მიწასა და მასთან დაკავშირებულ სხვა რესურსებზე უფლებების გონივრული სახელმწიფო მართვის ძირითადი პრინციპები

ქეთი გუჯარაიძე
მწვანე ალტერნატივა

11 ივლისი, 2015 წ.

მწვანე ალტერნატივა

The GEF Small Grants Programme

UNDP
Empowered lives. Resilient nations.

საკითხის აქტუალობა (1)

- ბოლო ათწლეულში განსაკუთრებით **გაიზარდა მოთხოვნა მიწაზე**
- გაიზარდა საინვესტიციო პროექტების ოდენობა, რომლებიც მიწის დიდ ფართობებს მოითხოვს; გაიზარდა როგორც პროექტების რაოდენობა, ისე პროექტებით მოცული ფართობები.
- **მიზეზები:** სასურსათო კრიზისი, ბიოსაწვავზე მოთხოვნის გაზრდა, დაბალი ფასები მიწაზე (გარკვეულ რეგიონებში), სუსტი რეგულირება
- **შედეგი:** მიწაზე და მიწასთან დაკავშირებულ რესურსებზე დამოკიდებული მოსახლეობა საარსებო საშუალებების გარეშე დარჩა, გაიზარდა კონფლიქტები და გარემოს დეგრადაცია

საკითხის აქტუალობა (2)

- ზოგადი ტენდენცია:
  - **„იძენენ“** - დიდი ბრიტანეთი, აშშ, ჩინეთი, არაბთა გაერთიანებული საამიროები, სამხრეთ კორეა, სამხრეთ აფრიკა, ისრაელი, ინდოეთი, ეგვიპტე
  - **„ყიდიან“** - აფრიკისა და სამხრეთ აზიის ქვეყნები, ავსტრალია
- WB, 2010 – 2008 წლიდან შეძენილ იქნა 48 მლნ. ჰა სასოფლო-სამეურნეო მიწა (გარიგებები მოიცავს 10 ათასი ჰა-დან 200 ათას ჰა-მდე ტერიტორიას)
- 2012 წლის (არასრული) მონაცემებით : 32.7 - 82.2 მლნ. ჰა

... http://www.landmatrix.org/

„მიწის დატაცება“ / Land grab(bing)

- **მოკლე განმარტება** - განვითარებად ქვეყნებში ტრანსნაციონალური ან ეროვნული კომპანიების, მთავრობების ან კერძო პირების მიერ **მიწის დიდი ფართობების შეძენა**, შესყიდვის ან ხანგრძლივვადიანი იჯარის ფორმით.
- სხვა ტერმინები:
  - “**მიწის დიდი ფართობების შეძენა**” / large-scale land acquisitions
  - **„მიწის დიდ ფართობებთან დაკავშირებული გარიგებები“** / large-scale land deals
  - **„გლობალური მიწის ციებ-ცხელება“** / global land rush

„მიწის დატაცება“ / Land grab(bing)

მიწის საერთაშორისო კოალიცია / ტირანას დეკლარაცია / 2011

მიწის შეძენისას ან კონცესიის მოპოვებისას ადგილი აქვს ქვემოთ ჩამოთვლილთაგან ერთ ან მეტ პირობას:

- დარღვეულ იქნა ადამიანის უფლებები;
- გარიგება შედგა „თავისუფალი, წინასწარი და ინფორმირებული თანხმობის“ მოპოვების გარეშე;
- წინასწარ, დეტალურად არ შეფასდა ან საერთოდ უგულებელყოფილ იქნა პროექტის სოც., ეკონ. და გარემოსდაცვითი შედეგები, მათ შორის გენდერულ ჭრილში;
- შეთანხმების დადების პროცესი არ იყო გამჭვირვალე და ამასთან, შეთანხმებები არ აყალიბებენ ნათლად მხარეთა ვალდებულებებს;
- პროცესი არ არის ეფექტური დემოკრატიული დაგეგმვის ნაწილი, მონაწილეობითი; არ ხდება მისი დამოუკიდებელი მონიტორინგი და ზედამხედველობა.

FAO-ს სახელმძღვანელო მითითებები გონივრული სახელმწიფო მართვისთვის (1)

- **„ნებაყოფლობითი სახელმძღვანელო მითითებები ეროვნული სასურსათო უსაფრთხოების კონტექსტში მიწის, ტყისა და თევზის რესურსების საკუთრებისა და სარგებლობის საკითხების გონივრული სახელმწიფო მართვისთვის“** - Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security

- შემუშავდა “გლობალურ სამხრეთში“ 2007-2008 წლების სასურსათო კრიზისის შემდეგ გავრცელებული მოვლენის ე.წ. „მიწის დატაცების“საპასუხოდ და ადამიანის ძირითადი უფლებების, მათ შორის, **რესურსებსა და საკვებზე ხელმისაწვდომობის უფლებების** დარღვევის თავიდან ასაცილებლად.

FAO-ს სახელმძღვანელო მითითებები გონივრული სახელმწიფო მართვისთვის (2)

- მიიღეს 2012 წლის 11 მაისს, მსოფლიო სასურსათო უსაფრთხოების კომიტეტის (CFS-ის) სპეციალურ სესიაზე
- მხარი დაუჭირა 128 ქვეყანამ
- სამი წლის განმავლობაში მუშავდებოდა
- გადაეცა მმართველ ორგანოებსა და გაერო-ს გენერალურ ასსამბლეას, სტრატეგიებსა და პროგრამებში ინტეგრირების მოთხოვნით
- ნებაყოფლობით შესასრულებელი

სასურსათო უსაფრთხოება - ნებისმიერ დროს, ფიზიკურად და ეკონომიკურად საკმარისი რაოდენობის უვნებელ და სრულფასოვან სურსათზე ხელმისაწვდომობა

პრობლემა:

- რესურსებზე საკუთრებისა და სარგებლობის უფლების დაკარგვის შემთხვევაში, **ადამიანები განწირული არიან შიმშილისა და სიღარიბისთვის**.
- ადამიანები კარგავენ საარსებო საშუალებებს ადმინისტრაციული სისტემის **კორუმპირებულობის** ან კომპეტენტური ორგანოების **უუნარობის გამო**, დაიცვან მათი უფლებები.
- **სახელმწიფო მართვის არაეფექტურობა** უარყოფითად მოქმედებს სოციალურ სტაბილურობაზე, გარემოს მდგრად გამოყენებაზე, ინვესტიციებსა და ეკონომიკურ განვითარებაზე.

გადაჭრის გზა:

- მიწის, ტყისა და თევზის რესურსების **საკუთრებისა და სარგებლობის სისტემის გონივრულად მართვით** შესაძლებელია:
  - მდგრადი სოციალური და ეკონომიკური განვითარება;
  - სიღარიბის დაძლევა და სურსათის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა;
  - გონივრული ინვესტირებისთვის პირობების შექმნა.

1. საკუთრებისა და სარგებლობის სისტემასთან დაკავშირებული უფლებები და ვალდებულებები

- საკუთრებისა და სარგებლობის არცერთი ფორმა არ არის აბსოლუტური
- ნებისმიერი შეზღუდვა **დადგენილი უნდა იქნეს კანონმდებლობით და გამიზნული იყოს მხოლოდ და მხოლოდ საერთო კეთილდღეობისთვის**
- საკუთრებისა და სარგებლობის ყველა ლეგიტიმური ფორმა უნდა იყოს სამართლებრივად აღიარებული
- მიუხედავად საკუთრებისა და სარგებლობის ფორმისა, უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს **ადამიანთა სამართლებრივ დაცვა იძულებითი გასახლებისგან, დევნისგან და სხვა საფრთხეებისგან**
- **დაუშვებელია ნებისმიერი ფორმის დისკრიმინაცია**, მათ შორის, ისეთი ფორმები, რომელიც დაკავშირებულია სამართლებრივი შესაძლებლობების არარსებობასთან, ეკონომიკურ რესურსებზე ხელმიუწვდომელობასთან და სხვ.

2. პოლიტიკა, სამართლებრივი ჩარჩო და ორგანიზაციული მოწყობა

- სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ ყველა მართლზომიერი უფლების აღიარება, ხელი უნდა შეუწყონ ამ უფლებების დაცვას და რეალიზებას.
- პოლიტიკა, სამართლებრივი ჩარჩო და ორგანიზაციული მოწყობა უნდა ასახავდეს მიწის, ტყისა და თევზის რესურსების სოციალურ, კულტურულ, ეკონომიკურ და ეკოლოგიურ მნიშვნელობას; გამოყენებული უნდა იყოს ინტეგრირებულ მიდგომა
- უნდა შექმნან პოლიტიკის, სამართლებრივი ჩარჩოსა და ორგანიზაციული მოწყობის ჩამოყალიბებაში სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობები
- ეფექტურობის შესაფასებლად, აუცილებელია რეგულარული ანალიზი და მონიტორინგი
- ნათლად უნდა ჩამოყალიბდეს და ფართოდ გავრცელდეს ინფორმაცია ცვლილებებისა და შესაძლო შედეგების შესახებ

3. მომსახურების გაწევა

- აღმასრულებელ და სასამართლო ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ საკმარისი რესურსები იმისათვის, რომ დროულად, ეფექტურად და გენდერული ასპექტების გათვალისწინებით შეასრულონ პოლიტიკისა და კანონმდებლობის მოთხოვნები
- აუცილებელია ნებისმიერ ორგანიზაციულ დონეზე მომუშავე თანამშრომლების კვალიფიკაციის მუდმივი ამაღლება
- სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ დროული, ხელმისაწვდომი და არადისკრიმინაციული მომსახურება
- 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

4. სახელმწიფო მიწა, ტყეები და თევზის რესურსები

- სახელმწიფოებმა უნდა დაიცვან სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ისეთი მიწები, ტყეები და თევზის რესურსები, რომლებიც კოლექტიურ (თემების) სარგებლობაშია. ასევე, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, **უნდა აღიარონ და დაიცვან ამ რესურსებით კოლექტიური,სარგებლობისა და მართვის, მათ შორის, ტრადიციული სისტემები**
- მიწის, ტყისა და თევზის რესურსებზე საკუთრებისა და ამ რესურსებით სარგებლობის **უფლებების გადაცემაზე გადაწყვეტილებების მიღებისას**, სახელმწიფოებმა სათანადო ყურადღება უნდა დაუთმონ იმ **ადგილობრივი თემების ინტერესებს**, რომლებიც ტრადიციულად სარგებლობენ ამ რესურსებით
- აუცილებელია მიწის, ტყისა და თევზის რესურსების შესახებ **მუდმივად განახლებადი საკადასტრო მონაცემების არსებობა** და ამ **მონაცემებზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა**.

მკვიდრი მოსახლეობა (ხალხები)

- დღეს მსოფლიოში მკვიდრი მოსახლეობის სულ მცირე 5000 ჯგუფია; საერთო რაოდენობა - 370 მლნ. კაცზე მეტი; ცხოვრობენ მსოფლიოს 70 ქვეყანაში
- ყალიბდება კონსენსუსი იმაზე, რომ ამ ხალხთა მრავალფეროვნების გამო, არც საჭიროა და არც სასურველი „მკვიდრი მოსახლეობის“ ცნების ზუსტი განმარტება
- თუმცა, მათი დასაცვად შექმნილი საერთაშორისო აქტები განსაზღვრავენ **ამ ხალხების მახასიათებლებს**
  - გაერო-ს დეკლარაცია მკვიდრი ხალხების უფლებების შესახებ (2007)
  - ILO-ს 169-ე კონვენცია
  - IFC-ის სტანდარტი

მკვიდრი მოსახლეობის მახასიათებლები (ILO)

- **ტომობრივი გაერთიანების ხალხი:**
  - მათი სოციალური, კულტურული და ეკონომიკური პირობების განასხვავება ამ ხალხის ქვეყნის დანარჩენი მოსახლეობისგან (მაგ., განსხვავდებია ცხოვრების წესით, ენით და სხვ.)
  - მათი სტატუსი მთლიანად ან ნაწილობრივ რეგულირდება მათივე ტრადიციებითა და წეს-ჩვეულებებით, ან სპეციალური კანონმდებლობით
- **მკვიდრი ხალხი:**
  - ცხოვრობდნენ (მათი წინაპრები ცხოვრობდნენ) ისტორიულად გარკვეულ ტერიტორიაზე (დაპყრობამდე, კოლონიზაციამდე ან სახელმწიფოს ამჟამინდელ საზღვრებში ჩამოყალიბებამდე)
  - აქვთ თავისი სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული და პოლიტიკური ინსტიტუციები (სამართლებრივი სტატუსის მიუხედავად)

მკვიდრი მოსახლეობის მახასიათებლები (ILO)

- **მთავარი კრიტერიუმი** - თავად უნდა აღიარებდნენ თავს ასეთად.
- **რატომაა საჭირო მათი განსაკუთრებული დაცვა?** - ისინი, ხშირად, უფრო ძლიერ განიცდიან სხვადასხვა საქმიანობის უარყოფით ზეგავლენას (ასევე, უფრო მოწყვლადნი არიან); ვინაიდან, <u>უფრო მეტად არიან დამოკიდებულნი მიწაზე და მასთან დაკავშირებულ რესურსებზე.</u>
- ცენტრალური და სამხრეთ ამერიკის ქვეყნები, აფრიკის ქვეყნები, ინდოეთი, ნეპალი, ავსტრალია, იაპონია (აინუს ხალხი)
- ევროპაში: საამის ხალხი (ნორვეგია , შვედეთი, ფინეთი, რუსეთი - კოლის ნახევარკუნძული), კანაკის ხალხი (საფრანგეთი, ახალი კალედონია)

5. მკვიდრი მოსახლეობა და სხვა თემები საკუთრებისა და სარგებლობის ტრადიციული სისტემებით (1)

- სახელმწიფოებმა და არა-სახელმწიფო სუბიექტებმა, უნდა აღიარონ, რომ ასეთი თემებისთვის მიწას, ტყეებსა და თევზის რესურსებს გააჩნია **სოციალური, კულტურული, სულიერი, ეკონომიკური, ეკოლოგიური და პოლიტიკური ფასეულობა**
- სახელმწიფოები უნდა შეეცადონ, **შეცვალონ** მოქმედი პოლიტიკა, კანონმდებლობა და ორგანიზაციული მოწყობა იმგვარად, რომ **აღიარებულ იქნეს მკვიდრ მოსახლეობასა და სხვა თემებში ფუნქციონირებადი საკუთრებისა და სარგებლობის ტრადიციული სისტემები**.
- თემის **თანხმობის შემთხვევაში**, სახელმწიფო უნდა დაეხმაროს თემს მისი კონტროლის ქვეშ მყოფი რესურსების ადგილმდებარეობისა და მახასიათებლების **ოფიციალურ დოკუმენტირებასა და ინფორმაციის გავრცელებაში**. უკვე დოკუმენტირებული ინფორმაცია, დავების თავიდან აცილების მიზნით, შეტანილ უნდა იქნეს საერთო სახელმწიფო რეესტრში.

5. მკვიდრი მოსახლეობა და სხვა თემები საკუთრებისა და სარგებლობის ტრადიციული სისტემებით (2)

- გადაწყვეტილებების მიღებამდე, სახელმწიფოებმა და სხვა მხარეებმა უნდა ჩაატარონ **კეთილსინდისიერი კონსულტაციები მკვიდრ მოსახლეობასთან და სხვა თემებთან საკუთრებისა და სარგებლობის ტრადიციული სისტემებით**.
- გადაწყვეტილებები უნდა ეფუძნებოდეს საგნობრივ და ეფექტურ კონსულტაციებს, რათა თემებისგან მიღებულ იქნეს **თავისუფალი, წინასწარი და ინფორმირებული თანხმობა** (free, prior and informed consent) პროექტის განხორციელებაზე.

„თავისუფალი, წინასწარი და ინფორმირებული თანხმობა“ - მკვიდრი მოსახლეობის კოლექტიური უფლება, მიიღოს გადაწყვეტილება მის საკუთრებაში ან (ტრადიციულ) სარგებლობაში მყოფ მიწაზე ან სხვა რესურსებზე ზეგავლენის მქონე <u>პროექტების განხორციელებაზე თანხმობის ან უარის თქმის შესახებ</u>, მის მიერ თავისუფლად <u>არჩეული წარმომადგენლების ან ტრადიციულად მოქმედი ინსტიტუციების საშუალებით</u>, ასეთი პროექტების განხორციელებაზე შესაბამისი სახელმწიფო უწყებების (მეწარმეების ან სხვა მხარეების მიერ) მიერ გადაწყვეტილების მიღებამდე.

6. საინვესტიციო პროექტები

- ინვესტიციებმა <u>**არ უნდა შეუწყონ ხელი**</u> სასურსათო უსაფრთხოების შესუსტებას და გარემოს დეგრადაციას
- სახელმწიფოები ვალდებული არიან დააწესონ <u>**რისკებისგან დაცვის შესაფერისი მექანიზმები**</u>
- სახელმწიფოებმა, საზოგადოების მონაწილეობითა და შესაფერისი კონსულტაციების ჩატარებით, უნდა დაადგინონ ნათელი წესები საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების სფეროში <u>**დასაშვები გარიგებების მასშტაბის, საგნისა და ხასიათის შესახებ**</u>
- ეროვნული კონტექსტის გათვალისწინებით, სახელმწიფოებმა უნდა დაადგინონ საკუთრებისა და სარგებლობის სფეროში <u>**ფართომასშტაბიანი გარიგების / პროექტის მახასიათებლები**</u>

•••

7. ექსპროპრიაცია და კომპენსაცია

- ექპროპრიაცია დასაშვებია **მხოლოდ აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის** და ისიც **ნათლად განსაზღვრულ შემთხვევებში**
- პროცესი უნდა წარიმართოს **გამჭვირვალედ და საზოგადოების მონაწილეობით**
- განსაკუთრებული სიფრთხილე – იმ ტერიტორიების მიმართ, რომელთაც გააჩნია განსაკუთრებული **კულტურული, რელიგიური ან გარემოსდაცვითი მნიშვნელობა**, ან სადაც ღარიბები და მოსახლეობის დაუცველი ფენები **დამოკიდებული არიან მიწაზე, ტყეზე და თევზის რესურსებზე, როგორც საარსებო საშუალებებზე**.
- **სამართლიანი შეფასების** ჩატარება და **კომპენსაციის დაუყოვნებლივ გაცემა**
- თუ ექსპროპრირებული რესურსები აღარ აღმოჩნდა საჭირო, უპირველეს ყოვლისა, **თავდაპირველ მფლობელებს უნდა მიეცეს შესაძლებლობა, დაიბრუნონ რესურსები**.

8. დავების გადაწყვეტა საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების თაობაზე

- სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ, **მიუკერძოებელი** და **კომპეტენტური** სასამართლო და ადმინისტრაციული ორგანოების გზით, დავების გადაწყვეტის **დროულ, ფინანსურად ხელმისაწვდომ და ეფექტურ საშუალებებზე** ხელმისაწვდომობა
- უნდა არსებობდეს (და გაძლიერდეს) ასევე **დავების გადაწყვეტის ალტერნატიული საშუალებები**
- 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**.

კითხვები?