ირაკლი მანველიძე •
ინეზა ზოიძე •
ნატალია ლაზბა •

ეკომიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკა საქართველოში *

აბსტრაქტი

კვლევის მიზანია საქართველოში ეკომიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკის შეფასება, რომ ვაჩვენოთ რა გასაუმჯობესებელი ცვლილებები შეიძლება იყოს გათვალისწინებული მომავალ წლებში აღნიშნული მიმართულებით. ამ მიზნის მისაღწევად და საკითხის შესასწავლად გამოყენებულია მიგრაციული პროცესების შესწავლის ინსტიტუციონალური მიდგომა. ემპირიული ანალიზი ეფუძნება სახელმწიფო-საარქივო დოკუმენტების შესწავლის და ინტერვიუების შედეგად შეგროვებულ ინფორმაციას. კვლევის შედეგები მიუთითებს, რომ საქართველოში ეკომიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკის ინსტიტუციონალური უზრუნველყოფის განვითარებამ

• ისტორიის მეცნიერებათა კანდიდატი, საჯარო მმართველობის დოქტორი, პროფესორი, ბათუმის შოთა რუსთაველის სხელმწიფო უნივერსიტეტი, საქართველო, ბათუმი

• ისტორიის მეცნიერებათა კანდიდატი, ასოცირებული პროფესორი, ბათუმის შოთა რუსთაველის სხელმწიფო უნივერსიტეტი, საქართველო, ბათუმი,

• ისტორიის აკადემიური დოქტორი, ასოცირებული პროფესორი, ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, საქართველო, ბათუმი

*კვლევა განხორციელდა შოთა რუსთაველის საქართველოს ეროვნული სამეცნიერო ფონდის მხარდაჭერით [გრანტის ნომერი FR-23-488]

სხვადსხვა ეტაპი განვლო, თანამედროვე ეტაპზე ეკომიგრაციული პროცესების მიმართულებით ხელისუფლების მიერ თითქოსდა შემუშავებულია შესაბამისი პოლიტიკა, თუმცა კვლევამ აჩვენა რომ აუცილებელია ეკომიგრაციისა და განსახლების მიმართ სახელმწიფოს მიერ სისტემური და გამჭვირვალე სტრატეგიის ჩამოყალიბება, რისი განხორციელებაც როგორც ცენტრალური მთავრობის, ასევე მუნიციპალური ადმინისტრაციის პრეროგატივა უნდა გახდეს. ნაშრომში შესწავლილია როგორც ეკომიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკის ისტორიული კონტექსტი, ასევე ეკომიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკის მიზნები და ეკომიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკის სტრატეგია თანამედროვე ეტაპზე.

საკვანძო სიტყვები: ეკომიგრაცია, სახელმწიფო პოლიტიკა, ეკომიგრაციის სახელმწიფო პროგრამა.

ძირითადი ტექსტი

საქართველოში გეოგრაფიული ფაქტორებით განპირობებული საფრთხის შემცველი ბუნებრივი პროცესები პერიოდულად დღის წესრიგში აყენებს პერმანენტული ხასიათის ინტენსიური მიგრაციის აუცილებლობას, რაც სახელმწიფოს მხრიდან ეკომიგრაციული პროცესების ინსტიტუციონალურ უზრუნველყოფას მოითხოვს. მოსალოდნელი ან უკვე დამდგარი სტიქიური მოვლენების გამო, მატერიალური ხელმოკლეობის, მეურნეობის მოწყობის სირთულის, მუდმივი სამუშაოს ძებნის, ცხოვრების პირობების გაუმჯობესების სურვილის მიზეზით მიგრაციული პროცესები მე-20 საუკუნის 20-იანი წლების მეორე ნახევრიდან[1] პერიოდული ინტენსივობით მიმდინარეობდა საქართველოს სხვადასხვა რეგიონების მთიანი სოფლებიდან, რომელიც ატარებდა შიდარეგიონულ ხასი-

[1] საქართველოს უახლესი ისტორიის ცენტრალური სახელმწიფო არქივი (შემდგომში-სუიცსა) , ფონდი 288, ანაწ. 1, საქ. 2072, ფ. 34

ათს. ხოლო მე-20 საუკუნის მეორე ნახევრიდან, განსაკუთრებით მის ბოლო პერიოდში სახელმწიფოს ხელშეწყობით სტიქიურად დაზარალებული ან სტიქიურად არამდგრადი ზონებიდან მოსახლეობის რეგიონთაშორისი კომპაქტური გასახლება დაიწყო. აქედან გამომდინარე კვლევის მიზანია ეკომიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკის და პროგრამების ისტორიული და თანამდროვე კონტექსტის შესწავლა და შეფასება. კერძოდ, რა ეტაპები გაიარა ეკომიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკამ საბჭოთა და პოსტსაბჭოთა პერიოდის საქართველოში და რა განსხვავება არის მათ შორის? როგორ არის უზრუნველყოფილი სახელმწიფოს მიერ ეკომიგრაციული პროცესის განხორციელება ინსტიტუციონალური თვალსაზრისით? რა მიზანდასხულობით ხდებოდა სახელმწიფოს მიერ ეკომიგრანტების განსხალება? რამდენად ეფექტურია სახელმწიფოს ეკომიგრაციის სტრატეგია? რა პრობლემებია ინსტიტუციონალური თვალსაზრისით ეკომიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებისათვის?

თანამედროვე ეტაპზე ქართულ რეალობაში ეკომიგრაციის თეორიული და პრაქტიკული საკითხების შესწავლისადმი განსაკუთრებული ინტერესი შეიმჩნევა. ეკომიგრაციის ცალკეული საკითხები სამეცნიერო დონეზე გაანალიზებულია ისეთი ავტორების ნაშრომებში როგორიცაა: T. Trieri. M. TuraSvili (2007), ო. სალდაძე. ა. მუშკუდიანი. (2018), ეკომიგრაცია საქართველოში (2017), რ. გეთიაშვილი (2011), სტიქიური მოვლენების... (2013), ს. სილაგაძე (2017), ი. მაჭარაშვილი (2008), მ. ქუქჩიშვილი (2020), ლაილი ჯ. (2012), J. Lyle (2012), T. Putkaradze (2006), Chumburidze M. Ghvinadze N. (2015). თუმცა, აღნიშნულ ნაშრომებში საქართველოში ეკომიგრაციის პროცესების სახელმწიფო პოლიტიკის შესწავლაზე აქცენტი ნაწილობრივ კეთდება. ყურადღება არ არის მიქცეული ეკომიგრაციის ინსტიტუციური რეგულირების შესწავლის მიმართულებით.

საკითხის თეორიულ-მეთოდოლოგიური კვლევისათვის ჩვენთვის მნიშვნელოვანი იყო ისეთი უცხოელი ავტორების შრომები როგორცაა: Kniveton D. Schmidt-Verkerk K. r Smith Ch. (2008), Arango J. (2000), Wood W. Zolberg A. (eds) (2001). Massey D.S. Arango J. (1993). აღნიშნული ნაშრომები ცხადია არ ეხება ქართული პრაქტიკის შესწავლას. შესაბამისად, მოცემული კვლევა წარმოადგენს სიახლეს ქართული სამეცნიერო ლიტერატურისათვის, ვინაიდან ქართულ რეალობაში მოცემული კვლევა სიახლეს წარმოადგენს ეკომიგრაციის პროცესის სამართლებრივი და სახელმწიფო პოლიტიკის შესწავლის თვალსაზრისით.

კვლევის ემპირიულ საფუძველს წარმოადგენს ეკომიგრაციის შესახებ სახელმწიფო სტრატეგიის და სამართლებრივ-ნორმატიული დოკუმენტების შესწავლა და ანალიზი. შესაბამისად, ემპირიული კვლევა განხორციელდა დოკუმენტის ანალიზის და ინტერვიურების მეთოდების მეშვეობით. დოკუმენტის ანალიზის მეთოდით შევისწავლეთ საარქივო დოკუმენტები, რომლებიც მოვიძიეთ საქართველოს უახლესი ისტორიის და აჭარის სახელმწიფო არქივების შესაბამის ფონდებში. საარქივო დოკუმენტების ანალიზი დაგვეხმარა ეკომიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკის ისტორიული კონტექსტის შესწავლაში. კერძოდ მოვახდინეთ ეკომიგრაციის პროცესის აღწერა სრულად საბჭოთა და პოსტსაბჭოთა პერიოდში, ასევე გამოვავლინეთ თავისებურებები და მოვახდინეთ პრობლემების იდენტიფიცირება. ეკომიგრაციის როგორც პროცესის ევოლუციისა და შესწავლისათვის, მნიშვნელოვანი იყო სახელმწიფო უწყებებიდან გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაციის ანალიზი, რომელიც დაეფუძნა საჯარო დაწესებულებიდან გამოთხოვილი ინფორმაციის ანალიზს. კერძოდ, ინფორმაციები გამოვითხოვეთ საქართველოს შრომის ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის სამინისტროს და აჭარის ა.რ. ჯანმრთელობის

დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის სამინისტროებიდან. გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაცია შეეხებოდა:

1. ეკომიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტები, რომლებიც მოიცავს პროექტებს, ანგარიშებს და სტატისტიკურ მონაცემებს.

2. სახელმწიფო უწყებების ჩამონათვალი რომლებიც ჩართულნი არიან ეკომიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებაში;

3. ეკომიგრაციიული პროცესების რეგულირების სამართლებრივი დოკუმენტები, კერძოდ კანონები, დადგენილებები და ბრძანებები.

თვისობრივი მეთოდების გამოყენებამ შესაძლებელი გახადა სიღრმისეული ცოდნა მიგვეღო ეკომიგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიის და მარეგულირებელი საკანონდებლო ბაზის შესახებ, რითაც მოვახდინეთ სახელმწიფო სტრატეგიის დეტალური აღწერა და ნაკლოვანებების იდენტიფიცირება.

კვლევის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მეთოდოლოგიური ხერხი იყო ინტერვიურება. ინტერვიუს ფარგლებში გამოკითხა ეკომიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკის განმახორციელებელი საჯარო უწყების 12 წარმომადგენელი. კვლევის პროცესში სიღრმისეული ინტერვიუს ფარგლებში რესპოდენტებისათვის შეკითხვების შინაარსობრივი მხარე მოიცავდა:

1. რა ეტაპები განვლო ეკომიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკის განვითარებამ 1991 წლიდან დღემდე?

2. რა დოკუმენტებია შექმნილი სახელმწიფოს მიერ ეკომიგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიის მიმართულებით?

3. რა მიზნობრივ პროგრამებს ახორციელებს სახელმწიფო ეკომიგრანტების დახმარების მიმართულებით?

4. რა სახის ხელშეწყობა მიიღეს სახელმწიფოს მხრიდან ეკომიგრანტმა?

5. რა უნდა გააკეთოს სახელმწიფომ ეკომიგრანტების დასახმარებლად?

6. როგორი არის ეკომიგრანტების ურთიერთობა ადგილობრივ ხელისუფლებასთან?

7. რა ძირითადი ფაქტორების გათვალისწინებით ხდებოდა განსახლების არეალის შერჩევა?

ჩვენს მიერ მოპოვებული პირველადი სამეცნიერო ინფორმაციისა და მონაცემების შესწავლა მოხდა კონტენტ და ივენთ ანალიზის მეთოდების გამოყენებით ინდუქციური მიდგომით.

კვლევაში ასევე აისახა მეორადი სახის სამეცნიერო ინფორმაცია, ჩვენთვის საინტერესო საკითხზე ჩატარებული კვლევების სახით. ამ კუთხით, გვინდა გამოვყოთ უმცირესობათა საკითხების ევროპული ცენტრის ხელშეწყობით ჩატარებული კვლევა (ტრიერი ტ. ტურაშვილი მ. 2007), ასევე დემოკრატიის ინსიტუტის ფარგლებში განხორციელებული კვლევა (ეკომიგრაცია საქართველოში... (2017) და საქართველოს სახალხო დამცვაელის მიერ მომზადებული სპეციალური ანგარიში (2013)). კვლევის შედეგად მოპოვებული სამეცნიერო ინფორმაციის საფუძველზე, სამაგიდო კვლევის ფარგლებში, გამოვიყენეთ დოკუმენტის ანალიზისა და მონოგრაფიული კვლევის მეთოდები.

საქართველოში ეკომიგრაციის კუთხით არსებულ მდგომარეობას, გარდა ახლადწარმოშობილი სტიქიური მოვლენების შედეგად გამოწვეული პრობლემებისა, მეტწილად ართულებს წლების განმავლობაში სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებულთა განსახლების უსისტემო და არათანმიმდევრული პოლიტიკის შედეგად გამოწვეული პრობლემებიც (ეკომიგრაცია საქართველოში, 2017. გვ. 4).

საარქივო დოკუმენტების შესწავლითა (სუიცსა, აცსა,) და ეკო-მიგრანტებით დასახლებულ ადგილებში საველე კვლევის შედეგად დადგინდა ეკომიგრაციის პრობლემა სისტემური თვალსაზრისით საქართველოს ხელისუფლების ყურადღების ცენტრში მე-20 საუ-კუნის 20-აინი წლების მეორე ნახევრიდან მოექცა. საველე ეთნოგ-რაფიული კვლევის პროცესში კვლევის შედეგად ჩვენს მიერ დად-გინდა, რომ გარდა სტიქიური უბედურებებისა, მიგრაციის მიზეზი ასევე იყო ეკონომიკური ფაქტორი, რაც ასევე უთანაბრდებოდა შრომით მიგრაციას, ეს კი დაკავშირებული იყო საბჭოთა ხე-ლისუფლების მიზანმიმართულ პოლიტიკასთან, როცა ეკომიგ-რაცია ატარებდა შიდა რესპუბლიკურ, რეგიონთშორის სასოფლო-სამეურნეო განსახლების სახეს[2]. შესაბამისად საბჭოთა პერიოდში ეკომიგრანტების განსახლება მიზანმიმართულად, სისტემურად და ორგანიზებული ფორმით ხორციელდებოდა, რისთვისაც საჭირო და საკმარის მატერიალურ და ადმინისტრაციულ რესურსებს იყენებდა.

საარქივო დოკუმენტების შესწავლით ასევე დგინდება რომ საბჭოთა პერიოდში ეკო-მიგრაციის (რომელიც ატარებდა როგორც ეკონომიკურ ასევე ეკოლოგიურ ხასიათს) სამი ეტაპი იკვეთება. პირველ ეტაპზე (მე-20 საუკუნის 20-40-იანი წლები) ეკომიგრაცია, რომელიც კონკრეტული რეგიონის შიგნით ხორციელდებოდა თვალსაჩინოდ შრომით მიგრაციის ხასიათს ატარებდა, რასაც ახა-ლისებდა და ხელს უწყობდა ხელისუფლება, მეორე ეტაპზეც (მე-20 საუკუნის 50-70-იანი წლები) ეკოლოგიურ და შრომითი მიგრაციის ხასიათს ატარებდა, უკვე ამ ეტაზე რეგიონთშორისი ხასიათიც შეი-ძინა, ხოლო მესამე ეტაპი (მე-20 საუკუნის 80-იანი წლები), განსა-კუთრებით მეორე ნახევარი) წმინდად ეკოლოგიურ ხასიათს ატა-რებდა და რეალურად დაკავშირებული იყო სტიქიური მოვლენების

[2] აჭარის ცენტრალური სახელმწიფო არქივი, (შემდგომში -აცსა), ფონდი რ-356. ანაწ. 1. საქ. 104. ფ. 107

გააქტიურებასთან, რაც საბჭოთა სტრუქტურის ნგრევის პროცესებს და საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენას დაემთხვა. ამ ეტაპზე უკვე საქართველოს რეგიონებში მოსახლეობის განსახლება ძირითადად ხდებოდა საქართველოს ორი რეგიონიდან აჭარიდან და სვანეთიდან. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ საბჭოთა პერიოდში ეკომიგრანტების ახალ ადგილებში ჩასახლების პროცესები საკმაოდ ორგანიზებული ფორმით ხორციელდებოდა.

საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის შედეგ ეკომიგრაციული პოლიტიკის ახალი ეტაპი დაიწყო. ეროვნულმა ხელისუფლებამ ეკომიგრანტები დღის წესრიგში არსებული `დემოგრაფიული დაბალანსებისათვის საჭირო იარაღად გამოიყენა და დაიწყო ეკომიგრანტების უმცირესობებით დასახლებულ და სასაზღვრო რეგიონებში ჩასახლება, რაც სახელმწიფო სასაზღვრო ზოლის პოლიტიკურ ,,გამყარებას“ისახავდა მიზნად. სახელმწიფო აქტორების მსგავსად გავლენიანმა პოლიტიკურმა ორგანიზაციებმა, როგორიცაა ნაციონალისტურად განწყობილი `კოსტავას ფონდი~ და `რუსთაველის საზოგადოება~, შეისყიდეს უმცირესობების მიერ მიტოვებული სახლები, რაც შემდგომში ეთნიკურად ქართველ ეკომიგრანტებს ურიგდებოდათ. ურთიერობა ახლად ჩასახლებულ ეკომიგრანტებსა და ადგილობრივ მოსახლეობას შორის ხშირად უკიდურესად იძაბებოდა, რაც საბოლოოდ, მიღებული სახლების გაყიდვით, ან მიტოვებით და ეკომიგრანტების საკუთარ მშობლიურ რეგიონებში დაბრუნებით მთავრდებოდა (ლაილი ჯ. 2012, 6).

ედუარდ შევარდნაძის ადმინისტრაციის პერიოდში ეკომიგრანტების თემა თითქმის იგნორირებულ იქნა. 1992-1998 წლებში საქართველოში განხორციელებული სასოფლო-სამეურნეო მიწების პრივატიზაციის პროცესის დროს ეკომიგრანტებმა დანარჩენ

მკვიდრ მოსახლეობასთან თანაბარი პირობებით მიიღეს მიწის ნაკ-ვეთები. შევარდნაძის ადმინისტრაციის მიერ 1997-2002 წლების განმავლობაში სახლების შესყიდვაზე გამოყოფილი თანხები უკიდურესი კორუფციის წყაროდ იქცა. 1998 წელს დადგენილებით ეკომიგრანტების შესახებ პირველად განისაზღვრა ეკომიგრაციის მონიტორინგის პროცედურები, თუმცა ეკოლოგიური მიგრაციის ტენდენციების პირველად მონიტორინგს არავითარი ქმედითი ღონისძიებები არ მოჰყოლია. (ლაილი ჯ. 2012. 7). ხოლო 2003 წლის შემდგომ, მიხეილ სააკაშვილის ადმინისტრაციის დროს რამდენიმე მნიშვნელოვანი ღონისძიება განხორციელდა ეკომიგრანტების პრობლემების მოსაგვარებლად, კერძოდ, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრომ შეკრიბა შე-ფასების მონაცემები მაღალმთიან რეგიონებში სახლების მდგომა-რეობის შესახებ და 2004 წელს სახელმწიფოს მიერ შემუშავებულ იქნა რამდენიმე ახალი ინიციატივა ეკომიგრანტების სახლებით უზრუნველყოფის შესახებ. თუმცა შესაბამისი რესურსების მქონე მდგრადი და თანმიმდევრული სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება არც ამ პერიოდში მოხდა (ლაილი ჯ. 2012, 3).

საარქივო და საჯარო უწყებებიდან გამოთხოვილი დოკუმენ-ტების და შესაბამისი უწყებების წარმომადგენლებთან ინტერვი-უების შედეგად მიღებული ინფორმაციის ანალიზის შედეგად, შეიძლება დავასკვნათ რომ სხვადასხვა პერიოდში განსხვავებული იყო ეკომიგრაციის სახელმწიფო მხარდამჭერი ღონისძიებებიც. ეკო-მიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკის და პროგრამების შესწავლამ აჩვენა რომ განსხვავებული მიდგომა არსებობს საქართველოს საბ-ჭოთა ხელისუფლებისა და დამოუკიდებელი საქართველოს ხელი-სუფლების ეკომიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკასა და პროგრა-მებს შორის. საკუთრივ ეკომიგრაციის საკითხისადმი განსხვავებ-

ული მიდგომა არსებობს დამოუკიდებლობის შემდგომ პერიოდში გამსახურდიას, შევარდნაძის და სააკაშვილის ადმინისტრაციების დროს. ასევე სრულიად განსხვავებულია მათგან თანამედროვე პოლიტიკაც.

საბჭოთა პერიოდში, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ ეკომიგრაცია ატარებდა შიდარესპუბლიკურ სასოფლო-სამეურნეო განსახლების სახეს[3]. თავდაპირველად ხელისუფლება ახდენდა შიგარეგიონულ ჩასახლებებს, ხოლო შემდეგ რეგიონთაშორის განსახლებებს, რისთვისაც მთავრობას შემუშავებული ჰქონდა ,,საქართველოს სსრ კოლმეურნეობებსა და საბჭოთა მეურნეობებში გეგმიანი წესით ოჯახების ჩასახლების პერსპექტიული გეგმები[4]. ამ გეგმების შესაბამისად სახელმწიფო ღებულობდა შესაბამის ნორმატიულ დოკუმენტებს და განსახლება ხდებოდა საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭოს 1963 წლის 5 მარტის #154, 1964 წლის 2 ივლისის #399, 1965 წლის 8 მაისის #279, 1866 წლის 24 მარტის #181, 1976 წლის 30 მარტის #200, 1968 წლის 23 აპრილის #177, 1969 წლის 3 აპრილის # 184, 7 მაისის # 259, 1970 წლის 21 იანვრის #39, 1971 წლის 3 დეკემბრის #588; 1975 წლის 23 ივნისის #411, 1979 წლის 8 თებერვლის #103 დადგენილებებისა და 1971 წლის 4 მაისის #404 განკარგულების და ა.შ. საფუძველზე[5]. აღნიშნულ წლებში საქართველოს რეგიონებში ეკომიგრანტების განსახლება განპირობებული იყო ერთი მხრივ ზოგიერთი რეგიონის მაღალმთიან რაიონებში ეკოლოგიური მდგომარეობის გაუარესებისა და ჭარბი მოსახლეობის გამო[6], მეორეს მხრივ ზოგიერთ რეგიონში მუშახელის ნაკლებო-

[3] აცსა. ფონდი რ-356. ანაწ. 1. საქ. 104. ფ. 107
[4] აცსა. ფონდი რ-356. ანაწ. 1. საქ. 287. ფ. ფ. 9
[5] აცსა. ფონდი რ-356. ანაწ. 1. საქ. 89 . ფ. 64; საქ. 118. ფ. 15; საქ. 133. ფ. 32; საქ. 287. ფ. 8-9
[6] აცსა. ფონდი რ-356. ანაწ. 1. საქ. 287. ფ. 8

ბით საბჭოთა მეურნეობებსა და კოლმეურნეობებში[7]. საარქივო დოკუმენტების შესწავლით დგინდება რომ ეკომიგრანტების ორგანიზებული, გეგმიური ჩასახლების პარალელურად ადგილი ჰქონდა მოსახლეობის თვითნებურ გადასახლებასაც, რაც ეწინააღმდეგებოდა სახელმწიფოს მიერ შემუშავებულ განსახლების ინსტრუქციას. ასეთ შემთხვევებში ინსტრუქციის მიხედვით მიგრირებული მოსახლე ვალდებული იყო გამოცხადებულიყო პირვანდელი საცხოვრისის სახელმწიფო ორგანოში და მიეღო განსახლების ნებართვა. წინააღმდეგ შემთხვევაში ის ვერ ისარგებლებდა სახელმწიფო დახმარების პროგრამით და იძულებული იყო დაბრუნებულიყო პირვანდელი საცხოვრისის ტერიტორიაზე[8]. ამ პერიოდში ეკომიგრანტების სახელმწიფო დახმარების პროგრამა მოიცავდა საკარმიდამო ნაკვეთის გამოყოფას და საცხოვრებელი სახლის მშენებლობაში მატერიალურ დახმარებას.

მე-20 საუკუნის 80-იანი წლების მეორე ნახევარსა და 90-იანი წლების პირველ ნახევარში ეკომიგრაცია ატარებდა როგორც გეგმიურ, ორგანიზებულ, ასევე თვითდინებად/შესყიდვით ჩასახლების ხასიათს. შესაბამისად, იცვლებოდა სახელმწიფოს მიდგომა ეკომიგრანტების მხარდაჭერის საკითხზე. კერძოდ, ერთ შემთხვევაში სახელმწიფო თუ უზრუნველყოფდა გეგმიურ, ორგანიზებულ ჩასახლებას, რაც გამოიხატებოდა საცხოვრებელი სახლების მშენებლობისთვის ფინანსურ მხარდაჭერაში, მეორე მხრივ ეკომიგრანტებს შეეძლოთ თვითონ მოენახათ საცხოვრებელი ადგილი, სახლი და სახელმწიფო ფინანსურად (კრედიტის გაცემით) ეხმარებოდა მის შესყიდვაში[9].

[7] აცსა. ფონდი რ-356. ანაწ. 1. საქ. 118. ფ. 56

[8] იქვე, ფ. 66.68

[9] აცსა. ფონდი რ-356. ანაწ. 1. საქ. 388. ფ. 13

საბჭოთა პერიოდის ეკომიგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიის შესწავლა აჩვენებს, რომ საბჭოთა პერიოდის საქართველოში ეკომიგრაცია ახალი პრობლემა იყო, თუმცა სახელისუფლებო დონეზე წლების განმავლობაში ბევრი რამ კეთდებოდა და ეს საკითხი ნორმატიული რეგულირების გარეშე არ დარჩენილა. სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული და გადაადგილებას დაქვემდებარებული ოჯახების პრობლემა დროში დაემთხვა საქართველოს საბჭოთა მეურნეობებსა და კოლმეურნეობებში მუშახელის ნაკლებობას, რაც ეჭვქვეშ აყენებდა დასახული სახელმწიფო ეკონომიკური გეგმების შესრულებას. აქედან გამომდინარე ამ სფეროში არსებული პრობლემების მოგვარებისა და სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავების მიზნით, პერიოდულად ხდებოდა ცალკეული სამართლებრივი აქტების მიღება, რომელთა უმრავლესობა ძირითადად ეხებოდა სწორედ მუშახელით ნაკლულ საბჭოთა მეურნეობებსა და კოლმეურნეობებში ეკომიგრანტების ჩასახლებას. მით უფრო ჩასახლების და სახელმწიფო მატერიალური მხარდაჭერის ერთ-ერთი ძირითადი პირობა სწორედ მიგრირებული ოჯახებიდან სულ ცოტა ორი წევრი შრომისუნარიანი უნდა ყოფილიყო და თან საბჭოთა მეურნეობაში ან კოლმეურნეობაში დასაქმებულიყო (Zoidze I. Manvelidze I. 2022. P. 6-7).

როგორც საარქივო დოკუმენტებით დგინდება, რეალურად საბჭოთა პერიოდში ეკომიგრაცია შინაარსობრივად განიხილებოდა შრომითი მიგრაციის კონტექსტში, რამდენადაც სახელმწიფო სტრატეგიიდან გამომდინარე ის ატარებდა შიდა რესპუბლიკურ სასოფლო-სამეურნეო განსახლება-ჩასახლების ხასიათს. გამომდინარე აქედან, ეკომიგრაციის პოლიტიკას ახორციელებდა საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭოს სტრუქტურაში მყოფი უწყება რომელსაც 1967 წლიდან ერქვა შრომითი რესურსების გამოყენების სახელმწიფო კომიტეტი, ხოლო 1979 წლიდან შრომისა და სოციალურ საკითხთა

სახელმწიფო კომიტეტი. ამ ფორმით მან იარსება 1991 წლამდე, ვიდრე შეიქმნებოდა ახალი სტრუქტურა საგანგებო სიტუაციების განყოფილება, რომლის ბაზაზეც 1993 წელს შეიქმნა ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო. 2004 წლიდან სამინისტროს გაუქმების შემდეგ შეიქმნა მიგრაციის, რეპატრიაციისა და ლტოლვილთა საკითხების დეპარტამენტი საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს სტრუქტურაში, რომლის ბაზაზეც 2013 წელს შეიქმნა სსიპ – საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის სააგენტო და სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტო დევნილთა და ეკომიგრანტთა საკითხების მიმართულებით. 2019 წელს მათი გაერთიანების ბაზაზე შეიქმნა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი დევნილთა, ეკომიგრანტთა და საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის სააგენტო (ბრძანება №01-109/ნ. 2019 წლის 31 ოქტომბერი).

ეკომიგრანტთა მიმართულებით სააგენტოს ძირითად ფუნქციად განისაზღვრა შემდეგი: ეკომიგრანტის დაზარალების ფაქტის დადგენა და შესაბამისი დოკუმენტაციის წარმოება; დევნილთა და ეკომიგრანტთა საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფის მიზნით, ყველა სამართლებრივი ქმედების განხორციელება, მათ შორის, კანონმდებლობით დადგენილი წესით უძრავი ქონების შესყიდვა და შესაბამისი დოკუმენტაციის წარმოება; დევნილთა და ეკომიგრანტთა ერთიანი მონაცემთა ბაზ(ებ)ის წარმოება და მისი ადმინისტრირება; საქართველოს კანონმდებლობის, მათ შორის საქართველოს მთავრობის შესაბამისი სამართლებრივი აქტების საფუძველზე, დევნილთა და ეკომიგრანტთა სოციალურ-ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესების ხელშეწყობა საარსებო წყაროების შექმნის გზით; დევნილთა და ეკომიგრანტთა სოციალურ-ეკონომიკური მდგომაროების გაუმჯობესებისა და ინტეგრაციის მიზნით, მიზ-

ნობრივი პროექტების/პროგრამების შემუშავება, განხორციელება და შეფასება. ასევე, პროექტების/პროგრამების განხორციელებისათვის აუცილებელი ფინანსური რესურსების მოძიება და მართვა; დევნილთა და ეკომიგრანტთა საჭიროებებზე მორგებული საარსებო წყაროების პროექტების/პროგრამების შემუშავებაში მონაწილეობა და განხორციელების უზრუნველყოფა; დევნილთა და ეკომიგრანტთა ჩართულობის ხელშეწყობა სახელმწიფო პროგრამებში და მათი ინფორმირება იმ სახელმწიფო დაწესებულებების და საერთაშორისო თუ ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების პროექტებისა და პროგრამების შესახებ, რომლებიც მიზნად ისახავენ საარსებო წყაროების ხელშეწყობას; განათლებისა და გადამზადების კურსებში დევნილთა და ეკომიგრანტთა ჩართულობის ხელშეწყობა (ბრძანება №01-109/ნ. 2019 წლის 31 ოქტომბერი). როგორც აღნიშნული უწყების ხელმძღვანელ პირებთან ინტერვიუს დროს გამოიკვეთა სტრუქტურული ოპტიმიზაცია განპირობებული იყო სახელმწიფოს მხრიდან ეკომიგრაციული პროცესების შესახებ ქმედითი ნაბიჯების გადადგმის აუცილებლობით.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ პირველი ნორმატიული აქტი, რომელიც სტიქიით დაზარალებულთა პრობლემის გადასაჭრელად გამოიცა, იყო საქართველოს პრეზიდენტის 1997 წლის 6 თებერვლის ბრძანებულება #67 ,,1987 წლიდან დაწყებული სტიქიური უბედურებების შედეგად დაზარალებული ოჯახების სოციალური და იურიდიული პრობლემების გადაწყვეტის სახელმწიფო პროგრამის (1998–2005) შესახებ“. აღნიშნულმა ბრძანებულებამ დაამტკიცა 1987 წლის შემდგომ სტიქიით დაზარალებული ოჯახების სოციალურ–სამართლებრივ პრობლემათა გადაჭრის სახელმწიფო პროგრამა და შექმნა მისი რეალიზაციის სახელმწიფო კომისია. ბრძანებულება მიზნად ისახავდა იმ დროისათვის ეკომიგრანტთა აქტუალური

პრობლემების გადაჭრას და ხარვეზების აღმოფხვრას, თუმცა, მისი მიზანი რაიმე ტიპის სისტემური და ზოგადი პრაქტიკის დამკვიდრება არ ყოფილა (სტიქიური მოვლენების შედეგად.... 2013. გვ. 7-8).

2004 წლის ივნისში, პრეზიდენტის ბრძანებულების შესაბამისად, ეთნიკურ ქართველ ეკომიგრანტებსა და მკვიდრ ეთნიკურ სომეხ მოსახლეობას შორის არსებული დაძაბულობის დარეგულირების მიზნით შეიქმნა წალკის, ახალციხისა და ნინოწმინდის რაიონებში მცხოვრები ეკომიგრანტების პროცესების მარეგულირებელი კომისია. კომისიის მიზანი იყო ეკომიგრაციის იურიდიულ ჩარჩოში მოთავსება და განსახლებების მიმართ ახალი მიდგომების შემუშავება, თუმცა, ამ ყოველივეს არანაირი პრაქტიკული გამოხატულება არ მოჰყოლია. 2005 წელს საქართველომ მოახდინა ევროსაბჭოს ჩარჩო კონვენციის რატიფიცირება ეროვნული უმცირესობების დაცვის თაობაზე, სადაც, მე-16 მუხლის თანახმად, იკრძალება ნებისმიერი ქმედება, რომელიც დემოგრაფიულ დისბალანსს გამოიწვევს ეროვნული უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში (სტიქიური მოვლენების შედეგად.... 2013. გვ. 12).

2006 წლის მარტში დაიწყო ახალი სახელმწიფო პროგრამა, რომელიც მიზნად ისახავდა სტიქიური უბედურებების შედეგად დაზარალებული და სახელმწიფოს მხრიდან მყისიერი დახმარების მოლოდინში მყოფი ოჯახების მონაცემთა ბაზის შექმნას. ასევე დაინერგა ეკომიგრანტების საკომპენსაციო დახმარების შეფასების სისტემა, რაც გეოლოგების მიერ მომზადებულ დასკვნებს ეფუძნებოდა შემდეგი შეფასების კრიტერიუმების მიხედვით: 1. დანგრეული სახლი; 2. დაზიანებული სახლი; 3. დაზიანებული სახლი, რომელიც აღდგენას ექვემდებარება; 4. მხოლოდ მიწის ნაკვეთია დაზიანებული სახლის გარშემო. მხოლოდ ის პირები,

ვინც აღნიშნული ჩამონათვალის 1 კატეგორიაში ხვდებოდნენ, ექვემდებორებოდნენ სახელმწიფო განსახლებას (ლაილი ჯ., 2012, 4-5).

2012 წლამდე მიუხედავად ხელისუფლების მიერ გადადგმული გარკვეული ნაბიჯებისა ეკომიგრაციის სფეროში პოზიტიური ცვლილებების მოხდენის თვალსაზრისით, აღნიშნული ძალისხმევები მხოლოდ სპონტანურ ხასიათს ატარებდა და არ მოხდა მათი კომპლექსურ და ფინანსურად კარგად უზრუნველყოფილ სახელმწიფო პოლიტიკაში ინტეგრირება. ამ პერიოდში განსახლების სახელმწიფო პოლიტიკის ერთერთ უმთავრეს ხარვეზს და პრობლემას წარმოადგენდა ადგილმონაცვლეობის (მიმღებ) მუნიციპალიტეტში ახალ გარემოში ინტეგრაციის და გაძლიერების თანმდევი პროგრამების არარსებობაც. 2003-2012 წლებში, როდესაც ეკომიგრანტთა კომპაქტური განსახლების პროცესი აქტიურად მიმდინარეობდა, ადგილობრივ, რეგიონულ ან ეროვნულ დონეზე არ ამოქმედებულა რაიმე სახის პროგრამა უცხო გარემოში მცხოვრები ოჯახების გასაძლიერებლად (ეკომიგრაცია საქართველოში. 2017. ფ. 12).

დღეისათვის საქართველოში ეკომიგრაციის პროცესების ინსტიტუციონალური უზრუნველყოფის მთავარი სახელმწიფო ორგანო არის საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა შრომის, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის სამინისტრო, რომლის ერთ ერთ ფუნქციად გათვალისწინებულია სტიქიური მოვლენების შედეგად იძულებით გადაადგილებული პირების სოციალური და სამართლებრივი დაცვის, მიგრაციის კონტროლისა და განსახლების სფეროში აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების ვალდებულება. სამინისტროს დებულების მიხედვით დევნილთა, ეკომიგრანტთა და რეინტეგრაციის საკითხების მიმართულებით მისი საქმიანობის

სფერო და ამოცანები მოიცავს დევნილთა, სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებულ და გადაადგილებას დაქვემდებარებულ პირთა (შემდგომში – ეკომიგრანტთა) სოციალური დაცვისა და განსახლების სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელების კოორდინაცია; ქვეყნის პოლიტიკური, სოციალურ-ეკონომიკური და დემოგრაფიული მდგომარეობის გათვალისწინებით, დევნილთა და ეკომიგრანტთა საკითხების რეგულირება და საგანგებო სიტუაციებით (სტიქიური უბედურებები, ეპიდემია და სხვ.) გამოწვეული ეკომიგრაციული ნაკადის აღრიცხვა. აღნიშნული სფეროები და ამოცანები მოიცავს ისეთ საკითხებს როგორიცაა: დევნილთა და ეკომიგრანტთა სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის, სტრატეგიული გეგმისა და მექანიზმების შემუშავება; დევნილთა და ეკომიგრანტთა საჭიროებების ანალიზი და მის საფუძველზე სახელმწიფო პროგრამების შემუშავება, სათანადო რეკომენდაციებისა და წინადადებების მომზადება; დევნილთა განსახლების პოლიტიკის შემუშავება და მართვა, მათ შორის, შემუშავებული კრიტერიუმების გათვალისწინებით, დევნილთა ყოფილი კომპაქტური განსახლების ობიექტების დახურვის რიგითობის განსაზღვრა; დევნილთა ყოფილი კომპაქტური განსახლების ობიექტების გამოსყიდვაზე მიზანშეწონილობის განსაზღვრა და მის უზრუნველსაყოფად შესაბამისი წინადადებების მომზადება; ახალაშენებული საცხოვრებელი ფართების დევნილთათვის შესყიდვაზე გადაწყვეტილებების მომზადება; დევნილის გრძელვადიანი საცხოვრებლით უზრუნველყოფის მიზნით, სამშენებლო სამუშაოების განხორციელების მიზანშეწონილობის განსაზღვრა და მის უზრუნვესაყოფად შესაბამისი წინადადებების მომზადება; „სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული და გადაადგილებას დაქვემდებარებული (ეკომიგრანტი) ოჯახების ერთიანი ელექტრონული მონაცემთა ბაზის“ წარმოების წესის თაობაზე შესაბამისი პროექტის/წინადადე-

ბების შემუშავება და მინისტრისათვის დასამტკიცებლად წარდგენა; ეკომიგრანტი ოჯახების განსახლების პოლიტიკის შემუშავება; დევნილთა და ეკომიგრანტთა სფეროში შემუშავებული პოლიტიკის ფარგლებში შესაბამისი მარეგულირებელი აქტების შემუშავება და მათი სრულყოფის მიზნით წინადადებების მომზადება; ეკომიგრანტთა სოციალური დაცვის მიზნით, კანონმდებლობით დადგენილი წესით, შესაბამისი სამართლებრივი აქტების მომზადება; სტიქიური მოვლენებით გამოწვეული ეკომიგრაციული პროცესების ეფექტური მართვის მიზნით, საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა (საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 14 სექტემბერის დადგენილება №473).

აღნიშნული მიზნების განხორციელებისათვის საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში შეიქმნა ახალი სტრუქტურული ერთეული დევნილთა, ეკომიგრანტთა და საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის სააგენტო. მისი მიზანია იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა (შემდგომში - დევნილი) და სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებულ და გადაადგილებას დაქვემდებარებულ პირთა (შემდგომში - ეკომიგრანტი) მიმართ სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელება და მათთვის სოციალურ-ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესების ხელშეწყობა, მათ შორის, საარსებო წყაროების შექმნის გზით (2019 წლის 31 ოქტომბერის ბრძანება №01-109/ნ).

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა მიმართ, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს გარდა, გარკვეული ვალდებულებები აქვთ ადგილობრივ თვითმმართველობებსაც. კერძოდ, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 42–ე მუხლის მე–4 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი მიუთითებს

რწმუნებულის ვალდებულებაზე, პერიოდულად წარუდგინოს გამგებელს (მერს) ინფორმაცია ეკომიგრანტების რაოდენობისა და მათი საყოფაცხოვრებო და სამეურნეო პირობებით უზრუნველყოფის მდგომარეობის შესახებ. თუმცა, კანონი არ ადგენს აღნიშნული ინფორმაციის მიღების მიზანს. ამასთან, არ არის გაწერილი, კონკრეტულად რა ღონისძიებებს ატარებს ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელი ამ ინფორმაციის მიღების შემდგომ. კიდევ ერთი დოკუმენტი, რომელიც ითვალისწინებს გარკვეულ შეღავათებს, არის საქართველოს საგადასახადო კოდექსი. კერძოდ, საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 82–„ე“ მუხლის პირველი ნაწილის „მ“ ქვეპუნქტის თანახმად, საშემოსავლო გადასახადით დაბეგვრისაგან თავისუფლდება მიწისძვრითა და სხვა სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებულთა დაზიანებული ბინების სანაცვლოდ უსასყიდლოდ მიღებული ბინების ღირებულება იმავე დასახლებულ პუნქტში ან ეკომიგრანტებით დასახლებულ სხვა პუნქტში. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს ის ფაქტი, რომ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მონაცემებით, გარდა ე.წ 80–იანი წლების ეკომიგრანტებისა, ეკომიგრანტთა გარკვეულ ნაწილს სახელმწიფოს მიერ გადაცემული სახლები, როგორც წესი, საკუთრებაში არ აქვთ დარეგისტრირებული (ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი).

როგორც საველე კვლევის შედეგები ადასტურებს, საქართველოში 2013 წლამდე არსებული პრაქტიკით, სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული ოჯახების აზრი ნაკლებად მნიშვნელოვანი იყო მათი მომავალი საცხოვრებელი ადგილის შერჩევის დროს. დაზარალებულ ოჯახებს კომპაქტურად ასახლებდნენ სხვადასხვა ტერიტორიაზე, სადაც ისინი სრულიად უცხო და ახალ

გარემოში იწყებდნენ ცხოვრებას. ოჯახების დიდ ნაწილს დღემდე საკუთრებაში არ გააჩნია წლების წინ „გადაცემული“ საცხოვრებელი სახლი და მიწის ნაკვეთი. ამ ყველაფერთან ერთად კი ოჯახებისთვის სახელმწიფოს არასდროს შეუთავაზებია ინტეგრაციისკენ, ადგილზე დამკვიდრებისა და შემოსავლის წყაროების შექმნისკენ მიმართული მიზნობრივი პროგრამები (საველე კვლევის ანგარიში. 2022).

2014 წლამდე პერიოდში განსახლების პროცესს მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში ჰქონდა სამართლებრივი წინაპირობა (ბრძანება, ოქმი, ხელშეკრულება და ა.შ.). ძირითადად განსახლება დოკუმენტურად არ ფორმდებოდა და სხვადასხვა სახელმწიფო დაწესებულება მხოლოდ ოჯახების გადაყვანის მგზავრობისა და ნივთების გადაზიდვის ხარჯებს ანაზღაურებდა. სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული განსახლებას დაქ-ვემდებარებული ოჯახების კომპაქტურად განსახლების პოლიტიკის შედეგად მივიღეთ რამდენიმე მუნიციპალიტეტი, რომელშიც კომპაქტური ჩასახლებების სახით წარმოდგენილია ეკომიგრანტთა სოფლები და უბნები (ეკომიგრაცია საქართველოში, 2017. გ. 11).

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დოკუმენ-ტების კვლევის ანალიზის შედეგად გაირკვა, რომ საქართველოში 76 მუნიციპალიტეტიდან მხოლოდ 21 მუნიციპალიტეტში აღირიცხება სხვადასხვა პერიოდში კომპაქტურად ჩასახლებული ეკომიგრანტი ოჯახები. აქ იგულისხმება ის მუნიციპალიტეტები, სადაც 20 და მეტი ეკომიგრანტი ოჯახია ჩასახლებული და ასევე ის მუნიციპალიტეტებიც, სადაც ეკომიგრანტთა შიდა ადგილ-მონაცვლეობა განხორციელდა. აღნიშნული 21 მუნიციპალიტეტი-დან არცერთში მოქმედებდა ეკომიგრანტთა ინტეგრაციის რაიმე სახის პროგრამა. არ გამოვლენილა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ფარგლებში დაფინანსებული, ინტეგრაციისკენ მიმართული

მოკლევადიანი, ან ერთჯერადი აქტივობაც. განსახლებულთა ინ-ტეგრაციისა და გაძლიერების მიმართულებით ასევე არ მოქ-მედებდა ეროვნული პროგრამა, რასაც ცენტრალური ხელისუფლე-ბის ორგანოები ხსნიან იმით, რომ უკვე განსახლებული სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული ოჯახების ინტეგრაციისა და გაძლიერების საკითხი არ შედის საქართველოში მოქმედი რომელიმე სამთავრობო დაწესებულების უშუალო კომპეტენციაში. საველე კვლევის დროს სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში მცხოვრებ, განსახლებულ ოჯახებთან შეხვედრებისას მრავალი სოციალური ხასიათის პრობლემა გამოიკვეთა და დადასტურდა ფაქტი, რომ ამ ოჯახების ინტეგრაცია არასდროს ყოფილა ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების პრიორიტეტი, რაც სოციალური კონფლიქტების მაპროვოცირებელ ფაქტორად იქცა.

2012 წელს ივანიშვილის ადმინისტრაციის მოსვლის შემდეგ ქვეყანაში ეკომიგრაციის მიმართ მიდგომა შეიცვალა. კერძოდ, უკვე აღარ ხდება სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული ოჯახების კომპაქტური განსახლება. ახალი სისტემა დაზარალებულ ოჯახს შესაძლებლობას აძლევს ისარგებლოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებით გარკვეული ლიმიტის ფარგლებში და მისი სურვილის შესაბამისად შეისყიდოს საცხოვრებელი სახლი შესაბამისად, ამოქმედდა ახალი სამთავრობო პროგრამა, რომელიც სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული და განსახლებას დაქვემდებარებული ოჯახების საცხოვრისით უზრუნველყოფის მხარდაჭერას გულისხმობდა და რადიკალურად განსხვავდებოდა წინა პერიოდის პრაქტიკისგან. თუმცა როგორც კვლევით დგინდება ამ პერიოდში ეკომიგრანტების რეგიონთშორის განსახლება უკვე აღარ ხდება. ადგილი აქვს რეგიონის შიგნით ეკომიგრაციის პროცეს.

თანამედროვე ეტაპზე სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული განსახლებას დაქვემდებარებული ოჯახების საცხოვრებლით უზრუნველყოფის მიზნით, საქართველოში მოქმედებს ორი პროგრამა. ერთ პროგრამას და ერთიან ელექტრონულ ბაზას მართავს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო, ხოლო მეორე, მსგავს პროგრამას ახორციელებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო (ეკომიგრანტი ოჯახების უსაფრთხო....; ეკომიგრანტი ოჯახების საცხოვრებლით უზრუნველყოფა..).

სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებულთა სოციალური დახმარების კუთხით, უნდა აღინიშნოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული როლი და საქმიანობა. ვინაიდან აჭარაში სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებულთა რაოდენობა მაღალია, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლება აქტიურად მუშაობს სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებულთა მხარდაჭერის მიმართულებით. ამ მიზნით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში 2014 წლიდან მოქმედებს სტიქიით დაზარალებულთა საქმეების დეპარტამენტი. 2016 წლიდან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მუნიციპალიტეტებში რეგისტრირებული სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული გადაადგილებას დაქვემდებარებული ოჯახების საცხოვრისით უზრუნველყოფის მიზნით, დამატებით ამოქმედდა სპეციალური პროგრამა - ეკომიგრანტი ოჯახების საცხოვრებლით უზრუნველყოფა, რომელიც მსგავსად ცენტრალური ხელისუფლების პროგრამისა, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მუნიციპალიტეტებში რეგისტრირებულ დაზარალებულს აძლევს

შესაძლებლობას მიიღოს ფინანსური მხარდაჭერა 50 000 ლარის ოდენობით მათ მიერ შერჩეული საცხოვრისის შესაძენად.

უნდა ითქვას რომ 2015 წლიდან მოქმედი ეკომიგრაციის ინ-სტიტუციური უზრუნველყოფის სისტემა უფრო სამართლიანია და მორგებულია დაზარალებულის ინტერესებსა და საჭიროებებზე. საქართველოში დღეისათვის ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე მოქმედებს ორი პროგრამა, ერთი ეს არის ,,ეკომიგრანტი ოჯახების უსაფრთხო გარემოში განსახლება“ ხოლო მეორე პროგრამა არის ,,სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონებების დაკანონება“. პროგრამის - ეკომიგრანტი ოჯახების უსაფრთხო გარემოში განსახლება“, მიხედვით დაზარალებული თავად ირჩევს საცხოვრისს და პროგრამის ფარგლებში მას გა-დაეცემა შესაბამისი თანხა საცხოვრებლის შესასყიდად. საცხოვრებ-ლის შესყიდვის პროცედურა შემდეგია: სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული ოჯახი მიმართავს მუნიციპალიტეტს, რომელიც ორგანიზებას უწევს გეოლოგიის სამსახურის ვიზიტს დაზარალებული ოჯახის საცხოვრებელ ადგილზე. თუკი მომზადდება დასკვნა, რომ დაზარალებული ოჯახი საჭიროებს განსახლებას, მუნიციპალიტეტი ან დაზარალებული ოჯახი შესაბამის განაცხადს უგზავნის საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახ-ლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს, რომელიც დაზარალებულ ოჯახს დაარეგისტრირებს ერთიან ელექტრონულ ბაზაში. ერთიან ელექტრონულ ბაზაში რეგისტრირდება საქართველოში მცხოვრები ყველა ოჯახი, რომელიც განსახლებას საჭიროებს. ერთიან ელექტრონულ ბაზას აქვს ფუნქცია, რეგისტრირებულ ოჯახებს პრიორიტეტულობის მიხედვით მიანიჭოს ქულები, რის საფუძველზეც გამოვლინდება ის ოჯახები, რომლებიც პირველ ეტაპზე უნდა დაფინანსდეს. ასეთ ოჯახებს სამინისტრო აცნობებს

დადგენილი ფორმით, თუ რა სახის პროცედურებისა და ვადების დაცვით აქვთ საცხოვრებელი სახლის შესყიდვის უფლება (ეკომიგრანტი ოჯახების უსაფრთხო....). 2019 წელს აღნიშნული პროგრამით 164, ხოლო 2020 წელს 250 ეკომიგრანტმა ისარგებლა (დევნილთა, ეკომიგრანტთა და საარსებო..., 2019-2020. გვ, 15-20).

ამრიგად, დღეისათვის ხელისუფლება ეკომიგრანტების განსახლების ორგანიზებას სპეციალური სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში უზრუნველყოფს, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სტიქიური მოვლენების შედეგად იძულებით გადაადგილებული პირების ადეკვატური დაცვის რეალიზაციისათვის არსებული სამართლებრივი რეგულაცია ძალიან ზოგადი, მწირი და არადამაკმაყოფილებელია.

დასკვნები

კვლევამ აჩვენა რომ საქართველოში ეკომიგრაციული პროცესების ინსტიტუციონალური უზრუნველყოფის განვითარებამ სხვადასხვა ეტაპი განვლო. ეს ერთის მხრივ გამოწვეული იყო საზოგადოების სოციალურ-ეკონომიკური ფორმაციის ცვლილებით, ხოლო მეორე მხრივ საკუთრივ ეკომიგრაციის პროცესის სახელმწიფო მიზანდასახულობით. ამ კუთხით მნიშვნელოვანია საბჭოთა და პოსტსაბჭოთა პერიოდის შედარება.

კვლევით დადგინდა რომ საბჭოთა პერიოდში ეკომიგრაციამ სამი ეტაპი განვლო. თითოეული ეტაპი სახელმწიფოს მხრიდან ასევე განსხვავებული მიზანდასახულობით ხასიათდებოდა. საბჭოთა პერიოდის პირველი და მეორე ეტაპის ეკომიგრაციულმა პროცესმა შიდა რესპუბლიკური სასოფლო-სამეურნეო განსახლების სახე შეიძინა, რითაც შრომითი მიგრაციის ელფერი შეიძინა. ამ დროს საბჭოთა ხელისუფლებამ გადაჭრა საბჭოთა მეურნეობებსა და კოლმეურნეობებში შრომითი რესურსების დეფიციტის შევსება,

ხოლო მესამე ეტაპზე იმავე საბჭოთა პერიოდში ეკომიგრაციულმა განსახლებამ ასევე ახალი შინაარსი შეიძინა - დაიწყო უმცირესობებით დასახლებულ და სასაზღვრო რეგიონებში ეკომიგრანტების ჩასახლება, რასაც განსაკუთრებული სახელმწიფო მიზანდასახულობა ჰქონდა. ეს მიზანდასახულობა სახელმწიფომ სრულიად შეინარჩუნა საქართველო დამოუკიდებლობის აღდგენის პირველ (90-იანი წლების დასაწყისი) წლებშიც.

აუცილებელია ეკომიგრაციისა და განსახლების მიმართ სახელმწიფოს მიერ სისტემური და გამჭვირვალე მიდგომის ჩამოყალიბება, რისი განხორციელებაც როგორც ცენტრალური მთავრობის, ასევე მუნიციპალური ადმინისტრაციის პრეროგატივა უნდა გახდეს. რაც საშუალებას მისცემს ხელისუფლებას თავიდან აიცილოს სოციალური კონფლიქტები და გრძელვადიან პერსპექტივაში შეამციროს ფინანსური ხარჯები, ხოლო, მეორე მხრივ, ხელი შეუწყოს ეკომიგრაციის ადგილობრივ თემებში ინტეგრაციისა და განვითარების პროცესების წარმართვას.

მიზანშეწონილია მთავრობამ შეიმუშაოს და პრაქტიკაში განახორციელოს სახელმწიფო სტრატეგია ეკოლოგიური მიგრაციის შესახებ. სტრატეგიაში პოლიტიკურ დონეზე განისაზღვროს დროებითი ან მუდმივი განსახლების, შემდგომი ადაპტაცია–ინტეგრაციის და სოციალური პირობებით უზრუნველყოფის მკაფიო მექანიზმები და პროცედურები.

გამოყენებული ლიტერატურა და წყაროები

1. აჭარის ა. რ. ცენტრალური სახელმწიფო არქივი. ფონდი რ-356. ანაწ. 1. საქ. 104.

2. აჭარის ა. რ. ცენტრალური სახელმწიფო არქივი. ფონდი რ-356. ანაწ. 1. საქ. 118.

3. აჭარის ა. რ. ცენტრალური სახელმწიფო არქივი. ფონდი რ-356. ანაწ. 1. საქ. 287.

4. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, https://matsne.gov.ge/ka/document/view/27802?publication=36),

5. გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპები იძულებით გადაადგილების შესახებ, E/NC.4/1998/53/ADD.2

6. გეთიაშვილი რ. (2011). ეკომიგრაცია გამოწვევები და შესაძლებლობები გარემოს დაცვის, ადამიანის უფლებებისა და მიგრაციის კონტექსტში. http://weg.ge/sites/default/files/rezo_getiashvili.pdf

7. დევნილთა, ეკომიგრანტთა და საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის სააგენტოს საქმიანობის ანგარიში და სამომავლო გეგმები, 2019-2020. https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2019/Failebi/Presentation.pdf

8. ეკომიგრაცია საქართველოში, (2017). შემაჯამებელი დოკუმენტი. http://iod.ge/files/Documents/ekoangarishi.pdf

9. ეკომიგრაცია - გამოწვევა საქართველოსთვის, (2012). https://netgazeti.ge/life/12317/

10. ეკომიგრანტი ოჯახების საცხოვრებლით უზრუნველყოფა, http://adjara.gov.ge/uploads/Docs/0079a3c7467c4f22942ffdc747e5.pdf

11. ეკომიგრანტი ოჯახების უსაფრთხო გარემოში განსახლება https://www.moh.gov.ge/ka/702/

12. ვაშაყმაძე ხ. (2015). ეკომიგრაცია ქართულად და უსტატუსო ეკომიგრანტები. https://www.kutaisipost.ge/ka/akhali-ambebi/article/18402-ekomigracia-qarthulad-da-ustatuso-ekomigrantebi

13. მაჭარშვილი ი. (2008). იძულებითი შიდა მიგრაცია საქართველოში პრობლემები და მათი გადაჭრის გზები სოციალური და გარემოსდაცვითი ასპექტები. https://greenalt.org/app/uploads/2021/05/woodservice.pdf

14. საქართველოს უახლესი ისტორიის ცენტრალური არქივი, (შემოკლებით სუიცა). ფონდი 600, ანაწ. 1. საქმ. 2485. ფ. 8ა; 4; 7.

15. საქართველოს უახლესი ისტორიის ცენტრალური არქივი,, ფონდი 600, ანაწ. 1. საქმ. 1836. ფ. 1; 2; 10; 24; 24 ა; 25; 25ა; 26; 26ა; 27; 27 ა; 28;

16. საქართველოს უახლესი ისტორიის ცენტრალური არქივი,, ფონდი 600, ანაწ. 1. საქმ. 2489. ფ. 5; 5ა.

17. სალდაძე ო. მუშკუდიანი ა. (2018). აჭარელი ეკომიგრანტები წალკაში: ინტეგრაციისა და ადაპტაციის სტრატეგიები. სამაგისტრო ნაშრომი. https://www.researchgate.net/publication/333043607_achareli_ekomigrantebi_tsalkashi_integratsiisa_da_adaptatsiis_strategiebi

18. სილაგაძე ს. (2017). კლიმატური ცვლილება და მიგრაცია. http://conferenceconomics.tsu.ge/?mcat=0&cat=arq&leng=ge&adgi=893&title=%E1%83%99%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%9B%E1%83%90%E1%83%A2%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98%20%E1%83%AA%E1%83%95%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%90%20%E1%83%93%E1%83%90%20%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%92%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%90

19. სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული და იძულებით გადაადგილებული პირების/ ეკომიგრანტების

უფლებრივი მდგომარეობა. (2013). სპეციალური ანგარიში. https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019041315541069366.pdf

20. სტიქიური მოვლენების... (2016). სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული და გადაადგილებას დაქვემდებარებული (ეკომიგრანტი) ოჯახები: სახელმწიფო მხარდაჭერა და აღრიცხვა (ანგარიში მოამზადა დემოკრატიის ინსტიტუტმა). ბათუმი, აჭარა, საქართველო.

21. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/1043717?publication=186

22. „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის #34 დადგენილება, https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4325651?publication=0)

23. სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული და იძულებით გადაადგილებული პირების/ ეკომიგრანტების უფლებრივი მდგომარეობა სპეციალური ანგარიში (2013). გვ. 7-8. https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019041315541069366.pdf

24. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 14 სექტემბერის დადგენილება №473. https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4325651?publication=0

25. საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 25 აგვისტო ბრძანებულება №720 საქართველოს პრეზიდენტის ზოგიერთი ბრძანებულების ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/95764?publication=0

26.საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებ ით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილ-თა მინისტრის ბრძანება №779 2013 წლის 13 ნოემბერი სტიქი-

ური მოვლენების შედეგად დაზარალებული და გადაადგილებას დაქვემდებარებული ოჯახების(ეკომიგრანტების) განსახლების პრო ცედურის, განსახლების კრიტერიუმების, ერთიანი ელექტრონული მონაცემთა ბაზის წარმოების წესის დამტკიცებისა და განსახლების ს აკითხების მარეგულირებელი კომისიის შესახებ https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2020/Failebi/Brdzaneba_779_.pdf

https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2020/Failebi/Brdzaneba_01-109.pdf

27. სსიპ დევნილთა, ეკომიგრანტთა და საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის სააგენტოს დირექტორის 18 / დეკემბერი / 2019 წ. ბრძანება საჯარო სამართლის იურიდიული პ ირის - დევნილთა, ეკომიგრანტთა და საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის სააგენტოს სტრუქტურული ქვედა ნაყოფების დებულების და მტკიცების შესახებ. https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2020/Failebi/Struqturuli_debuleba.pdf

28.საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილ თა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2020 წლის 27 იანვარი ბრძანება №01-11/ნ დევნილთა, ეკომიგრან-ტთა და საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის სააგენტოს მი-ერ იძულებით გადაადგილებულ პირთა –დევნილთა და სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებულ და გადაადგილებას დაქვემდ ებარებულ ოჯახთა (ეკომიგრანტთა) სოციალურ-ეკონომიკური ინ-ტეგრაციის მიზნით მათთვის საარსებო წყაროებისხელმისაწვდომო ბის უზრუნველსაყოფად გრანტის გაცემის წესის დამტკიცების შესა ხებ. https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2020/Failebi/Brdzaneba_01-11.pdf

29. სსიპ დევნილთა, ეკომიგრანტთა და საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის სააგენტოს დირექტორის 18 / დეკემბერი / 2019 წ. ბრძანება საჯარო სამართლის იურიდიული პ ირის - დევნილთა, ეკომიგრანტთა და საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის

სააგენტოს სტრუქტურული ქვედა ნაყოფების დებულების და მტკიცების შესახებ. https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2020/Failebi/Struqturuli_debuleba.pdf

30. ტრიერი თ. ტურაშვილი მ. (2007). ეკოლოგიური მიზეზებით ადგილნაცვალ პირთა განსახლება არსებული პრობლემის გადაწყვეტა თუ ახლის შექმნა? ეკომიგრაცია საქართველოში 1981-2006. ECMI-is monografia #6. https://www.files.ethz.ch/isn/39504/monograph_6_geo.pdf

31. ფუტკარაძე თ. (2006). აჭარის მოსახლეობის მიგრაციის ისტორიულ-ეთნოლოგიური პრობლემები. ბათუმი.

32. ფუტკარაძე თ. (2005). ეკოლოგიური მიგრაციები, პროგნოზირება და პერსპექტივები. სტიქია და ეკომიგრან-ტები აჭარაში კონფერენციის მასალები, ბათუმი.

33. ქუქჩიშვილი მ. (2020). აჭარიდან სამცხე-ჯავახეთში გადმოსახლებული ეკომიგრანტები და მათი სამეტყველო კოდები. ქუთაისის საჯარო ბიბლიოთეკის წელიწდეული. file:///F:/Documents/Downloads/3775-Article%20Text-5994-1-10-20220401%20(1).pdf

34. Arango J. (2000). Explaining Migration: A Critical View.Oxford. Blackwell Publishers.

35. Chumburidze M. Ghvinadze N. Gvazava S. Hosner R. Wagner V. Zurabishvili Tamar. (2015). The State of Migration in Georgia Report developed in the framework of the EU-funded Enhancing Georgia's Migration Management (ENIGMMA) project. https://migration.commission.ge/files/enigmma-state-of-migration_e_version.pdf

36. Lyle J. (2012). Resettlement of Ecological Migrants in Georgia: Recent Developments and Trends in Policy, Implementation, and Perceptions. ECMI WORKING PAPER #53 January 2012. https://www.files.ethz.ch/isn/140733/Working_Paper_53_en.pdf

37. Kniveton D. Schmidt-Verkerk K. Smith Ch. Black R. (2008). Climate Change and Migration: Improving Methodologies to Estimate Flows. IOM Migration Research Series (MRS). https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs-33.pdf

38. Massey D.S. Arango J. Hugo G. Kouaouci A. Pellegrino A. Taylor J.E. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal, Population and Development Review, Vol. 19, No. 3, pp. 431-66.

39. Wood W. Zolberg A. Benda P. (2001). Ecomigration: Linkeages between environmental change and migration, in, Global Migrants, Global Refugees: Problems and Solutions, Berghahn Books, New York.

40. Zoidze I. (2022) Manvelidze I., Jackeli L., Lazba N., Tsintsadze I. Stages of Resettlement of Eco-Migrants of Adjara Region and State Strategy (On The Example of Guria Region). International Journal of Innovative Technologies in Social Science . 4(36). P. 6-7. doi: 10.31435/rsglobal_ijitss/30122022/7876 https://rsglobal.pl/index.php/ijitss/article/view/2422/2082

41. 2019 წლის 31 ოქტომბერი ბრძანება №01-109/ნ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – დევნილთა, ეკომიგრანტთა და საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ.

Irakli Manvelidze
Ineza Zoidze
Natalia Lazba

State policy of ecomigration in Georgia

Abstract

The purpose of the study is to evaluate the state policy of eco-migration in Georgia, to show what improvement changes can be considered in the future years in the mentioned direction. To achieve this goal and to study the issue, the institutional approach to the study of migration processes is used. The empirical analysis is based on the information collected as a result of the study of state-archival documents and interviews. The results of the study indicate that the development of the institutional provision of the state policy of eco-migration in Georgia has gone through different stages. At the modern stage, the government has apparently developed an appropriate policy in the direction of eco-migration processes, however, the study showed that it is necessary to establish a systematic and transparent strategy for eco-migration and resettlement by the state, which should be implemented by the central government. , should also become the prerogative of the municipal administration. The paper examines the historical context of the eco-migration state policy, as well as the goals of the eco-migration state policy and the strategy of the state eco-migration policy at the modern stage.