



Transparency International Georgia

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო

იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისთვის გაწეული დახმარების კოორდინაცია საქართველოში 2008–2011

სისხლის სამართლის რეფორმისთვის
გამიზნული დახმარების კოორდინაციის
შედარებით ანალიზთან ერთად



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION
ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო



www.transparency.ge

იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისთვის
გაწეული დახმარების კოორდინაცია საქართველოში (2008–
2011)

*სისხლის სამართლის რეფორმისთვის გამიზნული დახმარების
კოორდინაციის შედეგებით ანალიზთან ერთად*

2011 წლის ოქტომბერი, თბილისი
„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“

ამ კვლევის ჩატარება ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველოს“ გულუხვი დახმარების წყალობით
გახდა შესაძლებელი. ანგარიშში გამოთქმული მოსაზრებები მხოლოდ „საერთაშორისო
გამჭვირვალობა – საქართველოს“ პოზიციას ასახავს.

სარჩევი

I. წინასიტორია, მიზანი და მიდგომა.....	3
II. დევნილთა დახმარების კოორდინაცია.....	6
პირველი სახელმწიფო სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა (2007–2008).....	6
გადაუდებელი და კონფლიქტის შემდგომი დახმარება: 2008 წლის აგვისტო – 2009 წლის აპრილი	8
დევნილების დახმარების საკოორდინაციო სტრუქტურა.....	11
დონორთა დაფინანსების მეთოდები	14
ანალიზი: დევნილთა განსახლებისთვის გამიზნული დახმარების კოორდინაციასთან დაკავშირებული ძირითადი საკითხები.....	18
1. ინფორმაციის გაცემა და განსახლების პოლიტიკის დასაბუთება.....	18
2. საკოორდინაციო სტრუქტურა, როლები და მოვალეობები	21
3. კოორდინაცია მთავრობის სხვადასხვა უწყებებს და მთავრობასა და დონორებს შორის....	24
4. კოორდინაცია დონორებს შორის და გამჭვირვალობა	26
5. არასამთავრობო ორგანიზაციების მონაწილეობა	28
III. სისხლის სამართლის რეფორმის კოორდინაცია.....	29
სისხლის სამართლის რეფორმის საკოორდინაციო სტრუქტურა	30
ეროვნული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა.....	34
დონორების საქმიანობის კოორდინაცია და დაფინანსების მეთოდები	35
სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობა.....	38
რა მუშაობს კარგად?	39
IV. დასკვნები.....	40

I. წინასტორია, მიზანი და მიდგომა

დახმარების ეფექტურობის ამაღლების შესახებ მსოფლიოში მიმდინარე დისკუსიების დიდ ნაწილში აქცენტი კეთდება დახმარების პროცესის კოორდინაციაზე, რაც დონორების, სამთავრობო უწყებებისა და, ასევე, დონორებისა და მთავრობის საქმიანობის კოორდინაციას გულისხმობს. ეს დისკუსია განსაკუთრებით აქტუალურია საქართველოსთან მიმართებაში, რომელიც, კოსოვოს გამოკლებით, აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ქვეყნებიდან ყველაზე მეტ განვითარებისთვის გამიზნულ ოფიციალურ დახმარებას ღებულობს.¹ ამ საკითხმა განსაკუთრებული აქტუალურობა მას შემდეგ შეიძინა, რაც საერთაშორისო დონორები 2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ ქვეყანას 4.5 მილიარდი დოლარის გადაცემას დაპირდნენ.

2005 წლის პარიზის დეკლარაცია დახმარების ეფექტურობაზე და 2008 წლის აკრას სამოქმედო გეგმა დახმარების ეფექტურობის გასაუმჯობესებლად მიმართული საერთაშორისო ძალისხმევის ქვაკუთხედებს წარმოადგენს. ეს დოკუმენტები ეხება როგორც დონორ ორგანიზაციებს, ისე მიმღებ ქვეყნებს. პარიზის დეკლარაციის ხუთი ძირეული პრინციპიდან ორი – დახმარების შესაბამისობა მიმღები ქვეყნების ეროვნულ პოლიტიკასთან და დონორების მოქმედებების ჰარმონიზაცია

კოორდინაციას პირდაპირ უკავშირდება.² მთელი რიგი მიზეზების გამო, დახმარების კოორდინაცია მისი ეფექტურობის მთავარ კომპონენტად მიიჩნევა. ერთ-ერთი მიზეზი ის არის, რომ დახმარების პროექტების რაოდენობა მნიშვნელოვნად არის გაზრდილი: 1970–იანი წლების შემდეგ, დახმარების პროექტების საშუალო ღირებულება მთელ მსოფლიოში შემცირდა, მათი საერთო რაოდენობა კი გაიზარდა. ეს ტენდენცია ახალი დონორების, მათ შორის ახალი ორმხრივი დონორებისა და ფონდების, რაოდენობის ზრდით არის გამოწვეული.³ მეტი დონორის მიერ მეტი პროექტის მეშვეობით ნაკლები ფულის ხარჯვა შედეგად კოორდინაციასთან დაკავშირებული პრობლემების მატებას იწვევს.

როდესაც დახმარების პროცესი ცუდად არის კოორდინირებული, თეორიულად მიიჩნევა, რომ ტრანზაქციების, მათ შორის მენეჯმენტისა და დაგეგმვის, ხარჯები უფრო მაღალია, ხოლო დახმარებაზე დახარჯული ფულის მთლიანი დადებითი გავლენა მცირდება, რაც ძალისხმევის დუბლირებითა და შეცდომების გამეორებით არის გამოწვეული. ყველაზე უარეს შემთხვევებში, დახმარების პროექტების მიზნები ერთმანეთს ეწინააღმდეგება ან განვითარების პირობებს აუარესებს. ასევე მიიჩნევა, რომ ცუდი კოორდინაცია არასაჭირო ტვირთად აწევს ბევრი განვითარებადი ქვეყნის შეზღუდული რაოდენობის კვალიფიციურ კადრებს და დახმარების მიმღებ ქვეყნებს სუვერენიტეტის გარკვეულ ნაწილს ართმევს.

პარიზის დეკლარაციის კიდევ ერთი პრინციპი – განვითარების პოლიტიკის საკუთრება მიმღები ქვეყნის მთავრობის მიერ – ასევე მძლავრ გავლენას ახდენს დახმარების კოორდინირების პროცესზე, რადგან დონორებმა მათ მიერ გამოყოფილი დაფინანსების მიმღები ქვეყნების ეროვნულ პოლიტიკასთან შესაბამისობა უნდა უზრუნველყონ.

¹ 2008 წლის ომის შემდეგ დონორების მიერ დახმარების ვალდებულების აღების შემდეგ, საქართველოსთვის გადაცემული ოფიციალური განვითარების დახმარების ოდენობა გაორმაგდა. 2009 წელს საქართველოში ოფიციალური განვითარების დახმარების წილმა საერთო ეროვნული შემოსავლის 8.6 პროცენტი, კოსოვოში – 14.1 პროცენტი, ტაჯიკეთში – 8.3 პროცენტი, ყირგიზეთის რესპუბლიკაში კი – 7.1 პროცენტი შეადგინა. წყარო: „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია“, განვითარების დახმარების კომიტეტი, სტატისტიკური მონაცემები განვითარებადი ქვეყნებისკენ მიმართული რესურსების ნაკადების შესახებ, ცხრილი 25 – ოფიციალური განვითარების დახმარების ფარგლებში მიღებული რესურსები და განვითარებადი ქვეყნებისა და ტერიტორიების შერჩეული ინდიკატორები, ნანახია 2011 წლის 18 აგვისტოს.

² პარიზის დეკლარაციის ხუთი პრინციპია სახელმწიფო საკუთრება, შესაბამისობა, ჰარმონიზაცია, შედეგებზე ორიენტირებული მართვა და ორმხრივი ანგარიშვალდებულება.

³ ოუვენ ბარდერი, „დაგეგმვის მიღმა: ბაზრები და ქსელები უკეთესი დახმარებისთვის“, „გლობალური განვითარების ცენტრის სამუშაო დოკუმენტი 185, 2009 წლის ოქტომბერი.

საქართველოში ბევრი დახმარების პროექტის ძირითად ოფიციალურ მაკოორდინირებელ რგოლს ევროკავშირი წარმოადგენს. მიუხედავად იმისა, რომ პარიზის დეკლარაციაზე ხელი ყველა ძირითად დონორს აქვს მოწერილი, ევროკავშირი საქართველოს მთავრობასთან დადებული დაფინანსების ხელშეკრულებების მეშვეობით რეგულარულად ცდილობს პარიზის დეკლარაციის პრინციპების შესრულების უზრუნველყოფას. 2010 წლის დეკემბერში, ევროკავშირმა ფინანსთა სამინისტროსთან ერთად მოაწყო კონფერენცია, რომელიც დონორების საქმიანობის კოორდინაციის საკითხებს მიემდგვნა. ოთხი თვის შემდეგ, საქართველო გახდა 135-ე სახელმწიფო, რომელიც პარიზის დეკლარაციას შეუერთდა.

ამის მიუხედავად, მთელ რიგ კვლევებში გამოთქმულია ეჭვი, რომ ოფიციალური განვითარების დახმარების პრინციპების დაცვა მართებული და სასურველი არ არის და მითითებულია ის მნიშვნელოვანი გამოწვევები, რომლებიც მათ პრაქტიკაში გატარებას უკავშირდება. კერძოდ, ამ კვლევებში წარმოჩენილია ის კომპრომისები, რომლებიც დახმარების მიმღები ქვეყნის მიერ პროექტების „საკუთრების“ პრინციპს, კოორდინაციასა და ეფექტურობას შორის ხდება.⁴

2008 წლის აგვისტოში რუსეთსა და საქართველოს შორის ხანმოკლე საბრძოლო მოქმედებების შემდეგ, დონორები საქართველოს მომდევნო სამწლიან პერიოდში 4.5 მილიარდი დოლარის დახმარების გადაცემას დაპირდნენ. ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, 2008–

⁴ იხ. მაგ: მეიერი, სტეფანი და ნილ-სიარდი, *საკუთრება ზედსართავი სახელებით: დონორების ჰარმონიზაცია: ეფექტურობასა და დემოკრატიზაციას შორის: სინთეზური ანგარიში*. FRIDE-ს 50-ე სამუშაო დოკუმენტი, 2008 წლის მარტი; იორგ ნადოლი, *სიერა ლეონეს დახმარების კოორდინაციის მიმოხილვა*, დაფინანსებულია გაერო-ს განვითარების პროგრამის, დიდი ბრიტანეთის საერთაშორისო განვითარების დეპარტამენტისა (DFID) და სიერა ლეონეში ევროსაბჭოს წარმომადგენლობის მიერ, 1999 ივლისი; და ჰაიმანი, ჯერალდი და მათიას კჟაერი, *პარიზის დეკლარაციის შესრულების შეფასება: ა.შ.შ.-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მიერ ჩატარებული შემთხვევის ანალიზი*, 2011 წლის იანვარი.

2011 წლებში დევნილების დასახმარებლად ომის შემდგომი დახმარების ფარგლებში დაახლოებით 220 მილიონი დოლარი დაიხარჯა,⁵ თუმცა სავარაუდოდ ეს ციფრი დაფინანსების მთლიან ოდენობას არ ასახავს.

2008 წლის შემოდგომის შემდეგ, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ ატარებდა დონორების, მთავრობის, საერთაშორისო ჰუმანიტარული დახმარების სააგენტოებისა და საქართველოს სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციების გადაწყვეტილებების მონიტორინგს, რომელიც დევნილების სტაბილური საცხოვრებლებით უზრუნველყოფის პროცესზე იყო ფოკუსირებული. ამ სამუშაოს ფარგლებში, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ დევნილთა საკითხების მართვის კომიტეტის წევრია, რომელსაც საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო (ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო) უდგას სათავეში. ჩვენი საქმიანობით გვსურდა, პრაქტიკული წვლილი შეგვეტანა დევნილთა დახმარების სფეროში არსებული მდგომარეობის გამოსწორებაში, რასაც გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მნიშვნელობის წარმოჩენის გზით ვცდილობდით. ჩვენ მთავარ აქცენტს სტაბილური საცხოვრებლებით უზრუნველყოფის მასშტაბურ პროგრამაზე ვაკეთებდით. ხანდახან ჩვენ ვაქებდით მთავრობას, განსაკუთრებით 2008 წელს დევნილების საბინაო პრობლემების გადაწყვეტის ვალდებულების აღების გამო, სხვა დროს კი ვაკრიტიკებდით როგორც ამ ვალდებულების შესრულების პროცესს, ისე მის შედეგებს. ჩვენს საქმიანობაში აქცენტი კეთდებოდა ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა დევნილებისთვის ინფორმაციის არმიწოდება ძირითად საკითხებზე, განსაკუთრებით ელექტროენერგიის გადასახადის დასაფარად გამიზნულ სუბსიდიებსა და საცხოვრებლის არჩევის უფლებაზე;⁶ არასაჭიროდ ნაჩქარევი

⁵ ფინანსთა სამინისტრო, „მთავარი დოკუმენტი: ბრიუსელის დონორთა მიერ აღებული ვალდებულებების შესრულება, 1-ლი, მე-2 და მე-3 ფაზა“, 2011 წლის 16 ივნისი.

⁶ იხ. მაგ: ქეითლინ რაინი, „იძულებით გადაადგილებულ პირთა დასახლებებში

დაგეგმარება (როგორც მთავრობის, ისე დონორების მხრიდან), რაც სამშენებლო სამუშაოების დაბალი ხარისხით შესრულებას განაპირობებდა;⁷ დროებითი საცხოვრებლებიდან დევნილთა არასაჭირო გამოსახლება;⁸ და ახალი საცხოვრებელი ფართების განაწილების პროცესის გაუმჯობესება.

ჩვენ გვჯერა, რომ ამ პრობლემათა გადაწყვეტა ნაწილობრივ დონორებსა და მთავრობას შორის კომუნიკაციის გაუმჯობესებით, ანუ დახმარების კოორდინაციით, არის შესაძლებელი.

ამ კვლევის მიზანია, დოკუმენტურად დააფიქსიროს და ერთიანი სახით წარმოადგინოს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მიერ წარმოებული დევნილთა სტაბილური საცხოვრებლებით უზრუნველყოფის პროცესის მონიტორინგის შედეგები, რომელიც ორნახევარი წლის განმავლობაში მიმდინარეობდა.⁹ კერძოდ, ჩვენ შევეხებით ოთხ სექტორს – მთავრობას,

ელექტროენერგიის საფასურის გადახდის გარშემო წარმოქმნილი უთანხმოება; „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს“ ბლოგ–ტექსტი, 2010 წლის 23 თებერვალი.

⁷ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, „კოტეჯური ტიპის დასახლებები ახალი დევნილებისთვის საქართველოში: ანგარიშვალდებულება დახმარებისა და მშენებლობის პროცესში“, 2010 წლის აპრილი. იხ. ასევე „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ (2010 წლის შემოდგომა) ანგარიში, რომელშიც შეფასებულია დასავლეთ საქართველოში მდებარე კოლექტიურ ცენტრებში ჩატარებული სარემონტო სამუშაოები.

⁸ ქეითლინ რაიენი და ლაშა გოგიძე, „*იძულებით გადაადგილებულ პირთა გამოსახლება: მთავარი საკითხები*“, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ბლოგ–ტექსტი, 2010 წლის 24 იანვარი.

⁹ საქართველოში დევნილებისთვის გამიზნული საერთაშორისო დახმარება მხოლოდ სტაბილური საცხოვრებლებით უზრუნველყოფაზე არ დახარჯულა; ის ასევე მოიცავდა დევნილთა საკვებით უზრუნველყოფასა და ფსიქო–სოციალურ დახმარებას და, სხვა ინიციატივებთან ერთად, ხელს უწყობდა საარსებო წყაროების განვითარებას. ბევრი პროგრამა ამავდროულად გამიზნულია ადგილობრივი, არადევნილი მოსახლეობის, თემების საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად, რადგან ბევრი ის პრობლემა, რომელთა წინაშეც დევნილები დგანან, მათ მეზობლებსაც აწუხებს.

დონორებს, საერთაშორისო დახმარების სააგენტოებსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის არსებულ ურთიერთობებს, რათა გავიგოთ, თუ რა გავლენას ახდენს აღნიშნული ურთიერთობები დახმარების შედეგებზე. 2008 წლის შემდეგ, დევნილებმა საბინაო პირობების მოწესრიგებასთან ერთად მთელი რიგი სერვისებიც მიიღეს. როგორც პირველი, ისე მეორე ტალღის დევნილთათვის გამიზნული დახმარების პროგრამები მოიცავდა საარსებო წყაროების მოძიებას, სამსახურის მაძიებელთა გადამზადებას, ფსიქოლოგიურ დახმარებასა და სხვა სერვისებს. მონიტორთა მუშაობა ფოკუსირებული იყო სტაბილური საცხოვრებლებით უზრუნველყოფაზე, რადგან ამ სფეროზე დევნილებისთვის გამოყოფილი დახმარების თანხების უდიდესი ნაწილი დაიხარჯა, ის შეიცავს მნიშვნელოვან ლოგისტიკურ და კოორდინირებასთან დაკავშირებულ გამოწვევებს და, ჩვენი აზრით, განსახლებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები დიდ გავლენას ახდენს დევნილთა უნარზე, მოახდინონ ადგილობრივ თემებთან ინტეგრირება და შეინარჩუნონ/განავითარონ მდგრადი საარსებო წყაროები. კარგი და სტაბილური საცხოვრებელი დახმარების ბევრი სხვა მიზნის წარმატებულად განხორციელების საფუძველს წარმოადგენს. ამასთან ერთად, დევნილთა სტაბილური საცხოვრებლებით უზრუნველყოფა საქართველოსთვის ახალი ტიპის წამოწყებაა და კოორდინირებასთან დაკავშირებულ განსხვავებულ გამოწვევებს ქმნის.

იმისათვის, რომ შესაძლებელი იყოს დევნილთათვის გამიზნული დახმარების კოორდინაციის ობიექტურად შეფასება, ანგარიშში ასევე შევიტანეთ სისხლის სამართლის სექტორში განხორციელებული დახმარების კოორდინაციის მოკლე შემთხვევის ანალიზი. მიუხედავად იმისა, რომ სისხლის სამართლის სექტორში განხორციელებულ რეფორმას პრობლემების გარეშე არ ჩაუვლია, აღნიშნული შემთხვევის ანალიზი სასარგებლო შედეგების საშუალებას იძლევა.¹⁰ ჩვენ არ

¹⁰ თავდაპირველად, ავტორები აპირებდნენ, ანგარიშში ჩაერთოთ შემთხვევის ანალიზი, რომელიც არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების სექტორში განხორციელებული რეფორმის კოორდინაციას შეეხებოდა, რადგან როგორც დონორებმა, ისე

გვიცდია, შეგვეფასებინა სისხლის სამართლის სფეროში განხორციელებული რეფორმის შედეგები. კანონის უზენაესობის სხვადასხვა ასპექტების (მათ შორის, უპირველესად სისხლის სამართლის რეფორმის) წარმატებულობა თუ წარუმატებლობა ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციების, მათ შორის „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“, მრავალ ანგარიშშია გაანალიზებული. ჩვენ ეს მოსაზრებები გვერდზე გადავდეთ და, მათ ნაცვლად, ყურადღება გავამახვილეთ სისხლის სამართლის რეფორმის კოორდინაციისა და განხორციელების პროცესზე, რომელშიც საკმაოდ ბევრი სამინისტრო და სამთავრობო უწყება, დონორი და არასამთავრობო ორგანიზაცია იყო ჩართული. მიუხედავად იმისა, რომ ამ რეფორმის ისტორია თავისთავად საინტერესოა, ჩვენი მიზანი იყო, შედარებითი კონტექსტის გამოყენებით, უკეთ გაგვეგო დევნილთა განსახლებისთვის გამიზნული დახმარების

მთავრობამ ეს შემთხვევა ევროკავშირისა და ფინანსთა სამინისტროს 2010 წლის დეკემბერში ჩატარებულ ერთობლივ კონფერენციაზე კოორდინაციის ყველაზე წარმატებულ მაგალითად წარმოაჩინეს. თავდაპირველი ინფორმაციის მოძიების შემდეგ, გაირკვა, რომ არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების სექტორში განხორციელებული რეფორმა წარმატებული იყო რამდენიმე მარტივი მიზეზის გამო, რომელთაც დევნილთა დახმარების სექტორთან არაფერი აკავშირებს. რეფორმის დაწყების მომენტისთვის, საქართველოს კანონმდებლობა არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულებასთან დაკავშირებით მხოლოდ რამდენიმე დებულებას შეიცავდა და ამ სფეროს ქართველ შემქმნელებს მიეცათ იშვიათი შესაძლებლობა, რომ მუშაობა თითქმის სუფთა ფურცლიდან დაეწყოთ. სისხლის სამართლის სფეროს სხვა ქვესექტორებში, მაგალითად, სასჯელაღსრულების სისტემაში, განხორციელებული რეფორმები ადრე არსებულ სტრუქტურას დაეფუძნა და პოლიტიზებული ხასიათი მიიღო, რაც რეფორმისა და კოორდინაციის პროცესს ართულებდა. ამასთან ერთად, არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების სისტემის რეფორმირების საკითხი პოლიტიკური და სამოქალაქო საზოგადოების სპექტრის ფართო მხარდაჭერით სარგებლობდა. ამის მიუხედავად, დევნილთა დახმარებასთან შედარების მიზნით, არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების რეფორმა ბევრ შესაბამის ან გამოყენებად მაგალითს არ იძლეოდა. ამიტომ, ჩვენ ვარჩიეთ აქცენტი სისხლის სამართლის რეფორმის ერთიანი კოორდინაციის სტრუქტურაზე გაგვეკეთებინა.

პროცესი და ხელი შეგვეწყო მისი გაუმჯობესებისათვის. სისხლის სამართლის რეფორმაში ჩართულ მთავარ აქტორებთან (დონორების, სამთავრობო უწყებების, საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები) გასაუბრების გზით, ჩვენ შევეცადეთ, დაგვედგინა მთავარი გამოწვევები და მიღწევები და, შესაბამისად, ჩვენს მიერ გამოვლენილი დევნილთა დახმარებასთან დაკავშირებული პრობლემები უფრო ფართო კონტექსტში განგვეხილა.

ჩვენს მკვლევართა გუნდს გაუმაართლა, რომ, 2011 წლის მაის-ივლისში ამ კვლევის ფარგლებში ჩატარებული ოფიციალური ინტერვიუების გარდა, ბოლო ორნახევარი წლის განმავლობაში დევნილთა დახმარების პროგრამებში ჩართულ პირებთან ბევრი ღია, გულწრფელი და კონფიდენციალური საუბარი შედგა. ამ ანგარიშში გამოხატული მოსაზრებები მხოლოდ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ პოზიციას გამოხატავს.

II. დევნილთა დახმარების კოორდინაცია

პირველი სახელმწიფო სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა (2007-2008)

2007 წლის სახელმწიფო სტრატეგიის შემუშავება ბევრი თვალსაზრისით დევნილთა მიმართ ადრე განხორციელებული პოლიტიკიდან მკვეთრ გადახვევას წარმოადგენდა. ამ დოკუმენტში ოფიციალურად იქნა აღიარებული, რომ დევნილთა მათ საცხოვრებელ ადგილებზე ინტეგრაცია და დაბრუნების უფლება ერთმანეთს არ გამორიცხავს. ამან, თავის მხრივ, შესაძლებელი გახადა დევნილთა საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება, განსაკუთრებით სტაბილური საცხოვრებლების შექმნის თვალსაზრისით.¹¹

¹¹ ამასთან ერთად, სახელმწიფომ პირველად აიღო კონფლიქტის შედეგად დაზარალებულ იმ პირთა დახმარების ვალდებულება, რომლებიც კონფლიქტის ზონაში თავად დაბრუნდნენ.

2007 წლის სტრატეგია დაინტერესებულ მხარეთა ფართო ჯგუფის, მათ შორის მთავრობის ორგანოების, საერთაშორისო ორგანიზაციების, ადგილობრივი სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, თავად დევნილების, თანხმობითა და მძლავრი მხარდაჭერით სარგებლობდა. სტრატეგიის შემუშავებას დაახლოებით ერთი წელი დასჭირდა, რაც ნაწილობრივ საზოგადოების ფართო სპექტრთან მიმდინარე კონსულტაციებით იყო გამოწვეული, რომლებშიც ჩართული იყვნენ როგორც მთავრობისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ერთობლივი თემატური სამუშაო ჯგუფები, ისე ადგილობრივი სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციების პარალელური სამუშაო ჯგუფები. ეს უკანასკნელნი კონსულტაციებს მართავდნენ დევნილებთან და მათ თვალსაზრისს დაგეგმვის პროცესის მონაწილე პირებს აცნობდნენ. მიიჩნეოდა, რომ სტრატეგია „წარმოადგენს კონსენსუსს სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის“ და პროცესმა „საქართველოსთვის შექმნა პრეცედენტი ყველა შესაბამისი აქტორის ჩართულობისა და გამჭვირვალობის თვალსაზრისით“.¹²

მთავრობის 2006 წლის თებერვლის განკარგულების¹³ შედეგად შეიქმნა სახელმწიფო კომისია, რომელსაც სტრატეგიის შემუშავება დაევა. როგორც ჩანს, პროცესზე არაოფიციალურად დიდ გავლენას ახდენდნენ საერთაშორისო ორგანიზაციები, განსაკუთრებით სამოქალაქო საზოგადოების ფართო სპექტრის ჩართულობისა და საჯარო კონსულტაციების გამართვის კუთხით. გაერო-ს დროებითმა კონსულტანტმა, რომელიც „შვედეთის განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოს“ მიერ იყო დაქირავებული, სტრატეგიის შექმნის „საგზაო რუკა“ შეიმუშავა. საგზაო რუქამ „მნიშვნელოვნად გაამარტივა და სისტემაში მოიყვანა სამუშაო პროცესი და გააადვილა მასში საზოგადოების მონაწილეობა“.¹⁴ „დანის ლტოლვილთა საბჭოს“ დაფინანსებით, შესაძლებელი გახდა ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების ქსელის ამოქმედება. ოთხი

თემატური სამუშაო ჯგუფი საბინაო, იურიდიულ, სოციალურ და ეკონომიკურ საკითხებზე მუშაობდა. არასამთავრობო ორგანიზაციების ქსელის წევრებმა უზრუნველყვეს, რომ ფოკუს ჯგუფებისა და მრგვალი მაგიდების მეშვეობით სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში დევნილთა ინტერესები წარმოდგენილი ყოფილიყო.¹⁵ სახელმწიფოს მიერ ორგანიზებულ ჯგუფებში მონაწილეობდნენ სამოქალაქო საზოგადოების თითოეული პარალელური სამუშაო ჯგუფის წარმომადგენლები. სამოქალაქო საზოგადოების პარალელურმა ჯგუფებმა სტრატეგიასთან დაკავშირებით მოამზადეს მთელი რიგი რეკომენდაციები, რომლებიც მის საბოლოო რედაქციაში იქნა გათვალისწინებული. სტრატეგია „წარმატებულ ერთობლივ დოკუმენტად“ იქნა მიჩნეული.¹⁶

ზემოხსენებული არასამთავრობო ორგანიზაციების ქსელი ასევე საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების ინიციატივებიდან წარმოიშვა. „დევნილთა და ლტოლვილთა პრობლემებზე მომუშავე კავკასიის არასამთავრობო ორგანიზაციათა ქსელი – CRINGO“ 2002 წელს „დანის ლტოლვილთა საბჭოს“ მიერ ორგანიზებული კონფერენციის შემდეგ ჩამოყალიბდა და სომხეთის, აზერბაიჯანის, საქართველოსა და რუსეთის არასამთავრობო ორგანიზაციებს აერთიანებს.¹⁷ ქსელი, როგორც ჩანს, დღეს აქტიურად აღარ ფუნქციონირებს, თუმცა მასში შემავალი ბევრი ორგანიზაცია ერთმანეთთან ისევ თანამშრომლობს, მათ შორის სხვა დონორების მიერ დაფინანსებული ქსელური ინიციატივების განხორციელების კუთხით.¹⁸

¹⁵ „დევნილთა და ლტოლვილთა პრობლემებზე მომუშავე კავკასიის არასამთავრობო ორგანიზაციათა ქსელი – CRINGO“, 2006, *„დევნილთა განსახლების სტრატეგიის შემუშავების პროცესში CRINGO-ს მიერ შეტანილი წვლილი“*.

¹⁶ ბოკუჩავა, გვ. 7, განმეორებითი ციტირება

¹⁷ „დევნილთა და ლტოლვილთა პრობლემებზე მომუშავე კავკასიის არასამთავრობო ორგანიზაციათა ქსელი – CRINGO“, 2006, *„2006–2010 წლების საპროგრამო დოკუმენტი“*.

¹⁸ იხ. მაგ. დევნილთა ქსელი „სინერგია“, რომელიც „შერიგების რესურსების“ მიერ ფინანსდება: c-i.org/our-work/caucasus/idp-network.php

¹² ბოკუჩავა

¹³ 2006 წლის 26 თებერვალი

¹⁴ ბოკუჩავა

**გადაუდებელი და კონფლიქტის შემდგომი
დახმარება: 2008 წლის აგვისტო – 2009 წლის
აპრილი**

მას შემდეგ, რაც 2008 წელს დევნილთა მეორე ტალღა კონფლიქტის ზონიდან იძულებით იქნა გამოდევნილი, ბევრი რამ შეიცვალა. პირველ რიგში, მთავრობამ წამოიწყო ფართომასშტაბიანი ინიციატივა, რომელიც ახალი დევნილების (დაახლოებით 22 000 პირის) სტაბილური საცხოვრებლებით უზრუნველყოფას გულისხმობდა. მათ ომის დამთავრებიდან რამდენიმე თვის შემდეგ ახალი სახლები და მიწის ნაკვეთები ან გარემონტებული ბინები მიიღეს. ამავე დროს, ომმა, რასაც თან მსოფლიო ფინანსური კრიზისიც დაერთო, გააქრო ის პოზიტიური ტენდენციები, რომლებიც საქართველოში ეკონომიკური ზრდის თვალსაზრისით არსებობდა. საქართველოს საგარეო პოლიტიკური მხარდაჭერის ზრდამ, რაც 4.5 მილიარდი დოლარის ოდენობის დახმარების დაპირებაში გამოიხატა, ხელი შეუწყო ეკონომიკური კოლაფსის შეჩერებას და საბანკო სექტორის ლიკვიდურობის შენარჩუნებას. ამ დაპირებამ ასევე ხელმისაწვდომი გახადა ფინანსური სახსრები, რომლებიც დევნილთა პირველი ნაკადისათვის (დაახლოებით 230 000 პირი, რომელთა 40 პროცენტი კოლექტიურ ცენტრებში ცხოვრობდა) „თანაბარი მოპყრობის“ უზრუნველსაყოფად იყო საჭირო. დაფინანსების ხელმისაწვდომობამ ასევე შესაძლებელი გახადა ამბიციური საბინაო პოლიტიკის გატარება, რომელიც ბევრ კოლექტიურ ცენტრში არსებული უმძიმესი პირობების გამოსწორებას და ძველი ნაკადის დევნილებისთვის საცხოვრებელი ფართების ოფიციალურ საკუთრებაში გადაცემას ითვალისწინებდა.

სამოქმედო გეგმა, რომელიც ზუსტად ომის წინ იქნა დამტკიცებული, უარყოფილ იქნა და მომდევნო თვეებში, სახელმწიფოსა და მის რესურსებზე უდიდესი დაწოლის პერიოდში, მთავრობის დევნილებთან დაკავშირებული პოლიტიკა პრეზიდენტისა და მთავრობის განკარგულებების მიხედვით წარიმართებოდა.¹⁹

¹⁹ 2008 წლის აგვისტოს შემდეგ გამოცემული შესაბამისი საკანონმდებლო აქტების სია იხილეთ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“

მთავრობის მიერ დევნილთა კრიზისზე რეაგირებას მისი ყველაზე მძლავრი ინსტიტუტები – პრემიერ-მინისტრის აპარატი, შინაგან საქმეთა სამინისტრო და სხვა უწყებები წარმართავდნენ. ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო, რომელიც დევნილებზე პასუხისმგებელ მთავარ უწყებას წარმოადგენს, ომის შემდეგ დევნილთა დახმარების საკითხებთან დაკავშირებით მიღებულ გადაწყვეტილებებში მთავარ როლს არ ასრულებდა.²⁰ აღნიშნული სამინისტრო ამ დროს ინსტიტუციურად სუსტი იყო და ომის წინა პერიოდში მის მოსალოდნელ გაუქმებასთან დაკავშირებული ხმებიც კი ვრცელდებოდა. 2008 წლის აპრილში ლტოლვილთა და განსახლების მინისტრმა კობა სუბელიანმა სამინისტრო დატოვა და პარლამენტის დეპუტატი გახდა, მაგრამ ექვსი თვის შემდეგ (2008 წლის ოქტომბერში) მას სამინისტროში დაბრუნება და ომის შემდგომ პერიოდში მისი ხელმძღვანელობა სთხოვეს.²¹

ომის შემდგომ პერიოდში სასწრაფოდ მიღებული გადაწყვეტილებები დევნილთა ახალი ტალღის საბინაო პრობლემების სწრაფ მოგვარებას ისახავდა მიზნად. მსოფლიო ბანკისა და ევროკავშირის ფინანსური დახმარებით, მთავრობამ მხოლოდ სამი თვის განმავლობაში ახალი დევნილებისთვის დაახლოებით 4 000 კერძო სახლი ააშენა და 25 ცარიელ შენობაში 1 500 ბინა გაარემონტა. ამავე დროს, გერმანიისა და თურქეთის მთავრობებმა ცალცალკე დააფინანსეს, შესაბამისად, 400 და 100 ოჯახისთვის განკუთვნილი კოტეჯური დასახლებების მშენებლობა. მათ აშენებაზე ბევრად მეტი დრო დაიხარჯა.²²

დოკუმენტში *საქართველოში დევნილთა შესახებ ანოტირებული ბიბლიოგრაფია*, ბოლოს განახლდა 2011 წლის 28 აპრილს.

²⁰ ტილ ბრუკნერი, *გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი და საქართველოს მუდმივი რევოლუცია: დევნილთა საცხოვრებლების შემთხვევა*, „საერთაშორისო საქმეთა კავკასიური მიმოხილვა“, 2009 წლის გაზაფხული: ტომი 3 (2), გვ. 172–180.

²¹ Civil Georgia, „ახალ მთავრობაში ოთხმა მინისტრმა დაკარგა თანამდებობა“, 2008 წლის 29 ოქტომბერი.

²² მონაცემები აღებულია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ადრინდელი ანგარიშიდან „კოტეჯური ტიპის დასახლებები ახალი დევნილებისთვის საქართველოში: ანგარიშვალდებულება დახმარებისა და მშენებლობის

ძველი ნაკადის დევნილებისგან განსხვავებით, რომლებიც დანგრევის პირას მყოფ კოლექტიურ ცენტრებსა და ნაქირავებ კერძო ბინებში, ხშირად ანალოგიურად ცუდ პირობებში, ცხოვრობდნენ,²³ ახალი ნაკადის დევნილები უწყვეტ რიგებად აშენებულ პატარა სახლებში განასახლეს. ეს გაბედული ინიციატივა იყო და წარმოადგენდა სახელმწიფო სტრატეგიით აღიარებული პრინციპის პრაქტიკულ განხორციელებას, რომლის მიხედვით ინტეგრაცია და ღირსეული საცხოვრებელი პირობები კონფლიქტის ტერიტორიებზე დაბრუნების უფლებას არ გამოირიცხავს. თუმცა, მეორეს მხრივ, ამ პროცესის დაჩქარებულმა ტემპმა მშენებლობის ხარისხზე ნეგატიურად იმოქმედა.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ ახალი დევნილებისთვის კოტეჯური დასახლებების მშენებლობის პროცესის შესწავლის შედეგად დაასკვნა, რომ კონფლიქტის მომდევნო საგანგებო პერიოდში ნაჩქარევმა დაგეგმარებამ მთელი რიგი მშენებლობასთან დაკავშირებული პრობლემები გამოიწვია. ამავე დროს, იმ სამთავრობო უწყებების შესაძლებლობები, რომლებიც მშენებლობის პროცესს წარმართავდნენ, სამშენებლო კომპანიების მიერ საკონტრაქტო ვალდებულებების შესრულების უზრუნველსაყოფად საკმარისი არ იყო.²⁴ ახალი

პროცესში“, 2010 წლის აპრილი, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, გვ. 5. გამოყენებული წყაროები: ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო, „*დევნილთა განსახლების სამუშაო გეგმა*“, გადაეცა დევნილთა საკითხების მართვის კომიტეტს 2010 წლის 8 თებერვალს; და საქართველოს ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო, PowerPoint-ის *პრეზენტაცია დევნილთა საკითხების მართვის კომიტეტისთვის*, 2009 წლის 4 დეკემბერი.

²³ „სამეგრელოს რეგიონის კერძო სექტორში განსახლებული დევნილების გამოკითხვის ანგარიში“, „დანის ლტოლვილთა საბჭო“, 2010 წლის ივნისი.

²⁴ 2009–2011 წლებში, დონორებმა ბევრი ამ პრობლემის მოსაგვარებლად დამატებითი დაფინანსება გამოყვეს (ეს საცხოვრებელი ერთეულების მშენებლობის საცალო ღირებულებასაც გაზრდის), თუმცა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ ამ პროცესს თვალყური ვერ მიაღწვნა. იხ. ასევე „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, „*კოტეჯური ტიპის დასახლებები ახალი დევნილებისთვის საქართველოში*“.

დევნილებისთვის კოტეჯების აშენებასთან და საცხოვრებელი კორპუსების გარემონტებასთან ერთად, მთავრობამ ზოგ ოჯახს 10 000 დოლარის ერთჯერადი ფულადი დახმარება შესთავაზა. ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროსთვის არაერთხელ მიმართვის მიუხედავად, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ ვერ შეძლო, დაედგინა ფულადი დახმარების მიღების კონკრეტული კრიტერიუმები და ამ ალტერნატივის შეთავაზების წესი.

პრეცედენტის შექმნასთან ერთად, მთავრობისა და პრეზიდენტის მთელმა რიგმა განკარგულებებმა, რომლებიც ზემოხსენებულ „საგანგებო პერიოდში“ იქნა გამოცემული, მოქმედებაში მოიყვანა განსახლების ახალი ინიციატივები *პირველი ნაკადის* დევნილებისათვის, მიუხედავად იმისა, რომ ამ ჯგუფის საბინაო პირობები წინა 17 წლის განმავლობაში დიდწილად უცვლელი რჩებოდა. ეს იმას ნიშნავს, რომ პოლიტიკური გადაწყვეტილებების საგანგებო რეჟიმში მიღების ტენდენცია საგანგებო და კონფლიქტის შემდგომი აღდგენის პერიოდების შემდეგაც გაგრძელდა. (სინამდვილეში, გავრცელებული მოსაზრების საწინააღმდეგოდ, ომის შემდგომი დახმარების ფარგლებში გადმოცემული 4.5 მილიარდი დოლარის დიდი ნაწილი არასასწრაფო, განვითარებისთვის გამიზნულ ინიციატივებზე დაიხარჯა.)

საგანგებო პერიოდისთვის დამახასიათებელი პოლიტიკის გრძელვადიანი განვითარების საკითხებზე გავრცელება ყველაზე უფრო საგრძნობი იყო პრეზიდენტის 2009 წლის თებერვლის დადგენილებაში.²⁵ დადგენილება ეხებოდა ახალ ინიციატივას, რომელიც თბილისში მდებარე კოლექტიურ ცენტრებში მცხოვრები ძველი ნაკადის დევნილებისთვის ბინების კერძო საკუთრებაში გადაცემას ითვალისწინებდა. ეს ინიციატივა ბევრი საერთაშორისო სააგენტოსა და არასამთავრობო ორგანიზაციისთვის მოულოდნელი აღმოჩნდა

ანგარიშვალდებულება დახმარებისა და მშენებლობის პროცესში“, 2010 წლის აპრილი.

²⁵ პრეზიდენტის განკარგულება #62 (2009 წლის 2 თებერვალი) „სახელმწიფო ქონების და ქ. თბილისის თვითმმართველი ერთეულის ქონების პირდაპირი მისაღების ფორმით პრივატიზების შესახებ“

და ორნახევარი წლის შემდეგ ეს პროცესი ჯერაც არ დასრულებულა.²⁶ თავდაპირველად, პრივატიზაციის ხელშეკრულებებს ახლდა პრობლემები, რის გამოც, მაგალითად, ცოლ-ქმარს არ შეეძლო საკუთრება საერთო საკუთრებაში დაერეგისტრირებინა. ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციების ერთმა ჯგუფმა პრივატიზაციის საკითხებზე სამუშაოდ სპეციალური ჯგუფი ჩამოაყალიბა და უფრო სამართლიანი ხელშეკრულების ტექსტის შემუშავებამდე პრივატიზაციის პროცესის დროებით შეჩერება მოითხოვა. პრივატიზების პოლიტიკის წარუმატებლობის კიდევ ერთი მიზეზი ის იყო, რომ ზოგ დევნილს თავდაპირველად საცხოვრებელი ფართების კერძო საკუთრებაში მიღება არ სურდა. მათ არ იცოდნენ, რა ალტერნატივებს შესთავაზებდნენ და იმედი ჰქონდათ, რომ უფრო დიდ საცხოვრებელს მიიღებდნენ, რადგან, მიუხედავად იმისა, რომ, ზოგადად, თბილისში მდებარე კოლექტიური ცენტრები რეგიონებში არსებულ ცენტრებზე უკეთეს მდგომარეობაშია, გადატვირთულობა მაინც მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს. იმ ძალისხმევის გათვალისწინებით, რომელიც დევნილთა ახალი ტალღისათვის სახლების აშენებასა და მიწის შესყიდვაზე დაიხარჯა, ეს მოლოდინები არარეალური არ იყო. პრივატიზაციის თავდაპირველი მცდელობების წარუმატებლობის მესამე სავარაუდო მიზეზი დევნილებისთვის ახალი ინიციატივის არაეფექტურად გაცნობა წარმოადგენდა. ჩვენ გვერდს ავუვლით დაუსრულებელ დებატებს იმაზე, თუ რა იქნებოდა „სამართლიანი“ და აღვნიშნავთ, რომ ამ ინიციატივის წარუმატებლობა ასევე გამოწვეული იყო პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებთან

²⁶ „ყოველწლიური ანგარიში პრივატიზაციის შესახებ“, 2010 წლის იანვარი-დეკემბერი. „კოლექტიურ ცენტრებში არსებული ბინების დევნილებისთვის საკუთრებაში გადაცემა“. ანგარიშის თავდაპირველი ვერსია წარედგინა ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროსთან არსებულ დევნილთა საკითხების მართვის კომიტეტს 2011 წლის 19 ივლისს. მომზადებულ იქნა საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ გაერო-ს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატის, „ნორვეგიის ლტოლვილთა საბჭოს“, „დანის ლტოლვილთა საბჭოსა“ და „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის“ მხარდაჭერით.

დაკავშირებული ინფორმაციის, მათი დასაბუთებისა და შეთავაზებებზე უარის მთქმელი დევნილებისათვის სხვა ალტერნატივების ნაკლებობით.

პრივატიზაციის ნაჩქარევმა მცდელობამ ორი სხვა პრობლემაც გამოიწვია. ხელმოწერილი ხელშეკრულებები საჯარო რეესტრში მაშინვე არ რეგისტრირდებოდა და როდესაც დევნილები უარს ამბობდნენ კოლექტიურ ცენტრში ცხოვრებასთან დაკავშირებულ შეღავათებზე, როგორებიცაა ბუნებრივი აირისა და ელექტროენერგიის სუბსიდიები, ისინი ამის ნაცვლად ბინებს საკუთრებაში ვერ ღებულობდნენ. ერთი წლის თავზე, მთავრობას არ ჰქონდა მიღებული თბილისის არც ერთი კოლექტიური ცენტრის მაცხოვრებელთა 50 პროცენტზე მეტის თანხმობა ქონების საკუთრებაში გადაცემაზე. ორი წლის შემდეგ, ხელშეკრულებები ქონების რეგისტრაციის უწყებაში ოფიციალურად დარეგისტრირებული ჯერ კიდევ არ იყო.

2009 წლის აპრილში, ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრომ სამოქმედო გეგმის მიღებამდე რამდენიმე დღით ადრე ორგანიზაციების ერთ ჯგუფს წერილობითი რეკომენდაციების მისაწოდებლად მისი გადამუშავებული ვარიანტი გაუგზავნა. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ მთავრობას საკონსულტაციო პერიოდის გაგრძელება ურჩია²⁷ და ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრომაც ეს პერიოდი ერთი კვირით გააგრძელა. გაერო-ს ლტოლვილთა უმაღლესმა კომისარიატმა კოორდინირება გაუწია ნახევარდღიან პროცესს, რომელიც ადგილობრივი და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებისაგან სამოქმედო გეგმასთან დაკავშირებული რეკომენდაციების მიღებას ისახავდა მიზნად და ეს რეკომენდაციები ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს გაერთიანებული სახით მიეწოდა. ამ პროცესში მონაწილეობა მხოლოდ რამდენიმე ადგილობრივმა

²⁷ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, პრეს-რელიზი: „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ მიესალმება მთავრობის გადაწყვეტილებას დევნილთა საბინაო პრობლემებზე კონსულტაციების ჩატარებისა და საბოლოო ვადის გაგრძელების შესახებ“, 2009 წლის 15 აპრილი.

არასამთავრობო ორგანიზაციამ მიიღო და რეკომენდაციების განსახილველად დანიშნული სხდომის შესახებ ინფორმაცია ფართოდ არ გავრცელებულა. სამოქმედო გეგმის საბოლოო ვარიანტში გათვალისწინებულ იქნა რეკომენდაციების უმრავლესობა, რომელთაგან რამდენიმე გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის შესახებ მეტი ვალდებულების აღებას ეხებოდა. ახალი სამოქმედო გეგმა ძირითადად ახალი დევნილების საბინაო საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად იყო გამიზნული. მთავრობამ 2009 წლის სამოქმედო გეგმა მასში დაამტკიცა.

ამასთან ერთად, 2009 წლის დევნილთა განსახლების სამოქმედო გეგმის თავდაპირველი ვერსიის გამოქვეყნების შემდეგ, ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრომ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ახლად ჩამოყალიბებული დახმარების საკოორდინაციო სტრუქტურის – ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროსთან არსებული დევნილთა საკითხების მართვის კომიტეტის წევრობა შესთავაზა.

დევნილების დახმარების საკოორდინაციო სტრუქტურა

2009 წლის თებერვალში, მთავრობამ დევნილებისთვის განკუთვნილი დახმარების ოფიციალური საკოორდინაციო სტრუქტურა ჩამოაყალიბა. ეს სტრუქტურა შედგება მაღალი დონის გადაწყვეტილებების მიმღები ორგანოს – **ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროსთან არსებული დევნილთა საკითხების მართვის კომიტეტისა** და რამდენიმე დროებითი სამუშაო ჯგუფისაგან, რომელთაც **ტექნიკური საექსპერტო ჯგუფები** ეწოდებათ. ამასთან ერთად, 2010 წლის ივნისში შეიქმნა საკომუნიკაციო მექანიზმი, რომელიც ცნობილია როგორც **არასამთავრობო ორგანიზაციებთან საკოორდინაციო შეხვედრები**.

კომიტეტის დებულების მიხედვით, „მართვის კომიტეტი წარმოადგენს ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს გადაწყვეტილებების მიმღებ ორგანოს, რომელიც ახდენს საქართველოს მთავრობისა და საერთაშორისო

ორგანიზაციების ერთობლივი ძალისხმევის კოორდინაციას დევნილთა განსახლების სახელმწიფო სტრატეგიისა და მისი სამოქმედო გეგმის ოპერაციონალიზაციისა და განხორციელების პროცესში“. ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროსთან არსებული დევნილთა საკითხების მართვის კომიტეტი პირველად 2009 წლის მარტში შეიკრიბა და აპრილის ბოლოს ჩატარებული მისი მეორე სხდომის შემდეგ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ მასში გაწევრიანების შეთავაზება მიიღო. საკოორდინაციო სტრუქტურაში არსებობს კოორდინირების სამი დონე: მართვის კომიტეტი, ტექნიკური საექსპერტო ჯგუფები და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან საკოორდინაციო შეხვედრები.

მართვის კომიტეტი აერთიანებს დონორებისგან შემდგარ მაღალი დონის გადაწყვეტილებების მიმღებ ორგანოს, რომელიც დაახლოებით ორ თვეში ერთხელ იკრიბება, და სამოქმედო გეგმის განხორციელებაში ჩართულ შესაბამის სამთავრობო უწყებებს. კომიტეტის შეხვედრებს ხელმძღვანელობს ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს წარმომადგენელი, მინისტრის აპარატი კი კომიტეტის სამდივნოს ფუნქციას ასრულებს. სამდივნო ათანხმებს შეხვედრების თარიღებს, აწარმოებს სტენოგრაფიულ ჩანაწერებს, წევრებს უგზავნის დოკუმენტებსა და დღის წესრიგებს და ახდენს მათგან მოწოდებული წერილობითი რეკომენდაციების შეჯერებას.

მართვის კომიტეტის წევრების სია მოცემულია დებულებაში, რომელშიც რამდენიმე ცვლილება იქნა შეტანილი. 2011 წლის ივლისის მდგომარეობით, ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს მართვის კომიტეტი აერთიანებდა შემდეგი ორგანიზაციების წარმომადგენლებს:

დონორი სააგენტოები:

- ევროპის კომისია
- გაერო–ს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატი
- ა.შ.შ.–ის საელჩო
- „ა.შ.შ.–ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტო“ (USAID)
- გაერო–ს განვითარების პროგრამა
- მსოფლიო ბანკი
- „შვეიცარიის განვითარების კორპორაცია“

- „გერმანიის რეკონსტრუქციის საკრედიტო ინსტიტუტი“
- „შვედეთის საერთაშორისო განვითარების სააგენტო“*

**მართვის კომიტეტის წევრი გახდა 2011 წლის 14 აპრილს.*

სამთავრობო უწყებები:

- „მუნიციპალური განვითარების ფონდი“
- შრომის, ჯამრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო
- იუსტიციის სამინისტრო
- სოფლის მეურნეობის სამინისტრო
- რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო
- ფინანსთა სამინისტრო

ორი არასამთავრობო ორგანიზაცია (ერთი საერთაშორისო და ერთი ადგილობრივი):

- ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაცია: „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“
- საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციის ადგილი ვაკანტურია

ჩვეულებრივ, მართვის კომიტეტში ამ ორგანიზაციებს მათი ხელმძღვანელი ან გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების მქონე მაღალი რანგის წარმომადგენელი წარმოადგენს. კომიტეტის დღის წესრიგს ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო განსაზღვრავს, თუმცა, პრაქტიკაში, გაერო-ს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატი და დონორები განსახილველი საკითხების შეთავაზებაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ. დღის წესრიგსა და განსახილველ ნებისმიერ დოკუმენტს ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს სამდივნო კომიტეტის წევრებს სხდომამდე რამდენიმე დღით ადრე უგზავნის. ახალი პროექტების დაფინანსების საკითხი, ჩვეულებრივ, მართვის კომიტეტის ფორმატში არ განიხილება და მის წევრებს სამოქმედო გეგმასთან მიმართებაში ფინანსურ მდგომარეობასა და წინსვლასთან დაკავშირებული ინფორმაცია არ მიეწოდებათ. მაგალითად, როგორც ევროკავშირმა, ისე USAID-მა გასული წლის განმავლობაში ახალი ფართომასშტაბიანი საბინაო პროექტები ისე დააფინანსეს, რომ მათ შესახებ მართვის კომიტეტის სხდომებზე არ განუცხადებიათ.

მართვის კომიტეტის დებულება ადგენს ორდონიან სტრუქტურას – გადაწყვეტილებების მიღების დონესა (თავად კომიტეტი) და „ტექნიკურ მრჩეველთა დონეს“. აღნიშნული მრჩეველთა დონის ფუნქცია გამოიხატება „დროებითი საექსპერტო ჯგუფებისა“ და უფრო მცირე ზომის სამუშაო ჯგუფების არსებობაში, რომლებსაც ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროსა და სხვა უწყების ან ორგანიზაციის წარმომადგენლები ხელმძღვანელობენ (გაერო-ს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატი ჩვეულებრივ თანათავმჯდომარის როლს ასრულებს). დროებითი საექსპერტო ჯგუფები შესაბამისი სამთავრობო უწყებების, არასამთავრობო ორგანიზაციების, საერთაშორისო ორგანიზაციების, სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლებისა და სხვა ექსპერტებისგან შედგება. ისინი მართვის კომიტეტის საჭიროებების მიხედვით იქმნება და მათ ფუნქციას კონკრეტული, დროში გაწერილი ამოცანების შესრულება წარმოადგენს, რის შემდეგაც ისინი შეიძლება დაიშალონ. 2011 წლის ივლისის მდგომარეობით, ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს ინფორმაციით, 5 დროებითი საექსპერტო ჯგუფი მოქმედებდა:

1. პრივატიზაციის ჯგუფი
2. ზიანის ანაზღაურების მექანიზმების ჯგუფი
3. საარსებო წყაროების ჯგუფი
4. სტაბილური საცხოვრებლების ჯგუფი
5. ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს შესაძლებლობების განვითარების ჯგუფი

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოსთვის“ ცნობილი არ არის, თუ რამდენად აქტიურად მუშაობდნენ ეს ჯგუფები სინამდვილეში, რადგან ისინი მართვის კომიტეტს ანგარიშებს რეგულარულად არ წარუდგენდნენ. ბოლო წლებში, დროებითი საექსპერტო ჯგუფების საქმიანობა მოიცავდა რეაბილიტაციის სტანდარტების შემუშავებას, ახალი საცხოვრებლებისთვის კრიტერიუმების შერჩევას, საზოგადოებასთან ურთიერთობის სტრატეგიის, დევნილთა შემწეობების შესახებ საინფორმაციო ბროშურისა და გამოსახლების სტანდარტული საოპერაციო პროცედურების შედგენას, საჩივრების განხილვისა და ზიანის ანაზღაურების მექანიზმის შექმნას, ბინების

განაწილების სახელმძღვანელო პრინციპების შემუშავებას და ა.შ. მათ მიერ შესრულებული სამუშაო დასამტკიცებლად წარედგინება მართვის კომიტეტს.

მართვის კომიტეტის წევრი ორგანიზაციების უმრავლესობა დროებითი საექსპერტო ჯგუფების მუშაობაში არ მონაწილეობს, თუმცა მათი თანამშრომლები ჯგუფების შეხვედრებს ხანდახან ესწრებიან. ეს განსაკუთრებით ეხება გაერო-ს ლტოლვილთა უმაღლეს კომისარიატსა და ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს, რომელთა წარმომადგენლები დროებითი საექსპერტო ჯგუფების უმეტესობის თანათავმჯდომარეებს წარმოადგენენ. დონორები დროებითი საექსპერტო ჯგუფების მუშაობაში იშვიათად მონაწილეობენ და, ჩვეულებრივ, მათ საკუთარ რეკომენდაციებს ისეთი საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლების მეშვეობით აწვდიან, როგორებიცაა გაერო-ს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატი, „დანის ლტოლვილთა საბჭო“ და „ნორვეგიის ლტოლვილთა საბჭო“.

დროებითი საექსპერტო ჯგუფების მუშაობაში აქტიურად მონაწილეობენ მთელი რიგი საერთაშორისო ორგანიზაციები, მათ შორის, „დანის ლტოლვილთა საბჭო“ და „ნორვეგიის ლტოლვილთა საბჭო“. ერთდეროდ ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციას, რომელიც დროებითი საექსპერტო ჯგუფების მუშაობაშია ჩართული, „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“ წარმოადგენს. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ გარკვეულ მონაწილეობას იღებდა ერთ-ერთი ნაკლებად აქტიური, ინფორმაციისა და კომუნიკაციების დროებითი საექსპერტო ჯგუფის მუშაობაში (ანგარიშის შედგენის დროისათვის ჯგუფი აღარ იკრიბებოდა; ის ყველაზე აქტიურად 2009–10 წლების ზამთარში მუშაობდა).

კოორდინაციის მესამე რგოლი – არასამთავრობო ორგანიზაციებთან საკოორდინაციო შეხვედრები 2010 წლის ივნისში შეიქმნა და ის მართვის კომიტეტის გადაწყვეტილებების, დროებითი საექსპერტო ჯგუფების ძირითადი ინიციატივებისა და სამომავლო გეგმების დაინტერესებულ მხარეთა ფართო აუდიტორიისათვის გაცნობას ისახავს მიზნად. შეხვედრები კომიტეტის სხდომებიდან ერთი

კვირის შემდეგ უნდა იმართებოდეს (თუმცა, პრაქტიკაში, ისინი ჩვეულებრივ 2–3 კვირის დაგვიანებით იმართება) და მათი მიზანია კომიტეტის გადაწყვეტილებები იმ ადგილობრივ და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებს გააცნოს, რომლებიც ქვეყანაში დევნილთა საკითხებზე მუშაობენ. მიუხედავად იმისა, რომ კოორდინაციის ამ რგოლის არსებობა მართვის კომიტეტისა და დროებითი საექსპერტო ჯგუფების საქმიანობის მარეგულირებელი დებულებით გათვალისწინებული არ არის,²⁸ საკოორდინაციო შეხვედრები საკმაოდ რეგულარულ მოვლენად იქცა. ეს შეხვედრები ნაწილობრივ იმიტომ დაწესდა, რომ ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს სურდა, შეეზღუდა მზარდი რაოდენობის არასამთავრობო ორგანიზაციების დასწრება დროებითი საექსპერტო ჯგუფების სხდომებზე, რადგან ჯგუფებში ახალი მონაწილეების დამატება, რომლებიც უკვე ჩატარებულ სამუშაოს არ იცნობდნენ, ჯგუფების მუშაობის ტემპს ანელებდა. საკოორდინაციო შეხვედრები არასამთავრობო ორგანიზაციებს აძლევს მნიშვნელოვან შესაძლებლობას, პირდაპირ მთავრობას დაუსვან კითხვები და მის წინაშე წამოჭრან პრობლემატური საკითხები. თუმცა ეს შეხვედრები ინგლისურ ენაზე ტარდებოდა და მათზე დასასწრებად მხოლოდ საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებს იწვევდნენ. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ ინიციატივით, 2011 წლის ივნისში ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრომ არასამთავრობო ორგანიზაციების საკოორდინაციო შეხვედრა ქართულ ენაზე ჩაატარა და მასზე დასასწრებად ჩვენს მიერ შეთავაზებულ სიაში შეტანილი შესაბამისი ორგანიზაციები მიიწვია, თუმცა გაგრძელდება თუ არა ეს პრაქტიკა ჯერ გაურკვეველია.

USAID-ისა და ევროკავშირის მიერ დაქირავებული კონსულტანტები კულისებს მიღმიდან, მაგრამ მნიშველოვნად უწყობდნენ

²⁸ კომიტეტის დებულებაში მხოლოდ ის არის დაფიქსირებული, რომ „მართვის კომიტეტის რეკომენდაციები და გადაწყვეტილებები გაეცნოს დევნილებს და ფართო საზოგადოებას ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს მედიასთან ურთიერთობის ოფიცრის და, ასევე, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და სხვა საინფორმაციო საშუალებების მეშვეობით“.

ხელს მართვის კომიტეტისა და დროებითი საექსპერტო ჯგუფების სხდომების ორგანიზებასა და მართვას. ისინი თანამშრომლობდნენ ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს აპარატთან და ეხმარებოდნენ მას ამ სისტემის სტრუქტურული კონცეფციის განსაზღვრაში, დღის წესრიგების შედგენაში, სხდომების სტენოგრაფიული ჩანაწერების წარმოებასა და სამინისტროს შიდა შესაძლებლობების განვითარებაში. ამ ძალისხმევებიდან ყველა ერთნაირად წარმატებული არ აღმოჩნდა. კერძოდ, 2009 წელს ჩატარებულმა კომუნიკაციების შეფასებამ, რომელიც ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროში USAID-ის დაფინანსებით ჩატარდა, აჩვენა, რომ სამინისტროს საკომუნიკაციო პოლიტიკა მნიშვნელოვნად არ გაუმჯობესებულა. გაერო-ს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატი ასევე ფარავს ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს მთელი რიგი თანამშრომლების სახელფასო ხარჯებს, მათ შორის იხდის სამდივნოს იმ თანამშრომლების ხელფასებს, რომლებიც მართვის კომიტეტის სხდომების ორგანიზებაზე არიან პასუხისმგებელი.

პრაქტიკაში, ყველაზე მნიშვნელოვანი როლი, რომელსაც საკოორდინაციო სტრუქტურა (მართვის კომიტეტი და დროებითი საექსპერტო ჯგუფები) ასრულებს ინფორმაციის გაზიარების მექანიზმის ფუნქციის შესრულებაა. თუმცა ეს მექანიზმი ჯერ კიდევ შორსაა კომიტეტის იმ ამბიციური მიზნების მიღწევისაგან, რომლებიც მის დებულებაშია განსაზღვრული და, როგორც ქვემოთ იქნება აღნიშნული, ინფორმაციის გაზიარების კუთხით ჯერ კიდევ მნიშვნელოვანი ხარვეზები არსებობს.

კერძოდ, მართვის კომიტეტის დებულებაში მოცემული 6 მიზნიდან 2 არასათანადოდ ხორციელდება:²⁹

²⁹ დანარჩენი 4 მიზანია: „პარტნიორობის ფორუმის ფუნქციის შესრულება ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს, მთავრობის სხვა სამინისტროებისა და ძირითადი დაინტერესებული მხარეებისთვის, რათა ზედამხედველობა გაუწიოს დევნილთა განსახლების სახელმწიფო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის დროულ და კოორდინირებულ განხორციელებას; მექანიზმის შექმნა, რომლის მეშვეობითაც მოხდება გეგმებისა და კონკრეტული პროექტების დახვეწა

- ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციების სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელებისკენ მიმართული საქმიანობის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა
- სტრატეგიის მიზნების მიღწევისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების თვალსაზრისით არსებული წინსვლის შეფასება

ამ მიზნების მისაღწევად, კომიტეტის საქმიანობა უფრო გამჭვირვალე უნდა გახდეს (მაგ. კომიტეტმა უნდა გამოაქვეყნოს მისი სხდომების უფრო დეტალური სტენოგრაფიული ჩანაწერები და დოკუმენტების წინასწარი ვარიანტები, ასევე მეტად გამოავლინოს სამოქალაქო საზოგადოებასთან დისკუსიებში ჩაბმის სურვილი). ეს საკითხები უფრო დეტალურადაა განხილული ქვემოთ, ძირითადი საკითხების შესახებ თავში.

დონორთა დაფინანსების მეთოდები

საქართველოში დევნილებთან დაკავშირებულ დახმარებას დონორების ფართო სპექტრი აფინანსებს. დახმარების ბევრი პროგრამა ეკონომიკური შესაძლებლობებისა და საარსებო წყაროების განვითარებაზეა ფოკუსირებული. ამ თავში ჩვენ წარმოგიდგენთ იმ ძირითად დონორებს, რომლებიც ძველი ნაკადის დევნილების სტაბილური საცხოვრებლებით უზრუნველყოფას აფინანსებენ. მათ შორისაა ევროკავშირის დელეგაცია საქართველოში, ა.შ.შ.-ის მთავრობა, „გერმანიის რეკონსტრუქციის საკრედიტო ინსტიტუტი“ და გაერო-ს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატი (UNHRC).

დონორები დევნილთა განსახლების სამოქმედო გეგმის საბინაო კომპონენტის მხარდასაჭერად დაფინანსების მექანიზმების ფართო სპექტრს იყენებენ. დევნილთა საცხოვრებლებისთვის გამიზნული მთელი საერთაშორისო დაფინანსება გრანტების, და არა სესხების, მეშვეობით ხორციელდება. **ევროკავშირი**

სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელებისა და საჭირო რესურსების მობილიზების მიზნით; მომავალი განვითარებისათვის პრიორიტეტების განსაზღვრა; საქართველოს მთავრობისთვის დევნილთა საკითხებთან დაკავშირებული რეკომენდაციების შემუშავება“.

პირდაპირ ანაზღაურებს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაღებულ დანახარჯებს, მას შემდეგ, რაც მათი ოდენობა გარე აუდიტის მეშვეობით გადამოწმდება. ამ საქმიანობაში ევროკავშირის ძირითად სამთავრობო პარტნიორს „მუნიციპალური განვითარების ფონდი“ წარმოადგენს, რომელიც საჯარო სამართლის იურიდიული პირია. ფონდი აფორმებს ყველა ხელშეკრულებას სამშენებლო კომპანიებთან და ზედამხედველობას უწევს ამ კომპანიების საქმიანობას.

ევროკავშირმა სცადა რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსა და „მუნიციპალური განვითარების ფონდთან“ ერთად მართვის კომიტეტის ფარგლებს გარეთ ცალკე საკოორდინაციო მექანიზმი შეექმნა, რათა ევროკავშირის დაფინანსების ხელშეკრულებების შესრულებისთვის მათთან ერთად ეხელმძღვანელა. ამის მიუხედავად, ამ მექანიზმის სხდომები არარეგულარულ ხასიათს ატარებს და იშვიათად ტარდება, რის გამოც ევროკავშირის წარმომადგენლები მის სარგებლიანობას ეჭვქვეშ აყენებენ. USAID-ს ცალკე არსებული ოფიციალური საკოორდინაციო სტრუქტურა არ გააჩნია, ხოლო „გერმანიის რეკონსტრუქციის საკრედიტო ინსტიტუტის“ თანამშრომლები ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროსა და „მუნიციპალური განვითარების ფონდთან“ ყოველკვარტალურ შეხვედრებს მართავენ. ყველა დონორი ორგანიზაციის წარმომადგენლებმა ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ სამთავრობო უწყებებთან კომუნიკაციისა და დახმარების პროგრამებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების საუკეთესო მეთოდად აღნიშნულ უწყებებთან სპეციალური შეხვედრების მოწყობა მიაჩნიათ. ამ შეხვედრებში, ზოგადად, სხვა დონორები არ მონაწილეობენ.

კოორდინირებისა და იმ შეხვედრების დაგეგმვის ვალდებულება, რომლებშიც მონაწილეობა ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრომ უნდა მიიღოს, რა თქმა უნდა, ამ სამინისტროს ძალზე დიდ ტვირთად აწევბა, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ მისი შესაძლებლობები/ადამიანური რესურსები შეზღუდულია და სხვადასხვა დონორები განსხვავებულ დაფინანსების მექანიზმებსა და

მიდგომებს იყენებენ. მეორეს მხრივ, მთავრობა სავარაუდოდ გარკვეულ სარგებელს ხედავს იმაში, რომ დონორები დაქსაქსულნი არიან, რაც მათ საერთო პოზიციით გამოსვლისა და საერთო პოლიტიკის შემუშავების უნარს ამცირებს.

2008 წლის ომის შემდეგ, ევროკავშირმა საქართველოს მთავრობასთან დევნილების საცხოვრებელი პირობების მოსაგვარებლად სამი დაფინანსების ხელშეკრულება გააფორმა. 2008–09, 2009–10 და 2010–11 წლებში, ევროკავშირმა დევნილების საცხოვრებლების პროექტები, შესაბამისად, 10, 51.5 და 43.5 მილიონი ევროთი დააფინანსა. ამ პროექტებით, სხვა აქტივობებთან ერთად, დაფინანსდა სახლების მშენებლობა ახალი დევნილებისთვის (2008–09), დასავლეთ საქართველოში მდებარე კოლექტიური ცენტრების რეაბილიტაცია პირველი ნაკადის დევნილებისთვის (2009–10) და ახალი საცხოვრებელი კორპუსების მშენებლობა ბათუმში, ფოთსა და წყალტუბოში პირველი ნაკადის დევნილებისთვის (2011).

ევროკავშირის მესამე დაფინანსების ხელშეკრულება (რომელიც ახალი საცხოვრებელი კორპუსების მშენებლობას ითვალისწინებს) წინა ხელშეკრულებებისგან იმით გამოირჩევა, რომ მასთან დაკავშირებით დადებულია ურთიერთგაგების მემორანდუმი, რომელშიც ჩამოყალიბებულია ფულადი სახსრების გამოყენების პირობები. მემორანდუმში, რომელიც ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროსთან დადებული მესამე დაფინანსების ხელშეკრულების ხელმოწერიდან 6 თვის შემდეგ გაფორმდა, ჩამოყალიბებულია ის კონკრეტული პირობები, რომლებიც უნდა დააკმაყოფილოს მთავრობამ დევნილთა პირველი ტალღისათვის გამიზნული საბინაო პროექტების განხორციელებისას. ეს მოთხოვნები მოიცავს მთავრობის ვალდებულებებს, რომ:

1. ევროკავშირის წარმომადგენლებს მიაწოდოს იმ კოლექტიური ცენტრების სრული სია, რომელთა დახურვაც 2011 წლის მარტისთვის იგეგმება;
2. უზრუნველყოს, რომ დასახურად გამიზნულ კოლექტიურ ცენტრებში მცხოვრებ თითოეულ ოჯახს „ოფიციალურად და წერილობითი ფორმით შესთავაზონ მინიმუმ 3 სხვადასხვა კონკრეტული ალტერნატივა, რომლებიც შეთავაზების მომენტისათვის ერთდროულად

იქნება ხელმისაწვდომი“. ეს ალტერნატივები უნდა მოიცავდეს ახლად აშენებულ საცხოვრებელ კორპუსში, კერძო სახლში და გარემონტებულ საცხოვრებელ კორპუსში გადასვლის შესაძლებლობებს;³⁰

3. ახალ საცხოვრებლებში გადასვლიდან 6 თვის განმავლობაში, დევნილ ოჯახებს საკუთრებაში გადასცეს აღნიშნული საცხოვრებლები; და
4. შექმნას ზიანის ანაზღაურებისა და საჩივრების განხილვის მექანიზმი.

ეს მოთხოვნები მნიშვნელოვანია, რადგან ისინი დაკავშირებულია მთავრობის დევნილების სტაბილური საცხოვრებლებით უზრუნველყოფისკენ მიმართული საქმიანობის მთელ რიგ მნიშვნელოვან ნაკლოვანებებთან და წარმოდგენას გვიქმნის იმ მოლაპარაკებების თემატიკაზე, რომლებიც დონორებსა და მთავრობას შორის მიმდინარეობდა. პირველი მოთხოვნა მიუთითებს, რომ 2009 წელს, როდესაც სარემონტო სამუშაოები დაიწყო, დონორებს არ გააჩნდათ აუცილებელი ინფორმაცია კოლექტიური ცენტრების შესახებ. მეოთხე მოთხოვნა აჩვენებს, რომ დროებითი საექსპერტო ჯგუფებისათვის მიცემული ძირითადი დავალებები, მაგალითად, ზიანის ანაზღაურებისა და საჩივრების განხილვის მექანიზმის შექმნა (რასაც მთელი რიგი სხვადასხვა აქტორები გარკვეული ხნის განმავლობაში უშედეგოდ ითხოვდნენ, სანამ ევროკავშირმა ისინი თავისი მესამე დაფინანსების ხელშეკრულების ნაწილად არ აქცია), დონორების მოთხოვნის შედეგი იყო. ასევე მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნა, რომ ურთიერთგაგების მემორანდუმი თავდაპირველი დაფინანსების ხელშეკრულების ხელმოწერიდან 6 თვის მერე გაფორმდა, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ ევროკავშირმა საჭიროდ სცნო, დევნილებისთვის განკუთვნილი დაფინანსების მესამე ტრანში დამატებითი პირობებისთვის დაექვემდებარებინა. დაბოლოს,

³⁰ “ურთიერთგაგების მემორანდუმი საქართველოს მთავრობასა და ევროკავშირს შორის 2010 წლის 13 ივლისს ხელმოწერილი დაფინანსების ხელშეკრულების პირობების შესახებ“, ხელმოწერილია ფილიპ დიმიტროვისა (ევროკავშირის დელეგაცია საქართველოში) და კობა სუბელიანის (საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო) მიერ 2011 წლის 7 თებერვალს.

საგანგებო აღნიშვნის ღირსია მეორე პირობა, რომელიც ზუსტად განმარტავს დევნილთა განსახლების სამოქმედო გეგმაში დაფიქსირებულ საცხოვრებლის „არჩევის უფლებას“, რომლის მნიშვნელობა გეგმაში მკაფიოდ განმარტებული არ არის. ამ თავისუფალი არჩევანის უფლების განმარტება ხდებოდა იმგვარად, რომ დევნილ ოჯახს უფლება აქვს, უარი თქვას შეთავაზებულ საცხოვრებელზე თუ ის მისთვის შეუფერებელია (სხვა შეთავაზებების მიღების პერსპექტივის გარეშე) და არა იმგვარად, რომ მას უფლება აქვს, არჩევანი ერთდროულად ხელმისაწვდომი რამდენიმე ალტერნატივიდან გააკეთოს. შესაბამისად, მეოთხე პირობა ამყარებს სამოქმედო გეგმაში დაფიქსირებული უფლების დონორებისთვის მისაღებ ინტერპრეტაციას, რომელიც უფრო ფართოა და დევნილებს მეტ უფლებებს ანიჭებს.

საერთაშორისო დახმარების სფეროში პირობების გამოყენების ეფექტურობასთან დაკავშირებულ ლიტერატურაში განსხვავებული მოსაზრებები არსებობს და დახმარების ეფექტურობის უზრუნველყოფისკენ მიმართული გლობალური მოძრაობები, მაგალითად, პარიზის დეკლარაცია, მოითხოვს, რომ დახმარების გაწევა ნაკლებად იყოს მიზნობრივი პირობების დაცვასთან. საქართველოში, დევნილების საბინაო დახმარების შემთხვევაში, პირობების დაწესება დახმარების მიწოდებისას ანგარიშვალდებულებისა და ეფექტურობის ასამაღლებლად ძალზე პოზიტიურ ნაბიჯს წარმოადგენს. სამწუხაროდ, როგორც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოსთვის“ არის ცნობილი, ეს პირობები თავად დევნილებისათვის არ გაუცვნიათ და დევნილთა საკითხებზე მომუშავე ადგილობრივი და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების უმრავლესობა ინტერვიუების ჩატარების დროს, 2011 წლის ივლისში, მათ შესახებ ინფორმირებული არ იყო.

ასევე გაურკვეველი რჩება, რამდენად შეძლებს ამ პირობების შესრულების უზრუნველყოფას ევროკავშირი. მიეცემათ თუ არა დევნილებს სამი შეთავაზებული საცხოვრებლიდან არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობა როდესაც ფოთში ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული საცხოვრებელი კორპუსები ხელმისაწვდომი გახდება? თუ წარსული გამოცდილებიდან

ვიმჯელებთ, ევროკავშირი მთავრობის მიერ დევნილთა საცხოვრებლების დაფინანსების ხელშეკრულებების პირობების შესრულების განსაკუთრებით ეფექტურ უზრუნველყოფას ვერ ახერხებდა. 2009 წლის დასაწყისში, ევროკავშირმა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ უარი უთხრა იმ დამოუკიდებელი აუდიტორული ანგარიშის ასლის მიწოდებაზე, რომლის საფუძველზეც მან მთავრობას 2008 წელს დევნილთა ახალი ტალღისათვის კოტეჯური დასახლებების მშენებლობაზე გაღებული თანხები აუნაზღაურა. თუ ურთიერთგაგების მემორანდუმის პირობების შესრულების შეფასებაც ასევე საიდუმლოდ მოხდება, ვერასოდეს გავიგებთ შესრულდა თუ არა ისინი. ამის მიუხედავად, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ იმედიანად არის განწყობილი: გასულ წელს, ევროკავშირი „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოსთან“ დაფინანსების ხელშეკრულებების დეტალების გამჟღავნების თვალსაზრისით უფრო ღიად თანამშრომლობდა.³¹

ა.შ.შ.-ის მთავრობა დევნილთა განსახლების პროექტებს ორი მექანიზმის მეშვეობით აფინანსებს. „ა.შ.შ.-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტო“ (USAID) ახდენს დევნილთა ჩართვას ბევრ თავის პროექტში, რომლებიც ბენეფიციართა უფრო ფართო ჯგუფისთვის არის გამიზნული. USAID-ის წარმომადგენლის თქმით, ამის გამო ა.შ.შ.-ის მთავრობის მიერ კონკრეტულად დევნილებზე დახარჯული თანხების მთლიანი ოდენობის განსაზღვრა საკმაოდ რთულია.³² 2009 წლის შუა

პერიოდში, USAID-მა ასევე დაფარა ახლად აშენებულ კოტეჯურ დასახლებებში მცხოვრები დევნილების დაგროვილი ელექტროენერგიის გადასახადი, რაც კერძო ელექტროენერგიისა და ბუნებრივი აირის კომპანიებისთვის თანხის პირდაპირი გადახდით განხორციელდა. 2011 წელს, USAID-ი ჩაერთო დევნილების პირველი ტალღის სტაბილური საცხოვრებლებით უზრუნველყოფის დაფინანსების სფეროში და დასავლეთ საქართველოში მდებარე კოლექტიური ცენტრების რეაბილიტაციის ვალდებულება აიღო. მანამდე, კოლექტიური ცენტრების რეაბილიტაცია ევროკავშირის დაფინანსებით ხდებოდა (მეორე დაფინანსების ხელშეკრულება). USAID-ის მიერ ამ ტიპის საქმიანობის დაფინანსების ვალდებულების აღება ევროკავშირსა და ა.შ.შ.-ის მთავრობას შორის მოვალეობების არაოფიციალურ განაწილებაზე მიუთითებს. ევროკავშირისთვის, როგორც ჩანს, უფრო მოხერხებულია ახალი სახლების მშენებლობის დაფინანსება, ვიდრე ა.შ.შ.-ის მთავრობისათვის. (როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, ევროკავშირის მესამე დაფინანსების ხელშეკრულება ძირითადად ფოთში, ბათუმსა და წყალტუბოში დევნილებისთვის განკუთვნილი ახალი საცხოვრებელი კორპუსების მშენებლობის დაფინანსებას ითვალისწინებს.)

დევნილებს ა.შ.შ.-ის სახელმწიფო დეპარტამენტის მოსახლეობის, ლტოლვილებისა და მიგრაციის ბიუროც ეხმარება. ბიურო, რომლის წარმომადგენლებიც ა.შ.შ.-ის საელჩოში მუშაობენ და არა USAID-ის ოფისში, ფულად სახსრებს გაერო-ს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატის მეშვეობით ანაწილებს. ბიურო ასევე წარმოადგენს ა.შ.შ.-ის ძირითად უწყებას, რომელიც 2008 წლის ომის შემდეგ დევნილთათვის განკუთვნილი ამერიკული დახმარების კოორდინირებაზე იყო პასუხისმგებელი, ხოლო USAID-ი აქცენტს გრძელვადიანი განვითარების პროექტებზე აკეთებს და არა მოკლევადიანი აღდგენითი სამუშაოებისთვის განკუთვნილ დახმარებაზე.

ევროკავშირის მსგავსად, „გერმანიის რეკონსტრუქციის საკრედიტო ინსტიტუტი“ დახმარებას საქართველოს მთავრობის

³¹ ევროკავშირის წარმომადგენლის ინფორმაციით, ევროკავშირის დაფინანსების ხელშეკრულებით გათვალისწინებული საბიუჯეტო დანახარჯების ანაზღაურებამდე ორი ტიპის გარე შემოწმება ტარდება. ერთია პირველადი ფინანსური აუდიტი (ზემოხსენებული აუდიტი, რომლის შედეგებსაც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ 2009 წელს ითხოვდა), ხოლო მეორე შემოწმების მიზანს დაფინანსების ხელშეკრულებების პირობების შესრულების უზრუნველყოფა წარმოადგენს. ევროკავშირის წარმომადგენლის სატელეფონო ინტერვიუ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოსთან“, 2011 წლის 31 აგვისტო.

³² გრეგ ზუთის (USAID), გრეგ გარდნერისა და ეკა თოდრიას (ა.შ.შ.-ის სახელმწიფო დეპარტამენტი, მოსახლეობის, ლტოლვილებისა და მიგრაციის

ბიურო) ინტერვიუ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოსთან“, 2011 წლის 13 მაისი.

„მუნიციპალური განვითარების ფონდის“ მეშვეობით ახორციელებს.³³ ტენდერის პროცედურებს „მუნიციპალური განვითარების ფონდი“ ატარებს, მათ მონიტორინგს „რეკონსტრუქციის საკრედიტო ინსტიტუტი“ ახდენს და, სამუშაოების დასრულების შემდეგ, სამშენებლო კომპანიები თანხებს პირდაპირ ფონდიდან ღებულობენ. გადამოწმებული დოკუმენტაციის საფუძველზე, დახარჯულ თანხებს საბოლოოდ „რეკონსტრუქციის საკრედიტო ინსტიტუტი“ ანაზღაურებს. იმისთვის, რომ არ მოხდეს დაფინანსების სხვა ნორმების დაწესება, რომლებიც განსხვავებულ ანგარიშგებას მოითხოვს, „რეკონსტრუქციის საკრედიტო ინსტიტუტი“ სახელმწიფო შესყიდვების საერთაშორისო ნორმატივებს იყენებს. ევროკავშირის ფინანსური დოკუმენტების მსგავსად, ამ ორგანიზაციის მონიტორინგისა და შემოწმების ანგარიშებიც არასაჯარო დოკუმენტებს წარმოადგენს.

გაერო-ს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატი, როგორც დევნილებთან დაკავშირებული პროექტების დონორი და განმახორციელებელი, ორმაგ როლს ასრულებს და „მუნიციპალური განვითარების ფონდთან“ თითქმის ყოველდღიური თანამშრომლობის რეჟიმში იმყოფება.³⁴ ომის დასრულებისთანავე, რამდენიმე ძირითადმა დონორმა, მათ შორის, ევროკავშირმა და ა.შ.შ.-ის მთავრობამ, საკუთარი ფინანსური სახსრები, გაერო-ს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატის

³³ „მუნიციპალური განვითარების ფონდი“ რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსადმი დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირია.

³⁴ გაერო-ს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატის ახლო ურთიერთობამ მთავრობასთან ადამიანის უფლებათა საკითხებზე მომუშავე ადვოკატირებაზე ორიენტირებული სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ერთი ჯგუფის მწვავე კრიტიკა გამოიწვია. მათ მიაჩნდათ, რომ გაერო-ს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატი დევნილების საცხოვრებლებიდან იძულებით გამოსახლების პერიოდში მთავრობის პოზიციებს ზედმეტად იცავდა. დამატებითი ინფორმაციისთვის, მათ შორის, გაერო-ს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატის განცხადებისა და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების ჯგუფის პასუხის ბმულების სანახავად, იხ: მაიკლ სესირე, „ვინ არის მართალი დევნილთა გამოსახლების საკითხში?“, Evolutsia.net, 2011 წლის 5 თებერვალი.

გავლით, გადაუდებელი დახმარების უზრუნველყოფისკენ მიმართეს და ომის შემდგომი გადაუდებელი რეაგირების პროცესს გაერო-ს სააგენტოების ოჯახი კოორდინირებულად წარმართავდა. ასეთი სისტემით მუშაობა არა მხოლოდ ზედნადებ ხარჯებს ზოგავს, არამედ მუშაობის ტემპსაც ზრდის, რადგან გაერო-ს სააგენტოები დონორების სათავე ოფისებისა და მათი ქვეყნების საკანონმდებლო ორგანოების ნდობით სარგებლობენ. 2009 წლის ბოლოსათვის, დონორების უმრავლესობა ამ ერთობლივი მექანიზმიდან გადადიოდა კოორდინირებულ, მაგრამ ინდივიდუალურ მიდგომაზე, რომელიც ზემოთ იყო აღწერილი.

ანალიზი: დევნილთა განსახლებისთვის გამიზნული დახმარების კოორდინაციასთან დაკავშირებული ძირითადი საკითხები

1. ინფორმაციის გაცემა და განსახლების პოლიტიკის დასაბუთება

იმ სიჩქარემ და გადაუდებელი აუცილებლობის გარემოში, რომელიც 2009 წლის დასაწყისში დევნილთა ძველი ნაკადის განსახლების პროცესს თან ახლდა, განაპირობა დასაბუთებას მოკლებული განსახლების გრძელვადიანი პოლიტიკის ჩამოყალიბება. კერძოდ, საბინაო პირობებთან და საცხოვრებლების განაწილებასთან დაკავშირებით ხელმისაწვდომი ინფორმაციის ნაკლებობის მიღმა იმალებოდა ის პრობლემები, რომელთა წინაშეც ძველი ნაკადის დევნილები იდგნენ და რომელთაც კიდევ უფრო ამძიმებდა ის გარემოება, რომ მათი იძულებით გადაადგილებიდან 18 წელი იყო გასული. განსახლების პოლიტიკასთან დაკავშირებული ინფორმაცია და მისი დასაბუთება მხოლოდ საზოგადოებისთვის არ იყო ხელმიუწვდომელი; აუცილებელი ინფორმაციის ნაკლებობას ბევრი დონორი და დახმარების სააგენტოც განიცდიდა. მიუხედავად იმისა, რომ ინფორმაციული ხარვეზები თანდათან მცირდება, მათ აღმოსაფხვრელად ძალზე დიდი დრო დაიხარჯა. იმის თქმა, რომ ამ ხარვეზებმა განსახლების პოლიტიკის წარუმატებლობა გამოიწვია, უსამართლო იქნებოდა, მაგრამ სავარაუდოდ ამ პრობლემების მოგვარება

დევნილთა დახმარების პოლიტიკას უფრო გონივრულსა და ეფექტურს გახდიდა. ბევრი ამ ხარვეზის შევსება შედარებით მარტივად იყო შესაძლებელი და დონორებს ეს უფრო კატეგორიულად უნდა მოეთხოვათ. დევნილთა შესახებ არსებული ინფორმაციის ხარვეზები მოიცავდა შემდეგს:

- ბევრმა დონორმა აღნიშნა, რომ მთავრობა მათ კოლექტიური ცენტრების რაოდენობისა და მდგომარეობის შესახებ **არაზუსტ** ან **არასაკმარის ინფორმაციას** აწვდიდა. ეს სავარაუდოდ იმით იყო გამოწვეული, რომ დევნილთა საცხოვრებლებთან დაკავშირებულ ინფორმაციას რამდენიმე სამთავრობო უწყება, მათ შორის, ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო, საჯარო რეესტრი (იუსტიციის სამინისტროს დაქვემდებარებული უწყება), „მუნიციპალური განვითარების ფონდი“, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო და ა.შ., განაგებს. ამასთან ერთად, ქვეყანაში ქონების მფლობელობასთან დაკავშირებით არსებული ინფორმაცია არასრულია და ბევრი შენობის ქონებრივი სტატუსი ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროსათვის უცნობი იყო.

კოლექტიური ცენტრების სია და მათ სამომავლო დანიშნულებასთან დაკავშირებული ინფორმაცია (დევნილთა საცხოვრებლებად იქნებოდნენ ისინი გამოყენებული თუ სხვა სამომავლო მიზნებისთვის) 2010 წლის შუა პერიოდამდე, ანუ მანამ, სანამ ქვეყნის მასშტაბით კოლექტიური ცენტრების პრივატიზების, გარემონტებისა და აღდგენის პროცესის დაწყებიდან 18 თვე არ გავიდა, ხელმისაწვდომი არ გამხდარა. (რამდენიმე კოლექტიური ცენტრი სახელმწიფოს საკუთრებაში არ იმყოფება, ხოლო სხვების ქონებრივი სტატუსი დავის საგანს წარმოადგენს. ასევე იგეგმება ზოგი სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული კოლექტიური ცენტრის გარე ინვესტორებზე პრივატიზება ან მათთვის თავდაპირველი ფუნქციის (მაგ. როგორც ლაბორატორიის ან სკოლის) დაბრუნება, ხოლო სხვები ისეთ სავალალო მდგომარეობაშია, რომ ჩამონგრევის საფრთხის ქვეშაა და საჭიროა მათი დახურვა.) კოლექტიური ცენტრების არასრული სიები, რომლებშიც ისინი მფლობელობის ტიპისა და სტაბილურ საცხოვრებლებად გამოსაყენებლად ვარგისიანობის მიხედვით იყო

კლასიფიცირებული, მხოლოდ 2010 წლის შუა პერიოდში გახდა ხელმისაწვდომი, როდესაც ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრომ გამოაქვეყნა „დევნილთა განსახლების სტრატეგია და სამუშაო გეგმა“, რომელიც სხვადასხვა პირობებში მყოფი კოლექტიური ცენტრების სასარგებლო სიებს შეიცავდა. როგორც ევროკავშირსა და ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს შორის გაფორმებული ურთიერთგაგების მემორანდუმის პირობებიდან ირკვევა, სრული ინფორმაცია 2011 წლის თებერვლისთვის ჯერ კიდევ ხელმიუწვდომელი იყო.

ზოგი დონორის განაცხადებით, მათ მიერ მიღებულ გასარემონტებელი კოლექტიური ცენტრების სიებში იმდენი შეცდომა და ხარვეზი იყო, რომ როგორც ფიზიკური შემოწმების შემდეგ აღმოჩნდა, შენობათა უმრავლესობა რეაბილიტაციას არ ექვემდებარებოდა. გამომდინარე იქიდან, რომ ქვეყნის მასშტაბით 1 600 კოლექტიური ცენტრი არსებობდა, გასაკვირი არ არის, რომ ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს ყველა მათგანზე დეტალური ინფორმაცია არ გააჩნდა, მაგრამ დონორებს, რომლებიც ფართომასშტაბიან სარემონტო სამუშაოებს აფინანსებდნენ, შეეძლოთ, ჩაეტარებინათ წინასწარი შეფასება, რომელიც შეავსებდა საინფორმაციო ხარვეზებს და მათ სამშენებლო სამუშაოების უფრო ადვილად დაგეგმვის საშუალებას მისცემდა.

- **ფართომასშტაბიანი განსახლების პროგრამების საჭიროება საკმარისად დასაბუთებული არ არის.** მაგალითად, მთავრობა, ევროკავშირის დაფინანსებით, დევნილებისათვის აშენებს ახალ საცხოვრებელ კორპუსებს ზღვისპირა ქალაქებში ფოთსა და ბათუმში და სამთო კურორტ წყალტუბოში. ეს ახალი შენობები განკუთვნილია ასობით დევნილი ოჯახისთვის, რომლებიც დასახურად გამიზნულ კოლექტიურ ცენტრებში ცხოვრობენ. მაგრამ რა უდევს საფუძვლად იმ გეგმებს, რომლებიც დასავლეთ საქართველოს პატარა სოფლებში მდებარე კოლექტიურ ცენტრებში მცხოვრები დევნილი ოჯახების ფოთსა და ბათუმში აშენებულ ახალ კორპუსებში გადაყვანას ითვალისწინებს? ფოთში ახალი კორპუსები ქალაქის ცენტრიდან რამდენიმე კილომეტრში აშენდება და ისინი ფაქტიურად შექმნის დევნილთა ახალ რაიონს,

სადაც არ იქნება სამუშაო ადგილები და საარსებო წყაროები. რა გეგმები არსებობს ფოთში სამუშაო ადგილების შესაქმნელად და ეკონომიკის რომელ დარგებს ეფუძნება ისინი? როგორ გავლენას მოახდენს ეს ახალი კორპუსები ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების უნარზე, უზრუნველყონ ძირითადი მუნიციპალური სერვისების მიწოდება და როგორ იმოქმედებს ისინი ამ მუნიციპალიტეტებში მცხოვრებ სხვა მოწყვლად ჯგუფებზე? რა ურჩევნიათ თავად დევნილებს და არსებობს თუ არა მათ შორის მოთხოვნა ამ ტიპის საცხოვრებლებზე სხვა ალტერნატივებთან შედარებით? როგორ მოხდება ამ შენობების შევსება ევროკავშირისა და ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს შორის დადებული 2011 წლის თებერვლის ურთიერთგაგების მემორანდუმის გათვალისწინებით, რომელიც მოითხოვს, რომ ყველა ოჯახმა მიიღოს სამი კონკრეტული საცხოვრებლის შეთავაზება, რომელთაგან არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობა მიეცემა?

ამ კითხვებზე პასუხები უცნობი იყო არა მარტო გარეშე პირებისთვის, არამედ ზოგი დონორისთვისაც, რომელთაც დამატებითი დასაბუთების გარეშე ამ გეგმების დაფინანსებაზე უარი განაცხადეს.

- **საფუძვლიანი მონიტორინგისა და შეფასების არარსებობა.** როგორც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოსთვის“ არის ცნობილი, მთავრობის მიერ წარმოებული დევნილთა განსახლების პოლიტიკის შესახებ მონაცემების შეგროვებისა და მისი მიმდინარეობისთვის თვალყურის დევნების არანაირ ფართომასშტაბიან ინიციატივას ადგილი არ ჰქონია, განსაკუთრებით დევნილების პირველი ტალღის შემთხვევაში. მართვის კომიტეტში განსახლების პოლიტიკის წარმატებებისა თუ წარუმატებლობის არანაირი შეფასება წარდგენილი არ ყოფილა. ამასთან ერთად, ზედაპირული რაოდენობრივი ანგარიშების გარდა, რომლებიც მხოლოდ გარემონტებული, პრევატიზებული და ა.შ. ბინების რაოდენობას ეხება, არ მომზადებულა არანაირი ანგარიში, რომელშიც შეფასებული იქნებოდა ის წინსვლა, რომელიც სამოქმედო გეგმის შესრულების კუთხით იქნა მიღწეული. გაურკვეველია, სამი წლის განმავლობაში დევნილთა საცხოვრებლებით უზრუნველყოფის პროგრამების დაფინანსების შემდეგ, რატომ არ

მოითხოვეს დონორებმა განსახლების პოლიტიკის შედეგების უფრო საფუძვლიანი თვისობრივი კვლევის ჩატარება. ამ თვალსაზრისით, ადგილი ჰქონდა პარიზის დეკლარაციის მეხუთე პრინციპის დარღვევას როგორც მთავრობის, ისე დონორების მხრიდან.

- **განსახლების ალტერნატიული ვარიანტების არასაკმარისად გათვალისწინება.** განსახლების ზოგიერთ ალტერნატივას საკმარისი ყურადღება არ ექცევა. 2006–07 წლებში, USAID-მა ქუთაისში მცხოვრები დევნილებისათვის დააფინანსა საბინაო ვაუჩერების პილოტური პროგრამა, რომელსაც არაერთგვაროვანი შედეგები მოჰყვა. ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზი, რის გამოც პროგრამა წარუმატებლად ჩაითვა, უძრავი ქონების ფასების ზრდა იყო, რაც პროგრამის ხარჯებს ზრდიდა და ბენეფიციართა რაოდენობას ამცირებდა. თუმცა არ ჩატარებულა არც ერთი კვლევა, რომელშიც 2008 წლის (რომელიც ქართულ უძრავი ქონების ბაზარზე ინფლაციით ხასიათდებოდა) ზოგადი მაკროეკონომიკური ტენდენციების შედეგები და ვაუჩერების მიერ ადგილობრივ ბაზრებზე მოხდენილი გავლენა ერთმანეთისგან განცალკევებით იქნებოდა განხილული. ომის შემდგომ პერიოდში, როდესაც ქვეყანაში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების რაოდენობა შემცირდა და უძრავი ქონების ფასები დაეცა, საბინაო ვაუჩერების პროგრამა შეიძლება იყოს ეფექტური ალტერნატივა გამხდარიყო. ასეთი პროგრამის არსებობის შემთხვევაში, დევნილებს საშუალება ეძლევათ, საცხოვრებელი თავად აირჩიონ და, როდესაც ეს შესაძლებელია, მის შესაძენად საკუთარი ფულადი სახსრებიც გამოიყენონ; ამავე დროს, გადაწყვეტილებების მიღებაზე გავლენას ახდენს რეალური საბაზრო ფასები. სამწუხაროდ, ომის შემდგომი განსახლების პროექტების განხორციელებისას, როგორც ჩანს, საბინაო ვაუჩერების გამოყენება სერიოზულად აღარ განხილულა. სამართლიანობისათვის უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში უძრავი ქონების ბაზრები სათანადოდ არასოდეს ფუნქციონირებდა, მაგრამ მთავარი საკითხი ის არის, არასტაბილური უძრავი ქონების ბაზარზე ბინების მასობრივად შესყიდვის შემთხვევაში მათი შესყიდვის ფასი კონკურენტული იქნებოდა თუ არა ახლად აშენებული საცხოვრებლების ფასებთან (ან განსახლების სხვა

ალტერნატიული პროგრამების განხორციელების ღირებულებასთან) მიმართებაში.

ამის ნაცვლად, ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრომ ზოგ ოჯახს (ძირითადად ძველ დევნილებს), გაუმჭვირვალე პირობებითა და განაწილების პრინციპებით, რომლებიც წერილობითი ფორმით არ არსებობს, 10 000 დოლარის ოდენობის კომპენსაცია გადასცა. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის განაცხადით მიმართა და მოითხოვა იმ დოკუმენტების სია და პროცესისა და სტანდარტების აღწერა, რომლებიც 10 000 დოლარის დახმარების გაცემის ან მასზე უარის სათქმელად გამოიყენებოდა. სამინისტროს პასუხი არ გაუცია. არაოფიციალურად, სამინისტროს წარმომადგენლებმა ბუნდოვნად განმარტეს, რომ ფულადი დახმარება მხოლოდ იმ ოჯახებს ეძლეოდათ, რომლებიც შეძლებდნენ იმის დემონსტრირებას, რომ გააჩნდათ დამატებითი დანაზოგი, რომელსაც სავარაუდოდ აღნიშნულ 10 000 დოლარს დაამატებდნენ და საცხოვრებლის შესაძენად გამოიყენებდნენ. მაგრამ, სინამდვილეში, ზოგმა ოჯახმა ფულადი დახმარება აიღო, მაგრამ ის გადაუდებელი ჯანდაცვის ხარჯების დასაფარად გამოიყენა და კვლავ ბინის გარეშე რჩება.

2011 წელს, ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრომ დაიწყო საქართველოს სოფლის ტიპის დასახლებებსა და სოფლებში მდებარე ცარიელი სახლების შეძენა და დევნილებისთვის ალტერნატიულ საცხოვრებლებად შეთავაზება. ეს ინიციატივა არსებითად საბინაო ვაუჭერების პროგრამის დუბლირებას წარმოადგენს, მაგრამ მისი მიდგომა უფრო გაუმჭვირვალე და ნაკლებად ბაზარზე ორიენტირებულია.

2. საკოორდინაციო სტრუქტურა, როლები და მოვალეობები

ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროსთან არსებული მართვის კომიტეტის, ტექნიკური საექსპერტო ჯგუფებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან საკოორდინაციო შეხვედრების როლი საკმაოდ მკაფიოდ არის განსაზღვრული კომიტეტის

დებულებაში, მაგრამ არსებობს მთელი რიგი ქმედებები, რომელთა განხორციელებაც ხელს შეუწყობდა კოორდინაციის ხარისხის გაზრდას:

- **მართვის კომიტეტისა და ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს საქმიანობის გამჭვირვალობის გაზრდა.** ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროში არსებობს ინფორმაციის საჭიროების გარეშე გასაიდუმლოების ტენდენცია. (ეს უწყება პირველი არ არის, რომელიც ამგვარი ბიუროკრატიული მიდგომით ხასიათდება – ბოლო დრომდე, მსოფლიო ბანკს მწვავედ აკრიტიკებდნენ იმის გამო, რომ ის ინფორმაციის გაზიარებისაგან თავს იკავებდა, მაგრამ გასულ წელს მან ახალი პოლიტიკა დანერგა, რომლის მიხედვით ყველა მისი ინფორმაცია და დოკუმენტი საჯაროა, თუ ის სხვაგვარად არ არის აღნიშნული, რითაც კარდინალურად შეცვალა საერთო მიდგომა, რომლის მიხედვით დოკუმენტი გასაიდუმლოებული იყო, თუ საგანგებოდ არ იყო აღნიშნული როგორც საჯარო.) ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრომ ბოლო დროს მართვის კომიტეტის 2011 წლის ივნისის სხდომის სტენოგრაფიული ჩანაწერი გამოაქვეყნა, რაც დადებითი ნაბიჯია, თუმცა ამ დოკუმენტის საჯარო ვერსია სრული ვერსიისგან განსხვავებით მნიშვნელოვნად იყო შემოკლებული, მიუხედავად იმისა, რომ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ სრული ვერსიიდან გამოტოვებული ინფორმაციის დამალვის აშკარა მიზეზს ვერ მიაგნო. ეს სავარაუდოდ იმ ინსტიტუციური ინერციის ბრალია, რომელიც ინფორმაციის გასაიდუმლოებას და მის გაცემაზე უარის თქმას გულისხმობს.

საკოორდინაციო სტრუქტურის სამივე რგოლის დღის წესრიგები, მონაწილეთა სიები, სტენოგრაფიული ჩანაწერები, ანგარიშები და სხვა შესაბამისი დოკუმენტები უნდა ქვეყნდებოდეს ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს ახალ ვებ-გვერდზე.

ეს რეკომენდაცია არ უნდა იქნეს გაგებული, როგორც სრულიად ღია სხდომების ჩატარებისა და სიტყვასიტყვითი სტენოგრაფიული ჩანაწერების გამოქვეყნების მოთხოვნა. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ აღიარებს კონფიდენციალური საუბრების როლს პოლიტიკის ფორმირებაში, მაგრამ, მოცემულ

შემთხვევაში, ძირითადი ინფორმაცია, რომელსაც გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში და მთავრობის დევნილთა განსახლებასთან დაკავშირებული საქმიანობის გასაგებად არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება, საჯაროდ ხელმისაწვდომი არ არის ან ხელმისაწვდომი ხდება ძალზე გვიან ან დამაბნეველი და გამოსაყენებლად უვარგისი ფორმატით.³⁵ კერძო საუბრებში, რამდენიმე დონორი ორგანიზაციის წარმომადგენლებმა დაადასტურეს, რომ მათაც არ მიუწვდებათ ხელი სრულად იმ ინფორმაციაზე, რომელიც საჭიროა დაფინანსებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მისაღებად.

- მთავრობის მხრიდან **სამოქალაქო საზოგადოებასთან კომუნიკაცია და ინფორმაციის გაზიარება.** არასამთავრობო ორგანიზაციებთან საკოორდინაციო შეხვედრები დევნილთა დახმარებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის ფართო საზოგადოებისთვის გასაცნობად საუკეთესო ინიციატივას წარმოადგენს, მაგრამ არსებობს რამდენიმე საკითხი, რომლებიც გარკვევას საჭიროებს. უპირველეს ყოვლისა, შეხვედრების მიზანი წერილობით უნდა იქნეს ჩამოყალიბებული და გაეცნოს შეხვედრების მონაწილეებს, რათა მათ შეხვედრების მიზანსა და შინაარსზე კონკრეტული მოლოდინები შეექმნათ. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მოსაზრებით, არასამთავრობო ორგანიზაციების ზოგი საკოორდინაციო შეხვედრის უშედეგოდ დასრულების მიზეზი ის იყო, რომ მათ მონაწილეებს შეხვედრის მიზანზე განსხვავებული ინფორმაცია ჰქონდათ. დღის წესრიგის წინასწარ გავრცელებისა და შეხვედრების რეგულარულად ჩატარების შემთხვევაში, ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს შეუძლია, ეს შეხვედრები ინფორმაციის გაზიარებისა და დევნილებთან ადგილებზე მომუშავე ორგანიზაციების მოსაზრებების გაცნობისათვის სასარგებლო ინსტრუმენტად აქციოს. ამასთან ერთად, შეხვედრებზე ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციებიც უნდა იქნენ მიწვეული. ადრე შეხვედრები ინგლისურ ენაზე ტარდებოდა და მათზე დასასწრებად მხოლოდ საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებს იწვევდნენ.

³⁵ იხ. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ „ათი რჩევა ღია მონაცემებთა შესახებ“.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ინიციატივით, ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრომ შესაბამის ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან გამართული ორი საკოორდინაციო შეხვედრა ქართულ ენაზე ჩაატარა (2011 წლის 20 მაისსა და 12 აგვისტოს). ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრომ უნდა განსაზღვროს, თუ როგორ უნდა გააცნოს ინფორმაცია როგორც ინგლისურენოვანი, ისე ქართულენოვანი არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს (როგორც მათ ცალკეულ ჯგუფებს, ისე ყველას ერთად); ამის მიუხედავად, მნიშვნელოვანია, რომ ორივე ჯგუფი თანაბარი პრიორიტეტით სარგებლობდეს და ერთსა და იმევე ინფორმაციას ღებულობდეს. დაბოლოს, არასამთავრობო ორგანიზაციებთან საკოორდინაციო შეხვედრებმა რეგულარული სახე უნდა მიიღოს (ისინი ხანდახან არ ტარდება).

- **მართვის კომიტეტში ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების როლის განსაზღვრა.** 2010 წლის ივნისში, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ შეიტყო, რომ იგეგმებოდა მართვის კომიტეტის წევრთა რაოდენობის შემცირება და არასამთავრობო ორგანიზაციებს მის მუშაობაში მონაწილეობის მისაღებად აღარ მიიწვევდნენ. ამ ცვლილებასთან დაკავშირებით ჩვენი ორგანიზაციის წარმომადგენელს ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროსგან არანაირი მკაფიო ან ოფიციალური შეტყობინება არ მიუღია და მან დევნილთა გამოსახლებების პერიოდში კომიტეტის ორი მნიშვნელოვანი სხდომა გამოტოვა. (გამოსახლებების შესახებ ინფორმაცია კომიტეტის წევრებს იმ სხდომებზე გააცნეს, რომლებზეც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ წარმომადგენელი მიწვეული არ ყოფილა.) ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრომ მოგვიანებით განმარტა, რომ მართვის კომიტეტი მის სხდომებზე რეგულარულად დასწრების უფლებას მისცემდა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ „ან ნებისმიერ სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციას, რომელსაც სამოქალაქო სექტორი შეარჩევდა“. ამის საფუძველზე, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ დევნილთა საკითხებზე მომუშავე ადგილობრივ სამოქალაქო–

საზოგადოებრივი ორგანიზაციებს მართვის კომიტეტში არასამთავრობო ორგანიზაციების ოფიციალურ წარმომადგენლად მისი კანდიდატურის წამოყენების თხოვნით მიმართა და კომიტეტის 2010 წლის სექტემბრის სხდომაზე მიწვევა ისევ მიიღო. მიუხედავად იმისა, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ საკუთარი წარმომადგენლის შერჩევის პროცესი მნიშვნელოვანი იყო და ის გარკვეული დროის შემდეგ სავარაუდოდ განმეორდება, მართვის კომიტეტმა უნდა უზრუნველყოს, რომ დამოუკიდებელი დამკვირვებელი ორგანიზაციების მისი რიგებიდან გამორიცხვა აღარ განმეორდება. ამ თვალსაზრისით, სასარგებლო იქნება ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების როლის განსაზღვრა, რაც კიდევ ერთხელ დაადასტურებს კომიტეტის სამოქალაქო საზოგადოებასთან თანამშრომლობისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის სურვილს.

- **ტექნიკური საექსპერტო ჯგუფების როლი და წევრობა.** მიუხედავად იმისა, რომ საკოორდინაციო სტრუქტურის ფარგლებში ერთდროულად რამდენიმე სხვადასხვა მიმართულების დროებითი საექსპერტო ჯგუფი მუშაობს, მათი წევრები ერთი და იგივე მცირე წრის წარმომადგენლები არიან. მართალია, დროებითი საექსპერტო ჯგუფებში „ექსპერტების“ მიწვევაზე აქცენტირება მნიშვნელოვანია სამუშაოს ფოკუსირებულად წარმართვისა და მისი დუბლირების თავიდან ასაცილებლად, მაგრამ ის ასევე ქმნის შთაბეჭდილებას, რომ „არაექსპერტები“ სასურველი ან საჭირო არ არიან. ინფორმაციისა და კომუნიკაციის დროებითი საექსპერტო ჯგუფის მუშაობაზე დაკვირვებამ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ დაანახვა, რომ არაექსპერტთა ხედვა მნიშვნელოვან როლს ასრულებდა არატექნიკური ინფორმაციის შემცველი ბროშურის შემუშავებაში, რომელიც დევნილთა სხვადასხვა კატეგორიისთვის განკუთვნილ სახელმწიფო შემწეობებს ეხება. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ ცდილობდა, ბროშურა მარტივი და გასაგები ენით, იურიდიული ტერმინოლოგიის გარეშე, ყოფილიყო შედგენილი. საქართველოს კანონმდებლობისა და დევნილთა დაცვის საკითხების ცოდნას დროებითი საექსპერტო ჯგუფების უმეტესობის მუშაობაში არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება, თუმცა აუცილებელი არ

არის, რომ სამუშაო ჯგუფის ყველა წევრს იურიდიული განათლება ჰქონდეს. დროებითი საექსპერტო ჯგუფების მუშაობა უფრო ეფექტურია, თუ მასში განსხვავებული პროფესიული გამოცდილების მქონე წევრები შედიან და მის საქმიანობაში *თანმიმდევრულად* მონაწილეობენ უნივერსალური განათლების მქონე პირები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ფართო და საღ აზრზე დაფუძნებული ხედვის არსებობას. ამის მიუხედავად, საჭიროა იმის უზრუნველყოფა, რომ ეს „უნივერსალური განათლების მქონე პირები“ ჯგუფის ყველა შეხვედრას დაესწრონ და მათ მუშაობაში აქტიური წვლილი შეიტანონ.

დროებითი საექსპერტო ჯგუფების მიზანსა და შემადგენლობასთან დაკავშირებული დაბნეულობა სავარაუდოდ მთავრობის საქმიანობასა და სამომავლო გეგმებზე საჯაროდ ხელმისაწვდომი ინფორმაციის ნაკლებობით არის გამოწვეული. მიუხედავად იმისა, რომ ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო შეიძლება, დროებითი საექსპერტო ჯგუფებს „სამუშაოს შემსრულებელ“ ჯგუფებად მიიჩნევდეს, თავად ამ ჯგუფების წევრები ხშირად მათ „საინფორმაციო პუნქტებად“ აღიქვამენ. თუ მეტი საჯარო ინფორმაცია მეტი დაინტერესებული მხარისათვის გახდება ხელმისაწვდომი, სავარაუდოდ, დროებითი საექსპერტო ჯგუფების წევრობასთან დაკავშირებული მთელი რიგი ზემოხსენებული პრობლემები აღმოიფხვრება.

დროებითი საექსპერტო ჯგუფების ჩამოყალიბების წესი ხანდახან გამჭვირვალე არ არის. მიუხედავად იმისა, რომ დროებითი საექსპერტო ჯგუფებში პირთა მიწვევის საბოლოო უფლებამოსილება ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს ეკუთვნის, ჩვეულებრივ, ამ სამუშაო ჯგუფების შექმნის და/ან მათში წევრების მიწვევის გადაწყვეტილებები მართვის კომიტეტის წევრების მიერ ერთობლივად არ მიიღება. ამ გადაწყვეტილებებს კომიტეტის სხდომების გარეშე ღებულობენ და, სავარაუდოდ, წევრთა კანდიდატურების შეთავაზებაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს გაერო-ს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატი, რომლის წარმომადგენელიც დროებითი საექსპერტო

ჯგუფების უმეტესობის თანათავმჯდომარის ფუნქციას ასრულებს.

არც სხდომების დროს და არც მათ შორის პერიოდში, მართვის კომიტეტს ოფიციალურად არ მიეწოდება დეტალური ინფორმაცია დროებითი საექსპერტო ჯგუფების საქმიანობის, მათ შორის, კონკრეტული ამოცანების შესრულების კუთხით მიღწეული წინსვლისა და ძირითადი საკითხებისა და გადაწყვეტილებების შესახებ. 2011 წლის გაზაფხულამდე, დროებითი საექსპერტო ჯგუფები მართვის კომიტეტს იშვიათად აწვდიდნენ მათ საქმიანობასთან დაკავშირებულ უახლეს ინფორმაციას, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა მათ რაიმე დოკუმენტი კომიტეტისთვის დასამტკიცებლად უნდა წარედგინათ.

დროებითი საექსპერტო ჯგუფების მუშაობაში აქტიურად მხოლოდ ორი თუ სამი ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაცია მონაწილეობს. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოსთან“ ინტერვიუში, დევნილთა საკითხებზე მომუშავე ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების უმრავლესობის წარმომადგენლებმა განმარტეს, რომ მათ ან მონაწილეობა არ შეუძლიათ, რადგან მათი ოფისები თბილისში არ მდებარეობს, ან პოლიტიკის განსაზღვრის პროცესში მონაწილეობას თავს განზრახ არიდებენ. ამის ნაცვლად, ისინი არჩევენ დევნილებისთვის სერვისების მიწოდებაზე იყვნენ ფოკუსირებული. რაც უფრო მნიშვნელოვანია, მათ აღიარეს, რომ მონაწილეობის შესაძლებლობების ან კოორდინირების სტრუქტურის ფორმაციისა და როლის შესახებ ინფორმირებული არ იყვნენ. ქართული სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ერთ-ერთი მთავარი ნაკლოვანება ის არის, რომ პოლიტიკის ფორმირების ამ მნიშვნელოვან ასპექტში მონაწილეობის მიღების გზებს მათგან ცოტამ მიაგნო.

3. კოორდინაცია მთავრობის სხვადასხვა უწყებებს და მთავრობასა და დონორებს შორის

მთავრობის სხვადასხვა უწყებებისა და დონორების ურთიერთქმედება და მთავრობის სხვადასხვა უწყებებს შორის არსებული

ურთიერთობები კოორდინაციის ერთ-ერთ ყველაზე რთულ ასპექტს წარმოადგენს. ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს საქმიანობის თითქმის ყველა ასპექტი მოიცავს ისეთი სამთავრობო უწყებების საქმიანობას, როგორებიცაა შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო (დევნილებისთვის განკუთვნილი შემწეობების პაკეტების გაცემა), საჯარო და სამოქალაქო რეესტრები (ქონების, კოლექტიური ცენტრებისა და დევნილის სტატუსის რეგისტრაცია), ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო (საარსებო წყაროები, პრივატიზაციის პროცესი ³⁶), რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები (მუნიციპალური სერვისების მიწოდება) და ა.შ. რადგან დევნილთა საკითხები ბევრ სფეროს მოიცავს, აუცილებელია ისეთი მძლავრი წამყვანი სამთავრობო უწყების არსებობა, რომელიც სხვა უწყებების საქმიანობის კოორდინირების უფლებამოსილებით იქნება აღჭურვილი. დონორები და დახმარების სააგენტოები მათი პროგრამების განხორციელებისთვის მხარდაჭერას უნდა იღებდნენ არა მარტო ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროსგან, არამედ მთავრობის უფრო მაღალი ემელონებიდან და სხვადასხვა სამთავრობო უწყებებიდან. ამ საკითხებს ქვემოთ აღწერილი ორი მოკლე მაგალითის მეშვეობით განვიხილავთ:

- მიუხედავად იმისა, რომ დევნილთა საბინაო საკითხები უამრავი სამთავრობო უწყების კომპეტენციებს მოიცავს, **ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს გარდა, ეს უწყებები მართვის კომიტეტისა და დროებითი საექსპერტო ჯგუფების მუშაობაში დიდ როლს არ ასრულებენ.** ეს დევნილთა დახმარების პროცესის ეფექტურობასა და ხარჯეფექტიანობას მნიშვნელოვნად ამცირებს. ამის საილუსტრაციო მაგალითად გამოდგება კომუნიკაციისა და

³⁶ ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო წარმოადგენს მთელი სახელმწიფო ქონების მეურვეს და, შესაბამისად, სახელმწიფო უწყებას, რომელიც ხელს აწერს დევნილებთან დადებულ ნასყიდობის ხელშეკრულებებს როდესაც ისინი მათი საცხოვრებელი ფართების პრივატიზებას ახდენენ.

ინფორმაციის დროებითი საექსპერტო ჯგუფის მუშაობა, რომელშიც 2010 წლის დასაწყისში „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ მონაწილეობდა. სოციალური მომსახურების სააგენტომ (დევენილთა შემწეობების გაცემაზე პასუხისმგებელი სამთავრობო უწყება), რომელსაც მართვის კომიტეტმა დევნილებისათვის განკუთვნილი შემწეობების შესახებ ბროშურის შედგენა დაავალა, თავის თავზე არ აიღო დოკუმენტის შედგენისა და წინასწარი ვერსიების განსახილველად შეხვედრების ორგანიზების ფუნქცია, რამაც სამუშაოს შესრულების პროცესი მნიშვნელოვნად გააზარდოვდა. დროებითი საექსპერტო ჯგუფების მუშაობაში არც სხვა სამთავრობო უწყებები იყვნენ სათანადოდ ჩართული. დევნილების დახმარების ერთ-ერთ ყველაზე რთულ პერიოდში, 2010 და 2011 წლებში, როდესაც დევნილებს თბილისში მდებარე დროებითი თავშესაფრებიდან ასახლებდნენ, ერთ-ერთმა დროებითმა საექსპერტო ჯგუფმა, რომელსაც გამოსახლების პროცედურების შემუშავება ჰქონდა დაავალებული, მუშაობის პროცესში არ ჩართო დევნილთა გამოსახლებაზე პასუხისმგებელი მთავარი სამთავრობო უწყება – შინაგან საქმეთა სამინისტრო (პოლიცია). მართვის კომიტეტში მთავრობის სხვა უწყებების წარმომადგენელთა მეტ ჩართულობას არსებითი მნიშვნელობა აქვს. ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო მართვის კომიტეტისა და დროებითი საექსპერტო ჯგუფების მუშაობას საერთაშორისო დონორებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების ინტერესების გათვალისწინებით წარმართავს, რის გამოც ეს ორგანოები პოლიტიკის მაკოორდინირებელი სტრუქტურის ფუნქციას სათანადოდ ვერ ასრულებენ.

- ყველაზე მკაფიო წარმოდგენა მთავრობას, დონორებსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის არსებულ ურთიერთობებზე **გამოსახლების კრიზისის** დროს შეგვექმნა, რომელიც 2010 წლის ივლისის ბოლოს დაიწყო. ამ პერიოდში თბილისში მდებარე დროებითი თავშესაფრებიდან ათასობით დევნილი იძულებით გაასახლეს. 2010 წლის ივნისში, მართვის კომიტეტის ერთ-ერთ რიგით სხდომაზე, ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრომ წარმოადგინა დასახურად გამიზნული დროებითი თავშესაფრების სია და

მათში მცხოვრები დევნილების მოკლე ანკეტური მონაცემები.³⁷ ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს ამ სხდომაზე „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ არ მიუწვევია, თუმცა აღნიშნული დოკუმენტები კომიტეტის სხვა წევრებმა მოგვიანებით მოგვაწოდეს. გამოსახლებები, რომლებიც აგვისტოს ბოლოს დაიწყო, საერთაშორისო საზოგადოებისთვის სრულიად მოულოდნელი იყო. სავარაუდოდ, მართვის კომიტეტის სხდომის მონაწილეებმა ვერ წარმოიდგინეს, რომ დროებითი თავშესაფრების „დახურვა“ დევნილების გამოსახლებას გულისხმობდა. პირველი გამოსახლება მობინადრეთათვის წინასწარი შეტყობინებების გაგზავნისა და უფლებამოსილი დევნილებისათვის ალტერნატიული საცხოვრებელი ფართის შეთავაზების გარეშე მოხდა. დონორების მხრიდან მთავრობის მაღალ ემელონებზე ზეწოლის მოხდენის შემდეგ, გამოსახლებები დროებით შეჩერდა (თუმცა ათასობით დევნილი უკვე გამოსახლებული იყო). მიღწეულ იქნა შეთანხმება, რომ შემუშავებული იქნებოდა სტანდარტული საოპერაციო პროცედურები, რათა დარჩენილი დროებითი საცხოვრებლების დახურვა კანონმდებლობისა და მობინადრეთა ძირითადი უფლებების დაცვით მომხდარიყო (თუმცა საქართველოს კანონმდებლობა მობინადრეებს ძალზე ცოტა უფლებებს ანიჭებს).³⁸

³⁷ 2008 წლის აგვისტოში, სამხრეთ ოსეთის კონფლიქტის ზონიდან წამოსული ადამიანების განსათავსებლად, თბილისში მდებარე ასობით შენობას დროებითი თავშესაფრის ფუნქცია დაეკისრა. როდესაც კონფლიქტის ზონის მომიჯნავე გორის რაიონის ტერიტორიიდან წამოსულმა პირებმა სახლებში დაბრუნება შეძლეს ან მუდმივი თავშესაფრებით იქნენ უზრუნველყოფილი, ამ შენობათა უმეტესობას თავდაპირველი ფუნქცია დაუბრუნდა. კონფლიქტიდან ორი წლის შემდეგ, 32 შენობაში ისევ ახალი და პირველი ტალღის დევნილები ცხოვრობდნენ. დამატებითი ინფორმაციისთვის გამოსახლების შესახებ, იხ: ქეითლინ რაიენი და ლაშა გოგიძე, „იძულებით გადაადგილებულ პირთა გამოსახლება: მთავარი საკითხები“, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ ბლოგ-ტექსტი, 2011 წლის 24 იანვარი.

³⁸ საქართველოს კანონმდებლობა მობინადრეთა უფლებების დასაცავად ძალზე ცოტა დებულებას შეიცავს, თუმცა დევნილები დანარჩენ მოსახლეობასთან შედარებით მეტი უფლებებით სარგებლობენ.

სტანდარტულ საოპერაციო პროცედურებში აისახა როგორც ქართული კანონმდებლობით დაცული უფლებები, ისე ის უფლებები, რომლებიც ეროვნული კანონმდებლობით დაცული არ იყო, მაგრამ გამოსახლების პროცესში სავარაუდოდ დაირღვეოდა. სტანდარტული საოპერაციო პროცედურების ყველაზე მნიშვნელოვანი კომპონენტი შეიცავს გამოსახლების შესახებ წინასწარი შეტყობინებისა და გამოსახლების ადგილებზე დამოუკიდებელი დამკვირვებლების თავისუფალი დაშვების მოთხოვნებს. სტანდარტული საოპერაციო პროცედურები შეადგინა სპეციალურმა საექსპერტო ჯგუფმა, რომლის თანათავმჯდომარეების ფუნქციას ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროსა და გაერო-ს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატის წარმომადგენლები ასრულებდნენ. განხორციელდა „პილოტური“ გამოსახლება. ამის მიუხედავად, როდესაც 2011 წლის იანვარში გამოსახლებების პროცესი განახლდა, სტანდარტული საოპერაციო პროცედურების მთელი რიგი ძირითადი პრინციპები დაცული არ ყოფილა. ამ პროცესის კრიტიკოსები აღნიშნავდნენ, რომ მობინადრეებს სათანადო წინასწარი შეტყობინებები არ მიუღიათ (შეტყობინების ფურცლებზე არ იყო მითითებული გამოსახლების თარიღი და ზამთარში და დასვენების დღეებში რამდენიმეჯერ მთავრობამ გამოსახლება გადადო) და დამოუკიდებელ დამკვირვებლებს გამოსახლების ობიექტებზე შესვლის საშუალება არ მიეცათ. გამოსახლებებმა ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მედიის მწვავე კრიტიკა გამოიწვია.

გამოსახლებების კრიზისმა ნათელი მოჰფინა დევნილებთან დაკავშირებული პოლიტიკის გადაწყვეტილებების მიღების დინამიკას და, შესაბამისად, იმას თუ როგორ ხდება დახმარებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების კოორდინირება პოლიტიკურ დონეზე. მიუხედავად იმისა, რომ ეროვნული კანონმდებლობის მიხედვით, დევნილების გამოსახლებლად საჭირო იყო ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს თანხმობა, აშკარა იყო, რომ გამოსახლებები ამ სამინისტროს ინიციატივით არ დაწყებულა: დროებითი თავშესაფრების დახურვის

გადაწყვეტილება მთავრობის უფრო მაღალი და/ან პოლიტიკურად უფრო გავლენიანი ემელონებიდან მოდიოდა, ვიდრე ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს. გამოსახლების პროცედურების შემუშავების პროცესში პოლიციის არასათანადო ჩართულობამ და პოლიციელების მიერ ამ პროცედურების არასათანადო ცოდნამ ფაქტიურად უზრუნველყო, რომ ისინი სრულად დაცული არ იქნებოდა.

გამოსახლების პროცესმა თვალნათლივ აჩვენა, რომ დევნილებისთვის საერთაშორისო დახმარების განხორციელების წარმატება მხოლოდ ერთი უწყების მუშაობაზე არ არის დამოკიდებული. არ უნდა ვივარაუდოთ, რომ მთავრობის უწყებები დახმარების პროცესის კოორდინირებას ავტომატურად მოახდენენ. 2011 წლის ივლისში, დევნილთა გამოსახლებების მცირე ეტაპმა, როგორც ჩანს, შედარებით უმტკივნეულოდ ჩაიარა.³⁹

4. კოორდინაცია დონორებს შორის და გამჭვირვალობა

დონორებმა ერთმანეთს უფრო მეტად უნდა გაუზიარონ მათი პროგრამების წარმატებასა თუ წარუმატებლობასთან დაკავშირებული ინფორმაცია. მიუხედავად იმისა, რომ ყველა დონორი ორგანიზაციის წარმომადგენელმა, რომელსაც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ ამ ანგარიშის მომზადებისას გაესაუბრა, განაცხადა, რომ დონორები ერთმანეთს სამომავლო გეგმების შესახებ რეგულარულად ატყობინებენ, უკვე განხორციელებული პროექტებიდან მიღებული გამოცდილების შესახებ მათ, სავარაუდოდ, მეტი ინფორმაციის გაცვლა შეუძლიათ.

„გერმანიის რეკონსტრუქციის საკრედიტო ინსტიტუტმა“ დასავლეთ საქართველოში მდებარე სამი კოლექტიური ცენტრის რეაბილიტაციის პერიოდში სხვა დონორებისგან განსხვავებული მიდგომა გამოიყენა და

³⁹ ლაშა გოგიძე, „დევნილთა გამოსახლება გრძელდება“, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ბლოგ-ტექსტი, 2011 წლის 21 ივლისი.

მოითხოვა, რომ თითოეულ შენობაში მცხოვრები დევნილების 75 პროცენტს სამშენებლო სამუშაოების დაწყებამდე დაეფიქსირებინა, რომ კოლექტიური ცენტრის რეაბილიტაციის გეგმის წინააღმდეგი არ იყო. „რეკონსტრუქციის საკრედიტო ინსტიტუტმა“ ასევე ჩაატარა „სოციალური გამოკითხვა“, რომლის მეშვეობითაც კოლექტიური ცენტრების მომხმარებელი სარემონტო სამუშაოების დაგეგმვაში იღებდნენ მონაწილეობას, თუმცა ორგანიზაციამ ამ გეგმის შედეგები „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ არ გაუმხილა. ეს მიდგომა „მუნიციპალური განვითარების ფონდისა“ და „რეკონსტრუქციის საკრედიტო ინსტიტუტის“ მიერ საქართველოში პირველად იქნა გამოყენებული. სამშენებლო სამუშაოები მოიცავდა შენობებში საცხოვრებელი ფართების ხელახალ დაგეგმარებას, რათა ყოველ ბინას ჰქონოდა ინდივიდუალური სამზარეულო და სააბაზანო და დაცული ყოფილიყო მინიმალური საცხოვრებელი ფართის მოთხოვნები. ორ შენობაში, ამ მოთხოვნათა შესასრულებლად „რეკონსტრუქციის საკრედიტო ინსტიტუტმა“ დამატებითი სართულების მშენებლობა დააფინანსა. ამ ორგანიზაციის მეთოდი სხვა დონორების მიდგომისგან იმით განსხვავდებოდა, რომ ის ერთ კოლექტიურ ცენტრში მცხოვრებ დევნილებს ერთ თემად აღიქვამდა და მისი დანაწევრება არ სურდა. ეს პრინციპი სოციალური გამოკითხვის დროს დევნილების მიერ გამოთქმულ მოსაზრებებს ეფუძნებოდა. ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს ადგილობრივ წარმომადგენელს ევალუბოდა, „მუნიციპალური განვითარების ფონდის“ დახმარებით, ჩატარებინა სოციალური გამოკითხვა და მიეღო დევნილი ოჯახების თანხმობა სარეაბილიტაციო სამუშაოების ჩატარებაზე.

ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროსა და „მუნიციპალური განვითარების ფონდის“ ოჯახების საჭირო რაოდენობის თანხმობის მისაღებად წელიწადზე მეტი დასჭირდათ. ზოგ ოჯახს არ სურდა სხვა სართულზე გადასვლა, ფოთის კოლექტიურ ცენტრში კი ზოგი ოჯახი უარს აცხადებდა ისეთ ბინაში გადასვლაზე, რომელსაც უფრო დიდი ფართი და ზღვაზე გამავალი ხედი არ ექნებოდა.

მიუხედავად იმისა, რომ ამ მიდგომის საბოლოო შედეგები ჯერ დოკუმენტურად დაფიქსირებული არ არის, ეს პროცესი დონორებსა და მთავრობას მნიშვნელოვან გამოცდილებას სთავაზობს. თუმცა 2011 წლის ივნისში, ინტერვიუების ჩატარების პერიოდში, ძირითადი დონორები, რომელთა წარმომადგენლებსაც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ გაესაუბრა, „რეკონსტრუქციის საკრედიტო ინსტიტუტის“ მიდგომისა და ამ მნიშვნელოვანი გამოცდილების შესახებ ინფორმირებული არ იყვნენ. „რეკონსტრუქციის საკრედიტო ინსტიტუტი“ მართვის კომიტეტის წევრი მხოლოდ 2011 წლის მაისში გახდა, მაგრამ ის დევნილთა განსახლების პროექტებზე 2008 წლის აგვისტოს ომის მომდევნო დღეებიდანვე მუშაობდა. სავარაუდოდ, ამ ორგანიზაციის გამოცდილებამ მთავრობისა და სხვა დონორების საცხოვრებლების მშენებლობასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებზე გარკვეული გავლენა მოახდინა, მაგრამ იმ ორნახევარი წლის განმავლობაში, რაც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ მართვის კომიტეტის მუშაობასა და სხვა დაგეგმვის პროცესებში მონაწილეობს, ზემოხსენებული გამოცდილება განხილვის თემა არასოდეს გამხდარა. ზოგმა დონორმა ორგანიზაციამ, რომელთა წარმომადგენლებსაც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ გაესაუბრა, „რეკონსტრუქციის საკრედიტო ინსტიტუტის“ გამოცდილების შესახებ საერთოდ არაფერი იცოდა.

დონორებიც, მთავრობის მსგავსად, ინსტიტუციური ინერციით მოქმედებენ და ხშირად უარს ამბობენ ისეთი ინფორმაციის გამჟღავნებაზე, რომელიც საჯაროდ ხელმისაწვდომი უნდა იყოს. ამ ანგარიშის მომზადებისას ჩატარებულ ინტერვიუებში, „რეკონსტრუქციის საკრედიტო ინსტიტუტის“ წარმომადგენლებმა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ კოლექტიურ ცენტრებში ჩატარებული ზემოხსენებული სოციალური გამოკითხვების შედეგების გამხელაზე უარი უთხრეს (ორგანიზაციის წარმომადგენლების თქმით, მათ პროექტთან დაკავშირებული დეტალური ინფორმაციის გასაჯაროებაზე უარი საკონტრაქტო ვალდებულებების გამო განაცხადეს). ივნისში, მსოფლიო ბანკმა დევნილთა საბინაო

დახმარების მასშტაბების დამდგენი დამოუკიდებელი წინასწარი კვლევა ჩაატარა, მაგრამ გამოქვეყნდება თუ არა, ან მართვის კომიტეტის წევრებს შორის გავრცელება თუ არა, ამ კვლევის საბოლოო ანგარიში, ჯერაც გაურკვეველია. 2009 წელს, ევროკავშირმა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ უარი უთხრა მთავრობის მიერ დევნილთა კოტეჯების მშენებლობის დროს გაწეული ხარჯების შესახებ ჩატარებული აუდიტის შედეგების გაცნობაზე. მთლიანობაში, ასეთი ქმედებები შეუძლებელს ხდის დახმარების პროგრამების ობიექტურ შეფასებას, ხელს უშლის მათი შესწავლის პროცესს და ზრდის იმის ალბათობას, რომ დონორები მათი საქმიანობის ყველაზე ოპტიმალურად და ეფექტურად წარმართვას ვერ შეძლებენ.⁴⁰

5. არასამთავრობო ორგანიზაციების მონაწილეობა

სამოქალაქო საზოგადოებას შეუძლია და ვალდებულია, დახმარების კოორდინაციის პროცესში გარკვეული როლი შეასრულოს. ზემოთ აღწერილი 2007 წლის სახელმწიფო სტრატეგიის შემუშავების პროცესი, რომელიც დაინტერესებული მხარეების ფართო წრემ წარმატებულ ინიციატივად მიიჩნია, კარგი მაგალითია იმისა, თუ რისი მიღწევა შეუძლიათ სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფებს. სამოქალაქო-საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს შეუძლიათ დევნილების ინფორმირება ახალი პოლიტიკური ინიციატივების შესახებ; მათ ასევე შეუძლიათ, სხვებზე ადრე შეატყობინონ

დევნილებს ამ ინიციატივების გაუთვალისწინებელი საფრთხეების თაობაზე. ამ ორივე როლის შესრულებისას, სამოქალაქო-საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს შეუძლიათ, გაზარდონ იმის ალბათობა, რომ დევნილები ინფორმირებულნი იქნებიან მთავრობის პოლიტიკის შესახებ და ისარგებლებენ მისით. ამის მისაღწევად, მთავრობამ უნდა გააძლიეროს კომუნიკაცია სამოქალაქო-საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან, მათ შორის, მედიასთან, და იპოვოს ეფექტური გზები ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების პოლიტიკის ფორმირების პროცესებში ჩასართავად.

სამოქალაქო-საზოგადოებრივ ორგანიზაციათა უმეტესი ნაწილი დახმარების საკოორდინაციო სტრუქტურის გარეთ რჩება და მის მუშაობაზე ძალზე მცირე გავლენას ახდენს. მიუხედავად იმისა, რომ ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო უარს აცხადებს ითანამშრომლოს ზოგ ორგანიზაციასთან, რომელსაც ის ზედმეტად კრიტიკულად და არაპროდუქტიულად მიიჩნევს, უმეტეს შემთხვევაში, ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების საკოორდინაციო სტრუქტურაში არყოფნა უკავშირდება ქვეყანაში სამოქალაქო საზოგადოების ზოგად სისუსტეს (მათ შორის იმასაც, რომ სამოქალაქო საზოგადოებამ ვერ გამოახა პოლიტიკის ფორმირებაში მონაწილეობისა და წვლილის შეტანის გზები) და მათი აქტიურობის „მოკლევადიანობას“. ⁴¹ ზოგი ორგანიზაცია ძალზე კრიტიკული და აქტიურია „კრიზისულ სიტუაციებში“, როგორებიცაა დევნილთა გამოსახლებები, მაგრამ როდესაც ეს გახმაურებული კრიზისული სიტუაციები გაივლის, აქტიურობას წყვეტს. მთელი რიგი სერვისების მიმწოდებელი სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციები პოლიტიკის ფორმირებაში მონაწილეობის შესაძლებლობებით არ სარგებლობენ, რადგან მათ საკუთარი საქმიანობა აპოლიტიკურად მიაჩნიათ და მთავრობასთან არსებული ურთიერთობების გაფუჭება არ სურთ.

⁴⁰ ზოგ დონორს, რომელთა წარმომადგენლებსაც ამ კვლევის ფარგლებში გავესაუბრეთ, ფინანსური და ხელშეკრულებასთან დაკავშირებული დეტალების გამჟღავნება არ სურდა, სხვები კი საოცრად ღია და გულახდილი დამოკიდებულებით გამოირჩეოდნენ. ინფორმაციის საზოგადოებისგან დამალვის ინსტინქტი ადამიანისთვის ძალზე დამახასიათებელია და, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მიერ ჩატარებული ინტერვიუების შემთხვევაში, დახმარების სფეროში ჩართული ინსტიტუტების შედარებითი ღიაობა ხშირად ცალკეული თანამშრომლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შედეგი იყო და არა ინსტიტუციების პოლიტიკის ნაწილი. ამის მიუხედავად, ეს ცალკეული გადაწყვეტილებები გარკვეულ შიდა ინსტიტუციურ კულტურაზეც მიუთითებს.

⁴¹ საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების სექტორის სუსტ მხარეებთან დაკავშირებული დამატებითი ინფორმაციისთვის, იხ. მაგალითად, „საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება“, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, გამოქვეყნდება 2011 შემოდგომაზე.

ეს საკითხი ასევე მჭიდროდ არის დაკავშირებული ხელმისაწვდომი საჯარო ინფორმაციის ნაკლებობასთან, რაც სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისთვის პოლიტიკასთან დაკავშირებულ დისკუსიებში აქტიური და ეფექტური მონაწილეობისთვის მომზადებას თითქმის შეუძლებელს ხდის. მაგალითად, სტანდარტული საოპერაციო პროცედურების ტექსტი, რომელიც გამოსახლებების პროცესის ჩასატარებლად იქნა შემუშავებული, ჯერ კიდევ მწელი მოსაპოვებელია.

დაბოლოს, მთავრობამ და საერთაშორისო დახმარების სააგენტოებმა სიფრთხილე უნდა გამოიჩინონ, რათა ავტომატურად არ მოიწონონ კოორდინაციის პრაქტიკა, რაც გავლენას ახდენს სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მხარდაჭერაზე. მაგალითად, 2011 წლის შუა პერიოდში დევნილთა განსახლების სამოქმედო გეგმის განახლების მცდელობამ, რომელშიც ბევრი დაინტერესებული მხარე იყო ჩართული, დიდი შედეგი ვერ მოიტანა, რადგან სამოქმედო გეგმის შეთავაზებული ვერსიები ინოვაციური მიდგომებით ან ახალი ხედვით არ გამოირჩეოდა. ამ ინიციატივას დონორები წარმართავდნენ (თუმცა ცალკეულ სხდომებს ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს თანამშრომლები ხელმძღვანელობდნენ) და სხდომების მონაწილეთაგან არანაირ სტრუქტურირებულ წინასწარ მომზადებას ან მომდევნო ურთიერთქმედებას ადგილი არ ჰქონია.

III. სისხლის სამართლის რეფორმის კოორდინაცია

სისხლის სამართლის რეფორმას დევნილთა დახმარებასთან სამი საერთო მნიშვნელოვანი მახასიათებელი აკავშირებს: ის უწყებათა შორის მჭიდრო კოორდინაციას მოითხოვს, უხვად არის დაფინანსებული ევროკავშირის მიერ და მისი ოფიციალური საკოორდინაციო სტრუქტურა დევნილთა დახმარების საკოორდინაციო სტრუქტურას ძალზე წააგავს. დახმარება ორივე სექტორში სახელმწიფო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიხედვით ხორციელდება. ამ სექტორებს მთელი რიგი მნიშვნელოვანი ასპექტებიც განსახვავებს. მაშინ, როდესაც

დევნილთა დახმარება დიდწილად ლოგისტიკურ კოორდინაციასა და განხორციელებაზეა დამოკიდებული, სისხლის სამართლის სექტორის რეფორმის მნიშვნელოვანი ნაწილი საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელებას უკავშირდება. ამავე დროს, სისხლის სამართლის რეფორმის მასშტაბები უფრო დიდია. ის სულ ცოტა 14 ცალკეული სამთავრობო უწყების, დეპარტამენტისა და კომიტეტის, ასევე, დაახლოებით 10 არასამთავრობო ერთეულის, ჩართულობას მოითხოვს.⁴² შედარებისათვის, დევნილთა დახმარების კოორდინაციას, ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს გარდა, მხოლოდ 6 სამთავრობო უწყება ახდენს. კიდევ ერთი მთავარი განსხვავება ის არის, რომ სისხლის სამართლის რეფორმას იუსტიციის სამინისტრო უდგას სათავეში, რომელიც ქვეყნის ერთ-ერთი ყველაზე გავლენიანი, კარგად დაფინანსებული და პროფესიონალებით დაკომპლექტებული სამინისტროა, მაშინ, როდესაც 2008 წელს ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს, როგორც დამოუკიდებელი ერთეულის არსებობაც კი კითხვის ნიშნის ქვეშ იდგა და ვრცელდებოდა ხმები მისი შესაძლო დაშლისა და მისი ვალდებულებების სხვა სამინისტროებისთვის გადაცემის შესახებ.

კანონის უზენაესობა და სასამართლო სისტემის რეფორმა საქართველოს პოსტრევოლუციური მთავრობისთვის მნიშვნელოვან პრიორიტეტებს წარმოადგენს, მაგრამ 2004 წლამდე ამ მხრივ არანაირი საერთო სტრატეგია არ არსებობდა და სასამართლოს დახმარების პროექტების უმეტესობა უსისტემოდ ხორციელდებოდა. ევროკავშირის დელეგაციამ სასამართლოსთან

⁴² სისხლის სამართლის სექტორის ფართო მასშტაბმა ავტორებს უფრო სიღრმისეული ანალიზის ჩატარების შესაძლებლობა არ მისცა. მიუხედავად იმისა, რომ ვცდილობდით, ინტერვიუები ჩაგვეტარებინა წამყვანი სახელმწიფო დაწესებულებების, დონორებისა და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების ხელმძღვანელებთან, სისხლის სამართლის სექტორის მთელ რიგ ძირითად აქტორებთან გასაუბრების საშუალება მაინც არ მოგვეცა. მნიშვნელოვანია, რომ ამ აქტორებს შორის იყვნენ სასჯელაღსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების სამინისტრო, რომელიც სისხლის სამართლის საბჭოს თანათავმჯდომარის ფუნქციას ასრულებს, და სახალხო დამცველის აპარატი.

დაკავშირებული რამდენიმე პროექტი დააფინანსა, თუმცა ისინი ერთჯერად ინიციატივებს წარმოადგენდა და კავშირი მათსა და საქართველოს მთავრობის სამომავლო პრიორიტეტებს შორის გაურკვეველი იყო. იუსტიციის სამინისტრომ დაფინანსების კონკრეტული ხარვეზების შესავსებად რამდენიმე დონორთა კონფერენცია მოაწყო, მაგრამ არ არსებობდა ერთიანი მექანიზმი, რომელიც დაფინანსების ეფექტურობასა და ურთიერთშემავსებლობას უზრუნველყოფდა. მოკლედ რომ ითქვას, მთავრობა ხელს არ უწყობდა მისი საჭიროებების შესახებ მკაფიო ხედვის ჩამოყალიბებას და სასამართლო სექტორში განხორციელებული დახმარება კარგი, მაგრამ ხშირად ერთმანეთთან კავშირში არმყოფი პროექტების უსისტემო ერთობას წარმოადგენდა.⁴³

ამ ცალკეული ინიციატივების გაერთიანების მცდელობა 2004 წელს დაიწყო, როდესაც იუსტიციის სამინისტრომ სისხლის სამართლის ეროვნული სტრატეგიის შემუშავების პროცესი წამოიწყო. მთავრობამ, კანონის უზენაესობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე გამოცდილების გასაზიარებლად და, მათ შორის, სისხლის სამართლის ეროვნული სტრატეგიის შემუშავებისთვის კონსულტაციების გასაწევად, ევროკავშირის ექსპერტები მოიწვია. 2005 წელს სისხლის სამართლის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა პრეზიდენტმა დაამტკიცა, თუმცა, დონორების მხრიდან კოორდინირების სპონტანური მცდელობების მიუხედავად, დახმარების საკოორდინაციო სისტემა ჯერ კიდევ ჩანასახოვან მდგომარეობაში იყო. სისტემაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები მხოლოდ 2008 წელს განხორციელდა, როდესაც ევროკავშირმა დახმარების კოორდინაციის პროცესის გაუმჯობესება და სტრუქტურირება პირდაპირი საბიუჯეტო დახმარების წინაპირობად გამოაცხადა.⁴⁴ ამის საპასუხოდ, პრეზიდენტის ბრძანებულების საფუძველზე შეიქმნა სისხლის სამართლის საბჭო და მისი სამუშაო ჯგუფები.⁴⁵

⁴³ თამარ ხულორდავა, პროექტების მენეჯერი, კანონის უზენაესობა და კარგი მმართველობა, ევროკავშირის დელეგაცია საქართველოში

⁴⁴ იქვე

⁴⁵ პრეზიდენტის ბრძანებულება #591

სისხლის სამართლის რეფორმის საკოორდინაციო სტრუქტურა

როგორც მის წესდებაშია აღნიშნული, **სისხლის სამართლის კანონმდებლობის რეფორმის განმახორციელებელი უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო** („საბჭო“) წარმოადგენს 8 სხვადასხვა სამინისტროს 14 მაღალი რანგის სამთავრობო უწყების წარმომადგენლისგან და დონორების და საერთაშორისო და ადგილობრივი სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციების 12 წარმომადგენლისგან შემდგარ ჯგუფს:

სამთავრობო უწყებები:

1. იუსტიციის სამინისტრო

- იუსტიციის მინისტრი
- იუსტიციის მინისტრის პირველი მოადგილე
- შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის პირველი მოადგილე
- შინაგან საქმეთა მინისტრის პირველი მოადგილე
- საერთაშორისო საჯარო სამართლის დეპარტამენტის უფროსი
- ანალიტიკური დეპარტამენტის უფროსი

2. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, მინისტრის მოადგილე

3. პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი

- კომიტეტის თავმჯდომარის მოადგილე
- კომიტეტის თავმჯდომარის პირველი მოადგილე

4. უზენაესი სასამართლო, თავმჯდომარის მოადგილე

5. სასჯელაღსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების სამინისტრო

- მინისტრი
- პრობაციის ეროვნული სააგენტოს უფროსი
- სოციალური სამსახურის უფროსი, სასჯელაღსრულების დეპარტამენტი

1. სახალხო დამცველი

დონორები:

1. ევროპის კომისია, კომისიის თავმჯდომარე

საერთაშორისო ორგანიზაციები:

2. გაერო-ს ბავშვთა ფონდი (UNICEF)
3. ევროპის საბჭო, გენერალური მდივნის სპეციალური წარმომადგენელი

საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციები:

1. „ნორვეგიის კანონის უზენაესობის მრჩეველთა მისია საქართველოში“ (NORLAG), ხელმძღვანელი
2. „ამერიკის ადვოკატთა ასოციაცია“, დირექტორი

ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციები:

1. „ციხის საერთაშორისო რეფორმა“, რეგიონალური დირექტორი
2. „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“, თავმჯდომარე
3. „თავისუფლების ინსტიტუტი“
4. „გლობალური ინიციატივა ფსიქიატრიაში“
5. ორგანიზაცია „21-ე საუკუნე“
6. „კონსტიტუციის 42-ე მუხლი“
7. „ადამიანის უფლებთა დაცვის ცენტრი“

საბჭოს იუსტიციის მინისტრი ხელმძღვანელობს, მისი თანათავმჯდომარის ფუნქციას კი სასჯელაღსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების მინისტრი ასრულებს. საბჭოს წევრების კანდიდატურებს წარადგენს იუსტიციის სამინისტრო და ბრძანებულებით ამტკიცებს პრეზიდენტი. ეს ოფიციალური პროცედურა ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროსთან არსებული დევნილთა საკითხების მართვის კომიტეტის წევრების დასამტკიცებლად საჭირო არ არის. საბჭოს ძირითად მიზანს სტრატეგიული პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმართულების განსაზღვრა წარმოადგენს და მისი ძირითადი ამოცანები მოიცავს სახელმწიფო სტრატეგიის პერიოდულ გადასინჯვასა და განახლებას და სტრატეგიის განხორციელებასთან დაკავშირებული უწყებათაშორისი საქმიანობის კოორდინაციას.⁴⁶ საბჭოს მიუღია

⁴⁶ საბჭოს წესდება, დამტკიცებულია პრეზიდენტის #591 ბრძანებულებით 2008 წლის 13 დეკემბერს. საბჭოს წესდება ხელმისაწვდომი უნდა იყოს იუსტიციის სამინისტროს ვებ-გვერდზე, მაგრამ 2011 წლის ივნისში მისი მიღება მხოლოდ იუსტიციის სამინისტროსთვის პირდაპირი მიმართვის საშუალებით იყო შესაძლებელი. იხ. ასევე: საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო. სისხლის სამართლის კანონმდებლობის რეფორმის განმახორციელებელი უწყებათაშორისი

გადაწყვეტილებები ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა ახალი სამუშაო ჯგუფების შექმნა, საბჭოს წესდებაში დამატებების შეტანა და სამუშაო ჯგუფების მიერ მომზადებული ანგარიშების დამტკიცება/დამტკიცებაზე უარის თქმა. საბჭო ამ გადაწყვეტილებებს უბრალო უმრავლესობით ღებულობს.

დევნილთა საკითხების მართვის კომიტეტის სხდომებისაგან განსხვავებით, რომლებიც ყოველ ორ თვეში ერთხელ იმართება, სისხლის სამართლის საბჭოს სხდომები სულ ცოტა წელიწადში ერთხელ ტარდება, თუმცა როდესაც სტრატეგიული საკითხების განხილვაა საჭირო, საბჭოს სხდომების მოწვევა უფრო ხშირადც შეიძლება.⁴⁷

საბჭო პოლიტიკური ხასიათის გადაწყვეტილებებს იღებს და მხოლოდ წელიწადში ორჯერ იკრიბება, სამუშაო ჯგუფები კი ტექნიკურ საკითხებზეა ფოკუსირებული და სხდომებს უფრო ხშირად მართავს. საბჭოს სტრუქტურა დევნილთა საკითხების მართვის კომიტეტისა და დროებითი საექსპერტო ჯგუფების სტრუქტურას ჰგავს, გარდა იმ ასპექტისა, რომ სისხლის სამართლის საბჭოს სამუშაო ჯგუფები დროებით ერთეულებს არ წარმოადგენს. ისინი საბჭომ ეროვნული სტრატეგიის ყველაზე მნიშვნელოვანი კომპონენტების შესაბამისად შექმნა.⁴⁸ მათ მთავარ ფუნქციას ეროვნული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესაბამისი ნაწილების შედგენა და განახლება, იურიდიული დოკუმენტების გადასინჯვა, ახალი კანონების ტექსტის შედგენა და სისხლის სამართლის რეფორმის სტრატეგიის განხორციელებისათვის სადისკუსიო ფორუმის შექმნა წარმოადგენს.⁴⁹ წელიწადში ორჯერ, სამუშაო ჯგუფები სამდივნოს წარუდგენენ ანგარიშს სამოქმედო გეგმის შესაბამის ნაწილთან დაკავშირებით

საკოორდინაციო საბჭო, http://justice.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=256, ნანახია 2011 წლის 13 ივნისს.

⁴⁷ 2008 წლის დეკემბრის შემდეგ საბჭომ შვიდი სხდომა გამართა. მისი ბოლო სხდომა 2010 წლის დეკემბერში გაიმართა.

⁴⁸ თომასვილი, განმეორებითი ციტირება

⁴⁹ საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო. სისხლის სამართლის საბჭოს სამუშაო ჯგუფები, http://justice.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=258, ნანახია 2011 წლის 16 ივნისს.

მიღწეული წინსვლის შესახებ. ეს მოკლე ანგარიშებია, რომლებსაც სამდივნო პროგრესის ანგარიშების შესადგენად იყენებს. სისხლის სამართლის საბჭოს სამუშაო ჯგუფები, როგორც ჩანს, უფრო დამოუკიდებელი არიან საკუთარი ამოცანების განსაზღვრაში, ვიდრე დევნილთა დახმარების საკითხებზე მომუშავე დროებითი საექსპერტო ჯგუფები.

სამუშაო ჯგუფების წევრები შეიძლება გახდნენ შესაბამისი სამთავრობო უწყებების, დონორების, საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები, ასევე ცალკეული ექსპერტები. როდესაც საბჭო შეიქმნა, იუსტიციის სამინისტრომ გამოავლინა სისხლის სამართლის სექტორში მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციები და ისინი სამუშაო ჯგუფების წევრებად მიიწვია. მას შემდეგ, სამუშაო ჯგუფების წევრები სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციები და აღმასრულებელი შტოს უწყებებიც გახდნენ. ისევე როგორც საბჭოს შემთხვევაში, სამუშაო ჯგუფის წევრობა რომელიმე ინსტიტუტზე/ორგანიზაციაზეა მიბმული. წევრობის მსურველ ორგანიზაციებს შეუძლიათ განცხადებით მიმართონ საბჭოს და მათი განცხადება შეფასებული იქნება იმის მიხედვით, თუ რამდენად უწყობს ხელს მათი გამოცდილება და სერვისები სამოქმედო გეგმაში ჩამოყალიბებული მიზნების მიღწევას. თითოეულ სამუშაო ჯგუფს ჰყავს დანიშნული მომხსენებელი და/ან თანამომხსენებელი, რომლებიც საბჭოსთან კომუნიკაციის ცენტრალურ რგოლებს წარმოადგენენ და სამუშაო ჯგუფის შეხვედრების დღის წესრიგს ადგენენ. მომხსენებლები, ზოგადად, იმ სამთავრობო უწყების წარმომადგენლები არიან, რომელიც შესაბამისი სამუშაო ჯგუფის საქმიანობაში პირდაპირ არის ჩართული.⁵⁰

⁵⁰ იუსტიციის სამინისტროს წარმომადგენლის განცხადებით, „ეს იმიტომ გაკეთდა, რომ შესაბამის ინსტიტუტებში რეფორმასთან დაკავშირებით გაზრდილიყო საკუთრებისა და პასუხისმგებლობის შეგრძნება. თავდაპირველად, სისხლის სამართლის საბჭო უნდა შეთანხმებულიყო მომხსენებლის კანდიდატურაზე, ახლა კი მომხსენებლის შეცვლის შემთხვევაში, სამუშაო ჯგუფმა თანხმობა უნდა განაცხადოს სისხლის სამართლის რეფორმის საბჭოს სამდივნოს მიერ წარდგენილი ახალი კანდიდატის დანიშვნაზე. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა –

მაგალითად, პოლიციის სამუშაო ჯგუფს შინაგან საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენელი ხელმძღვანელობს. მომხსენებლების კანდიდატურებს თავად სამუშაო ჯგუფები წარადგენენ და, უმეტეს შემთხვევაში, ის შესაბამისი სახელმწიფო უწყების წარმომადგენელია. მაგალითად, არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების სამუშაო ჯგუფის მომხსენებელი იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტის წარმომადგენელია, მისი თანამომხსენებელი კი UNICEF-ს წარმოადგენს.⁵¹

საბჭოს სხდომებზე თითოეული სამუშაო ჯგუფის მომხსენებელი საბჭოს წევრებს აცნობს მის შესაბამის სექტორში მომხდარ ბოლოდროინდელ მოვლენებს და აწვდის ინფორმაციას სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული დასრულებული და მიმდინარე აქტივობების შესახებ. სამუშაო ჯგუფებს ასევე შეუძლიათ, საბჭოს მიერ განსახილველად დააყენონ სამოქმედო გეგმაში ცვლილებების შეტანის საკითხი. ეს მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რომელიც საბჭოს ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს მართვის კომიტეტისგან განსხვავებს, რადგან დროებითი საექსპერტო ჯგუფები კომიტეტს საკუთარი საქმიანობის ანგარიშს რეგულარულად არ წარუდგენენ და არ არსებობს მექანიზმი, რომლითაც მათ დევნილთა განსახლების სამოქმედო გეგმაში ცვლილებების შეტანა შეუძლიათ.

თავდაპირველად საბჭოსთან 4 სამუშაო ჯგუფი არსებობდა (არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების, სასჯელაღსრულების სისტემის, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების), მაგრამ 2010 წელს, საბჭომ გადაწყვიტა, უკეთესი კოორდინირების მისაღწევად, 4 დამატებითი ჯგუფი შეექმნა (სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობის, პოლიციის, სასამართლოსა და სამართლებრივი დევნის). სამუშაო ჯგუფების მანდატი, წევრთა სია, შეხვედრების სტენოგრაფიული ჩანაწერები და მონიტორინგის ინსტრუმენტები (სამოქმედო გეგმის შესაბამისი თავები) განთავსებულია იუსტიციის

საქართველოს“ მიმოწერა თამარ თომაშვილთან, იუსტიციის სამინისტრო, 2011 წლის 2 სექტემბერი.

⁵¹ თომაშვილი, განმეორებითი ციტირება

სამინისტროს ვებ-გვერდზე. ზოგი სამუშაო ჯგუფის ონლაინ რეჟიმში ხელმისაწვდომი სტენოგრაფიული ჩანაწერები და დოკუმენტები საკმაოდ სრულია, სხვა სამუშაო ჯგუფების დოკუმენტები კი ბევრად არასრული. მაგალითად, პოლიციის სამუშაო ჯგუფის სტენოგრაფიული ჩანაწერები განთავსებული საერთოდ არ არის.⁵² სხვა სამუშაო ჯგუფების შეხვედრების სტენოგრაფიული ჩანაწერები, რომლებიც ვებ-გვერდზეა განთავსებული, საკმაოდ ზოგადი ხასიათისა და მათი განახლება არ ხდება. 2011 წლის ივნისის მდგომარეობით, იუსტიციის სამინისტროს 2011 წელს ჩატარებული არც ერთი სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის სტენოგრაფიული ჩანაწერი გამოქვეყნებული არ ჰქონდა, თუმცა სექტემბრისთვის ისინი ვებ-გვერდზე იქნა განთავსებული.

უმეტეს შემთხვევაში, სამუშაო ჯგუფის შეხვედრების მოწყობის ინიციატივით მომხსენებელი გამოდის, მაგრამ იგივე უფლებით სამუშაო ჯგუფის ყველა წევრი სარგებლობს. იუსტიციის სამინისტროს სამდივნო სამუშაო ჯგუფების წევრებს წინასწარ უგზავნის შეხვედრების დღის წესრიგს და მათ შესაძლებლობა ეძლევათ, დღის წესრიგთან დაკავშირებით კომენტარები გააკეთონ და მასში ცვლილებების შეტანის წინადადება დააყენონ. ამის მიუხედავად, შეხვედრები საკმაოდ არაოფიციალურ ხასიათს ატარებს და, ზოგადად, მათზე ისეთი დამატებითი საკითხების დაყენება, რომლებიც დღის წესრიგში არ შედის, პრობლემას არ წარმოადგენს.⁵³

საბჭოს წესდების მიხედვით, სამუშაო ჯგუფების შეხვედრები საჭიროების შემთხვევაში, მაგრამ არა ნაკლებ თვეში ერთხელ უნდა ტარდებოდეს, თუმცა, პრაქტიკაში, არც ერთი სამუშაო ჯგუფი ყოველთვიურად არ იკრიბება. ზოგი სამუშაო ჯგუფის მუშაობაში მხოლოდ რამდენიმე პირი

მონაწილეობს (რაც ასევე დევნილთა საკითხებზე მომუშავე დროებით საექსპერტო ჯგუფებს მოგვაგონებს და სავარაუდოდ იმის მაჩვენებელია, რომ ეს ჯგუფები მცირე რაოდენობის კვალიფიციური პირებისგან შედგება). „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ რესპონდენტებიდან, იმ პირებმა, რომლებიც ერთი ან ორი სამუშაო ჯგუფის წევრები არიან, განაცხადეს, რომ ჯგუფები საკმარისი სიხშირით არ იკრიბება, ხოლო ის პირები, რომლებიც რამდენიმე სამუშაო ჯგუფში მონაწილეობენ, მიიჩნევენ, რომ შეხვედრები მეტისმეტად ხშირად ტარდება.

საბჭოს და სამუშაო ჯგუფებს დახმარებას უწევს იუსტიციის სამინისტროს ორი თანამშრომლისგან (საბჭოს მდივანი და ეროვნული კოორდინატორი) შემდგარი სამდივნო, რომლის წევრებს მათი ჩვეულებრივი მოვალეობების გარდა, საბჭოსა და სამუშაო ჯგუფებისთვის ადმინისტრაციული და ტექნიკური მხარდაჭერის აღმოჩენა და სხვა სახელმწიფო უწყებების საქმიანობის კოორდინირება ევალებათ.⁵⁴ სამდივნო საბჭოს წევრებს აწვდის ინფორმაციას ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა დონორების ახალი ინიციატივები და სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში დამატებების შეტანასთან დაკავშირებით წარდგენილი წინადადებები. სამდივნო ადგენს სამუშაო ჯგუფების დღის წესრიგებს და მათ ჯგუფების წევრებს რჩევებისა და კომენტარების მისაწოდებლად წინასწარ უგზავნის. დღის წესრიგები იუსტიციის სამინისტროს ვებ-გვერდზე არ ქვეყნდება, მაგრამ საბჭოს თითოეული სხდომის (სამდივნოს მიერ მომზადებული) სტენოგრაფიული ჩანაწერი საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომია და დაინტერესებულ მხარეებს პრეზენტაციებზე, დისკუსიებზე, მიღებულ გადაწყვეტილებებსა და წამოჭრილ საკითხებზე სათანადო ზოგად წარმოდგენას უქმნის.

სამდივნოს ასევე ევალება სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგი და საბჭოსთვის აქტივობების ანგარიშის მომზადება.⁵⁵ ამ

⁵² ეს შესაბამისობაშია შინაგან საქმეთა სამინისტროს საქმიანობის ზოგად გაუმჭვირვალობასთან. მაგალითად, იხ. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ „საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესაფასებლად ჩატარებული კვლევის შედეგები (2010)“, რომლის მიხედვით შინაგან საქმეთა სამინისტრო ყველაზე გაუმჭვირვალე სახელმწიფო დაწესებულებათა რიგში იყო.

⁵³ რუსუდან მიქელაძე, იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტი.

⁵⁴ საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო. უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს სამდივნო, http://justice.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=257,5 ანახია 2011 წლის 16 ივნისს.

⁵⁵ ხულორდავა, განმეორებითი ციტირება

ფუნქციის შესრულება მოითხოვს, რომ მას გააჩნდეს როგორც სამუშაო ჯგუფებში შემავალი უამრავი ინსტიტუტის მიერ აღიარებული მძლავრი მანდატი, ისე დიდი რაოდენობის უწყებების საქმიანობის კოორდინირების უნარი, რომელთაგან თითოეულს საკუთარი ინტერესები, სტრატეგია და მახასიათებლები გააჩნია. ეს მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რომელიც საბჭოს დევნილთა დახმარების საკოორდინაციო სტრუქტურისგან განასხვავებს. მიუხედავად იმისა, რომ ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს მართვის კომიტეტსაც ჰყავს სპეციალურად გამოყოფილი თანამშრომლები, რომლებიც კომიტეტის სხდომების კოორდინირებას ახდენენ, ეს თანამშრომლები დამოუკიდებლად არ მოქმედებენ და უფრო კომიტეტის წევრთა და სამინისტროს საკვანძო თანამდებობის პირებს შორის შუამავლების როლს ასრულებენ.

მიუხედავად იმისა, რომ სისხლის სამართლის რეფორმის საკოორდინაციო მექანიზმის შექმნა ევროკავშირსა და საქართველოს მთავრობას შორის დადებული დაფინანსების ხელშეკრულების მოთხოვნას წარმოადგენდა, ამ პირობის შესრულება გაცილებით ნაკლები ძალისხმევითაც იყო შესაძლებელი. ფაქტიურად, სამდივნო რეფორმის ძალისხმევის ძლიერ წარმმართველ ძალას წარმოადგენს. ის აწესებს სამოქმედო გეგმის შესრულების მკაცრ ვადებს და რეფორმის განხორციელებაში მონაწილე ყველა უწყებისგან საკუთარი საქმიანობის ამსახველი ანგარიშის ყოველ ორ თვეში ერთხელ წარდგენას მოითხოვს.⁵⁶ ზოგმა რესპონდენტმა, რომელსაც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ გაესაუბრა, აღნიშნა, რომ ზოგჯერ სამდივნო სხვა ინსტიტუტებისა და აქტორების მიმართ მეტისმეტად მკაცრი და მომთხოვნია, მათ არარეალურ ვადებს უწესებს და საკმარის მოქნილობას არ იჩენს; ამის მიუხედავად, თითქმის ყველა რესპონდენტი თანხმდებოდა, რომ სამდივნოს გავლენა ამ ძალზე კომპლექსური რეფორმის წარმატებისათვის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორია. როგორც რესპონდენტებმა აღნიშნეს, ამას სამდივნოს ორი ძლიერი მხარე განაპირობებს: ის პოლიტიკურად გავლენიან ინსტიტუტს წარმოადგენს, რომელსაც შეუძლია მოახდინოს სხვა სამინისტროების მუშაობის კოორდინირება,

და მას ძალზე კვალიფიციური და რესურსებით კარგად უზრუნველყოფილი თანამშრომლები ჰყავს.

სამდივნო ასევე უზრუნველყოფს საბჭოსთან დაკავშირებული ინფორმაციის ინტერნეტით გავრცელებას და მისი საქმიანობისა და გადაწყვეტილებების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფაში დიდ როლს ასრულებს. სამუშაო ჯგუფების თითოეული შეხვედრის სტენოგრაფიული ჩანაწერი, სხვა ძირითად დოკუმენტებთან და ანგარიშებთან ერთად, იუსტიციის სამინისტროს ვებ-გვერდზე თავსდება. მიუხედავად იმისა, რომ ეს დოკუმენტები ხანდახან არასრული სახით ქვეყნდება (მაგალითად, საბჭოს წესდება ონლაინ რეჟიმში ხელმისაწვდომი არ არის, შეხვედრების სტენოგრაფიულ ჩანაწერებს არ ახლავს მონაწილეთა სიები, შეხვედრების დღის წესრიგები და სამუშაო ჯგუფების 2011 წლის სექტემბრამდე ჩატარებული შეხვედრების სტენოგრაფიული ჩანაწერები ონლაინ რეჟიმში ხელმისაწვდომი არ არის), ვებ-გვერდზე მაინც დიდი მოცულობის ინფორმაციაა ხელმისაწვდომი, რაც დაინტერესებულ პირებს რეფორმის ძირითადი აქტივობებისა და სხვადასხვა აქტორებისთვის დაკისრებული ფუნქციების შესახებ სათანადო წარმოდგენას უქმნის.

ეროვნული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა

როგორც სახელმწიფო სტრატეგია, ისე სამოქმედო გეგმა მიმართულებას აძლევს დევნილთა დახმარების პროექტებსა და სისხლის სამართლის რეფორმას, მაგრამ სისხლის სამართლის რეფორმის სამოქმედო გეგმის მიზნები წარმოადგენს ყველა იმ სამთავრობო უწყებების სამოქმედო გეგმების ნაწილს, რომლებიც მის განხორციელებაზე არიან პასუხისმგებელი. უწყებათაშორისი კოორდინირების ხარისხი მაღალია, რაც ალბათ იმით არის განპირობებული, რომ თავად იუსტიციის სამინისტრო მძლავრ ინსტიტუტს წარმოადგენს.

სისხლის სამართლის რეფორმის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2005 წელს იქნა მიღებული. შემდეგ, 2009 და 2010 წლებში, ისინი განახლდა. სამოქმედო გეგმაში ბოლო ცვლილების

⁵⁶ http://justice.gov.ge/files/rep.chart2_eng.pdf

შედეგად, მასში მონიტორინგის ინსტრუმენტი იქნა ჩართული. ამ ცვლილების ინიციატორი ევროკავშირი იყო, რომელსაც სურდა, რომ არსებულიყო ყოველ წელს განსახორციელებელი აქტივობების მკაფიო და გაზომვადი ინდიკატორები.⁵⁷

სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 11 თავისაგან შედგება. ესენია სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებთან დაკავშირებული კანონმდებლობა, არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულება, პენიტენციური სისტემის რეფორმა, პრობაცია, იურიდიული დახმარების სამსახური, სისხლის სამართლებრივი დევნა, პოლიცია, სასამართლო, იურიდიული განათლება და სახალხო დამცველის აპარატი.

სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესს იუსტიციის სამინისტრო ხელმძღვანელობდა, მაგრამ ამ დოკუმენტების ზოგიერთი თავის ტექსტი სამუშაო ჯგუფებმა შეადგინეს. მაგალითად, არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების თავის შემუშავება იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტისა და UNICEF-ის წარმომადგენლების (არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების სამუშაო ჯგუფის მომხსენებლების) მიერ ერთობლივად შედგენილი წინასწარი ვერსიით დაიწყო. ეს წინასწარი ვერსია შემდეგ არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების სამუშაო ჯგუფში რამდენჯერმე იქნა განხილული. UNICEF-ის წარმომადგენლის თქმით, პროცესი საკმაოდ ადვილად მიმდინარეობდა, რადგან მასში ჩართული ყველა მხარე შეთანხმებული იყო იმაზე, თუ რა უნდა გაკეთებულიყო პოლიტიკის დონეზე.⁵⁸

სამდივნო პასუხისმგებელია სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგზე. რეფორმაზე პასუხისმგებელმა თითოეულმა სამთავრობო უწყებამ საკუთარი მონიტორინგის ინსტრუმენტი ყოველ ექვს თვეში ერთხელ უნდა განაახლოს. ამ ინფორმაციის საფუძველზე, სამდივნო ადგენს ყოველწლიური პროგრესის ანგარიშს.⁵⁹

ჯერ-ჯერობით, სამოქმედო გეგმის განხორციელება განრიგის მიხედვით მიმდინარეობს. ზოგ შემთხვევებში, მაგალითად არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების სფეროში, სამუშაო უფრო სწრაფად მიმდინარეობს, ვიდრე თავიდან იყო დაგეგმილი. მართალია, ერთია მხრივ, ეს შეიძლება იმის ნიშანი იყოს, რომ პროცესში ჩართული მხრეები დასახული მიზნების მისაღწევად ძალ-ღონეს არ იმუშრებენ, მაგრამ სამუშაო ჯგუფის ზოგი წევრი ფიქრობს, რომ სამუშაო მეტისმეტად სწრაფად მიმდინარეობს. მათ მიაჩნიათ, რომ ამ პროცესების ხელოვნურად დაჩქარება არ შეიძლება და იუსტიციის სამინისტრომ სამუშაო ნაჩქარევად არ უნდა შეასრულოს. მიუხედავად იმისა, რომ იმ პირებს, რომელთაც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ გაესაუბრა, კონკრეტული მაგალითები არ დაუსახელებიათ, მათ ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ პროცესები ნაჩქარევად არ უნდა წარიმართოს და რეფორმის სწრაფ განხორციელებას მის ხარისხზე დიდი მნიშვნელობა არ უნდა მიენიჭოს.

დონორების საქმიანობის კოორდინაცია და დაფინანსების მეთოდები

დონორთა უმეტესობამ, რომელთაც ამ კვლევის ფარგლებში გავესაუბრეთ, ხაზგასმით აღნიშნა იუსტიციის სამინისტროს ხარჯეფექტიანობა და ეფექტურობა პროექტების დუბლირების თავიდან აცილების თვალსაზრისით. მიუხედავად იმისა, რომ დონორები ერთმანეთთან ყოველთვის აქტიურად არ ურთიერთობენ, იუსტიციის სამინისტრო საბჭოს მეშვეობით უზრუნველყოფს, რომ მათ ინფორმაციის არქონის გამო ერთნაირი პროექტები ცალ-ცალკე არ განახორციელონ.

სისხლის სამართლის რეფორმის მთავარ დონორს ევროკავშირი წარმოადგენს, თუმცა ამ სექტორისთვის თანხებს ნიდერლანდების სამეფოს საელჩო და ა.შ.შ.-ის მთავრობაც გამოყოფენ. მიუხედავად იმისა, რომ სისხლის სამართლის რეფორმისთვის გამოყოფილი დახმარების კოორდინირება საქართველოში დახმარების კოორდინირების საუკეთესო მაგალითად იქნა მიჩნეული, ეს იმას არ ნიშნავს, რომ დონორების საქმიანობის კოორდინაცია

⁵⁷ იქვე.

⁵⁸ იქვე.

⁵⁹ თომაშვილი, განმეორებითი ციტირება

ყოველთვის ადვილად ხერხდება. ა.შ.შ.-ის მთავრობის მიმართ გამოითქვა ბრალდება, რომ ის პროგრამების ინიცირებას სამოქმედო გეგმის გაუთვალისწინებლად ახდენს და ძირითად დაინტერესებულ მხარეებს მომავალი პროექტების შესახებ ინფორმაციას არ აწვდის. მეორეს მხრივ, ევროკავშირის მიმართ ხანდახან გამოითქმის ბრალდება, რომ ის შედეგებზე მეტ აქცენტს პროცესზე აკეთებს.

სამდივნოს ერთ-ერთი მოთხოვნაა, რომ ევროკავშირმა და ა.შ.შ.-მ დახმარების კოორდინირება უკეთ მოახდინონ, თუმცა მაკრო დონეზე, ისინი კოორდინირებას ახდენენ. ა.შ.შ. ტრადიციულად სასამართლოს დახმარებაზეა ფოკუსირებული, ევროკავშირი კი, სისხლის სამართლის სისტემის გარდა, ამ სფეროზე აქცენტს აღარ აკეთებს. ევროკავშირი ხანდახან მის დაგეგმარების შეხვედრებზე სხვა დონორებსაც იწვევს და ამ მეთოდით მათ, დუბლირების თავიდან ასაცილებლად, მომავალი პროექტების შესახებ ინფორმაციას აწვდის. ეს შეხვედრები კონკრეტულად სისხლის სამართლის სისტემას არ ეძღვნება და კანონის უზენაესობის მთელ სექტორს ეხება.⁶⁰

ნიდერლანდების სამეფოს საელჩო შედარებით მცირე თანხებით, მაგრამ აქტიურად აფინანსებს არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების სფეროს. ჰოლანდიური მხარე დაფინანსებას UNICEF-ის მეშვეობით ახორციელებს. UNICEF-ი არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების სამუშაო ჯგუფის წევრია. ამის მიუხედავად, ნიდერლანდების საელჩო და UNICEF-ი მჭიდრო კოორდინაციის რეჟიმში იმყოფებიან და ნიდერლანდების საელჩო საბჭოს წევრი და ურთიერთგაგების მემორანდუმის ხელმომწერი მხარეა (იხ. ქვემოთ).⁶¹

2009 წლის ბოლოს, ევროკავშირმა სისხლის სამართლის რეფორმის მხარდამჭერი დონორებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების სამოქმედო სფეროების შეფასება ჩაატარა. ამ ანგარიშის მიხედვით, მიუხედავად იმისა, რომ დონორები სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიხედვით

მოქმედებდნენ, ისინი, ზოგადად, დახმარების პროცესის სამართავად სამთავრობო სისტემებს არ იყენებდნენ. ანგარიშში მითითებული იყო რამდენიმე შემთხვევა, როდესაც დონორთა საქმიანობა ერთმანეთს ემთხვეოდა. მასში აღნიშნული იყო, რომ დონორებს შორის შრომის განაწილების ხარისხი არასაკმარისი იყო და მის ამალგებას შეიძლებოდა, უცხოური დახმარების ეფექტურობა მნიშვნელოვნად გაეზარდა.⁶² მკვლევართა ერთ-ერთი რეკომენდაცია გულისხმობდა **ურთიერთგაგების მემორანდუმის** შედგენას, რომელშიც ყველა მხარის როლი და ვალდებულებები მკაფიოდ იქნებოდა ჩამოყალიბებული.⁶³

ურთიერთგაგების მემორანდუმში ადგენს საჯარო დაწესებულებების, დონორებისა და ამ სფეროში მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციების მოქმედების წესებს და განსაზღვრავს თითოეული აქტორის როლსა და მოვალეობებს. მემორანდუმში სამდივნოს ანიჭებს საკომუნიკაციო ცენტრის ფუნქციას იმ დონორებისათვის, რომელთაც სისხლის სამართლის სისტემის დაწესებულებებთან დაკავშირება სურთ. ამასთანავე, ყველა ინსტიტუტი და დახმარების სააგენტო, რომელიც კანონის უზენაესობის სექტორის დახმარებას ახორციელებდა, შეთანხმდა, რომ სამდივნოსთან და სამთავრობო უწყებებთან კომუნიკაციის გასაადვილებლად შეარჩევდნენ ორგანოს, რომელსაც საკომუნიკაციო ცენტრის ფუნქცია დაეკისრებოდა.

ურთიერთგაგების მემორანდუმში ასევე ხაზგასმულია, რომ მთავრობასა და არასამთავრობო პარტნიორებს შორის თანამშრომლობის საფუძველს წარმოადგენს დახმარების ეფექტურობის შესახებ პარიზის დეკლარაციის 5 პრინციპი. მხარეები ვალდებულებას იღებენ, რომ საკუთარ პროექტებსა და პროგრამებს სისხლის სამართლის რეფორმის სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმას შეუსაბამებენ, ხოლო დონორები ვალდებულებას იღებენ, რომ წარმოადგენენ მათ საქმიანობასთან დაკავშირებულ ფინანსურ ინფორმაციას, რათა სისხლის სამართლის სისტემის ინსტიტუტებმა

⁶⁰ ხულორდავა, განმეორებითი ციტირება

⁶¹ ჰეინო ვან ჰოუველინგენი. მისიის თავმჯდომარის მოადგილე და მრჩეველი, ნიდერლანდების სამეფოს საელჩო თბილისში.

⁶² სისხლის სამართლის რეფორმის სტრატეგია, განმეორებითი ციტირება

⁶³ ხულორდავა, განმეორებითი ციტირება

იცოდნენ, რა თანხები დაიხარჯება ყოველწლიურად თითოეულ სფეროში, საკუთარი პროცედურები სამთავრობო უწყებების პროცედურებს შეუსაბამონ, თანდათან შეამცირონ მათი როლი პროექტების მართვაში და მართვის ვალდებულება სამთავრობო უწყებებს გადასცენ, თავიდან აიცილონ პროგრამების დუბლირება და დახმარების პროგრამები ან სამთავრობო უწყებებთან ერთობლივად განახორციელონ ან მათი განხორციელება სამთავრობო უწყებებს მიანდონ. სახელმწიფო უწყებებმა უნდა შეიმუშაონ და საჭიროებისამებრ განაახლონ სტრატეგია, ბიუჯეტები და სამოქმედო გეგმები, წარმოადგინონ დონორების ყველა შემოწირულობის ამსახველი ფინანსური ანგარიშები, შექმნან ფინანსთა სამინისტროს მიერ ბიუჯეტის შესრულების მონიტორინგის სისტემა და უზრუნველყონ სამოქალაქო საზოგადოების ფართო სპექტრის ჩართულობა სისხლის სამართლის სექტორში.⁶⁴

ურთიერთგაგების მემორანდუმის ყველა ხელმძღვრე თანხმდება, რომ აქტიურად ითანამშრომლებს და გამჭვირვალედ, ღიადა და გამარტივებული წესით გაცვლის პოლიტიკურ ინიციატივებთან, გეგმებთან, ბიუჯეტებთან და მათ შესრულებასთან დაკავშირებულ ინფორმაციას, შეიმუშავენ მონიტორინგის ინსტრუმენტებს, შექმნის პროგრამების საერთო მონაცემთა ბაზებს და საკუთარი წვლილს შეიტანს ახალი პროექტების იდეების დახვეწაში, რომლებსაც ურთიერთგაგების მემორანდუმის სხვა ხელმძღვრეები შეიმუშავენ.⁶⁵

2010 წლის სექტემბერში ურთიერთგაგების მემორანდუმს ხელი მოაწერეს იუსტიციის სამინისტრომ, სასჯელაღსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების სამინისტრომ, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ, უზენაესმა სასამართლომ, სახალხო დამცველმა, ევროკავშირის დელეგაციამ, გაერო-ს განვითარების პროგრამამ (UNDP), „ნორვეგიის კანონის უზენაესობის მრჩეველთა მისიამ

საქართველოში“ (NORLAG) და ნიდერლანდების სამეფოს საელჩომ – ანუ, ფაქტიურად, საბჭოს ძირითადმა წევრებმა.⁶⁶ თვალშისაცემი იყო, რომ ამ სიაში არ ფიგურირებდა ამერიკის შეერთებული შტატები. როგორც ა.შ.შ.-ის იუსტიციის დეპარტამენტის წარმომადგენელმა განმარტა, დეპარტამენტმა ურთიერთგაგების მემორანდუმს ხელი იმიტომ არ მოაწერა, რომ მასში დაფიქსირებული ვალდებულებები ა.შ.შ.-ს სხვა ორმხრივი ხელშეკრულებებით უკვე აღებული ჰქონდა.⁶⁷ USAID-ის წარმომადგენელმა მისი ორგანიზაციის მიერ ურთიერთგაგების მემორანდუმზე ხელის მოწერაზე უარის თქმა ცოტა სხვაგვარად ახსნა და აღნიშნა, რომ USAID-ი სისხლის სამართლის რეფორმაში უმნიშვნელო როლს ასრულებდა, ხოლო ურთიერთგაგების მემორანდუმზე ხელის მოწერა გულისხმობდა უამრავი დამატებითი ვალდებულების აღებას, მათ შორის ანგარიშების წარდგენას, რაც ორგანიზაციას მნიშვნელოვან ტვირთად დააწვებოდა. მან ასევე აღნიშნა, რომ როდესაც USAID-ს ურთიერთგაგების მემორანდუმი ხელის მოსაწერად წარედგინა, დოკუმენტს უკვე გავლილი ჰქონდა გადასინჯვის რამდენიმე ეტაპი და შეთანხმებული იყო ევროკავშირისა და საქართველოს მთავრობის მიერ, რის გამოც იმ ეტაპზე USAID-ის წინადადებების საფუძველზე ცვლილებების შეტანა უკვე დაგვიანებული იყო.⁶⁸

რაც არ უნდა ყოფილიყო ა.შ.შ.-ის მხრიდან ურთიერთგაგების მემორანდუმზე ხელის მოწერაზე უარის თქმის მიზეზი, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ აღმოაჩინა, რომ სხვა დაინტერესებულ მხარეებს ეს მიზეზი კარგად არ ესმოდათ და ექმნებოდათ სავარაუდოდ არასწორი შთაბეჭდილება, რომ ა.შ.შ. სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროცესში „გუნდური პრინციპით არ თამაშობდა“. ამ კვლევის ფარგლებში ჩატარებულ

⁶⁴ იქვე.

⁶⁵ ჯარედ კემბოლის (მუდმივი იურიდიული მრჩეველი) და ნატა წნორიაშვილის (სამართლის სპეციალისტი, ა.შ.შ.-ის საელჩო, თბილისი) ინტერვიუ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოსთან“. 2011 წლის 23 მაისი.

⁶⁶ ჯოაკიმ პარკერი, მისიის ხელმძღვანელის მოადგილე, USAID.

⁶⁴ საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო. ურთიერთგაგების მემორანდუმი – სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმა, http://justice.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=257, ნანახია 2011 წლის 13 ივნისი.

⁶⁵ იქვე.

ინტერვიუებში, რამდენიმე ძირითადი დაინტერესებული მხარის წარმომადგენელმა ასევე აღნიშნა, რომ მათ არ იცოდნენ USAID-ის ახალი „სასამართლოს ადმინისტრირებისა და მართვის რეფორმის პროექტის“ შესახებ, სანამ მის შესახებ საჯარო განცხადება არ გაკეთდა, თუმცა USAID-ის წარმომადგენელმა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ განუცხადა, რომ პროექტის შესახებ ყველა შესაბამის დაინტერესებულ მხარეს წინასწარ ცალ-ცალკე შეტყობინება გაეგზავნა.

სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობა

დევნილთა სექტორისგან განსხვავებით, რომელშიც დევნილთა საკითხებზე მომუშავე ადამიანის უფლებათა ადვოკატების, სერვისების მიმწოდებელი და კვლევითი სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საკმაოდ ფართო სპექტრია ჩართული, იმ ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების რაოდენობა, რომლებიც კონკრეტულად სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმაზე მუშაობენ და სამუშაო ჯგუფების წევრები არიან, მცირეა.

იმ არასამთავრობო ორგანიზაციების უმრავლესობა, რომლებიც სამუშაო ჯგუფების წევრები არიან, სამუშაო ჯგუფების შეხვედრებზე წარმომადგენლებს აგზავნის და განხილვებში აქტიურად მონაწილეობს, თუმცა ზოგი არასამთავრობო ორგანიზაცია აღნიშნულ შეხვედრებს ხშირად არ ესწრება და მათ მუშაობაში აქტიური მონაწილეობითა და კომენტარების მიწოდებით არ გამოირჩევა. ზოგჯერ გამოითქმის უკმაყოფილება, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები სამუშაო ჯგუფების შეხვედრებზე მომზადებული არ მიდიან და განსახილველ დოკუმენტებს წინასწარ არ კითხულობენ.⁶⁹ ამასთან ერთად, ის არასამთავრობო ორგანიზაციები, რომლებიც სამუშაო ჯგუფების წევრები არიან, ზოგადად, დოკუმენტების განხილვის სხვადასხვა ეტაპებზე წერილობითი კომენტარების მოწოდებით არ გამოირჩევიან. პრევენციის სტრატეგიის შემთხვევაში, ანალიტიკურმა დეპარტამენტმა შეიმუშავა სტრატეგიის წინასწარი ვერსია და

არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების სამუშაო ჯგუფის წევრებს მასზე საკუთარი კომენტარების მიწოდება სთხოვა. ანალიტიკურ დეპარტამენტს დოკუმენტის წინასწარი ვერსიის პირველად გაგზავნის შემდეგ არც ერთი კომენტარი არ მიუღია.⁷⁰

თუმცა, ამავე დროს, ზოგი არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლებმა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოსთან“ ინტერვიუში განაცხადეს, რომ მათ სამუშაო ჯგუფების ამოცანების განსაზღვრაში მეტი მონაწილეობის მიღება სურდათ და მიანიშნეს, რომ სამუშაო ჯგუფებში არასამთავრობო ორგანიზაციების მონაწილეობა მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებდა. სხვები ასეთი მწვავე კრიტიკული შენიშვნებს არ გამოთქვამენ, მაგრამ სურთ, რომ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში უფრო მეტად მონაწილეობდნენ. მეტიც, ზოგი არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენელმა პოლიტიკის განმსაზღვრელ დოკუმენტებთან დაკავშირებულ წერილობითი კომენტარების შესახებ აღნიშნა, რომ მის ორგანიზაციას სურდა, ამ დოკუმენტების შემუშავების პროცესში უფრო ადრეულ ეტაპზე ყოფილიყო ჩართული და კომენტარები უკვე შედგენილ დოკუმენტებზე არ მიეწოდებინა. უნდა აღინიშნოს, რომ პოლიტიკის განმსაზღვრელ გადაწყვეტილებებს საბჭო დებულობს, სამუშაო ჯგუფებს კი ტექნიკური ამოცანების შესრულება ევალებათ და, შესაბამისად, სამუშაო ჯგუფების მანდატი პოლიტიკის შემუშავებას არ გულისხმობს, თუმცა ეს კრიტიკული შენიშვნები ხაზს უსვამს იმას, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია, რომ ყველა მონაწილე მხარის როლი მკაფიოდ იქნეს განსაზღვრული და სამუშაო ჯგუფებისა და საბჭოს წევრებს ეს როლები მკაფიოდ განემარტოთ.

როგორც იუსტიციის სამინისტროს, ისე საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლების განცხადებით, არასამთავრობო ორგანიზაციებიც გარკვეულწილად პოლიტიზებული არიან და მათი კრიტიკული შენიშვნები არაკონსტრუქციულ ხასიათს ატარებს. ისევე, როგორც სხვა სექტორებში, ამ სექტორშიც არიან

⁶⁹ თომაშვილი, განმეორებითი ციტირება

⁷⁰ ნილი, განმეორებითი ციტირება

ამკარად ოპოზიციურად განწყობილი არასამთავრობო ორგანიზაციები. ამის გამო, ხანდახან სამუშაო ჯგუფებში მიმდინარე დისკუსიები სამოქმედო გეგმაში ჩამოყალიბებული მიზნების განხორციელების გზების განხილვას სცილდება და უფრო ფართო ხასიათის უთანხმოებებს ეხება. ამის მიუხედავად, სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში ყველაზე დიდი წვლილი სწორედ ყველაზე აქტიურ არასამთავრობო ორგანიზაციებს შეაქვთ და ისინი, ზოგადად, მათი მონაწილეობითა და სამუშაო ჯგუფების მუშაობით კმაყოფილი არიან. უნდა აღინიშნოს, რომ სამუშაო ჯგუფების შეხვედრების მომზადება და შეხვედრების წინ გაგზავნილი დოკუმენტების წაკითხვა და მათზე კომენტარების მომზადება არასამთავრობო ორგანიზაციების თანამშრომლების დიდ დროს მოითხოვს. ზოგ შემთხვევაში, არასამთავრობო ორგანიზაციებს ამის გასაკეთებლად აუცილებელი ადამიანური რესურსები არ გააჩნიათ, მით უფრო, რომ სისხლის სამართლის სფეროში მუშაობის გამოცდილების მქონე არასამთავრობო ორგანიზაციების რაოდენობა მცირეა და ისინი სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის საკოორდინაციო სტრუქტურის რამდენიმე სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში მონაწილეობის გარდა მთავრობის მიერ გატარებულ სხვა სფეროების რეფორმებშიც არიან ჩართული.

სამუშაო ჯგუფების შეხვედრებთან ერთად, „ციხის საერთაშორისო რეფორმა“ ორგანიზებას უწევს არასამთავრობო ორგანიზაციების შეხვედრებს, რომლებზეც სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმასთან დაკავშირებული სხვადასხვა საკითხების განსახილველად ბევრ ორგანიზაციას იწვევენ. ამ შეხვედრებში, სამუშაო ჯგუფების წევრებთან ერთად, სისხლის სამართლის სისტემასთან დაკავშირებული პროექტების განმახორციელებელი არასამთავრობო ორგანიზაციების ფართო სპექტრის წარმომადგენლებიც მონაწილეობენ.⁷¹

რა მუშაობს კარგად?

სისხლის სამართლის რეფორმა მიიჩნევა ერთ-ერთ იმ სექტორად, რომელშიც დახმარების კოორდინაცია კარგად ხორციელდება. ამ

კვლევის ფარგლებში ჩატარებული ინტერვიუების საფუძველზე, ჩვენ გამოვყავით 5 ფაქტორი, რომელმაც ამ კარგად კოორდინირებული სისტემის შექმნას შეუწყო ხელი (თუმცა ჩვენ ვაღიარებთ, რომ წარმატებული კოორდინირების მისაღწევად სხვა ქმედებების განხორციელებაც საჭიროა).

1. სისხლის სამართლის რეფორმის წარმატებული კოორდინირების ერთ-ერთი ფაქტორი, რომელიც მრავალმა რესპოდენტმა აღნიშნა, იყო **იუსტიციის სამინისტროს ეფექტური ხელმძღვანელობა და პროფესიონალიზმის მაღალი ხარისხი**, განსაკუთრებით სამდივნოს დონეზე. იუსტიციის სამინისტრო ინსტიტუციურად ძლიერი უწყებაა, რომელიც სარგებლობს პოლიტიკური მხარდაჭერით და გააჩნია დახმარების ეფექტური კოორდინაციისათვის საჭირო რესურსები და კომპეტენცია.

მიღებული დახმარების გამოყენება სხვა სამთავრობო უწყებებსაც საკმაოდ გონივრულად შეუძლიათ. მაგალითად, შინაგან საქმეთა სამინისტრო დონორების მიერ მისი თანამშრომლებისთვის ჩატარებული ტრენინგების შეფასებას თავად ატარებს, რადგან წარსულში ჩატარებული ზოგი ტრენინგი დროის ფუჭი ხარჯვა აღმოჩნდა. ამ შემთხვევაში, **დონორთა ანგარიშვალდებულებას შესაბამისი და მაღალი ხარისხის დახმარების მიწოდებაზე შინაგან საქმეთა სამინისტრო უზრუნველყოფს** და არა პირიქით. ეს ასევე საშუალებას აძლევს სამინისტროს, რომ პროგრამების დაგეგმვაში დონორებთან ეფექტურად ითანამშრომლოს.

2. არანაკლებ მნიშვნელოვანია, რომ არსებობს **სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა**, რომლებშიც მკაფიოდ არის ჩამოყალიბებული, თუ რისი მიღწევა სურს მთავრობას და რა სეგმენტებში შეუძლიათ დონორებს კონკრეტული აქტივობების განხორციელებით არსებული ხარვეზების შევსება. სისხლის სამართლის რეფორმის საკოორდინაციო სტრუქტურის საქმიანობაში ძალზე დიდი ყურადღება ექცევა სამოქმედო გეგმის შესრულების შესახებ ანგარიშვებას, სამოქმედო გეგმის საჭიროებისამებრ გადასინჯვასა და მის სახელმძღვანელო დოკუმენტად გამოყენებას.

⁷¹ ჟანტურია, განმეორებითი ციტირება

3. ასევე უნდა აღინიშნოს **ევროკავშირის როლი დახმარების საკოორდინაციო სისტემის შექმნაში**, თუმცა ევროკავშირის საკოორდინაციო სტრუქტურების შექმნისკენ მიმართულმა ძალისხმევამ შედეგები ყველა სექტორში ვერ გამოიღო. ევროკავშირმა ქართულ მხარეს შესთავაზა სოციალური უზრუნველყოფის სექტორის პირდაპირი საბიუჯეტო დაფინანსება იმ პირობით, თუ შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალურ საქმეთა სამინისტრო შექმნიდა დახმარების საკოორდინაციო სისტემას. სამინისტრომ ამაზე უარი განაცხადა, რადგან, მისი განცხადებით, აღნიშნული წინაპირობები მეტისმეტად რთული შესასრულებელი იქნებოდა. სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის რეფორმის თანმიმდევრული სტრატეგია მთავრობას ჯერაც არ შეუშუშავებია და ის მხოლოდ ცალკეული სტრატეგიული ხასიათის დოკუმენტების სახით არსებობს.

IV. დასკვნები

ალბათ ერთ-ერთი ძირითადი განსხვავება დევნილებისთვის და სისხლის სამართლის რეფორმისთვის განკუთვნილი დახმარების პროექტებს შორის ის არის, რომ იუსტიციის სამინისტრო სხვა სამთავრობო უწყებებთან მიმართებაში ინსტიტუციურად ძლიერი უწყებაა და ადამიანური რესურსების თვალსაზრისით შთამბეჭდავი შესაძლებლობები გააჩნია, ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო კი ნაკლებ დაფინანსებას ღებულობს და აღმასრულებელი შტოს ხელმძღვანელობის ნაკლები პოლიტიკური მხარდაჭერით სარგებლობს. ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს სუსტი მხარეები, განსაკუთრებით კომუნიკაციისა და ინფორმაციის გავრცელების კუთხით, ხელს უშლიდა ამ უწყებას დახმარების განხორციელებაში ერთ-ერთ ყველაზე დატვირთულ და აქტიური ხარჯვის პერიოდში, რომელიც მას ოდესმე ჰქონია. დევნილთა განსახლების პოლიტიკასთან დაკავშირებული ინფორმაციის არასათანდო გავრცელების მიღმა დგას პრობლემები, რომლებიც სამინისტროს შესაძლებლობებისა და მთავრობის ნების ნაკლებობას უკავშირდება.

რისი გაკეთება შეეძლოთ დონორებსა და დახმარების სააგენტოებს წინასწარ ამ

პრობლემების თავიდან ასაცილებლად? ერთ-ერთი შესაძლო ვარიანტი შეიძლებოდა ყოფილიყო ფულადი სახსრების ხარჯვაზე, განსაკუთრებით კი პროექტების დეტალებზე, უფრო მკაცრი კონტროლის დაწესება და სამთავრობო უწყებებისაგან უფრო მეტად დასაბუთებული გადაწყვეტილებების მიღების მოთხოვნა. დახმარების ეფექტურობისკენ მიმართული გლობალური მოძრაობა დიდწილად დახმარების პირობებზე ნაკლებად მიბმისკენ არის ორიენტირებული, მაგრამ პრაქტიკაში ეს ანგარიშვალდებულების მნიშვნელოვან მექანიზმებზე უარის თქმას გულისხმობს. ომის შემდგომ პერიოდში, მთავრობაში გაჩნდა ყველა, როგორც ძველი, ისე ახალი, დევნილის საბინაო პრობლემების მოგვარების ახალი იმპულსი, მაგრამ დევნილთა პირველი ნაკადის წინაშე მდგარი პრობლემები ქრონიკულ ხასიათს ატარებდა და ძნელი აღმოსაფხვრელი იყო. სამწუხაროდ, დევნილთა სტაბილური საცხოვრებლებით უზრუნველყოფის პრობლემები განიხილებოდა, როგორც მწვავე საგანგებო სიტუაცია. დევნილთა განსახლების მეორე სამოქმედო გეგმა, რომელიც 2009 წლის აპრილში იქნა შემუშავებული და მას შემდეგ ყოველ წელს ახლდება, გარკვეულწილად საგზაო რუქას წარმოადგენს, მაგრამ მას აკლია ის დინამიურობა და თანმიმდევრულობა, რომელიც სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის სამოქმედო გეგმას ახასიათებს.

ასევე მეტის გაკეთება შეეძლო მთავრობასაც. კერძოდ, ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო მეტი ადამიანური და ტექნიკური რესურსებით უნდა აღიჭურვოს და სხვა შესაბამისი უწყებების საქმიანობის საკუთარ ხედვასთან შესაბამისობაში მოყვანის უფლებამოსილება მიენიჭოს. ბოლო წლებში საქართველოს ზოგი სამინისტროს კომპეტენციები და პროფესიონალიზმის დონე მნიშვნელოვნად გაიზარდა, სხვებს კი ნაკლები ყურადღება ექცეოდათ და უფლებამოსილებები შეუმცირდათ. ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს უნარი, დაგეგმოს მასშტაბური განსახლების პროექტები, პირდაპირ კავშირშია მთავრობის უმაღლესი ემელონების ნებასთან, ხელი შეუწყონ ამ უწყებას მისი საქმიანობის განხორციელებაში.

მთავრობის ნების არსებობის შემთხვევაში, დონორებს შეუძლიათ ტექნიკური მხარდაჭერის

აღმოჩენა, როგორც ახლა ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს შემთხვევაში აკეთებენ. მაგრამ მათ ასევე თვალყური უნდა ადევნონ პროგრამების განხორციელებაში არსებულ ხარვეზებს და, საჭიროების შემთხვევაში, უნდა შეეძლოთ სწრაფი რეაგირება და დახმარების პირობებსა და პროგრამით გათვალისწინებულ აქტივობებში ცვლილებების შეტანა. დონორის საქმიანობის გამჭვირვალობას შესაძლოა ასევე შედეგად მოჰყვეს იმ საერთო და ძნელად გასაზომი პრინციპების დაცვა, რომლებიც სოციალური დახმარების პროგრამების განხორციელებას უკავშირდება. დონორებს ყოველთვის შეუძლიათ, შეწყვიტონ დაფინანსება, მაგრამ ასეთი ქმედება იმდენად მძლავრი პოლიტიკური სიგნალების გაგზავნას გამოიწვევს, რომ დაფინანსების ვალდებულებაზე უარის თქმა ზოგადად შესაძლებელ ვარიანტად არ განიხილება. ამის ნაცვლად, დონორებმა აქტიური როლი უნდა შეასრულონ მათი პროგრამების მართვაში, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ეს პროგრამები სამთავრობო უწყებებისა და პოლიტიკური ინტერესების ფართო სპექტრთან არის დაკავშირებული. ამ თვალსაზრისით, ჩვენ მიგვაჩნია, რომ ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ურთიერთგაგების მემორანდუმი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი დოკუმენტია, რომელიც საზოგადოებისთვის ადვილად ხელმისაწვდომი უნდა გახდეს.

გარე, დამოუკიდებელი კვლევის ჩატარების გარეშე, ძნელია იმის თქმა, თუ რისი მიდევნა მოხერხდა დევნილთა განსახლებისათვის გამიზნული დახმარების პროგრამების შედეგად და ისეთი ინფორმაციის მოპოვება, რომელიც სცილდება განსახლებულ პირთა რაოდენობას ან გარემონტებულ ბინებში მცხოვრები ოჯახების ზედაპირულ რაოდენობრივ მონაცემებს. საბედნიეროდ, ასეთი კვლევის ჩატარების შესაძლებლობა ყოველთვის არსებობს.

დაკვირვების საბოლოო შედეგები:

- დევნილთა განსახლებისთვის გამიზნული დახმარების პროექტები უფრო ნელა უნდა დაიგეგმოს და დონორებმა გრძელვადიანი დაფინანსების ვალდებულება უნდა აიღონ.
- ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროში ცოტაა იმ საშუალო რანგის თანამშრომელთა რაოდენობა, რომელთაც გადაწყვეტილებების

მიღების უფლებამოსილება გააჩნიათ. ეს განსაკუთრებით თვალშისაცემია იუსტიციის სამინისტროსთან შედარებით, რომელიც სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმას ახორციელებს.

- დონორებს უფრო ადრეულ ეტაპზე უნდა მოეთხოვათ მთავრობისგან მეტი და უფრო ზუსტი ინფორმაციის მიწოდება.
- ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს საქმიანობა უფრო გამჭვირვალე უნდა იყოს. ეს არ უნდა გულისხმობდეს ასობით საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის განაცხადზე ინდივიდუალური პასუხის გაცემას, მაგრამ ინფორმაციის გაზიარებამ მართვის კომიტეტის სტრუქტურაში ინსტიტუციონალიზებული სახე უნდა მიიღოს.
- 2009 წლის დასაწყისში, მთავრობა და დონორები უფრო სწრაფად უნდა გადასულიყვნენ კრიზისზე რეაგირების მოკლევადიანი მიდგომიდან გრძელვადიანი განვითარების დაფინანსების მექანიზმებზე. ამის ნაცვლად, 4.5 მილიარდი დოლარის დახმარების გადაცემის ვალდებულება დონორებს გრძელვადიანი განვითარებისთვის განკუთვნილი ფულადი სახსრების სტანდარტული მიდგომით დახარჯვას ავალდებულებდა, რომელიც მწვავე კრიზისებზე რეაგირებისას არის საჭირო. გრძელვადიან მიდგომაზე გადასვლით, ისინი შეძლებდნენ, დევნილთა ძველი ნაკადის განსახლების საკითხი უფრო კარგად გააზრებული და კომპლექსური მიდგომით გადაეწყვიტათ.
- ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრომ უნდა გამოიწვიოს მისი საქმიანობისადმი კრიტიკულად განწყობილ მედია საშუალებებთან და ორგანიზაციებთან უფრო ეფექტური კომუნიკაციის დამყარების გზები. სამინისტრო მედიასა და საკომუნიკაციო საშუალებებს თვითრეკლამის ინსტრუმენტად მიიჩნევს და არა ნეიტრალური ინფორმაციის გაზიარების მექანიზმებად, რაც ხელს უწყობს საქართველოში დევნილებთან დაკავშირებული საკითხების მუდმივ პოლიტიზებას.

2008 წლის შემდეგ განხორციელებული დევნილთა სტაბილური საცხოვრებლებით უზრუნველყოფის პროგრამები სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სფეროში ჩატარებულ მასობრივ ექსპერიმენტს წარმოადგენს, რომელმაც საქართველოს ღარიბი და სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის

დიდ სეგმენტზე მოახდინა გავლენა. ხელიდან იქნა გაშვებული შესაძლებლობა, ჩატარებულიყო კონტროლირებული ექსპერიმენტები, რომლებიც გამოავლენდა, თუ რომელი მეთოდებია ეფექტური საქართველოს დევნილების შემთხვევაში და შექმნიდა შესაძლებლობას, რომ ის მეთოდები, რომელთა ეფექტურობაც დადასტურდებოდა, შემდგომშიც იქნებოდა გამოყენებული.⁷² ეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში იქნებოდა შესაძლებელი, თუ დონორები ამ შესაძლებლობას მაშინვე გააცნობიერებდნენ და მის გამოყენებას ერთობლივად დაგეგმავდნენ. საქართველოს მთავრობას შეეძლო, განვითარებისა და ინვესტირების პროექტებში ექსპერიმენტებისთვის ხელის შეწყობის გზით, ამ ინიციატივის განხორციელებაში წამყვანი როლი შეესრულებინა.

⁷² დახმარების ინდუსტრიაში სულ უფრო ხშირია შემთხვევითი შერჩევის საფუძველზე კონტროლირებული ექსპერიმენტების ჩატარების პრაქტიკა, რომელიც მიზნად ისახავს დაადგინოს, თუ რომელი მეთოდებია ეფექტური საერთაშორისო განვითარების სფეროში. დამატებითი ინფორმაციისთვის, იხ. სიღარიბის წინააღმდეგ მოქმედების ლაბორატორია მასაჩუსეტის ტექნოლოგიის ინსტიტუტში, ან: ბანერჯი, აბჰიჯიტი და ესთერ დაფლო, „სუსტი ეკონომიკა: სიღარიბის წინააღმდეგ ბრძოლის მეთოდის რადიკალური გადაფასება“, „საზოგადოებრივი საქმეები“, ნიუ-იორკი, 2011.