სოციალური უსაფრთხოების საერთაშორისო პოლიტიკაზე დაყრდნობით მომზადებული განსახლების სამოქმედო გეგმები და საქართველოს კანონმდებლობითი სირთულეები

2016 წელი

შესავალი

მნიშვნელოვანი გეოგრაფიული მდებარეობის გამო, საქართველომ მოიპოვა ევროპისა აზიის დამაკავშირებელი, მნიშვნელოვანი სატრანსპორტო დერეფნის სტატუსი. სატრანსპორტო ინფრასტუქტურის განვითარება სახელმწიფო პრიორიტეტად იქცა. გარდა ამისა საქართველო თავისი გეოგრაფიული და კლიმატური პირობების გათვალისწინებით იქცა რეგიონის ერთ-ერთ ყველაზე მზარდ ტურისტული პოტენციალის მქონე ქვეყნად. საქართველოს მთავრობის მიერ შემუშავებულია სივრცითი განვითარების ოთხწლიანი გეგმა, ასევე სერიოზული აქცენტები კეთდება მაღალმთიანი რეგიონების განვითარებაზე და აქ მცხოვრები ხალხის საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესებაზე, ქვეყნის განვითარების ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი მიმართულება რეგიონებში ინფრასტრუქტურისგაუმჯობესებაა.

საქართველოს მთავრობამ მიმართა დონორ ორგანიზაციებს, ისეთს როგორიცაა აზიის განვითარების ბანკი, მსოფლიო ბანკი, იაპონიის საერთაშორისო თანამშრომლობის სააგენტო, ევროპის საინვესტიციო ბანკი და სხვა და სთხოვა მხარდაჭერა სხვადასხვა საერთაშორისო და ადგილობრივი მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურული ობიექტების, როგორც რეაბილიტაციის,ასევე მშენებლობის პროექტების განხორციელებაში და მიიღო შესაბამისი მხარდაჭერა. ნებისმიერი ასეთი პროექტი გულისხმობს ადგილობრივ მოსახლეობაზე როგორც პირდაპირ ასევე ირიბ ზეგავლენას. პირდაპირი ზეგავლენის შედეგად, რიგ შემთხვევებში ხორციელდება მოსახლეობის საკუთრების პროექტის ფარგლებში შესყიდვა და/ან შინამეურნეობების განსახლება. იმ შემთხვევაში თუ საკითხე ეხება მოსახლეობის განსახლებას და პროექტი ფინანსდება დონორი ორგანიზაციის მიერდაკმაყოფილებული უნდა იქნას, როგორც საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა, ასევე დონორი ორგანიზაციების სოციალური უსაფრთხოების პოლიტიკის მოთხოვნები: მაგალითად მსოფლიო ბანკის შემთხვევაში საოპერაციო პოლიტიკის, კერძოდ 4.12 (არანებაყოფლობითი განსახლება) დებულებების მოთხოვნები.

განსახლების პოლიტიკის ჩარჩო-დოკუმენტის და განსახლების სამოქმედო გეგმის შემუშავების აუცილებლობა

ნებისმიერი ინფრასტრუქტურული პროექტის (დონორის მიერ დაფინანსებული) შემუშავების პროცესში, თუკი მოსალოდნელია ადგილობრივ მოსახლეობაზე ზემოქმედება, მაგრამ საწყის ეტაპზე (პროექტის სირთულეების კვლევის ფარგლებში) უცნობია ამ ზემოქმედების მასშტაბი, ამ შემთხვევაში, პროექტის მოსახლეობაზე ზემოქმედების და საკომპესაციო ღონისძიებების განსაზღვრის მიზნით, შედგენილი უნდა იქნას განსახლების პოლიტიკის ჩარჩო დოკუმენტი, რომელიც უნდა ეფუძნებოდეს დონორი ორგანიზაციის სოციალური უსაფრთხოების შემდეგ პრონციპებს:

- არანებაყოფლობითი განსახლება თავიდან უნდა იქნას აცილებული ან უკიდურეს შემთხვევაში მინიმუმამდე შემცირდეს;
- საკომპენსაციო/სარეაბილიტაციო პირობებით უზრუნველყოფილი უნდა იქნას პროექტის ზემოქმედების ქვეშ მოქცეული პირების პროექტამდე არსებული ცხოვრების დონის აღდგენა.
- ზემოქმედების ქვეშ მოქცეული პირები სრულყოფილად უნდა იყვნენ ინფორმირებული მიწის შესყიდვისა და განსახლების საკომპენსაციო შეთავაზების შესახებ.
- ზემოქმედების ქვეშ მოქცეული პირების სოციალურ-კულტურული ინსტიტუციები მაქსიმალურად უნდა იქნას გამოყენებული/მხარდაჭერილი.
- კომპენსაციების გაცემისას ქალთა და მამაკაცთა უფლებები თანაბრად უნდა იყოს გათვალისწინებული.
- რეგისტრაციის არ ქონა არ უნდა იყოს კომპენსაციის და/ან რეაბილიტაციის დამაბრკოლებელი გარემოება.
- განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს ქალების მიერ მართულ შინამეურნეობებს და სხვა სოციალურად დაუცველ ჯგუფებს, როგორიცაა მკვიდრი მოსახლეობა, და მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად გაეწიოთ შესაბამისი დახმარება.
- განსახლების სამოქმედო გეგმა უნდა შემუშავდეს და განხორციელდეს პროექტის შემადგენელი ნაწილის სახით და კომპენსაციასთან დაკავშირებული ყველა

ხარჯი ასახულ უნდა იქნას პროექტის ხარჯებსა და სარგებელში.

- საკომპენსაციო და განსახლების სუბსიდიები სრულად უნდა გაიცეს განთვისების ზოლის გამოთავისუფლებამდე /ზედაპირის მოსწორება/ დანგრევამდე, ზოგადად სამშენებლო სამუშაოების დაწყებამდე.

იმ შემთხვევაში თუ, ადგილობრივ მოსახლეობაზე ზეგავლენა უკვე განსაზღვრულია, შედგენილი უნდა იყოს განსახლების სამოქმედო გეგმა, რომელიც ზუსტად უნდა ასახავდეს, თუ რა სახის ხემოქმედებას აქვს ადგილი და რა საკომპენსაციო ღონისძიებები იქნება გატარებული ზემოქმედებული მოსახლეობის მიმართ, კერძოდ:

ნებისმიერი დონორის მიერ დაფინანსებული პროექტისათვისგანსახლებისსამოქმედოგეგმაშემუშავებულ უნდა იქნას (ა) ყველა გადაადგილებული ადამიანის გათვალისწინებით, მათი მიწის მფლობელობის სტატუსის მიუხედავად, (ბ) დაკარგული ქონების კომპენსაციის გათვალისწინებით და (გ) გადაადგილებული ადამიანების საცხოვრებელი პირობების და ყველა სახის შემოსავლის აღდგენის ან გაუმჯობესების გათვალისწინებით. პროექტის მიერ გადაადგილებული ადამიანები უნდა იღებდნენ ფულად კომპენსაციას, მიწის და სხვა დაკარგული ქონების სრული ანაზღაურებით, რომელიც ადგილმონაცვლეობის შემთხვევაში ანაზღაურებული უნდა იქნას საბაზრო ღირებულების შესაბამისად. დამატებითი ზომები უნდა იქნას მიღებული მშენებლობის პერიოდში ზიანის მინიმუმამდე დაყვანის მიზნით. ამგვარად, ფიზიკურად გადასაადგილებელი და ეკონომიკურად დაზარალებული ოჯახები იღებენ შესაბამის კომპენსაციას, დახმარებას გადაადგილებაში და დახმარებას მსოფლიო ბანკის და სხვა დონორი ორგანიზაციების უსაფრთხოების პოლიტიკის 4.12-ის გათვალისწინებით. ამ პროექტისთვის შემუშავებული არანებაყოფლობითი განსახლების ძირითადი პრინციპები არის შემდეგი:

1. მიწის შესყიდვა და სხვა არანებაყოფლობითი განსახლების ზემოქმედებები აცილებული ან მინიმუმამდე დაყვანილი უნდა იყოს პროექტის ყველა ალტერნატიული ვარიანტის გათვალისწინებით;

2. საჭიროებისამებრ, მომზადდეს დროში მკაცრად განსაზღვრული განსახლების სამოქმედო გეგმა დაზემოქმედების ქვეშ მყოფ მოსახლეობას გაეწიოს დახმარება პროექტამდელი ცხოვრების დონის გასაუმჯობესებლად ან აღსადგენად მაინც;
3. მიწის განთვისება, შეძლებისდაგვარად, მოხდეს მოლაპარაკების საფუძველზე. ექსპროპრიაცია გამოყენებულ უნდა იყოს მხოლოდ როგორც უკიდურესი საშუალება, იმ შემთხვევაში, როდესაც მოლაპარაკების ყველა მცდელობა უშედეგოდ დასრულდა.
4. კომპენსაციასთან დაკავშირებით უზრუნველყოფილი უნდა იყოს კონსულტაციები ზემოქმედების ქვეშ მყოფ მოსახლეობასთან, მათ მიეწოდოთ ინფორმაცია განსახლების შესახებ, ზემოქმედების ქვეშ მყოფი მოსახლეობა მონაწილეობას უნდა იღებდეს ქვე-პროექტების დაგეგმვასა და განხორციელებაში;
5. მოწყლვადი და ყველაზე მეტად დაზარალებული ზემოქმედების ქვეშ მყოფი მოსახლეობა უზრუნველყოფილი უნდა იყოს სპეციალური დახმარებით;
6. საკუთრების უფლების არმქონე ზემოქმედების ქვეშ მყოფი მოსახლეობა (საკუთრების უფლების არმქონე მობინადრეები ან თვითნებურად დაკავებული მიწების პატრონები) უნდა იღებდნენ საარსებო დახმარების თანხას მიწის კომპენსაციის ნაცვლად და სრულ კომპენსაციას დანაკარგებისათვის, მიწის გამოკლებით;
7. ზემოქმედების ქვეშ მყოფი მოსახლეობის ის ნაწილი, რომელთა უფლებები საკუთრებაზე დაკანონებას ექვემდებარება ლეგალიზებული უნდა იყოს და მათზე გაიცეს მიწის დანაკარგის სრული კომპენსაცია.
8. შემოსავლის აღდგენისა და რეაბილიტაციის უზრუნველყოფა ზემოქმედების ქვეშ მყოფი ყველა მოსახლისათვის.
9. განსახლების სამოქმედო გეგმა მიეწოდოს ყველა ზემოქმედების ქვეშ მყოფ მოსახლეს ადგილობრივ ენაზე (ქართულად).
10. კომპენსაციის, განსახლების დახმარების გადახდა და სარეაბილიტაციო ღონისძიებები დასრულებული უნდა იყოს კონტრაქტორის მიერ მიწის ფიზიკური შესყიდვის განხორციელებასა და სამშენებელო

სამუშაოების დაწყებამდე ნებისმიერ პაკეტში;

11. კომპენსაცია განხორციელდება მინიმუმ მიწის შესყიდვისა და განსახლების გეგმით გათვალისწინებული ოდენობით, თუმცა ზოგიერთი ცვლილება მხოლოდ თანხის გაზრდის კუთხით შესაძლებელია უზრუნველყოფილი იქნეს იმ განხილვების შედეგად, რომლებიც წინ უძღვის საკომპენსაციო შეეთავაზების ხელმოწერას.

საჩივრების დაკმაყოფილების მექანიზმების შემუშავება ზემოქმედების ქვეშ მყოფი მოსახლეობის საჩივრების გადასაჭრელად, ამგვარის არსებობის შემთხვევაში.

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა და ნორმები მიწის შესყიდვის და განსახლების პროცესში

საქართველოს ბიუჯეტიდან და ხშირ შემთხვევებში უცხოელი ინვესტორის მიერ დაფინანსებული პროექტების ფარგლებში, საერთაშორისო პრაქტიკით განსაზღვრული სოციალური უსაფრთხოების პოლიტიკა არ მოქმედებს და მოსახლეობა იძულებულია იმიქმედოს მხოლოდ ქართული კანონმდებლობის გათვალისწინებით, რაც თავის მხრივ, საკმაოდ დიდ სიცარიელეებს მოიცავს, ადგილობრივი მოსახლეობის სოციალური დონის დაცვის კუთხით. ქვემოთ მოყვანილია საქართველოს მოქმედი კანონები და ნორმები, რომლებსაც ეფუძნება მიწის გამოსყიდვა და განსახლება ბიუჯეტით დაფინანსებული პროექტების მიმდინარეობისას:

- საქართველოსკონსტიტუცია, აგვისტო 24, 1995 (ბოლოცვლილება 16 ოქტომბერი 2013);
- საქართველოსსამოქალაქოკოდექსი, 26 ივნისი1997 (შესწორ. 2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006,2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014);
- საქართველოს კანონი კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ 8 მაისი 2007 (შესწორებ. 2008, 2010, 2011, 2013, 2014);
- საქართველოს კანონი სანოტარო საქმიანობის შესახებ 4 დეკემბერი 2009 (შესწორ. 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015);
- კანონი საჯარო ჯანდაცვის შესახებ 27 ივნისი 2007 (შესწორ. 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015).

საქართველოს კანონების/ნორმებისა და WB/ADB-ისგანსახლების პოლიტიკის შედარება: ცხრილში მოყვანილია ის შეუსაბამობები რაც ტიპიურად გვხდება დონორი ორგანიზაციების პოლიტიკის და ქართული კანონმდებლობის შედარებისას

საქართველოს კანონები და ნორმები	WB -ისარანებაყოფლობითი განსახლების პოლიტიკა
მიწის კომპენსაცია ხელმისაწვდომია მხოლოდ კანონიერი მესაკუთრეებისათვის. პრაქტიკაში ლეგალიზაციაზე უფლებამოსილი მიწის მესაკუთრეები ასევე იღებენ კომპენსაციას მას შემდეგ რაც მათზე გაიცემა სათანადო დოკუმენტები.	მიწის თვითნებურად დამკავებელ მოსარგებლეს ასევე მიეცემა გარკვეული სახის კომპენსაცია/რეაბილიტაცია.
მხოლოდ რეგისტრირებული სახლები/შენობები იქნება კომპენსირებული პროექტის მიერ მიყენებული ზიანის/ნგრევის შემთხვევაში	ზემოქმედების ქვეშ მყოფი ყველა შენობა/ნაგებობა იქნება კომპენსირებული პროექტის მიერ მიყენებული ზიანის/ნგრევისშემთხვევაში
მოსავლის დანაკარგის კომპენსირება მხოლოდ საჯარო რეესტრში რეგისტრირებული მიწის მესაკუთრეებისათვის.	მოსავლის დანაკარგის კომპენსირება მიწის მესაკუთრეების, მოიჯარეებისა და მეწილეებისათვის მიუხედავად იმისა რეგისტრირებულნი არიან თუ არა ოფიციალურად(შესაბამის მარეგისტრირებელ ორგანოში)
სასამართლო პროცესამდე პროექტის განმახორციელებელი ადმინისტრაციული ორგანო ერთადერთი ინსტანციაა, რომელიც განიხილავს დავებს და სარჩივრებს ზემოქმედების ქვეშ მყოფი ქონების კომპენსაციის შეფასებასა და რაოდენობრივად განსაზღვრასთან დაკავშირებით. განხილვა ხდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული ფორმალური პროცედურის (წესის) შესაბამისად. არ არსებობს დავების არაფორმალური მოგვარების მექანიზმი ადგილობრივ დონეზე საზოგადოების მონაწილეობით.	საჩივრები და პრეტენზიები არაფორმალურად განიხილება საზოგადოების მონაწილეობით საჩივრების დაკმაყოფილების კომისიის ფარგლებში (GRC). ხსენებული კომისია არაფორმალური ორგანოა რომლის შემადგენლობაში შედიან ადგილობრივი მმართველობის, არასამთავრობო ორგანიზაციების და/ან ადგილობრივი თემის წარმომადგენლები.
ანსახლების პროცესთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები განიხილება მხოლოდ მიწის მესაკუთრეებსა და მიწის შემსყიდველ ორგანოებს შორის.	ინფორმაცია რაოდენობრივად განსაზღვრის, ზემოქმედების ქვეშ მყოფი აქტივების ღირებულების, უფლებამოსილების, და კომპენსაციის/ფინანსური დახმარების თანხების შესახებ ზემოქმედების ქვეშ მყოფ მოსახლეობას შეფასებამდე მიეწოდება.
გათვალისწინებული არ არის შემოსავლის/შემოსავლის წყაროს რეაბილიტაცია, ფულადი დახმარება დაზარალებული ან მოწყლვადი ზემოქმედების ქვეშ მყოფი მოსახლეობისათვის ან განსახლების ხარჯები.	დონორთა პოლიტიკა ითვალისწინებს შემოსავლის/შემოსავლის წყაროს, სერიოზული დანაკარგის და ასევე განსახლების ხარჯების რეაბილიტაციას.
არსებობს ზემოქმედებული პირებისუზრუნველყოფის კონსულტაციები, მაგრამ არ არსებობს კონკრეტული გეგმა საქართველოს კანონმდებლობით, საჯარო კონსულტაციების ფარგლებში.	საჯარო განხილვა და მონაწილეობა განუყოფელი ნაწილია საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების პოლიტიკის, როგორც უწყვეტი პროცესის კონცეფციის მომზადება, განხორციელება და საბოლოოდ განხორციელების შემდგომი პერიოდი.

ზოგადად, საქართველოს კანონმდებლობა ნაწილობრივ ასახავს WB OP 4.12 და DB-ის განსახლების პოლიტიკის ძირითად პირობებს, მაგრამ არსებობს მთელი რიგი განსხვავებაც. ყველაზე მნიშვნელოვან განსხვავებას წარმოადგენს ის, რომ საქართველოს კანონმდებლობის ფარგლებში ძირითადი აქცენტი გაკეთებულია ფორმალური საკუთრების უფლებაზე და იმაზე, თუ როგორ უნდა განხორციელდეს/კომპენსირდეს საკუთრების შესყიდვა საზოგადოებრივი დანიშნულებისათვის. WB/ADB-ის პოლიტიკის შემთხვევაში კი ყურადღება გამახვილებულია ორივეზე - კომპენსაციასა და საარსებო საშუალებების რეაბილიტაციაზე, როგორც დაზარალებულ პირებზე ისე დაზარალებულ ოჯახებზე. ამის გამო, WB/ADB-ს პოლიტიკა ავლენს საქართველოს კანონმდებლობას დამატებითი მოთხოვნებით დაკავშირებულს:

(1) მიმდინარე ეკონომიკური რეაბილიტაცია ყველა დაზარალებული პირისა და დაზარალებული ოჯახისა (მათ შორის ის, ვისაც არ აქვს იურიდიული უფლება მონაწილეობა მიიღოს პროექტში);
(2) კომპენსირება დაკარგული ბიზნესისა და შემოსავლების;
(3) სპეციალური სარეაბილიტაციო შეღავათები მოიცავს დაზარალებული პირებისა და დაზარალებული ოჯახების ხარჯებს განსახლების პროცესში ან მოიცავს დამატებით დახმარებას მწვავე ზემოქმედების ქვეშ მოქცეული პირებისათვის ან სოციალურად დაუცველთათვის.

მთავარი პრობლემა კი ისაა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა არ საჭიროებს რაიმე კონკრეტულ ღონისძიებას, რომ მომზადდეს განსახლების სამოქმედო გეგმაზე დაფუძნებული ფართო საჯარო კონსულტაციები.

პუბლიკაციის შინაარსზე პასუხისმგებელია საქართველოს მწვანეთა მოძრაობა/დედამიწის მეგობრები საქართველო, მასში გამოთქმული მოსაზრებები არ უნდა იქნეს მიჩნეული დონორთა მოსაზრებებად.

პუბლიკაცია მომზადდა და გამოიცა პროექტის "სოციალურ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშები საქართველოს მაგალითზე". პროექტი ხორციელდება საქართველოს მწვანეთა მოძრაობა/დედამიწის მეგობრები-საქართველო მიერ, ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მხარდაჭერით.

დაუშვებელია ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მიერ გამოცემული მასალების კომერციული მიზნით გამოყენება ფონდის თანხმობის გარეშე.

<u>გამოცემაზე მუშაობდნენ:</u>
ავტორი: მარიამ ბეგიაშვილი

სარედაქციო კოლეგია:
ქეთევან პაპაშვილი
ანა კეკელიძე
ლელა ყაჭეიშვილი
ნინო შუშტაკაშვილი

საქართველო. თბილისი. სლავა მეტრეველის №4, 0112
ტელ:(+995 32) 2 30 62 21
ელ.ფოსტა: info@greens.ge
ვებ-გვერდი: www.greens.ge