმართულებით სახელმწიფოს მიზნად დასახელებულია დევნილთა სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესება, მათი ადეკვატური საცხოვრებელი პირობებით უზრუნველყოფა და საზოგადოებაში რეინტეგრაცია; აგრეთვე, იძულებით გადაადგილებულ პირთა მიუძმივ საცხოვრებელ ადგილებზე დასაბრუნებლად ყველა შესაძლო ზომის მიღება, მათ შორის, ორმხრივი და მრავალმხრივი საერთაშორისო ინსტრუმენტების გამოყენებით.¹⁵

¹⁵ კვლევის საგანს არ წარმოადგენს სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი დაბრუნებასთან დაკავშირებით, საერთაშორისო ინსტრუმენტების გამოყენების და მისი ეფექტურობის თვალსაზრისით;

1.5. გრძელვადიანი საცხოვრებლით დაკმაყოფილების ფორმები

დევენილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიხედვით, სახელმწიფო დევენილთა გრძელვადიანი საცხოვრებლით დასაკმაყოფილებლად მიმართავს ორ ფორმას: საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილება და საცხოვრებლის შესაძენად ფულადი კომპენსაციის გადახდა.

საცხოვრებლით დაკმაყოფილება, თავის მხრივ, მოიცავს რამდენიმე შესაძლებლობას:

- კომპაქტურად განსახლების ყოფილი ობიექტების დევენილთათვის საკუთრებაში გადაცემას (პრივატიზება);
- ახლად რეაბილიტირებულ ან აშენებულ საცხოვრებელ კორპუსში ბინით დაკმაყოფილებას;
- დევენილი ოჯახისათვის ინდივიდუალური სახლების შექმნას რეგიონებში.

კომპაქტურად განსახლების ყოფილი ობიექტების დევენილთათვის საკუთრებაში გადაცემა, თავის მხრივ, დამოკიდებულია სხვადასხვა ფაქტორზე, პირველ რიგში კი, სახელმწიფოს გადანიყვებილებაზე, მიიჩნევა თუ არა ის რომელიმე ასეთ ობიექტს სტრატეგიულად მნიშვნელოვნად. ასეთ შემთხვევაში, სახელმწიფო არ ახდენს ამგვარ ობიექტებში მცხოვრები დევენილებისათვის საცხოვრებელი ფართების საკუთრებაში გადაცემას და მათ სხვა ალტერნატიული საცხოვრებელი უნდა შესთავაზოს. გარდა სტრატეგიულ ობიექტად მიჩნევისა, სამოქმედო გეგმის თანახმად, არის სხვა შემთხვევებიც, როდესაც კომპაქტურად განსახლების ყოფილი ობიექტი მასში მცხოვრებ დევენილებს საკუთრებაში არ გადაეცემათ. ეს ის შემთხვევებია, როდესაც ობიექტები არ ექვემდებარება რეაბილიტაციას, ან შეუძლებელია საცხოვრებლად მოეწყოს, ან მისი საცხოვრებელ ბინებად გარდაქმნა განსახლების სხვა ალტერნატივებთან შედარებით საგრძნობლად ძვირია, ან წარმოადგენს კერძო საკუთრებას. თუმცა, იმ შემთხვევაში, როდესაც კომპაქტურად განსახლების ყოფილი ობიექტი კერძო საკუთრებას წარმოადგენს, სამოქმედო გეგმა ასევე ითვალისწინებს შესაძლებლობას, სახელმწიფოს მიერ მოხდეს კერძო მესაკუთრისგან ამგვარი ობიექტის გამოსყიდვა შემდგომში დევენილთათვის საკუთრებაში გადაცემის მიზნით.

აღსანიშნავია, რომ კერძო საკუთრებაში არსებული კომპაქტურად განსახლების ობიექტების გამოსყიდვა 2009-2012 წლებ-

ში საერთოდ არ მომხდარა. ამ მიმართულებით მხოლოდ 2013 წელს განხორციელდა გარკვეული აქტივობები, როდესაც დაბა წყნეთსა და თბილისში გამოსყიდულ იქნა 5 ობიექტი, რომლის ღირებულებამ ჯამში 1 916 640,5 აშშ დოლარი შეადგინა. გამოსყიდულ ობიექტებში 202 ოჯახი ცხოვრობს, თუმცა, 2014 წლის აგვისტოს მონაცემებით, არც ერთ მათგანს საცხოვრებელი ფართები საკუთრებაში გადაცემული არ აქვს. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს ინფორმაციით, ამ დროისათვის მიმდინარეობს საცხოვრებელი ფართების სახელმწიფო საკუთრებაში რეგისტრაციის პროცესი, რომლის დასრულების შემდგომ განხორციელდება საცხოვრებელი ფართების საკუთრებაში გადაცემა. ეს ფაქტი კიდევ ერთი მაგალითია იმისა, რომ პრივატიზაციის პროცესი მნიშვნელოვნად ნელი ტემპით ხორციელდება.

რაც შეეხება სამოქმედო გეგმის კიდევ ერთ მიმართულებას, ალტერნატივის სახით დევნილთათვის ინდივიდუალური სახლების შექმნას, 2013 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან 30 ოჯახისათვის მოხდა საცხოვრებელი სახლების შესყიდვა. სახლების შექმნა განხორციელდა მხოლოდ რეგიონებში (ქვემო ქართლში – 17, სამეგრელო-ზემო სვანეთში – 7, იმერეთში – 3, რაჭა-ლეჩხუმში – 1, შიდა ქართლში – 2) და მათში გადახდილმა თანხამ ჯამში 260 000 აშშ დოლარი შეადგინა. ამდენად, ინდივიდუალური სახლების შესყიდვა მისი მცირე მასშტაბებიდან გამომდინარე, გრძელვადიანი საცხოვრებელი დაკმაყოფილების მნიშვნელოვან შესაძლებლობად ვერ ჩაითვლება.

2. დევნილთა ხელახალი რეგისტრაცია

2.1. დევნილთა რეგისტრაცია, როგორც განსახლების პოლიტიკის უკეთ დაგეგმვის მექანიზმი

სამოქმედო გეგმა, საწყის ეტაპზე, კომპაქტური განსახლების ობიექტებში მცხოვრებ დევნილებზე იყო ორიენტირებული, თუმცა, შემდგომ ეტაპზე ე.წ. „კერძო სექტორში“ მცხოვრები დევნილების განსახლების ღონისძიებების დაწყება იგეგმებოდა. 2009 წელს მიღებულ სამოქმედო გეგმაში ერთ-ერთ ღონისძიებად მითითებული იყო კერძო სექტორში მცხოვრები დევნილების აღწერის მეთოდოლოგიის შემუშავება, რასაც უნდა უზრუნველყო მომავალში გრძელვადიანი განსახლების პრიორიტეტულობის განსასაზღვრად „კერძო სექტორში“ მცხოვრები

დევენილების აღწერა და, გრძელვადიან განსახლებასთან დაკავშირებით, მათი საჭიროებების ანალიზი.¹⁶ თუმცა, აღნიშნული სამოქმედო გეგმის მოქმედების პერიოდში მსგავსი აქტივობა არ განხორციელებულა. თუ არ ჩავთვლით სხვადასხვა ორგანიზაციის მხრიდან „კერძო სექტორში“ მცხოვრები დევნილების საჭიროებების კვლევის ცალკეულ შემთხვევებს, „კერძო სექტორში“ მცხოვრები დევნილების საჭიროებების შესახებ სახელმწიფოს დღემდე მწირი ინფორმაცია აქვს.

ერთ-ერთ სირთულედ, რაც აფერხებდა, „კერძო სექტორში“ მცხოვრები დევნილების საჭიროებების კვლევას და მათი განსახლების დაგეგმვას, მათი ზუსტი ადგილსამყოფლის დადგენის შეუძლებლობა სახელდებოდა, რადგან მათი რეგისტრაციისა და ფაქტობრივი საცხოვრებელი ადგილი, გარკვეულ შემთხვევებში, ერთმანეთს არ ემთხვეოდა. სამინისტროს მონაცემთა ბაზა, სადაც აღირიცხება დევნილთა შესახებ მონაცემები, მათ შორის რეგისტრაციის ადგილის შესახებ, ძირითადად, ეყრდნობოდა 2007 წელს ჩატარებულ დევნილთა საყოველთაო რეგისტრაციის მონაცემებს და არ იყო განახლებული.

2012 წლის 28 დეკემბერს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა მინისტრმა მიიღო ბრძანება №170, რომლითაც შეიქმნა კერძო განსახლების ობიექტებში მცხოვრებ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა საკითხების შემსწავლელი დროებითი კომისია და დამტკიცდა მისი საქმიანობის წესი.

კომისიის ერთ-ერთ ამოცანას წარმოადგენდა „კერძო სექტორში“ მცხოვრები დევნილების აღრიცხვის, მათი ფაქტობრივი ადგილსამყოფლის დადგენის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დაგეგმვა.

საბოლოოდ, სამინისტროს მიერ აღნიშნული პრობლემის მოგვარების საშუალებად დევნილთა ხელახალი რეგისტრაცია დასახელდა.

დევნილთა რეგისტრაციის განხორციელების ვადად თავდაპირველად 2013 წლის 1 აგვისტოდან 27 დეკემბრამდე პერიოდი განისაზღვრა. მოგვიანებით, ვადა ორჯერ გაგრძელდა: პირველად –

¹⁶ საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 28 მაისის N403 განკარგულება, დანართი N2 „იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა მიმართ 2009-2012 წლებში სახელმწიფო სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის განხორციელებისათვის საჭირო რესურსების საერთო შეფასება“, 2.1.1.1. პუნქტი;

2014 წლის 1 მარტამდე, ხოლო შემდგომ – 2014 წლის 15 აპრილიდან 1 ივნისამდე.

დევენილთა ხელახალი რეგისტრაციის მიზნად საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო ასახელებდა დევენილთა შესახებ არსებული ინფორმაციის განახლებას და საჭირო ცვლილებების განხორციელებას საცხოვრებელ ადგილთან, ოჯახის წევრთა რაოდენობასთან, ზოგად აღწერასა და სხვა საკითხებთან დაკავშირებით. ერთი მხრივ, სამინისტრო მოელოდა, რომ დევენილთა ხელახალი რეგისტრაციის დასრულების შემდგომ ექნებოდა ამ უკანასკნელთა ზუსტი რიცხვი, მეორე მხრივ კი, რეგისტრაციის ჩატარებას სამინისტრო მოიაზრებდა დევენილთა განსახლების პოლიტიკის უკეთ დაგეგმვის მექანიზმად, რადგან აღნიშნულ პროცესს უკავშირებდა იმ ინფორმაციის მიღების შესაძლებლობას, რომელიც დევენილთა საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესების მიზნით სტრატეგიული გადაწყვეტილებების იდენტიფიცირების საშუალებას მისცემდა.¹⁷ დასახელებული მიზნების მისაღწევად, შემუშავდა ანკეტის (კითხვარი) ფორმა,¹⁸ რომელიც ივსებოდა რეგისტრაციის პროცესში, სიტყვიერი გასაუბრების საფუძველზე. მასში ასახული მონაცემები ეყრდნობოდა დევენილთა მიერ ზეპირად მინოდებულ ინფორმაციას და რაიმე ფორმით მისი გადამონმება არ ხდებოდა.

2.2. რეგისტრაციის შედეგები

რეგისტრაციის დაწყებამდე, სამინისტროს მონაცემებით, სულ ფიქსირდებოდა 271 832 დევენილი.

2014 წლის ივნისის მონაცემებით, დევენილთა ხელახალი რეგისტრაცია გაიარა 256 843-მა დევენილმა, რაც დაახლოებით 15 000-ით ნაკლებია დევენილთა იმ რიცხვთან შედარებით, რაც

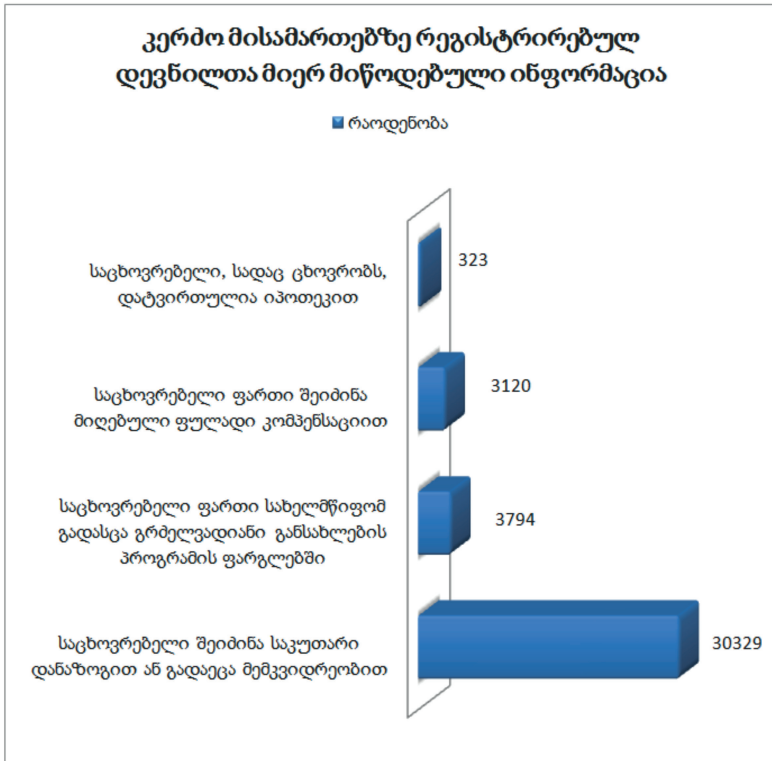
¹⁷ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს 2013 წლის ანგარიში, გვ.13 (ხელმისაწვდომია ბმულზე - <http://mra.gov.ge/geo/static/825>)

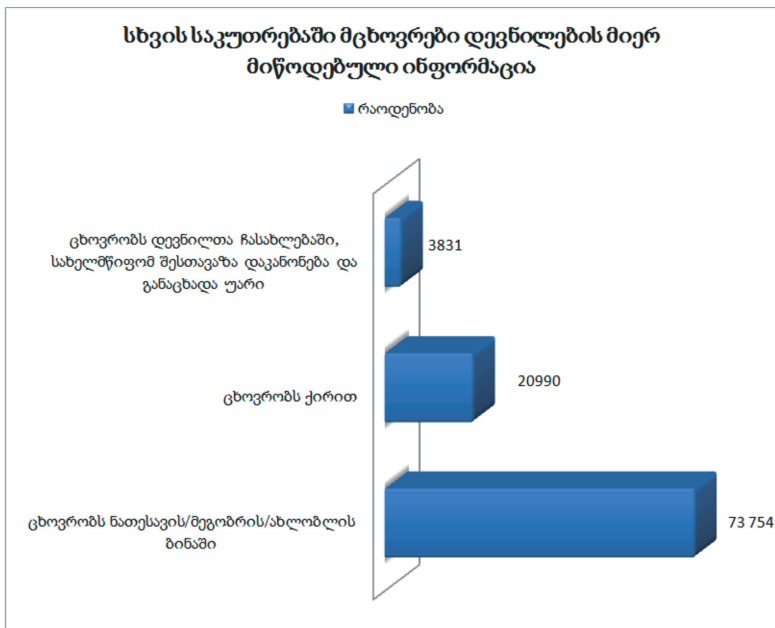
¹⁸ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა მინისტრის #287 ბრძანება „იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევენილთა ცნობის, დევენილის სტატუსის მინიჭების და დევენილთა რეგისტრაციის წესის, იძულებით გადაადგილებული პირის - დევენილის მოწმობის ფორმის, მოწმობის შესახებ დებულებისა და ანკეტის ფორმის დამტკიცების თაობაზე“, დანართი #4;

რეგისტრაციამდე პერიოდში სამინისტროს მონაცემთა ბაზაში ფიქსირდებოდა.

რეგისტრაციის დაწყებამდე დაფიქსირებული იყო 87 227 ოჯახი, რეგისტრაციის დასრულების შემდგომ კი დევნილი ოჯახების რიცხვმა 84 833 შეადგინა.

რეგისტრირებულ დევნილთაგან, 2014 წლის ივნისის მდგომარეობით, დევნილთა სხვადასხვა ჩასახლებაში რეგისტრირებულია 119 637 დევნილი, ხოლო კერძო მისამართებზე („კერძო სექტორი“) – 137 705 დევნილი. რეგისტრაციის პროცესში, რეგისტრაციისა და ფაქტობრივ მისამართებს შორის სხვაობა გამოვლინდა 83 445 დევნილის შემთხვევაში.





რეგისტრაციის დროს 8 000-ზე მეტმა დევნილმა განაცხადა, რომ არის სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთის მესაკუთრე, ხოლო 2500-ზე მეტი დევნილი, მათივე ინფორმაციით, არის არასასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწის მესაკუთრე. იმ პირთაგან, რომლებმაც განაცხადეს, რომ ფლობენ სასოფლო ან/და არასასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწებს, გრძელვადიანი საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილებულია 4000-ზე მეტი დევნილი.

რომ შევაჯამოთ, დევნილთა ხელახალი რეგისტრაცია მნიშვნელოვანი პროცესი იყო, რამაც შესაძლებელი გახადა დევნილთა ფაქტობრივი ადგილსამყოფლის განსაზღვრა და დევნილთა შესახებ სამინისტროს მონაცემთა ბაზაში არსებული ინფორმაციის განახლება. დევნილთა რეგისტრაცია საკმაოდ ძვირადღირებულ პროგრამას წარმოადგენდა (დაიხარჯა 1 232 498.70 ლარი), თუმცა ის, როგორც განსახლების პოლიტიკის უკეთ დაგეგმვის მექანიზმი, ეფექტურად ვერ იყო გამოყენებული. გრძელვადიანი განსახლების მექანიზმების შესამუშავებლად განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს ამ პროცესში დევნილთა ჩართულობას. რეგისტრაციის პროცესი იყო კარგი შესაძლებლობა,

რათა სახელმწიფოს უკეთ შეესწავლა დევნილთა მოლოდინები და საჭიროებები და, მიღებული ინფორმაციის გაანალიზების საფუძველზე, განესაზღვრა მომავალი წლების პოლიტიკა გრძელვადიანი განსახლების მიმართულებით. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ მონოდებული ინფორმაციით, მათ არ გააჩნიათ მონაცემები იმის შესახებ, თუ რამდენ ოჯახს აქვს საკუთრებაში საცხოვრებელი ფართი ე.წ. „კერძო სექტორში“ რეგისტრირებულ დევნილთაგან. ასევე, სამინისტრო ვერ ახდენს იმის იდენტიფიცირებას, თუ რამდენი ოჯახი იყო რეგისტრირებული ე.წ. „კერძო სექტორში“ იმ დევნილთაგან, რომლებიც დაკმაყოფილდნენ გრძელვადიანი საცხოვრებლით.¹⁹ ამგვარ ვითარებაში, რთულია დევნილთა საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესების მიზნით სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღება და გრძელვადიანი განსახლების ალტერნატიული შესაძლებლობების შემუშავება.

3. პრივატიზაცია

3.1. პრივატიზაციის პროცესში გამოვლენილი პრობლემები

სახელმწიფომ დევნილთა გრძელვადიანი საცხოვრებლით დაკმაყოფილების მოსაგვარებლად პირველ ეტაპზე აქცენტი კომპაქტურად განსახლების ობიექტებში მცხოვრებ დევნილებზე გააკეთა და მათ შესაძლებლობა მისცა, საკუთრებაში მიეღოთ ის ფართები, სადაც ცხოვრობდნენ. ამგვარი გადაწყვეტილება ნაკარნახევი იყო სახელმწიფოს მოლოდინით, რომ სამოქმედო გეგმის საწყის ეტაპზე მის საკუთრებაში უკვე არსებული შენობების გადაცემით შეძლებდა დევნილი მოსახლეობის თითქმის ნახევრის საცხოვრებლით დაკმაყოფილებას, რაც გაცილებით ნაკლებ დანახარჯებს მოითხოვდა, ვიდრე ე.წ. „კერძო სექტორში“ მცხოვრები დევნილების საცხოვრებლით უზრუნველყოფა.

პრივატიზაციის პროცესი გაცხადებულად დაეფუძნა ნებაყოფლობითობის და ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღების პრინციპებს, რაც იმას ნიშნავდა, რომ დევნილს თვითონ უნდა გადაეწყვიტა, სურდა კომპაქტურ ცენტრში არსებული საცხოვრებელი ფართის საკუთრებაში მიღება, თუ ერჩივნა, დალოდებოდა

¹⁹ იხ. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს 2014 წლის 26 აგვისტოს წერილი #06-06/20808 (დანართი #2);

გრძელვადიანი საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილების სხვა ალტერნატივას.

სახელმწიფოს გადაწყვეტილება, დევნილთათვის საკუთრებაში გადაეცა მათ მფლობელობაში არსებული ქონება, თავისთავად პროზიტურად უნდა შეფასდეს, თუმცა, აღნიშნულ პროცესში გამოვლენილმა ნაკლოვანებებმა, პროცესში ჩართული მხარეების არაკოორდინირებულმა მოქმედებებმა და კანონის დარღვევის შემთხვევებმა პრივატიზაციის პროცესი გარკვეულწილად არაეფექტური გახადა.

- პრივატიზაციის საწყის ეტაპზე სახელმწიფოს ჰქონდა არასწორი წარმოდგენა, რომ კოლექტიურ ცენტრებში არსებული საცხოვრებელი ფართების დევნილთათვის საკუთრებაში გადაცემა უთანაბრდებოდა სათანადო საცხოვრებელი დაკმაყოფილებას. შედეგად, რიგ შემთხვევებში, დევნილთა საკუთრებაში აღმოჩნდა ქონება, რომელიც სათანადო საცხოვრებლის მინიმალურ სტანდარტებს არ აკმაყოფილებდა;
- პრივატიზაციის საწყის ეტაპზევე ერთ-ერთ მთავარ ხარვეზად დასახელდა გადაწყვეტილების მიღებისას დევნილთა არასათანადოდ ინფორმირებულობა. დევნილებს არ ჰქონდათ სათანადო ინფორმაცია პრივატიზაციის პროცესის შესახებ, ასევე იმის თაობაზე, თუ რა შედეგები შეიძლებოდა მოჰყოლოდა მათი მხრიდან პრივატიზაციაზე უარის თქმას და რა ალტერნატივები განიხილებოდა ასეთ შემთხვევაში მათი გრძელვადიანი საცხოვრებელი დასაკმაყოფილებლად. შედეგად, ჩნდება კითხვები, რამდენად ნებაყოფლობითი იყო პრივატიზაციის პროცესი და ჰქონდათ თუ არა დევნილებს ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღების რეალური შესაძლებლობა;
- 2013 წლამდე პრივატიზაციის ხელშეკრულება იდებოდა ოჯახის ერთ წევრთან (ე.წ. „ოჯახის უფროსთან“).²⁰ შესაბამისად, ფართის მესაკუთრე ხდებოდა დევნილი ოჯახის ერთი წევრი, რომელსაც ეკისრებოდა ოჯახის დანარჩენი წევრების საცხოვრებელი უზრუნველყოფა. ამასთან, იმის განსაზღვრა, თუ რომელი წევრი უნდა მიჩნეულიყო ე.წ. „ოჯახის უფროსად“, არ მოითხოვდა ოჯახის დანარჩენი წევრების წერილობით თანხმობას,

²⁰ მუდღეობს ასევე შეეძლოთ, თანასაკუთრებაში მიეღოთ საცხოვრებელი, თუმცა, ეს შესაძლებლობა თითქმის არავის გამოუყენებია;

რაც ეწინააღმდეგება კანონმდებლობას. პრივატიზაციის პროცესში დევნილთა ერთი ნაწილი, ე.წ. „ოჯახის უფროსები“, აღმოჩნდნენ ქონების მესაკუთრეები, ხოლო ოჯახის დანარჩენ წევრებს საცხოვრებელი ფართები საკუთრებაში არ მიუღიათ. მართალია, ხელშეკრულებები შეიცავდა პირობებს, რომლითაც ოჯახის არამესაკუთრე წევრების საცხოვრებელი უზრუნველყოფის პირობები იყო განსაზღვრული, თუმცა, სრულად და ეფექტურად ვერ იცავდა მათ უფლებებს. ხელშეკრულების ნიმუში შეიცავდა 2013 წელს. ახალი ხელშეკრულებით, საცხოვრებელი ფართი საკუთრებაში გადაცემა ოჯახის ყველა სრულწლოვან წევრს. თუმცა, ეს ვერ აღმოფხვრის იმ პრობლემებს, რომლებიც 2013 წლამდე დადებული ხელშეკრულებების შემთხვევებში დაფიქსირდა. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ 2014 წლის პირველი ნახევრის მონაცემებით, პრივატიზაციის ხელშეკრულებების 80%-ზე მეტი სწორედ 2013 წლამდეა დადებული;

- პრივატიზაციის პროცესს თან ახლდა ტექნიკური პრობლემები (მაგ. ხელშეკრულებებში არსებული უზუსტობები ფართის ოდენობის, ოჯახის შემადგენლობის შესახებ), საცხოვრებელი ფართების ნუმერაციის არარსებობა, არასრულყოფილი აზომვითი ნახაზები, პროცესში ჩართული უწყებების არაეფექტური თანამშრომლობა, რამაც პრივატიზაციის პროცესის ტემპები შეანელა. აღსანიშნავია, რომ 2014 წლის აპრილის მონაცემებით, პრივატიზაციის შესახებ ხელშეკრულება დადებული იყო 17 598 ოჯახთან, ამათგან სსიპ საჯარო რეესტრში ხელშეკრულება დარეგისტრირებული იყო (რაც საცხოვრებელი ფართის საკუთრებაში გადაცემის საბოლოო ეტაპია) მხოლოდ 16 328 შემთხვევაში.

წლების მიხედვით, საცხოვრებელი ფართის გადაცემის და მისი საჯარო რეესტრში აღრიცხვის მაჩვენებელი ამგვარია:²¹

წელი	საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილება (ოჯახი) ²²	საცხოვრებელი ფართების საკუთრებაში გადაცემა (ოჯახი) ²³
2009	8527	6646
2010	4332	
2011	2676	478

²¹ ცხრილში ასახულია მონაცემები 2014 წლის აპრილის მდგომარეობით;

2012	353	8255
2013	1546	949
2014	164	0
ჯამი	17598	16328

3.2. სასამართლო პრეცედენტები პრივატიზაციის ხელშეკრულებების ნაკლოვანებებთან დაკავშირებით

2013-2014 წლებში საია საადვოკატო დახმარებას ახორციელებდა სამ საქმეზე, სადაც დევნილები დავობდნენ პრივატიზაციის (ნასყიდობის) ხელშეკრულებების გამო და ამტკიცებდნენ, რომ ოჯახის გაერთიანება მოხდა ხელოვნურად, ასევე, პრივატიზაციის ხელშეკრულებები დაიდო მათი თანხმობის გარეშე. სამივე შემთხვევაში, საქმე შეეხებოდა 2013 წლამდე დადებულ ხელშეკრულებებს, როდესაც მას ხელს აწერდა ოჯახის ერთი წევრი ისე, რომ არ ხდებოდა ხელშეკრულებაში ოჯახის წევრებად მითითებული სხვა პირების მიერ აღნიშნულზე წერილობითი თანხმობა.

კანონმდებლობის თანახმად, იმ შემთხვევაში, როდესაც იდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულება (პრივატიზაციასთან დაკავშირებული ნასყიდობის ხელშეკრულება კი, სწორედ ასეთ ხელშეკრულებას წარმოადგენს), რომელიც ზღუდავს მესამე პირის უფლებებს ან აკისრებს მას რაიმე ვალდებულებას, ხელშეკრულება ძალაში შეიძლება შევიდეს მხოლოდ მესამე პირის მიერ წერილობითი თანხმობის წარდგენის შემდეგ.²⁴

2013 წლამდე დადებულ პრივატიზაციის ხელშეკრულებებს ხელს აწერდა ოჯახის ერთი წევრი, ხოლო დანარჩენი ოჯახის წევრები წარმოადგენენ მესამე პირებს. შესაბამისად, მათ ნაწილში ხელშეკრულებები ძალაში შეიძლებოდა შესულიყო მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ აღნიშნულის შესახებ თანხმობა წერილობით ექნებოდათ გაცხადებული. როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, ამგვარი წერილობითი თანხმობები 2013 წლამდე დადებული

²² იგულისხმება შემთხვევები, როდესაც მიღებულია გადაწყვეტილება და დადებულია ხელშეკრულება საცხოვრებლის დევნილთა საკუთრებაში გადაცემის თაობაზე;

²³ იგულისხმება შემთხვევები, როდესაც საცხოვრებლის დევნილთა საკუთრებაში გადაცემა რეგისტრირებულია საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში;

²⁴ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 67-ე მუხლი;

პრივატიზაციის ხელშეკრულებების ხელმოწერისას არ არსებობდა.

ხელშეკრულების 2.4. პუნქტში ნათქვამი იყო, რომ ხელშეკრულების დადების მომენტიდან მყიდველი და ხელშეკრულებაში მითითებული ოჯახის წევრები არ იქნებოდნენ უფლებამოსილნი, მოეთხოვათ სახელმწიფოსა ან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისაგან რაიმე სახის კომპენსაცია ან უძრავი ქონება. აღნიშნულ პუნქტზე დაყრდნობით, მოსარჩელე მხარეები ამტკიცებდნენ, რომ ხელშეკრულება ზღუდავდა მათ უფლებებს და მომავალში უკარგავდა შესაძლებლობას, საცხოვრებელი ფართი მოეთხოვათ სახელმწიფოსგან. ამდენად, ასეთი ხელშეკრულების დადება შეიძლებოდა მომხდარიყო მხოლოდ მათი წერილობითი თანხმობით.

აღნიშნულ დავებში საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო აცხადებდა, რომ ოჯახის წევრების თანხმობები საჭირო არ იყო, რადგან ხელშეკრულებები იდებოდა მათი, ანუ მესამე პირების სასარგებლოდ, არ ზღუდავდა მათ უფლებებს და, პირიქით, ანიჭებდა უფლებას, ეცხოვრათ ხელშეკრულების საფუძველზე გადაცემულ საცხოვრებელ ფართებში. ამდენად, სასამართლოს სამივე საქმეზე მოუწია იმის განმარტება, თუ რამდენად იყო დაცული კანონის ნორმები პრივატიზაციის ხელშეკრულებების დადებისას. სამივე შემთხვევაში, სასამართლომ მიიჩნია, რომ დარღვეული იყო კანონის მოთხოვნები, მოსარჩელეთა ნაწილთან მიმართებით ბათილად ცნო ნასყიდობის ხელშეკრულება და პრეზიდენტის განკარგულება, რომლის საფუძველზეც პრივატიზაციის ხელშეკრულება დაიდო. სასამართლო განმარტებების საილუსტრაციოდ ქვემოთ მოცემულია ერთ-ერთი საქმე.

3.3. დ.ღ-ს საქმე

დ.ღ. მეუღლესა და ორ არასრულწლოვან შვილთან ერთად წლების განმავლობაში ცხოვრობდა რუსეთის ფედერაციაში. იგი ოჯახთან ერთად საქართველოში 2011 წელს დაბრუნდა, მას შემდეგ, რაც მისი ოჯახი დეპორტირებულ იქნა რუსეთის ფედერაციიდან. საქართველოში დაბრუნების შემდგომ მისი ოჯახი დაქირავებულ ბინაში ცხოვრობდა.

2013 წელს მან მიმართა საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა

და ლტოლვილთა სამინისტროს და საცხოვრებლით დაკმაყოფილება მოითხოვა. სამინისტროდან განცხადებაზე საპასუხო წერილით ეცნობა, რომ მის ოჯახს უკვე დაკანონებული ჰქონდა საცხოვრებელი ფართი, ამიტომ სამინისტრომ უარი უთხრა მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე. როგორც აღმოჩნდა, დ.ლ. მის არასრულწლოვან შვილებთან ერთად ფიგურირებდა პრივატიზაციის იმ ხელშეკრულებაში, რომელიც მის მამასთან 2010 წელს (მამინ, როდესაც დ.ლ. საქართველოში არ იმყოფებოდა) დაიდო. აღნიშნული ხელშეკრულების თანახმად, თბილისში მდებარე ერთ-ერთ კოლექტიურ ცენტრში საცხოვრებელი ფართი, რომელიც შეადგენდა 23.06 კვ.მ-ს, საკუთრებაში გადაეცა დ.ლ-ს მამას და, ამავე ხელშეკრულების საფუძველზე, საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილებულად ჩაითვალა ჯამში 7 ადამიანი (მათ შორის დ.ლ, მისი არასრულწლოვანი შვილები და მეუღლე).

დ.ლ. დავობდა იმის გამო, რომ იგი მეუღლესთან და შვილებთან ერთად მრავალი წლის განმავლობაში დამოუკიდებელ ოჯახად ცხოვრობდა, ამიტომ უკანონოდ მიიჩნევდა მამის ოჯახთან გაერთიანებას. იგი ასევე აცხადებდა, რომ ხელშეკრულების დადებისას მისთვის არავის უკითხავს, სურდა თუ არა გრძელვადიან საცხოვრებლად იმ ფართის მიღება, რომელიც ხელშეკრულებით განისაზღვრა. იგი ამტკიცებდა, რომ აღნიშნული ხელშეკრულებით ერთმეოდა უფლება, სახელმწიფოსგან მოეთხოვა სათანადო საცხოვრებელი. ამდენად, ხელშეკრულების იმ ნაწილის ძალაში შესასვლელად, რომელიც მას უკავშირდებოდა, აუცილებელი იყო მისი წერილობითი თანხმობა, რაც მოცემულ შემთხვევაში არ არსებობდა. დ.ლ. ასევე მიუთითებდა, რომ ხელშეკრულებით გადაცემული ქონება არ აკმაყოფილებდა სათანადო საცხოვრებლის მინიმალურ სტანდარტებს. ამიტომ იგი მოითხოვდა, მისი და მისი შვილების ნაწილში, პრივატიზაციის ხელშეკრულებისა და პრეზიდენტის იმ განკარგულების ბათილად ცნობას, რომლის საფუძველზეც აღნიშნული ხელშეკრულება დაიდო.

პირველი ინსტანციის სასამართლომ არ გაიზიარა დ.ლ-ს არგუმენტები და მისი მოთხოვნები არ დაკმაყოფილდა. გადაწყვეტილება გასაჩივრდა სააპელაციო სასამართლოში, რომელმაც გააუქმა პირველი ინსტანციის სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება და სრულად დააკმაყოფილა დ.ლ-ს მოთხოვნები.

სასამართლომ განმარტა, რომ „ვინაიდან, ხელშეკრულების მიხედვით, ამ ხელშეკრულების დადების შემდეგ დ.ლ. არ არის უფლებამოსილი, მოითხოვოს სახელმწიფოსგან ან თვითმმართველობისგან საცხოვრებელი ფართი, ამიტომ სასამართლომ უნდა დაეთანხმებინა დ.ლ-ს მოთხოვნას დაეკმაყოფილებინა მისი მოთხოვნები“.

ველობის ერთეულისაგან ან სხვა პირისაგან რაიმე სახის კომპენსაცია ან უძრავი ქონების საკუთრებაში ან სარგებლობაში გადაცემა, მისი დევნილის სტატუსიდან გამომდინარე, შესაბამისად, იზღუდება მისი უფლება, როგორც დევნილმა, მიიღოს საცხოვრებელი ფართი [...] შესაბამისად, სადავო ხელშეკრულება, როგორც უფლებამშვლუდველი, დ.ლ-ს და მისი არასრულწლოვანი შვილების ნაწილში არ არის იურიდიული ძალის მქონე იმდენად, რამდენადაც არ არსებობს მის დადებაზე მესამე პირთა სავალდებულო წერილობითი თანხმობა.“ სასამართლომ ასევე აღნიშნა, რომ დ.ლ-ს არ ეცნობა ხელშეკრულების დადებამდე მის შესახებ და არ მიეცა საშუალება, საკუთარი მოსაზრება წარედგინა, რაც ასევე ეწინააღმდეგებოდა კანონმდებლობას.²⁵

ამავე საქმეში სააპელაციო სასამართლომ იმსჯელა, თუ რამდენად აკმაყოფილებდა ხელშეკრულებით გადაცემული ფართი სათანადო საცხოვრებლის მინიმალურ სტანდარტებს და განმარტა, რომ „სახელმწიფო დევნილთათვის ადეკვატურ საცხოვრებლად მიიჩნევს მხოლოდ ისეთ ფართს, რომელიც დადგენილ სტანდარტებს შეესაბამება.“ მოცემულ შემთხვევაში, სასამართლომ განმარტა, რომ 6-სულიანი ოჯახისათვის გადაცემული 23.06 კვ.მ არ შეიძლება მიჩნეულიყო სათანადო საცხოვრებლის მინიმალური სტანდარტების შესაბამისად.²⁶

²⁵ თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2014 წლის 18 ივნისის გადაწყვეტილება საქმეზე #38/559-14 (გადაწყვეტილება ამ დროისათვის არ არის შესული კანონიერ ძალაში, მოპასუხე მხარის მიერ გასაჩივრებულაა უზენაეს სასამართლოში);

²⁶ მინიმალური სტანდარტის განსაზღვრისას, სასამართლომ მიუთითა ხელშეკრულების დადებისას მოქმედ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 11 მაისის #575 განკარგულებაზე, რომლითაც ცვლილებები შევიდა „იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა მიმართ 2009-2012 წლებში სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 28 მაისის #403 განკარგულებაში. ცვლილებებით, სამოქმედო გეგმაში აღინიშნა, რომ „რეაბილიტაციის სტანდარტები, რომლებიც დაამტკიცა სამეთვალყურეო საბჭომ 2009 წლის 17 სექტემბერს და შემდეგ საქართველოს მთავრობამ ცნობად მიიღო 2009 წლის 30 ოქტომბერს, არის ამოსავალი დოკუმენტი გრძელვადიანი საცხოვრებელი უზრუნველყოფისას, ისევე, როგორც კოლექტიური ცენტრებისა და მიტოვებული შენობების რეაბილიტაციისას, ასევე ახალი მრავალსართულიანი საცხოვრებელი სახლების აშენებისას“ (2.1.8). აღნიშნული სტანდარტების მიხედვით, 6-სულიანი ოჯახისათვის მინიმალურ სტანდარტად მიიჩნევა 50-60 კვ.მ.

4. დევნილთა საცხოვრებელი უზრუნველყოფის წესი, ცალკეულ ოჯახებში საცხოვრებლის განაწილებისას გამოყენებული კრიტერიუმების ანალიზი და გამომვლინილი ხარვეზები

4.1. დევნილთა საცხოვრებელი უზრუნველყოფის წესი

2013 წლის 9 აგვისტოს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა მინისტრმა გამოსცა №320 ბრძანება, რომლითაც განისაზღვრა დევნილთა საცხოვრებელი ფართებით დაკმაყოფილების წესი და პროცედურები. დადგენილი კრიტერიუმების გათვალისწინებით, უნდა მოხდეს დევნილი ოჯახებისათვის საცხოვრებელი ფართების განაწილება, როგორც ახლად ამენებული შენობების, ასევე რეაბილიტირებული თუ სხვა საცხოვრებელი ბინების და სახლების შემთხვევაში. აღსანიშნავია, რომ მანამდე მსგავსი რეგულაცია არ არსებობდა, რაც პროცესის ობიექტურობის შესახებ კითხვებს აჩენდა. შესაბამისად, სახელმწიფოს გადაწყვეტილება, რომ ფართების განაწილება მოეხდინა წინასწარ განსაზღვრული კრიტერიუმების საფუძველზე, დადებითად უნდა შეფასდეს. თუმცა, აქვე არსებობს კითხვები, რამდენად ეფექტურია არსებული კრიტერიუმები იმ ოჯახების იდენტიფიცირებისათვის, რომლებიც უპირატესად საჭიროებენ განსახლებას.

კრიტერიუმების სისტემა ამგვარია: გრძელვადიანი საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფის მიზნით, კონკრეტული საცხოვრებელი ფართის შეთავაზებისას, კრიტერიუმების საფუძველზე განისაზღვრება დევნილი ოჯახების საჭიროებების პრიორიტეტულობა. თითოეული კრიტერიუმი გარკვეული რაოდენობის ქულის ტოლია. საჭიროებების შეფასებისას, აღნიშნული ქულები ჯამდება და დევნილ ოჯახს, რომელიც მეტ ქულას დააგროვებს, ენიჭება პრიორიტეტი. კრიტერიუმების პრიორიტეტულობის დამთხვევის შემთხვევაში, უპირატესობა ენიჭება იმ დევნილ ოჯახს, რომელსაც ასევე მიესადაგება სხვა კრიტერიუმიც. გამონაკლის შემთხვევაში, პრიორიტეტთა/ქულების სრული დამთხვევის შემთხვევაში, დევნილი ოჯახების საცხოვრებელი ფართის მიღების თაობაზე განაცხადის დაკმაყოფილების რიგითობის დასადგენად უნდა ჩატარდეს კენჭისყრა.

პრიორიტეტების დასადგენად გამოიყენება ორი ტიპის კრიტერიუმი: 1. საცხოვრებელი ფართით სარგებლობის შესაძლებლობის შეფასების კრიტერიუმი; 2. სოციალური კრიტერიუმი.

აღსანიშნავია, რომ დადგენილი პროცედურების მიხედვით, საცხოვრებელი ფართების მისაღებად ოჯახების შეფასება და შესაბამისი პრიორიტეტების განსაზღვრა ხდება არა ზოგადი, დევნილთა იმ კონტინგენტიდან, რომელთაც საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილებას საჭიროებენ, არამედ შერჩევა ხორციელდება კონკრეტული პროექტის ფარგლებში მიღებული განაცხადების ფარგლებში. კერძოდ, სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული, გრძელვადიანი საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფის პროექტ(ებ)ის შემუშავების შემდგომ, დევნილთა საკითხების შემსწავლელი კომისია წინასწარ განსაზღვრავს იმ დევნილი ოჯახების კატეგორიას, რომელთაც შეეძლება აღნიშნული პროექტის ფარგლებში საცხოვრებელი ფართის მისაღებად განაცხადის შევსება. შესაბამისად, შევსებული განაცხადებიდან ხდება კრიტერიუმების მიხედვით იმ ოჯახების შერჩევა, რომლებიც კონკრეტული პროექტის ფარგლებში მიიღებენ საცხოვრებელ ფართს. ამასთან, არ არის განსაზღვრული ქულათა მინიმალური რაოდენობა, რომლის შემთხვევაშიც, შესაძლებელია, ოჯახს უარი ეთქვას ბინის გადაცემაზე. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ოჯახი დააგროვებს 1 ქულას და კონკრეტულ ობიექტზე გასანაწილებელი დარჩება საცხოვრებელი ფართები, აღნიშნულ ოჯახს აქვს უფლება, მიიღოს საცხოვრებელი ფართი.

კომისია ასევე უფლებამოსილია, პრიორიტეტი მიანიჭოს და მოცემული კრიტერიუმების გარეშე განახორციელოს:

- ნგრევად და სიცოცხლისა ან ჯანმრთელობისათვის მომეტებული საფრთხის შემცველ მართლზომიერ მფლობელობაში გადაცემულ საცხოვრებელ ფართობში (დევნილთა ყოფილ კომპაქტურად განსახლების ობიექტში) მცხოვრები დევნილი ოჯახების გრძელვადიანი საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფა. ამგვარი ობიექტების მდგომარეობა უნდა დასტურდებოდეს სამინისტროს ან კონკრეტული კომპაქტური განსახლების ობიექტში მაცხოვრებელი დევნილი ოჯახების დაკვეთით მომზადებული შესაბამისი საექსპერტო დასკვნით;
- კონკრეტული დევნილი ოჯახის გრძელვადიანი საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფა ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს ან სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე;
- მართლზომიერ მფლობელობაში გადაცემულ იმ საცხოვრებელ ფართობში (ყოფილ დევნილთა კომპაქტურად განსახლების ობიექტში) მაცხოვრებელი დევნი-

ლი ოჯახების გრძელვადიანი საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფა, რომლებიც გადაუდებელი სახელმწიფო ინტერესის შემცველი ობიექტებია, რაც შესაბამისი სახელმწიფო უწყების მიერ წერილობით უნდა იყოს გამოხატული.

იმ დევნილ ოჯახებს, რომლებსაც, დევნილის სტატუსიდან გამომდინარე, ერთხელ უკვე აქვთ მიღებული საცხოვრებელი ფართი ან/და ერთჯერადი ფულადი დახმარება გრძელვადიანი საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფის ღონისძიების ფარგლებში, განაცხადების შევსებისა და დამატებითი საცხოვრებელი ფართის მიღების შესაძლებლობა არ აქვთ.

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, 2014 წლის 27 ივნისის მდგომარეობით, აღნიშნული კრიტერიუმების საფუძველზე, საცხოვრებელი ფართით სულ დაკმაყოფილდა 1000-მდე ოჯახი. ამათგან:

- თბილისში საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილდა 288 ოჯახი;
- იმერეთის რეგიონში – 397 ოჯახი;
- სამეგრელოში – 106 ოჯახი;
- ქვემო ქართლში – 121 ოჯახი;
- შიდა ქართლში – 57 ოჯახი.

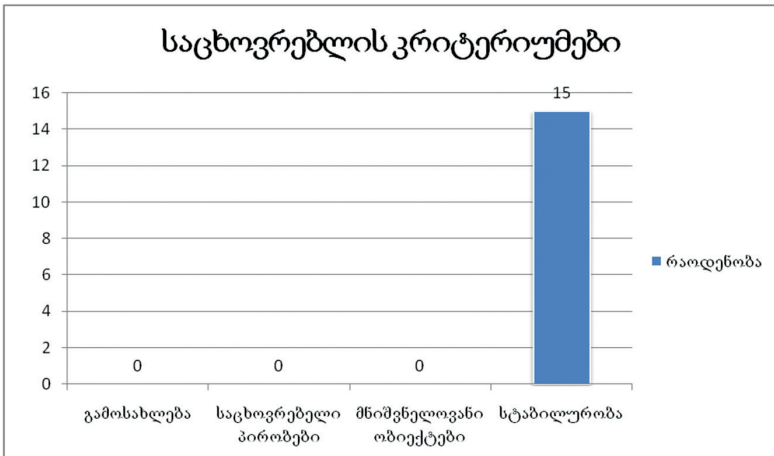
კვლევის მიზნებისთვის შეირჩა სამი ობიექტი, სადაც დევნილთა განსახლება კრიტერიუმების საფუძველზე განხორციელდა. აღნიშნულ ობიექტებთან დაკავშირებით, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროდან გამოთხოვნილ იქნა დეტალური ინფორმაცია, რომლის დამუშავების შედეგად შესაძლებელი გახდა იმის ანალიზი, თუ რომელი კრიტერიუმები დომინირებდა საცხოვრებელი დაკმაყოფილების პროცესში.

4.2. ბათუმი, ბენზეს დასახლება

ბათუმში, ბენზეს დასახლებაში 48 ბინის (36 ერთოთახიანი, 12 ოროთახიანი) გასანაწილებლად განაცხადების მიღება განხ-

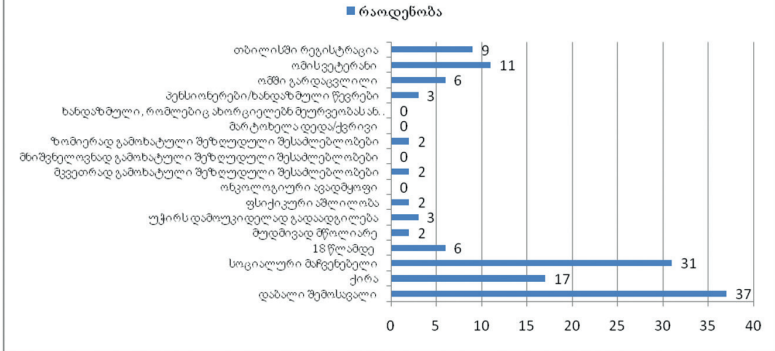
ორციელდა სამ ეტაპად. თავდაპირველად, განაცხადების მიღება დაიწყო 2013 წლის 19 სექტემბრიდან და გაგრძელდა 2013 წლის 30 სექტემბრამდე. 2013 წლის 17 ნოემბერს კომისიამ იმსჯელა ფართების განაწილების საკითხზე და პირველ ეტაპზე საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილდა 34 ოჯახი (განაწილდა 36 ბინა – ორ ოჯახს გადაეცა ორ-ორი ბინა სულადობის მიხედვით).

რაც შეეხება 12 ბინას, კომისიამ მიიღო გადაწყვეტილება, რომ მათი განაწილება მომხდარიყო მოკვლეული მასალების, ამასთან, დამატებით გამოცხადებულ ვადებში შევსებული განაცხადებისა და კითხვარების საფუძველზე მინიჭებული ქულების შესაბამისად. 2013 წლის 17 დეკემბერს კომისიამ იმსჯელა დარჩენილი 12 ბინის განაწილების საკითხზე, თუმცა, ყველა ბინა არც ამ შემთხვევაში განაწილებულა. 4 ბინის განაწილების თაობაზე განაცხადების მიღება დამატებით 2014 წლის იანვარში, მარტსა და აპრილში განხორციელდა. საბოლოოდ, ბენჯეს დასახლებაში საცხოვრებელი ფართი მიიღო 45-მა ოჯახმა. მაქსიმალური ქულა შეადგენდა 10-ს ხოლო მინიმალური – 4-ს. ქვემოთ წარმოდგენილ ცხრილში მოცემულია ინფორმაცია იმის შესახებ, კონკრეტულად რომელი კრიტერიუმების მიხედვით შეძლეს ბენჯეს დასახლებაში საცხოვრებლის მიღება დევნილმა ოჯახებმა.²⁷



²⁷ კრიტერიუმების და შესაბამისი ქულების შესახებ დეტალურად იხილეთ დანართი #1;

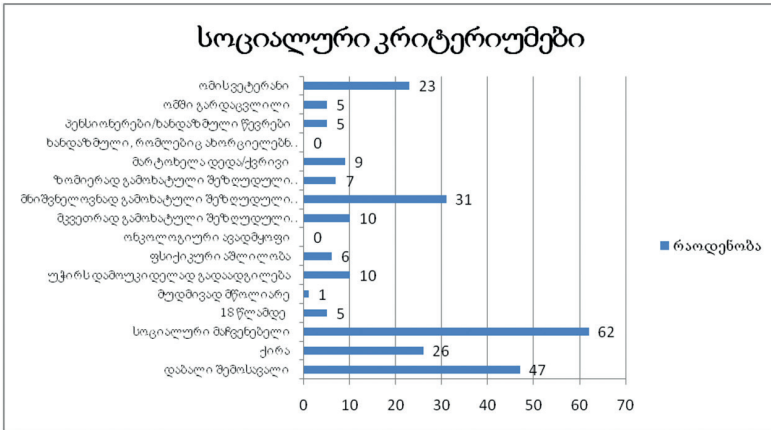
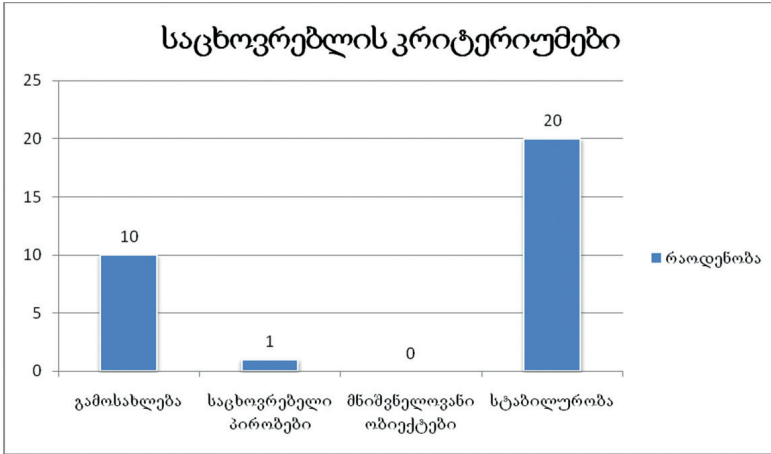
სოციალური კრიტერიუმები



4.3. ყვარლის ქ. №101

პირველი ობიექტი, რომელიც კრიტერიუმების შესაბამისად თბილისში განაწილდა, იყო ყვარლის ქ.№101-ში მდებარე ყოფილი სკოლის შენობა. აღნიშნულ ობიექტში გასანაწილებელი ბინების რაოდენობა შეადგენდა 85-ს (31 – ერთოთახიანი, 44 – ოროთახიანი, 10 – სამოთახიანი). შევსებული განაცხადების რაოდენობამ შეადგინა 1476. აღსანიშნავია, რომ ხსენებულ ობიექტზე, კომისიის გადაწყვეტილებით, კრიტერიუმების გარეშე საცხოვრებელი ფართი მიიღო 20-მა ოჯახმა (ნგრევადი ობიექტიდან და საგარანტიო წერილების საფუძველზე). შესაბამისად, კრიტერიუმების მიხედვით განაწილდა 65 ბინა. ქულების მაქსიმალურმა რაოდენობამ შეადგინა 13, ხოლო მინიმალურმა – 7.5.

ქვემოთ წარმოდგენილ ცხრილში მოცემულია ინფორმაცია იმის შესახებ, კონკრეტულად რომელი კრიტერიუმების მიხედვით შეძლეს ყვარლის ქ.№101-ში საცხოვრებლის მიღება დევინილმა ოჯახებმა.

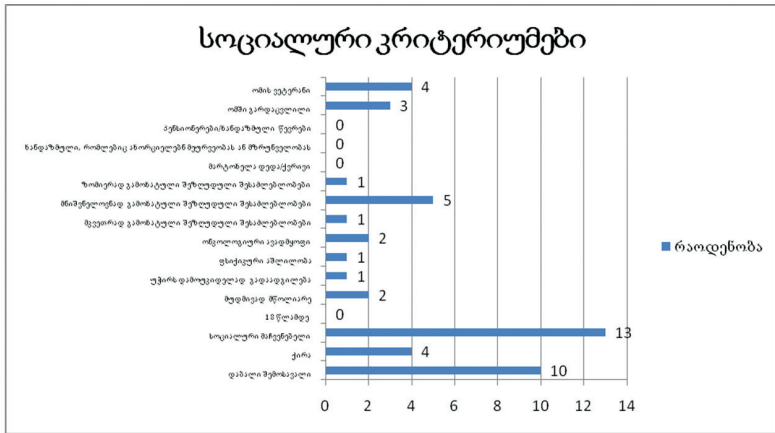
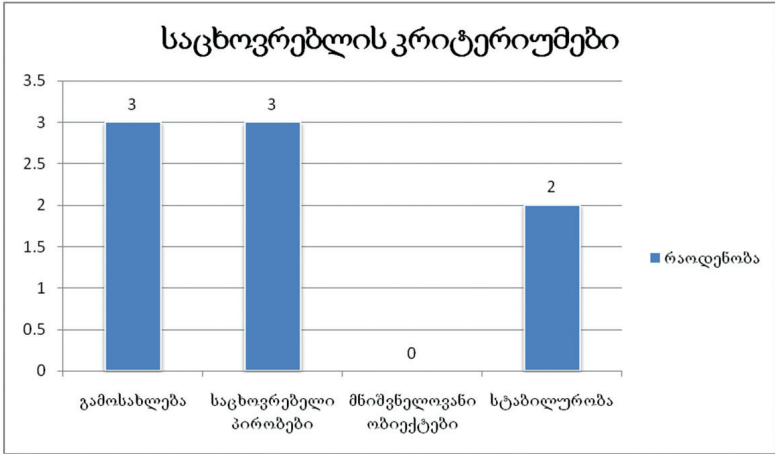


4.4. გლდანი მე-3 მ/რ. „პოლიციის ყოფილი შენობა“

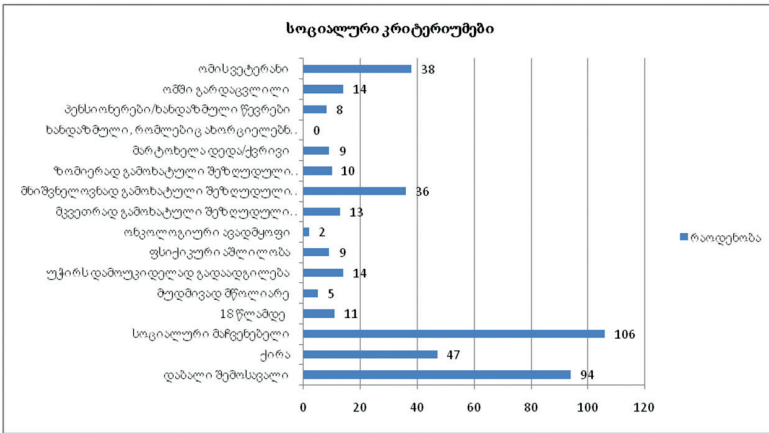
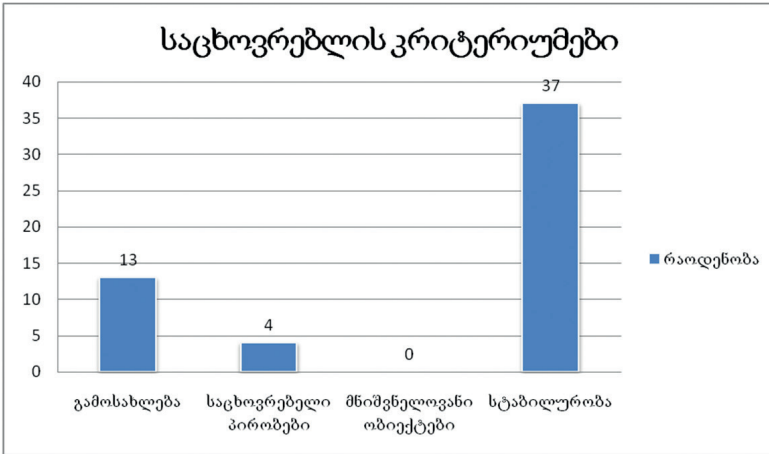
გლდანში, პოლიციის ყოფილ შენობაში საცხოვრებელი ფართების განაწილება განხორციელდა 2014 წლის აპრილში. სულ გასანაწილებელი ბინების რაოდენობა შეადგენდა 14 ბინას. აღნიშნულ ობიექტზე მაქსიმალური ქულა შეადგენდა 11-ს, ხოლო მინიმალური – 8-ს.

ქვემოთ წარმოდგენილ ცხრილში მოცემულია ინფორმაცია იმის შესახებ, კონკრეტულად რომელი კრიტერიუმების მიხედვით

შედლეს პოლიციის ყოფილ შენობაში საცხოვრებლის მიღება დევნილმა ოჯახებმა.



4.5. შესწავლილი ობიექტების შედეგების ჯამური ანალიზი



კვლევის ფარგლებში შესწავლილ სამ ობიექტზე, ჯამში, კრიტერიუმების მიხედვით, დაკმაყოფილდა 124 ოჯახი. ამათგან, მხოლოდ 54 ოჯახს ჰქონდა მიღებული ქულები საცხოვრებლის კრიტერიუმების მიხედვით, დანარჩენ შემთხვევაში, საცხოვრებელი ფართები განანილდა მხოლოდ სოციალური კრიტერიუმების მიხედვით დაგროვებული ქულების საფუძველზე. მათ შორის დომინირებდა „დაბალი შემოსავალი“ და „სოციალური

მაჩვენებელი“. ასევე აღმოჩნდა, რომ უმრავლეს შემთხვევაში, როდესაც ოჯახს ენიჭება ქულა „დაბალი შემოსავლის“ კრიტერიუმით, იგი ასევე აგროვებს ქულებს „სოციალური მაჩვენებლის“ კრიტერიუმით, რაც ზრდის იმის ალბათობას, რომ საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილდეს ის ოჯახი, რომელიც ქულას ამ ორი კრიტერიუმით აგროვებს. სამი ობიექტის შედეგები გვაფიქრებინებს, რომ საცხოვრებლის კრიტერიუმების საფუძველზე მიღების მეტი შანსი სწორედ იმ ოჯახებს აქვთ, რომლებიც სოციალური კრიტერიუმების საფუძველზე აგროვებენ ქულებს, რაც აჩენს კითხვებს, რამდენად უზრუნველყოფს კრიტერიუმები საცხოვრებლის საჭიროების გათვალისწინებას ბინების განაწილების პროცესში.²⁸

4.6. ქირა, როგორც კრიტერიუმი

სოციალური კრიტერიუმის ერთ-ერთ სახეს წარმოადგენს დაბალი შემოსავალი. აღნიშნული კრიტერიუმის მიხედვით, იმ შემთხვევაში, როდესაც ოჯახის შემოსავლების ჯამი ოჯახის წევრთა რაოდენობის გათვალისწინებით დადგენილი საარსებო მინიმუმის ნახევარზე ნაკლებია, ოჯახს ენიჭება 2 ქულა; თუ ოჯახის შემოსავლების ჯამი ოჯახის წევრთა რაოდენობის გათვალისწინებით დადგენილი საარსებო მინიმუმის ნახევარზე მეტია ან უტოლდება მას – 1.5 ქულა; თუ ოჯახის შემოსავლების ჯამი ოჯახის წევრთა რაოდენობის გათვალისწინებით დადგენილ საარსებო მინიმუმს აღემატება შესაბამისი საარსებო მინიმუმის ნახევარი ოდენობით – 1 ქულა. „ამასთან, თუ დევნილი ოჯახი იხდის საცხოვრებელი ფართისათვის საჭირო ქირას, ზემოაღნიშნულ ქულას ემატება დამატებით 1 ქულა“.²⁹

შესაბამისად, თუ პირი იხდის ქირას, მას შეიძლება ქულა მიენიჭოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იმავდროულად აკმაყოფილებს დაბალი შემოსავლის კრიტერიუმს. მიუხედავად ამისა, ჩვენ მიერ შესწავლილი სამი ობიექტის შემთხვევაში, ქირა, როგორც კრიტერიუმი, დამოუკიდებლად იყო გამოყენებული 15-ზე მეტ შემთხვევაში, რაც მიანიშნებს იმაზე, რომ კომისიის მხრიდან არასწორად მოხდა ბრძანების ინტერპრეტირება. მართალია, ქირას, როგორც კრიტერიუმს, დაბალი ქულა ენიჭება (1 ქულა), თუმცა,

²⁸ იგულისხმება 2014 წლის სექტემბრისათვის მოქმედი რეგულაციები;

²⁹ „დევნილთა საცხოვრებელი უზრუნველყოფის წესის“ შესახებ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა მინისტრის 2013 წლის 9 აგვისტოს ბრძანება №320, დანართი #5, პუნქტი „ა.ა.“ (2014 წლის 1 ოქტომბრის მდგომარეობით);

იმ პირობებში, როდესაც საცხოვრებელი ფართის მისაღებად შეიძლება 0.5 ქულაც კი გადამწყვეტი იყოს, მნიშვნელოვანია, კომისია ზედმინევენით ზუსტად იცავდეს დადგენილ კრიტერიუმებს.

4.7. რეგისტრაციის ადგილი, როგორც კრიტერიუმი

2013 წლის ოქტომბერში №320 ბრძანებაში განხორციელებული ცვლილებების თანახმად, იმ შემთხვევაში, თუ ქ. თბილისში რეგისტრირებული დევნილი გრძელვადიანი საცხოვრებელი ფართის მიღებაზე განაცხადს შეავსებს სხვადასხვა ადმინისტრაციულ ერთეულ(ებ)ში (გარდა თბილისისა), მას დამატებით მიენიჭება 2 ქულა.

დევნილთა გრძელვადიანი განსახლებისას განსაკუთრებული ყურადღება უნდა ექცეოდეს კონკრეტული დევნილი ოჯახისათვის იმგვარი შეთავაზების გაკეთებას, რომელიც მას შესაძლებლობას მისცემს, გრძელვადიანი საცხოვრებლით დაკმაყოფილდეს ისეთ ადგილას, სადაც მას უკვე აქვს სოციალური კავშირები და შემოსავლის წყაროები. აღნიშნულ პრინციპთან წინააღმდეგობაში მოდის სახელმწიფოს მიდგომა, წაახალისოს დევნილი, ინტეგრირებული გარემოდან საცხოვრებლად წავიდეს მისთვის უცხო, არაინტეგრირებულ ადგილას. ამასთან, ამგვარი მიდგომა არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებს რეგიონში მცხოვრებ დევნილებს, რომლებმაც შესაძლოა ადგილობრივ განსახლებაზე უარი მიიღონ მხოლოდ იმის გამო, რომ თბილისში რეგისტრირებული ოჯახი, რეგისტრაციის ადგილის საფუძვლით, მისგან განსხვავებით დამატებით 2 ქულას მიიღებს.

4.8. გასაჩივრების მექანიზმები

არსებული რეგულაციების თანახმად, „შესაბამისი გადაწყვეტილება საცხოვრებელი ფართის მიღების თაობაზე განაცხადის დაკმაყოფილების ან დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ მიიღება კომისიის მიერ და ფორმდება კომისიის სხდომის ოქმის სახით. მიღებული გადაწყვეტილების შესახებ (დადებითი/უარყოფითი) ეცნობება დევნილ ოჯახს ნერილობით, რომელიც შესაძლებელია გასაჩივრდეს საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.“³⁰

³⁰ „დევნილთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფის წესის“ შესახებ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა მინისტრის 2013 წლის 9 აგვისტოს ბრძანება №320, მე-3 მუხლი, მე-12 პუნქტი;

მიუხედავად იმისა, რომ გასაჩივრების მექანიზმი მოცემულია „დევნილთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფის წესში“, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო, როგორც წესი, არ ახდენს საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ მიღებული წერილობითი გადაწყვეტილების დროულად გაგზავნას ადრესატ დევნილ ოჯახებთან, ან წერილობით გადაწყვეტილებას დევნილ ოჯახს გადასცემს მხოლოდ დევნილი ოჯახის მოთხოვნის შემთხვევაში. აღსანიშნავია ისიც, რომ წერილობით გადაწყვეტილებებში არ ხდება გასაჩივრების მექანიზმებზე მითითება, მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, მის მიერ გამოცემულ წერილობით ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში მიუთითოს გასაჩივრების პროცედურები.³¹ სამინისტროს ამგვარი ქმედებების მასშტაბური ხასიათი აჩენს საფუძვლიან ვარაუდს, რომ იგი შეგნებულად არღვევს აღნიშნულ პროცედურებს, რათა შეამციროს მისივე გადაწყვეტილებების გასაჩივრების ალბათობა.

სამინისტროს მიერ არჩეული ეს არასწორი პრაქტიკა, მნიშვნელოვან დაბრკოლებებს უქმნის დევნილებს პროცედურული უფლების (გასაჩივრების გზით დაიცვან და აღიდგინონ უფლებები) რეალიზებისას, რაც ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ყოვლად მიუღებელია.

შემაჯავებელი დასკვნა და რეკომენდაციები

მიუხედავად იმისა, რომ დევნილთა საცხოვრებლით დაკმაყოფილების მიმართულებით ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში გარკვეული ნაბიჯები გადაიდგა, დევნილთა საცხოვრებლით დაკმაყოფილების საკითხი ერთ-ერთი მთავარ გამოწვევად რჩება. დადებითად უნდა შეფასდეს სახელმწიფოს ძალისხმევა, შექმნას ამ მიმართულებით სამართლებრივი მექანიზმები, რაც შესაძლებელს გახდის სათანადო საცხოვრებლით უზრუნველყოფის პროცესის გამჭვირვალედ წარმართვას. თუმცა, კვლევაში განხილული საკითხების ანალიზმა აჩვენა, რომ სხვადასხვა მიმართულებით არსებული ხარვეზები აღნიშნული პროცესის შემაფერხებლად გვევლინება. ამიტომ, მნიშვნელოვანია, სახელმწიფომ გადადგას შესაბამისი ნაბიჯები არსებული ნაკლოვანებების გამოსასწორებლად.

³¹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 52-ე მუხლი, მე-2 ნაწილი;

კვლევაში იდენტიფიცირებული პრობლემების მოსაგვარებლად, საია საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროსა და საქართველოს მთავრობას რეკომენდაციით მიმართავს:

პრივატიზაციის მიმართულებით:

- უზრუნველყოფილი იყოს პრივატიზაციას დაქვემდებარებულ ობიექტებში მცხოვრები დევნილების დროული ინფორმირება პრივატიზაციის პროცესის, მისი შედეგების და სხვა ალტერნატივების შესახებ;
- გაძლიერდეს პრივატიზაციის პროცესში ჩართული უწყებების კოორდინირებული მუშაობა, რათა დაჩქარდეს პრივატიზაციის პროცესი;
- შეიქმნას კომისია, რომლის ფარგლებში მოხდება პრივატიზაციის პროცესში გამოვლენილი ხარვეზების გაანალიზება და დადგინდება, პრივატიზაციის შედეგად რამდენმა დევნილმა ოჯახმა მიიღო საკუთრებაში სათანადო საცხოვრებლის სტანდარტებთან შეუსაბამო ბინა; შემუშავდება წინადადებები, მომავალში რა მექანიზმების გამოყენებით იქნება შესაძლებელი არსებული ხარვეზების აღმოფხვრა.

საცხოვრებლით დაკმაყოფილების წესთან დაკავშირებით:

- არსებული გამოცდილების გაანალიზების საფუძველზე, გადაიხედოს კრიტერიუმების შინაარსი და ქულათა სისტემა;
- სამინისტრომ შეასრულოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული პროცედურები – წერილობითი გადაწყვეტილებების ადრესატ დევნილებთან გაგზავნის და გასაჩივრების მექანიზმების განმარტებასთან დაკავშირებით;
- დაზუსტდეს იმ დევნილი ოჯახების რიცხვი, რომელთაც საკუთარი სახსრებით შეძენილი აქვთ საცხოვრებელი ფართი. შემუშავდეს გეგმა, მომავალში რა ტიპის ღონისძიებები შეიძლება შესთავაზოს მათ სახელმწიფომ;
- სამინისტრომ წარმოადგინოს წინადადებები, რეგისტრაციის პროცესის შედეგად მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე, რა ალტერნატიული განსახლების ღონისძიებების შეთავაზებაა შესაძლებელი დევნილთათვის.

დანართი №1

№	საცხოვრებელი ფართით სარგებლობის შესაძლებლობის შეფასების კრიტერიუმი	ქულა
ა	იმ ობიექტებში მაცხოვრებელი დევნილები, რომელი შენობებიც წარმოადგენს კერძო საკუთრებას და მესაკუთრე ახორციელებს დევნილთაგან ობიექტის გამოთავისუფლების კანონით გათვალისწინებულ პროცედურას.	3
ბ	საცხოვრებელი პირობები არის განსაკუთრებით მძიმე და რადიკალურად არ შეესაბამება მინიმალურ საცხოვრებელ პირობებს (დევნილი ოჯახი ცხოვრობს ავტოფარეხში, შენობის კიბის უჯრედში, საყარაულო ჯიხურში, თვითნაკეთებ ხის/ფიცრულ შენობაში, მიწურში და სხვა).	3
გ	მართლზომიერ მფლობელობაში გადაცემულ საცხოვრებელ ფართში (ყოფილი დევნილთა კომპაქტურად განსახლების ობიექტში) მაცხოვრებელი დევნილები, რომელი შენობებიც, სახელმწიფო ან/და ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესებიდან გამომდინარე, წარმოადგენს მნიშვნელოვან ობიექტებს; აღნიშნული ინტერესი ერთმნიშვნელოვნად და საჯაროდ უნდა იყოს გამოხატული თვითმმართველობის (თუ ისინი არიან მესაკუთრეები) ან სხვა საჯარო უწყების მიერ, რომელიც ფლობს აღნიშნულ შენობას.	2
დ	ოჯახის საცხოვრებლის სტაბილურობა. ამჟამინდელ საცხოვრებელში ყოფნის ხანგრძლივობა არის 1 წელზე ნაკლები და ბოლო 5 წლის განმავლობაში ოჯახმა 2-ზე მეტჯერ შეიცვალა საცხოვრებელი.	1

№	სოციალური კრიტერიუმი	ქულა
ა	<p>ა.ა) დაბალი შემოსავალი თუ ოჯახის შემოსავლების ჯამი ოჯახის წევრთა რაოდენობის გათვალისწინებით დადგენილი საარსებო მინიმუმის ნახევარზე ნაკლებია, ოჯახს ენიჭება 2 ქულა, თუ ოჯახის შემოსავლების ჯამი ოჯახის წევრთა რაოდენობის გათვალისწინებით დადგენილი საარსებო მინიმუმის ნახევარზე მეტია ან უტოლდება მას - 1.5 ქულა, თუ ოჯახის შემოსავლების ჯამი ოჯახის წევრთა რაოდენობის გათვალისწინებით დადგენილ საარსებო მინიმუმს აღემატება შესაბამისი საარსებო მინიმუმის ნახევარი ოდენობით - 1 ქულა. ამასთან, თუ დგენილი ოჯახი იხდის საცხოვრებელი ფართისათვის საჭირო ქირას, ზემოაღნიშნულ ქულას ემატება დამატებით 1 ქულა.</p> <p>ა.ბ) სოციალურ პროგრამაში მონაწილეობა თუ ოჯახი დარეგისტრირებულია სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში, ენიჭება: 57001-ზე ნაკლები სარეიტინგო ქულით - ქულა 3 57001-70000 შორის სარეიტინგო ქულით - ქულა 2 70000-100 000 შორის სარეიტინგო ქულით - ქულა 1</p> <p>ქულების დაანგარიშებისას, ჯამდება ა.ა) და ა.ბ) პუნქტებში მითითებული ქულები.</p>	1-6
ბ	<p>ოჯახში არის 3 და მეტი 18 წელზე დაბალი ასაკის ოჯახის წევრი. 3 არასრულწლოვანზე – ერთი ქულა, ყოველ დამატებითზე – 0,5 ქულა</p>	შესაბამისი ქულათა ჯამი
გ	<p>მძიმედ დაავადებული ოჯახის წევრი/წევრები. მუდმივად მწოლიარე (3 ქულა), უჭირს დამოუკიდებლად გადაადგილება (1 ქულა), ფსიქიკური აშლილობა (2 ქულა). უნდა არსებობდეს ექიმის დასკვნა. ონკოლოგიური ავადმყოფი, რაც უნდა დასტურდებოდეს შესაბამისი სამედიცინო დასკვნით (ფორმა №50/2) (1 ქულა).</p>	შესაბამისი ქულათა ჯამი

დ	ოჯახის წევრი ან წევრები არიან მკვეთრად (3 ქულა), მნიშვნელოვნად (2 ქულა) ან ზომიერად გამოხატული შესაძლებლობის (1 ქულა) შეზღუდვის მქონე პირები (ჯანმრთელობის მოშლით გამოწვეული ადამიანის საქმიანობის ნორმიდან გადახრა, რაც ხასიათდება თვით-მომსახურების, გადაადგილების, ორიენტაციის, ურთიერთობის, თვითკონტროლის, სწავლისა და შრომითი საქმიანობის უნარის შეზღუდვით), რაც დასტურდება შესაბამისი სტატუსის დამადასტურებელი დოკუმენტით (სამედიცინო-სოციალური ექსპერტიზის შემონმების აქტის ამონაწერი) (თითოეული ამ სტატუსის მქონე ოჯახის წევრზე ენიჭება შესაბამისი ქულა).	შესაბამისი ქულათა ჯამი
ე	მშობელი ან ქვრივი, რომელიც იძულებულია, მარტომ იზრუნოს მცირეწლოვან შვილზე ან შვილებზე.	2
ვ	ხანდაზმულ(ებ)ი, რომელიც ახორციელებს მეურვეობას ან მზრუნველობას არასრულწლოვანი შვილ(ებ)ის ან შვილიშვილ(ებ)ის მიმართ კანონმდებლობის შესაბამისად.	1
ზ	პენსიონერი, რომელიც ცხოვრობს მარტო და ოჯახი, რომელიც შედგება ხანდაზმული წევრებისგან. ოჯახი შედგება მხოლოდ, ან ძირითადად (ნახევარზე მეტი), საპენსიო ასაკს მიღწეული პირებისაგან.	1
თ	ოჯახი, რომლის წევრი ან წევრები გარდაიცვალნენ საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისთვის ბრძოლაში (თითოეულ გარდაცვლილ ოჯახის წევრზე 1,5 ქულა).	შესაბამისი ქულათა ჯამი
ი	ოჯახი, რომლის წევრი ან წევრები არიან საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისთვის წარმოებული ომის ვეტერანი/ვეტერანები (თითოეულ ომის მონაწილეზე 1 ქულა).	შესაბამისი ქულათა ჯამი

შენიშვნა: იმ შემთხვევაში, თუ პირი ერთობლივად აკმაყოფილებს ამ დანართის „გ“ და „დ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებულ რამდენიმე კრიტერიუმს, მაშინ მას ქულა ენიჭება იმ კრიტერიუმით, რომელიც ითვალისწინებს უფრო მაღალ ქულას.

დანართი №2

გ-04/225.14
29.08.14

606

საბარეო-სამართლებრივი ტერიტორიებიდან
იმუღებით გადამადგილებულ 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^ა
15^ა, 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 06-06/20808
26/08/2014

20808-06-06-2-201408261825



საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის
აღმასრულებელ დირექტორს
ქალბატონ თამარ გვარამაძეს

ქალბატონო თამარ,

სამინისტროში 2014 წლის 19 აგვისტოს შემოსული თქვენი #გ-04/426-14 წერილის პასუხად,
გაწინაშე შემდეგს:

1. დღის მდგომარეობათა, დევნილთა მონაცემთა ბაზაში რეგისტრირებულ, აქტიური დევნილის სტატუსის მქონე პირთაგან, საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილებულია 23 420 ოჯახი, ხოლო ფულადი დახმარებით, ე.წ. „კომპენსაციით“ – 5 108 ოჯახი;
2. ამ ეტაპზე ინფორმაციის დამუშავება/მოპოვება იმის შესახებ, თუ რამდენი ოჯახი იყო რეგისტრირებული ე.წ. „კერძო სექტორში“ იმ დევნილთაგან, რომლებიც დაკმაყოფილდნენ გრძელვადიანი საცხოვრებლით, არ არის შესაძლებელი;
3. დევნილთა მონაცემთა ბაზაში არ მოიპოვება ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ რამდენ ოჯახს აქვს საკუთრებაში საცხოვრებელი ფართი ე.წ. „კერძო სექტორში“ რეგისტრირებულ დევნილთაგან;
4. 2013 წლიდან სამინისტროს მიერ კერძო მესაკუთრებისაგან გამოსყიდულ ობიექტებში მცხოვრებ დევნილებს ამ გადასცემიან საკუთრებაში მათ მიერ დაკავებული საცხოვრებელი ფართები. ამ ეტაპზე მინდინარეობს საცხოვრებელი ფართების სახელმწიფო საკუთრებაში რეგისტრაციის პროცესი, რომელთა დასრულების შემდგომ განხორციელდება ზემოაღნიშნული უმრავი ქონების საკუთრებაში გადაცემა.

პატივისცემით

გიორგი გიორგაძე

მინისტრის პირველი მოადგილე

ხელმძღვანელობა