ნენსკრა ჰესი და მკვიდრი მოსახლეობის სტატუსი

მწვანე ალტერნატივა

2021

ეს ანგარიში მომზადდა ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერით.

ამ ანგარიშში გამოთქმული მოსაზრებები გამოხატავს მწვანე ალტერნატივას და „ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ბანკების დამკვირვებელთა ქსელ“-ის CEE Bankwatch Network პოზიციას და არ შეიძლება განხილულ იქნეს ევროკავშირის პოზიციის ამსახველად.

© მწვანე ალტერნატივა 2021

თბილისი, 0179, საქართველო
ფალიაშვილის ქ.#39ბ, IV სართ.
ტელ: (995 32) 222 38 74;
greenalt@greenalt.org
www.greenalt.org

საქართველო და „მკვიდრი მოსახლეობა“

2018 წლის მარტში, სვანეთში, მესტიაში გაიმართა ლალხორის შეკრება, რომელშიც სვანეთის თითქმის ყველა თემის წარმომადგენელი მონაწილეობდა. ლალხორმა გამოაცხადა საკუთარი გადაწყვეტილება[1], როგორც „ქართველი ერის ერთ-ერთმა ფუძეტომმა“, რომელიც „სულ ცოტა, 55 საუკუნე ღირსეულად და ერთგულად მოჰყვება საქართველოს და ქართველი ერის მრავალათასწლოვან ისტორიას“. განცხადების თანახმად, ვინაიდან „სვანები და სვანეთი ყოველთვის იყო, არის და სამომავლოდაც იქნება ქართველი ერისა და საქართველოს სისხლხორცეული, შემადგენელი და განუყოფელი ნაწილი. გამომდინარე აქედან, გამიზნულად ვუჭერთ მხარს სვანეთის ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ განვითარებასა და აღორძინებას კონკრეტული დარგების დაწინაურების მიმართულებით“, ამიტომ ლალხორი კატეგორიულად კრძალავს მთელ სვანეთში ჰესების მშენებლობას, ოქროს წარმოებასა და ბუნებისთვის, ადამიანის საცხოვრისისთვის, მატერიალური და არამატერიალური კულტურული მემკვიდრეობისათვის მავნებელი, საზიანო და დამანგრეველი ყველა სამუშაოს ჩატარებას;

ამავდროულად, ლალხორმა მოსთხოვა საქართველოს პრეზიდენტს, პრემიერს, პარლამენტსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებს სვანების მკვიდრ მოსახლეობად აღიარება, რასაც მათთვის ტრადიციული და სათემო საკუთრების დაკანონება უნდა მოჰყოლოდა; ხოლო ინფრასტრუქტურული პროექტები სვანეთში მხოლოდ თემებთან შეთანხმების შედეგად უნდა განხორციელებულიყო, როგორც ამას საერთაშორისო სამართალი მოითხოვდა.

ლალხორის მიერ ამ განცხადების გაკეთების საფუძველი რეგიონში ჰიდროენერგეტიკული პროექტების დაუსრულებელი კასკადი გახდა, რომელიც საფრთხეს უქმნიდა სვანეთისა და სვანების თვითმყოფადობას, ენას, მატერიალური და არამატერიალური კულტურის შენარჩუნებას.

საქართველოს კანონმდებლობა არ აღიარებს მკვიდრ მოსახლეობას და ასევე მოსახლეობის დიდი ნაწილისთვის გაუგებარია, რა სტატუსს ითხოვენ სვანები. ამ საკითხს მრავალი ინტერპრეტაცია და მანიპულაცია მოჰყვა ე.წ. დეველოპერებისგან.

2020 წელს ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკისა (EBRD) და ევროპის საინვესტიციო ბანკის (EIB) დამოუკიდებელი საჩივრების განხილვის მექანიზმებმა, ამავე ბანკების დამტკიცებული ნენსკრას ჰიდროელექტროსადგურის პროექტი საკუთარი გარემოსდაცვითი და უსაფრთხოების პოლიტიკების, კერძოდ, მკვიდრი მოსახლეობის სტანდარტთან შეუსაბამოდ ცნეს. გადაწყვეტილება ბანკების გასაჩივრების მექანიზმების ფარგლებში ორწლიანი გამოძიების შედეგად იქნა მიღებული.

ნენსკრას 2017 წლის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების დოკუმენტის შეფასებისას, კონსულტანტებმა, რომლებიც ატარებდნენ გარემოსდაცვით და სოციალურ კვლევებს, ასევე შეაფასეს პროექტი ბანკების “Indigenous people”-ის პოლიტიკასთან მიმართებითაც EBRD-ის 2014 წლის გარემოსდაცვითი და სოციალური პოლიტიკის ძირითადი მახასიათებლების მიხედვით:

1. თვითიდენტიფიკაცია განსხვავებული ადგილობრივი კულტურული ჯგუფის წევრებად და ასეთი იდენტიფიკაციის ცნობა სხვების მიერ;

2. კოლექტიური კავშირი გეოგრაფიულად განცალკევებულ დასახლებებთან (ტრადიციული მიწები) ან საგვარეულო ტერიტორიებთან საპროექტო არეალში და ბუნებრივ რესურსებთან წვდომა ამ დასახლებებსა და ფართობებზე;

1 (იხილეთ დანართი 1, ლალხორის განცხადება), ტექსტი აქედან: https://netgazeti.ge/news/257573/

3. დამახასიათებელი კულტურული, ეკონომიკური, სოციალური ან პოლიტიკური ინსტიტუტები, რომლებიც განცალკევებულნი არიან დომინანტური საზოგადოებისა და კულტურის იმავე ინსტიტუტებისაგან;

4. ცალკე ენა (ან დიალექტი EBRD-ისათვის) ხშირად განსხვავებულია ქვეყნის ან რეგიონის ოფიციალური ენისაგან (ან დიალექტისაგან EBRD-ისათვის);

5. წარმომავლობა მოსახლეობისაგან, რომელიც ტრადიციულად მისდევდა ნატურალურ (და ხშირად მომთაბარე/პირუტყვის გადადენა) მეურნეობას და რომელთა სტატუსიც რეგულირდებოდა საკუთრივ თავიანთი ჩვევებით ან ტრადიციებით, ან განსაკუთრებული კანონებით ან რეგულაციებით;

გზშ-ს კონსულტანტებმა დაადგინეს, რომ „მიუხედავად იმისა, რომ სვანები გარკვეული ხარისხით ავლენენ „«indigenous people»-ის“ ცალკეულ მახასიათებლებს, განსაკუთრებით ზემო სვანეთის გეოგრაფიული იზოლირების გამო, მთლიანად სვანური საზოგადოების მიმართ არ არსებობს შესაბამისობა „indigenous people-ის“ პოტენციურ მსესხებლისეულ განმარტებასთან და, შესაბამისად, პოტენციური მსესხებლის „indigenous people-ის“ პოლიტიკა არ არის მოქმედებაში“.[2]

2018 წელს ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის პროექტის ანგარიშვალდებულების დამოუკიდებელი მექანიზმსა (IPAM - Independent Project Accountability Mechanism) და ევროპის საინვესტიციო ბანკის საჩივრების მექანიზმში (Complaint Mechanism) შევიდა ადგილობრივების და მწვანე ალტერნატივას ერთობლივი საჩივარი. დოკუმენტის თანახმად, ბანკებმა ნენსკრას პროექტის გარემოსდაცვითი და სოციალური შეფასების პროცესში არ გამოიყენეს მკვიდრი მოსახლეობის სტანდარტები და, შესაბამისად, არ მოხდა სვანების (ზემოქმედების ქვეშ მოხვედრილი ჯგუფი) სწორი კატეგორიზაცია. საჩივრის თანახმად, სვანებს არ მიეცათ უფლება, განესაზღვრათ თავიანთი შემდგომი განვითარება, ან დაედგინათ პროექტის შემდგომი უარყოფითი ზემოქმედება მათ თემებზე.

ერთობლივი მოკვლევის შედეგად, საჩივრების დამოუკიდებელმა მექანიზმებმა დაადგინეს, რომ ბანკები არ ხელმძღვანელობდნენ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების კარგი საერთაშორისო პრაქტიკით, რომლის თანახმადაც მათ უნდა უზრუნველეყოთ:

I. საკმარისი ინფორმაციის მოძიება იმის შესაფასებლად, აკმაყოფილებს თუ არა ჯგუფი მკვიდრი მოსახლეობის სტატუსით კვალიფიკაციას;

II. თავად ამ ჯგუფებთან კონსულტაციების გამართვა, აკმაყოფილებენ თუ არა ისინი მკვიდრი მოსახლეობის შესაბამის კრიტერიუმებს.

დამოუკიდებელი განხილვის მექანიზმების გადაწყვეტილებით, ბანკებმა უნდა უზრუნველყონ „ნენსკრას პროექტისთვის PR 7-ის დასაშვებობის კრიტერიუმების გაფართოებული შეფასება“, რომელიც ჩატარდება საერთაშორისო ინსტიტუტების კარგი საერთაშორისო პრაქტიკის საფუძველზე, რაც მოიცავს: ა) შეხედულებებისა და გამოცდილების მრავალფეროვნებას და ბ) თემთან კონსულტაციებს EBRD-ისა და ESP-ის PR 7-ის თითოეულ დასაშვებობის კრიტერიუმთან დაკავშირებით.

EBRD-ისა და EIB-ის დამოუკიდებელი სარჩელების განხილვის მექანიზმებმა მოითხოვეს ნენსკრას ჰიდროელექტროსადგურის პროექტში დამატებითი შეფასების პროცესი. ამ პროცესში უნდა შეგროვდეს ინფორმაცია და გაიმართოს კონსულტაციები სვანებთან. აღნიშნულმა პროცესმა უნდა განსაზღვროს მათი სტატუსი.

2 https://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395269338860&d=&pagename=EBRD%2FContent%2FDownloadDocument გვერდი 38.

ამავდროულად, EBRD IPAM-მა მოსთხოვა ბანკის მენეჯმენტს, უზრუნველეყო „მკაფიო, ეტაპობრივი სახელმძღვანელო პრინციპები, რომლებსაც გამოიყენებენ ბანკის კლიენტები ESP PR 7-ის მკვიდრი მოსახლეობის დასაშვებობის კრიტერიუმების ეფექტიანი შეფასებისას (2014 წლის ESP-ისა და ESP-ის სხვა ვერსიებისთვის)“. 2018 წელს, EBRD-მა საზოგადოების ფართო მონაწილეობით, მათ შორის, საქართველოში, შეიმუშავა PR 7 „მკვიდრი მოსახლეობისთვის“ ახალი მოთხოვნები, რომელიც შეესაბამება კარგ საერთაშორისო პრაქტიკას. შესაბამისად, ნენსკრას პროექტისთვის „PR 7-ის დასაშვებობის კრიტერიუმების გაფართოებული შეფასების“ დადგენილი პროცესი იქნება თავსებადი 2019 წლის EBRD-ის გარემოსდაცვით და სოციალურ პოლიტიკასთან.

იმ შემთხვევაში, თუ სვანები იქნებიან აღიარებული ძირძველ მოსახლეობად, მათ გაუჩნდებათ დამატებითი თავდაცვის ბერკეტი საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებისა თუ კერძო სექტორის დაფინანსების შემთხვევაში – თავისუფალი, წინასწარი, ინფორმირებული თანხმობის (FPIC) სახით. მკვიდრი მოსახლეობის დაცვის პრინციპების განვრცობა სვანებზე, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვასა და ტრადიციულ საკუთრებაზე, გაზრდის ადგილობრივების უფლებებს.

„მკვიდრი მოსახლეობის“ სტატუსი და უფლებები მსოფლიოში

მსოფლიოს მკვიდრი მოსახლეობის (indigenous peoples) მრავალფეროვნების გამო, დღემდე არ არსებობს „მკვიდრის“ ოფიციალური, საერთაშორისოდ შეთანხმებული განმარტება. ასევე, ხშირად იყენებენ ცნებებს: „აბორიგენი მოსახლეობა“, „პირველი ხალხი“, „ძირძველი ხალხი“, „ტომები“ და სხვა. გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია განმარტავს მკვიდრი მოსახლეობისთვის ძირითად მახასიათებელ ნიშნებს[3]:

- მკვიდრ მოსახლეობას აქვს ქვეყნის მოსახლეობის სხვა ჯგუფებისგან განსხვავებული ენა, კულტურა და ტრადიციები;
- აქვს ჩვეულებაზე დაფუძნებული განსხვავებული სოციალური, ეკონომიკური და/ან პოლიტიკური სისტემები;
- მკვიდრ მოსახლეობას მჭიდრო კავშირი აქვს თავის მიწებთან/ტერიტორიასთან და ბუნებრივ რესურსებთან;
- თვითიდენტიფიცირებას/თვითაღქმას ახდენს როგორც ძირძველ მოსახლეობად.

მკვიდრი მოსახლეობის უფლებებზე საუბრისას ამოსავალი წერტილი არის ამ ძირძველი ხალხების, საზოგადოებების, კულტურების, ცხოვრების წესისა და მთლიანად თვითმყოფადობის მჭიდრო კავშირი მათ მიერ გამოყენებულ მიწებთან, ტერიტორიებსა და რესურსებთან. გაეროს სპეციალური მომხსენებლის, მარტინეზ კობოს თანახმად, „მკვიდრი თემები, ხალხები და ერები მოიცავენ ნებისმიერ საზოგადოებას (თემს), რომლებიც ინარჩუნებენ საკუთარი წინაპრების ტერიტორიასთან ისტორიულად უწყვეტ კავშირს“.[4]

3 ეს კრიტერიუმები არ არის ყოვლისმომცველი.

4 UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7 and Add. 1-4. on certain parts of the country, or in certain regions of the world; f) Other relevant factors. On an individual basis, an indigenous person is one who belongs to these indigenous populations through self-identification as indigenous (group consciousness) and is recognized and accepted by these populations as one of its members (acceptance by the group).”

გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციისთვის (FAO) „მკვიდრი ხალხებისთვის იდენტობა ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხია, რომელშიც საარსებო წყაროები და უსაფრთხოება, კეთილდღეობა და ღირსება ცალსახად დაკავშირებულია სამკვიდრო მიწებისა და ტერიტორიების შენარჩუნებასთან“. FAO მკაფიოდ აკავშირებს ძირძველი ხალხების იდენტობას მათ ისტორიულ მიწებთან.

საინტერესოა, რომ თვითგამორკვევის უფლება, უფრო სწორად, თვითაღქმისა და თვითიდენტიფიკაციის უფლება, რომელიც მკვიდრ მოსახლეობას აქვს, არ არის დაკავშირებული საერთაშორისო სამართალში არსებულ თვითგამორკვევის უფლებასთან. სწორედ ამ აღრევის გამო, მკვიდრი მოსახლეობის საკითხზე მსჯელობა იქცა მანიპულაციის საგნად ზოგიერთი დაინტერესებული ექსპერტისა თუ მთავრობის წარმომადგენლისთვის.

თვითგამორკვევა/თვითიდენტიფიკაცია, მკვიდრი მოსახლეობის კონტექსტში, განსაზღვრულია **გაეროს მკვიდრ ხალხთა უფლებების შესახებ დეკლარაციით**[5].

დეკლარაციის 25-ე მუხლი ადასტურებს, რომ „მკვიდრ ხალხს აქვს უფლება, შეინარჩუნონ და განამტკიცონ თავიანთი, ინდივიდუალური სულიერი კავშირი ტრადიციულ საკუთრებაში მყოფ თუ სხვაგვარად დაკავებულ და გამოყენებულ მიწებთან, ტერიტორიებსა თუ რესურსებთან და დაიცვან თავიანთი პასუხისმგებლობა მომავალი თაობების წინაშე ამ მხრივ“.

დეკლარაცია სახელმწიფოებისაგან მოითხოვს, რომ ითანამშრომლონ მკვიდრ მოსახლეობასთან სამართლიანად, მათსავე წარმომადგენლობით ინსტიტუტებთან, რათა მკვიდრი თემებისგან მოიპოვონ თავისუფალი, წინასწარი და ინფორმირებული თანხმობა (Free, Prior and Informed Consent – FPIC) მანამ, სანამ მიიღებენ ისეთ საკანონმდებლო ან ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებებს, რამაც შესაძლოა გავლენა იქონიოს მკვიდრ მოსახლეობაზე (მუხლი 19).

მკვიდრი მოსახლეობის უფლებების შესახებ დეკლარაციის 26-ე მუხლის თანახმად,

1. მკვიდრ მოსახლეობას აქვს უფლება იმ მიწებზე, ტერიტორიებსა და რესურსებზე, რომელიც მათ ტრადიციის მიხედვით ერგოთ, დაიკავეს, სხვაგვარად გამოიყენეს ან შეიძინეს;

2. მკვიდრ მოსახლეობას აქვს უფლება, ფლობდნენ, გამოიყენონ, განავითარონ და გააკონტროლონ ის მიწები, ტერიტორიები და რესურსები, რომლებიც მიიღეს ტრადიციის მიხედვით, დაიკავეს იგი თუ სხვაგვარად მოიპოვეს;

3. სახელმწიფოები ვალდებულნი არიან, ამგვარი მიწები, ტერიტორიები და რესურსები აღიარონ იურიდიულად და დაიცვან. ასეთი აღიარება უნდა მოხდეს მკვიდრი მოსახლეობის ჩვეულებების, ტრადიციებისა და მიწათმფლობელობის სისტემების გათვალისწინებით.

შესაბამისად, მკვიდრი მოსახლეობის თავისუფალი, წინასწარი და ინფორმირებული თანხმობის მოპოვება სავალდებულოა სახელმწიფოს ან კერძო ინსტიტუტების მიერ მათი რესურსების გამოყენების შემთხვევაში. გაეროს ადამიანთა უფლებათა დაცვის უმაღლესი კომისრის ოფისი თავისუფალ, წინასწარ და ინფორმირებულ თანხმობას შემდეგნაირად განსაზღვრავს[6]:

- თავისუფალი – არ უნდა მოხდეს მოსახლეობის იძულება, დაშინება ან მანიპულირება.

5 United Nations, United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_E_web.pdf

6 United Nations Human Rights Office of Commissioner, 2013, Free, Prior and Informed Consent of Indigenous Peoples, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/FreePriorandInformedConsent.pdf

- წინასწარი – თანხმობის მოპოვება აუცილებელია ნებისმიერი ნებართვის გაცემამდე ან საქმიანობის დაწყებამდე.

- ინფორმირებულობა – პროექტსა და მის ზემოქმედებასთან დაკავშირებული ინფორმაცია უნდა მოიცავდეს მის ყველა ასპექტს. ნათელი უნდა იყოს პროექტის მიზანი და ხანგრძლივობა, გავლენის ქვეშ მოქცეული ტერიტორიები. წინასწარ უნდა შეფასდეს ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული და გარემოზე ზემოქმედება, მათ შორის, პოტენციური რისკები. კონსულტაციები და მონაწილეობა არის თანხმობის გადამწყვეტი კომპონენტები.

საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებს, მათ შორის, EBRD-ს, EIB-ს, მსოფლიო ბანკსა და სხვებს აქვთ ვალდებულება, უზრუნველყონ თავიანთი პროექტების მომზადება საკუთარი გარემოსდაცვითი და სოციალური პოლიტიკების მიხედვით, რომელიც შესაბამისობაში უნდა იყოს საერთაშორისო სამართლის ნორმებთან. პრაქტიკულად ყველა საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტი ვალდებულია, დაიცვას წინასწარი ინფორმირებული თანხმობის მოთხოვნა, მაშინაც კი, თუ სახელმწიფო ეროვნულ დონეზე არ აღიარებს მკვიდრი მოსახლეობის ჯგუფებს.

2018 წლის ლალხორის განცხადება

ქრისტესშობიდან 2018 წლის 4 მარტს ზემო სვანეთში, მესტიაში შეკრებილი ლალხორის წარმომადგენლები ღვთისა და ერის წინაშე ვაცხადებთ:

1. ჩვენთვის წმიდათაწმინდა და სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია სვანეთის ულამაზესი და უნიკალური მიწა-წყალი და ბუნება, სვანეთის გამორჩეულად მშვენიერი და ბრწყინვალე ბუნების დაცვა და პატრონობა წარმოადგენს ჩვენს ერთ-ერთ უმაღლეს მოვალეობას და აქედან გამომდინარე საშვილთაშვილოდ ვკრძალავთ სვანეთში უკლებლივ ყველა ისეთ ინფრასტრუქტურულ პროექტს, რომელიც ხელყოფს, აზიანებს, ასახიჩრებს, ანგრევს და აპარტახებს სვანეთის უნიკალურ ბუნებას!

2. კატეგორიულად და საბოლოოდ ვკრძალავთ მთელს სვანეთში ჰესების მშენებლობას, ოქროს წარმოებასა და ყველა ბუნებისთვის, ადამიანის საცხოვრისის მატერიალური და არამატერიალური კულტურული მემკვიდრეობისათვის მავნებელ, საზიანო და დამანგრეველ სამუშაოების ჩატარებას! ამიერიდან სვანეთში ჰესები აღარ აშენდება, მათ შორის: ხუდონ ჰესი, ნენსკრა ჰესი, მესტიაჭალა ჰესი და ზემო სვანეთში დაგეგმილი სხვა 50-ზე მეტი ჰესს!

3. ამასთან, ვადასტურებთ უტყუარ ისტორიულ ჭეშმარიტებას სვანების უძირძველეს ქართულ მოდგმად და ქართველი ერის ერთ-ერთ ფუძეტომად არსებობის შესახებ. სვანეთი და სვანები, სულ ცოტა, 55 საუკუნე ღირსეულად და ერთგულად მოჰყვება საქართველოს და ქართველი ერის მრავალათასწლოვან ისტორიას, რომ მთელი თავისი უხანგრძლივესი ისტორიული ყოფიერების განმავლობაში სვანები და სვანეთი ყოველთვის იყო, არის და სამომავლოდაც იქნება ქართველი ერისა და საქართველოს სისხლხორცეული, შემადგენელი და განუყოფელი ნაწილი. გამომდინარე აქედან, გამიზნულად ვუჭერთ მხარს სვანეთის ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ განვითარებასა და აღორძინებას კონკრეტული დარგების დაწინაურების მიმართულებით. ვაცხადებთ, რომ სვანები წარმოვადგენთ ძირძველ მკვიდრ, აბორიგენ, ავტოქტონურ მოსახლეობას, სვანეთში სვანეთზე ყოველმხრივი უპირატესობისა და პრიორიტეტულობის ლეგიტიმური უფლებამოსილებებით!

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, მოვითხოვთ სახელმწიფოსგან, გაეროსგან და საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან სვანების მკვიდრ მოსახლეობად აღიარებას. შესაბამისად, მოხდეს ჩვენი ტრადიციული და სათემო საკუთრების დაკანონება. ასევე, როგორც ეს განსაზღვრულია საერთაშორისო კანონმდებლობით, ჩვენთან შეთანხმების გარეშე არ უნდა განხორციელდეს არცერთი ინფრასტრუქტურული პროექტი.

ჩვენი მოთხოვნების შესრულებამდე ნებისმიერი სამშენებლო სამუშაოების განახლება/ გაგრძელება აღიქმება შეგნებულ პროვოკაციად, რაზეც პასუხისმგებლობა დაეკისრება ადგილობრივ და ცენტრალურ ხელისუფლებას.

მოვითხოვთ, სასწრაფოდ დააფიქსიროთ თქვენი ოფიციალური პოზიცია დააფიქსიროთ და შეგვატყობინოთ წერილობითი ფორმით".

ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის (EBRD) პროექტის ანგარიშვალდებულების დამოუკიდენელი მექანიზმის (IPAM) გადაწყვეტილება[7]

მოკლე შეჯამება

1. პროექტი

ნენსკრის ჰიდროელექტროსადგურის დაგეგმილი პროექტი („ნენსკრა ჰიდრო" ან პროექტი) გულისხმობს დიდი კაშხალის მშნებელობას დადგმული სიმძლავრით 280 მვტ, რომელიც განლაგებული იქნება მდინარეების ნენსკრის და ნაკრის ხეობების ზედა ნაწილში საქართველოში. პროექტს ანხორციელებს სს „ნენსკრა ჰიდრო", სპეციალური დანიშნულების ერთეული, რომელიც შექმნილია მხოლოდ პროექტის მშენებლობის მიზნით (JSCNH ან კლიენტი). პროექტს ანვითარებს JSCH და მისი მფლობელი იქნება K-Water (75%), კორეის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული კომპანია, საქართველოს მთავრობის საპარტნიორო ფონდი (15%) და ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD) (10%). EBRD უზრუნველყოფს 214 მილიონ აშშ დოლარამდე სესხს და 15 მილიონ აშშ დოლარამდე პორტატულ სააქციო ინვესტიციის განხორციელებას. EBRD და ADB დამფინანსებელი ჯგუფის მთავარი ორგანიზატორიები არიან, რომელშიც ასევე შედის ევროპის საინვესტიციო ბანკი (EIB), კორეის განვითარების ბანკი (KDB), კორეის სავაჭრო სადაზღვევო კორპორაცია (K-Sure) და პოტენციურად აზიის ინფრასტრუქტურის საინვესტიციო ბანკი (AIIB).

2. PCM-სთვის წარდგენილი საჩივარი

EBRD-ის პროექტის გასაჩივრების მექანიზმმა (**PCM**) მიიღო საჩივარი საქართველოში ჭუბერის თემის წევრებისგან, რომლის თანწარმომდგენები არიან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები (**CSO**) ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ბანკებზე დამკვირვებელთა ქსელი (CEE Bankwatch Network) და მწვანე ალტერნატივა (შემდგომში, მოსარჩელეები), „ნენსკრა ჰიდროსთან" დაკავშირებით. საჩივარში ნათქვამია, რომ ბანკმა არ შეასრულა 2014 წლის გარემოს დაცვისა და სოციალური საკითხების პოლიტიკა (**2014 ESP**), ქვემოთ ჩამოთვლილ ESP შესრულების სტანდარტებთან მიმართებაში (**PR**):

7 https://www.ebrd.com/documents/ipam/nenskra-compliance-review-report-geo.pdf?blobnocache=true, ნენსკრას ჰიდროელექტროსადგურის პროექტის შესაბამისობის მიმოხილვის ანგარიში EBRD-ის პროექტის გასაჩივრების მექანიზმი საქმე 2018/08, გვერდი 5-14.

- PR 7 - *მკვიდრი მოსახლეობა,* პროექტის შედეგად დაზარალებული სვანური თემის, როგორც მკვიდრი მოსახლეობის, არგანსაზღვრის გამო, პროექტის მიზნებისათვის, როგორც ეს განსაზღვრულია 2014 წლის ESP-ით;
- PR 1 - *გარემოსდაცვითი და სოციალური ზემოქმედებისა და საკითხების შეფასება,* პროექტის ალტერნატივების, კუმულაციური ზემოქმედების, დაკავშირებული ობიექტებისა და გენდერული მოსაზრებების შეფასებასთან დაკავშირებით;
- PR 5 - *მიწის შეძენა, იძულებითი განსახლება და ეკონომიკური გადაადგილება*, ეკონომიკური გადაადგილების რეპარაციასთან დაკავშირებით;
- PR 8 - *კულტურული მემკვიდრეობა*, პროექტის პოტენციურ გავლენაზე სვანური კულტურასა და თემის კეთილდღეობაზე; და
- PR 10 - *ინფორმაციის საჯაროობა და დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა*, პროექტის მასშტაბის გათვალისწინებით ჩატარებული კონსულტაციის პროცესთან დაკავშირებით.

საჩივარი ჩაითვალა დასაშვებად PCM-ის შესაბამისობის განხილვისთვის 2014 წლის პროექტის გასაჩივრების მექანიზმის რეგლამენტის (**PCM RP**) კრიტერიუმების თანახმად.

3. სხვა საფინანსო ინსტიტუტებისთვის წარდგენილი საჩივრები

EBRD PCM–ში შეტანილი საჩივრის გარდა, პროექტთან დაკავშირებით კიდევ ოთხი დამატებითი საჩივარი იქნა შეტანილი ADB შესაბამისობის ანალიზის პანელში (ADB CRP) და EIB საჩივრების მექანიზმში (EIB CM), შესაბამისი გარემოსდაცვითი და სოციალური დაცვის პოლიტიკის შეუსრულებლობის ბრალდებით.

4. შესაბამისობის მიმოხილვის მეთოდოლოგია

შესაბამისობის მიმოხილვა მოიცავს მეთოდოლოგიურ მიდგომებს საჩივრის ხასიათისა და სირთულის გათვალისწინებით, მათ შორის,

(i) შიდა და გარე, პროექტთან დაკავშირებული დოკუმენტების სიღრმისეული მიმოხილვა;

(ii) საჩივრის ყველა მხარესთან პირდაპირ ურთიერთობას;

(iii) ექვსდღიანი საველე ვიზიტი საქართველოში 2019 წლის თებერვალში, რომელიც ჩატარდა EIB CM–თან ერთად;

(iv) საერთაშორისო აღიარებული მკვიდრი მოსახლეობის სპეციალისტის დანიშვნით, PR7 შესაბამისობის შეფასების მხარდასაჭერად, რომელიც დანიშნულია PCM და EIB CM–ს მიერ ერთობლივად;

(v) მხარეთა მიერ მოწოდებული დამატებითი დოკუმენტაციის განხილვა შემდეგ თვეებში, როგორც ადგილზე ვიზიტის საპასუხოდ, ასევე PCM ექსპერტის მოთხოვნების შესაბამისად; და

(vi) ბანკის მენეჯმენტის, მომჩივნებისა და კლიენტის მიერ წარმოდგენილი შენიშვნებისა და დოკუმენტაციის გათვალისწინება შესაბამისობის განხილვის

ანგარიშის პირველ ვერსიაზე, რომელიც მხარეებს გაუგზავნეს კომენტარისთვის.

5. შესაბამისობის მიმოხილვის ჩარჩო

2014 წლის PCM RP-ების თანახმად, შესაბამისობის მიმოხილვის მიზანია დაადგინოს, გამოიწვია თუ არა ბანკის მოქმედებამ, ნენსკრა ჰესთან დაკავშირებით, 2014 წლის ESP-სთან შეუსაბამობა (და თუ ასეა, როგორ და რატომ). ამ შეფასების საფუძვლის შესაქმნელად, შესაბამისობის მიმოხილვა იწყება ჩარჩოს შექმნით, რომელიც:

(i) ითვალისწინებს ბანკის მოვალეობებს 2014 ESP PR-ების განხორციელებისას, რომელიც განსხვავდება კლიენტის მოვალეობებისაგან. 2014 წლის 2014-ის პუნქტების 4, 5, 6 და 36-ის მიხედვით, ბანკის შესაბამისობის შეფასება, ამ შემთხვევაში, ბანკის მენეჯმენტის თანმიმდევრულობას ქვემოთ ჩამოთვლილის განხორციელებისას:

- ხარვეზების და მაკორექტირებელი ზომების იდენტიფიცირება, რომლებიც უნდა განხორციელდეს კლიენტის მიერ, 2014 წლის ESP-ის PR–ების შესასრულებლად; და
- ამ მაკორექტირებელი მოქმედებების მიმდინარე, არსებითი განხილვისა და მონიტორინგის განხორციელება.

(ii) ასახავს პროექტის ხარვეზების ანალიზს და ბანკის მენეჯმენტის შემდგომ გარემოსდაცვითი და სოციალური ტექნიკურ-ეკონომიკური განხორციელებადობის კვლევა, რომელიც ჩატარდა 2015–2017 წლებში.

შესაბამისობის მიმოხილვა ასევე მოიცავს ბანკის 2014 წლის ESP–სთან შესაბამისობის დეტალურ ანალიზს. შეუსაბამობის გამოვლენის შემთხვევაში, შესაბამისობის მიმოხილვა განსაზღვრავს უშუალოდ პროექტის და სისტემურ/ პროცედურულ გამოსასწორებელ ზომებს აღნიშნული შეუსაბამობის მოსაგვარებლად.

6. დასკვნა

შესაბამისობის მიმოხილვის ანგარიში ადგენს ბანკის შეუსაბამობას შემდეგთან დაკავშირებით:

- PR 7 - მკვიდრი მოსახლეობა;
- PR 1 - გარემოსდაცვითი და სოციალური ზემოქმედებისა და საკითხების შეფასება (კუმულაციურ შედეგებთან, პროექტის ალტერნატივებსა და გენდერთან დაკავშირებით);
- PR 5 - მიწის შეძენა, იძულებითი განსახლება და ეკონომიკური გადაადგილება;

- PR 8 - კულტურული მემკვიდრეობა; და
- PR 10 - ინფორმაციის საჯაროობა და დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა.

შესაბამისობის მიმოხილვის საჩივრის ძირითადი მტკიცებები და დასკვნები შეჯამებულია ქვემოთ.

6.1 PR 7: მკვიდრი მოსახლეობა

მტკიცება: საჩივარში ნათქვამია, რომ ბანკის მენეჯმენტმა ვერ დაადგინა PR 7-ის გამოყენების საჭიროება გარემოსდაცვითი და სოციალური შეფასების პროცესში, რადგან არ მოხდა სვანების (ზემოქმედების ქვეშ მოხვედრილი ჯგუფი) სწორი კატეგორიზაცია მკვიდრ მოსახლეობად. შესაბამისად, საჩივრის თანახმად, სვანებს არ მიეცათ უფლება განესაზღვრათ შემდგომი განვითარება, ან დაედგინათ შემდგომი უარყოფითი ზემოქმედება მათ თემებზე.

დასკვნა: შესაბამისობის მიმოხილვამ შეაფასა *<u>პროცესის</u>* თანმიმდევრულობა, რომელიც გამოიყენა ბანკის მენეჯმენტმა PR 7 დასაშვებობის კრიტერიუმების გამოუყენებლობის და არა, თავად განსაზღვრის სისწორის დასადგენად, იმისდა მიხედვით, იყო თუ არა PR 7 დასაშვებობის კრიტერიუმები სწორად ან არასწორად *<u>გამოყენებული</u>*. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ანგარიში აფასებს შეასრულა თუ არა ბანკის მეთოდოლოგიურმა მიდგომამ ESP–ის მოთხოვნები, მაგრამ არაფასებს ან ადგენს, უნდა ჩაითვალონ თუ არა სვანები მკვიდრ მოსახლეობად 2014 ESP–ის დასაშვებობის კრიტერიუმების შესაბამისად.

რადგან ბანკი იღებს ვალდებულებას, რომ უზრუნველყოს, რომ მისი სოციალური შეფასების პროცესები შეესატყვისებოდეს კარგ საერთაშორისო პრაქტიკას (GIP) 2014 წლის ESP–ის მე–6 პუნქტის შესაბამისად, შესაბამისობის მიმოხილვა განსაზღვრავს რას წარმოადგენს GIP მეთოდოლოგია „მკვიდრი მოსახლეობის“ პოლიტიკის გამოყენებადობის დასადგენად, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტის (IFI) სივრცეში, რომელიც ასევე დამტკიცდა საერთაშორისოდ აღიარებული მკვიდრი მოსახლეობის სპეციალისტის (EIB CM–თან ერთად დანიშნული) გამოცდილებით. მკვიდრი მოსახლეობის სპეციალისტი ხაზს უსვამს იმას, რაც გამოქვეყნებულ IFI GIP–ებს შორის საერთოა:

i. საუკეთესო ინფორმაციის მოძიება იმის შესაფასებლად, აკმაყოფილებს თუ არა ჯგუფი მკვიდრი მოსახლეობის სტატუსით კვალიფიკაციას; თან
ii. თავად შესაბამის ჯგუფებთან კონსულტაციის გაწევა, აკმაყოფილებენ თუ არა ისინი ადგილობრივი მოსახლეობის შესაბამის კრიტერიუმებს.[1]

შესაბამისობის მიმოხილვა ადგენს, ბანკის მენეჯმენტის შეუსაბამობას 2014 წლის ESP–ის მე–4, მე–5, მე–6 და 36–ე პუნქტებთან PR7–თან მიმართებით, რადგან ბანკის მენეჯმენტმა ადეკვატურად არ შეაფასა კლიენტის მიერ PR 7 დასაშვებობის კრიტერიუმების პოტენციური გამოყენების შემოწმება. მიუხედავად იმისა, რომ ბანკის მენეჯმენტმა

[1] მკვიდრი ხალხების სპეციალისტის მოსაზრება, 2019 წლის 24 აგვისტო, გვ. 7.

სწორად დაადგინა, რომ საჭიროა კლიენტის მიერ GIP-ს გამოყენება PR7-ის დასაშვებობის კრიტერიუმების შეფასებისას, ბანკის მენეჯმენტი შემდგომში აღარ დარწმუნებულა, რომ ეს მოთხოვნები შესრულდა. კერძოდ, EBRD–იმ დაამტკიცა კლიენტის ანალიზი PR 7–ის დასაშვებობის შესახებ, მიუხედავად იმისა, რომ:

- ანალიზმა არ უზრუნველყო მაქსიმალურად სასურველი ინფორმაციის მოძიება, რადგან იგი არ მოიცავდა მრავალფეროვან მოსაზრებებს და გამოცდილებას დასაშვებობის კრიტერიუმების გამოყენების შესაფასებლად; და
- კლიენტს არ გაუვლია კონსულტაციები პროექტის ზემოქმედების ქვეშ მოხვედრილ თემებს 2014 წლის ESP–ის დასაშვებობის ყველა კრიტერიუმის გამოყენების შესახებ.

6.2 PR 1: გარემოსდაცვითი და სოციალური ზემოქმედებისა და საკითხების შეფასება

კუმულაციური ზემოქმედება:

მტკიცება: მოსარჩელეები ამტკიცებენ, რომ პროექტის გარემოზე და სოციალურ გარემოზე ზემოქმედების შეფასება არ მოიცავდა კუმულაციური ზემოქმედების შეფასებას: i) სვანეთის რეგიონში არანაკლებ 35 ჰიდროენერგეტიკული პროექტის შემუშავების გეგმას და ii) პროექტის არეალის მოსაზღვრე ბუნებრივი რესურსების ლიცენზიების არსებობას.

დასკვნა: შესაბამისობის მიმოხილვა მიიჩნევს, რომ ბანკის მენეჯმენტმა არ შეასრულა 2014 წლის ESP–ის მე-4, მე-5, მე-6 და 36-ე პუნქტებთან, PR1–თან მიმართებით (კუმულაციური ზემოქმედება), რადგან ბანკის მენეჯმენტმა სწორად დაადგინა კუმულაციური ზემოქმედების შეფასების (CIA) საჭიროება ხარვეზების ანალიზის დროს, მაგრამ არ ეცადა უზრუნველეყო, რომ CIA აკმაყოფილებდეს PR1-ის მოთხოვნებს. საბოლოოდ, ბანკის მენეჯმენტმა დაამტკიცა პროექტი ადეკვატური კვლევის გარეშე, რაც უზრუნველყოფდა გონივრულად პროგნოზირებად მოპოვებით ან სატყეო საქმიანობის იდენტიფიკაციას.

დაკავშირებული ობიექტები:

მტკიცება: საჩივარი ამტკიცებს, რომ პროექტთან დაკავშირებული ობიექტების გავლენა არ იქნა სათანადოდ შეფასებული.
დასკვნა: შესაბამისობის მიმოხილვა მიიჩნევს, რომ ბანკის მენეჯმენტი შესაბამისობაშია 2014 წლის ESP–ის მე-4, მე-5, მე-6 და 36-ე პუნქტებთან, PR1, პუნქტი 9 (დაკავშირებული ობიექტები), რადგან ბანკი ადეკვატურად ცდილობდა იმის უზრუნველყოფას, რომ კლიენტს შეესრულებინა ESP მოთხოვნები დაკავშირებული ობიექტების შეფასებისას.

პროექტის ალტერნატივები:

მტკიცება: საჩივარი ამტკიცებს, რომ პროექტში არ განხორციელებულა ტექნიკურად და ფინანსურად შესაძლო ალტერნატივების შემოწმება პროექტის გარემოზე და სოციალური ზეგავლენის გათვალისწინებით.
დასკვნა: შესაბამისობის მიმოხილვა ადგენს, რომ ბანკის მენეჯმენტი არ შეესაბამება 2014 წლის ESP–ის მე–4, მე–5, მე–6 და 36–ე პუნქტებს PR1–თან მიმართებით (პროექტის ალტერნატივები), რადგან 2015 წლის გარემოზე და სოციალურ გარემოზე ზემოქმედების შეფასებამ (2015 წლის ESIA) და დამატებით გარემოსდაცვით და სოციალურმა კვლევებმა **(დამატებითი E&S კვლევები)** არ წარმოადგინეს ალტერნატივების ანალიზი გარემოსა და სოციალურ ზემოქმედების სათანადო გათვალისწინებით, როგორც ამას ითვალისწინებს PR 1-ის პუნქტი 10. გარდა ამისა, შესაბამისობის მიმოხილვა ადგენს, რომ ბანკმა ვერ შეძლო იმის უზრუნველყოფა, რომ კლიენტს ეცადა თანამშრომლობა შესაბამის მესამე მხარესთან (მაგ., საქართველოს მთავრობასთან), PR1–ით გათვალისწინებული ალტერნატივების შეფასების მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად, როგორც ეს აღწერილია 2014 წლის ESP-ის პუნქტში 39.

გენდერული საკითხები:

მტკიცება: საჩივარი სვავს კითხვებს პროექტისთვის განხორციელებული გენდერული ზემოქმედების შეფასების ადეკვატურობისა და მის მიერ დადგენილი შემარბილებელი ღონისძიებების შესახებ. იგი ასევე ამტკიცებს, რომ არ ჩატარებულა შესაბამისი კონსულტაციები ადგილობრივ ქალებთან, გენდერული ზემოქმედების ან ზომების დასადგენად. კერძოდ, საჩივარში აღნიშნულია, რომ პროექტმა ადეკვატურად არ განსაზღვრა, ან გაითვალისწინა გენდერთან დაკავშირებული რისკები, რომლებიც გამოწვეულია (ძირითადად) კაცი მუშების პროექტის შედეგად თემში ჩამოსვლით.
დასკვნა: შესაბამისობის მიმოხილვა მიიჩნევს, რომ ბანკის მენეჯმენტი არ შეესაბამება 2014 წლის ESP–ის მე–4, მე –5, მე–6 და 36–ე პუნქტებს PR 1-თან (გენდერი) მიმართებაში, რადგან ბანკის მენეჯმენტი არ ცდილობდა დარწმუნებულიყო, რომ კლიენტმა შეასრულა 2014 ESP მოთხოვნები გენდერთან დაკავშირებით; არ მომხდარა პროექტის მიდგომაში არსებითი ნაკლოვანებების გამოვლენა; ასევე, აზრიანი, გენდერის საკითხების გათვალისწინებით განხორციელებული ჩართულობა დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების დროს, როგორც ამას ითხოვს PR 10-ის პუნქტები 10 და 12.

6.3 PR 5: მიწის შეძენა, იძულებითი განსახლება და ეკონომიკური გადაადგილება

მტკიცება: მოსარჩელეები ამტკიცებენ, რომ კლიენტმა ვერ ჩამოაყალიბა ადეკვატური მიწის შეძენისა და საარსებო საშუალებების აღდგენის გეგმა (LALRP), რომელიც ეფექტურად შეამსუბუქებდა პროექტით გამოწვეულ ეკონომიკურ გადაადგილებას, რაც გამოიხატება რესურსების, აქტივების, შემოსავლებისა და საარსებო წყაროების დაკარგვაში.

დასკვნა: შესაბამისობის მიმოხილვა მიიჩნევს, რომ ბანკი არ შეესატყვისება 2014 წლის ESP–ის მე–4, მე–5, მე–6 და 36–ე პუნქტებს PR 5–თან მიმართებით, რადგან ბანკის მენეჯმენტი არ ცდილობდა უზრუნველეყო PR 5-ის მოთხოვნები საარსებო წყაროს აღდგენასთან დაკავშირებით და დაუშვა საარსებო მინიმუმის აღდგენის თვითნებური ბარიერის დადგენა (ანუ, იმ შემთხვევაში, თუ მიყენებული ზარალი > 10% ვერ დააკმაყოფილებს აღდგენითი ზომების კრიტერიუმებს, მიუხედავად PR 5 მოთხოვნებისა საარსებო წყაროს და ცხოვრების დონის აღსადგენად).

6.4 PR 8: კულტურული მემკვიდრეობა

მტკიცება: საჩივარი იმოწმებს PR 8-ს და ამტკიცებს რომ პროექტი საფრთხეს უქმნის სვანურ კულტურასა და თემის კეთილდღეობას, რადგან გარემოზე და სოციალური ზემოქმედების შეფასება არ ეხება პროექტის პოტენციურ გავლენას სვანურ კულტურასა და ენაზე (ე.ი. არამატერიალური კულტურული მემკვიდრეობის ელემენტები).

დასკვნა: შესაბამისობის მიმოხილვა მიიჩნევს, რომ ბანკის მენეჯმენტი არ შეესაბამება 2014 წლის ESP–ის მე–4, მე–5, მე–6 და 36–ე პუნქტებს, რადგან ბანკის მენეჯმენტმა დაამტკიცა კლიენტის გარემოზე და სოციალური ზემოქმედების შეფასება, იმის დაზუსტების გარეშე, რომ პროექტი აკმაყოფილებდა თემთან კონსულტაციის მნიშვნელოვან მოთხოვნებს PR 8-ის შესაბამისად. ბანკის მენეჯმენტმა არ დაადგინა, რომ ეს სფეროები საჭიროებდა შემდგომ მაკორექტირებელ ზომებს და, შესაბამისად, არ მოუთხოვია და არ დაკვირვებია მათ შესრულებას. შედეგად, ბანკი არ შეეცადა დარწმუნებულიყო, რომ მნიშვნელოვანი ზემოქმედება პროექტის ზემოქმედების ქვეშ მყოფ ადამიანებზე ადეკვატურად გამოვლენილი და შერბილებული ყოფილიყო, PR 8–ის მე–10 და მე–15 პუნქტების შესაბამისად.

6.5 PR 10: ინფორმაციის საჯაროობა და დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა

მტკიცება: მოსარჩელეები ამტკიცებენ, რომ პროექტმა ვერ შეასრულა PR 10, რადგან პროექტის შედეგად დაზარალებულ ადამიანებთან კონსულტაცია პროპორციულად არ შეესაბამებოდა პროექტის ხასიათსა და მასშტაბს და მისი პოტენციურ ზემოქმედებას ადგილობრივ თემებზე.

დასკვნა: შესაბამისობის მიმოხილვამ დაადგინა, რომ EBRD-ის ბანკის მენეჯმენტის, ისევე როგორც სხვა დამფინანსებლების თანმიმდევრული მცდელობის შედეგად, მნიშვნელოვანი პროგრესი იქნა მიღწეული პროექტის დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის გაძლიერების კუთხით. ბანკის მენეჯმენტმა განახორციელა თანაზომადი ძალისხმევა იმის უზრუნველსაყოფად, რომ კლიენტს შეესრულებინა PR 10-ით გათვალისწინებული ვალდებულებები და ეს ძალისხმევა აღნიშვნის ღირსია; ბანკის მენეჯმენტის მუშაობა PR10–სთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად იმსახურებს

ხაზგასმას. მიუხედავად ამისა, შესაბამისობის მიმოხილვა ადგენს, რომ არსებობს მნიშვნელოვანი კითხვები კლიენტის შესაძლებლობებსა და ვალდებულებებთან დაკავშირებით, დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობის აღსრულების კუთხით, რომლებიც ბანკის მენეჯმენტმა არ გაითვალისწინა, როგორც ამას მოითხოვს 2014 წლის ESP–ის პუნქტი 30. შესაბამისობის მიმოხილვა მიიჩნევს, რომ ბანკი შეესაბამება 2014 წლის ESP–ის მე–4, მე –5, მე –6 და 36–ე პუნქტებს PR 10–ს გამოყენებასთან დაკავშირებით, მაგრამ არ შეესაბამება 2014 წლის ESP–ის 30-ე პუნქტს.

7.0 რეკომენდაციები

2014 PCM RP–ების შესაბამისად, შესაბამისობის განხილვის ექსპერტს ევალება ბანკის მენეჯმენტს წარუდგინოს პროცედურული, სისტემური და კონკრეტულად პროექტისთვის შემუშავებული რეკომენდაციები, რათა ა) მოაგვაროს არსებული შეუსაბამობა 2014 წლის ESP-სთან; და ბ) თავიდან აიცილოთ ამ პოლიტიკის სამომავლო შეუსრულებლობა.

სისტემური და პროცედურული რეკომენდაციები EBRD-ის შეუსაბამობაზე რეაგირებისთვის

<u>რეკომენდაცია 1</u>: შეიქმნას სისტემური თვალყურისდევნების ინსტრუმენტი EBRD–ის მოთხოვნებისთვის კლიენტებისადმი, რაც ბანკის მენეჯმენტს საშუალებას მისცემს უკეთესად უზრუნველყოს პროექტის მოთხოვნების ეფექტურად განხორციელება.

<u>რეკომენდაცია 2</u>: შეიმუშავეთ მკაფიო, ეტაპობრივი სახელმძღვანელო პრინციპები, რომლებსაც გამოიყენებენ კლიენტები ESP PR 7-ის მკვიდრი მოსახლეობის დასაშვებობის კრიტერიუმების ეფექტური შეფასებისას (2014 წლის ESP-სა და ESP–ის სხვა ვერსიებისთვის). სახელმძღვანელო უნდა შემუშავდეს მონაწილეობითი პროცესის საშუალებით, რომელშიც ჩართული იქნებიან მრავალრიცხოვანი, აღიარებული მკვიდრი მოსახლეობის ექსპერტები და სამოქალაქო საზოგადოებისა და ინდუსტრიის წარმომადგენლები; ისინი უნდა იყენებდნენ GIP-ის, რომელსაც მიმართავენ როგორც საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები, ასევე კერძო სექტორი. ეს სახელმძღვანელო უნდა მოიცავდეს (i) კონკრეტულ რეკომენდაციებს GIP მეთოდოლოგიიდან, რომლებიც უზრუნველყოფს PR 7-ის დასაშვებობის კრიტერიუმების მკაცრად შეფასებას; და (ii) კონკრეტული პროცესები და ზომები, რომლებიც კლიენტს წარმართავს PR 7-ის გამოყენებაში იმ შემთხვევებში, როდესაც მკვიდრი მოსახლეობა ეროვნულ დონეზე არ არის აღიარებული

<u>რეკომენდაცია 3</u>: სადაც მესამე მხარეები პასუხისმგებელნი არიან პროექტის ლოკაციის, დიზაინისა და ალტერნატივების შეფასებაზე, მოთხოვონ კლიენტებს თანმიმდევრულად მიმართონ შესაბამის მესამე მხარეებს, რომ მოითხოვონ, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესები მოიცავდეს გარემოს დაცვისა და სოციალურ საკითხებს. ბანკის მენეჯმენტმა დოკუმენტურად უნდა გააფორმოს ბანკისა და კლიენტის მოთხოვნები.

<u>**რეკომენდაცია 4:**</u> EBRD- ის გარემოს დაცვისა და მდგრადი განვითარების დეპარტამენტის (ESD) შესაძლებლობების გაძლიერება გენდერულ საკითხებში და ამ სფეროში დიდი გამოცდილებისა და შესაძლებლობების მქონე გარე კონსულტანტების გამოყენება.

პროექტთან დაკავშირებული რეკომენდაციები EBRD-ის შეუსაბამობაზე რეაგირებისთვის

<u>**რეკომენდაცია 5**</u>: ნაბიჯების გადადგმა იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ნენსკრას პროექტისთვის ჩატარდეს PR 7-ის დასაშვებობის კრიტერიუმების გაფართოებული შეფასება, რომელიც აერთიანებს შესაბამისობის მიმოხილვის ანგარიშში აღწერილ IFI GIP მეთოდოლოგიას, მათ შორის: ა) შეხედულებებისა და გამოცდილების მრავალფეროვნებას და ბ) თემთან კონსულტაციებს ESP-ის PR 7-ის თითოეულდასაშვებობის კრიტერიუმთან დაკავშირებით.

<u>**რეკომენდაცია 6:**</u> აღმოფხვრას CIA–ში გამოვლენილი ხარვეზები (პროექტის ტერიტორიაზე დაგეგმილი ან გონივრულად პროგნოზირებადი სამთო-მოპოვებითი და სატყეო განვითარებების პოტენციური კუმულაციური ზემოქმედების შეფასების უზრუნველყოფა).

<u>**რეკომენდაცია 7:**</u> პროექტის ალტერნატივების ანალიზში გამოვლენილ ხარვეზებზე რეაგირება, კლიენტთან და საქართველოს მთავრობასთან თანამშრომლობით, რათა შემუშავდეს და გაზიარდეს უფრო დეტალური ანალიზი პროექტის ლოკაციის და დიზაინის ზემოქმედების ქვეშ მოხვედრილი თემებისთვის ამ ინფორმაციის გონივრულად და დეტალურად ახსნის მიზნით. გაზიარებამ უნდა დააზუსტოს პროექტის ადგილის შერჩევისა და დიზაინის საფუძველი და მნიშვნელობა როგორც სოციალური, ასევე გარემოსდაცვითი პერსპექტივებიდან სხვა განხილულ ვარიანტებთან შედარებით და დაასაბუთოს პროექტის საპროექტო ფინანსური სარგებელი და ხარჯები.

<u>**რეკომენდაცია 8**</u>: გენდერული ზემოქმედების შეფასების დამატებითი ეტაპის ორგანიზება i) იმ საკითხების შეფასების მიზნით, რომლებიც კლიენტის გარემოზე და სოციალური ზემოქმედების შეფასებაში სრულად არ ყოფილა ასახული და ii) საკმარისი შემამსუბუქებელი ზომების დადგენა, სადაც ყურადღება გამახვილებული იქნება გენდერული რისკების შემსუბუქებაზე, რაც დაკავშირებულია დიდი (უპირატესად) კაცი სამუშაო ძალის შემოდინებასთან.

<u>**რეკომენდაცია 9**</u>: ითანამშრომლეთ კლიენტთან LALRP-ში არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად, საარსებო წყაროს აღდგენის დასაშვებობის თვითნებური ბარიერის გაუქმების ჩათვლით.

<u>**რეკომენდაცია 10**</u>: კულტურული მემკვიდრეობის ზემოქმედების შეფასების შემდგომ ეტაპის ხელშეწყობა, რათა განისაზღვროს არამატერიალურ კულტურულ მემკვიდრეობაზე პოტენციური ზემოქმედება პროექტის არეალში, რომელიც სრულად არ ასახულა კლიენტის გარემოზე და სოციალურ ზეგავლენათა შეფასებაში; შესაბამისი შემარბილებელი ზომების დაწესება პროექტის ზემოქმედების ქვეშ მყოფი პირების კონსულტაციის საფუძველზე.

<u>**რეკომენდაცია 11**</u>: დარწმუნდით, რომ პუნქტის 30 შესაბამისად, 2014 წლის ESP–დან, კლიენტის გარემოსდაცვითი და სოციალური გუნდის ყველა წევრი ფლობს საჭირო კომპეტენციებსა და შესაძლებლობებს, რომ მართოს პროექტის სირთულეები და სენსიტიურობა ბანკის გარემოსდაცვითი და სოციალური სტანდარტების შესაბამისად.

ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის (EBRD) 2018 წლის გარემოსდაცვითი და სოციალური პოლიტიკის, მეშვიდე სტანდარტის – მკვიდრი მოსახლეობის – შესაბამისობის მოთხოვნა (PR 7)

EBRD-ის 2018 წლის გარემოსდაცვითი და სოციალური პოლიტიკის, მეშვიდე სტანდარტის – მკვიდრი მოსახლეობის – შესაბამისობის მოთხოვნა (PR 7)

1. წინამდებარე შესაბამისობის მოთხოვნა (PR) აღიარებს, რომ მკვიდრი მოსახლეობა წარმოადგენს სოციალურ ჯგუფებს საკუთარი იდენტობითა და საცხოვრებელი გარემოთი, რითაც განსხვავდებიან ეროვნული საზოგადოების ძირითადი, დომინანტური ჯგუფებისგან. ისინი შეიძლება წარმოდგენილნი იყვნენ მოსახლეობის ყველაზე გარიყულ და დაუცველ ფენებს შორის. მათი ეკონომიკური, სოციალური და სამართლებრივი სტატუსი შესაძლოა ზღუდავდეს მათ შესაძლებლობებს, დაიცვან მიწასა და რესურსებთან დაკავშირებული უფლებები და ინტერესები (როგორც ბუნებრივი, ასევე კულტურული). ყოველივე ზემოაღნიშნულმა, მიწასა და რესურსებზე როგორც ეკონომიკურმა, ასევე სულიერმა დამოკიდებულებამ, შესაძლოა, განსაკუთრებით დაუცველი გახადოს მოსახლეობა პროექტების ნებისმიერი უარყოფითი ზემოქმედების მიმართ. წინამდებარე PR ასევე აღიარებს, რომ მკვიდრ მოსახლეობას აქვს უნიკალური ცოდნა და შესაძლებლობები. ისინი არიან პოტენციური პარტნიორები მდგრადი განვითარებისათვის, როგორც პროექტთან დაკავშირებული საქმიანობის დაგეგმვისა და განხორციელების ხელშეწყობით, ასევე სარგებლის მიღებით.

2. წინამდებარე PR აღიარებს, რომ მთავრობები მთავარ როლს ასრულებენ მკვიდრი მოსახლეობის უფლებების დაცვაში. იგი ხაზს უსვამს კლიენტის მოვალეობას, შეაფასოს პროექტის პოტენციალი მკვიდრ მოსახლოეობაზე ზემოქმედების კუთხით, უზრუნველყოს მათი არსებითი და მონაწილეობითი ჩართულობა და, ამ PR-ით წარმოდგენილი მოთხოვნების შესაბამისად, მოიპოვოს თავისუფალი, წინასწარი და ინფორმირებული თანხმობა (FPIC – Free

Prior Informed Consent). წინამდებარე PR ადგენს კლიენტის ვალდებულებას, ითანამშრომლოს დაზარალებულ მკვიდრ მოსახლეობასთან პროექტის დაგეგმვისა და განხორციელებისას, თავიდან აიცილოს, შეამციროს, შეამსუბუქოს და აანაზღაუროს არასასურველი შედეგები, გააზიაროს პროექტის სარგებელი.

ამ შესაბამისობის მოთხოვნა (PR)-ის მიზნებია:

- უზრუნველყოს, რომ პროექტები პატივს სცემდეს მკვიდრი მოსახლეობის ღირსებას, უფლებებს, მისწრაფებებს, კულტურებს, ჩვეულებით სამართალსა და საარსებო გარემოს;

- განჭვრიტოს და თავიდან აიცილოს პროექტის რისკები და საზიანო ზემოქმედება[8] 92 მკვიდრ მოსახლეობაზე და/ან, თუ თავიდან აცილება შეუძლებელია, შეამციროს, შეამსუბუქოს ან აანაზღაუროს ამგვარი ზემოქმედება;

- მკვიდრი მოსახლეობისთვის ინკლუზიურად, როგორც ქალებისთვის, ისე მამაკაცებისთვის, ხელი შეუწყოს მდგრად განვითარებასა და შესაძლებლობებს კულტურულად მისაღები გზით/ ფორმებით;

- დაამყაროს და შეინარჩუნოს ურთიერთობები პროექტით დაზარალებულ მკვიდრ მოსახლეობასთან მისი მთლიანი ციკლის განმავლობაში;

- უზრუნველყოს მკვიდრი მოსახლეობის ეფექტიანი მონაწილეობა პროექტის იმ საქმიანობების ან შემარბილებელი ღონისძიებების დაგეგმვისას, რომელთაც შეიძლება დადებითად ან უარყოფითად იმოქმედოს მათზე; და იხელმძღვანელოს წინამდებარე PR-ით;

- „იძულებითი ჩამოშორება“ დაკავშირებულია გეოგრაფიულად განსხვავებულ საცხოვრებელ გარემოსა თუ სამკვიდრო ტერიტორიებზე კოლექტიური მიჯაჭვულობის დაკარგვასთან – კონფლიქტის, მთავრობის განსახლების პროგრამების, მათი მიწების გასხვისების, ბუნებრივი კატასტროფების ან ამგვარი ტერიტორიების ურბანულ ზონასთან მიერთების გამო. წინამდებარე PR-ის მიზნებიდან გამომდინარე, „დასახლებული ადგილი“ გულისხმობს ქალაქს ან დიდ ქალაქს და ითვალისწინებს ყველა ქვემოთ ჩამოთვლილ მახასიათებელს, რომელთაგან არცერთი არ არის ერთადერთი და განმსაზღვრელი:

  (ა) შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობის შესაბამისად, ადგილის წოდება დასახლებულად;

  (ბ) მოსახლეობის მაღალი სიმჭიდროვე; და

  (გ) სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობასთან შედარებით, არასასოფლო-სამეურნეო საქმიანობის უფრო მაღალი წილი.

- კეთილსინდისიერი მოლაპარაკებების გზით მკვიდრ მოსახლეობასთან, უზრუნველყოს დამოუკიდებელი, წინასწარი და ინფორმირებული თანხმობის მიღება ამ PR-ით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესაბამისად.

4. წინამდებარე „PR“-ში ტერმინი „მკვიდრი მოსახლეობა“ ტექნიკური მნიშვნელობით გამოიყენება და ასახავს ისეთ სოციალურ და კულტურულ ჯგუფს, რომელიც განსხვავდება ეროვნუ-

8 პროქტის მიმდინარეობამ შესაძლოა არასასურველი გავლენა იქონიოს, მაგრამ იგი არ უნდა მოიცავდეს ისეთ ზემოქმედებას, რომელიც გამოიწვევს აქტივებისა თუ რესურსების დაკარგვას, მიწათსარგებლობის ან ყოველდღიური ტრადიციული აქტივობების განხორციელების შეზღუდვას.

ლი საზოგადოებების შემადგენელი ძირითადი, დომინანტური ჯგუფებისგან და აქვს ყველა შემდეგი მახასიათებელი[9] 93:

- თვითიდენტიფიცირება, როგორც განსხვავებული მკვიდრი ეთნიკური თუ კულტურული ჯგუფის და სხვების მიერ ამ იდენტობის აღიარება;
- კოლექტიური მიჯაჭვულობა გეოგრაფიულად განსხვავებულ საცხოვრებელ გარემოზე, სამკვიდრო ტერიტორიებსა თუ აღნიშნული საცხოვრებელი გარემოს, ტერიტორიის ბუნებრივ რესურსებზე[10] 94;
- ჩვეულებითი კულტურული, ეკონომიკური, სოციალური თუ პოლიტიკური დაწესებულებები, კანონები ან დებულებები, რომლებიც განსხვავდება ძირითადი, დომინანტური საზოგადოებისა და კულტურისაგან; და
- განსხვავებული ენა ან დიალექტი, ხშირად განსხვავებული ქვეყნის ან რეგიონის ოფიციალური ენის ან დიალექტისაგან.

5. ჯგუფმა, ან ჯგუფის წევრებმა, რომლებიც ეწევიან მომთაბარე ცხოვრებას, ცხოვრობენ შერეულ ან ურბანულ საზოგადოებებთან ერთად და/ან მხოლოდ სეზონურად სტუმრობენ ტრადიციულ მიწებს, შესაძლოა განიცადონ იძულებითი ჩამოშორება. ამგვარი ჯგუფის არც ამჟამინდელი ცხოვრების წესი და არც იძულებითი ჩამოშორება არ უზღუდავს მათ უფლებამოსილებას, რომ გამოიყენონ წინამდებარე „PR“.

6. ამ მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად საჭირო ქმედებები უნდა განხორციელდეს წინამდებარე PR-ისა და EBRD-ის 2018 წლის გარემოსდაცვითი და სოციალური პოლიტიკის, PR 1, PR 5, PR 8 და PR 10-ის სტანდარტების შესაბამისად[11].

მოთხოვნები

შეფასება

7. ბანკის კლიენტმა წინამდებარე PR უნდა გამოიყენოს პროექტის მიმდინარეობის ადრეულ ეტაპზევე, მაგრამ არა უგვიანეს გარემოსდაცვითი თუ სოციალური შეფასების პროცესის დაწყებისა. თუ კლიენტის ორგანიზაციაში არ მოიძებნება შესაბამისი უნარ-ჩვევების მქონე ადამიანი, მათ უნდა მოიძიონ გამოცდილი და დამოუკიდებელი სოციალურ საკითხთა სპეციალისტები, რომლებიც დაადგენენ კონკრეტული ჯგუფის კრიტერიუმთა შესაბამისობას წინამდებარე PR-ის მე-4 – მე-6 პუნქტებთან.

8. თუ პროექტს შეუძლია იქონიოს ზემოქმედება მკვიდრ მოსახლეობაზე, კლიენტმა უნდა შეაფასოს სავარაუდო ზემოქმედება მკვიდრ მოსახლეობაზე. უპირველეს ყოვლისა, კლიენტმა თავიდან უნდა აიცილოს მოსალოდნელი საზიანო ზეგავლენა და თუკი ეს გარდაუვალია, მაშინ უნდა მოამზადოს ისეთი განვითარების გეგმა, რომელიც შეამცირებს და/ან შეამსუბუქებს მოსალოდნელ უარყოფით შედეგებს. აგრეთვე განიხილოს შესაძლებლობები, რომლებიც დადებითად იმოქმედებს მკვიდრ მოსახლეობაზე.

9 თემისთვის ფართო საზოგადოებასა თუ ეკონომიკაში ინტეგრაციისთვის ზოგიერთი მახასიათებელი შეიძლება განადგურდეს ან ნაკლებაშკარა გახდეს, ზოგჯერ სამთავრობო პოლიტიკის შედეგად.

10 ჯგუფი, რომელმაც დაკარგა „კოლექტიური მიჯაჭვულობა გეოგრაფიულად განსხვავებულ საცხოვრებელ გარემოსა თუ სამკვიდრო ტერიტორიებთან“.

11 EBRD-ს გარემოსდაცვითი და სოციალური პოლიტიკის სტანდარტები - PR 1 - გარემოსდაცვითი და სოციალური ზემოქმედებისა და საკითხების შეფასება და მართვა, PR 5 - მიწის შეძენა, იძულებითი განსახლება და ეკონომიკური ადგილმონაცვლეობა, PR 8 - კულტურული მემკვიდრეობა, PR 10 - ინფორმაციის საჯაროობა და დაინტერესებულ მხარეთა ჩართულობა.

9. იმ შემთხვევებში, როდესაც პროექტი არ არის დაწყებული, კლიენტმა მოამზადოს ობიექტური და დამოუკიდებელი კვლევა მკვიდრი მოსახლეობის ყველა თემის გამოსავლენად, რომელიც პირდაპირად თუ არაპირდაპირ შეიძლება დაზარალდეს და მათთან კონსულტაციის გზით შეაფასოს პროექტის პოტენციური ზეგავლენა და გაითვალისწინოს მათი ხედვა პროექტთან დაკავშირებით. აღნიშნულმა შეფასებამ უნდა გაითვალისწინოს მკვიდრი მოსახლეობის კონკრეტული ზიანი, რომელსაც გამოიწვევს მათი გარემოსა თუ ცხოვრების წესის ცვლილება.

10. იმ შემთხვევებში, როდესაც მშენებლობა, პროექტთან დაკავშირებული საქმიანობები ან ოპერაციები უკვე დაწყებულია, კლიენტმა უნდა წარმოადგინოს შესაბამისი ინფორმაცია თუ დოკუმენტი, რომელიც აჩვენებს, რომ მათ დაინახეს და გაითვალისწინეს მკვიდრი მოსახლეობის შეხედულებები და მოსაზრებები. აღნიშნული დოკუმენტები ასევე უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას კლიენტის წარსული საქმიანობის შესახებ, თუ რა გავლენა მოახდინეს მკვიდრი მოსახლეობის ცხოვრების წესზე აქამდე, და ხელისუფლების ორგანოებისთვის წარდგენილ დოკუმენტებსაც.

11. თუკი წინამდებარე PR-ის მოთხოვნები ვერ შესრულდება, კლიენტმა უნდა ჩაატაროს შეფასება წინამდებარე PR-ის მე-7 და მე-10 პუნქტების შესაბამისად. აღნიშნულმა შეფასებამ აგრეთვე უნდა: (i) განიხილოს, მკვიდრ მოსახლეობაზე ზემოქმედებამ როგორ შეცვალა მათი ცხოვრების წესი და საარსებო საშუალებანი; (ii) გამოავლინოს სხვაობა სტანდარტით გათვალისწინებულ მოთხოვნებთან მიმართებით და (iii) გამოავლინოს ყველა ის შესაძლო მაკორექტირებელი ქმედება, რომელიც აუცილებელია წინამდებარე PR-ის განსახორციელებლად. შემდგომში კლიენტი ბანკს შეუთანხმდება სამოქმედო გეგმაზე.

    მრავალმხრივ მნიშვნელოვანია კონსულტაცია და FPIC (თავისუფალი, წინასწარი და ინფორმირებული თანხმობა).

ეფექტიანი კონსულტაციები და თავისუფალი, წინასწარი და ინფორმირებული თანხმობა (FPIC)

ეფექტიანი კონსულტაციები

12. კლიენტმა უნდა დაამყაროს გრძელვადიანი ურთიერთობა მკვიდრ მოსახლეობასთან პროექტის დაგეგმვის ადრეულ ეტაპზევე და უზრუნველყოს ეფექტიანი კონსულტაციების პროცესი, როგორც ეს გაწერილია PR 10[12]-ში, პროექტის რისკებსა და მკვიდრ მოსახლეობაზე პოტენციურ ზემოქმედებასთან თანხვედრაში. დამატებით, კონსულტაციების პროცესი უნდა მოიცავდეს შემდეგს:

    მოსახლეობას გააცნოს და განსაზღვროს პროექტით გამოწვეული შესაძლო შედეგები. ამასთან, საკონსულტაციო პროცესი უნდა მოიცავდეს შემდეგს:

    - მკვიდრი მოსახლეობის წარმომადგენლობითი ორგანოების ჩართვას (მაგალითად, უხუცესთა საბჭო, ან სოფლის საბჭო, მათ შორის), მკვიდრი მოსახლეობის ორგანიზაციების თუ პროექტის ზემოქმედების ქვეშ მყოფი თემებიდან წარმომადგენლების მონაწილეობას;

    - იზიარებდეს და პატივს სცემდეს შესაბამისი ჩვეულებითი სამართლის კანონებს;

12 EBRD-ს გარემოსდაცვითი და სოციალური პოლიტიკის სტანდარტი, PR 10 - ინფორმაციის საჯაროობა და დაინტერესებულ მხარეთა ჩართულობა.

- სათანადო დროის ინტერვალს მკვიდრი მოსახლეობისთვის – კოლექტიური გადაწყვეტილების მისაღებად;
- მკვიდრი მოსახლეობის ეფექტიან მონაწილეობას საპროექტო საქმიანობის შემუშავებაში ან შემარბილებელი ქმედებების განსაზღვრისას;
- აღიაროს საზოგადოების არაერთგვაროვნება და გაითვალისწინოს, რომ:
    - მკვიდრი მოსახლეობა შესაძლოა ცხოვრობდეს შერეულ თემებში, არამკვიდრ მოსახლეობასთან ერთად;
    - მკვიდრი მოსახლეობის თემები მრავალფეროვანია, კონსულტაციები და მონაწილეობა უნდა იყოს თაობათაშორისი და ინკლუზიური გენდერის თუ სხვა მარგინალიზებული ჯგუფების ჩართულობით.

თავისუფალი, წინასწარი და ინფორმირებული თანხმობა (FPIC)

13. არ არსებობს „FPIC“-ის უნივერსალურად მიღებული განმარტება. თუმცა, წინამდებარე PR-ის მიზნებისთვის, თანხმობა გულისხმობს მკვიდრი მოსახლეობის კოლექტიურ მხარდაჭერას დაგეგმილი პროექტის საქმიანობებზე, რომლებსაც შესაძლოა ზემოქმედება ჰქონდეს მათზე. FPIC ეფუძნება და განავრცობს ზემოთ განხილულ ეფექტიან კონსულტაციის პროცესს, რომელსაც საფუძვლად უდევს კლიენტსა და მკვიდრ მოსახლეობას შორის კეთილსინდისიერი მოლაპარაკებები. საბოლოო გადაწყვეტილება ემყარება მოლაპარაკებების შედეგებში მკვიდრი მოსახლეობის კულტურის, ტრადიციების, წეს-ჩვეულებებისა და მოლაპარაკებების გათვალისწინებას. FPIC არ საჭიროებს ერთსულოვნებას და იგი შესაძლოა მიღწეულ იქნეს მკვიდრ ხალხთა შორის აზრთა სხვადასხვაობის დროს.

14. მკვიდრი მოსახლეობისგან FPIC საჭიროა, როდესაც პროექტი: (i) ზეგავლენას ახდენს მათ ტრადიციულ მიწებსა და რესურსებზე; (ii) გადაასახლებს მათ თავიანთი, ტრადიციული ან ჩვეულებითი მიწიდან; ან (iii) ზეგავლენას ახდენს ან აპირებს მათი კულტურული რესურსების გამოყენებას.

15. ამგვარ ვითარებაში, კლიენტმა უნდა მოიძიოს, დაიქირაოს დამოუკიდებელი ექსპერტები, რომლებიც დაეხმარებიან კეთილსინდისიერი მოლაპარაკებებისა და FPIC-ის პროცესის წარმართვასა და დოკუმენტირებაში.

ტრადიციულ მიწასა და რესურსებზე ზემოქმედება

16. მკვიდრი მოსახლეობა ხშირად მიჯაჭვულია თავის მიწებზე, ტყეებზე, წყალზე, ცოცხალ ბუნებასა და სხვადასხვა ბუნებრივ რესურსზე. ეს კავშირები შეიძლება უკავშირდებოდეს მათ საარსებო გარემოს, კულტურულ, ადათ-წესებსა და სულიერ მიმართულებებს და განსაზღვრავდეს მათ იდენტობასა და თემებს. შესაბამისად, თუკი პროექტი რაიმე ფორმით ზემოქმედებს ამ „მიჯაჭვულობაზე“, სპეციალური ღონისძიებები უნდა იყოს შემუშავებული. შესაძლოა, ეროვნული კანონმდებლობის თანახმად, ეს მიწები არ ეკუთვნოდეს კანონიერად, მაგრამ მკვიდრი მოსახლეობის მიერ მიწის გამოყენება, მათ შორის, სეზონური თუ ციკლური, შესაძლებელია დამტკიცდეს და დოკუმენტირდეს.

17. თუკი კლიენტი მკვიდრი მოსახლეობის მიწებზე პროექტის განხორციელებას ან ბუნებრივი რესურსების კომერციულ განვითარებას აპირებს, რამაც შესაძლოა ზემოქმედება მოახდინოს მკვიდრი მოსახლეობის იდენტობის განმსაზღვრელ კულტურულ, სულიერ თუ საარსებო საშუალებებზე, აუცილებელია მათგან FPIC-ის მიღება.

გარდა ამისა, კლიენტმა უნდა უზრუნველყოს:

- ექსპერტთა დახმარებითა და ზემოქმედების ქვეშ მყოფი მკვიდრი მოსახლეობის მონაწილეობით მიწისა და რესურსების დოკუმენტირება იმგვარად, რომ არ შელახოს სხვა მკვიდრი მოსახლეობის მიწაზე უფლებები. შეფასება უნდა იყოს გენდერულად ინკლუზიური, კერძოდ, ითვალისწინებდეს ქალთა როლს ამ რესურსების მართვასა და გამოყენებაში.

- ყველა იმ ღონისძიების დოკუმენტირება, რომელიც მიმართულია პროექტისათვის განკუთვნილ მიწებზე ზარალის თავიდან აცილების ან, სულ ცოტა, მკვიდრი მოსახლეობის კუთვნილი მიწების ფართობის შემცირებისკენ;

- მკვიდრი მოსახლეობისთვის ეროვნული კანონმდებლობით გაწერილი უფლებების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება, მათ შორის, იმ ნორმებზე, რომელიც აღიარებს ჩვეულებაზე დაფუძნებულ უფლებებსა და მათ გამოყენებას;

- პირდაპირი თუ არაპირდაპირი გავლენის გარეშე მკვიდრ მოსახლეობას უნდა მიეცეს საკმარისი დრო შიდა შეთანხმების მისაღწევად;

- უნდა უზრუნველყოს მკვიდრი მოსახლეობის მუდმივი წვდომა ბუნებრივ რესურსებზე, ან მათი ეკვივალენტური რესურსით ჩანაცვლება, ან შესაბამისი ანაზღაურება;

- უნდა უზრუნველყოს პროექტის განმავლობაში, ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების გათვალისწინებით, მკვიდრ ხალხთა წვდომა თავიანთ მიწებზე, მათი გამოყენებისა და ტრანზიტის განხორციელების უფლება.

მკვიდრი მოსახლეობის განსახლება ტრადიციულად ან ჩვეულებითი სამართლით მიღებული მიწებიდან

18. კლიენტმა უნდა გამოიკვლიოს ყველა ალტერნატივა მკვიდრი მოსახლეობის განსახლების თავიდან ასაცილებლად, ტრადიციულად თუ ჩვეულებითი სამართლით მიღებული მიწებიდან. იმ შემთხვევაში, თუ განსახლების არიდება შეუძლებელია, კლიენტმა მინიმუმამდე უნდა შეამციროს გამოსაყენებელი მიწის ოდენობა, და არ უნდა განახორციელოს მსგავსი განსახლება მკვიდრი მოსახლეობისგან FPIC-ის მიღებამდე. ნებისმიერი ტიპის განსახლება მკვიდრი მოსახლეობისთვის უნდა სრულად შეესაბამებოდეს PR 5[13]-ს. ამასთან, FPIC-ის გარეშე კლიენტის მიერ მკვიდრი მოსახლეობის მფლობელობაში არსებული მიწის, ტერიტორიებისა და რესურსების ნებისმიერი სახით დაზიანება, მკვიდრ მოსახლეობას აძლევს უფლებამოსილებას, კლიენტისგან მიიღოს სამართლიანი და ადეკვატური კომპენსაცია.

19. სადაც შესაძლებელია, განსახლებულ მკვიდრ მოსახლეობას უნდა ჰქონდეს უფლება, დაუბრუნდეს თავის ტრადიციულ თუ ჩვეულებითი სამართლით მიღებულ მიწებს, თუ მოხსნილია განსახლების საფუძველი. ამ შემთხვევაში, მიწა სრულად უნდა აღდგეს.

13 EBRD-ს გარემოსდაცვითი და სოციალური პოლიტიკის სტანდარტი, PR 5 - მიწის შეძენა, იძულებითი განსახლება და ეკონომიკური ადგილმონაცვლეობა.

კულტურული მემკვიდრეობა

20. თუ პროექტს შესაძლოა ჰქონდეს პოტენციურად მნიშვნელოვანი ზემოქმედება მკვიდრი მოსახლეობის კულტურულ მემკვიდრეობაზე, იდენტობასა თუ სულიერი ცხოვრების ასპექტებზე, პრიორიტეტი უნდა მიენიჭოს მსგავსი ზეგავლენის თავიდან აცილებას. თუ მნიშვნელოვანი ზემოქმედების აცილება შეუძლებელია, დამკვეთმა უნდა მოიპოვოს მკვიდრ ხალხთა FPIC.

PR 8-ის[14] მოთხოვნათა შესაბამისად,

21. თუ პროექტი მოითხოვს კომერციული მიზნებისათვის მკვიდრი მოსახლეობის რესურსების, ცოდნის, ინოვაციებისა და პრაქტიკის გამოყენებას, კლიენტმა უნდა გააცნოს მკვიდრ მოსახლეობას:

    (i) წინამდებარე PR-ით განსაზღვრული უფლებების შესახებ;

    (ii) შეთავაზებული კომერციული განვითარების ბუნება და გამოყენების სფერო;

    (iii) ამგვარი განვითარების სავარაუდო შედეგები; და (iv) მათგან მოიპოვოს FPIC. კლიენტმა უნდა განსაზღვროს და დანერგოს ისეთი მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს ამგვარი ცოდნის, ინოვაციის, პრაქტიკის კომერციალიზაციით მიღებული სარგებლის სამართლიან, მიუკერძოებელ განაწილებას, რომელიც შესაბამისობაში იქნება მკვიდრი მოსახლეობის ჩვეულებებსა და ტრადიციებთან.

კომპენსაცია და სარგებლის განაწილება

22. კლიენტი ვალდებულია, ადგილობრივ თემთან შეთანხმებით, უზრუნველყოს სამართლიანი კომპენსაცია მკვიდრი მოსახლეობისთვის პროექტთან დაკავშირებული საქმიანობების გამო ნებისმიერი საარსებო საშუალების დაკარგვის შემთხვევაში. კომპენსაციის განსაზღვრისას, კლიენტმა უნდა დააკმაყოფილოს PR 5[15]-ის მოთხოვნები, გაითვალისწინოს პროექტის მიერ გამოწვეული არასასურველი შედეგები ჩვეულებით საარსებო გარემოზე,[16] მათ შორის, მომთაბარე პრაქტიკებზე, მკვიდრი მოსახლეობის ოჯახურ ცხოვრებაზე, კერძოდ, განიხილოს ქალთა ხელფასები და არასახელფასო შემოსავლები. ეს ყოველივე უნდა განხორციელდეს მკვიდრი მოსახლეობის წარმომადგენლებსა და ექსპერტებთან თანამშრომლობით. ამ მუხლის დებულებები გამოიყენება იმ შემთხვევებშიც, როდესაც კლიენტმა კომპენსაცია უნდა გადაუხადოს ადგილობრივ ან რეგიონულ სამთავრობო ორგანოებს.

23. აუცილებელია, შემუშავდეს კომპენსაციის ან/და რესურსების გადაცემის ორმხრივად მისაღები და სამართლებრივად განხორციელებადი მექანიზმები. ეს შეიძლება განხორციელდეს კოლექტიური გადაწყვეტილების საფუძველზე, როდესაც მიწა და რესურსები კოლექტიურ საკუთრებაშია. კლიენტმა წვლილი უნდა შეიტანოს ისეთი მენეჯმენტისა და მმართველობის სისტემების შექმნაში, რომელიც უზრუნველყოფს კომპენსაციის ეფექტიან განაწილებას ყველა უფლებამოსილ წევრზე, ან კომპენსაციის კოლექტიურ გამოყენებას ისე, რომ სარგებელი მოუტანოს ჯგუფის ყველა წევრს.

14 EBRD-ს გარემოსდაცვითი და სოციალური პოლიტიკის სტანდარტი, PR 8 - კულტურული მემკვიდრეობა.

15 EBRD-ს გარემოსდაცვითი და სოციალური პოლიტიკის სტანდარტი, PR 5 - მიწის შეძენა, იძულებითი განსახლება და ეკონომიკური ადგილმონაცვლეობა.

16 „ჩვეულებითი საარსებო გარემოს“ ბუნება უნდა განიმარტოს მოქნილად (ასევე უნდა მოიცავდეს თანამედროვე შესაძლებლობებს, მაგ. ეთნოტურიზმს და/ან საკვების გადამუშავებას).

24. კლიენტმა უნდა უზრუნველყოს ზემოქმედების ქვეშ მყოფი მკვიდრი მოსახლეობა კულტურად მისაღები/შესაბამისი შესაძლებლობებით, რომელიც წარმოიქმნება განვითარების შედეგად მიღებული სარგებლით. ეს შესაძლებლობები უნდა იყოს პროექტის ზემოქმედების ხარისხის პროპორციული, და მიზნად ისახავდეს მოსახლეობის ცხოვრების დონისა და საარსებო გარემოს გაუმჯობესებას მისაღები ფორმით, და ხელს უწყობდეს ბუნებრივი რესურსების გრძელ-ვადიან მდგრადობას. განვითარების შედეგად მიღებული სარგებელი უნდა გადანაწილდეს დროულად.

25. კლიენტის მიერ შეთავაზებული ქმედებები მიმართული იქნება არასასურველი ზემოქმედების შემცირების, შემსუბუქებისა და სარგებლის იდენტიფიკაცია/განაწილებისთვის დროში განსაზღვრული სამოქმედო გეგმით, როგორიცაა მკვიდრი მოსახლეობის განვითარების გეგმა (IPDP) ან ფართო თემის განვითარების გეგმა, რომელშიც ცალკეული კომპონენტები მიეძღვნება მკვიდრ მოსახლეობას. ეს გეგმა უნდა მომზადდეს ზემოქმედების ქვეშ მყოფ მკვიდრ მოსახლეობასთან კონსულტაციების გზით. კლიენტმა უნდა მოიძიოს შესაბამისი კვალიფიკაციისა და ტექნიკური უნარების მქონე ექსპერტები რელევანტური ექსპერტიზით გეგმის შესადგენად. IPDP-ში სისტემატურად უნდა შეფასდეს პროექტის დიფერენცირებული ზემოქმედებები გენდერული, თაობათა შორის სხვაობის გათვალისწინებით, ის უნდა მოიცავდეს ქმედებებს, რომლებიც მიმართული იქნება საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფზე. IPDP-ის მოქმედების სფერო განსხვავდება კონკრეტული პროექტის, პროექტის საქმიანობის ხასიათისა და მასშტაბის მიხედვით.

26. თუ არსებობს ისეთი ფაქტორები, რომლებიც მკვიდრ მოსახლეობას და ინდივიდებს ხელს შეუშლის პროექტისაგან სარგებლის მიღებაში, როგორიცაა, მაგ. დასაქმების შესაძლებლობები ეთნიკური ნიშნით, პროექტის განხორციელების პერიოდში უნდა გატარდეს მაკორექტირებელი ღონისძიებები, როგორებიცაა: (i) მკვიდრი მოსახლეობის ორგანიზაციებისა და ინდივიდების ინფორმირება მათ უფლებებზე შრომითი, სოციალური, ფინანსური და ბიზნესკანონმდებლობით, და არსებულ დავების გადაჭრის მექანიზმებზე; (ii) სათანადო და ეფექტიანი ინფორმაციის გავრცელება, ტრენინგები და ღონისძიებები, რომლებიც აღმოფხვრის ბარიერებს სარგებლისა და რესურსების (მაგ. კრედიტები, დასაქმება, ბიზნესსერვისები, ჯანდაცვის და განათლების სერვისები) მისაღებად, რომელიც წარმოიქმნება ან ხელშეწყობილია პროექტის მიერ. (iii) ეროვნული კანონმდებლობით მსგავს სექტორებსა და კატეგორიებში სხვა პირებისათვის არსებული დაცვისა და შეღავათების მინიჭება მკვიდრი მოსახლეობის მუშებისთვის, მეწარმეებისა და ბენეფიციარებისთვის, შრომის ბაზარზე არსებული გენდერული საკითხების, ეთნიკური დაყოფისა და ენობრივი ბარიერების გათვალისწინებით.

საჩივრის მექანიზმი

27. კლიენტმა უნდა უზრუნველყოს პროექტისათვის PR 10[17]-ით განსაზღვრული საჩივრის მექანიზმის შექმნა, რომელიც მკვიდრი მოსახლეობისთვის კულტურულად შესაბამისი და ხელმისაწვდომი იქნება, გაითვალისწინებს სასამართლო ხელმისაწვდომობასა და ჩვეულებითი სამართლის დავების გადაწყვეტის მექანიზმებს. მაგ. შესაძლებელია მსგავსი მექანიზმები ნაკლებად ეყრდნობოდეს წერილობით პროცედურებს და მეტად იყენებდეს ვერბალურ არხებს.

17 EBRD-ს გარემოსდაცვითი და სოციალური პოლიტიკის სტანდარტი, PR 10 - ინფორმაციის საჯაროობა და დაინტერესებულ მხარეთა ჩართულობა.

სხვა დებულებები

28. პროექტის განხორციელების დროს, მკვიდრ მოსახლეობასა და კლიენტს შორის ნებისმიერი გადაუჭრელი კონფლიქტის შემთხვევაში, კლიენტმა დაუყოვნებლივ უნდა აცნობოს ბანკს კონფლიქტის შესახებ, რომელიც გადაუჭრელი დარჩა პროექტის საჩივრის მექანიზმის გავლის შემდეგ.

29. იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობას აქვს განსაზღვრული როლი მკვიდრ მოსახლეობაზე პროექტთან დაკავშირებული რისკებისა და ზემოქმედების მართვის პროცესში, კლიენტმა უნდა ითანამშრომლოს პასუხისმგებელ სამთავრობო უწყებასთან, რამდენადაც შესაძლებელია და ნებადართულია უწყების მიერ, რათა მიაღწიოს იმ შედეგებს, რომლებიც შეესაბამება ამ PR-ის მიზნებს. დამატებით, თუ სამთავრობო უწყების შესაძლებლობები შეზღუდულია, კლიენტმა უნდა ითამაშოს მთავარი როლი საქმიანობის დაგეგმვაში, განხორციელება სა და მონიტორინგში, უწყების მიერ ნებადართულ ფარგლებში.