

განვითარების პროექტებით გამონვეული იძულებითი განსახლება



თანამედროვე მიდგომები და საქართველოს
გამონვევები



კვლევა ჩაატარა ასოციაცია მწვანე ალტერნატივამ პროექტის „საკუთრების უფლების დაცვის ხელშეწყობა ახალ ტურისტულ ზონებში“ ფარგლებში. პროექტს ფონდის „ღია საზოგადოება - საქართველო“ ინიციატივითა და ფინანსური მხარდაჭერით ახორციელებენ ასოციაცია „მწვანე ალტერნატივა“, „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო“ და „საქართველოს რეგიონული მედია ასოციაცია“.

მწვანე ალტერნატივა მადლობას უხდის ფონდს „ღია საზოგადოება - საქართველო“ ანგარიშის მომზადებისა და გამოცემისთვის გაწეული ფინანსური მხარდაჭერისთვის.

ამ გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები არ შეიძლება განხილულ იქნეს ფონდის „ღია საზოგადოება - საქართველო“ შეხედულებათა ამსახველად. ფონდი არ არის პასუხისმგებელი გამოცემის შინაარსზე.

© მწვანე ალტერნატივა, 2012

ს ა რ ჩ ე ვ ი

ანოტაცია.....	2
შესავალი	6
თავი 1. ადექვატური საცხოვრისის უფლება და იძულებითი განსახლება საერთაშორისო სამართლებრივ აქტებში	8
1.1 გაერო-ს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტის განმარტებები ადექვატური საცხოვრისის უფლებისა და იძულებითი განსახლების შესახებ	8
1.2 განვითარების მიზნით განსახლებისა და გადაადგილების ძირითადი პრინციპები და სახელმძღვანელო	11
თავი 2. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები და იძულებითი განსახლება.....	16
2.1 ზოგადი მიმოხილვა.....	16
2.2 მსოფლიო ბანკის იძულებითი განსახლების პოლიტიკა	17
თავი 3. მიწისა და მიწასთან დაკავშირებული სხვა რესურსების საკუთრებისა და სარგებლობის საკითხები: სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის სახელმძღვანელო მითითებები.....	22
თავი 4. იძულებითი განსახლება საქართველოში: პოლიტიკა, კანონმდებლობა და ინსტიტუციური მოწყობა	28
4.1 პოლიტიკა იძულებითი განსახლების სფეროში.....	28
4.2 იძულებით განსახლებასთან დაკავშირებული საქართველოს კანონმდებლობა	29
4.3 ინსტიტუციური მოწყობა	39
4.4 დასკვნა	44
თავი 5. განვითარების პროექტებით გამონვეული იძულებითი განსახლების პრაქტიკა საქართველოში	46
5.1 იძულებითი განსახლება	46
5.2 ექსპროპრიაცია	52
5.3 მიწის საკუთრების და სარგებლობის უფლებების შელახვა	56
5.4 დასკვნა	63
თავი 6. რეკომენდაციები.....	65

ანოტაცია

უკანასკნელ წლებში საქართველოში არაერთი მსხვილმასშტაბიანი ინფრასტრუქტურული, ენერგეტიკული თუ ტურიზმის ხელშეწყობის პროექტი განხორციელდა, რომელთაც დადებით შედეგებთან ერთად, ხშირად, თან ახლდა პროექტების ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული ადამიანების იძულებითი გასახლება. იძულებით გასახლებას, როგორც წესი, მოჰყვება ადგილობრივი წარმოების სისტემის მოშლა, საქმიანობისა და შემოსავლის წყაროების გაქრობა, სათემო სტრუქტურისა და სოციალური ქსელის შესუსტება; ადამიანები შესაძლოა აღმოჩნდნენ ისეთ გარემოში, სადაც ნაკლები რესურსი მოიპოვება ან მათი სოციალური და პროდუქტიული უნარები ნაკლებად გამოყენებადი. იძულებითი გასახლება ზეგავლენას ახდენს არამართო გადასახლებულ ადამიანებზე/თემებზე, არამედ დარჩენილ მოსახლეობაზეც (ადამიანთა ჯგუფი, რომელიც თავად არ გადაადგილდა, მაგრამ ზარალდება მეზობლებისა და რესურსებზე ხელმისაწვდომობის დაკარგვის გამო) და მასპინძელ მოსახლეობაზე (ადამიანები/თემები, რომლებიც იღებენ გადასახლებულ პირებს, რამაც შესაძლოა დადებითი ან უარყოფითი ზემოქმედება იქონიოს მათზე). ამდენად, იმ შემთხვევაში, თუ განვითარების პროექტების განხორციელებისას, ადგილი აქვს იძულებით გასახლებას, მნიშვნელოვანია, რომ პროექტების დაგეგმვისას, ადრეულ ეტაპზე იქნეს დადგენილი გასახლების საჭიროება, დეტალურად დაიგეგმოს და შემდგომ მონიტორინგი გაეწიოს განსახლების პროცესს, რათა საბოლოო ჯამში, მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი გასახლების საჭიროება და გადასახლებულმა ადამიანებმა აღიდგინონ განსახლებით გამოწვეული დანაკარგები.

ანგარიშის პირველ ნაწილში (პირველი, მე-2 და მე-3 თავები) განხილულია განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების სფეროში მოქმედი საერთაშორისო სამართლებრივი და ნებაყოფლობით შესასრულებელი მოთხოვნები; ასევე, ამავე სფეროში საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების, კერძოდ კი, მსოფლიო ბანკის პოლიტიკა და ძირითადი მიდგომები. ანგარიშის მეორე ნაწილი (მე-4, მე-5 და მე-6 თავები) მთლიანად ეძღვნება საქართველოს. კერძოდ, ამ ნაწილში გაანალიზებულია საქართველოში განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების სფეროში მოქმედი პოლიტიკა, კანონმდებლობა, ინსტიტუციური მოწყობა და პრაქტიკა, გამოკვეთილია სისტემის ნაკლოვანებები და წარმოდგენილია სიტუაციის გასაუმჯობესებელი რეკომენდაციები. კვლევა იძლევა შემდეგი **დასკვნების** გაკეთების შესაძლებლობას:

საქართველოს არ გააჩნია პოლიტიკა სპეციფიურად განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების სფეროში, ისევე როგორც არ გააჩნია ერთიანი პოლიტიკა, რომელიც განსაზღვრავდა სახელმწიფოს მიდგომებს კონფლიქტებით, ბუნებრივი კატასტროფებით და განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების სფეროში.

საქართველოში ამჟამად იძულებითი განსახლების სფეროში მოქმედი კანონმდებლობა და ინსტიტუციური მოწყობა მეტად ფრაგმენტულია და ვერ უზრუნველყოფს ყველა იმ ასპექტის დარეგულირებას / მართვას, რომელთაც ითვალისწინებს იძულებითი განსახლების სფეროში მოქმედი ის საერთაშორისო შეთანხმებები, რომელთა მხარეც საქართველოა. საქართველოს კანონმდებლობის მოთხოვნები საკმაოდ შორს დგას ასევე იმ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების სახელმძღვანელო მოთხოვნებისგან, რომელთა დაფინანსებითაც საქართველოში უკვე ორ ათეულ წელზე მეტია ხორციელდება არაერთი პროექტი. მაგალითისთვის:

- საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ამა თუ იმ პროექტის დაგეგმვისას განსახლების საჭიროების და ზეგავლენის შეფასებას და ამ შეფასების ჩატარებისას, ისევე როგორც განსახლებაზე გადაწყვეტილების მიღებისას, საზოგადოების, კონკრეტულად კი, პროექტების ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულთა მონაწილეობას;
- საქართველოს კანონმდებლობა არ მოითხოვს განსახლების დოკუმენტების მომზადებას, რომელშიც აისახებოდა განსახლების ზეგავლენის შეფასების შედეგები, გაიწერებოდა საკომპენსაციო და ზეგავლენის შემარბილებელი ღონისძიებები. შესაბამისად, არ არსებობს ასეთი დოკუმენტების ფორმალური განხილვა-დამტკიცების მოთხოვნები;
- მაშინ, როდესაც უფლების ფორმალურად ქონის ან უქონლობის მიუხედავად, ყველა გასახლებულს უნდა გადაეხადოს კომპენსაცია დაკარგული ან დაზიანებული ქონებისთვის, საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს კომპენსაციის გადახდას მხოლოდ იმ პირებისათვის, რომლებსაც საკუთრების უფლება რეგისტრირებული აქვთ საჯარო რეესტრში;
- საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს განსახლებით გამოწვეული არამატერიალური ხარჯებისა და დანაკარგების კომპენსაციას;
- საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს პროექტის ზემოქმედების ქვეშ მოქცეული პირების დახმარებას გადასახლების პროცესში და გარდამავალ პერიოდში.
- იძულებითი განსახლების სფეროში არსებული ინსტიტუციური მოწყობა კრიტიკას ვერ უძლებს - საქართველოში არ არსებობს უწყება (ან უწყებები), რომელიც პასუხისმგებელი იქნებოდა განვითარების პროექტებით

გამონვეული იძულებითი განსახლების სფეროში პოლიტიკისა და კანონმდებლობის შემუშავებაზე, მონიტორინგს გაუწევდა განსახლებებს და ჩაატარებდა პერიოდულ შეფასებებს, უზრუნველყოფდა ინფორმაციის განახლებას და ხელმისაწვდომობას განვითარების ყველა იმ პროექტის შესახებ, რომელსაც მოჰყვა ან შესაძლოა მოჰყვეს იძულებითი განსახლება.

პოლიტიკის, კანონმდებლობისა და ინსტიტუციური მოწყობის ეს და სხვა ნაკლოვანებები განაპირობებენ უკანასკნელ წლებში დამკვიდრებულ იძულებითი განსახლების პრაქტიკას. საქართველოში არსებული პრაქტიკის მიმოხილვიდან ჩანს, რომ თუ განვითარების პროექტს მოჰყვება იძულებითი განსახლება, იძულებითი განსახლების დოკუმენტები (განსახლების პოლიტიკის ჩარჩო დოკუმენტი, განსახლების სამოქმედო გეგმა) მუშავდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ პროექტი ფინანსდება (ან დაგეგმილია, რომ დაფინანსდება) საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიერ. თუ პროექტში არ არის ჩართული ესა თუ ის საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტი, გამოიყენება საქართველოში არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო, რომელიც ძალზე არასრულყოფილია.

პროექტებში საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ჩართულობის შემთხვევაში, განსახლების დოკუმენტების შიდაორგანიზაციული (საფინანსო ინსტიტუტში) განხილვა და მოწონება/დამტკიცება, ისევე როგორც შესრულების მონიტორინგი ხორციელდება საფინანსო ინსტიტუტების პროცედურების შესაბამისად. რაც შეეხება ქართულ მხარეს, ამ შემთხვევაში, არ არის ნათელი განხილვა-მოწონების რა პროცედურები უნდა გაიაროს დოკუმენტმა ან რომელი უწყებაა პასუხისმგებელი განსახლების დოკუმენტებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების მონიტორინგსა და კონტროლზე. ანალიზიდან ჩანს, რომ არსებობს სახელმწიფო უწყებებში ასეთი დოკუმენტების განხილვის და მოწონების პრაქტიკა, თუმცა, ეს პრაქტიკა ბუნდოვანია და არ ეფუძნება ოფიციალურად დადგენილ პროცედურებს.

ინფორმაცია საქართველოში განხორციელებული განვითარების იმ პროექტების შესახებ, რომელსაც მოჰყვა ან შესაძლოა მოჰყვეს იძულებითი განსახლება მეტად არაორგანიზებული და არასრულყოფილია. იმ შემთხვევაში, თუ პროექტებში ჩართული არიან საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები, განსახლების დოკუმენტები ინგლისურ ენაზე, როგორც წესი, იძენება ამ ინსტიტუტების ვებ-გვერდებზე; ქართული თარგმანები კი, ყოველთვის არ არის ხელმისაწვდომი; რაც ხელმისაწვდომია, ისიც მეტად არაორგანიზებულადაა განთავსებული.

ვითარება ბევრად რთულია ისეთ შემთხვევებში, როდესაც პროექტებში არ არიან ჩართული საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები. ინფორმაცია ასეთი პროექტების ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული თემების / მოქალაქეების შესახებ, რომელთაც მოუწიათ იძულებითი განსახლება, პრაქტიკულად ხელმიუწვდომელია. ასეთი შემთხვევების შესახებ გარკვეული წარმოდგენის შექმნა შეიძლება პროექტების „გარემოზე გემოქმედების შეფასების“ ანგარიშების გაცნობისას (თუ ასეთი საერთოდ მომზადდა, რა თქმა უნდა), მაგრამ ასეთი შემთხვევები გამოწვევისა, ანგარიშებში წარმოდგენილი ინფორმაცია კი, მეტად არასრულყოფილია. ინფორმაციის მოპოვების მეორე საშუალებაა საკუთრების ექსპროპრიაციის შესახებ გამოცემული ადმინისტრაციული აქტები, მაგრამ ანალიზიდან ჩანს, ასეთი აქტები ყოველთვის არ ქვეყნდება ან თუ ქვეყნდება, ისინი ყოველთვის არ მოიცავს დაზარალებულთა შესახებ ინფორმაციას (ან არასრულად ქვეყნდება). გარდა ამისა, ამ შემთხვევებში, უცნობი რჩება, რამდენი ადამიანი დათანხმდა იძულებითი განსახლებას (ექსპროპრიაცია, როგორც წესი, ხორციელდება მაშინ, როდესაც მოქალაქე არ არის თანახმა დათმოს ქონება) და რამდენმა განიცადა ეკონომიკური განსახლება განვითარების პროექტის გამო. რაც შეეხება საკუთრების ექსპროპრიაციის საკითხს, ექსპროპრიაციის პრაქტიკა დამატებით კვლევას საჭიროებს; თუმცა, ამ ანალიზიდანაც უკვე ნათელია, რომ ექსპროპრიაციის კანონმდებლობაც და პრაქტიკაც, როგორც იძულებითი განსახლების შემადგენელი ნაწილი, საჭიროებს მნიშვნელოვან დახვეწას.

დასასრულს, ანალიზის მეხუთე თავში მოყვანილი მაგალითები ცხადყოფს, რომ განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების სფეროში პოლიტიკის, სტანდარტებისა და პროცედურების არარასებობის და თავად განვითარების პროექტების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის უკიდურესი გაუმჭირვალეობის გამო, ხშირია მიწაზე საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების ხელყოფის შემთხვევები. შემამფოთებელია, რომ საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების შელახვა, ხშირად, დაუსაბუთებელი და საეჭვო ეკონომიკური სარგებლის მქონე საინვესტიციო პროექტების ხელშეწყობის საბაბით ხდება. სამწუხაროა, მაგრამ ფაქტია, რომ სახელმწიფო ორგანოები, სარგებლობენ არასრულფასოვანი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოთი და მოქალაქეების ინტერესების უგულვებელყოფითა და საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების ხელყოფით, ცდილობენ „მარტივად“ დაეპატრონონ მიწას და სხვა საკუთრებას. პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ ასეთ შემთხვევებში, სამწუხაროდ, სასამართლო ვერ ასრულებს შელახული უფლებების აღდგენის ეფექტური მექანიზმის ფუნქციას.

საქართველოში განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების სფეროში არსებული ვითარება მეტად რთული და მრავალმხანაგოვანია. ამდენად, სიტუაციის გაუმჯობესება მხოლოდ ყველა დაინტერესებული მხარის აქტიურობითა და ძალისხმევით არის შესაძლებელი. ქვემოთ წარმოდგენილია ანგარიშში შემოთავაზებული რეკომენდაციები უახლოეს მომავალში გასატარებელ აუცილებელ ღონისძიებათა შესახებ.

საქართველოს მთავრობის მიერ გასატარებელი ღონისძიებები:

საკითხის აქტუალობიდან გამომდინარე, გადაუდებლად აუცილებელია განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების სფეროში ისეთი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება და მიღება, რომელიც შესაბამისობაში იქნება ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში საქართველოს მიერ საერთაშორისო მეთანხმებებით აღებული ვალდებულებებთან.

ანალოგიურად, აუცილებელია ასევე, ინსტიტუციური მონაცემების გაუმჯობესება და იმ სტრუქტურების გაძლიერება, რომლებმაც უნდა ითავონ განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლებასთან დაკავშირებული საკითხების სახელმწიფო რეგულირება. სახელმწიფო სტრუქტურების გაძლიერებაში იგულისხმება როგორც შესაბამისი კომპეტენციებით აღჭურვა, ისე ფინანსური, ადამიანური და ტექნიკური რესურსებით უზრუნველყოფა.

აუცილებელია, დადგინდეს განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების სამართლებრივი პროცედურები, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა მიერ დასაბუთებული და ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღება, ასევე საზოგადოების, განსაკუთრებით კი, პროექტების ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული მოქალაქეების/თემების მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

იძულებითი განსახლების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის განცალკევება, ზოგადად, ამა თუ იმ განვითარების პროექტის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესისგან შეუძლებელია; განვითარების პროექტების განსახორციელებლად მშენებლობის ნებართვისა და გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის პროცედურები ვერ უზრუნველყოფენ განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების საკითხების განხილვას; არც ამ ნებართვების გამცემი სახელმწიფო უწყებები არიან კომპეტენტური, მიიღონ ასეთი ტიპის გადაწყვეტილებები. ამდენად, აუცილებელია არსებობდეს განვითარების პროექტის განხორციელებაზე სახელმწიფოს (მაგ., მთავრობის) მიერ თანხმობის გაცემის ისეთი პროცედურა, რომელიც კომპლექსურად გაითვალისწინებს პროექტის ეკონომიკური სარგებლიანობის, სოციალურ და ბუნებრივ გარემოზე ზეგავლენის ასპექტებს და მათ შორის, იძულებითი განსახლების აუცილებლობის საკითხებს.

საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიერ გასატარებელი ღონისძიებები:

განვითარების პროექტებში საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ჩართულობა ერთგვარი გარანტია იმისა, რომ დაცული იქნება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილზე უფრო მაღალი სტანდარტი, ვინაიდან განვითარების პროექტები, ასეთ შემთხვევაში, ამ ინსტიტუტების პოლიტიკების მოთხოვნათა შესაბამისად იგეგმება. ეს, რა თქმა უნდა, არ გამოირიცხავს, რომ პროექტების განხორციელების პროცესში შესაძლოა, ადგილი ჰქონდეს როგორც ინსტიტუტის პოლიტიკის, ისე ზოგადად, ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო მოთხოვნების დარღვევას.

უდავოა, რომ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები აყალიბებენ უფრო მაღალ სტანდარტს იძულებითი განსახლებისას, მაგრამ ეს რჩება მხოლოდ და მხოლოდ კონკრეტული პროექტების ფარგლებში გამოყენებულ პრაქტიკად და არ ახდენს ზეგავლენას ამ ინსტიტუტების მონაწილეობის გარეშე განხორციელებულ პროექტებზე და არ იწვევს პოზიტიურ ცვლილებებს ქვეყნის პოლიტიკასა და მიდგომებში. შედეგად, ერთგვარ დისკრიმინაციულ მდგომარეობაში იმყოფებიან მოქალაქეები/თემები, რომელთა განსახლებაც მოხდა იმ პროექტების ფარგლებში, რომელშიც არ მონაწილეობდნენ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები და შესაბამისად, გამოყენებული იყო უფრო დაბალი სტანდარტი.

საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებს შეუძლიათ დაეხმარონ საქართველოს ხელისუფლებას - მათ აქვთ ცოდნა, გამოცდილება და შესაძლებლობა, დაეხმარონ ხელისუფლებას იძულებითი განსახლების პოლიტიკის, კანონმდებლობის და ინსტიტუციური მონაცემების გაუმჯობესებასა და გაძლიერებაში, ასევე ამ ინსტიტუტების პროექტების „გარეთ“ უკეთესი პრაქტიკის დამკვიდრებაში. ეს ხელს შეუწყობდა საქართველოს ყველა მოქალაქის უფლების დაცვას, იმის და მიუხედავად, იქნება პროექტში ჩართული ესა თუ ის საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტი, თუ არა.

საინვესტიციო პროექტების განმახორციელებელი კომპანიების მიერ გასატარებელი ღონისძიებები:

კომპანიები უნდა შეეცადონ, რამდენადაც შესაძლებელია, დისტანცირდნენ ხელისუფლებისგან და ნაკლებად ისარგებლონ ხელისუფლების დახმარებით მინაზე უფლებების მოპოვებისას. სანაცვლოდ, ისინი უნდა შეეცადონ, მოსახლეობისთვის თავიდანვე ნათელი გახადონ თავისი მიზნები და დაამყარონ კარგი ურთიერთობა პროექტების ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ თემებთან; სწორედ მათთან კონსულტაციითა და მათი თანხმობით უნდა განახორციელონ კომპანიებმა პროექტები. არასრულფასოვანი კონსულტაციითა და იძულებითი, თავს მოხვეული თანხმობით დაწყებული პროექტების შემთხვევაში, დიდია რისკი, რომ პროექტების ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ ადგილობრივ მოსახლეობასთან ურთიერთობა წინააღმდეგობასა და კონფლიქტებში გადაიზრდება. ეს კი, თავის მხრივ, გამოიწვევს საინვესტიციო პროექტების განხორციელების შეწყვეტას და კომპანიების

რეპუტაციის შელახვას, ასევე საფრთხეს შეუქმნის სტაბილურობას ადგილობრივ და შესაძლოა, ეროვნულ დონეზეც.

არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ გასატარებელი ღონისძიებები:

მნიშვნელოვანია, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციებმა გააგრძელონ მოქალაქეების დახმარება მიწასა და სხვა ქონებაზე უფლებების საჯარო რეესტრში რეგისტრაციის მიმართულებით. ქონებაზე უფლებების ოფიციალური რეგისტრაციის შემთხვევაში, რა თქმა უნდა, მცირდება საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების შელახვის რისკი და იზრდება შელახული უფლებების აღდგენის შესაძლებლობა. თუმცა, ამასთანავე გასათვალისწინებელია, რომ იძულებითი განსახლება ბევრად უფრო ფართო, კომპლექსური ფენომენია და ის მოიცავს არამარტო მიწაზე საკუთრების უფლების, არამედ ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში მოქმედი, საერთაშორისო შეთანხმებებით აღიარებული სხვა არაერთი უფლების რეალიზებასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციებმა გასწიონ უფრო მეტი ძალისხმევა განვითარების პროექტებით გამონვეული იძულებითი განსახლების სფეროში ვითარების შესაცვლელად სხვადასხვა დონეზე. ეს გულისხმობს როგორც ადვოკატირებას ამ სფეროში ეფექტური პოლიტიკის მიღებისთვის და საკანონმდებლო რეგულირებისთვის, ისე იმ კონკრეტული პროექტების მონიტორინგს, რომელსაც შესაძლოა მოჰყვეს და/ან მოჰყვა იძულებითი განსახლება და ამ პროექტების ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული მოქალაქეებისა და თემების დახმარებას მათი უფლებებისა და ინტერესების დაცვაში (მათ შორის, მაგალითად, ადგილობრივი თემების ცნობიერების ამაღლებისა და ტრეინინგების ჩატარების, იურიდიული დახმარების გაწევის, ინვესტორებთან იძულებითი განსახლების შესახებ წარმოებულ მოლაპარაკებებში ჩართვის, რესურსებსა და ინფრასტრუქტურაზე ადგილობრივი თემების დამოკიდებულების შესწავლაში დახმარების გაწევის გზით და სხვ.).

შესავალი

ზოგადი ინფორმაცია

უკანასკნელ წლებში საქართველოში არაერთი მსხვილმასშტაბიანი ინფრასტრუქტურული, ენერგეტიკული თუ ტურიზმის ხელშეწყობის პროექტი განხორციელდა, რომელთაც დადებით შედეგებთან ერთად, ხშირად, თან ახლდა პროექტების ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული ადამიანების იძულებითი გასახლება (involuntary displacement). იძულებითი გასახლება როგორც წესი, უკავშირდება სახლის, თავშესაფრის, შემოსავლის, მიწის, საარსებო გარემოს, ქონების, რესურსებსა და მომსახურებაზე ხელმისაწვდომობის დაკარგვას. განსახლება (resettlement) კი, იძულებით გადასახლებულთა მიმართ დახმარების განვების პროცესია, რათა მათ აღიდგინონ დაკარგული სოციალურ-ეკონომიკური თუ კულტურული პირობები (მსოფლიო ბანკის ჯგუფი, 2011). იძულებით გასახლებას, როგორც წესი, მოჰყვება ადგილობრივი წარმოების სისტემის მოშლა, საქმიანობისა და შემოსავლის წყაროების გაქრობა, სათემო სტრუქტურისა და სოციალური ქსელის შესუსტება; ადამიანები შესაძლოა აღმოჩნდნენ ისეთ გარემოში, სადაც ნაკლები რესურსი მოიპოვება ან მათი სოციალური და პროდუქტიული უნარები ნაკლებად გამოყენებადი. იძულებითი გასახლება ზეგავლენას ახდენს არამართო გადასახლებულ ადამიანებზე/თემზე, არამედ დარჩენილ მოსახლეობაზეც (ადამიანთა ჯგუფი, რომელიც თავად არ გადაადგილდა, მაგრამ ზარალდება მეზობლებისა და რესურსებზე ხელმისაწვდომობის დაკარგვის გამო) და მასპინძელ მოსახლეობაზე (ადამიანები/თემი, რომლებიც იღებენ გადასახლებულ პირებს, რამაც შესაძლოა დადებითი ან უარყოფითი ზემოქმედება იქონიოს მათზე). ამდენად, იმ შემთხვევაში, თუ განვითარების პროექტების განხორციელებისას, ადგილი აქვს იძულებით გასახლებას, მნიშვნელოვანია, რომ პროექტების დაგეგმვისას, ადრეულ ეტაპზე იქნეს დადგენილი გასახლების საჭიროება, დეტალურად დაიგეგმოს და შემდგომ მონიტორინგი გაეწიოს განსახლების პროცესს, რათა საბოლოო ჯამში, მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი გასახლების საჭიროება და გადასახლებულმა ადამიანებმა აღიდგინონ გასახლებით გამოწვეული დანაკარგები.

იმდენად, რამდენადაც საქართველოს დღემდე არ გააჩნია სახელმწიფო პოლიტიკა განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი გასახლების სფეროში, საქართველოში განხორციელებულ პროექტებში გამოყენებული პრაქტიკა ხშირად განსხვავებულია. მიდგომა, როგორც წესი, დამოკიდებულია იმაზე, არის თუ არა ჩართული პროექტში ესა თუ ის საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტი. პროექტის საჭიროებიდან გამომდინარე იძულებითი გასახლების შემთხვევაში, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები შეზღუდულნი არიან საკუთარი ოპერაციული პოლიტიკით (operational policies), რომლებიც განსაზღვრავენ, თუ რა მიდგომები, წესები და პროცედურები უნდა იქნეს გამოყენებული ასეთ შემთხვევაში. შედეგად, პროექტები, სადაც ეს ინსტიტუტები მონაწილეობენ, ხორციელდება სწორედ ამ პოლიტიკის შესაბამისად. თუ პროექტი ხორციელდება საქართველოს პრეზიდენტის/მთავრობის ინიციატივით და მასში არ არის ჩართული საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტი, როგორც წესი, არ ხდება იძულებითი გასახლების კომპლექსურობის გათვალისწინება, არ არის სათანადოდ შეფასებული გასახლების ზემოქმედება ადგილობრივ თემებზე, თავად იძულებითი გასახლების პროცესი არ არის კარგად დაგეგმილი და შესაბამისად, პროექტის განხორციელებისას თავს იჩენს არაერთი პრობლემა; ხშირად, ადგილი აქვს ადამიანის უფლებათა დარღვევასაც.

წარმოდგენილ კვლევას ორი მიზანი აქვს: პირველი - მკითხველს გააცნოს განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი გასახლების სფეროში მოქმედი საერთაშორისო სამართლებრივი და ნებაყოფლობით შესასრულებელი მოთხოვნები; ასევე, ამავე სფეროში საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების, კერძოდ კი, მსოფლიო ბანკის პოლიტიკა და ძირითადი მიდგომები. მეორე მიზნად კვლევის ავტორებმა დაისახეს საქართველოში განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი გასახლების სფეროში მოქმედი პოლიტიკის, კანონმდებლობის, ინსტიტუციური მოწყობისა და პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე, ამჟამად მოქმედი სისტემის არსებული ნაკლოვანებების გამოვლენა და სიტუაციის გასაუმჯობესებლად, შესაბამისი რეკომენდაციების განცემა.

მეთოდოლოგია

კვლევისას მოძიებულ და გაანალიზებულ იქნა განვითარების პროექტებით გამოწვეულ იძულებით გასახლებასთან დაკავშირებული არაერთი დოკუმენტი, მათ შორის, საერთაშორისო სამართლებრივი აქტები, საერთაშორისო ორგანიზაციების სახელმძღვანელო დოკუმენტები, ანალიტიკური ნაშრომები, საქართველოში იძულებითი გასახლების სფეროში პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტები და სფეროს მარეგულირებელი კანონმდებლობა. სხვადასხვა დოკუმენტის ანალიზის გარდა, ანგარიშს საფუძველად დაედო ასევე, ასოციაცია „მწვანე ალტერნატივას“ არაერთნაირი გამოცდილება საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების დაფინანსებით განხორციელებული განვითარების იმ პროექტების მონიტორინგისა, რომელთაც მოჰყვა იძულებითი გასახლება.

გარდა აღნიშნულისა, საკუთრების უფლების ხელყოფის ფაქტების გამოსავლენად, ფონდის „ღია სამოგადოება - საქართველო“ ფინანსური მხარდაჭერით მიმდინარე პროექტის „საკუთრების უფლების დაცვის ხელშეწყობა“

ახალ ტურისტულ ზონებში¹ ფარგლებში, ჩატარდა სავსელე გასვლები საქართველოს რეგიონებში. დაზარალებულ მოსახლეობასთან და ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებთან ინტერვიუებისა და შეხვედრების საფუძველზე, შედგა სამი ანგარიში: „საკუთრების უფლების დაცვის პრობლემა სოფელ გონიოს მაგალითზე“ (2011 წ., მარტი), „საკუთრების უფლების დაცვის პრობლემა დაბა მესტიის მაგალითზე“ (2011 წლის ივლისი) და „საკუთრების დაუცველი უფლება საქართველოში: მესამე ანგარიში“ (2012 წ. მარტი). ამდენად, წარმოდგენილი კვლევის საკუთრებისა და სარგებლობის უფლების ხელყოფისადმი მიძღვნილი ნაწილი, ნაწილობრივ ემყარება ზემოთ ჩამოთვლილ ანგარიშებში ასახულ ინფორმაციას და დასკვნებს, ნაწილი კი, ქართულ მედია-საშუალებებში გამოქვეყნებულ შემთხვევებს.

ანგარიშის სტრუქტურა

ანგარიშის პირველ თავში მიმოხილულია ადექვატური საცხოვრისის უფლებასთან და იძულებით გასახლებასთან დაკავშირებული საერთაშორისო სამართლის აქტები და უფრო დეტალურადაა განხილული გაერო-ს ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის მიერ გამოცემული განმარტებები (ზოგადი კომენტარები) ადექვატური საცხოვრისის უფლებისა და განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი გასახლების შესახებ; აქვე განხილულია წესები და რეკომენდაციები იძულებითი გასახლების პროცესის სამი ეტაპისთვის, რომლებიც მოცემულია გაერო-ს ადამიანის უფლებათა საბჭოს ადექვატური საცხოვრისის სპეციალური რაპორტერის მიერ გამოცემულ სახელმძღვანელო დოკუმენტში - „განვითარების მიზნით გასახლებისა და გადაადგილების ძირითადი პრინციპები და სახელმძღვანელო“.

ანგარიშის მეორე თავში თავდაპირველად მიმოხილულია საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ზოგადი მიდგომები იძულებითი განსახლებისადმი და შემდგომ დეტალურადაა განხილული იძულებითი განსახლების საკითხებთან დაკავშირებული მსოფლიო ბანკის საოპერაციო პოლიტიკა.

მესამე თავი მთლიანად ეძღვნება გაერო-ს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის (FAO) მსოფლიო სურსათის უსაფრთხოების კომიტეტის (Committee on World Food Security) მიერ 2012 წლის 11 მაისს მიღებულ, ნებაყოფლობით შესასრულებელ სახელმძღვანელო დოკუმენტს - „ნებაყოფლობითი სახელმძღვანელო მითითებები ეროვნული სასურსათო უსაფრთხოების კონტექსტში მიწის, ტყისა და თევზის რესურსების საკუთრებისა და სარგებლობის საკითხების გონიერი სახელმწიფო მართვისთვის“ (Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security).

მომდევნო თავები საქართველოში არსებული ვითარების აღწერას და ანალიზს ეძღვნება. კერძოდ, მეოთხე თავში თავდაპირველად განხილულია სახელმწიფო პოლიტიკა იძულებითი განსახლების სფეროში, შემდგომ საკანონმდებლო ჩარჩო და ბოლოს, ინსტიტუციური მოწყობა. მეხუთე თავში გაანალიზებულია განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების პრაქტიკა საქართველოში. თავდაპირველად განხილულია ისეთი შემთხვევები, სადაც განვითარების პროექტების განხორციელებაში ჩართული იყვნენ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები; შემდგომ კი, განხილულია შემთხვევები, როდესაც განვითარების პროექტებში არ არიან ჩართულნი ასეთი ინსტიტუტები. ამავე თავში განხილულია აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის (ექსპროპრიაციის) შემთხვევები, ხოლო თავის დასასრულს წარმოდგენილია მიწის საკუთრების და სარგებლობის უფლებების შელახვის მაგალითები საქართველოს სხვადასხვა რეგიონებიდან. ანგარიშის ბოლო თავში შემოთავაზებულია რეკომენდაციები საქართველოს მთავრობის, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების, საინვესტიციო პროექტების განმახორციელებელი კომპანიებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების სფეროში გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ.

¹ პროექტს ფონდის „ღია საზოგადოება - საქართველოს“ ინიციატივითა და ფინანსური მხარდაჭერით ახორციელებენ ასოციაცია „მწვანე ალტერნატივა“, „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო“ და „საქართველოს რეგიონული მედია ასოციაცია“.

თავი 1. ადექვატური საცხოვრისის უფლება და იძულებითი გასახლება საერთაშორისო სამართლებრივ აქტებში

სახელმწიფოებს გააჩნიათ ვალდებულება, თავი შეიკავონ და დაიცვან მოსახლეობა იძულებითი გასახლებისა და გადასახლებისგან მათი სახლებიდან და მიწიდან. ეს ვალდებულება გამომდინარეობს არაერთი საერთაშორისო შეთანხმებიდან, რომლებიც მოითხოვენ, რომ დაცული იყოს ადამიანის უფლება ადექვატურ საცხოვრისზე და ასევე, მასთან დაკავშირებული სხვა უფლებები (სიცოცხლის უფლება, წამებისგან თავისუფლების უფლება, პირად ცხოვრებაში ჩაურევლობის უფლება, წყალზე ხელმისაწვდომობის უფლება, საკვების უფლება და სხვ.).

ადექვატური საცხოვრისის უფლება, პირველად, 1948 წელს, **ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციით** იქნა აღიარებული; დეკლარაციის 25-ე მუხლის თანახმად: „ყოველ ადამიანს აქვს უფლება ჰქონდეს ცხოვრების ისეთი დონე, საკვების, ტანსაცმლის, ბინის, სამედიცინო მოვლისა და საჭირო სოციალური მომსახურების ჩათვლით, რომელიც აუცილებელია თვითონ მისი და მისი ოჯახის ჯანმრთელობისა და კეთილდღეობის შესანარჩუნებლად, და უფლება უზრუნველყოფილი იყოს უმუშევრობის, ავადმყოფობის, ინვალიდობის, ქვრივობის, მოხუცებულობის ან მისგან დამოუკიდებელ გარემოებათა გამო არსებობის საშუალებათა დაკარგვის სხვა შემთხვევაში“².

ადექვატური საცხოვრისის უფლება ადამიანის ძირითად უფლებად აღიარებულ იქნა 1966 წელს გაერო-ს მიერ მიღებული **ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტით**. ამ აქტით, მთავრობები იღებენ ვალდებულებას, რომ უზრუნველყოფენ „თითოეული ადამიანის უფლებას, მას და მის ოჯახს ჰქონდეს ცხოვრების სათანადო დონე, შესაფერისი კვების, ტანისამოსის და ბინის ჩათვლით; აგრეთვე უფლებას, განუწყვეტელი იუმჯობესებდეს ცხოვრების პირობებს. პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები ამ უფლების განხორციელების უზრუნველსაყოფად მიიღებენ შესაბამის ზომებს, აღიარებენ რა, ამ მხრივ, თავისუფალ თანხმობაზე დაფუძნებული საერთაშორისო თანამშრომლობის დიდ მნიშვნელობას“³.

ადექვატური საცხოვრისის უფლება, ასევე, მჭიდროდაა დაკავშირებული **სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტით** (1966 წ.) აღიარებულ ისეთ უფლებებთან როგორცაა: სიცოცხლის უფლება, წამების და სასტიკი მოპყრობის, არაადამიანური თუ მისი ღირსების დამამცირებელი ქმედებისგან თავისუფლება, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება.

ადექვატური საცხოვრისის უფლებას აღიარებს და იცავს 1961 წლის **ევროპის სოციალური ქარტია**, რომლის 31-ე მუხლის თანახმად, „საცხოვრებელ ადგილზე უფლების ეფექტური განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით, მხარეები ვალდებულებას იღებენ მიიღონ ზომები, რომლებიც მიზნად ისახავს: 1. ხელი შეუწყონ საცხოვრებელი ადგილის ადექვატური სტანდარტის ხელმისაწვდომობას; 2. თავიდან აიცილონ და შეამცირონ უსახლკარობა თანდათან მისი აღმოფხვრის მიზნით; 3. შექმნან საცხოვრებელზე ფასების ხელმისაწვდომობა, მათთვის, ვისაც სათანადო სახსრები არ გაჩნიათ“.

გემოაღნიშნული საერთაშორისო აქტები წარმოადგენენ მონაწილე სახელმწიფოებისთვის იურიდიული ძალის მქონე შეთანხმებებს. ამ შეთანხმებებს მიერთებული სახელმწიფოები (მათ შორის, საქართველო), იღებენ ვალდებულებას შეასრულონ აქტებით დადგენილი მოთხოვნები და პროცედურები. მიუხედავად იმისა, რომ ადექვატური საცხოვრისის უფლება წარმოადგენს ადამიანის საყოველთაო უფლებას, დღესდღეობით, ამ უფლების რეალიზება კვლავაც პრობლემატურია, განსაკუთრებით განვითარებად ქვეყნებში.

1.1 გაერო-ს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტის განმარტებები ადექვატური საცხოვრისის უფლებისა და იძულებითი გასახლების შესახებ

გაერო-ს ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტი⁴ ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ ადექვატური საცხოვრისის უფლება მჭიდროდაა დაკავშირებული ადამიანის სხვა საყოველთაო უფლებებთან, როგორცაა, მაგალითად, უფლება მიწაზე, საკვებზე, წყალზე, ჯანდაცვის უფლება და სხვ. კომიტეტის განცხადებით, ამ

² ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, 25-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

³ ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი, მე-11 მუხლის პირველი პუნქტი.

⁴ გაერო-ს ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტი აწარმოებს მხარეების მიერ ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის შესრულების მონიტორინგს. კომიტეტი ასევე იხილავს ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებებთან დაკავშირებულ საჩივრებს და გამოსცემს განმარტებებს პაქტის დებულებების შესახებ, რომლებიც ცნობილია როგორც „მოგადი კომენტარები“.

უფლებების განხორციელება ეყრდნობა არადისკრიმინაციულობისა და გენდერული თანასწორობის პრინციპებს⁵. კომიტეტის 1991 წელს გამოცემული მე-4 ზოგადი განმარტების თანახმად, „საცხოვრისის უფლება არ უნდა იქნეს განმარტებული ისეთი ვიწრო ან შეზღუდული მნიშვნელობით, რომელიც გაუთანაბრებს მას, მაგალითად, თავშესაფარს, რომელსაც გააჩნია სახურავი ან წარმოდგენს მხოლოდ და მხოლოდ საქონელს. **[საცხოვრისის უფლება] განხილული უნდა იყოს როგორც ადამიანის უფლება, იცხოვროს სადმე უსაფრთხოდ, მშვიდობიანად და ღირსეულად**“⁶.

კომიტეტის განმარტებით, **საცხოვრისი შეიძლება ჩაითვალოს ადექვატურად**, თუ გარანტირებულია შემდეგი მინიმალური სტანდარტების შესრულება⁷:

- **ფლობის სამართლებრივი უზრუნველყოფა**, რაც, მათ შორის, გულისხმობს იძულებითი გამოსახლებისგან დაცვის სამართლებრივი საფუძვლების არსებობას;
- **სერვისების, მასალების, ობიექტების/დანესებულებების და ინფრასტრუქტურის არსებობას**, რაც, მათ შორის, გულისხმობს მდგრად ხელმისაწვდომობას სასმელ წყალსა და სანიტარულ პირობებზე;
- **ფინანსური ხელმისაწვდომობა (Affordability)**, რაც, მათ შორის, გულისხმობს საცხოვრისთან დაკავშირებული ხარჯების თანაბომიერებას შემოსავლების დონესთან;
- **საცხოვრებლად ვარგისიანობა**, რაც, მათ შორის, გულისხმობს მაცხოვრებელთა ადექვატური სივრცით უზრუნველყოფას და მათ დაცვას სიცივისგან, ნესტისგან, სიციხისგან, წვიმის, ქარისა და დაავადებებისგან;
- **ხელმისაწვდომობა (Accessibility)**, რაც, მათ შორის, გულისხმობს ისეთი მოწყვლადი ჯგუფებისათვის ადექვატურ საცხოვრისზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას, როგორცაა, მაგალითად: მოხუცები, ბავშვები, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირები, ავადმყოფები, ბუნებრივი კატასტროფებით დაზარალებულები და სტიქიური მოვლენებისადმი მიდრეკილ ადგილებში მაცხოვრებლები;
- **ადგილმდებარეობა**, რაც, მათ შორის, გულისხმობს: საცხოვრისის ისეთ მდებარეობას, რომელიც უზრუნველყოფს ხელმისაწვდომობას ჯანდაცვის სერვისებზე, სკოლებზე, საბავშვო ბაღებსა და სხვა სოციალურ ინფრასტრუქტურაზე; ასევე, საცხოვრისის დამორებას დაბინძურებული ადგილებისგან და/ან დაბინძურების წყაროებისგან, რათა არ შეექმნას საფრთხე მაცხოვრებელთა ჯანმრთელობას;
- **კულტურული ადექვატურობა**, რაც, მათ შორის, გულისხმობს საცხოვრისის იმგვარად მშენებლობას, იმგვარი სამშენებლო მასალების გამოყენებას და ისეთი პოლიტიკის გატარებას, რომელიც უზრუნველყოფს კულტურული იდენტობისა და საცხოვრისის მრავალფეროვნების შესაბამისად გამოხატვას.

კომიტეტის თანახმად, მიუხედავად იმისა, რომ ადექვატური საცხოვრისის უფლება აღიარებულია მრავალი საერთაშორისო თუ რეგიონული შეთანხმებით, ხშირია ამ უფლების ხელყოფის შემთხვევები. ყოველწლიურად ასეულობით ათასი ადამიანი იძულებულია დატოვოს თავისი საცხოვრებელი სახლი და მიწა, ხოლო დაახლოებით 100 მილიონ ადამიანს უწევს თავშესაფრის გარეშე ცხოვრება.

არაადექვატური საცხოვრისის არსებობის ძირითად მიზეზებს შორის კომიტეტი, მათ შორის, გამოყოფს: არასაკმარის დაფინანსებას ღარიბი მოსახლეობის ადექვატური საცხოვრებელი უზრუნველყოფისთვის, მიწითა და ქონებით სპეკულაციას, ექსპროპრიაციასა და იძულებით გასახლებას, სოფლების დაცარიელებას და ქალაქებში გადატაკებული უბნების ზრდას, მოწყვლადი ჯგუფების - ქალების, ბავშვების, ლტოლვილების, მიგრანტების, მოხუცების დისკრიმინაციას, საზოგადოებრივი მომსახურეობის პრივატიზაციას და სხვ.

ადექვატური საცხოვრისით უზრუნველყოფის კონტექსტში, კომიტეტი განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს იძულებითი გასახლების საკითხს და მას სპეციალურ განმარტებასაც უძღვნის⁸. 1997 წლის მე-7 ზოგად განმარტებაში კომიტეტი ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ **იძულებითი გასახლება შეუთავსებელია ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტით განსაზღვრულ ვალდებულებებთან**.

⁵ Office of the High Commissioner for Human Rights, The right to adequate housing (Art.11 (1)). 12/13/1991. CESCR General comment 4. (General Comments). ხელმისაწვდომია: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>

⁶ “In the Committee’s view, the right to housing should not be interpreted in a narrow or restricted sense which equates it with, for example, the shelter provided by merely having a roof over one’s head or views shelter exclusively as a commodity. Rather it should be seen as the right to live somewhere in security, peace and dignity.” The right to adequate housing (Art.11 (1)). 12/13/1991. CESCR General comment 4. (General Comments).

⁷ იგივე წყარო.

⁸ The right to adequate housing (Art.11.1): forced evictions:. 05/20/1997. CESCR General comment 7. (General Comments).

იძულებით გასახლებას კომიტეტი შემდეგნაირად განმარტავს: პირების, ოჯახების და/ან თემების მუდმივი ან დროებითი გაცლა თავისი საცხოვრებელი სახლებიდან და/ან დაკავებული მიწიდან მათი ნების გარეშე, შესაბამისი იურიდიული ან სხვა ტიპის დაცვის უზრუნველყოფისა და ხელმისაწვდომობის გარეშე⁹.

კომიტეტი აღნიშნავს, რომ იძულებითი გასახლება მოჰყვება არამართო შეიარაღებულ კონფლიქტებსა და ბუნებრივ კატასტროფებს, არამედ ე.წ. განვითარების პროექტებსაც. კერძოდ, კომიტეტი აღნიშნავს: „იძულებითი გასახლების სხვა შემთხვევებს ადგილი აქვს განვითარების საბაბით. გასახლება შეიძლება მოხდეს მიწაზე უფლებების რეალიზებასთან დაკავშირებული კონფლიქტებისას, განვითარების და ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისას, როგორცაა, მაგალითად, კაშხლების მშენებლობა ან სხვა მსხვილმასშტაბიანი ენერგეტიკული პროექტები, ურბანული განვითარებისთვის, საცხოვრებლების და ქალაქის კეთილმოწყობისთვის მიწის მოპოვებისას, სასოფლო-სამეურნეო მიწებისთვის მიწის გამოთავისუფლებისას, მიწით უკონტროლო სპეკულაციას, ან ისეთი მნიშვნელოვანი სპორტული ღონისძიებების ჩატარებისას, როგორცაა ოლიმპიური თამაშები“¹⁰.

მართლაც, განვითარებისთვის მოწოდებული ისეთი პროექტები, როგორცაა, მაგალითად, კაშხლების მშენებლობა, ყოველწლიურად, ასობით ათასი ადამიანის იძულებით გასახლებას იწვევს საცხოვრებელი ადგილებიდან. ასე, მაგალითად, თურქეთში, მდინარე ტიგროსზე ილისუს კაშხლის მშენებლობის გამო, თურქეთის ქურთისტანიდან 50 ათასი ქურთი იქნა გაძევებული. ინდოეთში ურბანულ მოდერნიზებას დატაკი უბნებიდან მოსახლეობის მასიური გაძევება მოჰყვა; აზიაში ერთ-ერთი უდიდესი დარიბი დასახლების, დარავის (ბომბეი) „რეაბილიტაციის“ შედეგად, რამოდენიმე თვის განმავლობაში, დაახლოებით 300 ათასი ადამიანი იქნა გაძევებული. პეკინის ოლიმპიური თამაშების შედეგად, დაახლოებით მილიონ ნახევარი ადამიანი იქნა გასახლებული ყოველგვარი გასაჩივრების შესაძლებლობის გარეშე. 1988 წელს სეულის ოლიმპიადის შემთხვევაში კი, დაახლოებით 720 ათასი ადამიანი იქნა გასახლებული¹¹.

ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტი მოითხოვს, რომ მხარეებმა გაატარონ ყველა შესაბამისი ღონისძიება, მათ შორის, მიიღონ შესაბამისი კანონმდებლობა, რომელიც უზრუნველყოფს პაქტით აღიარებული ყველა უფლების დაცვას. კომიტეტი თავის მე-7 ზოგად კომენტარში აღნიშნავს, რომ იძულებითი გასახლების შემთხვევაში, აუცილებელია, კანონმდებლობით იქნეს უზრუნველყოფილი ეფექტური დაცვის სისტემის არსებობა. კანონმდებლობამ უნდა უზრუნველყოს (ა) სახლებისა და მიწის მფლობელთა/ მომხმარებელთა დაცვის მაღალი დონე, (ბ) შესაბამისობა პაქტთან, და (გ) მკაცრი კონტროლის დანერგვა იმ პირობებზე, რომელშიც შესაძლებელია ადგილი ჰქონდეს გასახლებას.

გაერო-ს ადამიანის უფლებათა საბჭოს ადექვატური საცხოვრისის სპეციალური რეპორტერმა¹² მოამზადა გასახლების საბაზისო პრინციპები და სახელმძღვანელო დოკუმენტები:

1. შიდა გადაადგილების სახელმძღვანელო შეიარაღებული კონფლიქტებისა და ბუნებრივი კატასტროფებისას¹³;
2. განვითარების მიზნით გამოსახლებისა და გასახლების ძირითადი პრინციპები და სახელმძღვანელო (Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement)¹⁴ (შემდგომში - სახელმძღვანელო).

ამ ანგარიშის მიზნებისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა გააჩნია მეორე დოკუმენტს, ამდენად, მომდევნო ქვეთავში ჩვენ სწორედ მას განვიხილავთ.

⁹ „The term “forced evictions” ... is defined as the permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection“. The right to adequate housing (Art.11.1): forced evictions.: 05/20/1997. CESCR General comment 7. (General Comments), პარაგრაფი 3.

¹⁰ The right to adequate housing (Art.11.1): forced evictions.: 05/20/1997. CESCR General comment 7. (General Comments).

¹¹ Europe-Third World Centre (CETIM). 2007. *The right to housing*. Part of a series of the Human Rights Programme of the Europe-Third World Centre (CETIM), ხელმისაწვდომია: http://www.cetim.ch/en/publications_logement.php

¹² იხ. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/HousingIndex.aspx>

¹³ იხ. OCHA, United Nations. 2004. *The Guiding Principles on Internal Displacement*, ხელმისაწვდომია: <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/GuidingPrinciplesDispl.pdf>

¹⁴ Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006, entitled “Human Rights Council”: Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living; Annex 1. Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement, A/HRC/4/18, 5 February 2007, ხელმისაწვდომია: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/106/28/PDF/G0710628.pdf?OpenElement>

1.2 განვითარების მიზნით გამოსახლებისა და გასახლების ძირითადი პრინციპები და სახელმძღვანელო

სახელმძღვანელოს მე-4 პუნქტის თანახმად, **იძულებითი გასახლება** მოიცავს ქმედებებს და/ან უმოქმედობას, რომელსაც მოჰყვა პირების, ჯგუფების და თემების ძალადობრივი ან არანებაცოფლობითი გასახლება სახლებიდან და/ან მიწიდან და საერთო/საზოგადო საკუთრებაში არსებული იმ რესურსების გასხვისება, რომლითაც ისინი სარგებლობდნენ ან დამოკიდებული იყვნენ და ამით პირს, ჯგუფს ან თემს მთლიანად ან ნაწილობრივ შეეზღუდა შესაძლებლობა, იცხოვროს ან იმუშავოს კონკრეტულ შენობაში ან ადგილზე, მათთვის სათანადო სამართლებრივი ან სხვა სახის დაცვის უზრუნველყოფის გარეშე, ან ასეთ დაცვაზე ხელმისაწვდომობის გარეშე.

სახელმძღვანელო ასევე განმარტავს, თუ რა იგულისხმება **განვითარების მიზნით გასახლებაში**. კერძოდ, სახელმძღვანელოს მე-8 პუნქტის თანახმად, ის მოიცავს გასახლებას, რომელიც ხშირად „საზოგადოებრივი მოთხოვნილებების“ დაკმაყოფილების საბაბით იგეგმა ან ხორციელდება; ასეთ შემთხვევებში განხილულია, მაგალითად, გასახლება დიდი კაშხლების, მსხვილმასშტაბიანი სამრეწველო ან ენერგეტიკული პროექტების, მოპოვებითი მრეწველობის განვითარების პროექტების გამო; ასევე გასახლება ურბანული განვითარების, ღარიბი უბნების განახლების, საცხოვრებლებისა და ქალაქების კეთილმოწყობის ან მიწის გამოყენების სხვა პროგრამებთან დაკავშირებით (მათ შორის, სასოფლო-სამეურნეო მიზნით) მიწის მოპოვებისას; გასახლება საკუთრებითი და მიწასთან დაკავშირებული დავების, მიწით უკონტროლო სპეკულაციის, მნიშვნელოვანი საერთაშორისო საქმიანი ან სპორტული ღონისძიებების და შესაძლოა, ასევე, გარემოსდაცვითი ამოცანების გადაჭრისთვის აუცილებელი ღონისძიებების გამო. ასეთი პროექტები შეიძლება, ასევე, ხორციელდებოდეს განვითარების მიზნით განეული საერთაშორისო დახმარების ფარგლებში.

როგორც უკვე აღინიშნა, **იძულებითი გასახლება წარმოადგენს მრავალი უფლების შელახვას**. ამასთან, როდესაც იძულებითი გასახლება მიმდინარეობს ძალდატანებით და/ან შესაბამისი პროცესის გარეშე, ირღვევა ადამიანის ისეთი უფლებები, როგორცაა პირად ცხოვრებაში ჩაურევლობის და ხელშეუხებლობის უფლება, ჯანდაცვაზე, საკვებზე, წყალზე, სამუშაოზე, განათლებაზე ხელმისაწვდომობის უფლება, წამების და სასტიკი მოპყრობის, არაადამიანური თუ მისი ღირსების დამამცირებელი ქმედებისგან თავისუფლების, თავისუფალი გადაადგილების უფლებები. შესაბამისად, ძირითადი პრინციპი შემდეგია: **მიუხედავად იმისა, თუ რა იურიდიული სტატუსი აქვს საცხოვრებელს თუ დაკავებულ ტერიტორიას, აქვს თუ არა მოსახლეს ფორმალური უფლებები თავის სახლზე, მიწაზე თუ ქონებაზე, მას აქვს უფლება დაცული იყოს იძულებითი გასახლებისგან**.

სახელმძღვანელოს 21-ე პუნქტის თანახმად, **გასახლებას შეიძლება ადგილი ჰქონდეს, მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში**, მაგალითად, როდესაც საფრთხე ექმნება ადამიანის ჯანმრთელობას და ცხოვრების სტანდარტებს გარემოში მაღალი რისკების არსებობის გამო (მეწყერი, დაბინძურებული გარემო და სხვ.). ვინაიდან გასახლებები უარყოფით ზეგავლენას ახდენენ საერთაშორისოდ აღიარებულ ადამიანის უფლებებზე, გასახლებების საჭიროება უნდა იყოს საფუძვლიანად დასაბუთებული. ამასთან, ნებისმიერი გასახლება უნდა:

1. იყოს ნებადართული კანონმდებლობით;
2. განხორციელდეს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო კანონმდებლობის შესაბამისად;
3. განხორციელდეს მხოლოდ საერთო კეთილდღეობისთვის¹⁵;
4. იყოს მიზანშეწონილი და პროპორციული;
5. რეგულირებული, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სრული და სამართლიანი კომპენსაცია და რეაბილიტაცია;
6. განხორციელდეს სახელმძღვანელოს მიხედვით.

ეს პროცედურული მოთხოვნები გამოყენებული უნდა იქნეს ნებისმიერი მოწყვლადი ადამიანის და განვითარების პროექტების ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული ნებისმიერი ჯგუფის მიმართ, მიუხედავად იმისა, აქვთ, თუ არა მათ ეროვნული კანონმდებლობით აღიარებული უფლება სახლზე და საკუთრებაზე.

გასახლება ლეგიტიმურად ჩაითვლება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ სამუშაოები ან პროექტები, რომელთა გამოც ხორციელდება გასახლება, საზოგადოებრივ ინტერესს უწყობს ხელს. ამ შემთხვევაშიც, „**საზოგადოებრივი ინტერესი**“ ყოველთვის უნდა დადგინდეს მონაწილეობითი პროცესის შედეგად, რომლის დროსაც სათანადო ყურადღება უნდა დაეთმოს იმ ადამიანების აზრს, რომლებიც ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ ტერიტორიებზე ცხოვრობენ; მათი ინტერესები და შეხედულებები გათვალისწინებული უნდა იყოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე პროექტებმა არ შეიძლება გააუარესონ თემების მდგომარეობა.

¹⁵ საერთო კეთილდღეობისთვის გატარებულ ქმედებებში, ამ შემთხვევაში, იგულისხმება სახელმწიფოების მიერ ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში არსებული საერთაშორისო ვალდებულებების შესაბამისად გატარებული ღონისძიებები, კონკრეტულად კი, მოსახლეობის განსაკუთრებით მოწყვლადი ჯგუფების უფლებათა დასაცავად.

გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია, რომ განვითარების ნებისმიერი პროექტის საჭიროების ანალიზი ჩატარდეს გამჭვირვალედ, ალტერნატივების განხილვის შესაძლებლობით. პოტენციურად დაზარალებულ მხარეებს უნდა მიენდოთ დროული და ადეკვატური ინფორმაცია; მათ უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა, მიიღონ მონაწილეობა და წარადგინონ ალტერნატივები, რომლებიც შეამცირებენ გასახლების საჭიროებას და ნეგატიურ ზემოქმედებას ადამიანთა ცხოვრებაზე. **პროექტი, რომელიც მოიცავს იძულებით გასახლებას და რომელიც ვერ უზრუნველყოფს დაზარალებული მოსახლეობის ჩართვას დაგეგმვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, არ შეესაბამება ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სტანდარტებს.**

იძულებითი გასახლება განიხილება არალეგალურად, როდესაც ის ხორციელდება ფიზიკური ძალის გამოყენებით ან ძალადობით. ამასთან, მშვიდობიანი გასახლებები ასევე შეიძლება იქნეს განხილული როგორც ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტების შეუსაბამო, იმ შემთხვევაში, თუ ისინი განხორციელდა სრულყოფილი სამართლებრივი საფუძვლის და დაცვის შესაბამისი პროცედურული მექანიზმების გარეშე.

გასათვალისწინებელია ასევე შემდეგიც - იძულებითი გასახლების ინიცირება, შეთავაზება, ხელშეწყობა ან განხორციელება შესაძლოა მოახდინოს სხვადასხვა სუბიექტმა; მიუხედავად ამისა, **სახელმწიფო - თავისი საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებებით - უშუალოდაა პასუხისმგებელი გასახლების თავიდან აცილებაზე.** ამასთან, ეს, რა თქმა უნდა, არ გამორიცხავს სხვა მხარეების, მაგალითად, პროექტების მენეჯერებისა და თანამშრომლების, საერთაშორისო საფინანსო ან სახის ორგანიზაციების, ტრანსნაციონალური ან სხვა სახის კომპანიების პასუხისმგებლობას.

სახელმძღვანელოში მოცემულია რეკომენდაციები, თუ როგორ უნდა იქნეს აცილებული თავიდან იძულებითი გასახლება; ამასთან, ისეთი შემთხვევებისთვის, როდესაც გასახლების თავიდან აცილება შეუძლებელია, სახელმძღვანელო გთავაზობს წესებსა და რეკომენდაციებს, რომლებიც ორგანიზებულია გასახლების პროცესის სამი ეტაპის (გასახლებამდე, გასახლებისას და გასახლების შემდგომ) მიხედვით. ქვემოთ ჩვენ განვიხილავთ ამ სამი ეტაპისთვის სახელმძღვანელოთი დადგენილ წესებსა და პრინციპებს, თუმცა, აქვე კიდევ გავიმეორებთ, რომ გასახლების დაგეგმვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესის უმნიშვნელოვანესი და **სავალდებულო კომპონენტია ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული მოსახლეობის ინფორმირება და ჩართვა ყველა ეტაპზე.** ეს კი, გულისხმობს:

- ინფორმაციის დროულ და გასაგები ფორმით მიწოდებას;
- დაზარალებულების მიერ ალტერნატიული პროექტის მომზადებისთვის შესაძლებლობის შექმნას (რეკომენდირებულია ფინანსების გამოყოფა ალტერნატიული წინადადების შესამუშავებლად);
- მოსაზრებების გამოთქმისთვის თანაბარი შესაძლებლობების შექმნას ქალებისა და მამაკაცებისთვის. დაზარალებულთა მიერ გამოთქმული მოსაზრებები ყოველთვის უნდა იქნეს გათვალისწინებული;
- ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული თემებისა და მთავრობის წარმომადგენლების დანიშვნას და მათ ტრენინგს იძულებითი გასახლებისას, მოლაპარაკების გზით, შეთანხმების მისაღწევად.

1. წესები და პრინციპები გასახლებამდე ეტაპისთვის¹⁶

- როდესაც იწყება განვითარების პროექტის დაგეგმვა, რომელსაც შესაძლოა მოჰყვეს ცალკეული პირების და თემების გასახლება, გასახლების დაგეგმვამდე, განსაკუთრებული სიფრთხილით უნდა **შეფასდეს გასახლების საჭიროება და შესაძლებლობა.** ამ ეტაპზე მნიშვნელოვანია დადგინდეს: ნამდვილად აუცილებელია, თუ არა პროექტი? ვინ მიიღებს სარგებელს პროექტიდან? რა ზეგავლენა ექნება პროექტს? არსებობს, თუ არა სხვა, ნაკლებსაზიანო ალტერნატივები? ამ საკითხების დადგენისას, ამოსავალ წერტილად უნდა დარჩეს შესაძლო ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულთა უფლებების დაცვა და თავად შეფასების პროცესი უნდა წარიმართოს მათი და სხვა დაინტერესებული მხარეების ფართო მონაწილეობით.
- აუცილებელია ზუსტად დადგინდეს, **ვინ მოექცევა გასახლების პირდაპირი ან ირიბი ზეგავლენის ქვეშ.** ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულებად განიხილება არამართო გასახლებლები, არამედ ის ადამიანებიც/თემებიც, რომლებსაც ეზღუდებათ იმ რესურსებზე ხელმისაწვდომობა, რომელზეც ისინი სასიცოცხლოდ არიან დამოკიდებულნი; ასევე ისინი ვინც დაკარგავს ან შეეზღუდება დასაქმების შესაძლებლობები, შემოსავლები ან საარსებო საშუალებები. ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულებში ასევე განიხილება საპროექტო ტერიტორიის მიმდებარედ მცხოვრები მოსახლეობა; ისინი, ვინც შესაძლოა სეგრეგირებულ (ჩამომორეულ) იქნენ მშობლიური თემისგან; ისინი, ვინც ცხოვრობენ გადასახლების ადგილებში ან ამ ადგილების მიმდებარედ. მაგალითად, კაშხლების მშენებლობის შემთხვევაში, ასეთ ჯგუფებს მიეკუთვნება კაშხლის ქვედა ბიეფში მცხოვრები თემებიც.

¹⁶ UN Special Rapporteur on Adequate Housing. 2011. *Guide: How to deal with projects that involve forced evictions and displacement*, ხელმისაწვდომია: <http://direitoamoradia.org/?p=6088&lang=en>

- აუცილებელია ჩატარდეს „**გასახლების გემოქმედების შეფასება**“ (eviction impact assessment). ამ შეფასების ჩატარებისას აუცილებელია: 1. ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული მოსახლეობის მონაწილეობით, შემუშავდეს შეფასების კრიტერიუმები; 2. შეფასებამ მოიცვას არამართო გასახლების ეკონომიკური შედეგები, არამედ სოციალური და კულტურული ასპექტებიც, მათ შორის, თემის წევრთა შორის არსებული ურთიერთობები, ცხოვრების პირობები, სხვა არამატერიალური ზეგავლენები, როგორცაა, მაგალითად, ფსიქოლოგიური ცვლილებები, განათლებასა და ჯანდაცვაზე ხელმისაწვდომობა და სხვ. 3. გამოქვეყნდეს შეფასების შედეგები და გამოყენებულ იქნეს პროექტის განხორციელების შესაძლებლობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას.
- გასახლების დაწყებამდე გასატარებელ ღონისძიებებს შორის, სახელმძღვანელო გამოყოფს ასევე შემდეგს:
 - ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული პირები/თემები წინასწარ უნდა იქნენ **წერილობით გაფრთხილებულნი** გასახლებისა და გადასახლების ზუსტი თარიღის შესახებ.
 - უნდა არსებობდეს ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული პირების/თემებისთვის სამართლებრივი, ტექნიკური თუ სხვა სახის **დახმარების განვების შესაძლებლობები**. ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულებს უფლება აქვთ დაიცვან თავისი უფლებები და მოსაზრებები, მათ შორის, სასამართლოსთვის მიმართვის გზით. საჭიროების შემთხვევაში, დაზარალებულებმა უნდა მიიღონ უფასო სამართლებრივი დახმარება.
 - **გასახლების შესახებ გადაწყვეტილება** უნდა გამოცხადდეს წერილობით ყველა დაზარალებულისთვის გასაგებ ენაზე. განცხადება გასახლების შესახებ უნდა მოიცავდეს ამ გადაწყვეტილების მიღების დეტალურ დასაბუთებას, მათ შორის, განხილულ ალტერნატივებს.
 - გასახლებულებს უნდა მიეცეთ დრო ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული ქონებისა და თავისი უფლებების **აღწერისთვის (ინვენტარიზაციისთვის)**.
 - გასახლებულებსა და გამსახლებელ ორგანოს შორის **შეუთანხმებლობის შემთხვევაში**, გასახლების შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს დამოუკიდებელმა ორგანომ. ეს ორგანო შეიძლება იყოს დაკავშირებული აღმასრულებელ, საკანონმდებლო ან სასამართლო ხელისუფლებასთან.
 - აუცილებელია, რომ **გადასახლების ადგილი** მზად იყოს დაზარალებულთა მისაღებად. დაზარალებულების დასახლებამდე, გადასახლების ტერიტორიაზე უკვე უნდა იყოს აშენებული სახლები, სკოლები, მისასვლელი გზები, წყლითა და ელექტროენერგიით მომარაგების, სანიტარული სისტემები და გამოყოფილი უნდა იყოს მიწის ნაკვეთები. გადასახლების ადგილი უნდა აკმაყოფილებდეს ადექვატური საცხოვრისის ძირითად კრიტერიუმებსა და პირობებს.

2. წესები და პრინციპები გასახლების ეტაპისთვის¹⁷

- გასახლება შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ **უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოს** წარმომადგენლის თანდასწრებით.
- გამჭვირვალობისა და ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო მოთხოვნების უზრუნველსაყოფად, გასახლებას უნდა მეთვალყურეობდნენ შესაბამისი პროცედურებით გამოვლენილი **დამოუკიდებელი დამკვირვებლები**.
- იურიდიული, სოციალური და ადამიანის უფლებათა დამცველი **სახელმწიფო ორგანოები** ინფორმირებული უნდა იყვნენ გასახლების ყველა ღონისძიების შესახებ.
- გასახლებულებს უნდა გაეწიოთ **დახმარება სახლების დატოვებისას** და გადასახლებისას.
- გასახლებაზე პასუხისმგებელმა ორგანოებმა უნდა **დაფარონ მთელი ხარჯი**, მათ შორის, ოჯახების და მათი ნივთების ტრანსპორტირების (საჭიროების შემთხვევაში, ამ ორგანოებამ პასუხისმგებლობა უნდა აიღონ ნივთების დროებით შენახვაზე).
- **სპეციალური საჭიროებების მქონე ადამიანებს** უნდა გაეწიოთ სპეციალური დახმარება.
- **გასახლების დღე და დრო** უნდა იყოს გონივრული, ადექვატური და წინასწარ შეთანხმებული (მაგალითად, გასახლება არ შეიძლება მოხდეს ღამით ან ცუდი ამინდის პირობებში, რელიგიური ან სხვა დღესასწაულებისას; არ უნდა შეუშალოს ხელი ბავშვების სწავლის პროცესს, ასევე გათვალისწინებული უნდა იყოს მიწათმოქმედების ციკლები).
- გასახლების შედეგად, არ შეიძლება ადამიანები ან ოჯახები დარჩნენ უსახლკაროდ ან აღმოჩნდნენ

¹⁷ UN Special Rapporteur on Adequate Housing. 2011. *Guide: How to deal with projects that involve forced evictions and displacement*, ხელმისაწვდომია: <http://direitoamoradia.org/?p=6088&lang=en>

დაუცველი ადამიანის სხვა უფლებების დარღვევის წინაშე.

- დაუშვებელია, სამაგიეროს მიზღვევის ან თემის დაშინების მიზნით, სახლების ან საკუთრების დანგრევა, ნივთების ან ნათესების განადგურება.
- დაუშვებელი ვინმეს იძულება, დაანგროს თავისი სახლი ან სხვა ქონება.

3. წესები და პრინციპები გასახლების შემდგომი ეტაპისთვის¹⁸

- ყველას, გადასახლებულს თუ გადასახლებულს, აქვს უფლება ჰქონდეს დროული **ხელმისაწვდომობა სამართლებრივი დაცვის საშუალებებზე**. ეს საშუალებები მოიცავს: სამართლიან მოსმენებს, ხელმისაწვდომობას ადვოკატის მომსახურებაზე და სამართლებრივ დახმარებაზე, დაბრუნებას, რესტიტუციას, გადასახლებას და კომპენსაციას.
- **დროებითი გასახლების** შემთხვევაში, თუ შესაძლებელია, პრიორიტეტი უნდა მიენიჭოს მოსახლეობის **დაბრუნებას** სანციის საცხოვრებელ ადგილზე, თუმცა ეს არ უნდა მოხდეს ძალდატანებით. ასეთ, ისევე როგორც მუდმივი გადასახლების შემთხვევაში, ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ მოსახლეობასთან **წინასწარი სრულფასოვანი კონსულტაციით და მათი თანხმობით**, უნდა შედგეს და გამოქვეყნდეს **დაბრუნების ან გადასახლების დეტალური გეგმები**.
- **მუდმივი გადასახლების** შემთხვევაში, გადასახლება უნდა მოხდეს სამართლიანად და ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო მოთხოვნების შესაბამისად.
- გადასახლების ადგილი უნდა აკმაყოფილებდეს **ადექვატური საცხოვრისის კრიტერიუმებს**, როგორც ეს განსაზღვრულია საერთაშორისო კანონმდებლობით.
- ახალი საცხოვრებელი, მიწა თუ ტერიტორია უნდა იყოს **თავდაპირველზე უკეთესი ან მისი ტოლფასი**. ეს მოიცავს მსგავს ბუნებრივ, გეოგრაფიულ და სტრუქტურულ პირობებს როგორცაა, მაგალითად, ცხოვრებისა და შრომის, სოფლის მეურნეობის წარმოების პირობები, ირიგაციის და სოციალური ურთიერთობის დამყარების შესაძლებლობები.
- ახალი საცხოვრებელი უნდა მდებარეობდეს **თავდაპირველ ადგილთან და საარსებო საშუალებებთან მაქსიმალურად ახლოს** (თუ სხვაგვარად არ იქნა გადანაცვლები თემის მიერ). კულტურული იდენტობა და თემის ტრადიციები უნდა იყოს დაცული.
- სამუშაო ადგილამდე ან ძირითად სერვისებამდე ტრანსპორტირების ხარჯები უნდა იყოს გადასახლებული ოჯახების შემოსავლების პროპორციული.
- გადასახლების ადგილი არ უნდა მდებარეობდეს დაცულ ტერიტორიაზე, დაბინძურებულ მიწაზე და დაბინძურების წყაროებთან ახლოს, რათა არ დაირღვეს მოსახლეთა უფლება გონებრივი და ფიზიკური ჯანმრთელობისთვის უმაღლესი მიღწევადი სტანდარტის არსებობაზე;
- გადასახლების პროცესი უნდა იყოს სამართლიანი და არ უნდა იწვევდეს რომელიმე ჯგუფის დისკრიმინაციას, ან სეგრეგირებული ტერიტორიებისა და გეტოების შექმნას.
- გადასახლებამ არ უნდა გამოიწვიოს გადასახლებული მოსახლეობის უფლებების დარღვევა და ამასთანავე უარყოფითად არ უნდა აისახოს ამ ტერიტორიაზე უკვე მცხოვრები მოსახლეობის ცხოვრების პირობებზე.
- **სამართლიანი და ადექვატური კომპენსაცია** უნდა მიეცეს ყველას ვინც დაკარგა პირადი, უძრავი და სხვა სახის ქონება და ნივთები, ასევე ამ ქონებაზე უფლება ან ინტერესი. სამართლიანი კომპენსაციის ოდენობა შესაძლოა, დაადგინონ დამოუკიდებელმა ექსპერტებმა.
- კომპენსაცია უნდა ფარავდეს **როგორც მატერიალურ, ისე არამატერიალურ ხარჯებსა და დანაკარგებს**, მათ შორის:
 - დაკარგულ ხელფასებს, შემოსავალს, შესაძლებლობებს, მათ შორის, დასაქმების შესაძლებლობებს;
 - დაკარგულ განათლებას, ჯანდაცვას, სოციალურ შეღავათებს;
 - დაკარგულ აღჭურვილობას, პირუტყვს, ხეებს, მოსავალს, ბიზნეს-დანაკარგებს;
 - გაზრდილ სატრანსპორტო დანახარჯებს;
 - წამლის, სამედიცინო, ფსიქოლოგიური და სოციალური მომსახურების ხარჯებს.

¹⁸ UN Special Rapporteur on Adequate Housing. 2011. *Guide: How to deal with projects that involve forced evictions and displacement*, ხელმისაწვდომია: <http://direitoamoradia.org/?p=6088&lang=en>

- **უფლების ფორმალურად ქონის ან უქონლობის და მიუხედავად**, ყველა გასახლებულს უნდა გადაეხადოს კომპენსაცია დაკარგული ან დაზიანებული ქონებისთვის.
- მიწა უნდა იყოს კომპენსირებული იმავე ხარისხის, ზომის და ღირებულების მიწით, ან უკეთესით.
- ფულადი კომპენსაცია ვერ ჩაანაცვლებს, მიწისა და საერთო/საზოგადოებრივ საკუთრებაში არსებული რესურსების სახით განეულ, რეალურ კომპენსაციას.
- კომპენსირებისას დაუშვებელია გენდერული დისკრიმინაცია.
- გასახლებამდე, გასახლებისას ან გასახლების შემდგომ მიყენებული ნებისმიერი ზიანი უნდა კომპენსირდეს; კომპენსაციის მოცულობა უნდა იყოს უფლების დარღვევის სიმძიმისა და გარემოებების პროპორციული.
- იმ შემთხვევაში, თუ გადასახლება არ ხორციელდება გასახლების ინიციატორის ან/და განმახორციელებლის მიერ, ამასთანავე გასახლებულები არ არიან უზრუნველყოფილი შესაფერისი საცხოვრებლით, განეული ხარჯები უნდა ანაზღაურდეს.

დასასრულს, სახელმძღვანელოში ხაზგასმულია, რომ ქვეყნებს უნდა ჰქონდეთ და ატარებდნენ მუდმივ პოლიტიკას იძულებითი გასახლების თავიდან ასაცილებლად. **იძულებითი გასახლების პრევენციის ეროვნული პოლიტიკა** და მასთან დაკავშირებული პროცესები უნდა მოიცავდეს შემდეგს:

- ქვეყანაში მიმდინარე გასახლებების **მუდმივ მონიტორინგს**, ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული მოსახლეობის მონაწილეობით;
- **ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას** ყველა ძირითადი პროექტის შესახებ, გადასახლებული მოსახლეობის რაოდენობისა და მათი არსებული საცხოვრებელი პირობების შესახებ;
- ქვეყნის ფარგლებში გასახლებებისა და გადასახლებების მდგომარეობის **პერიოდულ შეფასებას**;
- **„გასახლების ზემოქმედების შეფასების“** დასკვნების არსებობას ყველა შემთხვევისთვის;
- შესაბამისი **კანონმდებლობისა და რეგულაციების მიღებას**, ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო მოთხოვნების შესაბამისად;
- სპეციალიზებული კადრების **ტრენინგსა და განათლებას** ადამიანის უფლებების დაცვის საკითხებში; ასევე, შესაძლებლობის ფარგლებში, ამ თემაზე მომუშავე **სპეციალური პასუხისმგებელი ორგანოს** ჩამოყალიბებას.

თავი 2. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები და იძულებითი განსახლება

2.1 ზოგადი მიმოხილვა

გაერო-ს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების საერთაშორისო პაქტით დადგენილი მოთხოვნების განხორციელება სახელმწიფოთა პირდაპირ ვალდებულებას წარმოადგენს. ამასთან, ღარიბ ქვეყნებს აქვთ ვალდებულება, მოითხოვონ საერთაშორისო დახმარება ადექვატური საცხოვრისის უფლების განსახორციელებლად, ხოლო მდიდარ ქვეყნებს ეკისრებათ მოვალეობა, ორმხრივი თუ საერთაშორისო დახმარების ფარგლებში, სრულად უზრუნველყონ ადექვატური საცხოვრისის უფლება¹⁹.

გაერო-ს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტის მე-4 ზოგადი კომენტარი (პუნქტი 11) პირდაპირ მოითხოვს, რომ სახელმწიფოებმა აღიარონ „თავისუფალ თანხმობაზე დაფუძნებული საერთაშორისო თანამშრომლობის დიდი მნიშვნელობა“. ამასთან, სახელმწიფოებმა (როგორც დახმარების მიმღებმა, ისე გამცემმა) უნდა უზრუნველყონ, რომ დაფინანსების მნიშვნელოვანი ნაწილი მოხმარდეს ადექვატური საცხოვრისის უფლების უზრუნველსაყოფად შესაძლებლობების შექმნას და განვითარებას. რაც შეეხება საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებს, მათ უნდა უზრუნველყონ, რომ თავისი დაფინანსების ფარგლებში განხორციელებულმა ღონისძიებებმა არ შელახონ ადექვატური საცხოვრისის უფლება.

გაერო-ს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტი, თავის მე-7 ზოგად კომენტარში (პუნქტი 17) ხაზგასმით აღნიშნავს, შემდეგს: „კომიტეტისთვის ცნობილია, რომ საერთაშორისო სააგენტოების მიერ წევრი სახელმწიფოების ტერიტორიაზე დაფინანსებულ განვითარების სხვადასხვა პროექტს შედეგად იძულებითი განსახლება მოჰყვა. აღნიშნულთან დაკავშირებით, კომიტეტი უბრუნდება თავის მე-2 ზოგად კომენტარს (1990), რომელიც, მათ შორის, ამბობს, რომ „საერთაშორისო სააგენტოებმა თავი უნდა აარიდონ ისეთ პროექტებში ჩართვას, რომელიც, პაქტის მოთხოვნათა საწინააღმდეგოდ, მაგალითად... ხელს უწყობს ან აძლიერებს დისკრიმინაციას პირებისა და ჯგუფების მიმართ, ან ითვალისწინებს ფართომასშტაბიან განსახლებას ან ადამიანთა გადაადგილებას, შესაფერისი დაცვისა და კომპენსაციის უზრუნველყოფის გარეშე. განუვლი უნდა იქნეს სრული ძალისხმევა იმისათვის, რომ პაქტით განსაზღვრული უფლებები სრულფასოვნად იქნეს გათვალისწინებული განვითარების პროექტის ყოველ ეტაპზე“.

ამავე ზოგად კომენტარში²⁰ კომიტეტი აგრძელებს: „ზოგიერთმა ინსტიტუტმა, როგორცაა მსოფლიო ბანკი და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), მიიღო სახელმძღვანელოები გადაადგილების და/ან განსახლების საკითხებზე იმისათვის, რომ შემცირდეს იძულებითი განსახლების მასშტაბი და ადამიანებისთვის მიყენებული ზიანი. ასეთი პრაქტიკა, ხშირად, თან სდევს განვითარების მსხვილმასშტაბიან პროექტებს როგორცაა, მაგალითად, კაშხლების მშენებლობა და სხვა დიდი ენერგეტიკული პროექტები. მნიშვნელოვანია, რომ ასეთი სახელმძღვანელოები, იმდენად, რამდენადაც ისინი ასახავენ პაქტით გათვალისწინებულ ვალდებულებებს, სრულფასოვნად შეასრულონ როგორც თავად სააგენტოებმა, ისე პაქტის მხარე სახელმწიფოებმა“.

ამგვარად, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებს მოეთხოვებათ არამარტო ეფექტური პოლიტიკისა თუ სახელმძღვანელო პრინციპების შემუშავება, არამედ მათი ეფექტური შესრულებაც, ადამიანის უფლებათა შესახებ საერთაშორისო კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისად.

როგორც მკვლევართა დიდი ნაწილი აღნიშნავს, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები არ არიან საერთაშორისო კანონმდებლობის მხოლოდ და მხოლოდ პასიური განმახორციელებლები; ისინი ერთ-ერთი ძირითადი მოთამაშეები არიან საერთაშორისო კანონმდებლობის ჩამოყალიბებისა და გახორციელების პროცესში, ვინაიდან თავისი პოლიტიკების ფორმულირებითა და განხორციელებით, ასევე სამიზნობის განხილვის მექანიზმებით, ისინი ამკვიდრებენ გარკვეულ პრაქტიკას, რაც ზრდის მათ როლს როგორც საერთაშორისო, ისე ეროვნულ დონეზე.

1980 წელს, მსოფლიო ბანკმა, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებს შორის პირველმა, შეიმუშავა იძულებითი განსახლების პოლიტიკა და განხორციელების პროცედურა. ბანკი აღიარებს, რომ **განსახლება შეიძლება იყოს როგორც ფიზიკური (ადამიანების განსახლება მათი სახლებიდან), ისე ეკონომიკური - ადამიანები**

¹⁹ Europe-Third World Centre (CETIM). 2007. *The right to housing*. Part of a series of the Human Rights Programme of the Europe-Third World Centre (CETIM), ხელმისაწვდომია: http://www.cetim.ch/en/publications_logement.php

²⁰ გაერო-ს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტი, მე-7 ზოგადი კომენტარი, პუნქტი 17.

კარგავენ საარსებო წყაროს და შედეგად იძულებული არიან გადასახლდნენ²¹. ბანკმა, აღიარა რა ადამიანის უფლებების დარღვევის რისკი განვითარების პროექტების განხორციელებისას, თავისი პოლიტიკები და პროცედურები შემდეგ პრინციპებს დაამყარა:

- გადასახლების თავიდან აცილება და მინიმუმაცია;
- საარსებო გარემოს აღდგენა და გაუმჯობესება;
- ფიზიკური და ეკონომიკური გადასახლების მართვა;
- მონყვლად ჯგუფებზე ფოკუსირება.

დღეისათვის, ამის განვითარების ბანკს, ევროპის განვითარებისა და რეკონსტრუქციის ბანკს, აფრიკის განვითარების ბანკს, ისევე როგორც სხვა საერთაშორისო ინსტიტუტებსა და მთელ რიგ ბილატერალურ განვითარების სააგენტოებს, ზოგ შემთხვევაში, შემუშავებული აქვთ საკუთარი პოლიტიკა და დეტალური სახელმძღვანელო პრინციპები, ზოგჯერ კი, ეყრდნობიან რომელიმე სხვა ბანკის პოლიტიკას ან ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) სახელმძღვანელო პრინციპებს. OECD-ის განვითარების დახმარების კომიტეტის (Development Assistance Committee, DAC) „**სახელმძღვანელო დახმარების სააგენტოებისთვის განვითარების პროექტებში იძულებით გასახლებასა და გადასახლებაზე²², შესასრულებლად სავალდებულოა როგორც ევროკავშირის ქვეყნებისათვის, ისე ევროკავშირის ან მისი წევრი ქვეყნების მიერ დაფინანსებული ბილატერალური სააგენტოებისთვის²³.** DAC-ის სახელმძღვანელო პრინციპები, ისევე როგორც სხვა საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების სახელმძღვანელო პრინციპები, აგებულია მსოფლიო ბანკის მოდელზე და შესაბამისად, მსგავსება მათ შორის საკმაოდ დიდია.

გარდა აღიშნულისა, 2005 წელს კერძო ბანკების ნაწილმა ხელი მოაწერა ე.წ. „**ეკვატორის პრინციპებს²⁴**, რომლის თანახმად, ბანკები იღებენ ვალდებულებას, არ უზრუნველყონ სესხით პროექტები, სადაც მსესხებელს არ სურს ან არ შეუძლია, უზრუნველყოს აღიარებულ გარემოსდაცვით და სოციალურ პოლიტიკებთან და პროცედურებთან, მათ შორის, იძულებითი განსახლების პრინციპებთან შესაბამისობა²⁵. „ეკვატორის პრინციპები“ ეყრდნობა მსოფლიო ბანკის ჯგუფის წევრის, საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციის უსაფრთხოების პოლიტიკასა და მისი განხორციელების სტანდარტებს.

აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ მართალია, მსოფლიო ბანკისა და სხვა საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების პრინციპები, ძირითადად, შეესაბამება გაერო-ს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტის სახელმძღვანელო პრინციპებს, პრაქტიკაში, ხშირად, საკმაოდ სავალალო შედეგებს ვაწყდებით.

მომდევნო თავში დეტალურადაა განხილული მსოფლიო ბანკის იძულებითი განსახლების პოლიტიკა. ეს პოლიტიკა საქართველოში გამოყენებულ იქნა როგორც მსოფლიო ბანკის დაფინანსებით მიმდინარე პროექტების (მათ შორის, ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ნავთობსადენის პროექტის²⁶), ისე ფონდის „ათასწლეულის გამონვევა საქართველო“ ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისას. ამგვარად, საქართველოში უკვე არსებობს გარკვეული გამოცდილება, რაც დაგვიხმარება განვითარების პროექტებთან დაკავშირებული იძულებითი განსახლების პოლიტიკისა და სტანდარტების შემუშავებასა და დანერგვაში.

2.2 მსოფლიო ბანკის იძულებითი განსახლების პოლიტიკა

როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, მსოფლიო ბანკი ერთ-ერთი პირველია საფინანსო ინსტიტუტებს შორის, რომელმაც იძულებითი განსახლების პოლიტიკა შეიმუშავა. პოლიტიკის პირველი ვერსია 1980 წელს შემუშავდა

²¹ იხ. <http://www.brettonwoodsproject.org/art-562713>

²² OECD Development Assistance Committee, Guidelines on Aid and Environment, No. 3, Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects, Paris 1992. ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/dataoecd/37/27/1887708.pdf>

²³ Alan Rew, Eleanor Fisher, Balaji Pandey. Centre for Development Studies, University of Wales Swansea. 2000. *Addressing Policy Constraints and Improving Outcomes in Development-Induced Displacement and Resettlement Projects: A review prepared for ESCOR and the Research Programme on Development-Induced Displacement and Resettlement organised by the Refugee Studies Centre, University of Oxford. Final Report*, ხელმისაწვდომია: http://swansea.academia.edu/EleanorFisher/Papers/512298/Addressing_policy_constraints_and_improving_outcomes_in_development-induced_displacement_and_resettlement_projects

²⁴ იხ. <http://www.equator-principles.com/>

²⁵ იხ. http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_all_languages.zip

²⁶ ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ნავთობსადენის პროექტი დაფინანსდა საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციისა და ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის მიერ, თუმცა პროექტის წინააღმდეგობრივი ხასიათის გამო, გამოყენებულ იქნა მსოფლიო ბანკის იძულებითი განსახლების პოლიტიკა OP 4.30 (OP 4.30 მოვიანებით ჩანაცვლდა OP 4.12-ით). დამატებით იხ.: <http://www.ifc.org/ifcext/btc.nsf/Content/Georgia>

და მას ბანკი შიდა საოპერაციო სახელმძღვანელოდ იყენებდა. ეს პოლიტიკა წლების განმავლობაში მრავალჯერ გადაიხედა და განახლდა. ამჟამად ბანკი ხელმძღვანელობს 2001 წლის დეკემბერს შემუშავებული და 2011 წელს განახლებული საოპერაციო პოლიტიკის დოკუმენტებით: OP 4.12 იძულებითი განსახლება და OP 4.12 დანართი A - იძულებითი განსახლების ინსტრუმენტები და ასევე, ბანკის პროცედურებით BP 4.12 - იძულებითი განსახლება²⁷. ქვემოთ მიმოხილულია იძულებითი განსახლების საკითხებთან დაკავშირებით მსოფლიო ბანკის საოპერაციო პოლიტიკა.

პოლიტიკის მიზანი და ამოცანები

პოლიტიკის მიზანია, ხელი შეუწყოს იძულებით განსახლებასთან დაკავშირებული რისკების წინასწარ განსაზღვრას, პროცესის დაგეგმვას, განხორციელებასა და მონიტორინგს, რათა მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი განსახლების უარყოფითი შედეგები. ბანკი სამ ძირითად ამოცანას ისახავს:

- თავიდან აიცილოს იძულებითი განსახლება, როდესაც ეს შესაძლებელია, ან დაიყვანოს მინიმუმამდე, პროექტის ყველა შესაძლო ალტერნატივების შესწავლის გზით;
- თუ განსახლების თავიდან აცილება შეუძლებელია, განსახლება უნდა დაიგეგმოს და განხორციელდეს მდგრადი განვითარების პროგრამის სახით; პროგრამა უნდა მოიცავდეს საკმარის საინვესტიციო რესურსებს იმისათვის, რომ პროექტის ფარგლებში გასასახლებელ პირებს მიეცეთ პროექტიდან სარგებლის მიღების საშუალება. გასასახლებლებთან უნდა ჩატარდეს დეტალური, მიზნობრივი კონსულტაციები და მიეცეთ შესაძლებლობა, მონაწილეობა მიიღონ განსახლების პროგრამის დაგეგმვასა და განხორციელებაში;
- გადასახლებულებს უნდა გაეწიოს დახმარება, რათა მათ რეალურ ვადებში გაუმჯობესონ საცხოვრებელი პირობები და ცხოვრების ხარისხი, ან მინიმუმ, აღიდგინონ გადასახლებამდე არსებულ დონემდე, ან პროექტის განხორციელების დაწყებამდე არსებულ დონემდე (იმის და მიხედვით, თუ რომელი იყო უფრო მაღალი).

პოლიტიკის გავრცელების სფერო

ბანკის განსახლების პოლიტიკა მიმართულია ბანკის მხარდაჭერით განხორციელებული საინვესტიციო პროექტების იმ პირდაპირი ეკონომიკური და სოციალური ზემოქმედებების (შედეგების) შემცირებაზე, რომლებიც გამომწვეულია:

1. მიწის იძულებითი ჩამორთმევით²⁸, რასაც მოჰყვა: (ა) სხვა ადგილზე გადასახლება ან თავშესაფრის დაკარგვა; (ბ) ქონების ან მასზე ხელმისაწვდომობის დაკარგვა; და (გ) შემოსავლის წყაროების ან საარსებო საშუალებების დაკარგვა, მიუხედავად იმისა, ხდება თუ არა ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული პირების გადასახლება.
2. კანონის შესაბამისად დაარსებულ პარკებსა და დაცულ ტერიტორიებზე, მათ გარეთ ან მათ ფარგლებში მცხოვრები პირებისათვის რესურსებზე ხელმისაწვდომობის არანებაყოფლობითი შეზღუდვა, რამაც უარყოფითი ზემოქმედება იქონია გადასახლებულთა საარსებო საშუალებებზე.

ამა თუ იმ კომპონენტის დაფინანსების წყაროს მიუხედავად, ბანკის პოლიტიკა თანაბრად ეხება იმ პროექტის ყველა კომპონენტს, რომელიც იწვევს იძულებით განსახლებას²⁹. ბანკის პოლიტიკა ასევე ვრცელდება იძულებითი განსახლების გამომწვევ იმ საქმიანობებზე, რომლებიც, ბანკის მოსაზრებით: (ა) პირდაპირ და მნიშვნელოვნადაა დაკავშირებულია ბანკის ხელშეწყობით განხორციელებულ პროექტებთან; (ბ) აუცილებელია პროექტის დოკუმენტში წარმოდგენილი მიზნების მისაღწევად და (გ) ხორციელდება ან დაგეგმილია მათი განხორციელება პროექტთან ერთად.

საჭირო ღონისძიებები

განსახლების პროექტებთან დაკავშირებული ზემოქმედების საპასუხოდ, პროექტის განმახორციელებელმა (მსესხებელმა) უნდა მოამზადოს განსახლების გეგმა ან განსახლების პოლიტიკის ჩარჩო დოკუმენტი. აღნიშნული დოკუმენტები უნდა მოიცავდეს იმ ღონისძიებებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ განსახლებას დაქვემდებარებული პირების:

- **ინფორმირებას** განსახლებასთან დაკავშირებით არსებული ვარიანტების და უფლებების შესახებ;
- **კონსულტაციებს** არჩევანის უფლების და ტექნიკურად და ეკონომიკურად მისაღები განსახლების ალტერნატივების შესახებ; და

²⁷ იხ. <http://go.worldbank.org/4D2J5WFIW0>

²⁸ მიწის იძულებითი ჩამორთმევაში ასევე იგულისხმება პროექტის ფარგლებში ახალი პარკების ან დაცული ტერიტორიების შექმნისას ადამიანების მიერ თავშესაფრის, მიწის ან სხვა ქონების დაკარგვა და ასევე, უკვე არსებულ პარკებსა და დაცულ ტერიტორიებზე მცხოვრები პირების თავშესაფრის დაკარგვა.

²⁹ სხვა სიტყვებით, მსოფლიო ბანკის პოლიტიკა გამოყენებულ უნდა იქნეს იმ შემთხვევაშიც კი, თუ კონკრეტული პროექტის დაფინანსებისას, ბანკი აფინანსებს პროექტის იმ კომპონენტს, რომელიც არ იწვევს განსახლებას.

- **კომპენსირებას** - პროექტით გამოწვეული ქონების დაკარგვის სანაცვლოდ სწრაფი და ეფექტური კომპენსაციების განწესებას.

თუ პროექტი მოითხოვს ფიზიკურ გადასახლებას, განსახლების გეგმა ან განსახლების პოლიტიკის ჩარჩო დოკუმენტი უნდა მოიცავდეს იმ ღონისძიებებს, რომელთა საშუალებითაც გადასახლებას დაქვემდებარებული პირები უზრუნველყოფილი იქნებიან:

- დახმარებით უშუალოდ გადასახლების პროცესში (მაგ., გადასახლებასთან დაკავშირებული ტრანსპორტირების ხარჯების დაფარვა);
- საცხოვრებელი სახლით ან სამოსახლო ადგილით, ან საჭიროებისამებრ, სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთით, რომელიც პროდუქტიულობით, მდებარეობით და სხვა ფაქტორებით, სულ მცირე, გადასახლებამდე არსებული სახლის ან ადგილის ექვივალენტური იქნება.

ბანკის პოლიტიკის მიზნების მისაღწევად, საჭიროების შემთხვევაში, განსახლების გეგმა ან განსახლების პოლიტიკის ჩარჩო დოკუმენტი უნდა მოიცავდეს შემდეგ ღონისძიებებს:

- გადასახლებული პირების დახმარებას გარდამავალ პერიოდში (საარსებო საშუალებებისა და ცხოვრების სტანდარტების აღსადგენად საჭირო გონივრული ვადა);
- კომპენსაციების განწესებასთან ერთად, განვითარების დახმარების პროგრამის დანერგვას, მათ შორის, ისეთი ღონისძიებების გატარებას, როგორცაა მიწის ნაკვეთის მომზადება, საკრედიტო შესაძლებლობების შექმნა, ტრენინგების ჩატარება ან დასაქმების შესაძლებლობების შექმნა.

ბანკის პოლიტიკის მიზნების მისაღწევად, განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა სოციალურად დაუცველ ჯგუფებს: სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფთ, უადგილმამულო (მიწის ნაკვეთის არ მქონე) პირებს/ოჯახებს, მოხუცებს, ქალებსა და ბავშვებს, მკვიდრ მოსახლეობას, ეთნიკურ უმცირესობებს და სხვა განსახლებულ პირებს, რომლებიც შესაძლოა ეროვნული კანონმდებლობით არ იყვნენ უფლებამოსილი მიიღონ კომპენსაცია.

ბანკის პოლიტიკის თანახმად, განსახლების ღონისძიებების განხორციელება უშუალოდაა დაკავშირებული პროექტის საინვესტიციო კომპონენტთან, რაც იძლევა იმის გარანტიას, რომ **განსახლება ან ხელმისაწვდომობის შეზღუდვა მოხდება მხოლოდ კომპენსაციისა და სხვა სახის დახმარების განწესის შემდეგ**. მიწისა და მასთან დაკავშირებული ქონების ექსპროპრიაცია დასაშვებია მხოლოდ კომპენსაციის გადახდის და საჭიროების შემთხვევაში, გადასახლების ადგილებითა და ტრანსპორტირების ხარჯებით უზრუნველყოფის შემდეგ.

ბანკი ყურადღებას ამახვილებს იმაზე, რომ განსახლებისას, ისეთ შემთხვევებში, როდესაც გადასახლებელთა საარსებო წყარო მიწაა, **უპირატესობა უნდა მიენიჭოს პრინციპს - მიწა მიწის სანაცვლოდ**. საკომპენსაციო მიწა შესაძლოა იყოს სახელმწიფო საკუთრებაში ან შეძენილ იქნეს კერძო მესაკუთრეებისგან განსახლების მიზნებისთვის. ამ პრინციპის გამოყენებისას, მნიშვნელოვანია, რომ შეთავაზებული მიწა, სულ მცირე, ისეთივე ხელსაყრელი იყოს პროდუქტიულობის, ადგილმდებარეობისა და სხვა ფაქტორების კომბინაციის თვალსაზრისით, როგორც ჩამორთმეული მიწა. თუ მიწის მიწით კომპენსირება შეუძლებელია, მიწისა და სხვა ქონების დაკარგვის სანაცვლოდ განწესდეს ფულად კომპენსაციასთან ერთად, უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს დასაქმების ან თვითდასაქმების შესაძლებლობების შექმნა. საყურადღებოა, რომ ადექვატური მიწის არარსებობა დოკუმენტურად უნდა იყოს დადასტურებული, ბანკის მოთხოვნების შესაბამისად. ბანკის თანახმად, დანაკარგების ფულადი კომპენსირება გამართლებულია თუ:

- საარსებო საშუალებები მიწასთანაა დაკავშირებული, მაგრამ პროექტის საჭიროებისთვის ჩამორთმეული მიწის ნაწილი მცირეა, მიწის დარჩენილი ნაწილი კი, ეკონომიკურად ეფექტური;
- არსებობს მიწის, უძრავი ქონების და დასაქმების მოქმედი (აქტიური) ბაზარი, გადასახლებულები იყენებენ მას და ბაზარი საკმარისად გაჯერებულია მიწითა და უძრავი ქონებით; ან
- საარსებო საშუალებები არაა მიწასთან დაკავშირებული.

გარდა აღნიშნულისა, ისევე როგორც წინა თავში განხილული სახელმძღვანელოს შემთხვევაში, მსოფლიო ბანკი ითხოვს შემდეგი პირობების შესრულებას:

- აუცილებელია, რომ გადასახლებულ პირებსა და თემებს, ისევე როგორც მათ მიმღებ / მასპინძელ თემებს, დროულად და შესაფერისად მიენოდოთ ინფორმაცია, ასევე ჩატარდეს მათთან კონსულტაცია გადასახლების სხვადასხვა შესაძლებლობებზე (ვარიანტებზე). უნდა არსებობდეს შესაბამის პირობები იმისათვის, რომ მათ მიიღონ მონაწილეობა გადასახლების დაგეგმვაში, განხორციელებასა და

მონიტორინგში. აუცილებელია, რომ არსებობდეს და ხელმისაწვდომი იყოს შესაბამისი გასაჩივრების მექანიზმები.

- გადასახლებულთათვის, ისევე როგორც მასპინძელი თემებისთვის, ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ინფრასტრუქტურა და კომუნალური მომსახურება. საზოგადოებრივ რესურსებზე ხელმისაწვდომობის დაკარგვის შემთხვევაში, გადასახლებულები უზრუნველყოფილ უნდა იქნენ ალტერნატიული ან მსგავსი რესურსებით (სათევზაო ტერიტორიები, საძოვრები, სანავაჯი, პირუტყვის საკვები).
- გადასახლებულებმა თავად უნდა შეარჩიონ ახალ პირობებში თემის ორგანიზების მოდელი. რამდენადაც შესაძლებელია, უნდა შენარჩუნდეს არსებული სოციალური და კულტურული ინსტიტუტები როგორც გადასახლებულთათვის, ისე მასპინძელი თემებისთვის.

კომპენსაციის კატეგორიების დადგენის კრიტერიუმები

თუ იძულებითი განსახლება გარდაუვალია, მსესხებელმა უნდა ჩაატაროს პროექტის ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ პირთა აღწერა, რათა დაადგინოს, ვის ეკუთვნის კომპენსაცია და ვის - არა. მსესხებელმა ასევე უნდა შეიმუშავოს პროცედურა, სადაც აღწერილი იქნება კრიტერიუმები, რომელთა საფუძველზეც გადასახლებულებს ექნებათ უფლება, მიიღონ კომპენსაცია და განსახლებასთან დაკავშირებული სხვადასხვა სახის დახმარება. ამ პროცედურაში ასევე ასახული უნდა იყოს, თუ როგორ იქნება ორგანიზებული საგნობრივი კონსულტაციები დაზარალებულ პირებთან და თემებთან, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებთან, არასამთავრობო ორგანიზაციებთან; ასევე, განსაზღვრული უნდა იყოს გასაჩივრების მექანიზმი.

ბანკის თანახმად, გადასახლებული პირები შეიძლება დაიყოს სამ კატეგორიად:

1. პირები, რომლებსაც აქვთ კანონიერი უფლება მიწაზე (ქვეყნის კანონმდებლობით აღიარებული ჩვეულებითი და ტრადიციული უფლებების ჩათვლით);
2. პირები, რომლებსაც აღწერის დანყების დროისთვის არ აქვთ ფორმალური კანონიერი უფლება მიწაზე, მაგრამ აქვთ მოთხოვნა (პრეტენზია) მიწაზე ან ქონებაზე - თუ ქვეყნის კანონმდებლობა აღიარებს ასეთ მოთხოვნას, ან მოთხოვნა აღიარებული იქნება განსახლების გეგმით განსაზღვრული პროცესის ფარგლებში.
3. პირები, რომლებსაც არ აქვთ აღიარებადი სამართლებრივი უფლება ან მოთხოვნა მათ მიერ დაკავებულ მიწაზე.

პირველ და მეორე კატეგორიას მიკუთვნებული პირები იღებენ კომპენსაციას დაკარგული მიწისათვის და ასევე სხვა სახის დახმარებას, ბანკის პოლიტიკის მიხედვით. მესამე კატეგორიას მიკუთვნებული პირები კი, დაკავებული მიწის დაკარგვაზე კომპენსაციის მიღების ნაცვლად, იღებენ დახმარებას გადასახლების პროცესში და სხვა დახმარებას, რომელიც აუცილებელია ბანკის პოლიტიკის მიზნების მისაღწევად. სამივე კატეგორიას მიკუთვნებული პირები იღებენ ქონების დაკარგვაზე კომპენსაციას (მიწის კომპენსაციის გარდა).

როგორც ზემოაღნიშნულიდან ჩანს, მსოფლიო ბანკის 4.12 პოლიტიკის თანახმად, მიწაზე კომპენსაცია უნდა მიიღონ არამართ იმ პირებმა, რომელთაც აქვთ ეროვნული კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისად აღიარებული უფლებები, არამედ იმ პირებმაც, რომელთა მოთხოვნის აღიარება მოხდება განსახლების გეგმაში განსაზღვრული პროცესის შესაბამისად. კვლავ, ბანკის პოლიტიკის თანახმად, აღიარებად მოთხოვნად ითვლება ისეთი მოთხოვნა, რომელიც, მათ შორის, შეიძლება გამომდინარეობდეს სახელმწიფო მიწის ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში ფლობიდან, ჩვეულებითი და ტრადიციული სამართლის შესაბამისად მიწის ფლობიდან და მიწით სარგებლობიდან, ასევე სხვა გარემოებებიდან.

ბანკის OP 4.12 პოლიტიკის დანართი A (Involuntary Resettlement Instruments) დანვრილებით აღწერს, თუ როგორი პროცესის შედეგად უნდა დადგინდნენ ბენეფიციარები. პროცესის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ეტაპია სამართლებრივი სივრცის ანალიზი, რომელიც მიწის კანონმდებლობის ანალიზის ჩატარებასთან ერთად, მოითხოვს ჩვეულებითი და ტრადიციული სამართლის ანალიზის ჩატარებასაც.

განსახლების დაგეგმვა, განხორციელება და მონიტორინგი

პროექტის ტიპიდან გამომდინარე, ბანკის პოლიტიკის მიზნების მისაღწევად, გამოიყენება დაგეგმვის შემდეგი ინსტრუმენტები:

1. განსახლების გეგმა ან განსახლების შემოკლებული გეგმა - უნდა შედგეს ყველა ქმედებისათვის, რომელიც იწვევს 200-ზე ნაკლები პირის იძულებით განსახლებას;
2. განსახლების პოლიტიკის ჩარჩო-დოკუმენტი - უნდა შედგეს ყველა იმ ქმედებისათვის, რომელიც ხორციელდება სექტორული ინვესტირების, ფინანსური საშუაშვლო ოპერაციების და სხვა ბანკის მიერ

დაფინანსებული ქვე-პროექტების დროს და რომელიც მოიცავს იძულებით გადასახლებას.

3. პროცესის ჩარჩო-დოკუმენტი - უნდა შედგეს ისეთი პროექტების შემთხვევაში, როდესაც ადგილი აქვს პარკებსა და დაცულ ტერიტორიებზე, მათ გარეთ ან მათ ფარგლებში მცხოვრები პირებისათვის რესურსებზე ხელმისაწვდომობის იძულებით შეზღუდვას.

ბანკის პოლიტიკის თანახმად, განსახლების გეგმის, განსახლების პოლიტიკის ჩარჩო-დოკუმენტის ან პროცესის ჩარჩო-დოკუმენტის (ანუ „განსახლების ინსტრუმენტების“) მომზადებაზე, განხორციელებასა და მონიტორინგზე, პასუხისმგებელია მსესხებელი.

განსახლების დაგეგმვა მოიცავს ძირითადი საკითხების ადრეულ ეტაპზე განხილვას და განსახლების ინსტრუმენტის არჩევას. დაგეგმვის პროცესის ადრეულ ეტაპზევე ხდება პოტენციურად განსახლებას დაქვემდებარებული პირების ინფორმირება პროექტისა და განსახლების საკითხებზე, ასევე, მათი მოსაზრებების მხედველობაში მიღება. მომზადებული განსახლების ინსტრუმენტის დოკუმენტის სამუშაო ვერსია წარედგინება ბანკს და შესაფერისი ფორმითა და წესით, ხელმისაწვდომი ხდება ასევე განსახლებას დაქვემდებარებული პირებისა და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციებისათვის. ბანკის მიერ ამ ინსტრუმენტის მიღების შემდეგ დოკუმენტი ხელმისაწვდომი ხდება ფართო საზოგადოებისათვის.

პროექტის მიმდინარეობისას მსესხებელი ვალდებულია, მუდმივად მიაწოდოს ბანკს ინფორმაცია პროექტის განხორციელების მდგომარეობის შესახებ. მსესხებელი, ასევე, პასუხისმგებელია პროექტის ადექვატური მონიტორინგისა და შეფასების ჩატარებაზე.

თავი 3. მიწისა და მიწასთან დაკავშირებული სხვა რესურსების საკუთრებისა და სარგებლობის საკითხები: სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის სახელმძღვანელო მითითებები

ამ კვლევის მიზნებისთვის ყურადღება უნდა გავამახვილოთ გაერო-ს სპეციალიზებული სააგენტოს - სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის (Food and Agriculture Organization, შემდგომში - FAO) ერთ-ერთი ორგანოს მიერ სულ ახლახანს მიღებულ დოკუმენტზე, რომელიც მიწის, ტყისა და თევზის რესურსების საკუთრებისა და ამ რესურსებით სარგებლობის საკითხებს ეხება.

2012 წლის 11 მაისს FAO-ს მსოფლიო სურსათის უსაფრთხოების კომიტეტის (Committee on World Food Security, CFS) 38-ე სპეციალურ სესიაზე მსოფლიოს 128 ქვეყანამ ერთხმად დაუჭირა მხარი ნებაყოფლობით შესასრულებელი სახელმძღვანელო დოკუმენტის მიღებას, რომელიც მიწის, ტყისა და თევზის რესურსების საკუთრებისა და სარგებლობის საკითხების გონიერი სახელმწიფო რეგულირებისთვის სახელმძღვანელო პრინციპებს აყალიბებს.

„ნებაყოფლობითი სახელმძღვანელო მითითებები ეროვნული სასურსათო უსაფრთხოების კონტექსტში მიწის, ტყისა და თევზის რესურსების საკუთრებისა და სარგებლობის საკითხების გონიერი სახელმწიფო მართვისთვის“ (Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, შემდგომში - ნებაყოფლობითი სახელმძღვანელო მითითებები)³⁰ შემუშავდა მსოფლიოს არაერთ ქვეყანაში, განსაკუთრებით კი, „გლობალურ სამხრეთში“ 2007-2008 წლების სასურსათო კრიზისის შემდეგ გავრცელებული მოვლენის ე.წ. „მიწის დატაცების“ (land grabbing)³¹ საპასუხოდ და ადამიანის ძირითადი უფლებების, მათ შორის, რესურსებსა და საკვებზე ხელმისაწვდომობის უფლებების დარღვევის თავიდან ასაცილებლად. ნებაყოფლობითი სახელმძღვანელო მითითებების შემუშავება სამი წლის განმავლობაში გრძელდებოდა და FAO-ს მსოფლიო სურსათის უსაფრთხოების კომიტეტის მიერ მისი მიღების შემდეგ, დოკუმენტი შემდგომი დამტკიცებისთვის და სტრატეგიულ დოკუმენტებსა და სამუშაო პროგრამებში ინტეგრირების თხოვნით, გადაეცა FAO-ს მმართველ ორგანოებსა და გაერო-ს გენერალურ ასსამბლეას.

ადამიანების მიწაზე, ტყესა და თევზის რესურსებზე ხელმისაწვდომობა რეგულირდება საკუთრებისა და სარგებლობის სისტემებით. ეს სისტემები განსაზღვრავს, ვის და როგორ შეუძლია გამოიყენოს რესურსი, რა ვადით და რა პირობებით. საკუთრებისა და სარგებლობის სისტემები შესაძლოა ემყარებოდეს როგორც დანერილ სამართალს - კანონებსა და პოლიტიკას, ისე დაუნერულ ტრადიციებსა და პრაქტიკას. მსოფლიოს მზარდი მოსახლეობის სასურსათო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის აუცილებლობის, ასევე გარემოს დეგრადაციისა და კლიმატის ცვლილების შედეგად მიწის, ტყისა და თევზის რესურსების შემცირების გამო, საკუთრებისა და სარგებლობის სისტემები მზარდ ზეწოლას განიცდიან. არაადეკვატური და დაუცველი საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებები, ზრდის ადამიანთა მონყვლადობას, სიღარიბესა და შიმშილს, ასევე შეიძლება გამოიწვიოს კონფლიქტები და გარემოს დეგრადაცია, როდესაც მოსარგებლები ექიმპებიან ერთმანეთს რესურსზე კონტროლისთვის.

საკუთრებისა და სარგებლობის სფეროში ბევრი პრობლემა სახელმწიფო მართვის არაეფექტურობითაა გამოწვეული. სახელმწიფო მართვის არაეფექტურობა უარყოფითად მოქმედებს სოციალურ სტაბილურობაზე, გარემოს მდგრად გამოყენებაზე, ინვესტიციებსა და ეკონომიკურ განვითარებაზე. სახლზე, მიწაზე, ტყესა და თევზის რესურსებზე საკუთრებისა და სარგებლობის უფლების დაკარგვის შემთხვევაში, ადამიანები განწირული არიან შიმშილისა და სიღარიბისთვის; ისინი ვარგავენ საარსებო საშუალებებს ადმინისტრაციული სისტემის კორუპციურობის ან კომპეტენტური ორგანოების უუნარობის გამო, დაიცვან მათი უფლებები. მდგრადი სოციალური და ეკონომიკური განვითარება, სიღარიბის დაძლევა და სურსათის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, ასევე გონიერი ინვესტირებისთვის პირობების შექმნა საკუთრებისა და სარგებლობის სისტემის გონიერად მართვით არის შესაძლებელი. ნებაყოფლობითი სახელმძღვანელო მითითებების მიზანია, სწორედ მიწის, ტყისა და თევზის რესურსების საკუთრებისა და სარგებლობის მართვის სისტემის გაუმჯობესება და გონიერი სახელმწიფო მართვისთვის სახელმძღვანელო პრინციპების შემოთავაზება.

ნებაყოფლობითი სახელმძღვანელო მითითებები, როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა და დასახელებიდანაც ჩანს, შესასრულებლად სავალდებულო არ არის - ის ნებაყოფლობითია. ამასთან, გასათვალისწინებელია,

³⁰ Committee on World Food Security (CFS). April 2012. *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*. CFS's Thirty-eighth (Special) Session, Rome, Italy, 11 May 2012, ხელმისაწვდომია: <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md708e.pdf>

³¹ „მიწის დატაცების“ ყველაზე გავრცელებული განმარტება ასეთია: განვითარებად ქვეყნებში ტრანსნაციონალური ან ეროვნული კომპანიების, მთავრობების ან კერძო პირების მიერ მიწის დიდი ფართობების შეძენა, შესყიდვის ან ხანგრძლივადიანი იჯარის ფორმით.

რომ დოკუმენტი ეყრდნობა ადამიანის უფლებათა და საკუთრებისა და სარგებლობის უფლების დაცვის სფეროში მოქმედ საერთაშორისო და რეგიონულ სამართლებრივ ინსტრუმენტებს, მათ შორის „ათასწლეულის განვითარების მიზნებს“.

ნებაყოფლობითი სახელმძღვანელო მითითებები რამოდენიმე ურთიერთდაკავშირებული თავისგან შედგება და განიხილავს მიწის, ტყისა და თევზის რესურსების საკუთრებისა და სარგებლობის მართვის სისტემასთან დაკავშირებულ ისეთ საკითხებს, როგორცაა: პოლიტიკა, სამართლებრივი და ორგანიზაციული მონაცემები, მომსახურების განვითარება; მკვიდრი მოსახლეობისა და იმ თემების საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების აღიარება, რომლებშიც საკუთრებითი და სარგებლობის უფლებები ტრადიციებს ემყარება, საკუთრებისა და სარგებლობის არაფორმალური უფლებები; არსებული საკუთრებითი და სარგებლობის უფლებების ნებაყოფლობითი ან არანებაყოფლობითი გადაცემა ინვესტიციების განხორციელების, რეფორმების გატარების, რესტიტუციის, მიწების კონსოლიდაციის ან ექსპროპრიაციის დროს. წარმოდგენილი კვლევა არ იძლევა ნებაყოფლობითი სახელმძღვანელო მითითებების დეტალურად განხილვის შესაძლებლობას; ამდენად, ქვემოთ ყურადღებას გავამახვილებთ დოკუმენტში განხილულ მხოლოდ ზოგიერთ საკითხზე.

საკუთრებისა და სარგებლობის სისტემასთან დაკავშირებული უფლებები და ვალდებულებები

ნებაყოფლობითი სახელმძღვანელო მითითებების თანახმად, სახელმწიფოებმა უნდა აღიარონ, რომ საკუთრებისა და სარგებლობის არცერთი ფორმა, მათ შორის, კერძო საკუთრება, არ არის აბსოლუტური. საკუთრებისა და სარგებლობის ყველა უფლება იზღუდება სხვათა უფლებებით, ასევე სახელმწიფოების მიერ საზოგადოებრივი მიზნების მისაღწევად გატარებული ღონისძიებებით. თუმცა, აუცილებელია, რომ ასეთი შესაძლო ღონისძიებები დადგენილ იქნეს კანონმდებლობით და გამიზნული იყოს მხოლოდ და მხოლოდ საერთო კეთილდღეობისთვის, მათ შორის, გარემოს დაცვისთვის და შეესაბამებოდეს სახელმწიფოს მიერ აღებულ ადამიანის უფლებათა დაცვის ვალდებულებებს.

შესწავლის საფუძველზე და ეროვნული კანონმდებლობის მოთხოვნების გათვალისწინებით, სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ საკუთრებისა და სარგებლობის იმ კანონიერი უფლებების სამართლებრივი აღიარება, რომელიც ამ მომენტისთვის არ არის კანონით დაცული. საკუთრებისა და სარგებლობის ყველა ფორმა ნებისმიერ პირს უნდა ანიჭებდეს საიმედოობის ისეთ ხარისხს, რომელიც უზრუნველყოფს სამართლებრივ დაცვას იძულებითი გასახლებისგან, დევნიისგან და სხვა საფრთხეებისგან.

სახელმწიფოებმა უნდა აღმოფხვრან და არ დაუშვან ნებისმიერი ფორმის დისკრიმინაცია საკუთრებასა და სარგებლობასთან დაკავშირებით, მათ შორის, დისკრიმინაციის ისეთი ფორმები, რომელიც დაკავშირებულია სამართლებრივი შესაძლებლობების არარსებობასთან, ეკონომიკურ რესურსებზე ხელმიუწვდომლობასთან და სხვა. სახელმწიფოებმა უნდა განიხილონ დახმარების განვითარების შესაძლებლობა ისეთ შემთხვევებში, როდესაც ადამიანებს არ შეუძლიათ თავისი ძალებით მოიპოვონ საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებები, შეზღუდულია მათი ხელმისაწვდომობა კომპეტენტური და სასამართლო ორგანოების მომსახურებაზე ან არ შეუძლიათ მონაწილეობა მიიღონ იმ პროცესებში, რომლებმაც შესაძლოა ზეგავლენა მოახდინონ მათი საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებებზე.

პოლიტიკა, სამართლებრივი ჩარჩო და ორგანიზაციული მონაცემები

სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ საკუთრებისა და სარგებლობის სისტემის მარეგულირებელი პოლიტიკა, სამართლებრივი ჩარჩო და ორგანიზაციული მონაცემები აღიარებდეს და პატივს სცემდეს საკუთრებისა და სარგებლობის მართლზომიერ უფლებებს, მათ შორის, საკუთრებისა და სარგებლობის მართლზომიერ ტრადიციულ უფლებებს, რომლებიც ამჟამად არ არის დაცული კანონით. სახელმწიფოებმა, ასევე, ხელი უნდა შეუწყონ ამ უფლებების დაცვას და რეალიზებას.

პოლიტიკა, სამართლებრივი ჩარჩო და ორგანიზაციული მონაცემები უნდა ასახავდეს მიწის, ტყისა და თევზის რესურსების სოციალურ, კულტურულ, ეკონომიკურ და ეკოლოგიურ მნიშვნელობას; ისინი არ უნდა იყოს დისკრიმინაციული და ხელი უნდა შეუწყოს სოციალურ და გენდერულ თანასწორობას. პოლიტიკა, სამართლებრივი ჩარჩო და ორგანიზაციული მონაცემები უნდა ითვალისწინებდეს მიწის, ტყისა და თევზის რესურსებს და მათ გამოეყენებას შორის ურთიერთდაკავშირებს და ამდენად, სახელმწიფოები, ამ რესურსების მართვისას, უნდა იყენებდნენ ინტეგრირებულ მიდგომას.

სახელმწიფოებმა უნდა დაადგინონ პოლიტიკის, სამართლებრივი ჩარჩოსა და ორგანიზაციული მონაცემების ჩამოყალიბებაში სამოქალაქო საზოგადოების, კერძო სექტორის და სამეცნიერო წრეების მონაწილეობის შესაძლებლობები; ასევე გამოაქვეყნონ ინფორმაცია ამ შესაძლებლობების შესახებ. პოლიტიკის, სამართლებრივი ჩარჩოსა და ორგანიზაციული მონაცემების ეფექტურობის შესაფასებლად, აუცილებელია რეგულარული ანალიზი და მონიტორინგი. ნათლად უნდა ჩამოყალიბდეს და ფართოდ გავრცელდეს ინფორმაცია ცვლილებებისა და შესაძლო შედეგების შესახებ.

მომსახურების განვება

არსებული რესურსების გათვალისწინებით, სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ აღმასრულებელ და სასამართლო ორგანოებს ჰქონდეთ საკმარისი ადამიანური, ფიზიკური, ფინანსური და სხვა რესურსები იმისათვის, რომ დროულად, ეფექტურად და გენდერული ასპექტების გათვალისწინებით შეასრულონ პოლიტიკისა და კანონმდებლობის მოთხოვნები. აუცილებელია ნებისმიერ ორგანიზაციულ დონეზე მომუშავე თანამშრომლების კვალიფიკაციის მუდმივი ამაღლება.

საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების დასაცავად, ამ უფლებების რეალიზებისთვის და სადავო საკითხების გადასაჭრელად, სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ დროული, ხელმისაწვდომი და არადისკრიმინაციული მომსახურება. გარდა ამისა, უნდა მოიხსნას ზედმეტი სამართლებრივი და პროცედურული ბარიერები. მომსახურება უნდა გაეწიოს ყველას, თანაბრად, მათ შორის, მოშორებულ რეგიონებში. უნდა დამკვიდრდეს პოლიტიკისა და კანონმდებლობის გამოყენების სანდო და ერთგვაროვანი პრაქტიკა; ამისათვის კი, აუცილებელია, ერთის მხრივ, შესაბამის ორგანოებში მომუშავე თანამშრომელთათვის სახელმძღვანელოების შემუშავება და მეორეს მხრივ, მესაკუთრებისა და მოსარგებლეებისთვის თავისი უფლებებისა და მოვალეობების ნათლად ახსნა და ინფორმირება.

სამართლებრივი აღიარება, საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების მინიჭება და ვალდებულებების დაკისრება

თუ სახელმწიფო აპირებს საკუთრებისა და სარგებლობის უფლების აღიარებას ან უფლების მინიჭებას, თავდაპირველად, აუცილებელია დადგინდეს იქნეს საკუთრებისა და სარგებლობის ყველა არსებული უფლება, როგორც აღრიცხული, ისე აღურიცხავი. კონსულტაციების პროცესში აუცილებელია მკვიდრი მოსახლეობისა და იმ სხვა თემების ჩართვა, სადაც საკუთრებისა და სარგებლობის ტრადიციული სისტემები გავრცელებული, ასევე, ნებისმიერი ადამიანის, ვინც შესაძლოა ამ პროცესის ზეგავლენის ქვეშ მოექცეს. სახელმწიფომ უნდა შექმნას მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობის პირობები ისეთი შემთხვევებისთვის, როდესაც პირი თვლის, რომ არ ხდება მისი საკუთრებისა და სარგებლობის უფლების აღიარება.

რამდენადაც ეს შესაძლებელია, ცალკეული პირების, ოჯახებისა და თემების საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების აღიარება უნდა განხორციელდეს სისტემურად, რაიონების მიხედვით, ეროვნული პრიორიტეტების შესაბამისად, იმისათვის, რომ ღარიბებსა და მოსახლეობის დაუცველ ფენებს შეექმნათ ფართო შესაძლებლობები საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების სამართლებრივი აღიარებისთვის. აუცილებელია, ასევე, სამართლებრივი დახმარების განვება, განსაკუთრებით, მოსახლეობის ღარიბი და დაუცველი ფენებისთვის.

იმ შემთხვევაში, თუ საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების სამართლებრივი აღიარება შეუძლებელია, სახელმწიფოებმა თავიდან უნდა აიცილონ ისეთი იძულებითი გასახლება, რომელიც არ შეესაბამება მათ მიერ საერთაშორისო და ეროვნული კანონმდებლობით აღებულ ვალდებულებებს.

სახელმწიფო მიწა, ტყეები და თევზის რესურსები

იქ, სადაც მიწა, ტყეები და თევზის რესურსები სახელმწიფო საკუთრებაშია ან სახელმწიფო აკონტროლებს, სახელმწიფოებმა უნდა აღიარონ, პატივი სცენ და დაიცვან ცალკეული პირებისა და თემების, მათ შორის, ტრადიციული სისტემებით მართული თემების საკუთრებისა და სარგებლობის მართლზომიერი უფლებები. ასეთ შემთხვევებში, სახელმწიფოებმა უნდა იმოქმედონ ეროვნული და საერთაშორისო კანონმდებლობით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესაბამისად და ნებაყოფლობით აღებული რეგიონული და საერთაშორისო ვალდებულებების სათანადოდ გათვალისწინებით.

გათვალისწინებულია რა ის გარემოება, რომ ზოგ შემთხვევაში, სახელმწიფო მიწა, ტყე და თევზის რესურსები კოლექტიურ (თემების) სარგებლობაშია, ნებაყოფლობითი სახელმძღვანელო მითითებები ავალდებულებს სახელმწიფოებს, რომ სადაც შესაძლებელია, აღიარონ და დაიცვან სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ასეთი მიწები, ტყეები და თევზის რესურსები და მათთან დაკავშირებული კოლექტიური სარგებლობისა და მართვის სისტემები, მათ შორის, იმ დროს, როდესაც სახელმწიფოები განკარგავენ ამ რესურსებს.

ნებაყოფლობით სახელმძღვანელო მითითებებში ყურადღებაა გამახვილებული მიწის, ტყისა და თევზის რესურსების შესახებ მუდმივად განახლებადი საკადასტრო მონაცემების არსებობის აუცილებლობაზე და ამ მონაცემებზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფაზე.

რაც შეეხება სახელმწიფოს მიერ გატარებულ პოლიტიკას, დოკუმენტში ხაზგასმულია, რომ საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების გადაცემის პოლიტიკა უნდა ესადაგებოდეს უფრო ფართო სოციალურ, ეკონომიკურ და გარემოსდაცვით ამოცანებს. ამასთანავე, საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების გადაცემისას, სახელმწიფოებმა სათანადო ყურადღება უნდა დაუთმონ იმ ადგილობრივი თემების ინტერესებს, რომლებიც ტრადიციულად სარგებლობენ მიწით, ტყითა და თევზის რესურსებით. ამგვარი გადაწყვეტილებების მიღებისას,

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ყველა იმ პირის, ჯგუფისა თუ თემის ჩართვა კონსულტაციებში, რომელზეც შესაძლოა ზეგავლენა იქონიოს გადაწყვეტილებებმა.

მკვიდრი მოსახლეობა და სხვა თემები საკუთრებისა და სარგებლობის ტრადიციული სისტემებით

ნებაყოფლობით სახელმძღვანელო მითითებებში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა მკვიდრი მოსახლეობისა და იმ სხვა თემების უფლებებს, რომლებშიც დღემდე მოქმედებს საკუთრებისა და სარგებლობის ტრადიციული სისტემები. დოკუმენტში ხაზგასმულია, რომ სახელმწიფოებმა, ისევე როგორც არასახელმწიფო სუბიექტებმა, უნდა აღიარონ, რომ ასეთი თემებისთვის მიწას, ტყეებსა და თევზის რესურსებს გააჩნია სოციალური, კულტურული, სულიერი, ეკონომიკური, ეკოლოგიური და პოლიტიკური ფასეულობა.

როდესაც მკვიდრ მოსახლეობასა და სხვა თემებს საკუთრებისა და სარგებლობის ტრადიციული სისტემებით, გააჩნიათ საკუთრებისა და სარგებლობის მართლზომიერი უფლებები საგვარეულო მიწებზე, სახელმწიფოებმა უნდა აღიარონ და დაიცვან ეს უფლებები. მკვიდრი მოსახლეობა და სხვა თემები საკუთრებისა და სარგებლობის ტრადიციული სისტემებით არ უნდა იქნენ იძულებით გასახლებული საგვარეულო მიწებიდან. სახელმწიფოებმა უნდა განიხილონ თავისი პოლიტიკის, სამართლებრივი ჩარჩოსა და ორგანიზაციული მოწყობის მოდიფიცირების საკითხი, რათა აღიარებულ იქნეს საკუთრებისა და სარგებლობის ის სისტემები, რომლებიც ფუნქციონირებენ მკვიდრ მოსახლეობასა და სხვა თემებში საკუთრებისა და სარგებლობის ტრადიციული სისტემებით.

სახელმწიფოებმა უნდა დაიცვან მკვიდრი მოსახლეობა და სხვა თემები საკუთრებისა და სარგებლობის ტრადიციული სისტემებით, მათი მიწების, ტყეებისა და თევზის რესურსების არამართლზომიერი გამოყენებისგან. თუ თემი არ არის წინააღმდეგი, სახელმწიფო უნდა დაეხმაროს თემს მისი კონტროლის ქვეშ მყოფი მიწების, ტყეებისა და თევზის რესურსების ადგილმდებარეობისა და მახასიათებლების ოფიციალურ დოკუმენტირებასა და ინფორმაციის გავრცელებაში. თუ ასეთი ინფორმაცია უკვე დოკუმენტირებულია, დავების თავიდან აცილების მიზნით, სახელმწიფოებმა ეს ინფორმაცია უნდა შეიტანონ საერთო რეესტრში.

ამა თუ იმ პროექტის დაწყებამდე, ასევე იმ საკანონმდებლო ან ადმინისტრაციული ღონისძიებების გატარების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებამდე და განხორციელებამდე, რომლებმაც შესაძლოა ზეგავლენა მოახდინოს თემების რესურსებზე, სახელმწიფოებმა და სხვა მხარეებმა უნდა ჩაატარონ კეთილსინდისიერი კონსულტაციები მკვიდრ მოსახლეობასთან და სხვა თემებთან საკუთრებისა და სარგებლობის ტრადიციული სისტემებით. აუცილებელია, რომ პროექტები ეფუძნებოდეს საგნობრივ და ეფექტურ კონსულტაციებს, რათა თემებისგან მიღებულ იქნეს თავისუფალი, წინასწარი და ინფორმირებული თანხმობა (free, prior and informed consent) პროექტის / ინიციატივის განხორციელებაზე. კონსულტაციები უნდა ჩატარდეს ზენოლის გარეშე.

არაფორმალური საკუთრება და სარგებლობა

როდესაც არსებობს მიწების, ტყეებისა და თევზის რესურსების საკუთრებისა და სარგებლობის არაფორმალური უფლებები, სახელმწიფოებმა უნდა აღიარონ ასეთი უფლებების არსებობა, ოღონდ იმგვარად, რომ არ ხელყონ ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისად აღიარებული სხვა უფლებები; თუმცა, ამავდროულად, გაითვალისწინონ არსებული რეალობა და ხელი შეუწყონ სოციალურ, ეკონომიკურ და ეკოლოგიურ კეთილდღეობას.

სახელმწიფოებმა ხელი უნდა შეუწყონ ისეთი პოლიტიკისა და კანონების მიღებას, რომელიც უზრუნველყოფს საკუთრებისა და სარგებლობის არაფორმალური უფლებების აღიარებას. ასეთი პოლიტიკისა და კანონების შემუშავების პროცესი უნდა იყოს მონაწილეობითი და გენდერული ფაქტორების გათვალისწინებით; ასევე მიმართული უნდა იყოს ადამიანებისა და თემებისთვის ტექნიკური და სამართლებრივი დახმარების გაწევამდე. დოკუმენტში ხაზგასმულია, რომ სახელმწიფოებმა უნდა აღიარონ ფართომასშტაბიანი მიგრაციის შედეგად საკუთრებისა და სარგებლობის არაფორმალური უფლებების წარმოქმნა.

იმ შემთხვევაში, თუ შეუძლებელია საკუთრებისა და სარგებლობის არაფორმალური უფლებების სამართლებრივი აღიარება, სახელმწიფოებმა თავიდან უნდა აიცილონ იძულებითი გასახლება, რომელიც არ შეესაბამება ეროვნული და საერთაშორისო კანონმდებლობით აღიარებულ ვალდებულებებს.

საინვესტიციო პროექტები

ნებაყოფლობითი სახელმძღვანელო მითითებები დიდ ადგილს უთმობს გონიერი (responsible) ინვესტიციების თემას და აღნიშნავს, რომ გონივრულად ინვესტირება სასურსათო უსაფრთხოების გაუმჯობესების წინაპირობაა. დოკუმენტი ავალდებულებს სახელმწიფოებს, რომ მათ, საზოგადოების მონაწილეობითა და შესაფერისი კონსულტაციების ჩატარების გზით, დაადგინონ გამჭვირვალე წესები საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების სფეროში დასაშვები გარიგებების მასშტაბის, საგნისა და ხასიათის შესახებ; ასევე, ეროვნული კონტექსტის გათვალისწინებით, დაადგინონ საკუთრებისა და სარგებლობის სფეროში ფართომასშტაბიანი გარიგების მახასიათებლები.

ნებაყოფლობითი სახელმძღვანელო მითითებები ავალდებულებს სახელმწიფოებს, დაანესონ დაცვის მექანიზმები საკუთრებისა და სარგებლობის მართლმომიერი უფლებების, საარსებო საშუალებების, სასურსათო უსაფრთხოებისა და გარემოს დასაცავად იმ რისკებისგან, რომელიც შესაძლოა წარმოიშვას საკუთრებისა და სარგებლობის სფეროში ფართომასშტაბიანი გარიგების შედეგად (მაგალითად, დასაშვები გარიგებებისთვის მასშტაბის მიხედვით ბღვრების დაწესება, გადაწყვეტილების მიღების განსხვავებული წესის შემოღება და სხვ.).

დოკუმენტში ხაზგასმულია, რომ მკვიდრ მოსახლეობასთან, ისევე როგორც, ზოგადად, საინვესტიციო პროექტის ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ ნებისმიერ თემთან, პროექტის წამოწყებამდე კონსულტაცია, განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია. დოკუმენტი ავალდებულებს სახელმწიფოებსა და სხვა მხარეებს, პროექტის ინიცირებამდე, ჩაატარონ დეტალური და შინაარსობრივი კონსულტაციები თემებთან, რომლებსაც გააჩნიათ უფლებები იმ რესურსებზე, რომელზეც ზეგავლენას ახდენს საინვესტიციო პროექტი. დოკუმენტში ასევე აღნიშნულია წინასწარი ანალიზის ჩატარების აუცილებლობაზე, რათა შეფასდეს, რა დადებითი და უარყოფითი ზეგავლენა ექნება საინვესტიციო პროექტს საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებებზე, სასურსათო უსაფრთხოებაზე, ასევე ადექვატური საკვების, საარსებო საშუალებების და გარემოს უფლების ეტაპობრივ რეალიზებაზე. დოკუმენტი ცალსახად აცხადებს, რომ ინვესტიციებმა არ უნდა შეუწყოს ხელი სასურსათო უსაფრთხოების შესუსტებას და გარემოს დეგრადაციას. ყურადღებაა ასევე გამახვილებული გარიგებების შესრულების კონტროლისა და მონიტორინგის აუცილებლობაზე.

ექსპროპრიაცია და კომპენსაცია

ისევე როგორც წინა თავში აღნიშნულ სახელმძღვანელოში, ნებაყოფლობით სახელმძღვანელო მითითებებშიც ხაზგასმითაა აღნიშნული, რომ ექსპროპრიაცია დასაშვებია მხოლოდ მაშინ, როდესაც მინაზე, ტყეებსა და თევზის რესურსებზე უფლებები აუცილებელია საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის. ამასთან, სახელმწიფოებმა ნათლად უნდა დაადგინონ, რა იგულისხმება საზოგადოებრივ საჭიროებაში.

სახელმწიფოები ვალდებული არიან ექსპროპრიაციის დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესი წარმართონ გამჭვირვალედ და საზოგადოების მონაწილეობით. უნდა დადგინდეს ყველა დაზარალებული; მათ უნდა მიენოდოთ სრულფასოვანი ინფორმაცია და ჩატარდეს კონსულტაციები ყველა ეტაპზე. კონსულტირებისას მნიშვნელოვანია ექსპროპრიაციის ალტერნატივების და ასევე, საარსებო გარემოსთვის ზიანის მიყენების მინიმიზების სტრატეგიების განხილვა. სახელმწიფოებმა განსაკუთრებული სიფრთხილე უნდა გამოიჩინონ იმ შემთხვევებში, როდესაც დაგეგმილი ექსპროპრიაცია ეხება ტერიტორიებს, რომელთაც გააჩნია განსაკუთრებული კულტურული, რელიგიური ან გარემოსდაცვითი მნიშვნელობა, ან სადაც ღირებულებები და მოსახლეობის დაუცველი ფენები დამოკიდებული არიან მინაზე, ტყეზე და თევზის რესურსებზე, როგორც საარსებო საშუალებებზე.

სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ სამართლიანი შეფასების ჩატარება და კომპენსაციის დაუყოვნებლივ გაცემა, ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისად. კომპენსირება შესაძლებელია სხვადასხვა ფორმით, მათ შორის, ალტერნატიული ტერიტორიით, თანხით ან ამ ფორმების კომბინაციით.

თუ გეგმები ისე შეიცვალა, რომ ექსპროპრირებული მინა, ტყე და თევზის რესურსები აღარ არის საჭირო, სახელმწიფომ, უპირველეს ყოვლისა, თავდაპირველ მფლობელებს უნდა მისცეს შესაძლებლობა, დაიბრუნონ რესურსები. ასეთ შემთხვევაში, შესასყიდი ფასის დადგენისას, გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ექსპროპრიაციისას მიღებული კომპენსაციის ოდენობა.

საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების რეგისტრირება

რა თქმა უნდა, სახელმწიფოებმა უფლებების რეგისტრირების სისტემა თავის კონკრეტულ პირობებსა და ხელმისაწვდომ რესურსებს უნდა მიუსადაგონ. ამასთან, ნებაყოფლობით სახელმძღვანელო მითითებებში მოცემულია რეკომენდაციები იმის შესახებ, თუ როგორ უნდა მოიქცნენ სახელმწიფოები, თუ საქმე ეხება მკვიდრ მოსახლეობასა და სხვა თემებს საკუთრებისა და სარგებლობის ტრადიციული სისტემებით. დოკუმენტის თანახმად, თუ შეუძლებელია ამ თემების, ასევე არაფორმალურ დასახლებათა მაცხოვრებლების საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების რეგისტრირება, სახელმწიფოებმა დიდი სიფრთხილე უნდა გამოიჩინონ და თავიდან აიცილონ კოლიზიური უფლებების რეგისტრაცია.

უფლებების რეგისტრაციასთან დაკავშირებით დოკუმენტში, ასევე, ყურადღებაა გამახვილებული მომსახურების ხელმისაწვდომობაზე, რეგისტრირების პროცედურების გაიოლებასა და ადგილობრივ საჭიროებებსა და შესაძლებლობებზე მორგების აუცილებლობაზე, კორუფციის წინააღმდეგ გასატარებელ ღონისძიებებზე.

დავების გადაწყვეტა საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების თაობაზე

ისევე როგორც ნებისმიერი სხვა უფლების შემთხვევაში, საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებებთან დაკავშირებული დავების გადაწყვეტისთვის, სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ, მიუკერძოებელი და კომპეტენტური სასამართლო და ადმინისტრაციული ორგანოების გზით, დავების გადაწყვეტის დროულ,

ფინანსურად ხელმისაწვდომ და ეფექტურ საშუალებებზე ხელმისაწვდომობა; ასევე, დავების გადაწყვეტის ალტერნატიული საშუალებების, ეფექტური დაცვის საშუალებებისა და გასაჩივრების შესაძლებლობების არსებობა.

დავების გადაწყვეტის ალტერნატიული ფორმების ჩამოყალიბებას და გაძლიერებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ადგილობრივ დონეზე. დავების გადაწყვეტის ტრადიციული ან სხვა დამკვიდრებული ფორმების არსებობის შემთხვევაში, ისინი უნდა უზრუნველყოფდნენ საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებებთან დაკავშირებული დავების სწრაფ გადაწყვეტას სამართლიანი, სანდო, ხელმისაწვდომი და არადისკრიმინაციული საშუალებებით.

როგორც დასაწყისში აღვნიშნეთ, ამ კვლევაში მიმოხილულია ნებაყოფლობითი სახელმძღვანელო მითითებების მხოლოდ ნაწილი; დოკუმენტი მოიცავს მინის, ტყისა და თევზის რესურსების საკუთრებისა და სარგებლობის მართვის სისტემასთან დაკავშირებულ სხვა არაერთ მნიშვნელოვან საკითხს, რომელთა გათვალისწინება უდავოდ წაადგებოდა ამ რესურსების მართვაზე პასუხისმგებელ სახელმწიფო ორგანოებს, საინვესტიციო პროექტების ინიციატორებს და რაც მთავარია, საქართველოს მოსახლეობის იმ ნაწილს, რომელიც შესაძლოა დაზარალებდნენ საინვესტიციო პროექტებისგან, მათ საკუთრებაში ან სარგებლობაში მყოფ მიწაზე და მიწასთან დაკავშირებულ ბუნებრივ რესურსებზე ზეგავლენის გამო. მსოფლიო სურსათის უსაფრთხოების კომიტეტი მოუწოდებს სახელმწიფოებს, რომ ჩამოაყალიბონ დაინტერესებული მხარეების მრავალმხრივი პლატფორმები ან გამოიყენონ არსებული, ნებაყოფლობითი სახელმძღვანელო მითითებებით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესრულების ხელშესაწყობად.

თავი 4. იძულებითი განსახლება საქართველოში: პოლიტიკა, კანონმდებლობა და ინსტიტუციური მოწყობა

4.1 პოლიტიკა იძულებითი განსახლების სფეროში

იძულებითი განსახლება/გადაადგილება საქართველოში სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს. დაახლოებით 4.5 მილიონი მოსახლეობის³² მქონე ქვეყანაში, შიდა გადაადგილების მონიტორინგის ცენტრის (The Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC) მონაცემებით, 2012 წლის ივნისის მდგომარეობით, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან არასადავო ტერიტორიებზე 256 ათასი ადამიანი იძულებით გადაადგილებული (დაახლოებით 236 ათასი - 1990-იანი წლების კონფლიქტის შედეგად, 17 ათასი - 2008 წლის კონფლიქტის შედეგად და 3 ათასი - ხელშეორედ გადაადგილებული). ამას ემატება ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად დაზარალებული და ადგილნაცვალ პირები, რომელთა რაოდენობა 2011 წლის იანვრის მდგომარეობით, დაახლოებით 116 ათას კაცს შეადგენს. გასათვალისწინებელია, რომ ცნობილი არ არის, არის თუ არა ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად რომელიმე ადგილმონაცვლე პირი, იმავდროულად კონფლიქტის შედეგად დევნილი³³. რაც შეეხება განვითარების პროექტებით გამოწვეულ იძულებით განსახლებას, მაშინ, როდესაც კონფლიქტების და ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად ადგილნაცვალ პირთა აღრიცხვის საკითხი მეტნაკლებად მოგვარებულია³⁴, არ არსებობს განვითარების იმ პროექტების შესახებ მონაცემთა მეგროვების ერთიანი სისტემა, რომელსაც განსახლება მოჰყვა; შესაბამისად არ არსებობს მეტნაკლებად სანდო მონაცემები მაინც იმ ადამიანების/თემების შესახებ, რომელთაც განიცადეს ფიზიკური ან ეკონომიკური განსახლება.

საქართველოში არ არსებობს იძულებითი განსახლების/გადაადგილების პრევენციის ერთიანი ან თემატური (წყაროების მიხედვით - კონფლიქტები, ბუნებრივი კატასტროფები, განვითარების პროექტები) სახელმწიფო პოლიტიკის განმსაზღვრელი რაიმე დოკუმენტები. არსებობს მხოლოდ სტრატეგიის განმსაზღვრელი თემატური დოკუმენტი და სამოქმედო გეგმა მათ მიმართ, ვინც უკვე განიცადა განსახლება/გადაადგილება კონფლიქტების გამო.

ასე მაგალითად, 2007 წელს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგია³⁵, რომელიც აყალიბებს საქართველოს მთავრობის მიდგომას დევნილთა მიმართ, სახავს მთავარ მიზნებს, ასევე ადგენს ზოგად პრინციპებს, რომლებსაც უნდა დაეფუძნოს მიზნების მისაღწევად განსახორციელებელი ღონისძიებები. აღსანიშნავია, რომ სტრატეგიაში, დაბრუნება იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლების პრობლემის გადაწყვეტის ერთ-ერთი არჩევანის სახითაა წარმოდგენილი, მაგრამ სტრატეგია იმავდროულად სახავს ამოცანებს დევნილთა ინტეგრაციისთვის მათი განსახლების ადგილებში. მიუხედავად იმისა, რომ სტრატეგია 2007 წელს იქნა მიღებული, მისი განხორციელების ჭეშმარიტი ნება მთავრობამ მხოლოდ 2008 წელს, რუსეთთან ომის შემდეგ გამოავლინა, როდესაც დაბრუნება შორეულ პერსპექტივად იქცა³⁶. სტრატეგიის მიღებას 2009 წელს მოჰყვა მის განსახორციელებლად სამოქმედო გეგმის მიღება 2009-2012 წლებისთვის³⁷, 2011 წელს კი, დაიწყო მომდევნო, 2012-2014 წლების სამოქმედო გეგმაზე მუშაობა³⁸.

მიუხედავად იმისა, რომ ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული განსახლება საქართველოსთვის უფრო ძველი პრობლემაა, ამ სფეროში დაგეგმვის მიმართულებით სახელმწიფოს მიერ განეული ძალისხმევა ნაკლებად სტრუქტურირებულია და ძირითადად, კონკრეტული კატასტროფების შედეგებზე რეაგირებასა და დაზარალებულთათვის კომპენსაციების გაცემაში გამოიხატება. მიუხედავად აღნიშნულისა, ბოლო წლებში, მაინც შეიმჩნევა გარკვეული პროგრესი საკითხისადმი კომპლექსური მიდგომის გაჩენის თვალსაზრისით,

³² იხ. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებ-გვერდი: <http://geostat.ge/>

³³ The Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). 21 მარტი, 2012. Country page: Georgia. საქართველო: გარკვეული პროგრესი იძულებით გადაადგილებულ პირთა საკითხის გრძელვადიანი მოგვარების გზაზე, ხელმისაწვდომია: <http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/%28httpEnvelopes%29/F50D1E30A796C7C1C12579C30051F54D?OpenDocument&count=10000>

³⁴ კონფლიქტებისა და ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად ადგილნაცვალ პირთა შესახებ მონაცემებს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო აწარმოებს.

³⁵ საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 2 თებერვლის #47 განკარგულება „იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ“.

³⁶ The Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). 21 მარტი, 2012. Country page: Georgia. საქართველო: გარკვეული პროგრესი იძულებით გადაადგილებულ პირთა საკითხის გრძელვადიანი მოგვარების გზაზე.

³⁷ საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 28 მაისის #403 განკარგულება „იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა მიმართ 2009-2012 წლებში სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“.

³⁸ რადიო თავისუფლება. 15 ივნისი, 2011. სამოქმედო გეგმა 2012-2014 წლებისთვის, ხელმისაწვდომია: <http://www.radiotavisupleba.ge/content/article/24235736.html>

რაც ამ სფეროში დონორთა გააქტიურებასაც უნდა მივანეროთ. საქართველოს მთავრობის პრობლემით დაინტერესებაზე მიახლოების საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ 2006 წელს დაწყებული პროგრამა „ჩემი სახლი“, რომელიც მიზნად ისახავდა ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად დაზარალებული და სასწრაფო გადასახლების აუცილებლობის წინაშე მდგარი ოჯახების მონაცემთა საინფორმაციო ბაზის შექმნას³⁹.

რაც შეეხება განვითარების პროექტებით გამოწვეულ იძულებით განსახლებას, ამ სფეროში პოლიტიკის განსაზღვრის ან დაგეგმვის მიმართულებით სახელმწიფო, პრაქტიკულად, არანაირ ძალისხმევას არ წევს. უფრო მეტიც, რჩება შთაბეჭდილება, რომ სახელმწიფო ორგანოები საერთოდ ვერ ხედავენ სფეროს რეგულირების საჭიროებას; განვითარების საბაბით იძულებითი განსახლება, შეიძლება ითქვას, არ აღიქმება ადამიანის უფლებათა დარღვევად და უკიდურეს ღონისძიებად. მომდევნო ქვეთავებში წარმოდგენილი კანონმდებლობისა და ინსტიტუციური მოწყობის ანალიზი, ასევე მე-5 თავში განხილული იძულებითი განსახლების ქართული პრაქტიკა, ვფიქრობთ, ადასტურებს ჩვენს ამ მოსაზრებას.

4.2 იძულებით განსახლებასთან დაკავშირებული საქართველოს კანონმდებლობა

ადექვატური საცხოვრისის უფლებასთან და იძულებით განსახლებასთან დაკავშირებული სამართლებრივი ნორმები გაბნეულია სხვადასხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტში. ქვემოთ მოკლედაა მიმოხილული ძირითადი სამართლებრივი აქტები.

საქართველოს კონსტიტუცია

საქართველოს კონსტიტუცია არ მოიცავს პირდაპირ მითითებებს საცხოვრისის უფლებაზე ან ადეკვატურ საცხოვრისზე, თუმცა კონსტიტუციის მე-7 მუხლით აღიარებულია, რომ „სახელმწიფო ცნობს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს“. ამასთან, მუხლი იქვე განმარტავს, რომ „ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდული არიან ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით“. უნდა ვიგულისხმოთ, რომ სხვადასხვა საერთაშორისო პაქტებით, მათ შორის, მაგალითად, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტით, ასევე სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტით დაცული საცხოვრისისა და საკუთრების უფლებები ასევე იგულისხმება მე-7 მუხლში.

საერთაშორისო სამართლის გამოყენებასთან დაკავშირებით, საგულისხმოა კონსტიტუციის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი, რომლის თანახმად, საქართველოს კანონმდებლობა უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს. გარდა ამისა, ამავე პუნქტის თანახმად, „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას ან შეთანხმებას, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, კონსტიტუციურ შეთანხმებას აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ“.

კონსტიტუციის 21-ე მუხლით აღიარებულია საკუთრებისა და მემკვიდრეობის უფლება. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენს ამ უფლებების შეზღუდვის შესაძლებლობას „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის“ მხოლოდ „კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით, იმგვარად, რომ არ დაირღვეს საკუთრების უფლების არსი“.

კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტი კი, ადგენს, რომ საკუთრების ჩამორთმევა დასაშვებია:

- აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევებში, სასამართლოს გადაწყვეტილებით, წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურებით;
- აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის ორგანული კანონით დადგენილი გადაუდებელი აუცილებლობისას, წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურებით.

ამასთან, იგივე პუნქტი აზუსტებს, რომ ანაზღაურება თავისუფლდება ყოველგვარი გადასახადისა და მოსაკრებლისაგან.

საკუთრების ჩამორთმევასთან დაკავშირებული კონსტიტუციური ნორმების შესასრულებლად, საკუთრების ჩამორთმევის ლეგიტიმური მიზნებისა და კონკრეტული პროცედურების დასადგენად, მიღებულ იქნა

³⁹ მწვანე ალტერნატივა. 2008. ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვა და ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული მიგრაცია საქართველოში, ხელმისაწვდომია: www.greenalt.org

საქართველოს კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ და საქართველოს ორგანული კანონი „საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ (იხ. კანონების განხილვა ქვემოთ). რაც შეეხება საკუთრების უფლების შემზღვევას (საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტი), საკუთრების ჩამორთმევისგან განსხვავებით, არ არსებობს სპეციფიური კანონი, რომელიც ამომწურავად განსაზღვრავდა საკუთრების უფლების შემზღვევის ლეგიტიმურ მიზნებსა და პროცედურებს; თუმცა, შესაძლოა, სხვადასხვა კანონებში შევხვდეთ საკუთრების უფლების შემზღვევის შემთხვევებს⁴⁰.

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი

საცხოვრისთან, მიწასთან და საკუთრებასთან დაკავშირებულ არაერთ ნორმას მოიცავს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი. კოდექსის მეორე წიგნი მთლიანად ეთმობა საწინააღმდეგო (ქონებრივ) სამართალს: პირველი კარი განმარტავს ქონების ცნებასა და სახეებს, მეორე - მფლობელობას, სახეებს და სხვადასხვა სახის უფლებებსა და ვალდებულებებს. მომდევნო, მესამე კარი, მთლიანად საკუთრების საკითხებს ეთმობა და მოიცავს ისეთ სფეროებს როგორცაა, საკუთრების შინაარსი, სამეზობლო სამართალი, საკუთრების შეძენა და დაკარგვა, სხვისი საკუთრებით შემზღვეული სარგებლობა და სხვ.; მეოთხე კარი კი, საჯარო რეესტრს ეხება - განმარტავს მის რაობას და უთითებს, რომ საჯარო რეესტრის წარმოებისა და ხელმისაწვდომობის წესები და პირობები განისაზღვრება კანონით.

საქართველოს კანონი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“

ეს კანონი განსაზღვრავს სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთების შეძენისა და გასხვისების წესს. კანონი 1996 წელს იქნა მიღებული და არაერთხელ განიცადა ცვლილება; დღეს კანონი აღარ მოიცავს იმ მუხლების ნახევარზე მეტს, რომელსაც კანონი საწყისი სახით მოიცავდა.

კანონი განმარტავს, რომ სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთად ჩაითვლება მიწა, რომელიც რეგისტრირებულია საჯარო რეესტრში სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთად და გამოიყენება მემცენარეობისა და მეცხოველეობის პროდუქციის წარმოებისათვის მასზე არსებული სამეურნეო და დამხმარე ნაგებობებით ან მათ გარეშე. გარდა აღნიშნულისა, კანონის თანახმად, სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთად ასევე ითვლება: (ა) კომლის (ოჯახის) საკუთრების წილი სოფლის, თემის, იურიდიული პირების საძოვრების, სათიბების, ტყეების ტერიტორიებზე; და (ბ) სასოფლო-სამეურნეო მიწის ის ნაწილი, რომელიც შეიძლება იყოს ცალკე უფლების ობიექტი.

კანონის მე-4 მუხლი განმარტავს, თუ ვის შეიძლება ჰქონდეს საკუთრების უფლება სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე, ესენია: (ა) საქართველოს მოქალაქე, (ბ) კომლი, (გ) საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად საქართველოში რეგისტრირებული იურიდიული პირი, (დ) უცხოელი და საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიულ პირი - მხოლოდ იმ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთზე, რომელიც მათ მემკვიდრეობით მიიღეს⁴¹, (ე) უცხოელი - იმ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთზე, რომელსაც ის მართლზომიერად ფლობდა, როგორც საქართველოს მოქალაქე.

ყურადსაღებია, რომ კანონი, მიწაზე კერძო და სახელმწიფო საკუთრების გარდა, აღიარებს მიწაზე სათემო საკუთრებასაც, მაგრამ მხოლოდ მაღალმთიან რეგიონებში (მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი). ამასთან, კანონი არ განმარტავს მიწაზე სათემო საკუთრების არსს.

კანონის მე-12 და მე-13 მუხლები სახელმწიფოს მიერ მიწის უპირატესი გამოსყიდვის უფლებას ეხება. კანონის თანახმად, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში უნდა შეიქმნას სპეციალური „საქართველოს საადგილმამულო ფონდი“, საიდანაც უნდა დაფინანსდეს მიწის ბაზრის რეგულირების, მიწების გამოყენებისა და დაცვის, მათი ნაყოფიერების აღდგენისა და შენარჩუნების პროგრამები. სახელმწიფოს ენიჭება მიწის უპირატესი

⁴⁰ მაგალითისთვის, საკონსტიტუციო სასამართლომ საქმეზე „დანის მოქალაქე ჰეივე ქრონქისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ მსჯელობისას დაასკვნა, რომ „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის პირველ პუნქტში ჩამოყალიბებული ნორმა, თავისი არსით, წარმოადგენდა საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრულ საკუთრების უფლების შემზღვევის შემთხვევას. სადავო ნორმით, უცხოელ ფიზიკურ პირს საკუთრების უფლების შეძენა სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე შეუძლოდ მხოლოდ მემკვიდრეობით ან თუ ის, როგორც საქართველოს მოქალაქე, მართლზომიერად ფლობდა მიწას. კანონით, უცხოელი ფიზიკური პირი, საკუთრების უფლების წარმოშობიდან ექვსი თვის ვადაში, ვალდებული იყო გაეცხვისებინა თავის საკუთრებაში არსებულ სასოფლო-სამეურნეო მიწა საქართველოს მოქალაქეზე, კომლზე ან/და საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირზე. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მას მიწა ჩამოერთმეოდა სახელმწიფოს სასარგებლოდ. საკონსტიტუციო სასამართლომ 2012 წლის 26 ივნისის გადაწყვეტილებით არაკონსტიტუციურად ცნო აღნიშნული ნორმები. „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი ანალოგიურ ნორმებს მოიცავს საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირების მიმართაც, მხოლოდ იმ განსხვავებით, რომ საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ იურიდიულ პირებს საკუთრების უფლების შეძენა სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე შეუძლიათ მხოლოდ მემკვიდრეობით. საკონსტიტუციო სასამართლოს ზემოთ ხსენებული გადაწყვეტილება ეხება მხოლოდ და მხოლოდ უცხოელ ფიზიკურ პირებს; ამგვარად, „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი კვლავ ითვალისწინებს საკუთრების უფლების შემზღვევის შესაძლებლობას საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირების შემთხვევაში.

⁴¹ იხ. წინა (მე-40) სქოლიო.

გამოსყიდვის უფლება სწორედ ამ საადგილმამულო ფონდის მეშვეობით; რა წესით და რა შემთხვევებში - ამას მოქმედი კანონმდებლობა არ განმარტავს. კანონი განმარტავს მხოლოდ, რა შემთხვევებში არ გამოიყენება ეს უფლება. ასეთ შემთხვევებს შორის სახელდება ვითარება, როდესაც მესაკუთრემ მიწის ნაკვეთი გაასხვისა „სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის, ან იგი მას იძულებით ჩამოერთვა“, ანუ კანონს აქ შემოაქვს სამი განსხვავებული ცნება „გასხვისება სახელმწიფო საჭიროებისთვის“ „გასხვისება საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის“ და „იძულებით ჩამორთმევა“.

კანონის მე-19 მუხლი კრძალავს სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენებას, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა⁴².

საქართველოს კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“

1999 წელს მიღებული ეს კანონი ადგენს აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭებისა და ექსპროპრიაციის განხორციელების წესს.

კანონი ექსპროპრიაციის უფლებას განმარტავს, როგორც აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის ერთჯერად უფლებას, სათანადო კომპენსაციის უზრუნველყოფით. კომპენსაცია კი, კანონით, შესაძლოა იყოს ორგვარი: (ა) მესაკუთრისათვის ჩამორთმეული ქონების სანაცვლოდ სათანადო საკომპენსაციო თანხის გადახდა ან (ბ) ჩამორთმეული ქონების საბაზრო ღირებულების მქონე სხვა ქონების გადაცემა.

კანონით, ექსპროპრიაციის უფლება შეიძლება მიენიჭოს: სახელმწიფო ორგანოს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს, საჯარო ან კერძო სამართლის იურიდიული პირს - მათ სასარგებლოდ.

კანონი განსაზღვრავს იმ საქმიანობების (სამუშაოების) ამომწურავ ჩამონათვალს, რომელთა განსახორციელებლად შესაძლოა დადგეს ექსპროპრიაციის საჭიროება. ეს საქმიანობებია:

- გზისა და მაგისტრალის გაყვანა-მშენებლობა;
- რკინიგზის ხაზების გაყვანა;
- ნედლი ნავთობის, ბუნებრივი გაზისა და ნავთობპროდუქტების მილსადენების გაყვანა;
- ელექტროენერჯის გადამცემი და გამანაწილებელი ხაზების მშენებლობა;
- წყალმომარაგების, კანალიზაციისა და ატმოსფერული ნალექების კოლექტორული ხაზების გაყვანა;
- სატელეფონო ხაზების გაყვანა;
- სატელევიზიო კაბელების გაყვანა;
- საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის აუცილებელი ნაგებობისა და ობიექტის მშენებლობა;
- ეროვნული თავდაცვისათვის საჭირო სამუშაოები;
- სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება.

საინტერესოა, რომ ექსპროპრიაციის უფლების გამოყენების კიდევ ერთ შესაძლებლობას ითვალისწინებს სხვა კანონი - ზემოთ განხილული კანონი **“სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ”**. ამ კანონის მე-4 მუხლის თანახმად, „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი ნორმები გამოყენებულ უნდა იქნეს იმ შემთხვევაში, თუ საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირები, საკუთრების უფლების წარმომობიდან ექვსი თვის ვადაში, არ გაასხვისებენ თავიანთ საკუთრებაში არსებულ სასოფლო-სამეურნეო მიწებს საქართველოს მოქალაქეზე, კომლზე ან/და საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირზე. ასეთ შემთხვევაში, საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს მიწა ჩამოერთმევა სახელმწიფოს სასარგებლოდ. ყურადსაღებია, რომ ზუსტად იგივე ნორმა 2012 წლის 26 ივნისამდე ვრცელდებოდა უცხოელ ფიზიკურ პირებზეც, თუმცა, საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის გადაწყვეტილებით, უცხოელი ფიზიკური პირების მიმართ ეს საკანონმდებლო მოთხოვნები აღარ გამოიყენება⁴³.

⁴² საგულისხმოა, რომ „გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ“ კანონი (გაუქმდა 2007 წელს) მოითხოვდა გარემოზე ზემოქმედების შესასწავლად წინასწარი კვლევის ჩატარებას და ნებართვის მოპოვებას კომპეტენტური ორგანოსგან შემდეგი საქმიანობისთვის: სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების (30-დან 50 ჰექტრამდე ფართობის) არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენება (შედიოდა კანონით განსაზღვრულ მეორე კატეგორიის საქმიანობებში); სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების (20-დან 30 ჰექტრამდე ფართობის) არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენება (შედიოდა კანონით განსაზღვრულ მესამე კატეგორიის საქმიანობებში). ამჟამად მოქმედი კანონი („გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის“ შესახებ), რომელმაც ჩაანაცვლა „გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ“ კანონი, აღარ ითვალისწინებს ამ ტიპის საქმიანობებისთვის კვლევის ჩატარების და ნებართვის მოპოვების ვალდებულებას.

⁴³ საკონსტიტუციო სასამართლომ, საქმეზე „დანის მოქალაქე ჰეივე ქრონქესტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, არაკონსტიტუციურად ცნო „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის ის დებულებები, რომლებითაც უცხოელ ფიზიკურ პირს საკუთრების უფლების შექმნა სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე შეეძლო მხოლოდ მემკვიდრეობით ან თუ ის, როგორც საქართველოს მოქალაქე, მართლზომიერად ფლობდა მიწას. კანონით, უცხოელი ფიზიკური პირი (იურიდიული პირის მსგავსად), საკუთრების უფლების წარმომობიდან ექვსი თვის ვადაში, ვალდებული იყო გაესხვისებინა თავის საკუთრებაში

ექსპროპრიაციის უფლების გამოყენების შესაძლებლობას ითვალისწინებს ასევე საქართველოს კანონი „**მობილიზაციის შესახებ**“. კერძოდ, კანონის მე-13 მუხლი ამბობს, რომ საქართველოს სამხედრო ძალების საჭიროებისათვის, მობილიზაციისას, წესდება „სამხედრო-სატრანსპორტო ვალდებულება“ რაც გულისხმობს სატრანსპორტო საშუალებათა ამოღებას სახელმწიფო დაწესებულებებიდან და ორგანიზაციებიდან - უსასყიდლოდ და ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირებისგან - შემდგომი სათანადო ანაზღაურებით, საომარი მდგომარეობის დამთავრების შემდეგ. მუხლში დაკონკრეტებულია, რომ საკუთრების ჩამორთმევის წესი განისაზღვრება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით.

ბემოთ მოყვანილ ჩამონათვალთან დაკავშირებით, აღსანიშნავია, ასევე, რომ კანონი თავდაპირველად არ ითვალისწინებდა ექსპროპრიაციის უფლების გამოყენების შესაძლებლობას სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებითი სამუშაოების წარმოებისას. ეს ცვლილება კანონში 2005 წელს შევიდა და უკავშირდება მოპოვებითი მრეწველობის პროექტების განხორციელებისთვის ხელშემწყობი გარემოს შექმნას. ამავე რეფორმის შედეგად მოპოვებითი მრეწველობის პროექტები გათავისუფლდა საქმიანობის დაწყებამდე წინასწარი „გარემოზე ბემოქმედების შეფასების“ ჩატარებისა და გარემოსდაცვითი ნებართვის მოპოვების ვალდებულებისგან.

2005 წლის ცვლილებამდე უფრო ადრე, 1999 წლის „**ნავთობისა და გაზის შესახებ**“ საქართველოს კანონი⁴⁴ უკვე ითვალისწინებდა აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის შესაძლებლობას ნავთობის და გაზის ოპერაციების წარმოებისთვის, მხოლოდ იმ განსხვავებით, რომ ეს კანონი ითვალისწინებს საკუთრების ჩამორთმევას დროებით: კანონის პირველი მუხლი განმარტავს „ემინენტ დომეინს“ (eminent domain) და ამბობს, რომ ეს არის „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების შემთხვევაში სახელმწიფოს მიერ სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე მიწის და მასზე არსებული კერძო საკუთრების დროებით ჩამორთმევა სათანადო ანაზღაურების გადახდით“. კანონი იქვე აზუსტებს, რომ „ემინენტ დომეინი“ ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციისა და ამ კანონის შესაბამისად.

საქმიანობათა ჩამონათვალთან დაკავშირებით, ყურადსაღებია ასევე, რომ კანონი არ ადგენს საქმიანობათა შერჩევის კრიტერიუმებს (საზოგადოებრივი საჭიროების დამასაბუთებელ კრიტერიუმებს), ისევე როგორც არ ადგენს საქმიანობების ზღვრულ მაჩვენებლებს - მაგალითად, რა სიგრძის ან რა წარმადობის შეიძლება იყოს მილსადენი, რომ მისი მშენებლობა ჩაითვალოს აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებად? რას ნიშნავს „საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის აუცილებელი ნაგებობისა და ობიექტის მშენებლობა“? რა სახის ნაგებობაზე ან ობიექტზეა საუბარი?

კანონის მიხედვით, ექსპროპრიაციაზე გადაწყვეტილება ორ ეტაპად მიიღება:

პირველ ეტაპზე - გამოიყენა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანება, რომლითაც განისაზღვრება აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ექსპროპრიაციის გარდაუვალობა და სუბიექტი, რომელსაც შეიძლება მიენიჭოს ექსპროპრიაციის უფლება.

მეორე ეტაპზე - გადაწყვეტილებას რაიონული (საქალაქო) სასამართლო იღებს - სასამართლო ადგენს პირს, რომელსაც ენიჭება ექსპროპრიაციის უფლება, დეტალურად აღწერს საექსპროპრიაციო ქონებას და აკეთებს მითითებას მესაკუთრის სათანადო კომპენსაციით უზრუნველყოფის აუცილებლობის თაობაზე. კანონის მე-5 მუხლის თანახმად, სასამართლოს გადაწყვეტილება უნდა აღსრულდეს დაუყოვნებლივ, აღსასრულებელი გადაწყვეტილების აღსრულების წესით. კანონი, ამ ეტაპისთვის, ადგენს იმ აუცილებელ დოკუმენტთა ნუსხას, რომელიც უნდა წარადგინოს ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებით დაინტერესებულმა პირმა სასამართლოს.

ყურადსაღებია, რომ კანონი არაფერს ამბობს, თუ რა სახის ინფორმაცია უნდა წარადგინოს (და საერთოდ, უნდა წარადგინოს თუ არა) ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებით დაინტერესებულმა პირმა გადაწყვეტილების მიღების პირველი ეტაპისთვის ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში. კანონი ასევე არაფერს ამბობს პირველ ეტაპზე გადაწყვეტილების მისაღებად (მინისტრის მიერ გადაწყვეტილების მისაღებად) რაიმე კვლევის / შეფასების ჩატარების აუცილებლობაზე, რომელიც დაასაბუთებდა (ან უარყოფდა) აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ექსპროპრიაციის გამოყენების აუცილებლობას/გარდაუვალობას; ამდენად, კანონი არ ითვალისწინებს არც მესაკუთრების რაიმე ფორმით ინფორმირების ან კონსულტირების შესაძლებლობას გადაწყვეტილების მიღების ადრეულ ეტაპზე (მაგალითად, შეფასების ჩატარებისას).

არსებულ სასოფლო-სამეურნეო მიწები საქართველოს მოქალაქეზე, კომლზე ან/და საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირზე. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მას მიწა ჩამოერთმეოდა სახელმწიფოს სასარგებლოდ. საკონსტიტუციო სასამართლომ კანონის ეს ნორმაც არაკონსტიტუციურად ცნო. იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის №3/1/512 გადაწყვეტილება საქმეზე „დანის მოქალაქე ჰეიკე ქრონფელსტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=22&id=692&action=show

⁴⁴ ეს კანონი განცალკევებულად არეგულირებს ნავთობისა და გაზის ოპერაციებთან დაკავშირებულ საკითხებს, მაშინ როდესაც სხვა სახის წიაღისეულის დაცვასა და სარგებლობასთან დაკავშირებული საკითხები რეგულირდება „წიაღის შესახებ“ კანონითა და მისგან გამომდინარე კანონქვემდებარე აქტებით.

კანონის მე-4 მუხლი ეძღვნება ინფორმაციის გამოქვეყნების საკითხებს. ამ მუხლის თანახმად, მესაკუთრებს დაგეგმილი ექსპროპრიაციის შესახებ ინფორმაცია უნდა მიეწოდოს ორჯერ:

პირველად - გადაწყვეტილების მიღების პირველი ეტაპის დასრულების შემდეგ, პრესის საშუალებით. კანონი ავალდებულებს ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებით დაინტერესებულ პირს, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანების გამოქვეყნების შემდეგ, „ცენტრალურ და შესაბამის ადგილობრივ პრესაში“ გამოაქვეყნოს შემდეგი ინფორმაცია: პროექტისა და მისი განხორციელების ფარგლების მოკლე აღწერა, ტერიტორიისა და სავარაუდო საექსპროპრიაციო ქონების მოკლე აღწერა. ყურადსაღებია, ასევე რომ კანონი ითვალისწინებს მესაკუთრეებისთვის ინფორმაციის მიწოდების მხოლოდ ერთ საშუალებას - პრესაში გამოქვეყნებას.

მეორედ - გადაწყვეტილების მიღების მეორე ეტაპის დაწყებამდე. მე-4 მუხლი ადგენს ყველა მესაკუთრის ინფორმირების ვალდებულებას სასამართლოში განცხადების შეტანისა და სასამართლოს მიერ განცხადების განხილვის თარიღის შესახებ. მუხლი არაფერს ამბობს, ვინ არის ვალდებული შეასრულოს კანონის ეს მოთხოვნა და რა საშუალებებით/გზებით (მაგალითად, კვლავ პრესაში გამოქვეყნებით, თუ თითოეული მესაკუთრის პირადი ინფორმირებით).

გასათვალისწინებელია, რომ კანონი, ინფორმირების არცერთი ეტაპისას, არ აკონკრეტებს, როდის უნდა გამოქვეყნდეს ზემოაღნიშნული ინფორმაცია - ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანების გამოქვეყნებიდან რა ვადაში ან/და გადაწყვეტილების მიღების მეორე ეტაპის დაწყებამდე (სასამართლოსთვის მიმართვამდე) რა ხნით ადრე.

კანონის მე-6 და მე-7 მუხლები ეხება სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდგომ ეტაპს - ანუ ეტაპს, როდესაც ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებით დაინტერესებულ პირს უკვე მოპოვებული აქვს ექსპროპრიაციის უფლება.

კანონი ადგენს, რომ სწორედ ამ ეტაპზე უნდა აწარმოოს ექსპროპრიატორმა ქონების შეფასება და ქონების მესაკუთრესთან მოლაპარაკება კომპენსაციის ფორმისა და ოდენობის შესახებ. შეფასების ჩასატარებლად და კომპენსაციის ფორმისა და ოდენობის დასადგენად ექსპროპრიატორმა თავისი ხარჯით უნდა მოიწვიოს დამოუკიდებელი ექსპერტი. დამოუკიდებელი ექსპერტის ჩართვის უფლება მესაკუთრესაც ენიჭება, თუმცა მან ეს ხარჯი თავად უნდა გაიწიოს. სხვა დეტალებთან ერთად, კანონი აზუსტებს, რომ კომპენსაციის გაანგარიშებისას, გათვალისწინებული უნდა იყოს „იმ ქონების კომპენსაციასაც, რომლის ზომა, ფორმა და მდგომარეობა უმნიშვნელოა ან არაეკონომიურობის გამო - ნაკლებად ღირებული, მაგრამ დაკავშირებულია შესაძენ ქონებასთან და ამ ქონების გარეშე გამოუსადეგარია“. კანონი ავალდებულებს ექსპროპრიატორს, რომ შეფასება მესაკუთრეს წერილობითი ფორმით წარუდგინოს. კანონი (მე-7 მუხლი) ასევე ადგენს, რა სახის დოკუმენტები უნდა წარუდგინოს ექსპროპრიაციის დაწყებამდე ექსპროპრიატორმა ქონების მესაკუთრეს.

ექსპროპრიატორსა და ქონების მესაკუთრეს შორის შეთანხმების მიღწევის შემთხვევაში, მათ შორის იდება საექსპროპრიაციო ქონების კომპენსაციის შესახებ შეთანხმება. შეთანხმებლობის შემთხვევაში კი, მხარეებს უფლება აქვთ მიმართონ სასამართლოს.

სასამართლოს შეუძლია დანიშნოს დამოუკიდებელი ექსპერტი საექსპროპრიაციო ქონების შესაფასებლად. დამოუკიდებელი ექსპერტის დასკვნის, აგრეთვე მხარეთა მიერ წარდგენილი მტკიცებულებების საფუძველზე, კომპენსაციის საბოლოო შეფასებას ახორციელებს სასამართლო. ამასთან, კანონით, სასამართლო უფლებამოსილია თვითონ განსაზღვროს საექსპროპრიაციო ქონების კომპენსაციის სახე, მხარის მოტივირებული შუამდგომლობის საფუძველზე.

კანონის ერთ-ერთი ბოლო მუხლი სასოფლო-სამეურნეო მიწის ექსპროპრიაციისას მიწის შეფასებისა და საკომპენსაციო თანხის დადგენის საკითხსაც ეხება. კერძოდ, კანონი განმარტავს, რომ შეფასებისას, გათვალისწინებულ უნდა იქნეს მიწაზე არსებული ნათესების ღირებულებაც, რომელიც გამოიანგარიშება იმ შემოსავლის გათვალისწინებით, რომელსაც ქონების მესაკუთრე მისგან მიიღებდა მიმდინარე სამეურნეო წლის განმავლობაში. თუ სასოფლო-სამეურნეო მიწებზე თესვა განხორციელდა ქონების შეფასების შემდეგ, მათი ღირებულება არ გაითვალისწინება კომპენსაციის განსაზღვრისას.

მიწისა და კომპენსაციის ოდენობის შეფასებასთან დაკავშირებით, კანონი მხოლოდ ამ დებულებით შემოიფარგლება. სასოფლო-სამეურნეო მიწის ექსპროპრიაციით მესაკუთრისთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურების საკითხებს შედარებით დეტალურად ქვემოთ მოყვანილი კანონი განიხილავს.

დასასრულს, უნდა აღვნიშნოთ ასევე, რომ ექსპროპრიაციაზე გადაწყვეტილების მიღების წესმა წლების

განმავლობაში გარკვეული პროცედურული ცვლილებები განიცადა. ასე მაგალითად, კანონი თავდაპირველადვე (1999 წ.) ითვალისწინებდა გადაწყვეტილების მიღებას ორ ეტაპად, თუმცა, კანონის ამჟამად მოქმედი ვერსიისგან განსხვავებით, პირველ ეტაპზე გადაწყვეტილებას იღებდა არა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრი, არამედ საქართველოს პრეზიდენტი (შეიცვალა 2010 წლის 15 ოქტომბრის ცვლილებებით).

კანონის 1999 წელს მოქმედი ვერსია სხვაგვარად არეგულირებდა გადაწყვეტილების მიღების მეორე ეტაპსაც; ამ ეტაპზე გადაწყვეტილებას იღებდა საოლქო სასამართლო. 2006 წლის დეკემბერში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, საოლქო სასამართლო შეიცვალა რაიონული (საქალაქო) სასამართლოთი. ეს ცვლილება გამოიწვია თავად სასამართლო სისტემის რეორგანიზაციამ, თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ შედეგად, თუ ადრე ექსპროპრიაციის საკითხს სასამართლო კოლეგიურად (სამი მოსამართლის შემადგენლობით) იხილავდა, ცვლილების შემდეგ, გადაწყვეტილება ერთპიროვნულად, რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს მოსამართლის მიერ მიიღება⁴⁵.

ზემოთ აღწერილ ცვლილებასთან ერთად, კანონში გაჩნდა კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი დამატება; კერძოდ, კანონის თანახმად, რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს გადაწყვეტილება უნდა აღსრულდეს დაუყოვნებლივ, აღსასრულებელი გადაწყვეტილების აღსრულების წესით. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის განმარტებით, ეს ჩანაწერი ნიშნავს იმას, რომ რაიონული სასამართლოს გადაწყვეტილების გასაჩივრება ზემდგომ ინსტანციებში არ შეაფერხებს ექსპროპრიაციის მიმდინარეობას. იმ შემთხვევაში, თუ ზემდგომი ინსტანციის სასამართლომ შეცვალა ან გააუქმა ქვედა ინსტანციების სასამართლოების გადაწყვეტილება, რთული იქნება პირვანდელი მდგომარეობის აღდგენა. ეს გამოიწვევს მესაკუთრის კონსტიტუციით გარანტირებული უფლების არამართლმომიერ შეზღუდვას (მაგალითად, თუ ექსპროპრიაციის დაწყების შედეგად დაინგრა მესაკუთრის კუთვნილი შენობა, ან მისი მიწის ნაკვეთი სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობისთვის გამოუსადეგარი გახდა)⁴⁶.

„აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ კანონზე საუბრის ბოლოს, კვლავ უნდა გავიხსენოთ 1999 წლის **კანონი „ნავთობისა და გაზის შესახებ“**, რომელიც ასევე ადგენს ნავთობის და გაზის ოპერაციების წარმოებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის გარკვეულ პროცედურებს (ამ საკითხს ეთმობა კანონის ერთი - მე-20 მუხლი).

კანონის თანახმად, სახელმწიფოსთან ნავთობის და გაზის ოპერაციების წარმოებაზე ხელშეკრულების დადებამდე, ინვესტორმა ნავთობისა და გაზის ოპერაციების განსახორციელებლად საჭირო მიწის მესაკუთრისგან (თუ მესაკუთრე ფიზიკური ან კერძო სამართლის იურიდიული პირია) უნდა მოიპოვოს, ნავთობისა და გაზის ხელშეკრულების მოქმედების ვადით, მიწის გამოყენების ექსკლუზიური უფლება. თუ ინვესტორი ვერ მიაღწევს შეთანხმებას მიწის მესაკუთრესთან, ინვესტორს უფლება აქვს მიმართოს საქართველოს ენერჯეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სისტემაში შემავალ საჯარო სამართლის იურიდიული პირს - ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს „ემინენტ დომინის საქმის დასაწყებად“. იქვე, კანონი ანიჭებს სააგენტოს ემინენტ დომინის საქმის დაწყების უფლებას, სასამართლოში განცხადების შეტანის გზით და ამ უფლების განსახორციელებლად, ავალდებულებს „შესაბამისი წესებისა და ნორმატიული აქტების“ შემუშავებას და მიღებას. კანონის თანახმად, ინვესტორი ვალდებულია დაფაროს ემინენტ დომინის საქმის საწარმოებლად საჭირო ყველა ხარჯი, მათ შორის, გადაუხადოს მიწის მესაკუთრეს სასამართლოს მიერ დადგენილი საკომპენსაციო თანხა.

საქართველოს კანონი "სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ"

კანონი განსაზღვრავს მიწის ნაკვეთის მესაკუთრეებისთვის ან მოსარგებლეებისთვის მიწის ნაკვეთის ჩამორთმევით ან დროებით დაკავებით, მათი უფლებების შეზღუდვით ან მიწის ხარისხის გაუარესებით გამოწვეული ზიანის დადგენის და ანაზღაურების წესებს. კანონის თანახმად, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას უნდა ანაზღაურდეს როგორც ნაკვეთის ჩამორთმევით ან დროებით დაკავებით გამოწვეული ზიანი, ისე სანაცვლო მიწის ათვისების ხარჯები (მუხლი 2). კანონი ასევე ადგენს იმ ობიექტების ნუსხას, რომელიც გათვალისწინებული იყოს ნაკვეთის ჩამორთმევით ან დროებით დაკავებით გამოწვეული ზიანის გამოთვლისას. კერძოდ, კანონის თანახმად, უნდა ანაზღაურდეს: შენობა-ნაგებობათა ღირებულება ან ახალ ადგილზე მათი გადატანის ხარჯები, მრავალწლიანი ნარგავების ღირებულება, მიწის ნაყოფიერების აღსადგენი ხარჯები, დაუმთავრებელი წარმოების (ხვნა, თესვა, სასუქების შეტანა და სხვა სამუშაოები) ღირებულება, მოსავლის ღირებულება, დაკარგული მოგება, აგრეთვე მიწის მფლობელისათვის მიყენებული სხვა ზიანი, რაც დაკავშირებულია მიწის ნაკვეთის ჩამორთმევასთან ან დროებით დაკავებასთან (მუხლი 6). კანონის დანართებში წარმოდგენილია განფასებები სანაცვლო მიწის ათვისების ხარჯების დასადგენად, საქართველოს ადმინისტრაციული რაიონების მიხედვით.

⁴⁵ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია. 2007. *საკუთრების უფლება საქართველოში*.

⁴⁶ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია. 2007. *საკუთრების უფლება საქართველოში*.

საქართველოს ორგანული კანონი „საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუცია საკუთრების ჩამორთმევას შესაძლებლად მიიჩნევს აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის ორგანული კანონით დადგენილი გადაუდებელი აუცილებლობისას, წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურებით. ეს კანონი 1997 წელს სწორედ ამ კონსტიტუციური ნორმის შესასრულებლად იქნა მიღებული. კანონი, წესით, უნდა განსაზღვრავდეს გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის დეტალურ პროცედურებს, თუმცა, ის ძალზე ზოგადია და უამრავ კითხვას ბადებს. კანონი სულ ექვსი მუხლისგან შედგება.

კანონის მე-2 მუხლის თანახმად, „გადაუდებელი აუცილებლობა“ დგება ისეთი ვითარებისას, როდესაც ეკოლოგიური კატასტროფის, სტიქიური უბედურების, ეპიდემიის ან ეპიზოტიის გამო, საფრთხე ექმნება ადამიანთა სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას, სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ უშიშროებას.

კანონის მე-3 მუხლი განმარტავს, რომ ასეთ ვითარებაში საკუთრების ჩამორთმევის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პრეზიდენტი, აღმასრულებელი ხელისუფლების სამთავრობო დაწესებულება, ავტონომიური რესპუბლიკის სამთავრობო დაწესებულება ან ადგილობრივი მმართველობის ორგანო, რომლის სამოქმედო ტერიტორიაზეც იმყოფება საკუთრების ობიექტი. კანონი არ განმარტავს, რომელ კონკრეტულ ვითარებაში, კონკრეტულად რომელ უწყებას აქვს საკუთრების ჩამორთმევის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების უფლება და რა პროცედურებით მიიღება ასეთი გადაწყვეტილება. ამ საკითხზე, ნაწილობრივ, ძალზე ბუნდოვან განმარტებას აკეთებს კანონის მე-5 მუხლი, რომელიც ამბობს, რომ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შემთხვევაში, გადაწყვეტილება მიიღება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის შესახებ კანონმდებლობით დადგენილი წესით (ასეთი წესს კანონმდებლობა დღემდე არ განსაზღვრავს). კანონის ბოლო მუხლი, ამასთან, აზუსტებს, რომ გადაწყვეტილება „სათანადო აზღაურებით“ საკუთრების ჩამორთმევისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში კანონის მე-2 მუხლით გათვალისწინებული ვითარების შეწყვეტის შემდეგ.

რაც შეეხება კომპენსაციის საკითხს, კანონი, ამ საკითხთან დაკავშირებით, რამოდენიმე ცნებას იყენებს. ერთ მუხლში, მაგალითად, ნახსენებია „სათანადო ანაზღაურება“, სხვაში - „მიყენებული ზიანის ანაზღაურება“, მე-4 მუხლი კი, უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოს მიერ საკუთრების ობიექტის საბაზრო ფასის მიხედვით შეფასებაზე საუბრობს და იქვე აზუსტებს, რომ საკუთრების ობიექტის საფასური შესაკუთრეს საკუთრების ჩამორთმევამდე უნდა გადაეცეს.

თუ შევაჯამებთ, შეიძლება ითქვას, რომ ეს ორგანული კანონი უაღრესად ზოგადი და ბუნდოვანია. კანონში, მიღებიდან დღემდე, არცერთი ცვლილება არ შესულა, მაშინ როდესაც „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ კანონში სამჯერ შევიდა ცვლილება (2005, 2006 და 2010 წლებში), რათა კანონი მორგებულიყო უკანასკნელი წლების სამთავრობო პრიორიტეტებსა და ინსტიტუციურ ცვლილებებს. ეს უკანასკნელი, ამასთან, არაერთხელ იქნა გამოყენებული პრაქტიკაში, მაშინ როდესაც „საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ ორგანული კანონის გამოყენების საჭიროება ამ დრომდე არ დამდგარა. კანონი ამკარად მოძველებული და არარელევანტურია. ამ სახით მისი პრაქტიკაში გამოყენება არაერთ სადავო ვითარებას შექმნის.

საქართველოს კანონი „საჯარო რეესტრის შესახებ“

კანონი განსაზღვრავს საჯარო რეესტრის მწარმოებელი ორგანოს - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს უფლება-მოვალეობებს და საჯარო რეესტრის წარმოების ორგანიზაციულ-სამართლებრივ საფუძვლებს. კანონი 2008 წლის დასასრულს იქნა მიღებული და მის ამოქმედებამდე უძრავ ნივთებზე უფლებათა რეგისტრაციის საკითხებს „უძრავ ნივთებზე უფლებათა რეგისტრაციის შესახებ“ საქართველოს კანონი (2005 წ.) და „საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მიერ განეული მომსახურებისათვის დაწესებული საფასურის შესახებ“ საქართველოს კანონი (2004 წ.) არეგულირებდნენ.

აქ არ შევუდგებით კანონის დეტალების განხილვას და მოვიყვანთ მხოლოდ „**მართლზომიერი მფლობელის**“ კანონისმიერ განმარტებას, რომელიც ვფიქრობთ, მნიშვნელოვანია ამ კვლევის მიზნებისთვის. კანონი მართლზომიერ მფლობელს შემდეგნაირად განმარტავს: „**დაინტერესებული პირი, რომლის სარეგისტრაციო დოკუმენტი, რომელიც წარმოშობს საკუთრების უფლების რეგისტრაციის მოთხოვნის უფლებას, გამოცემული, მიღებული ან შედგენილი იქნა სარეგისტრაციო ობიექტზე ყადაღის, განკარგვის აკრძალვის წარმოშობის რეგისტრაციამდე, ამასთანავე, სარეგისტრაციო დოკუმენტი გამოცემული, მიღებული ან შედგენილი იქნა ამ კანონის ამოქმედებამდე, ან ყადაღის, განკარგვის აკრძალვის მიუხედავად სარეგისტრაციო დოკუმენტის გამოცემა, მიღება ან შედგენა უშუალოდ არის განსაზღვრული საქართველოს კანონმდებლობით, ასევე პირი, რომელიც არის ამ ქვეპუნქტით განსაზღვრული საჯარო-სამართლებრივი შეზღუდვის საგნის მესაკუთრის უფლებამონაცვლე**“.

საქართველოს კანონი „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“

კანონი 2007 წელს იქნა მიღებული და მიზნად ისახავს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწის ფონდის ათვისებისა და მიწის ბაზრის განვითარების ხელშეწყობას, მართლზომიერ მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ და თვითნებურად დაკავებულ სახელმწიფო საკუთრების მიწაზე საკუთრების აღიარების გზით. კანონი განსაზღვრავს საკუთრების უფლების აღიარებაზე უფლებამოსილ ორგანოებს, მათი მოქმედების წესებს, სპეციალურ პროცედურებს ორივე შემთხვევისთვის, ასევე გამონაკლისებს - შემთხვევებს, როდესაც საკუთრების უფლება არ ექვემდებარება აღიარებას. ჩვენი კვლევის მიზნებისთვის, ამ კანონის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მას ქვემოთ მოკლედ მიმოვიხილავთ.

კანონი იძლევა მიწის „მართლზომიერი მფლობელობის“ და „თვითნებურად დაკავების“ განმარტებებს და ასევე, პროცედურებს ასეთ მიწებზე საკუთრების აღიარების მოსაპოვებლად, კერძოდ, კანონის თანახმად:

სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწა ჩაითვლება **მართლზომიერ მფლობელობაში (სარგებლობაში)**, თუ:

- მიწა არის სასოფლო ან არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების; მასზე განთავსებულია ან არ არის განთავსებული აშენებული, მშენებარე ან დანგრეული შენობა-ნაგებობები; და პირს მართლზომიერი მფლობელობის უფლება წარმოეშვა ამ კანონის ამოქმედებამდე; ან
- მიწა აღრიცხულია ტექნიკური ინვენტარიზაციის არქივში 1994 წლამდე, როგორც თვითნებურად დაკავებული მიწა.

მართლზომიერ მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების მოსაპოვებლად, პირმა უნდა მიმართოს უფლებამოსილ ორგანოს - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს - განცხადებით, რომელსაც სხვა დოკუმენტებთან ერთად, უნდა დაერთოს მიწის მართლზომიერი მფლობელობის (სარგებლობის) დამადასტურებელი დოკუმენტი და მიწის ნაკვეთის საკადასტრო აზომვითი ნახაზი.

თვითნებურად დაკავებულ მიწად ითვლება, კანონის ამოქმედებამდე:

- ფიზიკური პირის მიერ თვითნებურად დაკავებული სახელმწიფო საკუთრების სასოფლო ან არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი, რომელზედაც განთავსებულია აშენებული ან დანგრეული საცხოვრებელი ან არასაცხოვრებელი დანიშნულების აშენებული შენობა; ან
- დაინტერესებული ფიზიკური პირის საკუთრებაში ან მართლზომიერ მფლობელობაში არსებული მიწის ნაკვეთის მომიჯნავე, თვითნებურად დაკავებული მიწის ნაკვეთი (შენობით ან მის გარეშე), რომლის ფართობიც ნაკლებია საკუთრებაში ან მართლზომიერ მფლობელობაში არსებული მიწის ნაკვეთის ფართობზე; ან
- კერძო სამართლის იურიდიული პირის საკუთრებაში ან მართლზომიერ მფლობელობაში არსებული მიწის ნაკვეთის მომიჯნავე, თვითნებურად დაკავებული მიწის ნაკვეთი, რომელზედაც განთავსებულია არასაცხოვრებელი დანიშნულების აშენებული შენობა, რომლის ფართობიც ნაკლებია საკუთრებაში ან მართლზომიერ მფლობელობაში არსებული მიწის ნაკვეთის ფართობზე და რომელიც საკუთრების უფლების აღიარების მოთხოვნის მომენტისათვის სახელმწიფოს მიერ არ არის განკარგული.

თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების მოსაპოვებლად, პირმა უნდა მიმართოს უფლებამოსილ ორგანოს - ამ შემთხვევაში, შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს საკუთრების უფლების აღიარების კომისიას⁴⁷ - განცხადებით, რომელსაც სხვა დოკუმენტებთან ერთად, უნდა დაერთოს მიწის თვითნებურად დაკავების დამადასტურებელი დოკუმენტი ან/და მოწმის ჩვენება, ასევე მიწის ნაკვეთის საკადასტრო აზომვითი ნახაზი.

საინტერესოა, რომ კანონი, თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ მოთხოვნის განხილვისას, ავალდებულებს უფლებამოსილ ორგანოს, გაითვალისწინოს მოთხოვნის შესაბამისობა „სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის პირობებთან და მიწის განკარგვის სტრატეგიულ გეგმასთან“. ეს მოთხოვნა ვფიქრობთ, ამ ეტაპზე შეუსრულებადია, ვინაიდან საქართველოს დასახლებულ პუნქტებს, გარდა დედაქალაქისა და ბათუმისა, არ გააჩნიათ სივრცითი განვითარების გეგმები (ან თუ გააჩნია - საბჭოთა პერიოდშია შემუშავებული და აღარ შეესაბამება რეალობას); საქართველოში არ არსებობს, ასევე, მიწის განვითარების სტრატეგიული გეგმები არც ეროვნულ და არც რეგიონულ ან ადგილობრივ დონეებზე.

განხილული კანონით დარეგულირებულ საკითხებს ავსებს კანონის მოთხოვნათა შესასრულებლად გამოცემული

⁴⁷ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით, სარეკრეაციო ტერიტორიებზე შესაძლებელია განისაზღვროს თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარებაზე უფლებამოსილი სხვა ორგანო.

კანონქვემდებარე აქტი - საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 15 სექტემბრის #525 ბრძანებულება, რომლითაც დამტკიცებულია ორი რეგულაცია: „**ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების წესი**“ და „**საკუთრების უფლების მონაწილის ფორმა**“.

უნდა აღინიშნოს, რომ ხშირ შემთხვევაში, კანონქვემდებარე აქტი (კონკრეტულად, ზემოთ ხსენებული პირველი რეგულაცია) იმეორებს კანონის დებულებებს, თუმცა, ამავედროულად აზუსტებს გარკვეულ საკითხებს. ასე მაგალითად, აქტი იძლევა მიწის მართლმომიერი მფლობელობის (სარგებლობის) დამადასტურებელი დოკუმენტის საკმაოდ დეტალურ განმარტებას. აქტი ფაქტიურად განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის ფუნქციონირების წესებს. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მხოლოდ ამ კომისიებს აქვთ უფლება განიხილონ და მიიღონ გადაწყვეტილება თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი 1999 წელს იქნა მიღებული და მასში დღემდე არაერთი ცვლილება შევიდა. კოდექსი აყალიბებს მოთხოვნებს ინფორმაციის თავისუფლების უზრუნველსაყოფად და განსაზღვრავს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მიღების პროცედურებს. კოდექსი ასხვავებს ადმინისტრაციული წარმოების სამ სახეს: მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება, ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება და საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება. კოდექსი განსაზღვრავს წარმოების სახეების მიხედვით ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობის შესაძლებლობებს და ზოგად პროცედურებს. ადმინისტრაციული წარმოების ამა თუ იმ სახის გამოყენების ვალდებულება სპეციფიკური სექტორული კანონებით განისაზღვრება.

ყურადსაღებია, რომ ადმინისტრაციული წარმოების სახეებს შორის, საზოგადოების ინფორმირების და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში მონაწილეობის შესაძლებლობებს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება იძლევა; თუმცა, უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ უკანასკნელი წლების განმავლობაში მნიშვნელოვნად შემცირდა კანონმდებლობით განსაზღვრული ისეთი შემთხვევები, როდესაც გადაწყვეტილების მიღებისას (ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემისას) გამოიყენება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესი⁴⁸.

საქართველოს კანონი „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“

კანონი მიღებულ იქნა 2007 წლის დასასრულს, თუმცა, ამ კანონით დარეგულირებულ საკითხებს, მანამდე, 1996 წელს მიღებული „გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონი არეგულირებდა. კანონი განსაზღვრავს: იმ საქმიანობათა ჩამონათვალს, რომლებმაც შესაძლოა მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა იქონიონ ბუნებრივ გარემოზე, ადამიანთა ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებაზე, ასევე კულტურულ და მატერიალურ ფასეულობებზე; ამ საქმიანობების დაგეგმვისას „გარემოზე ზემოქმედების შეფასების“ (გზმ) ჩატარების ვალდებულებას; ასევე, საქმიანობის ინიციატორისთვის კომპეტენტური ორგანოს მიერ საქმიანობის განხორციელების უფლების მინიჭების - გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღების წესს.

საქმიანობათა ჩამონათვალი - კანონი განსაზღვრავს იმ საქმიანობათა ამომწურავ ჩამონათვალს, რომელიც ექვემდებარება გზმ პროცედურას; თუმცა, მისი წინამორბედისგან განსხვავებით (კანონი „გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ“) საქმიანობათა ჩამონათვალი უფრო შემზღვეულია და აღარ მოიცავს ისეთ საქმიანობებს, როგორცაა მაგალითად, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება (ნავთობისა და გაზის მოპოვების გარდა), ბირთვული რეაქტორებისა და ატომური ელექტროსადგურების მშენებლობა, სასოფლო-სამეურნეო და კვების მრეწველობის საწარმოები, ხე-ტყის გადამუშავება, ქალაქის, ტყავისა და საფეიქრო მრეწველობა, ზოგიერთი სახის ინფრასტრუქტურული პროექტები, სექტორული გეგმები და პროგრამები და სხვ. კანონით განსაზღვრული ეს ჩამონათვალი არ შეესაბამება ორჰუსის კონვენციის⁴⁹ პირველი დანართით განსაზღვრულ საქმიანობათა ჩამონათვალს.

გასათვალისწინებელია, რომ ამ კანონით განსაზღვრულ ჩამონათვალში მოქცეულია ისეთი საქმიანობები,

⁴⁸ ბოლო ასეთ მნიშვნელოვან უკანდახევად უნდა შეფასდეს, მაგალითად, ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში 2009 წელს შეტანილი ცვლილება, რომლის შედეგად, გაუქმდა კოდექსის ის დებულებები, რომლებიც უზრუნველყოფდნენ ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მიღებისას, საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენებას. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესის გამოყენების სავალდებულობა განისაზღვრა მხოლოდ კოლევური ორგანოს ნორმატიული აქტის მიმართ. უნდა აღინიშნოს, რომ სამწუხაროდ, კოდექსის 2009 წელს გაუქმებულ მოთხოვნებს, მათი მოქმედებისას, ადმინისტრაციული ორგანოები ძალზე იშვიათად ასრულებდნენ.

⁴⁹ ორჰუსის კონვენცია - „გარემოსდაცვითი საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ გაერო-ს ევროპის ეკონომიკური კომისიის კონვენცია. საქართველოში ძალაშია 2001 წლის 30 ოქტომბრიდან.

რომელთა განსახორციელებლად, „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ კანონის შესაბამისად, შესაძლოა დადგეს საკუთრების ექსპროპრიაციის საჭიროება; კერძოდ:

- მაგისტრალური ნავთობსადენისა და გაზსადენის გაყვანა;
- საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზებისა და რკინიგზის აგება;
- მაღალი ძაბვის (35 კვტ და მეტი) საჰაერო და საკაბელო ელექტროგადამცემი ხაზების გაყვანა;
- ჩამდინარე წყლების გამწმენდი ნაგებობების (დღე-ღამეში 1000 კუბ.მ-ისა და მეტი მოცულობის), აგრეთვე მაგისტრალური საკანალიზაციო კოლექტორის განთავსება.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საქმიანობათა ჩამონათვალი მოიცავდა სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებასაც, თუმცა, ამოღებულ იქნა ჩამონათვალიდან, დაახლოებით იმავე პერიოდში, როდესაც ეს საქმიანობა დაემატა „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ კანონით განსაზღვრულ ჩამონათვალს.

ყურადსაღებია, ასევე, ერთი მნიშვნელოვანი გარემოება - 2005 წლამდე კანონმდებლობით განსაზღვრულ ჩამონათვალი მოქცეული ყველა საქმიანობა ექვემდებარებოდა გზმ პროცედურას განურჩევლად იმისა, თუ ვინ ახორციელებდა მას - სახელმწიფო თუ კერძო პირი. 2005 წლიდან კი, საქმიანობა ექვემდებარება გზმ პროცედურას, თუ მას ახორციელებს კერძო პირი; თუ საქმიანობის განხორციელებას გეგმავს ხელისუფლების სახელმწიფო ორგანო, ის თავისუფლდება გზმ-ს ჩატარების ვალდებულებისგან (“ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ” კანონის პირველი მუხლი). გამონაკლისების დაშვებაში კიდევ უფრო შორს წავიდა **“ინვესტიციების სახელმწიფო ხელშეწყობის შესახებ” 2006 წლის 30 ივნისის კანონი**. ეს კანონი შესაძლებელს ხდის ნებისმიერი ინვესტორის მიერ საქმიანობის დაწყებას გზმ-ს ჩატარებისა და ნებართვის მოპოვების გარეშე, იმ პირობით, რომ ის მომავალში შეასრულებს კანონმდებლობის ამ მოთხოვნებს⁵⁰.

გარემოზე ზემოქმედების შეფასება (გზმ) - „გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“ დებულების⁵¹ თანახმად (მუხლი 3), „გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა წარმოადგენს კანონმდებლობით დადგენილი ჩამონათვალის მიხედვით განსაზღვრულ საქმიანობაზე დამასახულებელი დოკუმენტაციის შექმნისა და ამ საქმიანობაზე გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის/ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის მიღების პროცესში გარემოზე ყოველგვარი მოსალოდნელი ზემოქმედების წყაროს, ხასიათისა და ხარისხის განსაზღვრას, აგრეთვე მათი ეკოლოგიური, სოციალური და ეკონომიკური შედეგების ინტეგრირებულ შეფასებას“.

როგორც ვხედავთ, გზმ-ს ჩატარებისას შეისწავლება არამარტო ზეგავლენა გარემოსა და მის ელემენტებზე, არამედ ასევე ფასდება საქმიანობით გამოწვეული „ეკოლოგიური, სოციალური და ეკონომიკური შედეგები“. დებულებაში კიდევ გვხვდება მსგავსი ფორმულირებები, მაგალითად, მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტში, სადაც გზმ-ში შესასწავლი საკითხების ჩამოთვლისას ნახსენებია, რომ შესწავლილ უნდა იქნეს საქმიანობის პირდაპირი და ირიბი ზეგავლენა „სოციალურ-ეკონომიკურ ფაქტორებზე“, მე-6 მუხლში კი, პროექტის განხორციელების შესაძლო ზეგავლენა „საზოგადოების სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობასა და განვითარების მიმართულებაზე“.

როგორც ვხედავთ, ამ აქტში არ არის პირდაპირი მითითება იმის შესახებ, რომ გზმ-ს ჩატარებისას შესწავლილი უნდა იქნეს დაგეგმილი საქმიანობის ზეგავლენა მიწაზე ან სხვა საკუთრებაზე, საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებებზე, თუმცა, პრაქტიკაში, ხანდახან, გზმ ანგარიშებში ვხვდებით ძალზე მწირ ინფორმაციას დაგეგმილი საქმიანობის ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული კომლების/თემების და მათ საკუთრებაში ან სარგებლობაში არსებული იმ ბუნებრივი რესურსების (მათ შორის, მიწის) შესახებ, რომელიც დაგეგმილი საქმიანობის/პროექტის ზეგავლენის ქვეშ ექცევა. ამ საკითხს კვლავ დავუბრუნდებით მომდევნო თავში.

ნებართვის გაცემა და საზოგადოების მონაწილეობა ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში - 1997-2005 წლებში ნებართვა გაიცემოდა საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით - ეს წესი, როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, შესაძლებელს ხდის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობას. ამ პერიოდში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის პროცედურა ასე გამოიყურებოდა: ნებართვის გაცემაზე განაცხადის (რომელიც მოიცავდა გზმ ანგარიშს) მიღებიდან 10 დღის ვადაში, ნებართვის გამცემი ორგანო (გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო) **ვალდებული იყო**: (1) გამოეყვეყნებინა პრესაში ინფორმაცია დაგეგმილი საქმიანობის, საჯარო განხილვის დროისა და ადგილის შესახებ; (2) განაცხადის განხილვის მთელი პერიოდის განმავლობაში (სამი თვე), უზრუნველყო გზმ ანგარიშის საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობა; (3) ინფორმაციის გამოქვეყნებიდან 45 დღის განმავლობაში

⁵⁰ მწვანე ალტერნატივა. 2011. *ორპუნის კონვენციის განხორციელება საქართველოში: ალტერნატიული ანგარიში*, ხელმისაწვდომია: www.greenalt.org

⁵¹ დებულება დამტკიცებულია საქართველოს გარემოს დაცვის მინისტრის 2011 წლის 4 ოქტომბერი #14 ბრძანებით. იმავე დასახელების (და თითქმის იმავე შინაარსის) დებულება არსებობდა ამ დრომდეც, უბრალოდ, ის ხელახლა იქნა დამტკიცებული რამოდენიმეჯერ.

მიეღო და განეხილა წერილობით წარდგენილი კომენტარები; (4) განაცხადის მიღებიდან არაუგვიანეს ორი თვისა, ჩაეტარებინა საჯარო განხილვა.

ამჟამად საქართველოში მოქმედი სანებართვო სისტემის შესაბამისად, ნებართვა გაიცემა მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით - ეს წესი არ ითვალისწინებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობას. ამჟამად, გარემოს დაცვის სამინისტრო არც ვალდებულია და არც უფლებამოსილი უზრუნველყოს ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა. ნებართვის გაცემაზე განაცხადის მიღების შემდეგ სამინისტრო **არ არის ვალდებული: (1)** გამოაქვეყნოს ინფორმაცია გადაწყვეტილების მიღების ადმინისტრაციული პროცედურის დაწყების შესახებ; **(2)** უზრუნველყოს გზმ ანგარიშის საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობა; **(3)** მიიღოს და განიხილოს წერილობით კომენტარები (იმ შემთხვევაში, თუ საზოგადოების წარმომადგენლებმა რაიმე გზით შეიტყვეს ადმინისტრაციული პროცედურის წარმოების შესახებ); **(4)** ჩაატაროს საჯარო განხილვა; **(5)** გამოაქვეყნოს ინფორმაცია მიღებული გადაწყვეტილების შესახებ.

ამგვარად, ხელისუფლებამ სრულიად მოიხსნა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის ვალდებულება. სანაცვლოდ, დღეს კანონმდებლობა ავალდებულებს საქმიანობის ინიციატორს (ინვესტორს), მოახდინოს საზოგადოების ინფორმირება დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ და უზრუნველყოს საზოგადოებასთან კონსულტაცია გზმ ანგარიშის მომზადების პროცესში, ანუ მანამდე, სანამ დაიწყება ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღების ადმინისტრაციული პროცედურა. ამასთან, სამინისტრო უფლებამოსილია, გასცეს ნებართვა მაშინაც კი, როდესაც საქმიანობის ინიციატორი საზოგადოების შენიშვნებსა და მოსაზრებებს არ ითვალისწინებს.

გზმ-ს ჩატარების ვალდებულებისგან გათავისუფლება - „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ კანონის თანახმად, „საქმიანობა შეიძლება გათავისუფლდეს გზმ-ისგან, თუ საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესები მოითხოვს საქმიანობის დაწყებას და ამის შესახებ გადაწყვეტილების დროულად მიღებას“. კანონი არ განმარტავს რა იგულისხმება საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესებში, ასევე არ იძლევა რაიმე კრიტერიუმებს ამგვარი ინტერესების დასადგენად, თუმცა ეს ხელს არ უშლის მთავრობას, გაათავისუფლოს კონკრეტული პროექტები / საქმიანობები გზმ-ს ჩატარების ვალდებულებისგან.

2005 წლიდან 2011 წლის აპრილამდე პერიოდში, კანონის ამ მუხლის საფუძველზე, „საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესების“ საბაბით, გზმ-სგან გათავისუფლდა 22 პროექტი / საქმიანობა, აქედან: 16 შემთხვევაში საქმიანობა ითვალისწინებდა გზების ან გზასთან დაკავშირებული ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაციას, 4 შემთხვევაში - მაგისტრალური გაზსადენის გარკვეული მონაკვეთების მშენებლობას, რეაბილიტაციას ან რეკონსტრუქციას, ერთ შემთხვევაში გზმ-სგან გათავისუფლდა ჰიდროელექტროსადგურის მშენებლობა და ბოლოს, კიდევ ერთ შემთხვევაში, გზმ-სგან გათავისუფლდა ასფალტის ქარხნის მშენებლობა.

გზმ-სგან გათავისუფლებაზე მიღებული ყველა ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილება მიღებულია საქართველოს მთავრობის მიერ - გამოცემულია საქართველოს მთავრობის განკარგულებაში. გზმ-სგან გათავისუფლების შემთხვევების აქ მოყვანილი რაოდენობა შესაძლოა არ იყოს სრული, ვინაიდან ბოლო წლების განმავლობაში, სამწუხაროდ, საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული ყველა განკარგულება არ ქვეყნდება. რა მიზეზით არ ხდება მთავრობის ამა თუ იმ განკარგულების გამოქვეყნება, ნათელი არ არის.

4.3 ინსტიტუციური მონაცემები

განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების სახელმწიფო მართვაზე უშუალოდ პასუხისმგებელი ორგანო საქართველოში არ არსებობს; ეს ბუნებრივიცაა - როდესაც არ არის გაცნობიერებული საკითხის მნიშვნელოვნება, არც პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანოს/ორგანოების აუცილებლობაა გაცნობიერებული. როგორც ზემოთ მოყვანილი პოლიტიკისა და კანონმდებლობის მიმოხილვიდან ჩანს, განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლება არ განიხილება სფეროდ, რომელიც სახელმწიფო პოლიტიკის და კონკრეტული სტანდარტების არსებობას მოითხოვს; იძულებითი განსახლება დაყვანილია მხოლოდ და მხოლოდ საკუთრების ექსპროპრიაციამდე. მიუხედავად აღნიშნულისა, მოქმედი კანონმდებლობისა და პრაქტიკის განხილვის საფუძველზე, შესაძლებელია იმ ორგანოების იდენტიფიცირება, რომლებსაც გააჩნიათ ან შესაძლოა გააჩნდეთ როლი იძულებითი განსახლების სახელმწიფო მართვაში.

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო

სამინისტროს დებულების თანახმად⁵², „სამინისტროს კომპეტენციას განეკუთვნება აღმასრულებელი

⁵² საქართველოს მთავრობის 2008 წლის 22 თებერვლის #34 დადგენილება „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით

ხელისუფლების განხორციელება ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, ლტოლვილთა, თავშესაფრის მაძიებელთა, რეპატრიანტთა, სტიქიით დაზარალებულთა და სხვა მიგრანტთა სოციალური და სამართლებრივი დაცვის, მიგრაციის კონტროლისა და განსახლების სფეროში. თავისი კომპეტენციის ფარგლებში იგი შეიმუშავებს და ახორციელებს ერთიან სახელმწიფო პოლიტიკას“.

როგორც ამ ამონარიდიდან და ასევე, დებულების სხვა მუხლებიდან ჩანს, იძულებით გადაადგილებაზე საუბრისას აქცენტი კეთდება მხოლოდ და მხოლოდ კონფლიქტის და არა განვითარების პროექტების შედეგად დაზარალებულ და ადგილნაცვალ პირებზე. სამინისტროს მოქმედების სფეროში ექცევა ასევე ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად იძულებით ადგილნაცვალ პირების სოციალური და სამართლებრივი დაცვის სფეროში აღმსრულებელი ხელისუფლების განხორციელება. ამასთან, თუ გავითვალისწინებთ, რომ სამინისტროს კომპეტენცია ზოგადად, განსახლების სფეროზეც ვრცელდება, ამდენად, ლოგიკურია ვივარაუდოთ, რომ განვითარების პროექტებით გამონვეული იძულებითი განსახლების⁵³ საკითხებიც, ამ სამინისტროს კომპეტენციაში უნდა შედიოდეს; თუმცა, სამინისტროს დებულებიდან ეს ნათლად არ ჩანს. ქვემოთ, კიდევ მოყვანილია რამოდენიმე ამონარიდი სამინისტროს დებულებიდან, რათა გამოვჩინოთ სავარაუდო კავშირი განხილულ თემასთან.

დებულების მე-2 მუხლში, სამინისტროს ფუნქციებისა და ამოცანების ჩამონათვალში, ვხვდებით შემდეგს:

- საქართველოში მიგრაციული პროცესების მართვის სახელმწიფოებრივი სისტემის ჩამოყალიბება და ამ სფეროში აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებთან ურთიერთშეთანხმებული საქმიანობა კომპეტენციის ფარგლებში;
- ქვეყნის პოლიტიკური, სოციალურ-ეკონომიკური და დემოგრაფიული მდგომარეობის გათვალისწინებით დევნილთა, ლტოლვილთა, თავშესაფრის მაძიებელთა, რეპატრიანტთა, საგანგებო სიტუაციებით (სტიქიური უბედურებები, ეპიდემია და სხვ.) გამონვეული მიგრაციული ნაკადის რეგულირება, მათი დროებითი ან მუდმივი განსახლების ორგანიზება, ადაპტაცია-ინტეგრაციისათვის პირობების შექმნა და სოციალური დაცვა;
- მიგრანტთა კატეგორიების დადგენა;
- მიგრაციული ნაკადის აღრიცხვა, მართვა და კონტროლი;
- აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ერთად მიგრანტთა მიღება-განსახლების, გადაუდებელი დახმარების, დასაქმების ხელშეწყობისა და ადაპტაცია-ინტეგრაციის ორგანიზება.

სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფებიდან ყურადსაღებია მიგრაციის, რეპატრიაციისა და ლტოლვილთა საკითხების დეპარტამენტი, რომლის ფუნქციებშიც შედის (მუხლი 7):

- სტიქიური მოვლენებით გამონვეული ეკომიგრაციული პროცესების ეფექტიანი მართვის სისტემის შემუშავება და რეალიზაციისათვის ხელშეწყობა; კომპეტენციის ფარგლებში საქართველოს ტერიტორიაზე მიგრაციული პროცესების მონიტორინგი;
- სტიქიასაშიში რეგიონებიდან მოსალოდნელი მიგრაციის პროგნოზირება და ეკომიგრანტთა განსახლების პროგრამების განხორციელება; ეკომიგრანტთა განსახლების ორგანიზება; ახალ საცხოვრებელ ადგილებზე მათი ადაპტაცია-ინტეგრაციის პროგრამების შემუშავება და განხორციელებისათვის ხელშეწყობა; ეკომიგრანტების მონაცემთა ბაზის შექმნა;
- შიდა და გარე მიგრაციის პოლიტიკის განსაზღვრისა და მისი განხორციელების შესახებ წინადადებებისა და ნორმატიული აქტების პროექტების მომზადება კომპეტენციის ფარგლებში.

ამ დეპარტამენტის შემადგენლობაში შედის: ლტოლვილთა და რეპატრიაციის სამმართველო, განსახლების სამმართველო და მიგრაციის სამმართველო. ბოლო ორი სამმართველოს კომპეტენციაში შესაძლოა, პოტენციურად შედიოდეს განვითარების პროექტებით გამონვეული იძულებითი განსახლების საკითხები.

საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო

როგორც ზემოთ, კანონმდებლობის ანალიზიდანაც ჩანს, ამ სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია – **საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო**. „საჯარო რეესტრის შესახებ“ კანონის თანახმად, სააგენტო შედგება შემდეგი ოთხი სახის რეესტრისგან: უძრავ ნივთებზე უფლებათა რეესტრი, საჯარო-სამართლებრივი შეზღუდვის რეესტრი, საგადასახადო გირავნობის/იპოთეკის რეესტრი გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“.

⁵³ საგულისხმოა, რომ სამინისტროს ინგლისურენოვანი დასახელება მის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე ასეა მოხსენიებული - The Ministry of Internally Displaced Persons from the Occupied Territories, Accommodation and Refugees of Georgia; ანუ „განსახლება“ თარგმნილია როგორც „accommodation“ და არა, როგორც „resettlement“ ან „displacement“. იხ. <http://mra.gov.ge/main/ENG#section/16>

და არამატერიალურ ქონებრივ სიკეთეზე უფლებათა რეესტრი. ამავე კანონის თანახმად, სააგენტო თავის უფლებამოსილებებს ახორციელებს უშუალოდ ან თავისი ტერიტორიული სარეგისტრაციო სამსახურებისა და ავტორიზებული პირების მეშვეობით. გარდა ამისა, სააგენტოს უფლებამოსილებები შეიძლება განახორციელოს ადმინისტრაციულმა ორგანომ სააგენტოსთან დადებული ხელშეკრულების ან საქართველოს იუსტიციის მინისტრის სამართლებრივი აქტის საფუძველზე.

როგორც წინა თავში აღინიშნა, „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარეგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“ საქართველოს კანონით, საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს ენიჭება მართლზომიერ მფლობელობაში (სარეგებლობაში) არსებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება.

გარდა აღნიშნულისა, საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს (უძრავ ნივთებზე უფლებათა რეესტრს) „საჯარო რეესტრის შესახებ“ კანონით (2011 წლის 24 ივნისის ცვლილებებით) მიენიჭა მიწის ნაკვეთის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით შეცვლის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება. ასეთი გადაწყვეტილების მიღების წესი და პირობები, კანონის თანახმად (მუხლი 15), უნდა დადგინდეს სპეციალური ინსტრუქციით.

იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი კიდევ ერთი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია **სამოქალაქო რეესტრის სააგენტო**. ამ სააგენტოს ფუნქციებში შედის საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა მონაცემების ერთიანი რეესტრის წარმოება. სააგენტოს ერთ-ერთი ფუნქციაა მოქალაქეობისა და მიგრაციის მონაცემთა ბაზის შექმნა და ფუნქციონირების უზრუნველყოფა. სააგენტოს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე 2010 წლის ივნისში განთავსებული ინფორმაციის თანახმად⁵⁴, „საქართველოს არ გააჩნია ტექნიკური საშუალება დააჯგუფოს სახელმწიფოს სხვადასხვა უწყებებში არსებული შიდა და გარე მიგრაციის სტატისტიკური მონაცემები და შესაბამისი ანალიზი აწარმოოს“. როგორც ჩანს, 2010 წლის ივნისში სააგენტომ, იტალიის მთავრობის დაფინანსებითა და მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის მხარდაჭერით, დაიწყო შიდა და გარე მიგრაციის სტატისტიკური მონაცემების დამუშავების, ანალიზისა და პროგნოზირების ელექტრონული სისტემის შექმნაზე მუშაობა.

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო

სამინისტროს დებულებით⁵⁵, სამინისტროს საქმიანობის ძირითადი სფეროებია: ეკონომიკური პოლიტიკა, ვაჭრობა და ინვესტიციები, ტურიზმი, სახელმწიფო ქონების მართვა და განკარგვა, ურბანული განვითარება და სივრცით-ტერიტორიული მოწყობა, მშენებლობა, ელექტრონული კომუნიკაციები, საინფორმაციო ტექნოლოგიები, ფოსტა, ტრანსპორტი.

დებულების მიხედვით, სამინისტრო ზემოთ ჩამოთვლილ სფეროებში შეიმუშავებს და ახორციელებს სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს; გარდა ამისა, სივრცითი დაგეგმვის სფეროში, მაგალითად, ახორციელებს დაგეგმვის მეთოდოლოგიურ ხელმძღვანელობას, ასევე, თავად შეიმუშავებს ქვეყნის განსახლების სისტემისა და რეგიონული დაგეგმვის სქემებს, შეიმუშავებს ქვეყნის ტერიტორიის ფიზიკური განვითარებისა და სივრცითი დაგეგმვის მოკლე, საშუალო და გრძელვადიან სტრატეგიებს. მშენებლობის სფეროში სამინისტრო შეიმუშავებს სამშენებლო-საპროექტო ნორმებსა, სტანდარტებსა და წესებს; ასევე, კანონმდებლობით განსაზღვრულ გარკვეული კატეგორიის ობიექტებზე (სხვადასხვა სახის მსხვილმასშტაბიან სამშენებლო პროექტებზე) გასცემს მშენებლობის ნებართვებს.

როგორც წინა თავში მოყვანილი კანონმდებლობის მიმოხილვიდან ჩანს, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო მონაწილეობს საკუთრების ექსპროპრიაციის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაში. კერძოდ, სწორედ ამ სამინისტროს ხელმძღვანელის მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტით განისაზღვრება, ამა თუ იმ განვითარების პროექტის შემთხვევაში, აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ექსპროპრიაციის გარდაუვალობა და სუბიექტი, რომელსაც შეიძლება მიენიჭოს ექსპროპრიაციის უფლება.

ამ კონტექსტში, გასათვალისწინებელია ასევე, რომ ზოგ შემთხვევაში, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, მის კონტროლს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების (მაგალითად, საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო სააგენტო, საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაცია) მეშვეობით შესაძლოა მოგვევლინოს განვითარების პროექტის ინიციატორად ან/და მხარდამჭერად.

⁵⁴ სამოქალაქო რეესტრის სააგენტო. 10 ივნისი 2010. მიგრაციის სტატისტიკური მონაცემების დამუშავების სისტემა შეიქმნება, ხელმისაწვდომია: http://www.passport.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=44&info_id=1308.

⁵⁵ საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 10 სექტემბრის #77 დადგენილება „საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“.

საქართველოს გარემოს დაცვის სამინისტრო

ამ სამინისტრომ უკანასკნელი წლების განმავლობაში არაერთხელ განიცადა რეორგანიზაცია; სამინისტროს ამჟამინდელი ფუნქციებიდან, ამ კვლევის მიზნებისთვის, გამოვარჩევთ შემდეგს:

- მიწის, წყლის (მათ შორის – შავი ზღვის), ატმოსფერული ჰაერის, ბიომრავალფეროვნებისა და გარემოში ბუნებრივი რადიაციული ფონის მონიტორინგი;
- საქართველოს ტერიტორიაზე, მდინარეთა აუზებსა და წყალსატევებში, შავი ზღვის ტერიტორიულ წყლებში, კონტინენტურ შელფზე და განსაკუთრებულ ეკონომიკურ ზონაში არსებული და მოსალოდნელი ჰიდრომეტეოროლოგიური, გეოლინამიკური პროცესების, გარემოს გეოეკოლოგიური მდგომარეობის შეფასება;
- გარემოს მონიტორინგის (გარემოს მდგომარეობაზე დაკვირვების) ერთიანი სახელმწიფო სისტემის ორგანიზება;
- ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარება და გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემა;
- ბუნებრივი და ანთროპოგენური კატასტროფების (მათ შორის, გეოლოგიური) მონიტორინგი, პროგნოზირება, შესაბამისი პრევენციული ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელების კოორდინაცია, საქართველოს ტერიტორიაზე კლიმატური და ანთროპოგენური ფაქტორებით გამოწვეული გაუდაბნობის, მიწის დეგრადაციის პროცესის შერბილების ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელების კოორდინაცია.

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო

დებულების თანახმად⁵⁶, ამ სამინისტროს მმართველობის სფეროს განეკუთვნება: რეგიონული განვითარების პოლიტიკა, საქართველოში წყლით უზრუნველყოფის განვითარების, მოსახლეობის წყლით მომარაგების სისტემების დანერგვისა და ხელშეწყობის ღონისძიებათა განხორციელების უზრუნველყოფა, საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების ქსელის განვითარების, დაპროექტებისა და სამეცნიერო-ტექნიკური პროგრესის საკითხებში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება.

სამინისტროს კონკრეტული ფუნქციებიდან აღსანიშნავია შემდეგი:

- რეგიონული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმებისა და პროგრამების შემუშავებისა და განხორციელების კოორდინაცია;
- საქართველოში წყლით უზრუნველყოფის განვითარების, მოსახლეობის წყლით მომარაგების სისტემების დანერგვისა და ხელშეწყობის ღონისძიებათა განხორციელების უზრუნველყოფა და კოორდინაცია;
- ადგილობრივი და უცხოური წყაროებით დაფინანსებული რეგიონული პროგრამებისა და პროექტების კოორდინაცია და მათი შესრულების ეფექტიანობის შეფასება კომპეტენციის ფარგლებში;
- საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, ინფრასტრუქტურული ობიექტების სამშენებლო, სარეაბილიტაციო და სხვა სახის სამუშაოების განხორციელების კოორდინაცია;
- საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების ქსელის განვითარების, დაპროექტებისა და სამეცნიერო-ტექნიკური პროგრესის საკითხებში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელება;

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, სამინისტროს გამგებლობაში არსებული სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების - საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტის⁵⁷, ასევე სამინისტროს სახელმწიფო კონტროლს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების - საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდისა⁵⁸ და ევრაზიის სატრანსპორტო დერეფნის საინვესტიციო ცენტრის⁵⁹ მეშვეობით, შესაძლოა მოგვევლინოს განვითარების იმ პროექტის ინიციატორად, მხარდამჭერად ან/და განმახორციელებლად, რომელსაც შესაძლოა მოჰყვეს იძულებითი განსახლება⁶⁰.

ამ თვალსაზრისით, ასევე ყურადსაღებია: (ა) სახელმწიფოს 100%-იანი თანამონაწილეობით შექმნილი **შპს**

⁵⁶ საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 30 იანვრის #10 დადგენილება „საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“.

⁵⁷ საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტის ვებ-გვერდი: <http://www.georoad.ge/>.

⁵⁸ საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის ვებ-გვერდი: <http://mdf.ge/geo/>.

⁵⁹ იხ. http://www.mrdi.gov.ge/index.php?option=com_content&view=article&id=724&Itemid=0&lang=ge

⁶⁰ დამატებით იხ. ასევე პროექტების სექცია საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე: http://www.mrdi.gov.ge/index.php?option=com_gallery&view=igcategory&id=1&Itemid=64&lang=ge.

„სახელმწიფო სამშენებლო კომპანია“, რომლის პარტნიორის უფლებამოსილებებს, სახელმწიფოს მხრიდან, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო ახორციელებს და რომელიც სხვა საქმიანობასთან ერთად, საავტომობილო გზების სამშენებლო და სარეაბილიტაციო სამუშაოებსაც აწარმოებს; (ბ) **შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“**, რომელიც ახორციელებს წყალმომარაგებისა და წყალარინების ქსელით მომსახურებას მთელი საქართველოს მასშტაბით, ურბანული ტიპის დასახლებებისთვის თბილისის, მცხეთის, რუსთავისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის გარდა. კომპანიის 100%-იანი წილის მფლობელი ასევე სახელმწიფოა. კომპანია სხვა საქმიანობასთან ერთად, ახორციელებს ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციასა და მშენებლობას.

საქართველოს ენერჯეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო

2011 წლის მარტში განხორციელებული ინსტიტუციური ცვლილებების შემდეგ ამ სამინისტროს კომპეტენციაში შედის ბუნებრივი რესურსების მართვის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელება. სამინისტროს დებულებიდან⁶¹ შესაძლებელია ბუნებრივი რესურსების მართვასთან დაკავშირებული შემდეგი ფუნქციების იდენტიფიცირება:

- ბუნებრივი რესურსების მართვისა და სარგებლობის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში მონაწილეობა
- ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის პრიორიტეტული მიმართულებების განსაზღვრა და განხორციელება;
- თავისი კომპეტენციის ფარგლებში სახელმწიფო ინვესტირების განხორციელება;
- რესურსების მოპოვების გაფართოების, განახლებადი და ალტერნატიული ენერჯის წყაროების უპირატესი ათვისების, ენერჯოეფექტიან ღონისძიებათა განხორციელების ხელშეწყობა;
- ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობასთან დაკავშირებულ ნორმების შემუშავება;
- ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის ლიცენზიების გაცემა (თავისი კომპეტენციის ფარგლებში) და ლიცენზიების პირობების შესრულების კონტროლი და მონიტორინგი;

ბუნებრივი რესურსების მართვის სფეროში ამ ფუნქციების განხორციელებას უზურუნველყოფს სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - ბუნებრივი რესურსების სააგენტო. გასათვალისწინებელია, ასევე, რომ ენერჯო-პროექტების შემთხვევაში, ენერჯეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, ასევე შეიძლება მოგვევლინოს განვითარების იმ პროექტის ინიციატორად, მხარდამჭერად ან/და განმახორციელებლად, რომელსაც შესაძლოა მოჰყვეს იძულებითი განსახლება.

მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია

მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია 2010 წელს საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით⁶² შეიქმნა. კომისიის დებულების თანახმად, კომისია მიზნად ისახავს მიგრაციის სფეროში საქართველოს მთავრობის ერთიანი პოლიტიკის განსაზღვრას და ქვეყანაში მიგრაციული პროცესების მართვის გაუმჯობესებას.

კომისიის ფუნქციებში შედის: (ა) რეკომენდაციების მომზადება შიდა და გარე მიგრაციის სფეროში საქართველოს მთავრობის ერთიანი პოლიტიკის განსაზღვრისთვის და ქვეყანაში მიგრაციული პროცესების მართვის სახელმწიფო სისტემის გასაუმჯობესებლად; (ბ) წინადადებების შემუშავება ემიგრაციიდან დაბრუნებული საქართველოს მოქალაქეების რეინტეგრაციისათვის და (გ) ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმიდან გამომდინარე, მიგრაციის სფეროში განსახორციელებელ ღონისძიებებთან დაკავშირებით შესაბამისი წინადადებების შემუშავება.

კომისიის დებულებით განსაზღვრული ამოცანები და უფლებამოსილებები, ასევე კომისიის შემადგენლობა (კომისიის შემადგენლობაში არ შედიან, მაგალითად, ენერჯეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს, გარემოს დაცვის სამინისტროს, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს წარმომადგენლები) იძლევა ვარაუდის დაშვების საშუალებას, რომ კომისიის საქმიანობა ფოკუსირებული იქნება გარე მიგრაციაზე. კომისიას ხელმძღვანელობს იუსტიციის მინისტრის მოადგილე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად (მუხლი 16), თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებებში, მათ შორის, შედის:

- თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების მართვა და განკარგვა;
- თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა, ასევე, მიწათსარგებლობის დაგეგმვა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის და ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის რესურსების მართვა;

⁶¹ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 16 მარტის #133 დადგენილება „საქართველოს ენერჯეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“.

⁶² საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 13 ოქტომბრის #314 დადგენილება „მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის შექმნისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“.

- მშენებლობის ნებართვის გაცემა, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების დაგეგმვა, მშენებლობა, შენახვა და განვითარების უზრუნველყოფა.

როგორც წინა თავში კანონმდებლობის მიმოხილვისას აღვნიშნეთ, საქართველოს კანონი „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოებს, კონკრეტულად კი, **ამ ორგანოებთან არსებულ საკუთრების უფლების აღიარების კომისიებს**, ანიჭებს თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას.

საერთო სასამართლოები

„აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონით, რაიონულ (საქალაქო) სასამართლოებს ენიჭებათ საკუთრების ექსპროპრიაციაზე გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება. რა თქმა უნდა, თუ მესაკუთრე არ ეთანხმება რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს გადაწყვეტილებას, მას უფლება აქვს გაასაჩივროს ის ზემდგომი ინსტანციის სასამართლოებში. ასეთ შემთხვევაში, უნდა ჩავთვალოთ, რომ ზემდგომი ინსტანციის სასამართლოებიც მონაწილეობენ ექსპროპრიაციის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაში.

4.4 დასკვნა

როგორც ზემოთ მოყვანილი მიმოხილვიდან ჩანს, ქვეყანას არ გააჩნია პოლიტიკა სპეციფიურად განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების სფეროში, ისევე როგორც არ გააჩნია ერთიანი პოლიტიკა, რომელიც განსაზღვრავდა სახელმწიფოს მიდგომებს კონფლიქტებით, ბუნებრივი კატასტროფებით და განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების სფეროში.

საქართველოში ამჟამად იძულებითი განსახლების სფეროში მოქმედი კანონმდებლობა და ინსტიტუციური მოწყობა მეტად ფრაგმენტულია და ვერ უზრუნველყოფს ყველა იმ ასპექტის დარეგულირებას / მართვას, რომელთაც ითვალისწინებს იძულებითი განსახლების სფეროში მოქმედი ის საერთაშორისო შეთანხმებები, რომელთა მხარეს საქართველოა. საქართველოს კანონმდებლობის მოთხოვნები საკმაოდ შორს დგას ასევე იმ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების სახელმძღვანელო მოთხოვნებისგან, რომელთა დაფინანსებითაც საქართველოში უკვე ორ ათეულ წელზე მეტია ხორციელდება არაერთი პროექტი. მაგალითისთვის:

- საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ამა თუ იმ პროექტის დაგეგმვისას განსახლების საჭიროების და ზეგავლენის შეფასებას და ამ შეფასების ჩატარებისას, ისევე როგორც განსახლებაზე გადაწყვეტილების მიღებისას საზოგადოების, კონკრეტულად კი, პროექტების ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულთა მონაწილეობას;
- საქართველოს კანონმდებლობა არ მოითხოვს განსახლების დოკუმენტების მომზადებას, რომელშიც აისახებოდა განსახლების ზეგავლენის შეფასების შედეგები, გაიწერებოდა საკომპენსაციო და ზეგავლენის შემარბილებელი ღონისძიებები. შესაბამისად, არ არსებობს ასეთი დოკუმენტების ფორმალური დამტკიცების მოთხოვნები;
- მაშინ, როდესაც უფლების ფორმალურად ქონის ან უქონლობის მიუხედავად, ყველა გასახლებულს უნდა გადაეხადოს კომპენსაცია დაკარგული ან დაზიანებული ქონებისთვის, საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს კომპენსაციის გადახდას მხოლოდ იმ პირებისათვის, რომლებსაც საკუთრების უფლება დარეგისტრირებული აქვთ საჯარო რეესტრში;
- საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს განსახლებით გამოწვეული არამატერიალური ხარჯებისა და დანაკარგების კომპენსაციას;
- საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს პროექტის ზემოქმედების ქვეშ მოქცეული პირების დახმარებას გადასახლების პროცესში და გარდამავალ პერიოდში.
- იძულებითი განსახლების სფეროში არსებული ინსტიტუციური მოწყობა კრიტიკას ვერ უძლებს - საქართველოში არ არსებობს უწყება (ან უწყებები), რომელიც პასუხისმგებელი იქნებოდა განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების სფეროში პოლიტიკისა და კანონმდებლობის შემუშავებაზე, მონიტორინგს გაუწევდა განსახლებებს და ჩაატარებდა პერიოდულ შეფასებებს, უზრუნველყოფდა ინფორმაციის განახლებას და ხელმისაწვდომობას განვითარების ყველა იმ პროექტის შესახებ, რომელსაც მოჰყვა ან შესაძლოა მოჰყვას იძულებითი განსახლება.

პოლიტიკის, კანონმდებლობისა და ინსტიტუციური მოწყობის ეს და სხვა ნაკლოვანებები განაპირობებენ მომდევნო თავში აღწერილ იძულებითი განსახლების პრაქტიკას, ასევე მიწის საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების ხელყოფის უკანასკნელ წლებში გამოვლენილ შემთხვევებს.

თავი 5. განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების პრაქტიკა საქართველოში

5.1 იძულებითი განსახლება

როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს კანონმდებლობა განვითარების პროექტების განხორციელებისას არ მოითხოვს იძულებითი განსახლების დოკუმენტების მომზადებას. საქართველოში განვითარების პროექტებთან დაკავშირებით იძულებითი განსახლების დოკუმენტები მუშავდება მხოლოდ იმ პროექტების ფარგლებში, რომლებიც ფინანსდება (ან დაგეგმილია, რომ დაფინანსდება) საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიერ და შესაბამისად, განსახლების პოლიტიკის ჩარჩო-დოკუმენტისა და განსახლების სამოქმედო გეგმების მომზადებაც შესაბამისი საფინანსო ინსტიტუტების პოლიტიკებისა და მოთხოვნების საფუძველზე ხდება. იმ შემთხვევაში, თუ პროექტში არ არის ჩართული ესა თუ ის საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტი, გამოიყენება არსებული საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც, როგორც წინა თავში აღვნიშნეთ, მეტად შეზღუდულია. ქვემოთ მოკლედ მიმოვიხილავთ იმ პროექტებს საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ჩართვითა და მათი ჩართულობის გარეშე, რომელთა განხორციელებას იძულებითი განსახლება მოჰყვა.

ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ძირითადი საექსპორტო ნავთობსადენისა და სამხრეთ კავკასიის გამსადენის მშენებლობის პროექტი (აზერბაიჯანი-საქართველო-თურქეთის მილსადენების სისტემა) ერთ-ერთი პირველი იყო საქართველოში განხორციელებული მასშტაბური პროექტებიდან, რომლის ფარგლებშიც განსახლების სამოქმედო გეგმა მომზადდა. პროექტი გულისხმობდა ნავთობისა და გაზის ტრანსპორტირებას მილსადენებით აზერბაიჯანიდან, საქართველოს გავლით, თურქეთში. პროექტს უძღვებოდა ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის მილსადენის კომპანიის სახელით ცნობილი საერთაშორისო კონსორციუმი, რომელშიც წამყვან როლს „ბრიტთმ პეტროლეუმ ამოკო“ თამაშობდა. პროექტის ხარჯების დაახლოებით 70%-ს ფარავდნენ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები (საერთაშორისო საფინანსო კორპორაცია და ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი) და სხვადასხვა ქვეყნების საექსპორტო-საკრედიტო სააგენტოები.

ასეთ მასშტაბურ პროექტს ბუნებრივია ჰქონდა ზეგავლენა კონკრეტული ადამიანების/კომუნების და თემების საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებებზე. შესაბამისად, მილსადენის კომპანიამ, მსოფლიო ბანკის იძულებითი განსახლების სფეროში სამოქმედო პოლიტიკის მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად, შეიმუშავა განსახლების სამოქმედო გეგმა. დოკუმენტის შემუშავების მიზანს წარმოადგენდა მიწის ჩამორთმევასთან და მასთან დაკავშირებული ქმედებებით გამოწვეული უარყოფითი ზემოქმედების შერბილება ან თავიდან აცილება და კომპენსაციების უზრუნველყოფა; თუმცა, პროექტის განხორციელების პროცესში მრავალჯერადად დაფიქსირდა საკმაოდ დიდი პრობლემები, როგორც განსახლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მდგომარეობის შემფასებელი ექსპერტთა ჯგუფების, ისე “მწვანე ალტერნატივას” მიერ, რომელიც მილსადენების პროექტის დაწყებისთანავე აწარმოებდა მის მონიტორინგს. პრობლემური საკითხები, მათ შორის, მოიცავდა: არაადეკვატურ კონსულტაციას დაზარალებულ თემებთან, საკუთრებისა და უფლებების არასათანადო ინვენტარიზაციას, არასათანადო/არასრულ კომპენსაციას, სამშენებლო სამუშაოების დაწყებას წინასწარი კომპენსაციის გარეშე, კერძო საკუთრებისა და საზოგადოებრივი ინფასტრუქტურისთვის მიყენებული მიანის აუნაზღაურებლობას და სხვა. ეს და სხვა სახის დარღვევები არაერთი დავის საგანი გახდა როგორც საქართველოს სასამართლოებში, ისე პროექტში ჩართული საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების საჩივრების განხილვის მექანიზმებში (საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციის ომბუდსმენი⁶³, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის საჩივრების განხილვის დამოუკიდებელი მექანიზმი⁶⁴).

ეს ანგარიში არ იძლევა მილსადენების პროექტის ფარგლებში განხორციელებულ განსახლებასთან დაკავშირებული პრობლემების დეტალური განხილვის შესაძლებლობას⁶⁵, მაგრამ ვფიქრობთ, ერთ ასპექტზე მაინც უნდა გავამახვილოთ ყურადღება, რომელიც მილსადენების პროექტს, გარკვეულწილად, მომდევნო ქვეთავში განხილულ შემთხვევებთან აკავშირებს⁶⁶: ბოტ მილსადენის კომპანიამ მილსადენების დერეფანში მოქცეული კერძო საკუთრებაში არსებული მიწების მესაკუთრეებისგან მიწა მოლაპარაკების საფუძველზე შეიძინა, თუმცა, მიწის შეძენის პროცესში, რა თქმა უნდა, აღმოჩნდნენ ისეთებიც, ვინც, სხვადასხვა მიზეზთა გამო, არ დათანხმდა საკუთრების გასხვისებას. ასეთ შემთხვევაში, კომპანიას უნდა გამოეყენებინა “აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ” კანონით განსაზღვრული

⁶³ იხ. http://www.cao-ombudsman.org/cases/default.aspx?region_id=2.

⁶⁴ იხ. <http://www.ebrd.com/pages/project/pcm/irmregister.shtml>.

⁶⁵ დეტალური ინფორმაცია ხელმისაწვდომია მწვანე ალტერნატივას გამოცემებში: www.greenalt.org.

⁶⁶ დეტალური ინფორმაციისთვის იხ. მწვანე ალტერნატივა. 2005. ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ნავთობსადენი რეცეპტი საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებისათვის სიღარიბის გასაზრდელად, ხელმისაწვდომია: www.greenalt.org.

პროცედურები და მოეპოვებინა მიწაზე საკუთრების უფლება ექსპროპრიაციის გზით. ნაცვლად ამისა, კომპანიამ მიმართა სასამართლოს, ასეთი სადავო მიწების/მესაკუთრეების მიმართ, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული სამეზობლო სამართლის ერთ-ერთი ნორმის - აუცილებელი გზის უფლების - გამოყენების მოთხოვნით⁶⁷. კომპანია ითხოვდა აუცილებელი გზის უფლებას⁶⁸ მიწის მესაკუთრეების ნაკვეთებზე ნავთობსადენისა და გაზსადენის მშენებლობისთვის და ამასთან, თანახმა იყო მესაკუთრეებისთვის გადაეხადა მიწის ნაყიდობის ფასი და არა კომპენსაცია მიყენებული მატერიალური და არამატერიალური ზიანისთვის. მიუხედავად მოთხოვნის აბსურდულობისა და სამართლებრივი ნორმის არასწორი გამოყენებისა, სასამართლოებმა ყველა შემთხვევაში დააკმაყოფილეს კომპანიის როგორც ეს მოთხოვნა, ისე მოთხოვნა გადაწყვეტილების დაუყოვნებლივ აღსრულების შესახებ და ამით ჩამოართვეს საკუთრების უფლება მიწის მესაკუთრეებს, თანაც, კომპენსაციის გარეშე.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მილსადენების პროექტი ერთ-ერთი პირველი იყო იმ მასშტაბურ პროექტებს შორის, რომელიც საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მონაწილეობით განხორციელდა საქართველოში და რომლისთვისაც მომზადდა განსახლების გეგმა (2002 წ.). მოგვიანებით, დაიგეგმა და განხორციელდა (ან ამჟამად დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესშია) არაერთი პროექტი ამ ინსტიტუტების მონაწილეობით, რომელთათვისაც ასევე მომზადდა განსახლების დოკუმენტები. ზოგიერთი მათგანი ქვემოთ მოკვლედა მიმოხილული⁶⁹.

2004 წლიდან სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია საქართველოს მთავრობის ერთ-ერთი პრიორიტეტია; ამ პრიორიტეტის შესასრულებლად საქართველოს მთავრობა გამოყოფს თანხებს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, თუმცა დაფინანსების დიდი წილი საერთაშორისო დონორებზე მოდის. 2004 წლიდან დღემდე სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია-მოდერნიზების პროექტების დაფინანსებაში მონაწილეობა მიიღეს მსოფლიო ბანკმა, აზიის განვითარების ბანკმა, იაპონიის საერთაშორისო თანამშრომლობის ბანკმა, იაპონიის საერთაშორისო თანამშრომლობის სააგენტომ და სხვა დონორებმა. შესაბამისად, პროექტები ამ საფინანსო ინსტიტუტების პოლიტიკების მოთხოვნათა შესაბამისად უნდა დაიგეგმოს და განხორციელდეს. პროექტებს, როგორც წესი, გეგმავს და ახორციელებს საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი⁷⁰, საქართველოს მთავრობასა და საფინანსო ინსტიტუტებს შორის დადებული შეთანხმებების საფუძველზე. პროექტების ფარგლებში განსახლების დოკუმენტების მომზადების საჭიროებისას, ამ სამუშაოს ასრულებენ უცხოური ან/და ქართული საკონსულტაციო კომპანიები ან მათი კონსორციუმები. ქვემოთ მოყვანილ ცხრილში მოცემულია ინფორმაცია საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე განთავსებული იმ ზოგიერთი პროექტის შესახებ, რომელთა ფარგლებშიც მომზადდა განსახლების დოკუმენტები⁷¹.

⁶⁷ 2005 წლისთვის მწვანე ალტერნატივას ხელთ არსებული ინფორმაციით, მსგავსი სარჩელები წარდგენილ იქნა რუსთავის 31 მიწის მესაკუთრის და ახალციხის რაიონში სამი მესაკუთრის წინააღმდეგ; თუმცა, არსებობდა ასევე ინფორმაცია, რომ ასეთი მესაკუთრეების რიცხვი გაცილებით მეტი იყო, ვინაიდან იგივე მექანიზმი გამოყენებული იქნა იმ მესაკუთრეების შემთხვევაშიც, რომლებიც პროექტის განხორციელების პერიოდში არ ცხოვრობდნენ საქართველოში. ამ უკანასკნელთა მიმართ სასამართლოების მიერ გამოტანილ იქნა დაუსწრებელი გადაწყვეტილებები.

⁶⁸ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 180-ე მუხლის თანახმად, აუცილებელი გზა პირმა შეიძლება მოითხოვოს იმ შემთხვევაში, თუ „მიწის ნაკვეთს არა აქვს ჯეროვანი გამოყენებისათვის აუცილებელი კავშირი საჯარო გზებთან, ელექტრო-, ნავთობის, გაზისა და წყალმომარაგების ქსელთან“. ასეთ შემთხვევაში, პირს (მიწის მესაკუთრეს) შეუძლია მეზობელს მოსთხოვოს, რომ მან ითმინოს მისი მიწის ნაკვეთის გამოყენება ამგვარი აუცილებელი კავშირის უზრუნველსაყოფად. ამავე მუხლის თანახმად, იმ მეზობლებს, რომელთა ნაკვეთებზეც გადის აუცილებელი გზა ან გაყვანილობა, უნდა მიეცეთ შესაბამისი კომპენსაცია. სხვა სიტყვებით, კოდექსის 180-ე მუხლში საუბარია არა საჯარო გზების ან ქსელის (მაგისტრალური მილსადენის) მშენებლობაზე, არამედ აუცილებელ კავშირზე არსებულ საჯარო გზებთან ან ქსელებთან.

⁶⁹ უნდა აღინიშნოს, რომ სამუხაროდ, არ არსებობს საინფორმაციო ბაზა, სადაც ორგანიზებულად იქნებოდა თავმოყრილი ინფორმაცია განვითარების იმ პროექტების შესახებ, რომელსაც განსახლება მოჰყვება და შესაბამისად შემუშავდა განსახლების დოკუმენტები. დაინტერესების შემთხვევაში, ინფორმაციის ძიება შესაძლებელია ან დამფინანსებელი საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ვებ-გვერდებზე ან განმარტაციულად სახელმწიფო უწყებების ვებ-გვერდებზე; ამ უკანასკნელთა შემთხვევაში, ეს ბევრად რთულია და ხოლო ინფორმაცია არასრულია.

⁷⁰ დეპარტამენტი გარკვეული პერიოდი შედიოდა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს შემადგენლობაში, ამჟამად კი, ის რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ექვემდებარება

⁷¹ დეპარტამენტის ვებ-გვერდზე 2012 წლის 20 ივნისის მდგომარეობით განთავსებულია 15-მდე პროექტის განსახლების დოკუმენტი (განსახლების პოლიტიკისა ჩარჩო-დოკუმენტი ან განსახლების სამოქმედო გეგმა), თუმცა უკიდურესად არაორგანიზებულად.

ცხრილი 1. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიერ დაფინანსებული სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია-მოდერნიზაციის ზოგიერთი პროექტი

#	პროექტის დასახელება / განსახლების დოკუმენტი	საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტი	პროექტის ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული მოსახლეობა და საკუთრება
1	საგზაო დერეფნის საინვესტიციო პროგრამა: ქობულეთის შემოვლითი გზის, ქობულეთი-ბათუმის მონაკვეთის და ბათუმის შემოვლითი გზის პროექტი: მონაკვეთი 2 - ქობულეთის შემოვლითი გზა (კმ 12+400 - კმ 31+259) ⁷² . ვებ-გვერდზე განთავსებულია პროექტის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიში (2012 წ., თებერვალი), რომელშიც აღნიშნულია, რომ მომზადებულია და დამოუკიდებელი ანგარიშის სახით წარმოდგენილია მინის შესყიდვისა და განსახლების გეგმა , თუმცა ასეთი ანგარიში ვებ-გვერდზე არ იქმნება. გზმ ანგარიშში წარმოდგენილია პროექტის ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული მოსახლეობისა და საკუთრების მოკლე აღწერა.	აზიის განვითარების ბანკი	700 მიწის ნაკვეთი 19 საცხოვრებელი სახლი 245 კომლი - 1248 პირი (ზეგავლენის სრული დახასიათებისთვის იხ. გზმ ანგარიში)
2	დეტალური პროექტი და სატენდერო დოკუმენტაცია - E60 ჩქაროსნული გზის რუისი - რიკოთის მონაკვეთის (კმ 95 - კმ 143) რეკონსტრუქციისათვის. სექცია 1, რუისი-აგარა (კმ 0.0 - კმ 19.0) განსახლების სამოქმედო გეგმა RAP-I (პროექტი)⁷³ (2011 წ., ივლისი)	მსოფლიო ბანკი, სავარაუდოდ, აზიის განვითარების ბანკი	237 მიწის ნაკვეთი 195 კომლი - 759 პირი (ზეგავლენის სრული დახასიათებისთვის იხ. გეგმა)
3	აღმოსავლეთ-დასავლეთის ავტომაგისტრალის გაუმჯობესების მესამე პროექტი: E-60 ჩქაროსნული მაგისტრალის სვენეთი-რიკოთის მონაკვეთის მოდერნიზაცია-მშენებლობა. განსახლების პოლიტიკის ჩარჩო-დოკუმენტი (2011წ., დეკემბერი) ⁷⁴	მსოფლიო ბანკი	დოკუმენტი განსაზღვრავს მინის შექმნის პრინციპებსა და პროცედურებს
4	აღმოსავლეთ-დასავლეთ მაგისტრალის E-60 რუისი-აგარის მონაკვეთის (95კმ -დან 114 კმ მდე) მოდერნიზების სამუშაოების გარემოზე ზემოქმედების შეფასება (2012 წ. იანვარი) გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშისა და განსახლების სამოქმედო გეგმის საჯარო განხილვის ოქმი განსახლების სამოქმედო გეგმა არ არის განთავსებული ⁷⁵	მსოფლიო ბანკი	237 მიწის ნაკვეთი 195 კომლი - 858 პირი (ზეგავლენის სრული დახასიათებისთვის იხ. გზმ ანგარიში)
5	შიდასახელმწიფობრივი და ადგილობრივი გზების მეორე პროექტი, SLRP II განსახლების პოლიტიკის ჩარჩო-დოკუმენტი (2012 წ., იანვარი) ⁷⁶	მსოფლიო ბანკი	დოკუმენტი განსაზღვრავს მინის შექმნის პრინციპებსა და პროცედურებს
6	საქართველოს აღმოსავლეთ-დასავლეთ (E-60) მაგისტრალის განახლებისა და რეკონსტრუქციის პროექტი ქუთაისის შემოვლითი გზის განსახლების სამოქმედო გეგმა (2011 წლის მარტი) ⁷⁷	იაპონიის საერთაშორისო თანამშრომლობის სააგენტო	423 მიწის ნაკვეთი 340 კომლი 2 სანარმო

⁷² იხ. <http://www.georoad.ge/?que=geo/projects&info=1626>

⁷³ იხ. <http://www.georoad.ge/?que=geo/projects&info=1518>.

⁷⁴ იხ. <http://www.georoad.ge/?que=geo/projects&info=1513>.

⁷⁵ იხ. <http://www.georoad.ge/?que=geo/projects&info=1512>.

⁷⁶ იხ. <http://www.georoad.ge/?que=geo/projects&info=1484>.

⁷⁷ იხ. <http://www.georoad.ge/?que=geo/projects&info=1275>.

2009 წელს განსახლების ჩარჩო-დოკუმენტი⁷⁸ და განსახლების სამოქმედო გეგმა⁷⁹ მომზადდა **თბილისის შემოვლითი რკინიგზის პროექტის** ფარგლებში. პროექტის განმახორციელებელი შპს „საქართველოს რკინიგზა“ ცდილობდა დაფინანსების მოპოვებას ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკისა და ევროპის საინვესტიციო ბანკისგან, ამდენად, დოკუმენტები ამ ბანკის მოთხოვნათა შესასრულებლად მომზადდა. პროექტი⁸⁰ გულისხმობს სარკინიგზო ინფრასტრუქტურის თბილისის ცენტრიდან ქალაქის ჩრდილოეთ ნაწილში გადატანას. პროექტი ამჟამად უკვე ხორციელდება და ამ პროცესში თავს იჩენს განსახლებასთან დაკავშირებული არაერთი პრობლემური საკითხი, მათ შორის, განსახლების საჭიროების არასათანადო შეფასება და არაადეკვატური კომპენსაცია⁸¹. ყურადსაღებია, რომ ეს ერთადერთი შემთხვევაა, როდესაც განსახლების ჩარჩო დოკუმენტი, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის ერთ-ერთი დანართის სახით, წარდგენილი იყო გარემოს დაცვის სამინისტროში ნებართვის მისაღებად წარსადგენ განაცხადთან/დოკუმენტებთან ერთად⁸².

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ პროექტებში საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ჩართულობის შემთხვევაში, განსახლების დოკუმენტების შიდაორგანიზაციული (საფინანსო ინსტიტუტში) განხილვა და მოწონება/დამტკიცება, ისევე როგორც შესრულების მონიტორინგი, ხორციელდება საფინანსო ინსტიტუტების პროცედურების შესაბამისად. რაც შეეხება მეორე - ქართულ მხარეს - ამ შემთხვევაში, აბსოლუტურად გაუგებარია, განხილვა-მოწონების რა პროცედურები უნდა გაიაროს დოკუმენტმა ან რომელი უწყებაა პასუხისმგებელი განსახლების გეგმით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების კონტროლზე. როგორც პრაქტიკიდან ჩანს, არსებობს სახელმწიფო უწყებებში ასეთი დოკუმენტების განხილვის და მოწონების პრაქტიკა, თუმცა, ის ბუნდოვანია და არ ეფუძნება ოფიციალურად დადგენილ პროცედურებს. ქვემოთ მოყვანილია მაგალითები, რომლებიც ადასტურებს ასეთი პრაქტიკის არსებობას.

აზიის განვითარების ბანკის მიერ მხარდაჭერილი "საქართველოს ურბანული მომსახურების გაუმჯობესების საინვესტიციო პროგრამა - პროექტი 1"-ის ფარგლებში დაგეგმილია **მესტიის წყალმომარაგების სისტემის გაუმჯობესების ქვე-პროექტის** განხორციელება. პროექტს ახორციელებენ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო და „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“. მესტიის წყალმომარაგების სისტემის გაუმჯობესების ქვე-პროექტი ითვალისწინებს განსახლებას და ამდენად, აზიის განვითარების ბანკის მოთხოვნათა შესაბამისად, მომზადდა მიწის შეძენისა და განსახლების გეგმა⁸³. გეგმა, ინგლისურ ენაზე, განთავსებულია აზიის განვითარების ბანკის ვებ-გვერდზე და მას წინ უძღვის საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის მოადგილის 2011 წ. 26 ივლისის #1623 წერილი (იხ. ჩანართი 1), რომელიც აუწყებს აზიის განვითარების ბანკის ურბანული განვითარების სპეციალისტს, რომ სამინისტრო იწონებს/ამტკიცებს მიწის შეძენისა და განსახლების გეგმას და აცნობებს, რომ საქართველოს მთავრობამ ასევე დაამტკიცა გეგმა, საქართველოს მთავრობის 2011 წლის ივლისის #1462 დადგენილებით. თავად საქართველოს მთავრობის დადგენილება დოკუმენტს არ ერთვის თან; ის არც „საკანონმდებლო მაცნეს“ და არც მთავრობის ოფიციალურ ვებ-გვერდებზე იძენება.

ჩანართი 1. საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის მოადგილის 2011 წ. 26 ივლისის #1623 წერილი აზიის განვითარების ბანკის ცენტრალური და დასავლეთ აზიის დეპარტამენტის ურბანული განვითარების სპეციალისტს.

⁷⁸ იხ. http://aarhus.ge/uploaded_files/0a041cd29d504680083180ad6bf2ff22.pdf.

⁷⁹ იხ. განსახლების სამოქმედო გეგმის დამატებითი შემაჯამებელი ანგარიში http://www.railway.ge/files/Proeqtebi/bypass/rap_geo.pdf.

⁸⁰ პროექტისა და პრობლემური საკითხების შესახებ დეტალური ინფორმაცია ხელმისაწვდომია მწვანე ალტერნატივას ვებგვერდზე: http://www.greenalt.org/Transparent_Aid/index.php?page=tbilisi&lng=ge_.

⁸¹ მაგალითისთვის, იხ. გაზეთი რეზონანსი. 2011 წ. 29 იანვარი. *უკმაყოფილო მესაკუთრეები და კმაყოფილი რკინიგზელები*; გაზეთი რეზონანსი - მთელი კვირა. 2012 წ. 4 ივნისი. *თბილისის შემოვლითი რკინიგზიდან 20-25 მეტრში: რა მოუვა ისედაც ავარიულ საცხოვრებელ სახლს, როდესაც გვერდით 70-80-ტონიანი ვაგონებისგან შემდგარი შემადგენლობა ჩაუვლის*.

⁸² იხ. <http://aarhus.ge/index.php?page=106&lang=geo#tbilisi2009>.

⁸³ იხ. http://www.adb.org/Documents/Resettlement_Plans/GEO/43405/43405-01-geo-rp-01.pdf.



საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და
ინფრასტრუქტურის სამინისტრო

MINISTRY OF REGIONAL DEVELOPMENT AND
INFRASTRUCTURE OF GEORGIA

N°1622.....

.....26.....07.....2011 წ.

To: Mr. Vijay Padmanabhan
Urban Development Specialist
Central and West Asia Department
Asian Development Bank

Subject: Loan No. 2749
Land Acquisition and Resettlement Plan for Mestia Water Supply Headworks

Dear Mr. Padmanabhan,

Please be informed that the Government of Georgia approved Land Acquisition and Resettlement Plan (LARP) prepared for the Mestia water supply headworks project by its Decree #1462 issued on July 20, 2011.

Herewith, the Ministry of Regional Development and Infrastructure of Georgia endorses the above mentioned LARP.

Attachment: Land Acquisition and Resettlement Plan (LARP)

Sincerely yours,

Deputy Minister

Lasha Mgeladze

საქართველო, თბილისი, 0160, აღ.კახაბერის გამზ. №12; ტელ.: (+995 32) 251-06-11; ფაქსი: (+995 32) 251-06-11
12, Al. Kazbegi ave. 0160 Tbilisi, Georgia; Tel.: (+995 32) 251-06-11; Fax: (+995 32) 251-06-11

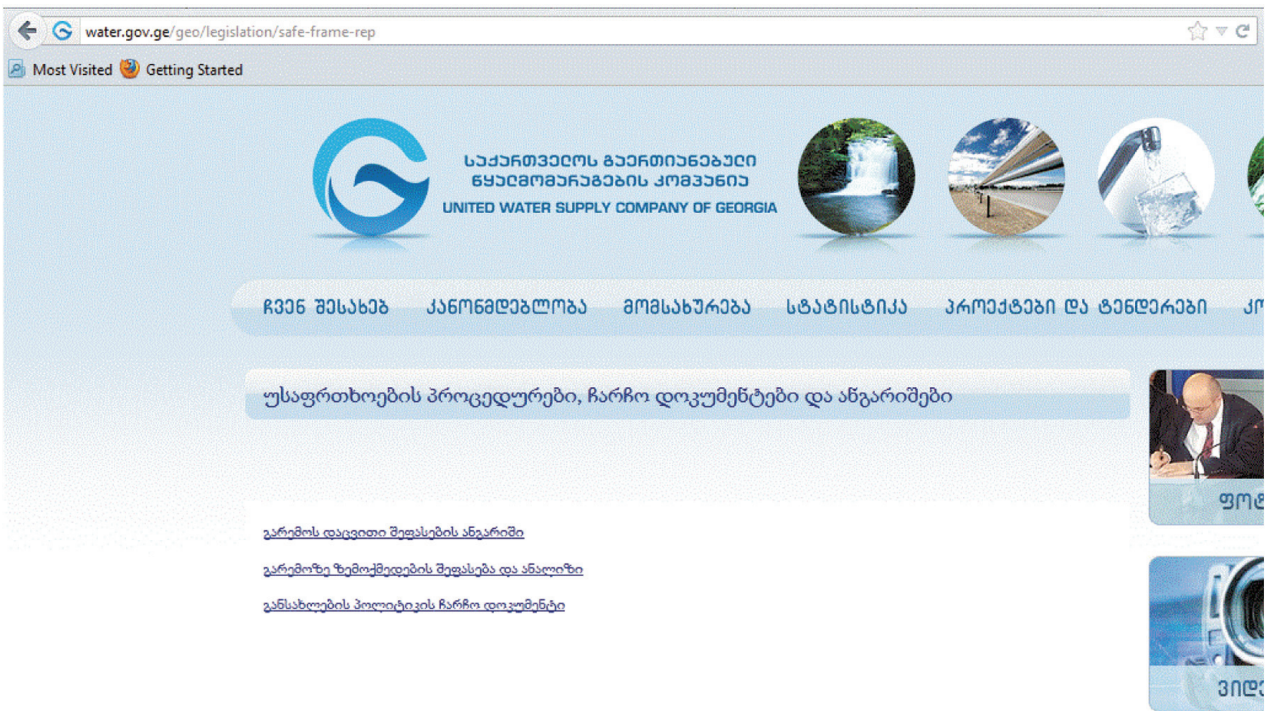
წყარო: Asian Development Bank, Land Acquisition and Resettlement Plan for Mestia Water Supply Headworks Project, 2011.

მიწის შეძენისა და განსახლების გეგმაში აღნიშნულია, რომ გარდა აზიის განვითარების ბანკის ვებ-გვერდისა, დოკუმენტი ქართულ ენაზე ასევე განთავსებული უნდა იყოს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის“ ვებ-გვერდზეც. ამჟამად ორგანიზაციის ვებ-გვერდზე ასეთი დოკუმენტი არ იძებნება. „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის“ ვებ-გვერდზე 2012 წლის 20 ივნისის მდგომარეობით იძებნება მხოლოდ **ურბანული მომსახურების გამჭობების საინვესტიციო პროგრამის** ფარგლებში მომზადებული განსახლების პოლიტიკის ჩარჩო დოკუმენტი (2010 წ. ნოემბერი)⁸⁴, რომელიც ინგლისურ ენაზე ასევე ხელმისაწვდომია აზიის განვითარების ბანკის ვებ-გვერდზე⁸⁵.

ჩანართი 2. „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის“ განსახლების პოლიტიკის ჩარჩო დოკუმენტი

⁸⁴ იხ. <http://water.gov.ge/uploads/safeguards/safege/gansaxleba.pdf>.

⁸⁵ იხ. http://www2.adb.org/Documents/Resettlement_Plans/GEO/43405/43405-01-geo-rfab.pdf.



წყარო: „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის“ ოფიციალური ვებ-გვერდი, 2012.

საინტერესოა, რომ განსახლების პოლიტიკის ჩარჩო დოკუმენტის თანახმად, დოკუმენტი მოამზადა „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიამ“ (როგორც საინვესტიციო პროგრამის განმახორციელებელმა სააგენტომ) და დაამტკიცა რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ (როგორც საინვესტიციო პროგრამის აღმასრულებელმა სააგენტომ). საგულისხმოა, რომ ამ შემთხვევაშიც, არც „საკანონმდებლო მაცნეს“, არც „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის“ და არც რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ვებ-გვერდზე დამტკიცების დამადასტურებელი სამართლებრივი აქტი არ იძებნება.

განსახლების დოკუმენტების განხილვა-მოწონება-დამტკიცების პრაქტიკას ადასტურებს კიდევ ერთი პროგრამის განსახლების დოკუმენტი, რომელიც აზიის განვითარების ბანკის მიერ მხარდაჭერილი **ურბანული ტრანსპორტის მდგრადი განვითარების პროგრამის** ფარგლებში მომზადდა. ამ პროგრამის მიზის შეძენისა და განსახლების ჩარჩო-დოკუმენტის თანახმად⁸⁶, დოკუმენტი მოამზადა საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდმა და მოიწონა/დაამტკიცა საქართველოს მთავრობამ („fully endorsed by the Government of Georgia“). აღსანიშნავია, რომ აზიის განვითარების ბანკი, მიზის შეძენისა და განსახლების ჩარჩო-დოკუმენტის მომზადებას და შემდგომ მისი მთავრობის მიერ დამტკიცებას, განიხილავს როგორც საქართველოს კანონმდებლობისა და ბანკის მოთხოვნებს შორის განსახლების სფეროში არსებული განსხვავებების აღმოფხვრის ინსტრუმენტს. ყურადსაღებია, ასევე, რომ დოკუმენტი ინგლისურ ენაზე განთავსებულია ბანკის ვებ-გვერდზე, მისი ქართულენოვანი ვერსია კი, არ იძებნება არც საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის და არც რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ვებ-გვერდებზე (2012 წლის 20 ივნისის მდგომარეობით)⁸⁷.

ამგვარად, როგორც არსებული პრაქტიკიდან ჩანს, განსახლების პოლიტიკის ჩარჩო-დოკუმენტებისა და განსახლების სამოქმედო გეგმების შემუშავება განვითარების პროექტებისათვის მზადდება მხოლოდ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მოთხოვნის საფუძველზე და მათ შესასრულებლად. ეს დოკუმენტები ეფუძნება ამ საფინანსო ინსტიტუტების იძულებითი განსახლების მიდგომებსა და პოლიტიკას. სხვა შემთხვევებში, როდესაც საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები არ არიან ჩართულნი პროექტში, განსახლების დოკუმენტები არ მზადდება, თუმცა ძალზე იშვიათ შემთხვევაში, როგორც წინა თავში ავლნიშნეთ, განსახლებასთან

⁸⁶ იხ. http://www2.adb.org/Documents/Resettlement_Plans/GEO/42414/42414-01-geo-rp.pdf.

⁸⁷ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი არაერთ პროექტს ახორციელებს, რომლებსაც მოჰყვება განსახლება, ხოლო განსახლებასთან დაკავშირებული ვებ-გვერდზე ხელმისაწვდომი დოკუმენტები მეტად არაორგანიზებულადაა განთავსებული. მაგალითად, „ქალაქ თელავის აღორძინების პროექტისა“ და „ქალაქ ყვარელის აღორძინების პროექტის“ განსახლების სამოქმედო გეგმები რატომღაც განთავსებულია „ფონდის შესახებ“ სექციის ქვე-სექციაში „სამოქმედო სახელმძღვანელო“ ყოველგვარი განმარტების ან თუნდაც დათარიღების გარეშე; ამავე დროს, სოფელ დართლოს ურბანული რეგენერაციის პროექტის, ასევე თბილისი-რუსთავის საავტომობილო გზის ფონიჭალა-რუსთავისა და თბილისი-ფონიჭალაა მონაკვეთების მშენებლობის მიზის შესყიდვისა და განსახლების გეგმები განთავსებულია „ფონდის შესახებ“ სექციის ქვე-სექციაში „განცხადებები“. აქვეა განთავსებული ზოგიერთი გარემოსდაცვითი კვლევა. იხ. <http://mdf.ge/geo/>.

დაკავშირებული საკითხები გვხვდება გარემოს დაცვის სამინისტროსგან ამა თუ იმ საქმიანობაზე გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის / ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის მოსაპოვებლად მომზადებულ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშებში. ზემოთ უკვე ვახსენეთ ერთადერთი შემთხვევა - **თბილისის შემოვლითი რკინიგზის პროექტი** - როდესაც განსახლების ჩარჩო დოკუმენტი თანდართული იყო გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშს. ქვემოთ განხილულია კიდევ ორი შემთხვევა, როდესაც განსახლების საკითხები მოკლედ იყო განხილული თავად გზმ ანგარიშში.

საავტომობილო გზების დეპარტამენტი გეგმავს **მესტიის შემოვლითი გზისა და ხიდის მშენებლობის პროექტის** განხორციელებას. პროექტის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშში (2011 წ. ივნისი)⁸⁸ ერთი მცირე ქვეთავი ეთმობა მიწის შესყიდვისა და განსახლების საკითხებს, სადაც აღნიშნულია, რომ პროექტის გეგავლენის ქვეშ ექცევა 13 მიწის ნაკვეთი, რომელთაგან 10 კერძო და 3 სახელმწიფო საკუთრებაშია. იქვე აღწერილია მიყენებული ზიანის კომპენსაციის მექანიზმები.

საავტომობილო გზების დეპარტამენტის **სოფელ ანაკლიასა და სოფელ განმუხურს შორის დამაკავშირებელი საავტომობილო გზისა და მდ. ენგურზე სახიდე გადასასვლელის მშენებლობის პროექტისთვის** მომზადებულ „გარემოზე ზემოქმედების შეფასების“ ანგარიშში (2010 წ.)⁸⁹ ასევე ეთმობა ერთი თავი პროექტის ზემოქმედებას სოციალურ გარემოზე, სადაც ზოგადად აღწერილია პროექტის სოციალურ გარემოზე გეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგია, გეგავლენის ქვეშ მოქცეული საკუთრება (მაგალითად, აღნიშნულია, რომ პროექტის გეგავლენის ქვეშ ექცევა 21 კომლის საკუთრება) და კომპენსირების მექანიზმები.

ზოგადად, უნდა აღინიშნოს, რომ როდესაც გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშებში ასახულია განსახლების საკითხები ან სხვა სოციალური ხასიათის ვალდებულებები (მაგალითად, დასაქმების), ამ ვალდებულებების შესრულების სახელმწიფო კონტროლი პრაქტიკულად არ ხორციელდება. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშში ასახული ვალდებულებების და გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის / ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის პირობების შესრულებაზე კონტროლი გარემოს დაცვის სამინისტროს და 2011 წლის გაზაფხულზე გატარებული ინსტიტუციური რეფორმების შემდეგ, ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს კომპეტენციაა; თუმცა, ეს უწყებები, თავისი უფლებამოსილებების ფარგლებში, აკონტროლებენ გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვასთან და სარგებლობასთან დაკავშირებულ საკითხებს, საკუთრების და სოციალური ხასიათის საკითხები მათ კონტროლს მიღმა რჩება.

5.2 ექსპროპრიაცია

როგორც უკვე აღინიშნა, იმ შემთხვევაში, თუ მოლაპარაკების საფუძველზე ვერ იქნა მიღწეული შეთანხმება მესაკუთრესთან საკუთრების გასხვისებაზე და ამავე დროს, სახეგა პროექტის განხორციელების აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება, „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი ითვალისწინებს საკუთრების ჩამორთმევის (ექსპროპრიაციის) შესაძლებლობას და განსაზღვრავს ექსპროპრიაციის წესებს. ქვემოთ მოკლედაა განხილული ექსპროპრიაციის შემთხვევები კანონის ამოქმედებიდან დღემდე. მიმოხილვა ემყარება ამა თუ იმ პროექტის საჭიროებისთვის საკუთრების ექსპროპრიაციის მიზნით გამოცემული იმ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ანალიზს, რომელიც გამოქვეყნებულია „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ ვებ-გვერდზე.

ქვემოთ წარმოდგენილ მე-2 ცხრილში ჩამოთვლილია ის აქტები, რომელიც გამოქვეყნებულია / იძენება „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ ვებ-გვერდზე. სავარაუდოა, რომ ეს არ არის საკუთრების ექსპროპრიაციის საკითხზე გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ამომწურავი სია, ვინაიდან ბოლო წლებში ჩამოყალიბებული მეტად სამწუხარო პრაქტიკის გამო (რომელიც არ ეფუძნება რაიმე სამართლებრივ ნორმებს), არც ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში და არც სხვა საშუალებებში (მაგალითად, ვებ-გვერდებზე) აღარ ქვეყნდება საქართველოს პრეზიდენტის, მთავრობის თუ მინისტრის მიერ გამოცემული ყველა აქტი; ამასთან, შერჩევის პრინციპი, აბსოლუტურად ბუნდოვანია. ქვემოთ წარმოდგენილ ცხრილში, მაგალითად, მოყვანილია ერთი აქტი, რომელიც არ არის გამოქვეყნებული „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ ვებ-გვერდზე, თუმცა ამ აქტის გამოცემის ფაქტი დასტურდება სხვა წყაროდან.

⁸⁸ ob. http://aarhus.ge/uploaded_files/32c82c04880f47b13e048c581092ea3a873ff4e982f552924781e978a0673c7e.pdf.

⁸⁹ ob. <http://www.georoad.ge/uploads/GanmukhuriEIA.pdf>.

ცხრილი 2. საკუთრების ექსპროპრიაციის შესახებ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები

#	სამართლებრივი აქტის დასახელება	ექსპროპრიატორი	პროექტი, რომლისთვისაც განხორციელდა ექსპროპრიაცია	დაზარალებულთა რაოდენობა, ჩამორთმეული ქონება
1	საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წლის 20 მარტის #116 ბრძანებულება „ბათუმი-ქობულეთის საავტომობილო გზისა და გვირაბის მშენებლობის უზრუნველყოფის შესახებ“	აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრთა საბჭო	ბათუმი-ქობულეთის მონაკვეთზე საავტომობილო გზისა და გვირაბის მშენებლობა	არ არის დაკონკრეტებული
2	საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წლის 27 მაისის #263 ბრძანებულება „წმიდა სამების საკათედრო ტაძრის მშენებლობისათვის გამოყოფილი მიწის ნაკვეთის სრულიად საქართველოს საპატრიარქოსათვის გადაცემის და ამასთან დაკავშირებულ გადაუდებელ ღონისძიებათა შესახებ“	არ არის ნათელი	თბილისში, ელიას მთაზე წმიდა სამების საკათედრო ტაძრის მშენებლობა	2 ფიზიკური პირი საცხოვრებელი სახლები ⁹⁰
3	საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 17 ოქტომბრის #588 ბრძანებულება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება – საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი	თბილისი-სენაკი-ლესელიძის საავტომობილო გზის 27-43 კმ (ნატახტარი-აღაიანი) მონაკვეთის ჩქაროსნულ ავტომობილსა და რეკონსტრუქცია-მოდერნიზაცია (მშენებლობა)	1 ფიზიკური პირი მიწა, მშენებარე საცხოვრებელი სახლი, მრავალწლიანი ნარგავები და სხვა უძრავი ქონება
4	საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 30 ივლისის #455 ბრძანებულება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ქ. თბილისის მერიისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	ქალაქ თბილისის მერია	საკაპის მოედანსა და შარტავას ქ. №7-ში მდებარე შენობას შორის არსებული ტერიტორიის გამოყენება სატრანსპორტო საშუალებების პარკირებისათვის (შარტავას ქუჩა №7-ში მდებარე შენობაში ქ. თბილისის მერიის ადმინისტრაციის განთავსებით გამოწვეული ტრანსპორტის მოძრაობის ინტენსივობის ზრდის პრობლემის მოსაგვარებლად)	1 ფიზიკური პირი მიწა
5	საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 9 დეკემბრის #917 ბრძანებულება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროსათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო	სამცხე-ჯავახეთის საავტომობილო გზის რეაბილიტაციის პროექტი	4 ფიზიკური პირი მიწა, მრავალწლიანი ნარგავები, სხვა უძრავი ქონება
6	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის #1-1/769 2011 წლის 20 მაისის ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ქალაქ ბათუმის მერიისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	ქალაქ ბათუმის მერია	ქ. ბათუმში საავტომობილო გზის გაგრძელება-გაფართოების მშენებლობის პროექტი	70 ფიზიკური პირი 3 იურიდიული პირი მიწა და შენობა-ნაგებობები

⁹⁰ როგორც ბრძანებულებიდან ჩანს, პროექტის ზეგავლენის ქვეშ მოექცა ასევე 98-ე საშუალო სკოლის, მოსწავლე ახალგაზრდობის ცენტრისა და საბავშვო ბაგა-ბაღის შენობები და რადიოლოკაციური ანძა.

#	სამართლებრივი აქტის დასახელება	ექსპროპრიატორი	პროექტი, რომლისთვისაც განხორციელდა ექსპროპრიაცია	დაზარალებულთა რაოდენობა, ჩამორთმეული ქონება
7	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 28 თებერვლის #1-1/309 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ქალაქ ბათუმის მერიისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	ქალაქ ბათუმის მერია	ქ. ბათუმში საავტომობილო გზის გაგრძელება-გაფართოების მშენებლობის პროექტი	უცნობია - ბრძანებაში არ არის ჩამოთვლილი არც პირები და არც საკუთრება; ბრძანებას არ აქვს დანართი. სავარაუდოდ, 2 ან 2-ზე მეტი ფიზიკური და 1 ან ერთზე მეტი იურიდიული პირი ⁹¹
8	საქართველოს პრეზიდენტის 2010 წლის 24 სექტემბრის #778 ბრძანებულება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ქ.ბათუმის მერიისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	ქალაქ ბათუმის მერია	ქ. ბათუმში აღმაშენებლის ქუჩისა და აეროპორტის გზატკეცილს შორის არსებულ ნაწილში ბაგრატიონის ქუჩაზე გამავალი საავტომობილო გზის გაგრძელება-გაფართოების მშენებლობა	12 ფიზიკური პირი 1 იურიდიული პირი მინა და მრავალწლიანი ნარგავები
9	საქართველოს პრეზიდენტის 2010 წლის 26 აპრილის #253 ბრძანებულება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ქ. ბათუმის მერიისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	ქალაქ ბათუმის მერია	ქ. ბათუმში შერიფ ხიმშიაშვილის ქუჩაზე გამავალი საავტომობილო გზის მშენებლობა	80 ფიზიკური პირი მინა, შენობა-ნაგებობები და მრავალწლიანი ნარგავები
10	საქართველოს პრეზიდენტის 2010 წლის 22 იანვრის #45 ბრძანებულება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ქ. ბათუმის მერიისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 14 დეკემბრის #921 ბრძანებულებაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“	ქალაქ ბათუმის მერია	ქ. ბათუმში შერიფ ხიმშიაშვილის ქუჩაზე გამავალი საავტომობილო გზის მშენებლობა	16 ფიზიკური პირი მინა, შენობა-ნაგებობები და მრავალწლიანი ნარგავები
11	საქართველოს პრეზიდენტის 2010 წლის 15 იანვრის #28 ბრძანებულება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ქ. ბათუმის მერიისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	ქალაქ ბათუმის მერია	ქ. ბათუმში შერიფ ხიმშიაშვილის ქუჩაზე გამავალი საავტომობილო გზის მშენებლობა	74 ფიზიკური პირი მინა, შენობა-ნაგებობები და მრავალწლიანი ნარგავები
12	საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 14 დეკემბრის #921 ბრძანებულება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ქ. ბათუმის მერიისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	ქალაქ ბათუმის მერია	ქ. ბათუმში შერიფ ხიმშიაშვილის ქუჩაზე გამავალი საავტომობილო გზის მშენებლობა	102 ფიზიკური პირი მინა, შენობა-ნაგებობები და მრავალწლიანი ნარგავები
13	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 21 ივნისის #1-1/1035 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის შპს „საქართველოს რკინიგზისათვის“ ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	შპს „საქართველოს რკინიგზა“	თბილისის შემოვლითი რკინიგზის მშენებლობის პროექტი	უცნობია - ბრძანებაში არ არის ჩამოთვლილი არც პირები და არც საკუთრება; ბრძანებას არ აქვს დანართი
14	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 15 ივნისის #1-1/928 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის შპს „საქართველოს რკინიგზისათვის“ ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	შპს „საქართველოს რკინიგზა“	თბილისის შემოვლითი რკინიგზის მშენებლობის პროექტი	უცნობია - ბრძანებაში არ არის ჩამოთვლილი არც პირები და არც საკუთრება; ბრძანებას არ აქვს დანართი

⁹¹ ამ ვარაუდის შესაძლებლობას იძლევა ბათუმის მერიის მიერ თავის ვებ-გვერდზე გამოქვეყნებული 2011 წ. 10 ივნისით დათარიღებული შემდეგი დოკუმენტი: „ინფორმაცია (ბაგრატიონის ქუჩაზე გამავალი საავტომობილო გზის გაგრძელების მშენებლობისათვის, რომლის შედეგად საავტომობილო გზა სრულად გაივლის ბაგრატიონის ქუჩას, გადაკვეთს შავშეთის ქუჩას, ასევე სრულად გაივლის ერისთავის ქუჩას, გადაკვეთს მაიაკოვსკის ქუჩას, გაივლის გოგოლის ქუჩას და შეუერთდება ნონეშვილის ქუჩას, ხოლო ნონეშვილის ქუჩის გავლით საავტომობილო გზა შეუერთდება თამარ მეფის გამზირს, სავარაუდოდ საექსპროპრიაციო ქონების, ასევე აღნიშნული პროექტის, მისი განხორციელების ფარგლებსა და ტერიტორიის მოკლე აღწერის შესახებ)“. იხ. <http://batumi.ge/ge/index.php?page=shownews&id=870>

#	სამართლებრივი აქტის დასახელება	ექსპროპრიატორი	პროექტი, რომლისთვისაც განხორციელდა ექსპროპრიაცია	დაზარალებულთა რაოდენობა, ჩამორთმეული ქონება
15	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 1 მარტის #1-1/327 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის შპს „საქართველოს რკინიგზისათვის“ ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	შპს „საქართველოს რკინიგზა“	თბილისის შემოვლითი რკინიგზის მშენებლობის პროექტი	უცნობია - ბრძანებაში არ არის ჩამოთვლილი არც პირები და არც საკუთრება; ბრძანებას არ აქვს დანართი 68 ფიზიკური პირი, მიწა, ნაგებობები, მრავალწლიანი ნარგავები ⁹²
16	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 18 იანვრის #1-1/38 ბრძანება ⁹³	შპს „საქართველოს რკინიგზა“	თბილისის შემოვლითი რკინიგზის მშენებლობის პროექტი	41 ფიზიკური პირი მიწა, ნაგებობები, მრავალწლიანი ნარგავები
17	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2010 წლის 6 დეკემბრის #1-1/1910 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის შპს „საქართველოს რკინიგზისათვის“ ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	შპს „საქართველოს რკინიგზა“	თბილისის შემოვლითი რკინიგზის მშენებლობის პროექტი	უცნობია - ბრძანებაში არ არის ჩამოთვლილი არც პირები და არც საკუთრება; ბრძანებას არ ერთვის დანართი, თუმცა ტექსტიდან ჩანს, რომ ბრძანებას აქვს დანართი.
18	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2012 წლის 23 იანვრის #1-1/194 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	ყარსი-ახალქალაქის რკინიგზის მაგისტრალის მშენებლობის პროექტი	1 ფიზიკური პირი მიწა
19	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 22 სექტემბრის #1-1/1849 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსათვის, ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	ყარსი-ახალქალაქის რკინიგზის მაგისტრალის მშენებლობის პროექტი	1 ფიზიკური პირი მიწა
20	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 1 მარტის #1-1/323 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	ყარსი-ახალქალაქის რკინიგზის მაგისტრალის მშენებლობის პროექტი	1 ფიზიკური პირი მიწა
21	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2010 წლის 6 დეკემბრის #1-1/1901 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	ყარსი-ახალქალაქის რკინიგზის მაგისტრალის მშენებლობის პროექტი	2 ფიზიკური პირი მიწას

⁹² მართალია აქტი გამოქვეყნებულია „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ ვებ-გვერდზე, მაგრამ არ არის გამოქვეყნებული დანართი. მესაკუთრეთა და სავარაუდო საექსპროპრიაციო ქონების იდენტიფიცირების საშუალებას იძლევა შპს „საქართველოს რკინიგზის“ მიერ 2011 წ. 3 მარტს გაზეთში „24 საათი“ გამოქვეყნებული განცხადება სათაურით: „განცხადება ქვეყნდება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტისა და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 01 მარტის #1-1/327 ბრძანების საფუძველზე“ და ამ განცხადების დანართი, სადაც ჩამოთვლილია მესაკუთრეები და სავარაუდო საექსპროპრიაციო ქონება.

⁹³ აქტი არ არის გამოქვეყნებული „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ ვებ-გვერდზე, მაგრამ აქტი მოხსენიებულია შპს „საქართველოს რკინიგზის“ მიერ 2011 წ. 28 იანვარს გაზეთში „24 საათი“ გამოქვეყნებულ განცხადებაში სათაურით: „განცხადება ქვეყნდება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტისა და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 18 იანვრის #1-1/38 ბრძანების საფუძველზე“. ამ განცხადების დანართშია ჩამოთვლილი მესაკუთრეები და სავარაუდო საექსპროპრიაციო ქონება.

ცხრილში წარმოდგენილი ინფორმაციიდან ნათელია, რომ ექსპროპრიაციის პრაქტიკულად ყველა შემთხვევა, გარდა ერთისა, დაკავშირებულია სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის პროექტებთან; გამოწვევისა და საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წლის 27 მაისის #263 ბრძანებულება, რომელიც თბილისში სამების საკათედრო ტაძრის მშენებლობას ეხება. მაშინ, როდესაც საავტომობილო გზის ან რკინიგზის მშენებლობა, კანონით განსაზღვრულ საქმიანობათა (სამუშაოთა) ჩამონათვალში ხვდება, სადავოა, შეიძლება, თუ არა რელიგიური დანიშნულების შენობის მშენებლობა ჩაითვალოს აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებად.

ზემოთ მოყვანილი ცხრილიდან ასევე ჩანს, რომ დაზარალებულთა დიდი ნაწილი მოდის სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის იმ პროექტებზე, რომლებიც ურბანულ ტერიტორიებზე (ბათუმსა და თბილისში) ხორციელდება. ცხრილში მოყვანილი 21 აქტიდან უმრავლესობა - 7, ეხება ბათუმში საავტომობილო გზის მშენებლობის პროექტს, 5 - თბილისის შემოვლითი რკინიგზის პროექტს და 4 - ყარსი-ახალქალაქის რკინიგზის მშენებლობის პროექტს.

ცხრილში წარმოდგენილი აქტების განხილვისას, უპირველეს ყოვლისა, უნდა გავიხსენოთ, რომ „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონით, ექსპროპრიაციაზე გადაწყვეტილება მიიღება ორ ეტაპად: პირველ ეტაპზე ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრმა ბრძანებით უნდა განსაზღვროს აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ექსპროპრიაციის **გარდაუვალობა** და სუბიექტი, რომელსაც **შეიძლება მიენიჭოს** ექსპროპრიაციის უფლება. საბოლოო გადაწყვეტილებას ექსპროპრიაციის აუცილებლობაზე და იმ პირზე, რომელსაც უნდა მიენიჭოს ექსპროპრიაციის უფლება, იღებს რაიონული (საქალაქო) სასამართლო. ცხრილში წარმოდგენილი პრაქტიკულად ყველა აქტი, გარდა პირველი ორისა (რომლებიც, ზოგადად, მეტად ბუნდოვან ფორმულირებებს მოიცავენ), **პირდაპირ ანიჭებს** კონკრეტულ ორგანოს / ორგანიზაციას ექსპროპრიაციის უფლებას და ამით ენიშნაღმდეგება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონს. გარდა ამისა, ასეთი პრაქტიკით კნინდება ექსპროპრიაციის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სასამართლოს როლიც; გამოდის, რომ სასამართლო მხოლოდ და მხოლოდ ადასტურებს საქართველოს პრეზიდენტის ან ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის გადაწყვეტილებას.

რაც შეეხება ექსპროპრიაციის გარდაუვალობის დადგენას, ცხრილში მოყვანილი ყველა აქტი ამ საკითხს მეტად ზერულად უდგება და ექსპროპრიაციის გარდაუვალობის არანაირ დასაბუთებას არ იძლევა. ერთსა და იმავე პროექტზე გამოცემული აქტების სიმრავლე ასევე მეტყველებს იმაზე, რომ ექსპროპრიაციის აუცილებლობა არ არის თავიდანვე, პროექტის დაგეგმვის საწყის ეტაპზე, სათანადოდ შესწავლილი, რომ არაფერი ვთქვათ ალტერნატივების და ექსპროპრიაციის თავიდან აცილების შესაძლებლობების გამოვლენაზე.

ცხრილში მოყვანილ აქტებთან დაკავშირებით, საინტერესოა, აღინიშნოს, რომ ოთხ შემთხვევაში (ყარსი-ახალქალაქის რკინიგზის მაგისტრალის მშენებლობის პროექტი) საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო თავის თავს ანიჭებს ექსპროპრიაციის უფლებას. აღსანიშნავია, ასევე, რომ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის მიერ თბილისის შემოვლითი რკინიგზის მშენებლობის პროექტთან დაკავშირებით გამოცემულ არცერთ აქტში არ არის ჩამოთვლილი სავარაუდო საექსპროპრიაციო ქონება და მესაკუთრეები (როგორც ეს სხვა შემთხვევებშია). დასაშვებია, რომ ამ აქტებს აქვთ დანართები და ისინი არ არის გამოქვეყნებული „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ ვებ-გვერდზე.

5.3 მიწის საკუთრების და სარგებლობის უფლებების შელახვა

უკანასკნელი წლების განმავლობაში ტურიზმისა და ტურიზმის ხელშეწყობის ინფრასტრუქტურის განვითარება საქართველოს ხელისუფლების მიერ დასახულ უმთავრეს პრიორიტეტებს შორისაა. საქართველოს პრეზიდენტმა და მთავრობამ არაერთი მსხვილმასშტაბიანი პროექტი წამოიწყო; უკვე მიმდინარეობს და ასევე დაგეგმილია მსხვილმასშტაბიანი ინფრასტრუქტურული თუ ტურისტული საინვესტიციო პროექტების განხორციელება ე.წ. თავისუფალ ტურისტულ ზონებად გამოცხადებულ ტერიტორიებსა (ანაკლია-ზუგდიდი, ქობულეთი) და ტურისტულად მიმზიდველ ადგილებში (მესტია, გონიო, საირმე, ბახმარო).

გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოში ტურიზმის სექტორში დაგეგმვა პრაქტიკულად არ ხდება - მიუხედავად იმისა, რომ ტურიზმის განვითარება ითვლება პრიორიტეტულ მიმართულებად, საქართველოში დღემდე არ არსებობს ტურიზმის განვითარების ეროვნული სტრატეგია, ეროვნული, რეგიონული ანდა ლოკალური გეგმები. კონკრეტული პროექტების ინიციატორებად, როგორც წესი, საქართველოს პრეზიდენტი და საქართველოს მთავრობა გვევლინებიან; სამთავრობო უწყებები შემდგომ ან თავად ახორციელებენ ამ პროექტებს ან ცდილობენ მოიზიდონ კერძო ინვესტიცია და ამ მიზნით, „ხელშეწყობ“ დონისძიებებსაც ახორციელებენ. ტურიზმის ინფრასტრუქტურის პროექტების განხორციელება, ბუნებრივია, მოითხოვს მიწას, რომელიც ხშირ შემთხვევაში, კერძო საკუთრებაშია ან სარგებლობაშია. ხშირია შემთხვევები, როდესაც, სხვადასხვა მიზეზთა

გამო (მათ შორის, საჯარო რეესტრში ქონების რეგისტრაციის არასავალდებულობის და სარეგისტრაციო მომსახურებაზე შეზღუდული ხელმისაწვდომობის გამო), მიწის მესაკუთრეებსა და მოსარგებლებს არ აქვთ საჯარო რეესტრში დარეგისტრირებული მიწაზე (და სხვა ქონებაზე) უფლებები. გარდა ამისა, როგორც გემოთ ვნახეთ, იძულებითი განსახლების სფეროში მოქმედი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩო მეტად ფრაგმენტულია და არ უზრუნველყოფს მოქალაქეების უფლებებისა და ინტერესების სრულფასოვან დაცვას განვითარების პროექტების დაგეგმვისა და განხორციელებისას. შედეგად, ბოლო წლებში გახშირდა ტერიტორიის ხელშეწყობი (და ზოგადად, განვითარების) პროექტების განხორციელებისას მოქალაქეთა უფლებების შელახვის ფაქტები. ქვემოთ განხილულია 2010-2012 წლებში არასამთავრობო ორგანიზაციათა მიერ დაფიქსირებული და შესწავლილი შემთხვევები⁹⁴, ასევე ქართულ მედიაში გაშუქებული შემთხვევები, რომლებიც, სხვა პრობლემურ საკითხებთან ერთად, ნათლად წარმოაჩენენ იძულებითი განსახლების ისეთი პოლიტიკისა და სტანდარტების მიღების აუცილებლობას, რომელიც შესაბამისობაში იქნება ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო მოთხოვნებთან.

ტრადიციული საკუთრების უფლების ხელყოფა მესტიაში⁹⁵

საქართველოს პრეზიდენტის განცხადებებს გემო სვანეთში, კონკრეტულად კი, მესტიაში ტერიტორიის განვითარების უდიდეს პოტენციალზე, 2010 წელს მოჰყვა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს განცხადება გემო სვანეთში ტურისტული ინფრასტრუქტურის განვითარების შესახებ. შედეგად, მთავრობამ დაიწყო გემო სვანეთში ძირითადი ინფრასტრუქტურის მოწყობაზე ზრუნვა - მესტიაში აშენდა ახალი აეროპორტი და თვითმფრინავის ასაფრენი ბილიკი, გაკეთდა ჰანჯალის სათხილამურო კომპლექსისკენ მიმავალი 8 კმ-იანი გზა, აშენდა და მოეწყო 1400 მეტრის სიგრძის სათხილამურო ტრასა და საბაგირო, განახლდა მესტიის ცენტრი, დაიწყო ზუგდიდი-ჭვარი-მესტია-ლასდილის საავტომობილო გზის მშენებლობა და სხვა. მთავრობის მოსაზრებით, სწორედ ძირითადი ინფრასტრუქტურის მოწყობით და გაუმჯობესებით უნდა შეეწყოს ხელი ტურისტების მოზიდვას და ზოგადად, ტერიტორიის განვითარებას სვანეთში.

უნდა აღინიშნოს, რომ გემო სვანეთში ადგილობრივი მოსახლეობის შემოსავლის ძირითადი წყარო სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობაა, კერძოდ, მესაქონლეობა და მიწათმოქმედება; რეგიონის მცირემნიშვნეობის გამო, მოსახლეობა მიწაზე ძალზე დამოკიდებულია. გასათვალისწინებელია, რომ სვანეთში, ისევე როგორც საქართველოს მაკროეკონომიკაში, მიწის ნაკვეთების ოფიციალური რეგისტრაცია, პრაქტიკულად, არასდროს ხდებოდა. ადგილობრივი მოსახლეობა, წინაპრების შეთანხმების საფუძველზე გადახანილებულ მიწის ნაკვეთებს (და ხშირად ტყის უბნებს) საუკუნეების მანძილზე ფლობდა და განკარგავდა. უმეტეს შემთხვევაში, სწორედ ასეთ, ტრადიციულ საკუთრებაში მყოფ მიწებზე (ძირითადად, სათიბებსა და საძოვრებზე) განხორციელდა ინფრასტრუქტურული პროექტები მესტიაში, მესაკუთრეებისა და მოსარგებლების ინფორმირების, მათგან თანხმობის მიღებისა და ყოველგვარი წინასწარი კომპენსაციის გარეშე.

მიუხედავად იმისა, რომ მესტიის მაცხოვრებელთა უმრავლესობა დღემდე დარწმუნებულია ტრადიციული საკუთრების მართლზომიერებაში, მიწაზე თავისი უფლებების დაცვის მიზნით, ბევრმა გადაწყვიტა მიწის საჯარო რეესტრში დარეგისტრირება, თუმცა, არაერთ საკანონმდებლო, ადმინისტრაციულ თუ ხელოვნურ ბარიერს წააწყდა.

როგორც აღმოჩნდა, მოქმედი კანონმდებლობით საკუთრების უფლების ლეგალიზების ორი საფუძვლიდან - "თვითნებური დაკავება" და "მართლზომიერი ფლობა" - უმრავლეს შემთხვევაში, ვერცერთი ვერ ესადაგება მესტიაში გავრცელებულ საკუთრების ფორმას - ტრადიციულ საკუთრებას⁹⁶. იმ შემთხვევაში, როდესაც შესაძლებელი იყო „მართლზომიერი ფლობის“ საფუძვლით ქონების ლეგალიზება, საჯარო რეესტრი უარს აცხადებდა რეგისტრაციაზე და მიწის ნაკვეთის ელექტრონული ამომვითი ნახაზების წარდგენას მოითხოვდა, მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობით, მიწის ნაკვეთის ელექტრონული ვერსიის წარდგენა სავალდებულო არ იყო. მესტიის არაერთმა მაცხოვრებელმა შეძლო და გასწია ელექტრონული ამომვითი ნახაზის მომზადების ხარჯები და კვლავ მიმართა საჯარო რეესტრს საკუთრების უფლების დასარეგისტრირებლად, თუმცა, ამჯერად,

⁹⁴ 2011 წელს ფონდის „ღია საზოგადოება - საქართველო“ ინიციატივითა და ფინანსური მხარდაჭერით, დაიწყო პროექტი „საკუთრების უფლების დაცვის ხელშეწყობა ახალ ტურისტულ ზონებში“. პროექტს ახორციელებს ოთხი არასამთავრობო ორგანიზაცია: ასოციაცია „მწვანე ალტერნატივა“, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“ და „საქართველოს რეგიონული მედიის ასოციაცია“. პროექტის მიზანია საკუთრების უფლების დაცვის ხელშეწყობა ახალ ტურისტულ რეგიონებში, კანონით, კონსტიტუციითა და საერთაშორისო ნორმებით აღიარებული საკუთრების უფლებისა და გარანტიების პრაქტიკაში დანერგვის ხელშეწყობა, საკუთრების ხელყოფის საფრთხეების შემცირება და მოსახლეობის საკუთრების უფლების დაცვის ხარისხის გაუმჯობესება. ამ დროისთვის პროექტის ფარგლებში გამოიცა სამი ანგარიში: „საკუთრების უფლების დაცვის პრობლემა სოფელ გონიოს მაგალითზე“ (2011), „საკუთრების უფლების დაცვის პრობლემა დაბა მესტიის მაგალითზე“ (2011) და „საკუთრების დაუცველი უფლება საქართველოში: მესამე ანგარიში“ (2012).

⁹⁵ დეტალური ინფორმაციისთვის იხილეთ: ასოციაცია მწვანე ალტერნატივა, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საქართველოს რეგიონული მედიის ასოციაცია. 2011 წლის ივლისი. *საკუთრების უფლების დაცვის პრობლემა დაბა მესტიის მაგალითზე*, ხელმისაწვდომია: http://www.greenalt.org/webmill/data/file/publications/Report_Mestia_geo.pdf

⁹⁶ ტრადიციული საკუთრება მიწაზე - ტრადიციული პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური სისტემის საფუძველზე ისტორიულად ჩამოყალიბებული მიწასთან დაკავშირებული საკუთრებითი უფლებები, რომლებიც განისაზღვრება მკვიდრი მოსახლეობის ადამ-წესებით.

რეგისტრაციაზე უარის თქმის სხვა საბაბი გამოჩნდა - საჯარო რეესტრი უარს აცხადებდა გარკვეულ ტერიტორიაზე (რომელსაც ადგილობრივები „წყალს გაღმა“ ტერიტორიად მოიხსნიებენ) მიწის საკუთრების რეგისტრაციაზე „ელექტრონული ბადის“ არარსებობის გამო. საგულისხმოა, რომ ეს „აკრძალვები“ არ ვრცელდებოდა მესტიის ყველა მაცხოვრებელზე - როგორც კვლევისას დადგინდა, ზოგიერთ პირს მიეცა მიწაზე საკუთრების რეგისტრირების საშუალება, რასაც ადგილობრივები ნეპოტიზმით ხსნიდნენ.

ამგვარად, ტურიზმის განვითარებისთვის აუცილებელი ინფრასტრუქტურული პროექტები მესტიაში ადამიანის უფლებათა უხეში დარღვევებით წარიმართა. მოქალაქეებს, განვითარების საბაბით, პრაქტიკულად, ჩამოერთვათ მიწის საკუთრებისა და სარგებლობის უფლება. სახელმწიფო ორგანოები კი, იმის ნაცვლად, რომ ყოფილიყვნენ ადამიანის უფლებათა დაცვის გარანტი, პირიქით - თავად მოგვევლინენ ადამიანის უფლებათა დამრღვევად. უფლებადამცველი არასამთავრობო ორგანიზაციების დახმარებით და ადვოკატირებით, დაზარალებული მოქალაქეების ნაწილმა შეძლო კომპენსაციის მიღება მხოლოდ დაკარგულ მიწაზე, მაგრამ არა სრული და სამართლიანი კომპენსაცია, როგორც ამას იძულებითი განსახლების სფეროში მოქმედი საერთაშორისო ნორმები მოითხოვენ.

საკუთრების უფლების ხელყოფა გონიოში⁹⁷

2007-1010 წლებში სოფელ გონიოს (აჭარა) ადგილობრივ მოსახლეობას, ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის გადაწყვეტილებით, საკუთრებაში გადაეცა მიწის ის ნაკვეთები, რომლებსაც წლების განმავლობაში ფლობდნენ. კომისიის მიერ გაცემული საკუთრების მონძობების საფუძველზე, მოქალაქეებმა მიწის ნაკვეთები საჯარო რეესტრში დაარეგისტრირეს. 2010 წლის დასასრულს, მოულოდნელად, იმავე კომისიამ, საკუთრების უფლების აღიარებისთვისთვის საჭირო მტკიცებულებების არარსებობის მიზეზით, გონიოს 271 მაცხოვრებელს ერთდროულად გაუქმა (ბათილად ცნო) მის მიერვე გაცემული საკუთრების უფლების მონძობები. ამგვარად, 271 მოქალაქეს ჩამოერთვა კუთვნილი მიწები ყოველგვარი კომპენსაციის გარეშე.

271 მიწის ნაკვეთზე ერთდროულად საკუთრების უფლების გაუქმებას კომისია სხვადასხვა არგუმენტით ხსნიდა: ზოგ შემთხვევაში, საკუთრების ჩამორთმევა დასაბუთდა მიწის ნაკვეთების კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ზონაში მოქცევით; სხვა შემთხვევებში, კომისიის განმარტებით, მიწები ისეთ საკურორტო ზონაში ხვდებოდნენ, სადაც „ინფრასტრუქტურის განვითარებისათვის გათვალისწინებული პირობიანი წესების დაცვას საჭიროებს“. ერთ-ერთ შემთხვევაში კი, კომისიამ თავისი გადაწყვეტილება ასე დაასაბუთა - ჩამორთმეული მიწები „დაუშუშავებელ თავისუფალ ტერიტორიას წარმოადგენს და მდებარეობს სოფელ გონიოს მალღივ ფერდობზე, ე.წ. შეიხების მიერ შექმნილი ტერიტორიის მიმდებარედ“. შეიხებად, ადგილობრივების განმარტებით, არაბ ინვესტორებს მოიხსნიებენ, რომლებმაც ტურისტული ინფრასტრუქტურის პროექტების განსახორციელებლად აჭარაში მიწები შეიძინეს.

მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების გაუქმებით, გონიოში მაცხოვრებელი არაერთი ოჯახი დაზარალდა: მოქალაქეებმა დაკარგეს მიწის ნაკვეთები, რომლებიც მათი შემოსავლის წყაროს წარმოადგენდა; ლეგალიზებულ მიწაზე ახალი სახლის აშენებისა და ტურისტების მოზიდვის იმედით, ზოგმა სახლიც კი გაყიდა; ზოგიერთმა მესაკუთრემ უფლების ლეგალიზებიდან საკუთრების ჩამორთმევამდე პერიოდში მიწის ნაკვეთის გაყიდვაც მოასწრო, ახალმა მესაკუთრემ კი, სახლი ააშენა, რომელიც არქიტექტურული სამსახურის მოთხოვნით, დემონტაჟს დაექვემდებარა; მოქალაქეებმა განიეს ფინანსური ხარჯი ჯერ საკუთრების უფლების აღიარების და შემდეგ, საკუთრების მონძობის საჯარო რეესტრში რეგისტრირებისთვის. მიწებზე საკუთრების უფლების გაუქმებით, ბევრი ოჯახი საარსებო წყაროსა და საცხოვრებლის გარეშე დარჩა.

დაზარალებული მოსახლეობის თითქმის ნახევარს კომისიის გადაწყვეტილება სასამართლოში არ გაუსაჩივრებია. ეს გამომწვეული იყო, ერთის მხრივ, უსახსრობით და მეორეს მხრივ, გასაჩივრებისთვის კანონმდებლობით დადგენილი ერთთვიანი ვადის არცოდნით. დაზარალებულთა ნაწილმა დროულად მიმართა სასამართლოს და ამჟამადაც მათი საქმეები სასამართლოში იხილება⁹⁸.

⁹⁷ დამატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ: ასოციაცია მწვანე ალტერნატივა, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საქართველოს რეგიონული მედიის ასოციაცია. 2011 წ., მარტი. საკუთრების უფლების დაცვის პრობლემა სოფელ გონიოს მაგალითზე, ხელმისაწვდომია: http://www.greenalt.org/webmill/data/file/Gonio_GEO_WEB.pdf

⁹⁸ გონიოს მსგავს შემთხვევას აღწერს ვებ-პორტალი ადამიანის უფლებების შესახებ humanrights.ge. წყაროს თანახმად, 2007 წლის 12 აპრილს ქალაქ სიღნაღში (კახეთი) ბოლბის დედათა მონასტრის მიმდებარე ხუთი ჰექტარი ფართობის ტყიანი ტერიტორია, კანონით გათვალისწინებული პროცედურების დაცვით, გოდერძი გორდემიანმა შეიძინა (მას ეს ტერიტორია მანამდე იჯარით ჰქონდა ადებული). 2007 წლის 30 აპრილს კი, ეკონომიკის სამინისტროს კახეთის სამხარეო სამმართველოს უფროსის ბრძანებით, გორდემიანისთვის მიწის მიკუთვნების ბრძანება ბათილად იქნა ცნობილი. ამგვარად, გორდემიანს მიწა ჩამოართვეს და 2009 წლის ივნისში, პრეზიდენტის ბრძანებულებით, სიმბოლურ ფასად, 1 ლარად, ბოლბის დედათა მონასტრის გადასცეს. იხ. ვებ-პორტალი ადამიანის უფლებების შესახებ humanrights.ge. 16.09.2009. მიწა და სამართალი, ხელმისაწვდომია: <http://www.humanrights.ge/index.php?a=main&pid=7822&lang=geo>.

საკუთრების მიტოვება და სახელმწიფოსთვის ჩუქება⁹⁹

2011 წლიდან გახშირდა შემთხვევები, როდესაც ტურისტული და ინფრასტრუქტურული პროექტების დაწყებამდე ცოტა ხნით ადრე ან დაწყებისთანავე, მოქალაქეები საკუთარ ქონებაზე მასობრივად ამბობენ უარს, მისი სახელმწიფოსათვის ჩუქების ან მიტოვების გზით. სწორედ ასეთ შემთხვევებს ჰქონდა ადგილი საირმესა (იმერეთი) და ბახმაროში (გურია).

საირმეში, 11 დღეში (2010 წლის 13-23 დეკემბრის პერიოდში) სახელმწიფოსათვის ქონების ჩუქების 20 და უძრავი ქონების მიტოვების ორი შემთხვევა დაფიქსირდა. ჩუქების და მიტოვების გზით მიღებული მიწის ნაკვეთების გარდა, სახელმწიფომ საკუთრებაში დაირეგისტრირა ასევე კურორტ საირმეში მდებარე არაერთი მიწის ნაკვეთი. სახელმწიფომ შემდგომ მიწების უმრავლესობა შპს „საირმის განვითარების კომპანიას“ გადასცა.

ბახმაროში კერძო პირების მიერ უძრავი ქონების მიტოვების 79 ფაქტი გამოვლინდა. საჯარო რეესტრმა მიტოვებული ქონება სახელმწიფოს საკუთრებაში კვლავ მოკლე ვადაში, 13 დღეში (2011 წლის 13-25 იანვრის პერიოდში) დაარეგისტრირა. ყურადსაღებია, რომ ქონების მიტოვებული პირების უმრავლესობამ, მიტოვებამდე, ქონების დასარეგისტრირებლად უამრავი პროცედურა გაიარა: მოქალაქეებმა მიმართეს საკუთრების უფლების აღიარების კომისიას, შეაგროვეს და წარადგინეს მფლობელობის დამადასტურებელი დოკუმენტები, გააკეთეს მიწის ნაკვეთების აზომვითი ნახაზები, ნოტარიულად დაამოწმებინეს მოწმეთა ჩვენებები, გადაიხადეს საფასური, აიღეს საკუთრების მოწმობა, მიმართეს საჯარო რეესტრს და კვლავ გადაიხადეს მომსახურების საფასური ქონების დასარეგისტრირებლად. ამ პროცედურების გავლისა და ხარჯების განვების შემდგომ, მათ მიატოვეს თავისი ქონება სახელმწიფოს სასარგებლოდ¹⁰⁰.

ქონების ჩუქება (მათ შორის, სახელმწიფოსთვის) და მიტოვება, საქართველოს კანონმდებლობით დასაშვებია, მაგრამ ზემოთ ხსენებულ შემთხვევებში ჩუქების და მიტოვების ნებაყოფლობითობა მეტად საეჭვოა. ჩნდება ეჭვი, რომ სახელმწიფოსთვის ქონების უსასყიდლოდ გადაცემა ან მიტოვება, შესაძლოა, ნებაყოფლობითი არ ყოფილიყო. ზენოლის ან მუქარის შემთხვევებზე ქონების არც მჩუქებლები და არც მიტოვებლები არ საუბრობენ¹⁰¹. მაგრამ არსებობს გარემოებები, რომელთა ერთობლიობაც ზენოლის არსებობაზე ეჭვს კიდევ უფრო აძლიერებს. კერძოდ:

- მჩუქებელთა უმრავლესობა ფიზიკური პირია, რომელსაც სახელმწიფოსთვის გაჩუქებული ქონების გარდა, სხვა უძრავი ქონება საკუთრებაში რეგისტრირებული არ აქვს. ამასთან, გაჩუქებული ქონება მდებარეობს ტურისტულ რეგიონებში და მის მესაკუთრეებს, სურვილის შემთხვევაში, ქონების მაღალ ფასად გაყიდვა არ გაუჭირდებოდათ.
- ჩუქების და მიტოვების ფაქტები ერთ კონკრეტულ გეოგრაფიულ ადგილზე, ერთსა და იმავე დროს (1-2 კვირის შუალედში) ხდებოდა.
- გაჩუქებული ქონება საჯარო რეესტრში მესაკუთრის სახელზე იყო რეგისტრირებული. რეგისტრაცია ყოველთვის გარკვეულ ფინანსურ ხარჯებს უკავშირდება (მინიმუმ: სარეგისტრაციო მოსაკრებელი, საკადასტრო აზომვითი ნახაზის გაკეთება, უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტების შედგენა და ა.შ.). ამას გარდა, გაჩუქება რამდენიმე შემთხვევაში საკუთრებაში რეგისტრაციიდან და შესაბამისი ხარჯების გაღებიდან უჩვეულოდ მცირე ხანში მოხდა.
- ქონების ჩუქებისა და მიტოვების შემთხვევები კონცენტრირებულია ეკონომიკური განვითარების ახალ პრიორიტეტულ რეგიონებად გამოცხადებულ არეალებში.

⁹⁹ დამატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ: ასოციაცია მწვანე ალტერნატივა, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საქართველოს რეგიონული მედიის ასოციაცია. 2012 წ. მარტი. *საკუთრების დაუკველი უფლება საქართველოში: მესამე ანგარიში*, ხელმისაწვდომია: http://www.greenalt.org/ge_publications.php?lng=ge_&y=2012&pub=yes.

¹⁰⁰ ბახმაროში მიწების მიტოვების შემთხვევებთან ერთად, მიწების მიტოვების სხვა შემთხვევებს აღწერს გაზეთი „გურიანიუსი“ 2011 წ. 3 სექტემბრის სტატიამ „გამოძალავე უკანონო კანონის სახელით“. წყაროს ცნობით, 2010 წლის დეკემბერში, ოზურგეთის პროკურატურაში ორკვირიანი დაკითხვის შემდეგ, ოზურგეთის რაიონში მცხოვრებმა 17-მა მოქალაქემ კანონიერად ლეგალიზებული ქონება სახელმწიფოს სასარგებლოდ მიატოვა. გამოცემის თანახმად, მიტოვებული მიწებით მესაკუთრეები წლების განმავლობაში სარგებლობდნენ - ზოგს ხეხილი ჰქონდა გაშენებული, ზოგს - ვენახი, ზოგი კი, საყანედ იყენებდა. ერთ-ერთ მესაკუთრეს სასადილო ჰქონდა გახსნილი და მიწასთან ერთად, სასადილოს მიტოვებაც მოუხდა. გამოცემა აღწერს ასევე ჩოხატაურის რაიონის სოფელ ხიდისთავში მიწის მიტოვების ორ შემთხვევას, ამავე რაიონის სოფელ ფარცხმაში - ქვიშის კარიერის მიტოვების და ბოლოს, კვიის პლანტაციების მიტოვების შემთხვევებს. სტატია ხელმისაწვდომია: http://gurianews.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1891%3A2011-09-03-09-03-28&catid=89%3A2010-12-03-19-54-53&Itemid=139.

¹⁰¹ გაზეთი „გურიანიუსთან“ ინტერვიუში, მიწის სახელმწიფოსთვის ჩუქების დაძალების მცდელობაზე საუბრობს ლანჩხუთის რაიონში მცხოვრები ბადრი კუტალაშვილი (გაზეთი „გურიანიუსი“. 20 დეკემბერი 2011 წ. *შენც რომ არ იწვალო და ჩვენც არ გვწვალო, ეს ნაკვეთი სახელმწიფოს არეულ...*). ბადრი კუტალაშვილი აღნიშნავს, რომ გრიგოლეთში მდებარე მიწის მიწის ნაკვეთი გრიგოლეთში მშენებარე პორტს ესაჭიროებოდა, თუმცა, მან უარი თქვა შეთავაზებულ თანხაზე და მიწის გაყიდვაზე. 2010 წლის დეკემბერში ის გურიის პროკურატურაში დაიბარეს და მოსთხოვეს ნაკვეთის სახელმწიფოსთვის ჩუქება, რასაც ის არ დათანხმდა. მოგვიანებით, 2011 წლის ზაფხულში, კუტალაშვილმა გადაწყვიტა მიწის ნაკვეთის სხვა მყიდველისთვის მიყიდვა, თუმცა, სარეგისტრაციო სამსახურებმა მას ბარიერები შეუქმნეს და შედეგად მან ვეღარ შეძლო ქონების გაყიდვა. სტატია ხელმისაწვდომია: http://www.gurianews.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2697:q-----q&catid=74:2010-11-26-08-07-22&Itemid=125.

საგულისხმოა, რომ მიწის მიტოვების შემთხვევებს ვხვდებით არამართო კერძო მესაკუთრეების, არამედ ადგილობრივი თვითმმართველობების შემთხვევაშიც. ასე მაგალითად, ინტერნეტ-გამოცემა tspress.ge 2012 წლის იანვარში იუწყებოდა, რომ ქალაქ ფოთის საკრებულომ ორჯერ მიატოვა მიწის ნაკვეთი სახელმწიფოს სასარგებლოდ - პირველად, საკრებულომ, 2011 წლის 1 დეკემბრის გადაწყვეტილებით, 20 200 კვ.მ. ფართობის მიწის ნაკვეთზე თქვა უარი; მეორედ კი, 2012 წლის 17 იანვარს - 1501 კვ.მ ფართობის მიწის ნაკვეთზე.

პირველ შემთხვევაში, მიწის ნაკვეთის მიტოვების მიზეზს ფოთის საკრებულოს თავმჯდომარე შემდეგნაირად ხსნის: „ჩვენ გამოვიტანეთ ეს აუქციონზე, მაგრამ ვერ გაიყიდა, ამიტომ ეკონომიკის სამინისტრომ მოიკითხა ესენი, ჩვენზე მეტი ურთიერთობები აქვთ მათ და ყიდის ამას. ეს არის ბიუჯეტის დაგეგმილი შევსება და ეს მოხდება ასეთნაირად. ეკონომიკის სამინისტროს აქვს აუქციონზე ის ბერკეტები, რომელიც ჩვენ არა გვაქვს“¹⁰². მეორე შემთხვევაში, მიწის ნაკვეთის საკუთრებაზე უფლების მიტოვების თხოვნით, ფოთის საკრებულოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ 2011 წლის 28 დეკემბერს მიმართა. კვლავ საკრებულოს თავმჯდომარის განმარტებით, მოთხოვნილ ტერიტორიაზე წყალმომარაგების კომპანიის სერვისცენტრის მშენებლობა იგეგმებოდა¹⁰³.

2010-2011 წლებში ქონება სახელმწიფოს სასარგებლოდ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულომაც მიატოვა; ისევე როგორც ფოთის შემთხვევაში, თვითმმართველობის ორგანომ ქონება ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს თხოვის საპასუხოდ მიატოვა. გაზეთ „გურიანიუსის“ თანახმად¹⁰⁴, ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ, პირველად, 2010 წლის სექტემბერში მის საკუთრებაში მყოფი მილსადენები მიატოვა; მეორედ კი, 2011 წლის აგვისტოში - დაბა ნარუჯის ტერიტორიაზე მდებარე გამანაწილებელი სადგური და მაღალი წნევის მილსადენი.

მესაკუთრეების რეგისტრირებული ქონების სახელმწიფოსთვის რეგისტრირება¹⁰⁵

მოქმედი კანონმდებლობა საკუთრების უფლების დაცვის არაერთ მექანიზმს ითვალისწინებს, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, ბოლო დროს გახშირდა შემთხვევები, როდესაც საჯარო რეესტრში ქალაქის საკადასტრო აზომვითი ნახაზით დარეგისტრირებულ მიწის ნაკვეთებს ხელახლა სხვა პირებზე არეგისტრირებენ. ახალი მფლობელი კი, უმრავლეს შემთხვევაში, სახელმწიფოა. ასეთი შემთხვევები, ხშირად, სახელმწიფოს მიერ ტურისტულ ადგილებად გამოცხადებულ ზონებში და სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის განვითარების არეალებში გვხვდება. ქვემოთ განხილულია ორი მაგალითი ასეთი პრაქტიკიდან.

2009 წელს საჯარო რეესტრის ზუგდიდის სარეგისტრაციო სამსახურმა, ეკონომიკის სამინისტროს მოთხოვნის საფუძველზე, სამინისტროს დაურეგისტრირა ანაკლიაში (სამეგრელო) მდებარე 150 მიწის ნაკვეთი. საჯარო რეესტრის მიერ სახელმწიფოსათვის დარეგისტრირებულ მიწებს შორის აღმოჩნდა სოსო აქუბარდიას მიწის ნაკვეთიც, რომელსაც ის 2007 წლიდან კანონიერად, საჯარო რეესტრში რეგისტრირებული ფორმით ფლობდა. პირველი და მეორე ინსტანციის სასამართლოებმა სოსო აქუბარდიას სარჩელი საკუთრების აღდგენის თაობაზე არ დააკმაყოფილა; უზენაესმა სასამართლომ კი, საერთოდ უარი განაცხადა საქმის წარმოებაში მიღებაზე. ამჟამად აქუბარდიას საქმე ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოშია წარდგენილი.

2011 წელს გრიგოლეთში (გურია) მცხოვრებმა მარინა მექვაბიშვილმა საჯარო რეესტრის ლანჩხუთის სარეგისტრაციო სამსახურს მიმართა და 2004 წელს მის საკუთრებაში დარეგისტრირებულ მიწის ნაკვეთზე ცვლილებების რეგისტრაცია მოითხოვა. სარეგისტრაციო სამსახურმა შეაჩერა სარეგისტრაციო წარმოება მარინა მექვაბიშვილის განაცხადზე იმ მოტივით, რომ მიწა, რომელზეც ის საზღვრების დაზუსტებას ითხოვდა, გედღებაში იყო სახელმწიფოს საკუთრებაში რეგისტრირებულ მიწის ნაკვეთთან¹⁰⁶.

გემოთ მოყვანილ ორივე შემთხვევაში, მოქალაქეები ერთი და იგივე პრობლემას წააწყდნენ - საჯარო რეესტრი ვერ ადარებს ერთმანეთს საქართველოს კანონმდებლობით დაშვებული აზომვის ორი სხვადასხვა სისტემის

¹⁰² ინტერნეტ-გამოცემა tspress.ge. 2 დეკემბერი, 2011 წ.. უკანონო გარიგება ეკონომიკის სამინისტროსა და ფოთის თვითმმართველობას შორის, ხელმისაწვდომია: <http://tinyurl.com/cvqowkq>.

¹⁰³ ინტერნეტ-გამოცემა tspress.ge. 17 იანვარი, 2012 წ.. ფოთის საკრებულო ეკონომიკის სამინისტროს „ტყვეობაში“, ხელმისაწვდომია: <http://tinyurl.com/ccy7zwf>.

¹⁰⁴ გაზეთი „გურიანიუსი“. 26 აგვისტო, 2011 წ.. ოზურგეთის მუნიციპალიტეტმა ეკონომიკის მინისტრს თხოვნა შეუსრულა, ხელმისაწვდომია: http://www.gurianews.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1838:2011-08-26-04-52-18&catid=66:2010-11-25-16-47-31&Itemid=111.

¹⁰⁵ დამატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ: ასოციაცია მწვანე ალტერნატივა, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საქართველოს რეგიონული მედიის ასოციაცია. 2012 წ. მარტი. საკუთრების დაუცველი უფლება საქართველოში: მესამე ანგარიში, ხელმისაწვდომია: http://www.greenalt.org/ge_publications.php?lng=ge_&y=2012&pub=yes.

¹⁰⁶ მარინა მექვაბიშვილისა და მის მსგავსად დამარალებულთა შემთხვევებისთვის, დამატებით იხილეთ გაზეთში „გურიანიუსი“ გამოქვეყნებული სტატია „სუფსის პორტის რეალობა ლაზიკაზე მეთყენებთათვის“ (20 იანვარი, 2012). ხელმისაწვდომია: http://gurianews.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2866%3A2012-01-20-06-43-15&catid=89%3A2010-12-03-19-54-53&Itemid=139.

გამოყენებით (აბოძებული ნახაზის ელექტრონული და ქაღალდის ვერსია) შემუშავებულ ნახაზებს და უკვე დარეგისტრირებულ საკუთრებას ხელახლა სხვაზე - სახელმწიფოზე - არეგისტრირებს. სამუხაროდ, ასეთ შემთხვევებში, დაზარალებულთა ინტერესებს სასამართლო ვერ იცავს.

საგულისხმოა, ასევე, რომ სახელმწიფოსთვის დარეგისტრირებული მიწები, საბოლოო ჯამში კერძო კომპანიების ხელში აღმოჩნდა. პირველ შემთხვევაში, სახელმწიფოსგან მიწები კომპანია „ანაკლია პორტმა“ შეიძინა, მეორე შემთხვევაში კი, კომპანია „ბლექ სი პროდაქტმა“. მოგვიანებით, ორივე შემთხვევაში, მფლობელებმა გაყიდეს კომპანიების ქონება ოფშორულ ზონებში დარეგისტრირებულ კომპანიებზე. ყურადსაღებია, რომ გაყიდვის შემდეგ, ახალ მესაკუთრეებს საქართველოში კვლავ ამ კომპანიების ძველი მფლობელები წარმოადგენენ.

საკუთრებისა და სარგებლობის უფლების შელახვის სხვა შემთხვევები

გოდერძის უღელტეხილზე მცხოვრები მოიალალების 170 ოჯახის საკუთრების უფლება მიწებზე, საცხოვრებელ სახლებსა თუ სხვა შენობა-ნაგებობებზე, რომლებსაც ისინი საუკუნეების განმავლობაში ფლობდნენ, სახელმწიფომ 1998 წელს აღიარა და მესაკუთრეებს შესაბამისი დოკუმენტებიც გადასცა. სოსო აქუბარდიასა და მარინა მექვაბიძეისგან განსხვავებით, გოდერძის უღელტეხილზე მცხოვრებ ოჯახებს საკუთრება არ ჰქონდა საჯარო რეესტრში რეგისტრირებული, არაინფორმირებულობისა და სარეგისტრაციო მომსახურებაზე ხელმიუწვდომელობის გამო. 2011 წლის 21 ოქტომბრის საქართველოს მთავრობის განკარგულებით, გოდერძის უღელტეხილზე მდებარე ტერიტორია სახელმწიფო საკუთრებად დარეგისტრირდა და შემდეგ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას გადაეცა, მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულმა ტერიტორიამ ათობით ოჯახის სახლები და მიწის ნაკვეთები მოიცვა. დაზარალებული მოქალაქეები შეეცადნენ აღედგინათ საკუთრების უფლება ქონებაზე, თუმცა უშედეგოდ - ქონება უკვე სახელმწიფოს ეკუთვნის¹⁰⁷. ისევე როგორც ზემოთ აღწერილ არაერთ შემთხვევაში, გოდერძის უღელტეხილზე მცხოვრები მოქალაქეების საკუთრების უფლებაც ტერიტორიის განვითარების ხელშეწყობის ინფრასტრუქტურის მშენებლობას ეწირება¹⁰⁸.

წინა შემთხვევის მსგავსად, **გორის რაიონის სოფელ ახალდაბაში** მცხოვრებ ხუთ მოქალაქეს - ნინო ბარხოზაშვილს, ბეჟან გიორგაშვილს, ოლია ჰაპუაშვილს, მეგლუდ ჰაპუაშვილსა და დავით როსტომაშვილს - 1990-იან წლებში მიწა საკუთრებაში გადაეცა; მათაც აქვთ 1990-იან წლებში გაცემული მიწის საკუთრების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, თუმცა, საკუთრება საჯარო რეესტრში არ დაურეგისტრირებიათ. 2010 წლის ნოემბერში ზემოაღნიშნული მოქალაქეების მიწა, დაახლოებით 10 ჰექტარი, მათ დაუკითხავად, თავდაცვის სამინისტრომ შემოღობა და მიწაზე შესვლა და მიწით სარგებლობა აუკრძალა. სიტუაციაში გარკვევის მცდელობის შედეგად, დაზარალებულებმა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოსგან შეიტყვეს, რომ მიწის ნაკვეთები ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ბალანსზეა აღრიცხული; თავად ამ სამინისტრომ კი, ისინი თავდაცვის სამინისტროში გადაამისამართა. როგორც დაზარალებულები აცხადებენ, დაკარგულ მიწაზე მოყვანილი მოსავალი მათი შემოსავლის ძირითად წყაროს წარმოადგენდა. დაზარალებულებს დაკარგულ ქონებაზე და მიყენებულ ზიანზე კომპენსაცია არ მიუღიათ¹⁰⁹.

ინტერნეტ-გამოცემა „ქართლის ხმა“ მიწის საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების საკითხს რამოდენიმე სტატიას უძღვნის. გამოცემა აღწერს იმ მძიმე მდგომარეობას, რომელშიც შიდა ქართლში მცხოვრები არაერთი მოქალაქე ამოჩნდა, იმის გამო, რომ ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ მათ სარგებლობაში არსებული სახნავი და საძოვარი მიწები, მოსარგებლეების ინფორმირების გარეშე გაყიდა. ასე მაგალითად, 2011 წლის 20 სექტემბრის სტატიაში „როგორ იყიდება მიწები ქართლის სოფლებში“, გამოცემა აღნიშნავს, რომ **ქარელის რაიონის სოფლებში ბებნისსა და მოხისში, ასევე გორის რაიონის სოფელ ხელთუბანში** მიწები ისე იყიდება, რომ მოსარგებლეები საერთოდ არ არიან ინფორმირებულნი აუქციონის შესახებ¹¹⁰ (მიწები, როგორც წესი, ჯერ ეკონომიკის სამინისტროს საკუთრებაში რეგისტრირდება და შემდეგ ელექტრონული აუქციონის გზით იყიდება).

¹⁰⁷ დემოკრატიის ინსტიტუტი. 14.06.2012. *პრეს-რელიზი: გოდერძის უღელტეხილის მიმდებარედსამთო (ბამთრის) კურორტის მშენებლობასთან დაკავშირებით წარმოქმნილი საკუთრების პრობლემა*, ხელმისაწვდომია: <http://www.iod.ge/?mod=release&id=61>. საინფორმაციო სააგენტო INFO 9. 17.06.2012. *170 ოჯახი მიწების გარეშე რჩება*, ხელმისაწვდომია: <http://info9.ge/?l=G&m=1000&id=384>. საინფორმაციო სააგენტო INFO 9. 8.07.2012 *ბაკურისა და გუდაურს კონკურენტი გამოუჩნდა*, ხელმისაწვდომია: <http://info9.ge/?l=G&m=1000&id=984>

¹⁰⁸ სულ ახლახანს, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ დადო ექსპორტის საკრედიტო ხელშეკრულება „უნიკრედიტ ბანკ ავსტრიასთან“ სათხილამურო საბაგროსა და გონდოლის მონყობის პროექტის დაფინანსებასთან დაკავშირებით (საქართველოს პარლამენტმა რატიფიცირება გაუკეთა ხელშეკრულებას 2012 წლის 22 ივნისის №6552-ს დადგენილებით).

¹⁰⁹ ინტერნეტ-გამოცემა „ქართლის ხმა“. 2011 წ. 1 სექტემბერი. *თავდაცვის სამინისტრომ მოსახლეობას მიწის ნაკვეთები წაართვა*, ხელმისაწვდომია: <http://tinyurl.com/8y7uups>. საქართველოს რეგიონულ მაუნციპელობა ასოციაცია, გადაცემა „მრავალკუთხედი“. 17 სექტემბერი, 2011. *ახალდაბის მოსახლეობა მიწის ნაკვეთების ჩამორთმევას აპროტესტებს*, ხელმისაწვდომია: <http://www.palitratv.ge/akhali-ambebi/sazogadoeba/8812-akhaldabis-mosakhleoba-mitsis-nakvethebis-chamorthmevas-aprotesteben.html>.

¹¹⁰ ინტერნეტ-გამოცემა „ქართლის ხმა“. 2011 წლის 20 სექტემბერი. *როგორ იყიდება მიწები ქართლის სოფლებში*, ხელმისაწვდომია: <http://tinyurl.com/88lgiur>.

2011 წლის 12 სექტემბრის სტატიაში¹¹¹ გამოცემა აღწერს შემთხვევას, როდესაც დაახლოებით 1.5 მილიონი კვ.მ ფართობის მიწა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ მიწის მოსარგებლეთა (მოიჯარეთა) ინფორმირების და მათთვის უპირატესი შესყიდვის შესაძლებლობის შექმნის გარეშე გაყიდა. გაყიდული ტერიტორია, „ქართლის ხმის“ თანახმად, **ქარელის რაიონის ორი სოფლის - ძლევიჯვარისა და დირბის** საკუთრებაში არსებულ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებს მოიცავს. მყიდველი საქართველოში 2011 წელსვე დარეგისტრირებული კომპანია Ace Holding-ია, რომელსაც ინდოეთის მოქალაქე მართავს. კომპანიის ძირითადი საქმიანობა კვების პროდუქტების წარმოება და რეალიზაციაა.

იგივე გამოცემა 2011 წლის 11 სექტემბრის სტატიაში¹¹² გემოაღნიშნულის მსგავს კიდევ ერთ შემთხვევას აღწერს. ამჯერად ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ **ქარელის რაიონის სოფლებში - რუისში, ფცასა და აგარაში**, მდებარე დაახლოებით 900 ათასი კვ.მ ფართობის ტერიტორია (ძირითადად საძოვრები) საქართველოში რეგისტრირებულ კომპანიას Dutch Organic Farm-ს მიჰყიდა. კომპანიის ძირითადი საქმიანობა კვების პროდუქტების წარმოება, დისტრიბუცია და გაყიდვაა.

საერთო სარგებლობაში არსებული საძოვრების გასხვისებამ საქართველოს არაერთი თემი ძალზე მძიმე მდგომარეობაში ჩააყენა; საძოვრების გასხვისებასთან და საარსებო საშუალებების დაკარგვასთან დაკავშირებული პრობლემების წინაშე აღმოჩნდა: გორის რაიონის სოფელ ბედდულეთის მოსახლეობა¹¹³, ყვარლის რაიონის სოფლების წიწკინაანთსერისა და კუჭატანის მოსახლეობა¹¹⁴, ვანის რაიონის სოფლების ციხესულორის, სანიასოულისა და ბედა ვანის მოსახლეობა¹¹⁵, გურჯაანის რაიონის სოფელ კოლაგის მოსახლეობა¹¹⁶, კასპის რაიონის სოფელ ჩობალაურის მოსახლეობა¹¹⁷, ჭიათურის რაიონის სოფელ ითხვისის მოსახლეობა¹¹⁸.

საერთო სარგებლობაში არსებული საძოვრების პრივატიზებასთან დაკავშირებით, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კანონმდებლობა კრძალავდა საძოვრების პრივატიზებას - საქართველოს 2005 წ. 8 ივლისის კანონით „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის პრივატიზების შესახებ“¹¹⁹ დაუშვებელი იყო სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საძოვრების პრივატიზება. 2006 წლის დასასრულს კი, კანონში შეტანილ იქნა ცვლილება, რომელმაც დაუშვა კანონის ამოქმედებამდე იჯარით გაცემული საძოვრების პრივატიზება, ასევე იმ საძოვრების პრივატიზება, რომლებიც შესაბამისი აქტით მიმავრებულია მასზე მდებარე, ფიზიკური და იურიდიული პირების კერძო საკუთრებაში ან/და სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ შენობა-ნაგებობებზე. ამ ცვლილების მიღების მოწინააღმდეგეები ამტკიცებდნენ, რომ გლეხები და წვრილი ფერმერები ვერ შეძლებდნენ საძოვრების პრივატიზებას და საბოლოოდ, საძოვრები მსხვილი მემამულეებისა და აგროსამრეწველო ფირმების ხელში აღმოჩნდებოდა. ცვლილების მომხრეები კი, ამტკიცებდნენ, რომ ცვლილება არ შეზღუდავდა გლეხების საძოვრებზე ხელმისაწვდომობას¹²⁰. როგორც პრაქტიკამ ცხადყო, ამ საკანონმდებლო ცვლილებამ მართლაც შეზღუდა ადგილობრივი თემების ხელმისაწვდომობა საძოვრებზე.

დასასრულს, სასოფლო-სამეურნეო მიწის პრივატიზებასთან დაკავშირებით, ყურადღება უნდა შევაჩეროთ ასევე უცხოელი ფიზიკური პირებისა და საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირების შესაძლებლობაზე, შეიძინონ საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა. როგორც წინა თავში კანონმდებლობის განხილვისას აღინიშნა, საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ იურიდიულ პირებს (და 2012 წლის 29 ივნისამდე - უცხოელ ფიზიკურ პირებს) არ აქვთ უფლება შეიძინონ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა სა-

¹¹¹ ინტერნეტ-გამოცემა „ქართლის ხმა“. 2011 წლის 12 სექტემბერი. რა ხდება ძლევიჯვარში ინდოელზე მიყიდულ 1 მლნ 521 747 კვ.მ მიწის ნაკვეთის ირგვლივ, ხელმისაწვდომია: <http://tinyurl.com/6ogxy4e>.

¹¹² ინტერნეტ-გამოცემა „ქართლის ხმა“. 2011 წლის 11 სექტემბერი. რა იციან რუისში გერმანელ ინვესტორზე?, ხელმისაწვდომია: <http://tinyurl.com/capgzfy>.

¹¹³ „პალიტრატV“. 16.04.2011. *ბედდულეთის მოსახლეობას საძოვრები დაუბრუნდება. მიწის მესაკუთრე ალტერნატიულ ფართობს მიიღებს*, ხელმისაწვდომია: <http://www.palitrav.ge/akhali-ambebi/sazogadoeba/3568-zeghdulethis-mosakhleobas-sadzovrebi-daubrundeba-mitsis-mesakuthre-alternatiul-farthobs-miighebs.html>.

¹¹⁴ კახეთის საინფორმაციო ცენტრი. 2011 წ. 21 აპრილი. *გაყიდული საძოვრები - ორი სოფლის ერთი პრობლემა*, ხელმისაწვდომია: <http://ick.ge/ka/ideogallery/5678-2011-04-21-11-39-13.html>.

¹¹⁵ ინტერნეტ გამოცემა www.Newpress.ge. 2012 წ. 9 მაისი. *გლეხებისთვის ჩამორთმეული საძოვრები გამგებლის შვილის საკუთრებაში*, ხელმისაწვდომია: http://newpress.ge/index.php?page=4&staties_id=67&rub_param=8.

¹¹⁶ ტელეკომპანია „მესტრო“. 2011 წ. 31 აგვისტო. *სოფლის საძოვრები*, ხელმისაწვდომია: <http://www.youtube.com/watch?v=s2meD11y84A>.

¹¹⁷ შიდა ქართლის საინფორმაციო ცენტრი. 2012 წ. 28 მაისი. *ჯარიმა ჩობალაურელებს - ერთ სულ ძროხაზე 110 ლარი*, ხელმისაწვდომია: <http://qartli.ge/web/5466>.

¹¹⁸ საინფორმაციო სააგენტო INFO 9. 2012 წ. 23 ივნისი. *საძოვრების გარეშე დარჩენილი სოფელი*, ხელმისაწვდომია: http://www.youtube.com/watch?v=FenDhG9vxiA&feature=player_embedded.

¹¹⁹ კანონი „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის პრივატიზების შესახებ“ ამჟამად ძალაში აღარ არის. კანონმა ძალა დაკარგა „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს 2010 წლის 21 ივლისის კანონის ამოქმედებასთან ერთად.

¹²⁰ Humanrights.ge - ვებ პორტალი ადამიანის უფლებების შესახებ. 2006 წ. 27 დეკემბერი. *შესაძლოა, გლეხები საძოვრების გარეშე დარჩნენ*, ხელმისაწვდომია: <http://www.humanrights.ge/index.php?a=main&pid=6379&lang=geo>.

ქართველოში¹²¹, თუმცა, როგორც ზემოთ მოყვანილი მაგალითებიდანაც ჩანს, უცხოელები მაინც ახერხებენ სასოფლო-სამეურნეო მიწის შეძენას საქართველოში. საქმე იმაშია, რომ თუ იურიდიული პირი რეგისტრირებულია საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, თუნდაც მისი 100% წილის მფლობელი იყოს უცხოელი, მას შეუძლია შეიძინოს სასოფლო-სამეურნეო მიწა საქართველოში. ალტერნატიულად, უცხოელს ან საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს, შეუძლია შეუცვალოს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწას კატეგორია, როგორც ეს გათვალისწინებულია „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ“ კანონით და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა გამოიყენოს სხვა მიზნით; ამ შემთხვევაში, რა თქმა უნდა, ასეთი მიწა ამოვარდება სასოფლო-სამეურნეო ბრუნვიდან.

5.4 დასკვნა

როგორც საქართველოში არსებული პრაქტიკის მიმოხილვიდან ჩანს, თუ განვითარების პროექტს მოჰყვება იძულებითი განსახლება, იძულებითი განსახლების დოკუმენტები (განსახლების პოლიტიკის ჩარჩო დოკუმენტი, განსახლების სამოქმედო გეგმა) მუშავდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ პროექტი ფინანსდება (ან დაგეგმილია, რომ დაფინანსდება) საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიერ. თუ პროექტში არ არის ჩართული ესა თუ ის საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტი, გამოიყენება საქართველოში არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო, რომელიც ძალზე არასრულყოფილია.

პროექტებში საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ჩართულობის შემთხვევაში, განსახლების დოკუმენტების შიდაორგანიზაციული (საფინანსო ინსტიტუტში) განხილვა და მოწონება/დამტკიცება, ისევე როგორც შესრულების მონიტორინგი ხორციელდება საფინანსო ინსტიტუტების პროცედურების შესაბამისად. რაც შეეხება ქართულ მხარეს, ამ შემთხვევაში, არ არის ნათელი განხილვა-მოწონების რა პროცედურები უნდა გაიაროს დოკუმენტმა ან რომელი უწყებაა პასუხისმგებელი განსახლების დოკუმენტებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების მონიტორინგსა და კონტროლზე. ანალიზიდან ჩანს, რომ არსებობს სახელმწიფო უწყებებში ასეთი დოკუმენტების განხილვის და მოწონების პრაქტიკა, თუმცა, ის ბუნდოვანია და არ ეფუძნება ოფიციალურად დადგენილ პროცედურებს.

ინფორმაცია საქართველოში განხორციელებული განვითარების იმ პროექტების შესახებ, რომელსაც მოჰყვა ან შესაძლოა მოჰყვეს იძულებითი განსახლება მეტად არაორგანიზებული და არასრულყოფილია. იმ შემთხვევაში, თუ პროექტებში ჩართული არიან საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები, განსახლების დოკუმენტები ინგლისურ ენაზე, როგორც წესი, იძებნება ამ ინსტიტუტების ვებ-გვერდებზე; ქართული თარმანები კი, ყოველთვის არ არის ხელმისაწვდომი; რაც ხელმისაწვდომია, ისიც მეტად არაორგანიზებულადაა განთავსებული.

ვითარება ბევრად რთულია ისეთ შემთხვევებში, როდესაც პროექტებში არ არიან ჩართული საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები. ინფორმაცია ასეთი პროექტების ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული თემების / მოქალაქეების შესახებ, რომელთაც მოუწიათ იძულებითი განსახლება, პრაქტიკულად ხელმიუწვდომელია. ასეთი შემთხვევების შესახებ გარკვეული წარმოდგენის შექმნა შეიძლება პროექტების „გარემოზე ზემოქმედების შეფასების“ ანგარიშების გაცნობისას (თუ ასეთი საერთოდ მომზადდა, რა თქმა უნდა), მაგრამ ასეთი შემთხვევები გამონაკლისია, ანგარიშებში წარმოდგენილი ინფორმაცია კი, მეტად არასრულყოფილია. ინფორმაციის მოპოვების მეორე საშუალებაა საკუთრების ექსპროპრიაციის შესახებ გამოცემული ადმინისტრაციული აქტები, მაგრამ როგორც ზემოთ მოყვანილი ანალიზიდან ჩანს, ასეთი აქტები ყოველთვის არ ქვეყნდება ან თუ ქვეყნდება, ისინი ყოველთვის არ მოიცავს დაზარალებულთა შესახებ ინფორმაციას (ან არასრულად ქვეყნდება). გარდა ამისა, ამ შემთხვევებში, უცნობი რჩება, რამდენი ადამიანი დათანხმდა იძულებით განსახლებას (ექსპროპრიაცია, როგორც წესი, ხორციელდება მაშინ, როდესაც მოქალაქე არ არის თანახმა დათმოს ქონება) და რამდენმა განიცადა ეკონომიკური განსახლება განვითარების პროექტის გამო.

რაც შეეხება თავად საკუთრების ექსპროპრიაციის საკითხს, ექსპროპრიაციის პრაქტიკა დამატებით კვლევას საჭიროებს; თუმცა, ამ ანალიზიდანაც უკვე ნათელია, რომ ექსპროპრიაციის კანონმდებლობაც და პრაქტიკაც, როგორც იძულებითი განსახლების შემადგენელი ნაწილი, საჭიროებს მნიშვნელოვან დახვეწას.

დასასრულს, ანალიზის ბოლო თავში მოყვანილი მაგალითები ცხადყოფს, რომ განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების სფეროში პოლიტიკის, სტანდარტებისა და პროცედურების არარასებობის და თავად განვითარების პროექტების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის უკიდურესი გაუმჭვირვალობის გამო, ხშირია მიწაზე საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების ხელყოფის შემთხვევები. შემამოფთოებელია

¹²¹ ამ აკრძალვას, საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენელი, საკონსტიტუციო დავაში „დანის მოქალაქე ჰეიკე ქრონქვისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, შემდეგნაირად ხსნის: „უცხო ქვეყნის მოქალაქეებზე გასხვისების აკრძალვის მთავარი დანიშნულება უფრო მდიდარი ქვეყნების მოქალაქეთა მიერ იაფი მიწის მასობრივი შესყიდვის თავიდან აცილებაა, რამაც შეიძლება უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინოს სახელმწიფოს ეკონომიკურ უსაფრთხოებაზე, გარემოს დაცვასა და ქვეყნის უშიშროებაზე“... „მიწის მასიური გაყიდვის რისკს განაპირობებს მიწის ბაზრის განუვითარებლობა“.

ისიც, რომ საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების შელახვა, ხშირად, დაუსაბუთებელი და საეჭვო ეკონომიკური სარგებლის მქონე საინვესტიციო პროექტების ხელშეწყობის საბაზით ხდება. სამწუხაროა, მაგრამ ფაქტია, რომ სახელმწიფო ორგანოები, სარგებლობენ არასრულფასოვანი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოთი და მოქალაქეების ინტერესების უგულვებელყოფითა და საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების ხელყოფით, ცდილობენ „მარტივად“ დაეპატრონონ მიწას და სხვა საკუთრებას. პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ ასეთ შემთხვევებში, სამწუხაროდ, სასამართლო ვერ ასრულებს შელახული უფლებების აღდგენის ეფექტური მექანიზმის ფუნქციას.

თავი 6. რეკომენდაციები

საქართველოში განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების სფეროში არსებული ვითარება მეტად რთული და მრავალმხანააგოვანია, ამდენად, სიტუაციის გაუმჯობესება მხოლოდ ყველა დაინტერესებული მხარის აქტიურობითა და ძალისხმევით იქნება შესაძლებელი. ქვემოთ წარმოდგენილია რეკომენდაციები უახლოეს მომავალში გასატარებელ აუცილებელ ღონისძიებათა შესახებ.

საქართველოს მთავრობის მიერ გასატარებელი ღონისძიებები:

საკითხის აქტუალობიდან გამომდინარე, გადაუდებლად აუცილებელია განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების სფეროში ისეთი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება და მიღება, რომელიც შესაბამისობაში იქნება ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში საქართველოს მიერ საერთაშორისო შეთანხმებებით აღებულ ვალდებულებებთან.

ანალოგიურად, აუცილებელია ასევე, ინსტიტუციური მოწყობის გაუმჯობესება და იმ სტრუქტურების გაძლიერება, რომლებმაც უნდა ითავონ განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლებასთან დაკავშირებული საკითხების სახელმწიფო რეგულირება. სახელმწიფო სტრუქტურების გაძლიერებაში იგულისხმება როგორც შესაბამისი კომპეტენციებით აღჭურვა, ისე ფინანსური, ადამიანური და ტექნიკური რესურსებით უზრუნველყოფა.

აუცილებელია, დადგინდეს განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების შესახებ გადამწყვეტილების მიღების სამართლებრივი პროცედურები, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ გადამწყვეტილების მიმღებ პირთა მიერ დასაბუთებული და ინფორმირებული გადამწყვეტილების მიღება, ასევე საზოგადოების, განსაკუთრებით კი, პროექტების ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული მოქალაქეების/თემების მონაწილეობა გადამწყვეტილების მიღების პროცესში.

იძულებითი განსახლების შესახებ გადამწყვეტილების მიღების პროცესის განცალკევება, ზოგადად, ამა თუ იმ განვითარების პროექტის შესახებ გადამწყვეტილების მიღების პროცესისგან შეუძლებელია; განვითარების პროექტების განსახორციელებლად მშენებლობის ნებართვისა და გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის პროცედურები ვერ უზრუნველყოფენ განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების საკითხების განხილვას; არც ამ ნებართვების გამცემი სახელმწიფო უწყებები არიან კომპეტენტური, მიიღონ ასეთი ტიპის გადამწყვეტილებები. ამდენად, აუცილებელია არსებობდეს განვითარების პროექტის განხორციელებაზე სახელმწიფოს (მაგ., მთავრობის) მიერ თანხმობის გაცემის ისეთი პროცედურა, რომელიც კომპლექსურად გაითვალისწინებს პროექტის ეკონომიკური სარგებლიანობის, სოციალურ და ბუნებრივ გარემოზე ზეგავლენის ასპექტებს და მათ შორის, იძულებითი განსახლების აუცილებლობის საკითხებს.

საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიერ გასატარებელი ღონისძიებები:

განვითარების პროექტებში საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ჩართულობა ერთგვარი გარანტია იმისა, რომ დაცული იქნება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილზე უფრო მაღალი სტანდარტი, ვინაიდან განვითარების პროექტები, ასეთ შემთხვევაში, ამ ინსტიტუტების პოლიტიკების მოთხოვნათა შესაბამისად იგეგმება. ეს, რა თქმა უნდა, არ გამოორიხება იმას, რომ პროექტების განხორციელების პროცესში შესაძლოა, ადგილი ჰქონდეს როგორც ინსტიტუტის პოლიტიკის, ისე ზოგადად, ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო მოთხოვნების დარღვევას.

უდავოა, რომ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები აყალიბებენ უფრო მაღალ სტანდარტს იძულებითი განსახლებისას, მაგრამ ეს რჩება მხოლოდ და მხოლოდ კონკრეტული პროექტების ფარგლებში გამოყენებულ პრაქტიკად და არ ახდენს ზეგავლენას ამ ინსტიტუტების მონაწილეობის გარეშე განხორციელებულ პროექტებზე, ასევე არ იწვევს პოზიტიურ ცვლილებებს ქვეყნის პოლიტიკასა და მიდგომებში. შედეგად, ერთგვარ დისკრიმინაციულ მდგომარეობაში იმყოფებიან მოქალაქეები/თემები, რომელთა განსახლებაც მოხდა იმ პროექტების ფარგლებში, რომელშიც არ მონაწილეობდნენ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები და შესაბამისად, გამოყენებული იყო უფრო დაბალი სტანდარტი.

საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებს შეუძლიათ დაეხმარონ საქართველოს ხელისუფლებას - მათ აქვთ ცოდნა, გამოცდილება და შესაძლებლობა, დაეხმარონ საქართველოს ხელისუფლებას იძულებითი განსახლების პოლიტიკის, კანონმდებლობის და ინსტიტუციური მოწყობის გაუმჯობესებასა და გაძლიერებაში, ასევე ამ ინსტიტუტების პროექტების „გარეთ“ უკეთესი პრაქტიკის დამკვიდრებაში. ეს ხელს შეუწყობდა საქართველოს ყველა მოქალაქის უფლების დაცვას, იმის და მიუხედავად, იქნება პროექტი ჩართული ესა თუ ის საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტი, თუ არა.

საინვესტიციო პროექტების განმახორციელებელი კომპანიების მიერ გასატარებელი ღონისძიებები:

კომპანიები უნდა შეეცადონ, რამდენადაც შესაძლებელია, დისტანცირდნენ ხელისუფლებისგან და ნაკლებად

ისარგებლონ ხელისუფლების დახმარებით მიწაზე უფლებების მოპოვებისას. სანაცვლოდ, ისინი უნდა შეეცადონ, მოსახლეობისთვის თავიდანვე ნათელი გახადონ თავისი მიზნები და დაამყარონ კარგი ურთიერთობა პროექტების ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ თემებთან; სწორედ მათთან კონსულტაციითა და მათი თანხმობით უნდა განახორციელონ კომპანიებმა პროექტები. არასრულფასოვანი კონსულტაციითა და იძულებითი, თავს მოხვეული თანხმობით დაწყებული პროექტების შემთხვევაში, დიდია რისკი, რომ პროექტების ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ ადგილობრივ მოსახლეობასთან ურთიერთობა წინააღმდეგობასა და კონფლიქტებში გადაიზრდება. ეს კი, თავის მხრივ, გამოიწვევს საინვესტიციო პროექტების განხორციელების შეწყვეტას და კომპანიების რეპუტაციის შელახვას, ასევე საფრთხეს შეუქმნის სტაბილურობას ადგილობრივ და შესაძლოა, ეროვნულ დონეზეც.

არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ გასატარებელი ღონისძიებები:

მნიშვნელოვანია, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციებმა განაგრძონ მოქალაქეების დახმარება მიწასა და სხვა ქონებაზე უფლებების საჯარო რეესტრში რეგისტრაციის მიმართულებით. ქონებაზე უფლებების ოფიციალური რეგისტრაციის შემთხვევაში, რა თქმა უნდა, მცირდება საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების შელახვის რისკი და იზრდება შელახული უფლებების აღდგენის შესაძლებლობა. თუმცა, ამასთანავე, გასათვალისწინებელია, რომ იძულებითი განსახლება ბევრად უფრო ფართო, კომპლექსური ფენომენია და ის მოიცავს არამარტო მიწაზე საკუთრების უფლების, არამედ ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში მოქმედი, საერთაშორისო შეთანხმებებით აღიარებული სხვა არაერთი უფლების რეალიზებასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციებმა გასწიონ უფრო მეტი ძალისხმევა განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების სფეროში ვითარების შესაცვლელად სხვადასხვა დონეზე. ეს გულისხმობს როგორც ადვოკატირებას ამ სფეროში ეფექტური პოლიტიკის მიღებისა და საკანონმდებლო რეგულირებისთვის, ისე იმ კონკრეტული პროექტების მონიტორინგს, რომელსაც შესაძლოა მოჰყვეს და/ან მოჰყვა იძულებითი განსახლება, ასევე, ამ პროექტების ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული მოქალაქეებისა და თემების დახმარებას მათი უფლებებისა და ინტერესების დაცვაში (მათ შორის, მაგალითად, ადგილობრივი თემების ცნობიერების ამაღლებისა და ტრენინგების ჩატარების, იურიდიული დახმარების გაწევის, ინვესტირებათა იძულებითი განსახლების შესახებ წარმოებულ მოლაპარაკებებში ჩართვის, რესურსებსა და ინფრასტრუქტურაზე ადგილობრივი თემების დამოკიდებულების შესწავლაში დახმარების გაწევის გზით და სხვ.).



ასოციაცია მწვანე ალტერნატივა არასამთავრობო არაკომერციული ორგანიზაციაა, რომელიც 2000 წელს დაარსდა. მწვანე ალტერნატივას მისიაა საქართველოს გარემოს, ბიოლოგიური და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა ეკონომიკურად ხელსაყრელი და გარემოსდაცვითი და სოციალური თვალსაზრისით მისაღები ალტერნატივების ხელშეწყობის, გარემოსდაცვითი და სოციალური სამართლიანობის პრინციპების დამკვიდრებისა და გადანყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის გზით.

ორგანიზაცია მუშაობს ისეთ საკითხებზე, როგორცაა: ენერჯეტიკა - მოპოვებითი მრეწველობა - კლიმატის ცვლილება; ტრანსპორტის სექტორის მდგრადი განვითარება; ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნება და ხე-ტყის არალეგალური ჭრის აღკვეთა, სახელმწიფო ქონების პრივატიზების პროცესში ადგილობრივი მოსახლეობის გარემოსდაცვითი, სოციალური და ეკონომიკური უფლებების დაცვა; ნარჩენებისა და წყლის მართვა. ამ თემატური მიმართულებების გარდა, მწვანე ალტერნატივას პრიორიტეტულ მიმართულებებს შორისაა: გარემოსდაცვითი მიმართულების ხელშეწყობა; ინფორმაციაზე, გადანყვეტილებების მიღების პროცესებსა და მართლმსაჯულებაზე საზოგადოების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა; გარემოსდაცვითი მართვისა და მდგრადი განვითარების ინსტრუმენტების გაუმჯობესება; ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა; საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების საქმიანობის და საქართველოსთვის განუვლი საერთაშორისო ფინანსური დახმარების მონიტორინგი.

მწვანე ალტერნატივა თანამშრომლობს არასამთავრობო ორგანიზაციებთან როგორც საქართველოში, ისე მის ფარგლებს გარეთ. 2001 წელს მწვანე ალტერნატივამ, საქართველოს სხვა წამყვან ადგილობრივ და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად, დააფუძნა საქართველოში სიღარიბის შემცირების სტრატეგიის შემუშავებაზე დამკვირვებელთა ქსელი. 2002 წლიდან მწვანე ალტერნატივა, ადგილობრივ და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ერთად, მონიტორინგს უწევს ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ნავთობსადენის პროექტის განხორციელებას, მის შესაბამისობას საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების პოლიტიკასა და სახელმძღვანელო პრინციპებთან, პროექტის ზეგავლენას ადგილობრივ მოსახლეობასა და გარემოზე. 2005 წლიდან ორგანიზაცია ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის კოალიციის წევრია. 2006 წელს მწვანე ალტერნატივამ საფუძველი ჩაუყარა ტყის დამოუკიდებელი მონიტორინგის ქსელს. დაარსების დღიდან ასოციაცია არის „ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში ბანკების საქმიანობაზე დამკვირვებელთა ქსელის“ წევრი; ორგანიზაცია ასევე მჭიდროდ თანამშრომლობს „დედამიწის მეგობრების“ საერთაშორისო ფედერაციასთან, „კლიმატის ცვლილების ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქსელთან“, მდგრადი ენერჯეტიკის საერთაშორისო ქსელთან, სხვადასხვა საერთაშორისო და ეროვნულ გარემოსდაცვით, სოციალურ და ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხებზე მომუშავე ორგანიზაციასთან; მწვანე ალტერნატივა 2008 წელს დაარსებული კოალიციის «გამჭვირვალე საერთაშორისო დახმარება საქართველოსთვის» წევრიცაა. 2010 წელს მწვანე ალტერნატივას ინიციატივით დაფუძნდა „საქართველოს მწვანე ქსელი“ - საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და ექსპერტების არაფორმალური გაერთიანება, რომელიც მოწოდებულია დაიცვას გარემო, ხელი შეუწყოს მდგრად განვითარებას და გარემოსდაცვითი და სოციალური სამართლიანობის პრინციპების დამკვიდრებას საქართველოში.

2004 წელს მწვანე ალტერნატივა დაჯილდოვდა გოლდმანის გარემოსდაცვითი ფონდის პრიზით ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ნავთობსადენის პროექტზე მიმართული კამპანიის ფარგლებში გარემოს დაცვის, სოციალური სამართლიანობისა და თანასწორობისათვის განუვლი წარმატებული საქმიანობისათვის.

ასოციაცია მწვანე ალტერნატივა

თბილისი, 0179, საქართველო
ფალიაშვილის ქ. 27/29, II სართ.
ტელეფონი: (995 32) 229 27 73
ფაქსი: (995 32) 222 38 74
ელ.ფოსტა: greenalt@greenalt.org
ვებ-გვერდი: www.greenalt.org