



საკუთრების უფლების დაცვის პრობლემა სოფელ გონიოს მახალითვა

ანგარიში მომზადებულია პროექტის
„საკუთრების უფლების დაცვის ხელშეწყობა
ახალ ტურისტულ ზონებში“ ფარგლებში
ოთხი არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ:

- ასოციაცია „მწვანე ალტერნატივა“,
- „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“,
- „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო“
- „საქართველოს რეგიონული მედია ასოციაცია“



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION
ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო

პროექტი მიმდინარეობს ფონდის „ღია საზოგადოება - საქართველო“ ფინანსური მხარდაჭერით, ავტორების მიერ საინფორმაციო მასალაში გამოთქმული მოსაზრება შესაძლოა არ გამოხატავდეს ფონდის „ღია საზოგადოება-საქართველოს“ პოზიციას.

1. პროექტის შესახებ	2
2. წინასიტყვაობა	3
3. საპუბლიკის უფლების ხელყოფის ფაქტები სოფელ გონიოს მაგალითზე	4
გონიოს მოსახლეობისათვის საკუთრების უფლების მინიჭების იურიდიული საფუძველი	5
გონიოს მოსახლეობისათვის საკუთრების უფლების გაუქმების იურიდიული საფუძველი	6
გონიოს საქმის სამართლებრივი შეფასება	7
აღმჭურველი აქტების საკანონმდებლო დაცულობა და მათი გაუქმების სირთულე	9
კომისიის მიერ სამართლებრივი განსაზღვრულობის პრინციპის დარღვევა	9
კომისიის მიერ ზიანის ანაზღაურების უგულებელყოფა	10
ხელვაჩაურის რაიონის საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის ქმედების სისხლის სამართლებრივი შეფასება	10
კომისიის საქმიანობასთან დაკავშირებული პრობლემები	11
4. გონიოს საქმის პოლიტიკური კონტექსტი	13
5. ადგილობრივი მცხოვრებნი უცხოელი ინვესტორის პირისპირ და იძულებითი განსახლება	15
6. ქვეყნის ისტორიული მემკვიდრეობის შენარჩუნება – მიზანი თუ საშუალება	16
7. დასკვნები	17
8. რეკომენდაციები	18

1 პროექტის შესახებ

ბოლო წლებში საქართველოში გახშირდა საკუთრების უფლების შელახვის ფაქტები. მოქალაქეთა საკუთრების უფლების დაცვის კონკრეტული სამართლებრივი რეგულაციების, დაზარალებულთათვის შესაბამისი კომპენსაციის მექანიზმებისა და ზოგადად, განსახლების ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის არქონა, ისევე როგორც მოქალაქეთა მიერ საკუთარი უფლებებისა და მოვალეობების არცოდნა, დაინტერესებულ მხარეებს საშუალებას აძლევს კანონის არასწორი გამოყენებით ან ინტერპრეტაციით შელახონ საკუთრების უფლება.

სწორედ ამიტომ, 2011 წელს ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველოს“ ინიციატივითა და ფინანსური მხარდაჭერით დაიწყო პროექტი „საკუთრების უფლების დაცვის ხელშეწყობა ახალ ტურისტულ ზონებში“. პროექტს ოთხი ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაცია: „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“, „საქართველოს რეგიონალური მედია ასოციაცია“ და ასოციაცია „მწვანე ალტერნატივა“ ახორციელებს.

პროექტის მიზანია საკუთრების უფლების დაცვის ხელშეწყობა ახალ ტურისტულ რეგიონებში (კერძოდ სამეგრელო-ზემო სვანეთსა და აჭარაში); კანონით, კონსტიტუციითა და საერთაშორისო ნორმებით აღიარებული საკუთრების უფლების დაცვის გარანტიების პრაქტიკაში დანერგვის ხელშეწყობა. ასევე, საკუთრების ხელყოფის საფრთხეების შემცირება და უკვე დაზარალებული მოსახლეობისთვის სამართლებრივი დახმარების გაწევა, შესაბამისი მედია კამპანიის წარმოების მეშვეობით საკუთრების დაკანონების და დაცვის საკითხებზე მოქალაქეთა ცნობიერების ამაღლება და განსახლების პოლიტიკის შემუშავების ინიცირება.

2 წინასწარგება

ტურიზმის განვითარება საქართველოს მთავრობის ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტია. ამ მხრივ ბოლო სიახლედ თავისუფალი ტურისტული ზონების ჩამოყალიბებაც შეიძლება ჩაითვალოს. ასევე მეტად აქტიურად მიმდინარეობს მუშაობა ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე.

მსხვილმასშტაბიან ინფრასტრუქტურულ და ტურისტულ პროექტებს დადებით შედეგებთან ერთად, ხშირად ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შელახვის საშიშროება ახლავს თან. იმ ქვეყნებში, რომლებშიც პრიორიტეტი ეკონომიკის სწრაფი განვითარება და რაც შეიძლება მეტი ინვესტიციის მოზიდვაა, როგორც წესი, საინვესტიციო პროექტების განხორციელებისათვის საჭირო პირობები და შესაძლო „ბარიერების“ გადალახვის პროცედურები მაქსიმალურად გამარტივებულია.

მსგავსი პროექტების განხორციელებისას ხშირია საკუთრების უფლების შელახვის ფაქტები. დღესდღეობით პრობლემები საკუთრების უფლების დაცვასთან დაკავშირებით განსაკუთრებით მწვავეა სვანეთში, ასევე ანაკლიაში, გონიოსა და შავი ზღვის მიმდებარე სხვა ტერიტორიებზე.

ე.წ. თავისუფალ ტურისტულ ზონებად გამოცხადებულ ტერიტორიებზე (ანაკლია-ზუგდიდი, ქობულეთი),¹ ტურისტულად მიზიდველ ადგილებში (მესტია, გონიო)² ადგილობრივ მოსახლეობას მასობრივად ჩამოერთვა მიწები, როგორც დაკანონებული, ისე „ტრადიციულ კუთვნილებაში“ მქონე ყოველგვარი კომპენსირებისა და სანაცვლო შეთავაზებების გარეშე,³ რაც საკუთრების უფლების დარღვევასთან ერთად, იძულებითი განსახლების პოლიტიკის არარსებობის კონტექსტშიც შეგვიძლია განვიხილოთ. სამწუხაროა, მაგრამ ფაქტია, რომ დღეს ქვეყანაში არ არსებობს საკუთრების დაცვის ისეთი სამართლებრივი მექანიზმები, რომლებიც, ერთი მხრივ, ეფექტური იქნება მოსახლეობისათვის და, მეორე მხრივ, უზრუნველყოფს ზარალის სამართლიან კომპენსირებას.

წინამდებარე ნაშრომში აღწერილია 2007–2010 წლებში შავი ზღვის სანაპიროზე, სოფელ გონიოს 271 მცხოვრებისათვის საკუთრების აღიარებისა და შემდგომ ჩამორთმევის ფაქტები, რაც ყოველგვარი კომპენსაციის გარეშე მოხდა.

ანგარიშში მოცემულია საკითხის როგორც სამართლებრივი შეფასება, ასევე ქვეყანაში მიმდინარე პროცესებთან მისი კავშირის ანალიზი. ანგარიშის მიზანია საზოგადოების ყურადღების გამახვილება საკუთრების შელახვის ფაქტებზე მათი პრევენციისა და აღმოფხვრისათვის. აგრეთვე, გადანყვეტილების მიმდებარე რეკომენდაციების შეთავაზება მსგავსი საკითხების სისტემური გადანყვეტისთვის.

1 <http://www.economy.ge/?category=4&lang=geo&item=618> <http://www.economy.ge/?category=4&lang=geo&item=527>
<http://www.economy.ge/upload-file/pdf/planshetia.pdf.pdf>

2 <http://www.economy.ge/?category=4&lang=geo&item=258>

3 <http://www.presa.ge/new/?m=society&AID=705>

<http://banksandfinance.ge/business/1935-qobuleti.html><http://www.humanrights.ge/index.php?a=main&pid=12223&lang=geo>

3 საკუთრების უფლების ხელყოფის ფაქტები სოფელ გონიოს მახლობლად

პროექტში მონაწილე ორგანიზაციებმა მუშაობა პირველ რიგში შავი ზღვის სანაპიროზე მდებარე სოფელ გონიოში დაიწყო.⁴ ანგარიში სწორედ ამ სოფლის მახლობლად განხილავს და აანალიზებს საკუთრების უფლების ხელყოფის ფაქტებს. ანგარიში ეყრდნობა პროექტის განმარტებული ორგანიზაციების წარმომადგენლების ვიზიტს სოფელ გონიოში⁵, უშუალო შეხვედრას დაზარალებულ მოსახლეობასთან, სახელმწიფო სტრუქტურებიდან და ადგილობრივი მთავრობიდან მოწოდებულ ინფორმაციას, პროექტის წევრი თუ სხვა ორგანიზაციების შესაბამის კვლევებსა და მედიაში გამოქვეყნებულ ინფორმაციას.

პროექტში მონაწილე ორგანიზაციების მიერ მოკვლეული მასალებით დადგინდა შემდეგი:

2007-2010 წლებში სოფელ გონიოს ადგილობრივ მოსახლეობას ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის გადამწყვეტილებით, საკუთრებაში გადასცა მიწის ნაკვეთები, რომლებიც წლების განმავლობაში ამ მოქალაქეთა მფლობელობაში იყო (იხ. კომისიის საქმიანობის განმარტება გვ.5). მოქალაქეები, კომისიის მიერ გაცემული საკუთრების მოწმობების საფუძველზე, მიწის ნაკვეთების მესაკუთრეებად საჯარო რეესტრში დარეგისტრირდნენ. 2010 წლის 9 ნოემბერს კი №36 საოქმოდ გადამწყვეტილების საფუძველზე ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საკუთრების უფლების აღიარების კომისიამ სოფელ გონიოში მცხოვრებ 271 მოქალაქეს ერთდროულად გაუუქმა მიწის ნაკვეთებზე მის მიერვე გაცემული საკუთრების უფლების მოწმობები, ისე, რომ არ შეუსწავლია ფაქტობრივი გარემოები და არც საკომპენსაციო ღონისძიებები განუხორციელებიათ. თითოეულ შემთხვევაში საკუთრების უფლების გაუქმება, აღნიშნულმა კომისიამ სხვადასხვა სამართლებრივი არგუმენტით დაასაბუთა⁶ (იხ.გვ №5 №6).

2010 წლის ნოემბრიდან გონიოში მცხოვრებ 271 მოქალაქეს ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საკუთრების უფლების აღიარების კომისიებისგან სხვადასხვა პერიოდულობით დაურიგდა შეტყობინებები მათი საკუთრების მოწმობების ბათილად ცნობის შესახებ.

სამწუხაროდ, დაზარალებული მოსახლეობის თითქმის ნახევარს კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება სასამართლოში არ გაუსაჩივრებია. ერთი მხრივ, ეს უსახსრობით, მეორე მხრივ კი, კანონმდებლობით დადგენილი ერთთვიანი გასაჩივრების ვადის არცოდნით იყო გამოწვეული. თუმცა, დაზარალებული მოსახლეობის ნაწილმა დროულად მიმართა სასამართლოს და ამ დროისათვის მიმდინარეობს საქმის განხილვა ქ.ბათუმის საქალაქო სასამართლოში.

პროექტში მონაწილე ორგანიზაციების გონიოს დაზარალებულ მოსახლეობასთან შეხვედრის დროს გაირკვა, რომ ხელისუფლება მათ ჩამორთმეული მიწების სანაცვლად არანაირი სახის კომპენსაციას არ სთავაზობს. მოსახლეობა მზად არის ადგილობრივ ხელისუფლებასთან მოლაპარაკება ანარმოს და

4 შავი ზღვის სანაპიროზე მდებარე სოფელი გონიო ქალაქ ბათუმიდან რამდენიმე კილომეტრის მოშორებით მდებარეობს და ტურიზმის განვითარების სერიოზული პოტენციალი გააჩნია. სოფელ გონიოში, შავი ზღვის სანაპიროზე, მდინარე ჭოროხის შესართავთან, მდებარეობს ისტორიული ციხესიმაგრე გონიოს ციხე აფსაროსი, საქართველოს ისტორიისა და კულტურის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ძეგლი, რომელიც ჯერ რომის იმპერიის, ხოლო შემდეგ ბიზანტიის ერთ-ერთ საყრდენ ციხადელად მოიზარებოდა აღმოსავლეთ შავიზღვისპირეთში. ამასთან ეს ის რეგიონია, სადაც აღმოცენდა კოლხური ბრინჯაოს კულტურა და პირველი ქართული სახელმწიფოებრივი გაერთიანებები. რომაულ-ბიზანტიური წერილობითი ცნობების თანახმად, დაახლოებით იმავე პერიოდში ჩამოყალიბდა აფსაროსი, როგორც დასახლებული პუნქტი. გონიო-აფსაროსის ციხის არქეოლოგიური გათხრები XIX საუკუნის 60-იანი წლებიდან დაიწყო. 1994 წლიდან აქ მიმდინარეობს სისტემატური სამეცნიერო სამუშაოები, ხოლო გონიო-აფსაროსის ციხე მუზეუმ-ნაკრძალადაა გამოცხადებული. 2006 წელს შეიქმნა ე.წ. „გონიო აფსაროსის არქიტექტურულ-არქეოლოგიური კომპლექსის არქეოლოგიური ზონა“.

5 პროექტში „საკუთრების უფლების დაცვის ხელშეწყობა ახალ ტურისტულ ზონებში“ მონაწილე ორგანიზაციების სავსე გასვლა აჭარაში. 17-19 თებერვალი, 2011

6 <http://www.humanrights.ge/index.php?a=main&pid=12804&lang=eng>

გარკვეული კომპენსაციის ან ალტერნატიული ადგილის შეთავაზების შემთხვევაში, ხელისუფლებას მიწები საკუთარი ნებით გადასცეს. თუმცა, როგორც გონიოს ერთ-ერთმა მკვიდრმა განაცხადა, ადგილობრივი ხელისუფლება მათ მხოლოდ „მოთმინებისკენ“ მოუწოდებს და კომპენსაციის არანაირ სქემას არ სთავაზობს.

სოფლის მოსახლეობამ რამდენიმე საპროტესტო გამოსვლა მოაწყო. ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, მათი უფლებებისა და აღნიშნული პრობლემის სრული იგნორირება აღმოჩნდა მთავარი მიზეზი იმისა, რომ ეს ადამიანები სატელევიზიო კამერების წინ გამოჩენას და საკუთარი უკმაყოფილებისა და პროტესტის საჯაროდ დაფიქსირებას აღარ ერიდებიან. მათი გაღიზიანება და უკმაყოფილება, მიწების დაკარგვის საშიშროებასთან ერთად, ხელისუფლების მხრიდან მათი უფლებების სრულ უგულებელყოფას უკავშირდება:

„მთავარია ეს საქმე მოვიდეს კანონმდებლობასთან {შესაბამისობაში} და ჩვენ დაჩაგრულად არ ვიგრძნობთ თავი, თორემ {კომპენსაცია} თუნდაც იყოს ერთი ლარი...როცა გართმევენ შენსას...ან რომ გადაეცა ხელვაჩაურის საკრებულოს სასამართლოში, რომ ძველმა კომისიამ არასწორად მისცა ამ 300 ოჯახს...და სასამართლოს, რომ ემსჯელა, ამდენს არც ვილაპარაკებდით...იმიტომ, რომ მეცოდინებოდა, რომ ეს სასამართლომ გააკეთა...მაგრამ როცა ამას აკეთებს ...საკრებულოს თავმჯდომარე, რომელიც ამბობს რომ ეშლებაო პრეზიდენტსო...ამას ვერ მივიღებთ.“⁷

გონიოს მოსახლეობისათვის საკუთრების უფლების მინიჭების იურიდიული საფუძველი

სოფელ გონიოს მცხოვრებთათვის საკუთრებისა უფლებისა და საჯარო რეესტრში ქონების რეგისტრაციის საფუძველი გახდა 2007 წლის 11 ივლისს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“ და 2007 წლის 15 სექტემბერს გამოცემული საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება N525 „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ და საკუთრების უფლების მონმობის ფორმის დამტკიცების შესახებ“.

მითითებული ნორმატიული აქტები ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს შესაძლებლობას აძლევს გახდნენ სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული იმ მიწის ნაკვეთებისა და მათზე არსებული შენობა-ნაგებობების მესაკუთრეები, რომლებსაც ისინი მართლობიერად ფლობდნენ, სარგებლობდნენ ან თვითნებურად ჰქონდათ დაკავებული. აღნიშნულ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებისა და საკუთრების დამადასტურებელი მონმობების გაცემის უფლება მიენიჭათ საკრებულოებთან შექმნილ კომისიებს.

სწორედ ამ უფლებამოსილების ფარგლებში ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საკუთრების უფლების აღიარების კომისიამ 2007-2010 წლებში (შემთხვევათა 98% 2007-2008 წლებში ფიქსირდება) გონიოში მცხოვრებ მოქალაქეებს საკუთრებაში გადასცა მიწის ის ნაკვეთები, რომლებიც წლების განმავლობაში ამ მოქალაქეთა მფლობელობაში იყო. შემდგომში ბათილად ცნობილი 271 საკუთრების უფლების მონმობიდან 90%-ზე მეტი სწორედ 2008 წლის საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნების წინა პერიოდშია გაცემული. მოქალაქეები კომისიის მიერ გაცემული საკუთრების მონმობების საფუძველზე მიწის ნაკვეთების მესაკუთრეებად საჯარო რეესტრში დარეგისტრირდნენ.

7 აჭარაში საველე გასვლის დროს ადგილობრივ მოსახლეობასთან შეხვედრის აუდიო ჩანაწერი. 18 თებერვალი, 2011

გონიოს მოსახლეობისათვის საკუთრების უფლების გაუქმების იურიდიული საფუძველი

ვითარება მას შემდეგ შეიცვალა, რაც საქართველოს კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის სააგენტოს გენერალურმა დირექტორმა ბატონმა ნიკოლოზ ვაჩიშვილმა 2010 წლის 8 ნოემბერს ხელვაჩაურის საკრებულოს თავმჯდომარეს მისწერა შემდეგი შინაარსის წერილი. „გაცნობებთ, რომ საქართველოს კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის მინისტრისა და საქართველოს ეკონომიკური განვითარების მინისტრის 2006 წლის 17 ივლისის N3/225 /1-1/616 ერთობლივი ბრძანებით, დამტკიცებულია „გონიო აფსაროსის არქიტექტურულ-არქეოლოგიური კომპლექსის არქეოლოგიური ზონა.“

ჩვენი ინფორმაციით, დაცული ტერიტორიის საზღვრებში (არქეოლოგიური დაცვის ზონაში) 2007 წლიდან მიმდინარეობს მიწის ნაკვეთების გასხვისება, რამაც შესაძლოა დაცული ტერიტორიისათვის კანონით დადგენილი რეჟიმის დარღვევა გამოიწვიოს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, გთხოვთ გადახედოთ და შესწავლით იქნას უკვე გასხვისებული ტერიტორიების კანონმდებლობის მოთხოვნებთან შესაბამისობის საკითხი და მიწის ნაკვეთების საკუთრებაში ან/და სარგებლობაში გადაცემისას გათვალისწინებულ იქნას უმნიშვნელოვანესი არქეოლოგიური ობიექტის სტატუსი და მისი დაცვის ზონა.“

ამ წერილის მიღებიდან მეორე დღეს, 2010 წლის 9 ნოემბერს, კომისიამ დაიწყო საქმის „შესწავლა“ და ყველა მათგანი ერთდროულად ცნო ბათილად 2010 წლის 3 დეკემბერს მიღებული №39 საოქმო გადაწყვეტილების საფუძველზე.

ზოგიერთ შემთხვევაში საკუთრების უფლების ბათილობის მიზეზი კანონმდებლობით მოთხოვნილი მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების აღიარებისათვის საჭირო მტკიცებულებების არარსებობაა. სხვა შემთხვევებში მიზეზი ამ ნაკვეთების კულტურული მემკვიდრეობის ზონაში მოქცევა, აგრეთვე, მათი ისეთ საკურორტო ზოლში მოხვედრაა, რომელიც ინფრასტრუქტურის განვითარებისათვის გათვალისწინებული პირობიანი წესების დაცვას საჭიროებს.

ერთ-ერთ საქმეზე, ფაქტობრივი გარემოებების შესწავლისას, კომისია იმასაც კი წერს, რომ მიმდინარე პერიოდისათვის მიწის ნაკვეთი წარმოადგენს დაუმუშავებელ თავისუფალ ტერიტორიას და მდებარეობს სოფელ გონიოს მალღვივ ფერდობზე ე.წ. „შეიხების“ მიერ შექმნილი ტერიტორიების მიმდებარედ, ანუ ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის და მთლიანად რეგიონის საკურორტო ინფრასტრუქტურის განვითარების პერსპექტიულ ზოლში.

სამართლებრივი თვალსაზრისით, საკუთრების უფლების ბათილობას საფუძველად შესაძლებელია დაედოს უკანონოდ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღება ან კანონით გათვალისწინებულ მოთხოვნათა არარსებობა, მაგრამ გაურკვეველია, რას ნიშნავს ე.წ. „შეიხების“ მიერ შექმნილი საკურორტო ინფრასტრუქტურის განვითარების პერსპექტიული ზოლი და რა სამართლებრივი სტატუსით სარგებლობს ის.

8 იხ. თავი ადგილობრივი მცხოვრებლები უცხოელი ინვესტორის პირისპირ და იძულებითი გადასახლება

გონიოს საქმის სამართლებრივი შეფასება

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის მიერ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების გაუქმების ერთ-ერთი მიზეზი მათზე საკუთრების უფლების აღიარებისათვის საჭირო მტკიცებულებების არარსებობაა, რასაც „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების“ შესახებ საქართველოს კანონი პირდაპირ მოითხოვს.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 96-ე მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ადმინისტრაციული წარმოებისას გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადამწყვეტილება ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე მიიღოს. შესაბამისად, საკუთრების უფლების აღიარების კომისია ვალდებული იყო, სრულფასოვნად გამოეკვლია საქმეები და დაედგინა, აკმაყოფილებდა თუ არა მოქალაქის მიერ წარდგენილი საკუთრების უფლების აღიარების განაცხადი და მის მიერ წარდგენილი მტკიცებულებები კანონით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს.

კომისიის მოქმედებიდან ჩანს, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს არ მოუკვლევია ყველა გარემოება, როგორც საკუთრების აღიარების, ასევე მისი ჩამორთმევის შემთხვევაში.

მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების გაუქმების კიდევ ერთი მიზეზი მათი კულტურული მემკვიდრეობის ზონაში მოქცევაა.

საქართველოს კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის მინისტრის 2006 წლის 21 მარტის №3/63 ბრძანების თანახმად, გონიო-აფსაროსის არქიტექტურულ-არქეოლოგიურ კომპლექსს მართლაც მიენიჭა კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლის სტატუსი⁹. ბრძანებაში 2008 წლის 11 ივლისის ცვლილებით ძეგლის ზუსტი საზღვრები დადგინდა, რომლის თანახმად გონიო-აფსაროსის გეოგრაფიული საზღვრები შემოიფარგლა ციხიდან 100 მეტრის რადიუსით.

„ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“ კანონის თანახმად, „საკუთრების უფლების აღიარებას არ ექვემდებარება თვითნებურად დაკავებული სახელმწიფო საკუთრების სასოფლო ან არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, რომელსაც მინიჭებული აქვს ისტორიის, კულტურის, ბუნებისა და საკულტო-რელიგიური ძეგლის სტატუსი.“¹⁰

ამ სამართლებრივი ნორმების ანალიზით შეიძლება დავასკვნათ, რომ საკუთრების უფლების აღიარების კომისიამ თავიდანვე იცოდა, რომ კანონით აკრძალული ჰქონდა გონიო-აფსაროსის ციხესიმაგრის 100 მეტრის რადიუსში მოქცეული მიწების გასხვისება.

უფრო მეტიც, საქართველოს კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ეროვნულმა სააგენტომ კითხვას, არსებობს თუ არა საკუთრების უფლების აღიარების კომისიების ინფორმირების რაიმე მექანიზმი გასახვისებლად აკრძალული ობიექტების შესახებ და ეკისრებათ თუ არა მათ ასეთი ინფორმაციის გადამონების ვალდებულება, შემდეგი პასუხი გასცა (სრული ციტირება):

„კულტურული მემკვიდრეობის დამცავი ზონების დადგენისა და ძეგლის სტატუსის მინიჭების საკითხი რეგულირდება „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“ საქართველოს კანონით, რომლის 34-ე მუხლის

⁹ საქართველოს კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის მინისტრის 2006 წლის 21 მარტის ბრძანება №3/63.

¹⁰ „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის, მე-2 ნაწილის „ვ“ ქვეპუნქტი.

მე-4 პუნქტის თანახმად, „ზოგადი დამცავი ზონები დგინდება ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებთან შეთანხმებით, მინისტრის წარდგინების საფუძველზე საქართველოს მთავრობის განკარგულებით.“

ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობების (რომელთა მიერაც იქმნება საკუთრების უფლების აღიარების კომისიები) ინფორმირება დამცავი ზონების დადგენის თაობაზე, უზრუნველყოფილი იყო დამცავი ზონის პროექტის შედგენის ეტაპზევე.

როგორც აღვნიშნეთ, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ 96-ე მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო, (მ.შ საკუთრების უფლების აღიარების კომისია) ვალდებულია ადმინისტრაციული წარმოებისას გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადაწყვეტილება მიიღოს ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე.“

აღსანიშნავია ისიც, რომ ჩამორთმეული მიწები ხვდება როგორც გონიო-ავსაროსის ციხესიმაგრის 100 მეტრიან რადიუსში, ისე გონიო-ავსაროსის არქიტექტურულ-არქეოლოგიური კომპლექსის არქეოლოგიურ ზონაში,¹¹ რომელიც დაახლოებით 350 ათასამდე მ² მიწის ფართობს მოიცავს.

„კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“ კანონი ერთმანეთისგან განასხვავებს კულტურული ძეგლის სტატუსის მქონე ობიექტსა და არქეოლოგიური დაცვის ზონას. თუ საკუთრების უფლების აღიარების კომისიას ერთ შემთხვევაში პირდაპირ ჰქონდა აკრძალული კულტურული მემკვიდრეობის სტატუსის მქონე ძეგლის გასხვისება, მეორე შემთხვევა არ უკრძალავს მას არქეოლოგიური დაცვის ზონაში მყოფი ტერიტორიის განკარგვას, თუმცა ეს შეთანხმებული უნდა იყოს საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროსთან¹².

მოცემულ შემთხვევაში სახეზეა სამართლებრივი კოლიზია (წინააღმდეგობა). „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“ კანონი ამომწურავად ჩამოთვლის, თუ რა შემთხვევაში ეკრძალება კომისიას სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთების გასხვისება. ეს **კანონი არ კრძალავს არქეოლოგიური დაცვის ზონაში არსებული მიწის ნაკვეთების განკარგვას**, მაგრამ ასეთი ნაკვეთების გასხვისებას სამინისტროსთან შეთანხმების გარეშე „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“ კანონის 32-ე მუხლის პირველი პუნქტი კრძალავს. როგორ უნდა გადაწყდეს წინააღმდეგობა ორ ნორმატიულ აქტს შორის?

ამ საკითხზე მარტივ პასუხს სცემს საქართველოს კანონის „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მე-7 მუხლის მე-8 პუნქტი, რომლის თანახმად **„თანაბარი იურიდიული ძალის მქონე ნორმატიულ აქტებს შორის წინააღმდეგობის შემთხვევაში უპირატესობა ენიჭება უფრო გვიან მიღებულ (გამოცემულ) ნორმატიულ აქტს.“** ანუ ზემოაღნიშნული კანონებიდან უპირატესობა უნდა მიენიჭოს „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“ კანონს, რომელიც არ კრძალავს არქეოლოგიური დაცვის ზონაში მიწის ნაკვეთების განკარგვას, რადგან იგი უფრო ახალია.¹³

11 საქართველოს კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის მინისტრისა და საქართველოს ეკონომიკური განვითარების მინისტრის 200 6 წლის 17 ივლისის ერთობლივი ბრძანება № 3/225-N1-1/616.

12 „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 32-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად.

13 მისი მიღების თარიღი 2007 წლის 11 ივლისია, ხოლო „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“ კანონი 2007 წლის 08 მაისს არის მიღებული.

სრულიად გაუგებარია საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის მიერ მიწების ჩამორთმევის დასაბუთება იმით, რომ მიწის ნაკვეთები წარმოადგენს დაუმუშავებელ თავისუფალ ტერიტორიას, რომელიც მდებარეობს სოფელ გონიოს მალლივ ფერდობზე, ე.წ. „შეიხების“ მიერ შექმნილ და ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის და მთლიანად რეგიონის საკურორტო ინფრასტრუქტურის განვითარების ზოლში ან ისეთ საკურორტო ზოლში, რომელიც საჭიროებს ინფრასტრუქტურის განვითარებისთვის გათვალისწინებული პირობიანი წესების დაცვას.

აღმჭურველი აქტების საკანონმდებლო დაცულობა და მათი გაუქმების სირთულე

საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის მიერ მიღებული ყველა ადმინისტრაციული აქტი (მიწის ნაკვეთების საკუთრებაში გადაცემის შესახებ) თავისი ბუნებით აღმჭურველი (საკუთრების უფლების მიმნიჭებელი) ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტია. ეს იმას ნიშნავს, რომ მათი სამართლებრივი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ასეთი აქტები კანონით უფრო დაცულია. მათი გაუქმება (ბათილად ცნობა), თუნდაც კანონსაწინააღმდეგობის შემთხვევაში, მხოლოდ ცალკეულ, გამონაკლის შემთხვევებშია დასაშვები. ასეთ გამონაკლისს კანონი უშვებს მაშინ, როდესაც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არსებითად არღვევს სახელმწიფო, საზოგადოებრივ ან სხვა პირის კანონიერ უფლებებს ან ინტერესებს.¹⁴

აღნიშნულიდან გამომდინარე ჩნდება კითხვა, თუ რამდენად არღვევს კომისიის გადაწყვეტილებების ძალაში დატოვება სახელმწიფო, საზოგადოებრივ ან სხვა პირის კანონიერ უფლებებს და ინტერესს.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 53-ე მუხლის თანახმად, არსებითი ინტერესის არსებობისა და მისი დარღვევის დასაბუთების ვალდებულება ეკისრება სწორედ ადმინისტრაციულ ორგანოს. კომისიამ კი მოცემულ შემთხვევაში თავის გადაწყვეტილებაში ვერ დაასაბუთა, თუ რაში მდგომარეობდა ეს ინტერესი. არცერთ დოკუმენტში მითითებული არ არის, სახელმწიფოს რა არსებითი ინტერესი აქვს, რომელიც თავისი წონითა და მნიშვნელობით უფრო მეტია, ვიდრე ამავე სახელმწიფოს კონსტიტუციით გარანტირებული საკუთრების უფლება.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 60¹ მუხლის მე-5 ნაწილი გვეუბნება: „დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობა არსებობს იმ შემთხვევაში, თუ მან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე განახორციელა იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედება და უკანონო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობით მას მიაღგება ზიანი.“

სადავო ვერ გახდება ის, რომ გონიოს მოსახლეობას ჰქონდა კომისიის მიერ გაცემული აქტებისადმი კანონიერი ნდობა, რადგან მათ მიღებული საკუთრების მონმობების საფუძველზე განახორციელეს ისეთი იურიდიული მნიშვნელობის ქმედებები, როგორცაა საჯარო რეესტრში საკუთრების უფლების რეგისტრაცია, სხვადასხვა ტიპის მშენებლობები.

კომისიის მიერ სამართლებრივი განსაზღვრულობის პრინციპის დარღვევა

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევაში და განსაკუთრებული პირობების არსებობისას არის დასაშვები. ეს შეზღუდვა სტაბილურობას უზრუნველყოფს და განამტკიცებს მოქალაქეთა ნდობას ადმინისტრაციული ორგანოებისადმი.

14 საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-60¹ მუხლის მე-5 ნაწილი.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო თავის გადანყვეტილებებში მიუთითებს, რომ კანონის უზენაესობის ფუნდამენტურ ასპექტს სამართლებრივი განსაზღვრულობის პრინციპი წარმოადგენს. ეს პრინციპი მოითხოვს, რომ სასამართლოების და სხვა ორგანოების გადანყვეტილებები, რომელთაც პირისთვის რაიმე სამართლებრივი შედეგის მოტანა შეუძლია, არ შეიძლება მუდმივად გახდეს გადასინჯვის საგანი. არც ერთ მხარეს არ უნდა მიეცეს შესაძლებლობა, მოითხოვოს კანონიერ ძალაში შესული გადანყვეტილების გადასინჯვა, არ უნდა მოხდეს საკითხის ხელმეორედ განხილვა და საქმეზე ახალი გადანყვეტილების მიღება.

მოცემულ საქმეში სამართლებრივი განსაზღვრულობის პრინციპი დაირღვა იმდენად, რამდენადაც ხელვაჩაურის რაიონის საკუთრების უფლების აღიარების კომისიამ მის მიერვე მიღებული გადანყვეტილებები ბათილად სცნო სათანადო სამართლებრივი დასაბუთების გარეშე და არ იმსჯელა ინტერესების ბალანსზე (იხ. ზემოაღნიშნული მსჯელობა გვ.7).

კომისიის მიერ ზიანის ანაზღაურების უზღუდავყოფა

ჩვენ უკვე ვისაუბრეთ იმაზე, რომ მოქალაქეებს კომისიის მიერ გამოცემული აღმჭურველი აქტისადმი ჰქონდათ კანონიერი ნდობა. კომისიამ ბათილად სცნო ეს აქტები და მიუხედავად იმისა, რომ კანონი იმპერატიულად მოითხოვს მხარისათვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურებას, კომისიას ამ საკითხზე არაფერი უთქვამს. ზიანი კი ამ მოქალაქეებმა მართლაც მიიღეს მინიმუმ იმ თანხების სახით, რაც მათ საკუთრების უფლების აღიარების საფასურად და შემდეგ საკუთრების მონაპოვის საჯარო რეესტრში დარეგისტრირებისას გადაიხადეს.

მინის ნაკვეთების საკუთრებაში დარეგისტრირების შემდეგ ზოგიერთმა მოქალაქემ სახლიც კი გაყიდა იმ იმედით, რომ ახალს ააშენებდა და ტურისტებს უმასპინძლებდა. ზოგმა მინის ნაკვეთი გაყიდა, ხოლო ახალმა მესაკუთრეებმა სახლები ააშენეს, რომლებიც არქიტექტურის სამსახურის მოთხოვნით დემონტაჟს დაექვემდებარა. აქედან გამომდინარე, უდავოა ის გარემოება, რომ მათ ზიანი მიაღდათ.

ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, საკუთრების უფლების აღიარების კომისიას თუნდაც კანონიერადაც რომ გაეუქმებინა საკუთრების მონაპოვები, მოქალაქეებს მაინც უნდა აუნაზღაურდეთ ამ ქმედებით მიყენებული ზიანი, რადგან ეს უფლება უზრუნველყოფილია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-60¹ მუხლის მე-6 ნაწილით, რომლის თანახმად „თუ აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც არღვევს სახელმწიფო, საზოგადოებრივ ან სხვა პირის კანონიერ უფლებებს ან კანონიერ ინტერესებს, ბათილად იქნა ცნობილი, ამ მუხლის მე-5 ნაწილით გათვალისწინებული გარემოების არსებობისას (კანონიერი ნდობა) დაინტერესებულ მხარეს, კერძო და საჯარო ინტერესების ურთიერთგანონასწორების საფუძველზე უნდა აუნაზღაურდეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობით მიყენებული ქონებრივი ზიანი.“

ხელვაჩაურის რაიონის საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის ქმედების სისხლის სამართლებრივი შეფასება

თუ კომისიის 2010 წლის 3 დეკემბრის გადანყვეტილებას დაუფჯერებთ, იმავე კომისიის წევრებმა 271 შემთხვევაში უკანონოდ გაასხვისეს არსებითი სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის მქონე მინის ნაკვეთები, რაც მთლიანობაში დაახლოებით ნახევარ მილიონ კვადრატულ მეტრ მინის ნაკვეთს მოიცავს. შესაბამისად, კომისიის წევრების ქმედება საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის რამდენიმე მუხლით შეიძლება დაკვალიფიცირდეს, კერძოდ:

სისხლის სამართლის კოდექსის 333-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად „**მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება, რამაც ფიზიკური ან იურიდიული პირის უფლების, საზოგადოების ან სახელმწიფოს კანონიერი ინტერესის არსებითი დარღვევა გამოიწვია, ისჯება ჯარიმით ან თავისუფლების აღკვეთით ვადით სამ წლამდე, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ვადით სამ წლამდე**“.

იმავე კოდექსის 342-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად „**სამსახურებრივი გულგრილობა, ესე იგი მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ თავისი სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობა ან არაჯეროვნად შესრულება მისდამი დაუდევარი დამოკიდებულების გამო, რამაც ფიზიკური ან იურიდიული პირის უფლების, საზოგადოების ან სახელმწიფოს კანონიერი ინტერესების არსებითი დარღვევა გამოიწვია, -ისჯება ჯარიმით ან თავისუფლების აღკვეთით ვადით სამ წლამდე**.“

თუ კომისიის წევრებმა თავის დროზე მართლაც უკანონოდ გაასხვისეს ზემოაღნიშნული მიწის ნაკვეთები, მათი ქმედება სრულად შეიცავს სისხლის სამართლის კოდექსის 333-ე და 342-ე მუხლების ნიშნებს. უფრო მეტიც, 333-ე ან 342-ე მუხლიდან ნებისმიერის დამტკიცების შემთხვევაში, კომისიის წევრების ქმედება შესაძლოა დაკვალიფიცირდეს დანაშაულთა ერთობლიობით (271 შემთხვევა). სისხლის სამართლის კოდექსის 16-ე მუხლის თანახმად: „**დანაშაულთა ერთობლიობა ნიშნავს ამ კოდექსის მუხლით ან მუხლის ნაწილით გათვალისწინებული ორი ან მეტი ქმედების ჩადენას, რომელთაგან პირი არც ერთისთვის არ ყოფილა მსჯავრდებული**“. შესაბამისად, თუ საკუთრების ერთი უკანონო მონაწილის გაცემა დანაშაულია, თითოეული მონაწილის გაცემა შესაძლოა განხილულ იქნას დანაშაულის ერთ ეპიზოდად. სასჯელის დანიშვნის დროს კი, სისხლის სამართლის კოდექსის 59-ე მუხლის თანახმად, დანაშაულის ყველა ეპიზოდისთვის სასჯელი ცალცალკე უნდა დაინიშნოს და საბოლოოდ შეიკრიბოს. სწორედ სასჯელის დაანგარიშების ეს თანამედროვე წესი დაედო საფუძვლად საქართველოს სასამართლოების მიერ გამოტანილ არაერთ განაჩენს.

ზემოაღნიშნულის შემდეგ ადვილი წარმოსადგენია, თუ რა სიმძიმის დანაშაულზეა საუბარი და რა სიმძიმის სასჯელი ელოდებათ კომისიის წევრებს, თუ ნულოვანი ტოლერანტობის პრინციპი მათზეც გავრცელდება და 271-დან თითოეული შემთხვევა შეიკრიბება. აქვე გასათვალისწინებელია ის სამწუხარო გარემოებაც, რომ გონიოს საქმე მხოლოდ ერთი ნაწილია ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის არაერთი გადაწყვეტილებისა, რომლებითაც ეს კომისია ასე ხელაღებით აუქმებს მის მიერვე გაცემულ საკუთრების უფლების მონაწილებს. მიუხედავად ამისა, დღემდე არ დამდგარა ხელვაჩაურის რაიონის საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის თავმჯდომარისა და წევრების პასუხისმგებლობის საკითხი.

კომისიის საქმიანობასთან დაკავშირებული პრობლემები

მიწის ლეგალიზების კუთხით ქვეყანაში შექმნილი პრობლემები შეიძლება რამდენიმე ნაწილად დაიყოს. პრობლემების ერთი ნაწილი მდგომარეობს იმაში, რომ არ არსებობს მუნიციპალიტეტებში შექმნილი საკუთრების უფლების აღიარების კომისიების საქმიანობის კონტროლის მექანიზმი. ისინი ანგარიშვალდებულნი არიან მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე, რომელთა შემადგენლობაში უმეტესწილად თავად ამ ორგანოს თანამშრომლები შედიან (ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის მიერ გონიოში მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების ბათილად ცნობის დროს სხდომის 7-წევრიანი შემადგენლობიდან ოთხი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს თანამშრომელი იყო).

პრობლემას წარმოადგენს აგრეთვე კომისიების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების ხშირი და ხელაღებული გადასინჯვის მექანიზმი. თუ კომისია უკანონოდ გასცემს მიწას, რის შედეგადაც ზარალდება

რიგითი მოქალაქე, მას არ უნდა უწევდეს მიყენებული ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნა სასამართლოს გზით. კანონი პირდაპირ უნდა ითვალისწინებდეს ზემოხსენებული გარემოებების დადგომის შემთხვევაში ზიანის ანაზღაურების მექანიზმს ან/და ასეთი გადანაცვეტილებები არ უნდა იყოს მუდმივი გადასინჯვის საგანი, თუ ის განსაკუთრებით არ აზარალებს დაინტერესებულ მხარეს (ამ შემთხვევაში იგულისხმება სახელმწიფო ინტერესები).

4 ბონიოს საქმის პოლიტიკური კონტექსტი

გონიოს მცხოვრებთა პრობლემა არ არის განყენებული, ქვეყანაში განვითარებულ სოციო-ეკონომიკურ და უპირველეს ყოვლისა პოლიტიკური პროცესებისგან გამიჯნული პრობლემა.

ყურადსაღებია, რომ საკუთრების უფლების დარღვევა არ არის ახალი პრობლემა საქართველოსთვის. 2008 წლის თებერვალში ადამიანთა უფლებების დაცვის ცენტრმა გამოაქვეყნა ანგარიში „დიდი გამოსახლება“¹⁵. საია-ს 2007 წლის კვლევის მონაცემებით,¹⁶ 2004 წლიდან საქართველოს ხელისუფლება უხეშად არღვევს მოქალაქეების საკუთრების უფლებას, უკანონოდ ხდება მოსახლეობის საკუთრებაში არსებული შენობა-ნაგებობების დემონტაჟი და დაზარალებულ მოქალაქეებს არ სთავაზობენ არც კომპენსაციას და არც ალტერნატიულ ფართებს. ამასთან, მართალია საქართველოს კონსტიტუცია არის საკუთრების გარანტორი, მაგრამ ხელისუფლება პერმანენტულად გადახედავს საკუთრების ფლობის ლეგალურ საფუძველებს, რის შედეგადაც 2004–2007 წლებში ათასობით ადამიანის საკუთრების უფლება დაირღვა, მათ შორის შენობა-ნაგებობების დემონტაჟის, ქონების გაყიდვის, ჩამორთმევის და ა.შ. სახით.

2007 წლის 11 ივლისს პარლამენტმა მიიღო კანონი „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“¹⁷. კანონით მიწის ნაკვეთების თვითნებურად დაკავების შემთხვევაში საკუთრების უფლების აღიარება თეორიულად შესაძლებელია, თუმცა აღსრულების რთული მექანიზმის, წარსადგენი დოკუმენტაციის მოპოვების სირთულისა და დაწესებული მაღალი გადასახადის გამო საკუთრების უფლების აღიარება პრაქტიკულად შეუძლებელი ხდებოდა თვითნებურად დაკავების შემთხვევაში.

2007 წლის 7 ნოემბრის მოვლენებმა რადიკალურად შეცვალა ქვეყანაში მდგომარეობა. 2008 წლის 5 იანვარს დაინიშნა რიგგარეშე საპრეზიდენტო არჩევნები, ხოლო 2008 წლის გაზაფხულზე რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნები. ამის პარალელურად, საქართველოს ხელისუფლებამ დაიწყო ფართომასშტაბიანი აქტიური სარეკლამო კამპანია („რაც შენია, შენია“), რომლის მიზანი იყო კერძო პირებისთვის მათ საკუთრებაში არსებული მიწისა და უძრავი ქონების რეგისტრაციის გაადვილება, იმ შემთხვევებშიც კი, როდესაც მფლობელს არ შეეძლო წარედგინა ლეგალობის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია.

ნიშანდობლივია, რომ სწორედ ამ პერიოდში (2007 წლის დეკემბერი) საკუთრების უფლების აღიარების კანონში შევიდა ცვლილებები, რომლებმაც საგრძნობლად გაამარტივა ზემოთ აღნიშნული კანონი და პროცედურა. კერძოდ, მიწის ნაკვეთის თვითნებურად დაკავების ფაქტის დადასტურების საკმარის მტკიცებულებად ჩაითვალა მოწმეთა ჩვენება, შემცირდა და ზოგ შემთხვევაში საერთოდ გაუქმდა რეგისტრაციის საფასური და ა.შ.

მიწის და საკუთრების ლეგალიზაციის პრობლემებით დაღლილი ათასობით ადამიანი ინტენსიურად მიმართავდა საკრებულოებთან შექმნილ საკუთრების უფლების აღიარების კომისიებს. იგივე მდგომარეობა გრძელდებოდა 2008 წლის მაისში საპარლამენტო არჩევნების ჩატარებამდე.

წარმოუდგენელია, მაგრამ ფაქტია, რომ 2008 წლის საპარლამენტო არჩევნების დასრულების შემდეგ,

15 <http://chechenrefugees.info/admin/editor/uploads/files/reports/didi%20gamosaxleba.pdf>

16 საია, „საკუთრების უფლება საქართველოში“, თბილისი, 2007 წელი

17 კანონს თან ახლდა საკმაოდ დიდი ნუსხა ქონებისა, რომელზეც საკუთრების უფლების ან საკუთრების შექმნის საფუძველის გაუქმების შესახებ მიმდინარეობს სასამართლო დავა ან ადმინისტრაციული წარმოება ქვეყნის მასშტაბით. http://www.parliament.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=435&info_id=16558

საკუთრების უფლების აღიარების კანონში შეტანილი ცვლილებებით კვლავ გამკაცრდა საკუთრების უფლების აღიარების შესაძლებლობა, კვლავ გაიზარდა დანესებული საფასურის ოდენობაც. 2008 წლის დეკემბერში კანონში შევიდა ცვლილება, რომლის თანახმადაც დაკანონდება მხოლოდ ის მიწები, რომლებზეც იქნება რაიმე სახის შენობა-ნაგებობა. ამასთან, უკვე შემოდგომაზე მთელ რიგ რეგიონებში მოხდა კომისიების მუშაობის შეჩერება¹⁸, ხოლო კანონის უკანასკნელი ცვლილებების თანახმად იურიდიული პირები კარგავენ საკუთრების უფლების მოთხოვნის უფლებას 2012 წლიდან.

თუმცა, ყველაზე სამწუხარო ის გარემოება იყო, რომ კომისიებმა ძალიან ბევრ შემთხვევაში ბათილად ცნეს მათ მიერვე გაცემული საკუთრების მოწმობები. 2008 წლის არჩევნების შემდეგ, პრესაში მრავალი სტატია დაიბეჭდა იმის შესახებ, თუ როგორ მოხდა უფლებააღიარებული საკუთრების ჩამორთმევა¹⁹ ეკონომიკის სამინისტროს მიერ ამ საკუთრების პრივატიზაცია²⁰ და ა.შ. პრობლემები შეექმნა არა მხოლოდ რეგიონის, არამედ თბილისის მოსახლეობასაც.²¹

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია არაერთ ადამიანს ეხმარება საკუთრების აღიარების პროცესში და წარმოადგენს დაზარალებულებს სხვადასხვა ინსტანციის სასამართლოებში. თუმცა მთელ რიგ შემთხვევებში მოსამართლეების გადაწყვეტილება არ უზრუნველყოფს მოსახლეობის ინტერესების დაცვას, ხოლო უზენაესი სასამართლო მსგავს საკითხებზე საკასაციო საჩივრებს დაუშვებლად ცნობს, ვინაიდან უკვე დადგენილი ერთგვაროვანი პრაქტიკის თანახმად, ასეთი საქმეები „მნიშვნელოვანი არ არის სამართლის განვითარებისა და ერთგვაროვანი სასამართლო პრაქტიკის ჩამოყალიბებისათვის.“²²

18 კახეთში საკუთრების უფლების აღიარების კომისიებმა მუშაობამ შეწყვიტეს: <http://commerciant.ge/index.php?pg=nt&id=2491&ct=4>

19 ქონებაჩამორთმეული მოხუცი პრეზიდენტს დახმარებისთვის მიმართავს, <http://medianews.ge/index.php/ka/content/7372/>

20 რაც შენია, შენია, <http://old.kvirispalitra.ge/archive/2008/21-2008/htm/politika%20da%20sazogadoeba-2.htm>

21 დაბა წყნეთში 80-დე ოჯახს, 20 წლის წინ შესყიდულ კოტეჯებს ართმევენ, <http://versia.ge/index.php/ekonomika/286--80-20-.html>

22 საქართველოს უზენაესი სასამართლოს განჩინება, საქმე №ბს-990-963 (კ-10), 2010 წლის 13 ოქტომბერი

5 ადგილობრივი მსხოვრები უსხოელი ინვესტორის პირისპირ და იძულებითი განსახლება

გონიოში 271 მოქალაქისათვის 2007-2010 წლებში საჩუქრად გადაცემული და დაკანონებული მიწების უკან ჩამორთმევა იძულებითი გადასახლების²³ ერთ-ერთი ტიპიური მაგალითია. მართალია ჯერჯერობით პირდაპირ არ არის გაცხადებული, რომ ჩამორთმეული მიწები ტურისტული ინფრასტრუქტურის განვითარების მიზნით იქნება გამოყენებული, მაგრამ ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საკუთრების უფლების აღიარების კომისიამ მიწების ჩამორთმევის ერთ-ერთ მიზეზად ტერიტორიის საკურორტო ზონაში მოქცევა დაასახელა, რადგან საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის N655 ბრძანებულების თანახმად გონიო შესულია საკურორტო ადგილების ნუსხაში.²⁴ თუმცა, მოგვიანებით ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ ეს ფაქტი უარყო და დაადასტურა, რომ გონიო-აფსაროსის მიმდებარე ტერიტორია არც თავისუფალ ტურისტულ ზონად და არც საკურორტო ზონად არ არის გამოცხადებული.²⁵

აღნიშნულ ისტორიაში ე.წ. „შეიხები“ ფიგურირებენ. ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საოქმო გადაწყვეტილებაში პირდაპირ წერია, რომ ჩამორთმეული მიწები „დაუმუშავებელ თავისუფალ ტერიტორიას წარმოადგენს და მდებარეობს სოფელ გონიოს მალღვივ ფერდობზე, ე.წ. შეიხების მიერ შექმნილი ტერიტორიის მიმდებარედ“.²⁶ ადგილობრივებიც ამტკიცებენ, რომ ხელისუფლებამ მათთვის ჩამორთმეული მიწები არაბ ინვესტორებს გადასცა – ნაწილი ტერიტორიისა უკვე დაკანონებულია, ხოლო დარჩენილი ნაწილის დასაკუთრებას სწორედ ახლა ცდილობენ.

ჟურნალისტებთან საუბარში, საკუთრების აღიარების კომისიის თავჯდომარემ დაადასტურა, რომ მიწის გარკვეული ნაკვეთები ე.წ. „შეიხების“ მიერ ნამდვილად არის შექმნილი.²⁷ თუმცა, ზუსტად არ არის ცნობილი კონკრეტულად ვინ არიან ხსენებული „შეიხები“ და რა მიზნით მოხდა მათ მიერ მიწების შესყიდვა.

გაზეთის „ბიზნესი და ფინანსები“ თანახმად, აჭარაში აქამდე განხორციელებული არაბული ინვესტიციები შეიხ ნაჰაირ მაბარაქ ალ ნაჰაინის სახელს უკავშირდება, რომელსაც 2010 წელს 45 წლიანი სარგებლობის უფლებით საკუთრებაში ბათუმის სანაპიროზე არსებული ყოფილი „ბუნგალოების“ ტერიტორია გადაეცა, სადაც დიდი გასართობი კომპლექსის მშენებლობა იგეგმება.²⁸

23 როგორც უკვე აღვნიშნეთ, გადასახლებაში იგულისხმება არა მხოლოდ საცხოვრებელი ადგილის იძულებითი შეცვლა, არამედ ბუნებრივ თუ სხვა ტიპის რესურსებთან ხელმისაწვდომობის იძულებითი შეზღუდვაც (თუმცა გონიოს შემთხვევაში, ერთ-ერთი მოქალაქისათვის ჩამორთმეული მიწა ერთადერთი საცხოვრებელი ადგილიც იყო).

24 ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის 03.09.2010 წლის № 27 საოქმო გადაწყვეტილება.

25 საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს წერილი № 08/4021. 04/03/2011

26 ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის 03.09.2010 წლის № 27 საოქმო გადაწყვეტილება

27 <http://banksandfinance.ge/society/2254-gonio.html>

28 <http://banksandfinance.ge/society/2254-gonio.html>

6 ქვეყნის ისტორიული მემკვიდრეობის შენარჩუნება – მიზანი თუ საშუალება

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საკუთრების აღიარების კომისიამ მიწების ჩამორთმევის საოქმო გადაწყვეტილებაში ერთ-ერთ არგუმენტად მოიყვანა, „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების ნების“ მიერ „ისტორიის, კულტურის, ბუნებისა და საკულტო-რელიგიურ ძეგლებზე“ საკუთრების უფლების აღიარების შეზღუდვა.²⁹ ამ არგუმენტთან დაკავშირებით ბევრი წინააღმდეგობა და კითხვის ნიშანია.

სამართლებრივ პრობლემებთან ერთად, ქვეყანაში ორმაგი სტანდარტების დამკვიდრების ტენდენციაც იკვეთება. მაშინ როდესაც, გონიოს შემთხვევაში კულტურის ძეგლის სტატუსი და დაცული ტერიტორიის ზონაში მოხვედრა საკმარისი საფუძველი გახდა იმისათვის, რომ ადგილობრივებისათვის კუთვნილი მიწები ჩამოერთმიათ, ქობულეთის თავისუფალ ტურისტულ ზონაში მოხვედრილ „ფიჭვნარის“ დაცულ ტერიტორიას, სადაც ანტიკური ხანის ნაქალაქარია აღმოჩენილი დაცული ტერიტორიის სტატუსი გაუუქმდა, რითაც ტურისტული ინფრასტრუქტურის, კერძოდ სასტუმროების მშენებლობას აღნიშნულ ტერიტორიაზე ყველანაირი სამართლებრივი ბარიერი მოეხსნა.³⁰ ფიჭვნარის ტერიტორიაზე, 12 წლის განმავლობაში ოქსფორდის უნივერსიტეტისა და ბათუმის არქეოლოგიის მუზეუმის ხელმძღვანელობით ქართულ-ბრიტანული არქეოლოგიური ჯგუფი მუშაობდა³¹. ჯგუფმა ამ წლების განმავლობაში მნიშვნელოვანი არქეოლოგიური აღმოჩენები გააკეთა და 2011 წლის აგვისტოსათვის ტერიტორიის გარკვეულ ნაწილზე სამუშაოების დასრულებასაც გეგმავდა.

აღსანიშნავია, რომ ზემოთ მოყვანილ არცერთ გადაწყვეტილებაში ადგილობრივი მოსახლეობა და მათი ინტერესები არ არის გათვალისწინებული და უბრალოდ მოხსენიებულიც კი. გონიოს შემთხვევაში ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესები კულტურის, ძეგლის დაცვის და საკურორტო ზონის განვითარების იდეას ეწინააღმდეგება, ქობულეთის შემთხვევაში არქეოლოგიური ზონის დაცვა კი პირიქით, ახალი ტურისტული ინფრასტრუქტურის განვითარების იდეის მსხვერპლი აღმოჩნდა.

29 ამონარიდი ხელვაჩაურის მინიციპალიტეტის საკრებულოს საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის 2010 წლის 8 ოქტომბრის №31 საოქმო გადაწყვეტილებიდან (გვ.№4)

30 <http://banksandfinance/business/1935-qobuleti.html>; <http://netgazeti.ge/GE/33/Life/3195/მთავრობა-არქეოლოგების-მოთხოვნას-არ-ითვალისწინებს>. <http://commerciant.ge/index.php?pg=nt&id=20602&ct=17>

31 <http://users.ox.ac.uk/~pichvnr/Home%20page.htm>

2008 წლიდან ხელვაჩაურის რაიონის საკუთრების უფლების აღიარების კომისია პერიოდულად აუქმებდა მოქალაქეებზე მის მიერვე გაცემულ საკუთრების მონმობებს, რამაც ასეული ადგილობრივი ოჯახი დააზარალა. პროექტის ფარგლებში მოკვლევულ მასალებზე დაყრდნობით დადასტურებით შეიძლება ითქვას, რომ გონიოს შემთხვევაში მინიმუმ 271 მოქალაქისათვის როგორც საკუთრების უფლების მონმობის გაცემის, ასევე მისი გაუქმების მომენტში არაერთ კანონდარღვევას ქონდა ადგილი.

კომისიამ სრულიად უგულებელყო ჩამორთმეული მიწების სანაცვლოდ რაიმე სახის კომპენსაციის (ფულადი, სანაცვლო მიწის ნაკვეთი) გაცემის ვალდებულება. შედეგად, კომისიის გადაწყვეტილებებმა მნიშვნელოვანი ზიანი მიაყენა 271 მინათმესაკუთრეს და მათ ოჯახებს. ბევრი მათგანი დარჩა როგორც ერთადერთი საარსებო წყაროს, ისე საცხოვრებელის გარეშე.

ტურიზმის განვითარების სხვა პერსპექტიულ და ინვესტორებისათვის მიმზიდველ ადგილებს შორის, გონიოს შემთხვევა არის ერთ-ერთი თვალსაჩინო მაგალითი იმისა, თუ როგორ ეწირება ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესები ინფრასტრუქტურული თუ ტურისტული განვითარების პროექტს. გარდა იმისა, რომ ადგილობრივი მოსახლეობა ზარალდება, განვითარების პროექტის განხორციელებასაც სერიოზული საფრთხე ექმნება – იზრდება უკმაყოფილო ადამიანთა ჯგუფი, რომელიც, როგორც წესი, პროექტის წარმატებულად განხორციელებას უქმნის საფრთხეს.

საკუთრების უფლების დაცვის სუსტი საკანონმდებლო მექანიზმი, რასაც ემატება სასამართლო დამოუკიდებლობის არასათანადო ხარისხი და ქვეყანაში განსახლების პოლიტიკის არქონა, საკმაოდ ამცირებს დაზარალებული მოქალაქეების შესაძლებლობებს დაიცვან საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული საკუთრების უფლებები.

სამწუხარო ფაქტია, მაგრამ რიგგარეშე საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნების წინ ხელისუფლების მიერ წამოწყებულმა კამპანიამ „რაც შენია შენია“, რომელიც მიწის დაკანონების სიადვილის და ამ მიწის სარგებლობით მოტანილი სიკეთეების თვალსაზრისით გამორჩეული უნდა ყოფილიყო, ვერ გამართლა. გონიოს შემთხვევაში ეს პროგრამა მინათმესაკუთრებისათვის რაიმე სიკეთის მომტანი ვერ აღმოჩნდა, ხოლო მათი ძალისხმევა, კანონის შესაბამისად ემოქმედათ და ათწლეულების განმავლობაში მათ მიერ გამოყენებული მიწები კანონიერად დაერეგისტრირებინათ, უმრავლეს შემთხვევაში მხოლოდ ზარალის მომტანი აღმოჩნდა.

8 რეკომენდაციები

გონიოს შემთხვევის შესწავლის შედეგად გამოიკვეთა მთელი რიგი ღონისძიებების გატარების აუცილებლობა, რომელთა შორის არის:

▶ საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადება, მიღება და პრაქტიკაში გატარება.

საკუთრების უფლება საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებაა, თუმცა მოქმედი კანონმდებლობა სათანადოდ ვერ აწესებს ამ უფლებათა დაცვის გარანტიებს. იმისათვის, რომ საკუთრების უფლება სრულად იყოს დაცული, აუცილებელია საკანონმდებლო დონეზე დაწესდეს საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების გადასინჯვის ხანდაზმულობის ვადები, ხოლო გაცემული საკუთრების მონმობის შემდგომში გაუქმების შემთხვევაში, იმავე გადაწყვეტილებაში უნდა მიეთითოს ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება და ამ ვალდებულების შესრულების ვადები.

▶ მოქალაქეებისათვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურება.

გონიოში მცხოვრებ იმ მოქალაქებს, რომლებსაც საკუთრების უფლების აღიარების კომისიამ გაუუქმა საკუთრების მონმობები, უნდა აუნაზღაურდეთ ამ საკუთრების სარგებლობისას განეული ხარჯები, როგორც მინიმუმ საკუთრების უფლების აღიარებისა და რეგისტრაციისათვის განეული ფინანსური დანახარჯების გამო.

▶ საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენება.

ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საქმიანობის შესწავლის და ანალიზის შედეგები ეჭვის ქვეშ აყენებს მოქმედი საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის წევრთა კვალიფიკაციას. მათი უკანონო ქმედების შედეგად მნიშვნელოვანი ზიანი მიაღდა როგორც სახელმწიფო, ისე ფიზიკურ პირთა ინტერესებს.

ა) უნდა დადგეს კომისიის წევრთა პასუხისმგებლობის საკითხი. საკუთრების აღიარების მონმობების გაუქმების ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი იყო აღიარების დროისათვის შესაბამის უწყებებთან შეუთანხმებლობა, რაც თავად კომისიის ვალდებულება იყო. შესაბამისად, სწორედ კომისიის არაკომპეტენტურობის გამო დადგა დღევანდელი შედეგი. აგრეთვე,

ბ) კომისიის წევრთა შემადგენლობის დამტკიცებამდე უნდა შემონმდეს მათი კვალიფიკაციის დონე, რათა დადგინდეს, აკმაყოფილებს თუ არა წარდგენილი კანდიდატის ცოდნა და გამოცდილება თანამდებობის დასაკავებლად საჭირო მოთხოვნებს.

▶ განსახლების პოლიტიკის შეფუძავების ინიცირება

დაიწყოს მუშაობა გადასახლების/განსახლების პოლიტიკის შემუშავების მიმართულებით, რომელიც გახდება ინფრასტრუქტურული და ტურისტული პროექტების განხორციელებისას ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების და უფლებების დამცავი ეფექტური მექანიზმი.

თუ განვითარების პროექტების განხორციელებისას ადგილობრივი მოსახლეობის გადასახლება გარდაუვალია, განსახლების პროცესი საწყის ეტაპზევე დეტალურად უნდა დაიგეგმოს და შემდგომ მუდმივად უნდა მიმდინარეობდეს მისი მონიტორინგი.