მწვანე ალტერნატივა

ეს საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი ერთ-ერთია მწვანე ალტერნატივას მიერ მომზადებული ანალიტიკური ნაშრომებიდან, რომლებიც ქვეყნის მდგრადი განვითარებისთვის აქტუალურ საკითხებს ეხება. მისი მიზანია წამოწიოს საჯარო პოლიტიკის კონკრეტულ სფეროში გადაუდებლად გადასაჭრელი საკითხები და ხელი შეუწყოს დისკუსიას ქვეყნის მდგრადი ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისა და გარემოსდაცვითი მიზნების ჰარმონიულად მიღწევის გზებზე.

წარმოდგენილი ნარკვევი განკუთვნილია იმ ორგანიზაციებისა და პირებისთვის, რომლებიც იღებენ გადაწყვეტილებებს საქართველოს საჯარო პოლიტიკისა და მმართველობის საკითხებზე. ნაშრომი, ასევე, სასარგებლო იქნება მათთვის, ვინც ცდილობს ზეგავლენა მოახდინოს საქართველოს საჯარო პოლიტიკაზე, მისი გაუმჯობესების მიზნით.

ამნისტია – ჰუმანური აქტი თუ მიწის მიტაცება?

ანოტაცია

ნაშრომში განხილულია საქართველოს პარლამენტის მიერ 2023 წლის 15 ნოემბერს მიღებული კანონი „ამნისტიის შესახებ", რომელიც ორი თვით ადრე, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ინიციატივით იქნა წარდგენილი პარლამენტში. კანონი სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობისგან ათავისუფლებს პირებს, რომლებმაც დანაშაულებრივი გზით დაირეგისტრირეს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთები. სანაცვლოდ, სახელმწიფო ამ პირებს სთავაზობს გარიგებას – სახელმწიფოსთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურებას, მიწის სახელმწიფოს სასარგებლოდ მიტოვების ან კომპენსაციის გადახდის გზით. სტატიის ავტორის აზრით, კანონით დადგენილი ამნისტიის მექანიზმი, რეალურად, სახელმწიფოს მიერ მოქალაქეებისთვის სასოფლო-სამეურნეო მიწის წართმევის სისტემატიზებას და ლეგალიზებას ემსახურება.

ეს ნაშრომი, თავდაპირველად, 2024 წლის 31 იანვარს, გამოაქვეყნა ჰაინრიჰ ბიოლის ფონდის სამხრეთ კავკასიის რეგიონული ბიუროს თბილისის ოფისმა.

ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში, საქართველოში, ისევე როგორც მთელ მსოფლიოში, იზრდება ისეთი ინვესტიციების რაოდენობა და მოცულობა, რომლებიც მიწის (განსაკუთრებით, სასოფლო-სამეურნეო მიწის) დიდ ფართობებს მოითხოვს. მსხვილმასშტაბიანი ინფრასტრუქტურული, მოპოვებითი, ტურიზმის განვითარებაზე მიმართული თუ სხვა სახის პროექტების განხორციელება მოითხოვს დიდი ფართობის მიწას, რომელიც სახელმწიფო, მუნიციპალურ ან კერძო საკუთრებაშია. როგორ ხვდება საქართველო ამ გამოწვევას?

- საქართველოს დღემდე არ აქვს მიწის სახელმწიფო პოლიტიკა, რომელიც მიწას განიხილავდა, როგორც მრავალფუნქციურ რესურსს და ამ ხედვით დაადგენდა მიწის საკუთრების, მიწაზე ხელმისაწვდომობის, მიწის გამოყენებისა და მართვის საკითხებს. საქართველოში მიწის პოლიტიკაზე დისკუსია, ძირითადად, შემოიფარგლება უცხოელთა მიერ სასოფლო-სამეურნეო მიწის საკუთრებაში ქონის შესაძლებლობებზე მსჯელობით და საკითხის საკანონმდებლო რეგულირებით.

- საქართველოს მიწის კანონმდებლობა დღემდე მეტად ფრაგმენტულია. ჯერ კიდევ 1990-იანი წლებიდან, საუბარია ყოვლისმომცველი მიწის კოდექსის მიღების აუცილებლობაზე, თუმცა, დღემდე ეს ვერ მოხერხდა. ამ ფრაგმენტული კანონმდებლობის შესრულებაზეც კი, კონტროლი ძალზე სუსტია.

- მოქალაქეთა მფლობელობაში არსებულ სასოფლო-სამეურნეო მიწებზე საკუთრების უფლების აღიარებისთვის სახელმწიფოს მიერ 2007 წელს შემოთავაზებული ფორმები (მართლზომიერი მფლობელობა, თვითნებური დაკავება)[1] და ინსტიტუციური მექანიზმები[2] არ აძლევს საშუალებას ან ურთულებს მოქალაქეებს მათ მფლობელობაში არსებულ მიწებზე საკუთრების უფლების ლეგალიზებას.

- 1990-იანი წლებიდან დღემდე, საქართველომ მიიღო მსხვილი დონორული დაფინანსება მიწაზე უფლებრივი და საკადასტრო მონაცემების რეგისტრაციის სისტემის მოსაწყობად. ამ სისტემის განვითარების ბოლო ტალღა 2015 წელს მიწაზე საკუთრების რეგისტრაციის ორგვარი – სისტემური და სპორადული – ფორმის შემოღებით დაიწყო[3,4] და დღემდე გრძელდება. რეფორმის საწყის ეტაპზევე,

---

[1] საქართველოს კანონი „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“

[2] დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, 1990-იანი წლების დასაწყისში, საქართველოში დაიწყო სასოფლო-სამეურნეო მიწის რეფორმა, რომელიც ეტაპობრივად, დღემდე გრძელდება. რეფორმის პირველ ეტაპზე სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწების ნაწილი მფლობელობაში (სარგებლობაში) გადაეცა მოსახლეობას, ნაწილი კი, იჯარით გაიცა. მიწის მფლობელობაში გადაცემისას არ დაეთმო სათანადო ყურადღება საკუთრების უფლების ფორმალური აღიარებისა და საკადასტრო მონაცემების აღრიცხვის საკითხს. ამის გამო, მიწის რეფორმის მეორე ეტაპი კონცენტრირებული იყო სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე უფლების ლეგალიზაციის პროცესის სრულყოფასა და დაჩქარებაზე. ამისათვის, 2007 წელს, დადგინდა მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების აღიარების წესები. ახალი მოთხოვნების თანახმად, მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების აღიარების მოთხოვნის უფლება აქვს პირს, რომელიც მიწის ნაკვეთს მართლზომიერად ფლობს, ან პირს, რომელსაც მიწის ნაკვეთი არამართლზომიერად, თვითნებურად აქვს დაკავებული. ორივე შემთხვევისთვის, კანონმდებლობა ადგენს საკუთრების უფლების ლეგალიზების პროცედურებს.

[3] „მიწის რეგისტრაციისა და პილოტურ არეალებში საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2015 წლის 29 ოქტომბრის #106 ბრძანება

არაერთი ანალიტიკოსი, პრაქტიკოსი თუ ორგანიზაცია მოუწოდებდა ხელისუფლებას, თავი შეეკავებინა საკუთრების უფლების სპორადული რეგისტრაციის წახალისებისგან და სანაცვლოდ, უფრო მეტი რესურსი მიწის სისტემურ რეგისტრაციაში ჩაედო[5]. ეს პოზიცია, სამწუხაროდ, არ იქნა გაზიარებული და შედეგად, დღეს, არაერთი მოქალაქის მიწაზე ლეგალურად აღიარებული საკუთრების უფლება სადავოა.

- ბოლო ხელმისაწვდომი ოფიციალური მონაცემებით[6], საქართველოში მიწების მესამედი კვლავ დაურეგისტრირებელია. რეგისტრაციის სისტემის გაუმართაობა და უფლებების აღურიცხველობა ხელისუფლებას უქმნის შესაძლებლობას, მიისაკუთროს დაურეგისტრირებელი მიწის ნაკვეთები, მფლობელების/ მოსარგებლეების თანხმობის მოპოვებისა და კომპენსირების გარეშე (ან არასათანადო კომპენსირებით), რაც, ბუნებრივია, კონფლიქტის საფუძველი ხდება.

- საქართველოში, განვითარების პროექტების გამო მოქალაქეების იძულებითი (ფიზიკური თუ ეკონომიკური) განსახლების 20-ზე მეტი წლის გამოცდილება არსებობს. მიუხედავად ამისა, განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების საკითხები, პრაქტიკულად, დაურეგულირებელია: კანონმდებლობა და ინსტიტუციური მოწყობა ფრაგმენტულია; საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ამა თუ იმ პროექტის დაგეგმვისას განსახლების საჭიროების და ზეგავლენის შეფასებას, ასევე, განსახლებაზე გადაწყვეტილების მიღებისას, პროექტების ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულთა მონაწილეობას. პრაქტიკაში, პროექტების საჭიროებისთვის, სასოფლო-სამეურნეო მიწას ადვილად ეცვლება კატეგორია; არ განიხილება იძულებითი განსახლების თავიდან აცილების შესაძლებლობები; მიწის ექსპროპრიაცია არა განსაკუთრებულ, არამედ ჩვეულ პრაქტიკად განიხილება. განსხვავებული მიდგომები გამოიყენება პროექტებში, სადაც საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები მონაწილეობენ, რადგან ასეთი პროექტები ამ ინსტიტუტების პოლიტიკების შესაბამისად უნდა განხორციელდეს.

ზემოაღწერილ პირობებში, სხვადასხვა სახის მსხვილმასშტაბიანი პროექტების განმახორციელებლებისთვის სახელმწიფო ან მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწების გადაცემის საკითხს ხელისუფლების ორგანოები ერთმანეთთან სწრაფად ათანხმებენ[7]. რაც შეეხება კერძო საკუთრებაში არსებულ ან სარგებლობაში არსებულ მიწებს, თუ მოქალაქეებს ან ადგილობრივ თემებს არ სურთ,

---

[4] საქართველოს კანონი „მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“

[5] ამის შესახებ, იხილეთ: მიწის რეგისტრაციის შესახებ კანონპროექტი ვერ უზრუნველყოფს სრულფასოვანი მიწის რეფორმის განხორციელებას (საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, 2016); მიწის რეგისტრაციის რეფორმის საკანონმდებლო პლატფორმის ანგარიში: დიალოგის პროცესი და შედეგები (აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს პროექტი „მმართველობა განვითარებისათვის“, 2016); სასოფლო-სამეურნეო მიწის რეგისტრაციის რეფორმა საქართველოში და მრგვალი მაგიდა თემაზე „სასოფლო-სამეურნეო მიწის რეგისტრაციის რეფორმა“ (ISET-ის კვლევითი ინსტიტუტი, 2018).

[6] საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო, 2022 წლის 3 იანვარი „მიწის სისტემური რეგისტრაცია მთელი ქვეყნის მასშტაბით დაიწყო!“ [Facebook-ის სტატუსის განახლება]. მოძიებულია: https://bit.ly/3PWVuCI

[7] იხ. მწვანე ალტერნატივა, 2015 წ. დეკემბერი. სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების პრაქტიკა საქართველოში, გვ. 12-13.

დათმონ მიწა პროექტების სასარგებლოდ, ექსპროპრიაციის უფლების[8] გამოყენების გარდა (რომელიც შედარებით ხანგრძლივი პროცედურაა[9]), ხელისუფლება მიწის დასაკუთრებისთვის სხვა გზებსაც მიმართავს.

2008-2012 წლებში სახელმწიფოს მიერ მიწის მიტაცების პრაქტიკა

სულ რაღაც 10-15 წლის წინ, ხელისუფლებაში მყოფი „ნაციონალური მოძრაობის" მთავრობა მოქალაქეებს სხვადასხვა გზით ართმევდა მიწას იმისათვის, რომ შემდგომ ეს მიწა მსხვილი ინფრასტრუქტურული, ენერგეტიკული თუ ტურისტული პროექტის განმახორციელებელი კომპანიებისთვის გადაეცა. არასამთავრობო ორგანიზაციათა კოალიციის[10] მიერ გამოაშკარავებულ და შესწავლილ იქნა 2008-2012 წლებში მიწის საკუთრებისა და სარგებლობის უფლების შელახვის უამრავი შემთხვევა. ასე, მაგალითად:

- მესტიაში[11], ინფრასტრუქტურულმა პროექტებმა (აეროპორტი, სათხილამურე ტრასა და საბაგირო, სასტუმრო) ტრადიციულ საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთები მოიცვა; მიწის მფლობელებს არ მიეცათ საკუთრების უფლების საჯარო რეესტრში რეგისტრაციის შესაძლებლობა; ასევე, არ მოხდა ზიანის კომპენსირება, რის გამოც მოქალაქეებს ხანგრძლივ და ძვირ დავებში მოუწიათ ჩაბმა.

- 2007-2010 წლებში შავი ზღვის სანაპიროზე, აჭარაში, სოფელ გონიოში[12], 271 მოქალაქეს სახელმწიფომ ჯერ დაურეგისტრირა მიწებზე საკუთრების უფლება, შემდგომ კი ჩამოართვა, ყოველგვარი კომპენსაციის გარეშე. სადავო ტერიტორია არაბი ინვესტორების მიერ სარეკრეაციო ინფრასტრუქტურის მოწყობის არეალში მდებარეობდა.

- საირმესა და ბახმაროში[13] დაფიქსირდა ტურისტული და ინფრასტრუქტურული პროექტების დაწყებამდე ცოტა ხნით ადრე ან დაწყებისთანავე, ერთდროულად, რამდენიმე ათეული მოქალაქის მიერ სახელმწიფოს სასარგებლოდ მიწების ჩუქება-

---

[8] ექსპროპრიაცია – სახელმწიფოს უფლება, საზოგადოებრივი სარგებლისთვის, შეიძინოს ქონებაზე საკუთრებისა და სარგებლობის უფლება, უფლების მფლობელის თანხმობის გარეშე.

[9] ექსპროპრიაციის პროცედურების შესახებ, დამატებით იხილეთ: აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის მარეგულირებელი კანონმდებლობა საქართველოში და მისი შესაბამისობა გაერო-ს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის (FAO-ს) სახელმძღვანელო მითითებებთან, მწვანე ალტერნატივა, 2016 წ. ივლისი.

[10] ღია საზოგადოების ფონდი, 2011. საკუთრების უფლების დაცვის ხელშეწყობა ახალ ტურისტულ ზონებში

[11] ასოციაცია მწვანე ალტერნატივა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო და საქართველოს რეგიონული მედიის ასოციაცია, 2011 წ. ივლისი. საკუთრების უფლების დაცვის პრობლემა დაბა მესტიის მაგალითზე.

[12] ასოციაცია მწვანე ალტერნატივა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო და საქართველოს რეგიონული მედიის ასოციაცია, 2011 წ. მარტი. საკუთრების უფლების დაცვის პრობლემა სოფელ გონიოს მაგალითზე.

[13] ასოციაცია მწვანე ალტერნატივა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო და საქართველოს რეგიონული მედიის ასოციაცია, 2012 წ. მარტი. საკუთრების დაუცველი უფლება საქართველოში.

მიტოვების ფაქტები. ვინაიდან ქონების ჩუქების ან მიტოვების შემდგომ მოქალაქეები შემოსავლის მნიშვნელოვანი წყაროს გარეშე რჩებოდნენ, ეს აჩენდა ეჭვს, რომ მოქალაქეები იძულებით ტოვებდნენ/აჩუქებდნენ მიწას სახელმწიფოს სასარგებლოდ.

- ანაკლიასა და გრიგოლეთში[14] მესაკუთრეების მიერ კანონიერად რეგისტრირებული მიწები სახელმწიფოს საკუთრებაში დარეგისტრირდა, მესაკუთრეების ინფორმირების და კომპენსაციის შეთავაზების გარეშე. შემთხვევები ტვირთების გადასაზიდი სატრანსპორტო კვანძის მსხვილი პროექტების არეალში დაფიქსირდა.

„ყველაფერი ახალი, კარგად დავიწყებული ძველია“

საკუთრების უფლების ხელყოფა და ქონების სხვადასხვა გზით წართმევა არამარტო მსხვილი პროექტების საჭიროებისთვის ხდებოდა[15] და სწორედ ამ პრობლემის აღმოფხვრის და დარღვეული უფლებების აღდგენის დაპირებით მოვიდა 2012 წელს ხელისუფლებაში „ქართული ოცნება“. სამწუხაროდ, როგორც ჩანს, „ქართულმა ოცნებამ“, ვითარების გამოსწორების ნაცვლად, წინა ხელისუფლების გაკვალულ გზაზე სიარული არჩია. ბოლო წლებში ცნობილი გახდა არაერთი შემთხვევის შესახებ, სადაც მოქალაქეთა მიმართ გამოყენებული იყო ერთი და იგივე მიდგომა – სახელმწიფო ორგანოები ეჭვქვეშ აყენებენ მოქალაქეთა ლეგალურად აღიარებულ საკუთრების უფლებას მიწაზე და ახდენენ მათ კრიმინალიზებას. ასეთ შემთხვევებს ვხვდებით, მაგალითად:

- რაჭაში, სოფელ შქმერში[16] (ონის მუნიციპალიტეტი), სადაც მანგანუმის მოპოვება იგეგმება; შქმერის ხუთი მცხოვრებლისა და ონის მუნიციპალიტეტის მერიის თანამშრომლების მიმართ სისხლის სამართლის საქმე აღიძრა, იმის გამო, რომ, თითქოს, ადგილობრივებმა უკანონოდ დაირეგისტრირეს სასოფლო-სამეურნეო მიწები.

- ანალოგიურად მოექცნენ რაჭაში, სოფელ უწერაში[17] (ონის მუნიციპალიტეტი) მცხოვრებ 20 ოჯახს; ამ ოჯახების მიერ საჯარო რეესტრში დარეგისტრირებული მამაპაპისეული მიწები, როგორც აღმოჩნდა, იმ ტერიტორიის უშუალო სიახლოვეს მდებარეობს, სადაც რუსეთის ხელისუფლებასთან დაახლოებული ბიზნესმენი მსხვილი სამონადირეო მეურნეობის მოწყობას გეგმავდა.

---

[14] იქვე.

[15] საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, 2013 წ. მაისი. ნებაყოფლობითი ჩუქება თუ სახელმწიფო „რეკეტი“: 2008-2012 წლები.

[16] გელა მთივლიშვილი, გიორგი ბოლქვაძე, 2021 წ. 6 ივლისი. შქმერში მანგანუმის მოპოვება სურთ – გაიზიარებს თუ არა ზემო რაჭა ჭიათურის ბედს. მთის ამბები.

[17] მთის ამბები, 2021 წ. 18 ივლისი. რა კავშირი აქვს უწერაში მიწის ნაკვეთების წართმევის საქმეს ხიდაშელისთვის ტყეების გადაცემასთან. მთის ამბები.

- კურორტ საირმის სიახლოვეს, სოფლებში მამანეთი და უდაბნო[18,19] (ბაღდათის მუნიციპალიტეტი) საქართველოს პროკურატურა მოქალაქეებს საჯარო რეესტრში რეგისტრირებულ მამაპაპისეულ მიწებზე ედავება; პროკურატურა ცდილობს დაამტკიცოს, რომ მოქალაქეებმა მიწა თაღლითურად დაიკანონეს; თავად მოქალაქეები კი ამტკიცებენ, რომ მათ საკურორტო ინფრასტრუქტურის მფლობელის ინტერესების გამო დევნიან.

- დუშეთის მუნიციპალიტეტის სოფელ არახვეთში[20,21,22] პროკურატურამ მოქალაქეები მამაპაპისეული მიწის ნაკვეთების თაღლითურად დაუფლების ბრალდებით დააკავა. სადავო მიწის ნაკვეთები რუსეთთან დამაკავშირებელი ქვეშეთი-კობის გზის მშენებლობის პროექტის არეალში მდებარეობს.

- ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის სოფელ გომისმთაშიც[23,24] მოქალაქეებს პროკურატურა საჯარო რეესტრში რეგისტრირებული მიწების კანონიერებაზე ედავება. გომისმთა, უკანასკნელ წლებში, ტურიზმისა და რეკრეაციის ინფრასტრუქტურის განვითარებით დაინტერესებული პირების ინტერესის ქვეშ მოექცა.

- გომისმთის მსგავსად, საგურამოშიც[25] (სადაც, ბოლო წლებში, ინტენსიური ურბანიზაციის პროცესი მიმდინარეობს) 300-მდე მოქალაქის წინააღმდეგ სისხლის სამართლის საქმეებია აღძრული მიწის კანონდარღვევით დაპატრონების ბრალდებით.

ჩამოთვლილ შემთხვევებს, როგორც ზემოთ ჩანს, აერთიანებს ის, რომ: (ა) სადავო მიწები მდებარეობს სხვადასხვა სახის მსხვილი პროექტის არეალში ან უშუალო სიახლოვეს; (ბ) მოქალაქეებს რეგისტრირებული აქვთ საკუთრების უფლება მიწაზე საჯარო რეესტრში; და (გ) პროკურატურა ბრალს სდებს მოქალაქეებს მიწის უკანონოდ მითვისებაში და მათი სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობის საკითხს აყენებს.

---

[18] ჯაბა ანანიძე, 2022 წ. 30 აპრილი. „მამაპაპისეული მიწის რეგისტრაციისთვის გვიჭერენ“ – 6 ოჯახი კურორტ საირმეს მეზობლად. ბათუმელები.

[19] გიორგი მგელაძე, 2022 წლის 22 ივლისი. დათმე ქონება – მიიღე თავისუფლება – როგორ ართმევს პროკურატურა საირმელებს მიწებს. ჟურნალისტური გამოძიება. რადიო თავისუფლება.

[20] მთის ამბები, 2021 წ. 16 დეკემბერი. ქვეშეთი-კობის გზის ზონაში მიწების თაღლითურად დაუფლების ბრალდებით მოქალაქეები დააკავეს. მთის ამბები.

[21] პუბლიკა, 2023 წ. 23 მაისი. პროტესტი ხადის ხეობაში – მოსახლეობამ გზა გადაკეტა.

[22] მარიამ ბოგვერაძე, 2023 წ. 5 ივლისი. მიწათმესაკუთრეებმა, რომლებსაც პროკურატურა თაღლითობაში ადანაშაულებს, აქცია გამართეს. ნეტგაზეთი.

[23] ფოთელები საკუთარი უფლებებისთვის, 2022 წ. 29 აგვისტო. „გვესაჭიროება ადვოკატი...“ [Facebook-ის სტატუსის განახლება]. მოძიებულია: https://bit.ly/48MGoXU

[24] ჯაბა ანანიძე, 2023 წ. 18 მაისი. „პროკურატურაში ცალ-ცალკე გვიბარებენ“ – რა ხდება გომის მთის მიწებზე. ბათუმელები.

[25] საბა ბუაძე, 2023 წ. 25 მარტი. „"მიწა დაგვირეგისტრირეს, ახლა თაღლითებად გამოგვაცხადეს, 300 პირზე საქმე აღძრეს" – აქცია საგურამოში“. ტელეკომპანია „მთავარი“.

რა თქმა უნდა, არ უნდა გამოირიცხოს, რომ ამ ან სხვა შემთხვევებში, შესაძლოა, მართლაც არსებობდეს მიწის უკანონოდ მითვისების შემთხვევები; თუმცა, შემთხვევების სიხშირე, მასშტაბი და გავრცელების სურათი აჩენს საფუძვლიან ეჭვს იმისა, რომ საქართველოს არაერთ დასახლებაში, ადგილი აქვს მრავალი მოქალაქის მიმართ მიწაზე საკუთრების უფლების (და არაერთი სხვა უფლების) შელახვას, ხელისუფლების მიერ მოქალაქეთა კუთვნილი მიწების წართმევის მცდელობას, სხვა ინტერესების დასაკმაყოფილებლად. ამ ეჭვს ამყარებს ის, რომ, როგორც ზემოთ აღინიშნა, მოქალაქეთა მიმართ მსგავსი მიდგომის გამოყენების პრაქტიკა საქართველოში უკვე არსებობს. ეჭვის საფუძვლიანობა დასტურდება, ასევე, 2023 წლის 11 სექტემბერს, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მიერ მთავრობის სხდომაზე გაკეთებული განცხადებით, რასაც რამდენიმე დღეში, საქართველოს პარლამენტში მთავრობის ინიციატივით კანონპროექტის წარდგენაც მოჰყვა.

პრემიერ-მინისტრმა ირაკლი ღარიბაშვილმა მთავრობის სხდომაზე განაცხადა[26]: „ბევრმა ჩვენმა მოქალაქემ უკანონოდ დაირეგისტრირა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთები და ეს იყო რეალურად ძალიან დიდი პრობლემა. ათეულობით საქმე დევს პროკურატურაში. მიმდინარეობს გამოძიება, ძალიან ბევრი გაუგებრობა მოხდა ამასთან დაკავშირებით. ჩვენ გვქონდა კონსულტაცია პროკურატურასთან და პარლამენტთან და გამოვდივარ ინიციატივით, რომ გამოვაცხადოთ ამნისტია ასეთ საქმეებზე“. ღარიბაშვილის განმარტებით, მოქალაქე გათავისუფლდება სისხლის-სამართლებრივი პასუხისმგებლობისგან, თუ ის, 2024 წლის 1 სექტემბრამდე, სახელმწიფოს სასარგებლოდ მიატოვებს 2023 წლის 1 სექტემბრამდე „დანაშაულებრივი გზით მოპოვებულ“ სასოფლო-სამეურნეო მიწას, ან თუ მიწის მიტოვება შეუძლებელია, სახელმწიფოს გადაუხდის მიწის ნაკვეთის ეკვივალენტურ თანხას.

ამნისტია თუ ზეწოლის იარაღი?

პრემიერ-მინისტრის განცხადებიდან ორ დღეში, მთავრობამ საქართველოს პარლამენტში წარადგინა კანონპროექტი „ამნისტიის შესახებ“. კანონპროექტი, როგორც მანამდე პრემიერ-მინისტრმა აღნიშნა, „მხოლოდ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების დანაშაულებრივი გზით მოპოვების შემთხვევებზე“ გავრცელდა. მთავრობის თანახმად[27], ეს „ერთჯერადი, დროებითი და განსაკუთრებული ღონისძიება“ უნდა გატარებულიყო „ჰუმანიზმის პრინციპიდან გამომდინარე“ და „საზოგადოებრივი საშიშროების ხარისხის გათვალისწინებით“[28].

---

[26] საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის პრესსამსახური, 2023 წ. 11 სექტემბერი. „ირაკლი ღარიბაშვილი – ბევრმა ჩვენმა მოქალაქემ უკანონოდ დაირეგისტრირა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთები და ეს იყო რეალურად ძალიან დიდი პრობლემა – გამოვდივარ ინიციატივით, რომ გამოვაცხადოთ ამნისტია ასეთ საქმეებზე“. საქართველოს მთავრობის სიახლეები.

[27] საქართველოს კანონის პროექტი „ამნისტიის შესახებ“.

[28] „ამნისტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პარლამენტის მიერ მიღებულ ვერსიაში, კანონის პრეამბულაში, მინიშნება „საზოგადოებრივ საშიშროებაზე“ გაქრა და სანაცვლოდ გაჩნდა „დანაშაულის ხასიათი და ბუნება“.

ყურადსაღებია, რომ კანონპროექტზე მუშაობისას მთავრობას არ გაუვლია კონსულტაცია არავისთან, პროკურატურის გარდა[29]. კანონპროექტის განმარტებით ბარათში, მთავრობამ არ განმარტა პრობლემისა და მისი მასშტაბურობის მიზეზები, ასევე, არ დაასახელა შემთხვევების რაოდენობა. კანონპროექტიდან და მისი განმარტებითი ბარათიდან ნათელი გახდა მხოლოდ დარღვევის ხასიათი: საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 180-ე მუხლით (თაღლითობა) ან/და 362-ე (ყალბი დოკუმენტის დამზადება/გამოყენება) მუხლით გათვალისწინებული დანაშაული.

კანონპროექტის წარდგენიდან ორ თვეში, 2023 წლის 15 ნოემბერს, საქართველოს პარლამენტმა, პრაქტიკულად, დებატების გარეშე, სამივე მოსმენით მიიღო კანონპროექტი – დღეს უკვე საქართველოს კანონი „ამნისტიის შესახებ“. პარლამენტის სესიებზე მოსმენებამდე, კანონპროექტმა გაიარა სავალდებულო საკომიტეტო მოსმენები[30], სადაც პარლამენტის წევრებმა გამოთქვეს მოსაზრებები და დაუსვეს კითხვები მთავრობის წარმომადგენელს (საპარლამენტო მდივანს). პარლამენტის კომიტეტებში გამართულ ამ დისკუსიებში გამოიკვეთა შემდეგი:

- ამნისტია ვრცელდება 2023 წლის 1 სექტემბრამდე ჩადენილ დანაშაულებზე. ეს თარიღი დადგინდა იმის გამო, რომ ამ დღეს საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა დააანონსა ინიციატივა[31]. თუკი პირმა ამ თარიღის შემდგომ გაასხვისა სასოფლო-სამეურნეო მიწა, მის მიმართ ამნისტია არ გავრცელდება.

- კანონპროექტით შემოთავაზებული ამნისტიის მოდელი არ არის სტანდარტული ამნისტია. ის მოიცავს გარიგების, შეთანხმების ელემენტებს. ამნისტია არ ხორციელდება უპირობოდ და დამოკიდებულია პირის სურვილზე, ითანამშრომლოს სახელმწიფოსთან და აანაზღაუროს მიწის უკანონოდ დასაკუთრებით სახელმწიფოსთვის მიყენებული ზიანი, მიწის სახელმწიფოსთვის უსასყიდლოდ დაბრუნების ან კომპენსაციის გადახდის გზით.

- ცნობილი გახდა კანონპროექტით მოსაგვარებელი პრობლემის რაოდენობრივი მახასიათებლები: მთავრობის საპარლამენტო მდივნის განმარტებით, სისხლის სამართლის კოდექსის 180-ე მუხლით (თაღლითობა – მართლსაწინააღმდეგო მისაკუთრების მიზნით სხვისი ნივთის დაუფლება ან ქონებრივი უფლების მიღება

---

[29] განმარტებითი ბარათი კანონპროექტზე „ამნისტიის შესახებ“.

[30] იურიდიულ საკითხთა, აგრარულ საკითხთა, ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის, და რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტებში.

[31] ამ თარიღთან დაკავშირებით უნდა ითქვას ისიც, რომ ორი თვით ადრე, 2023 წლის 30 ივნისს, პრემიერ-მინისტრი, პარლამენტისადმი წლიური ანგარიშგებისას, შეეხო ამ საკითხს და აღნიშნა, რომ არსებობს „ათასობით საქმე“ და პროკურატურას აქვს შემდეგი პოზიცია: „თუ გამოიკვეთა და დადასტურდა გამოძიებით, რომ მითვისებულ იქნა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთები,.. ვინც ნებაყოფლობით დააბრუნებს ამ მიწის ნაკვეთებს, მოხდება განრიდება. ...ჩვენ არავის არ დავჩაგრავთ, არავის არაფერს არ წავართმევთ, პირიქით, თუ ვინმეს რამე ეკუთვნის, დავუკანონებთ, თუ არ ეკუთვნის, ვთხოვთ, რომ დააბრუნოს, რომ შემდეგ მოხდეს მშვიდობიანად მორიგება“ (Business Media Georgia, 30.06.2023. ვინც სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ მიწის ნაკვეთს ნებაყოფლობით დააბრუნებს, მოხდება განრიდება – პრემიერი; საქართველოს მთავრობა, 30 ივნისი, 2023, ფეისბუკის სტატუსი: პრემიერ-მინისტრის პასუხები დეპუტატების მიერ დასმულ კითხვებზე, 1.39.26 წთ-დან).

მოტყუებით) ჯარიმის გადახდა დაეკისრა 130-მდე პირს[32]; ხოლო სისხლის სამართლის კოდექსის 362-ე მუხლით (ყალბი დოკუმენტის, ბეჭდის, შტამპის ან ბლანკის დამზადება, გასაღება ან გამოყენება) პატიმრობა აქვს მისჯილი 9 პირს. ამ უკანასკნელთა მიერ, ჯამურად, თაღლითურად დაკავებული სასოფლო-სამეურნეო მიწის ფართობი შეადგენს 240 ჰექტარს. ამ 9 შემთხვევიდან, ორი დაფიქსირდა მცხეთა-მთიანეთის რეგიონში, ორი – კახეთში, დანარჩენი ხუთი კი – თბილისში.

- მიუხედავად იმისა, რომ კომიტეტებში დისკუსიებისას წამოიჭრა საკითხი, პარლამენტს ემსჯელა პრობლემის გამომწვევ მიზეზებზე, სასოფლო-სამეურნეო მიწის რეგისტრაციის პროცესის ნაკლოვანებებსა და პრობლემის წარმოქმნაში საჯარო დაწესებულებებისა და მოხელეების წილ პასუხისმგებლობაზე, კომიტეტებმა ამ საკითხზე მსჯელობას თავი აარიდეს. ერთ-ერთ საკომიტეტო განხილვაზე[33], ოპოზიციონერმა პარლამენტის წევრმა კომიტეტის წევრებს შეახსენა, რომ მოქალაქეთათვის მიწის წასართმევად იმავე მექანიზმს – სახელმწიფოს სასარგებლოდ მიწის მიტოვება – წინა ხელისუფლება იყენებდა. პასუხად, მმართველი პარტიის წარმომადგენლებმა განმარტეს, რომ საკუთრების მიტოვებას[34] – გარიგების ამ ფორმას – რეპუტაცია „ნაციონალური მოძრაობის“ დროს არსებულმა პრაქტიკამ გაურყვნა; ამ არასასურველი ასოციაციის თავიდან ასაცილებლად კი, ტერმინის ჩანაცვლებაზეც შეიძლება იფიქრონ.

საპარლამენტო კომიტეტებში დისკუსიებისას, ასევე, დაისვა კითხვა, რა მიდგომას გამოიყენებს სახელმწიფო უკვე ჩადენილი, მაგრამ ამ დროისთვის გამოუვლენელი დარღვევების შემთხვევაში. მთავრობის წარმომადგენლის განმარტებით[35], ასეთ შემთხვევაში, პირმა თავისი ნებით უნდა აღიაროს დანაშაული – მიატოვოს მიწა სახელმწიფოს სასარგებლოდ და მიმართოს პროკურორს; პროკურორმა კი უნდა გადაწყვიტოს, დაიწყოს პირის სამართლებრივი დევნა, თუ არა. ამ საკითხმა, შემდგომ, ასახვა ჰპოვა კანონპროექტის მეორე მოსმენით მიღებულ ვარიანტში[36]. კერძოდ, კანონპროექტს დაემატა მუხლი (მუხლი 9), რომლის მიხედვით, „ამნისტიის შესახებ“ კანონით დადგენილი მექანიზმი – ამნისტია სახელმწიფოს სასარგებლოდ მიწის მიტოვების

---

[32] მთავრობის საპარლამენტო მდივანმა დაასახელა სისხლის სამართლის კოდექსის 180-ე მუხლით სანქცირებულთა საერთო რაოდენობა – დაახლოებით 1300 საქმე და დაამატა, რომ კონკრეტულად სასოფლო-სამეურნეო მიწასთან დაკავშირებულია თაღლითობის შემთხვევების დაახლოებით 10 პროცენტი.

[33] იხ. საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის 2023 წლის 30 ოქტომბრის სხდომის ვიდეოჩანაწერი: https://youtu.be/FKKsEx-95e4?si=LMRit0nFdCgpdu8X&t=7110

[34] უძრავ ნივთზე საკუთრების მიტოვების საკითხს (ზოგადად, და არა, კონკრეტულად, სახელმწიფოს სასარგებლოდ) არეგულირებს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი (1997). კოდექსის ერთ-ერთი თავი საკუთრების შეძენისა და დაკარგვის საკითხებს ეხება. ამ თავის 184-ე მუხლის (უძრავ ნივთზე საკუთრების უფლების მიტოვება) თანახმად, „უძრავ ნივთზე საკუთრების ან სხვა უფლების მისატოვებლად აუცილებელია უფლებამოსილი პირის განცხადება ამ უფლების მიტოვების შესახებ, და ამ განცხადების რეგისტრაცია საჯარო რეესტრში. განცხადება უნდა ჩაჰბარდეს რეესტრის სამსახურს. მხოლოდ ამის შემდეგ იძენს უფლების მიტოვების განცხადება სავალდებულო ძალას.“.

[35] იხ. საქართველოს პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტის 2023 წლის 11 ოქტომბრის სხდომის ვიდეოჩანაწერი: https://youtu.be/upwlF00D71s?si=7cVz9TnC_N0Qg1jU&t=4047

[36] კანონპროექტის მეორე მოსმენისთვის განსახილველად წარდგენილი და პარლამენტის მიერ მიღებული ვარიანტი, პრაქტიკულად, მთლიანად ეფუძნება იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის მიერ შეთავაზებულ კანონპროექტის ახალ ვერსიას და ამის შესახებ მთავრობის საპარლამენტო მდივანმაც აღნიშნა საკომიტეტო განხილვაზე.

სანაცვლოდ – შეიძლება გამოყენებულ იქნეს კანონის ამოქმედების შემდეგ დაწყებული სისხლის სამართლის საქმეების შემთხვევაშიც.

ამგვარად, „ამნისტიის შესახებ“ კანონით შემოთავაზებული მიდგომა გამოიყენება არა მარტო უკვე დადგენილი/ცნობილი საქმეების შემთხვევაში, არამედ, შესაძლოა, გამოყენებულ იქნეს მომავალშიც, სახელმწიფოსთვის საინტერესო სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთების მესაკუთრეებზე/ მფლობელებზე ზეწოლის საშუალებად.

რა შეგვიძლია გავაკეთოთ დღეიდან?

როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, სახელმწიფოს სასარგებლოდ მიწის და სხვა ქონების იძულებით მიტოვების (ან სახელმწიფოსთვის ჩუქების) უამრავ შემთხვევას ჰქონდა ადგილი „ნაციონალური მოძრაობის“ ხელისუფლებაში ყოფნისას. ამჟამინდელმა ხელისუფლებამ, არათუ დაგმო ასეთი პრაქტიკა, არამედ მოქალაქეთა კრიმინალიზების გზით, იგივე გააგრძელა. ეს, ბუნებრივია, გადაიზარდა კონფლიქტში, რასაც ხელისუფლებამ უპასუხა არა სისტემურ პრობლემებზე მსჯელობით (რომელთა თავიდან აცილება შესაძლებელი იყო[37]) და გამოსავლის ძიებით, არამედ „ამნისტიის შესახებ“ კანონით – თითქოსდა, ჰუმანური აქტით, რომელიც რეალურად, სახელმწიფოს მიერ მოქალაქეებისთვის სასოფლო-სამეურნეო მიწის წართმევის სისტემატიზებას და ლეგალიზებას ემსახურება.

რა შეგვიძლია გავაკეთოთ დღეიდან, არსებული ვითარების გამოსასწორებლად?

უპირველეს ყოვლისა, უნდა შევთანხმდეთ, რომ სახელმწიფოს მიერ სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიტაცების რუტინიზაცია დაუშვებელია. დაუშვებელია, ასევე, მიწის მესაკუთრეთა/მფლობელთა ლეგიტიმური მოთხოვნების ჩასახშობად და დაგეგმილი თუ მიმდინარე საინვესტიციო პროექტების კრიტიკიდან ყურადღების გადასატანად მოქალაქეთა კრიმინალიზება. ასეთი პრაქტიკა, გარდა იმისა, რომ უსამართლოა მოქალაქეების მიმართ, ზრდის დაძაბულობას მთავრობასა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთობაში, და საბოლოოდ, ბუმერანგად დაუბრუნდება თავად ხელისუფლებას და პროექტების განმახორციელებლებს, კონფლიქტებისა და გაძვირებული ან შეჩერებული პროექტების სახით.

უნდა შევთანხმდეთ იმაზეც, რომ სახელმწიფოს ინფრასტრუქტურული პროექტებისთვის დასჭირდება მიწა, რომელიც შესაძლოა, აღმოჩნდეს კერძო საკუთრებაში ან/და სარგებლობაში. იმისათვის, რომ მიწაზე უფლების მოპოვების პროცესი ადამიანის უფლებათა დაცვით წარიმართოს, გადაუდებლად აუცილებელია, არსებობდეს სახელმწიფო

[37] მიწის რეფორმის ბოლო ტალღის საწყის ეტაპზევე, არაერთი ანალიტიკოსი, პრაქტიკოსი თუ ორგანიზაცია მოუწოდებდა ხელისუფლებას, თავი შეეკავებინა საკუთრების უფლების სპორადული რეგისტრაციის წახალისებისგან და სანაცვლოდ, უფრო მეტი რესურსი მიწის სისტემურ რეგისტრაციაში ჩაედო. იხილეთ: მიწის რეგისტრაციის შესახებ კანონპროექტი ვერ უზრუნველყოფს სრულფასოვანი მიწის რეფორმის განხორციელებას (საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, 2016); მიწის რეგისტრაციის რეფორმის საკანონმდებლო პლატფორმის ანგარიში: დიალოგის პროცესი და შედეგები (აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს პროექტი „მმართველობა განვითარებისათვის“, 2016); სასოფლო-სამეურნეო მიწის რეგისტრაციის რეფორმა საქართველოში და მრგვალი მაგიდა თემაზე „სასოფლო-სამეურნეო მიწის რეგისტრაციის რეფორმა“ (ISET-ის კვლევითი ინსტიტუტი, 2018).

პოლიტიკა, ინსტიტუტები და პროცედურები განვითარების პროექტების საჭიროებისთვის იძულებითი განსახლების სფეროში. ამაზე უნდა იზრუნოს საქართველოს პარლამენტმაც და მთავრობამაც. ამ საქმეში, ორივეს შეუძლია მიიღოს დახმარება საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებისგან გამოცდილების გაზიარებისა და საჭირო რესურსების მიღების გზით.

საქართველოს პარლამენტმა უნდა დაუთმოს განსაკუთრებული ყურადღება მიწის რეფორმის განხორციელების პროცესს, სიღრმისეულად შეისწავლოს ხარვეზები და დაინტერესებულ მხარეთა ფართო ჩართულობით, დაადგინოს მათი აღმოფხვრის გზები. ამისათვის, აუცილებელია პარლამენტის საზედამხედველო ინსტრუმენტების გამოყენება, რაც პარლამენტის კომიტეტების სამუშაო ჯგუფებისგან განსხვავებით, უზრუნველყოფს შესწავლის პროცესისა და შედეგების საჯაროობას.

პარლამენტმა, ასევე, მუდმივი მეთვალყურეობა უნდა გაუწიოს „ამნისტიის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული მექანიზმის გამოყენების ყველა შემთხვევას, მოითხოვოს მთავრობისგან ანგარიშგება როგორც უკვე დადგენილ შემთხვევებზე, ისე კანონის ამოქმედების შემდეგ დაწყებულ სისხლის სამართლის საქმეებზე. ანალოგიურად, ამ შემთხვევებს განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაუთმონ სახალხო დამცველმა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმაც.

ავტორი: ქეთი გუჯარაიძე
© მწვანე ალტერნატივა, 2024

მწვანე ალტერნატივა

თბილისი, 0179,
ფალიაშვილის ქ. #39ბ, IV სართული
ტელ.: 222 38 74
GREENALT@GREENALT.ORG
WWW.GREENALT.ORG