

მოქალაქეთა ქონებრივი უფლებების შეფასება საქართველოში



2013 წლის სექტემბერი



წინამდებარე გამოცემა მომზადებულია „ლანდესას“ მიერ აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) „მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობის და სამართლებრივი გაძლიერების“ პროექტისთვის (JILEP), რომელიც დაფინანსებულია შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს მიერ (USAID).

მოქალაქეთა ქონებრივი უფლებების შეფასება საქართველოში



ავტორები:

ლენარდ როლფსი, უმცროსი, ლანდესას იურისტი და კონსულტანტი

მელანი გრაუტი, ლანდესას იურისტი და მიწის მფლობელობის საკითხთა სპეციალისტი

წინამდებარე გამოცემა მომზადებულია „ლანდესას“ მიერ აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის „მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობის და სამართლებრივი გაძლიერების“ პროექტისთვის, რომელიც დაფინანსებულია შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს მიერ. გამოცემის მომზადება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის სულგრძელი მხარდაჭერით და შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მეშვეობით. შინაარსზე პასუხისმგებელია ლანდესა და ის შესაძლოა არ ასახავდეს USAID-ის, აშშ-ს მთავრობის, EWMI-ის ან JILEP-ის მოსაზრებებს.

მოკლე შინაარსი	i
შესავალი	1
კერძო საკუთრების სურათი საქართველოში	2
ინსტიტუციური გარემო	5
1. საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო.....	5
2. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო და სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო	6
3. სასამართლო სისტემა	7
4. მუნიციპალური ხელისუფლება და მიწაზე უფლებების აღიარების ადგილობრივი კომისიები	8
მოქალაქეების ქონებრივ უფლებებთან დაკავშირებული სამართლებრივი და სხვა მარეგულირებელი აქტები.....	9
1. მოქალაქის ქონებრივი უფლების ზოგადად აღიარება.....	9
2. მოქალაქის საკუთრების უფლების აღიარება პრივატიზაციის პოსტ-საბჭოთა პერიოდში შეძენილ მიწაზე	10
3. საკუთრების უფლების გადაცემა	11
4. საკუთრების უფლების მიტოვება.....	13
5. სახელმწიფოს მიერ ქონების ჩამორთმევა	13
6. ქონების რეგისტრაცია და საკუთრების უფლების დოკუმენტირება	15
7. საკუთრებასთან დაკავშირებული დავების განხილვა სასამართლოში	17
პრობლემის აღწერილობა	18
1. ექსპროპრიაციის კანონის გამოყენება	19
2. იძულებითი ჩუქება და მიტოვება.....	20
3. მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების ადგილობრივი კომისიების მიერ სტანდარტების არათანმიმდევრული გამოყენება	22
4. საკუთრების რეგისტრაციის სისტემა	26
5. სასამართლო სისტემა და პრაქტიკა.....	33
6. ქალთა საკუთრების უფლების დაცულობის შეფასება	38
7. იძულებითი განსახლება.....	42
დასკვნების შეჯამება	42
რეკომენდაციები.....	45
1. რეკომენდაციები სახელმწიფოს მიერ კერძო საკუთრების დაუფლებასთან დაკავშირებით	45
2. რეკომენდაციები მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების ადგილობრივ კომისიებთან დაკავშირებით	47
3. რეკომენდაციები საჯარო რეესტრში ქონების რეგისტრაციასთან დაკავშირებით.....	48
4. რეკომენდაციები სასამართლოს პრაქტიკის თაობაზე ქონებრივ უფლებებთან დაკავშირებულ საქმეებზე.....	50
5. რეკომენდაციები ქონებრივი უფლებების სფეროში ქალებისა და მამაკაცების თანასწორობასთან დაკავშირებით	51
6. რეკომენდაციები იძულებით განსახლებასთან დაკავშირებით	53
დასკვნა	54
დანართი	55

მოკლე შინაარსი

ამ გამოცემის მომზადება გადაწყდა მას შემდეგ, რაც შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტში გამოითქვა წუხილი იმის გამო, რომ საქართველოს მთავრობა არღვევდა საკუთარი მოქალაქეების უფლებებს უძრავ ქონებაზე. ამ მოსაზრების შეფასების მიზნით წინამდებარე გამოცემის ავტორებმა შეისწავლეს 21 სასამართლო საქმე, რომლებიც დაკავშირებული იყო მოქალაქეებთან, უძრავ ქონებასთან და სახელმწიფოსთან, გაეცნენ სასამართლოს მასალებს და სხვა ორგანიზაციების მიერ მომზადებულ კვლევებს, გააანალიზეს ყველა შესაბამისი კანონი და კანონქვემდებარე აქტი და ესაუბრნენ არასამთავრობო ორგანიზაციებს, უფასო იურიდიული დახმარების აღვოკატებს, კერძო აღვოკატებს, მოსამართლეებს და შესაბამისი საჯარო დაწესებულებების თანამდებობის პირებს. ამ ანგარიშში მოცემული დასკვნები და რეკომენდაციები ეყრდნობა ზემოაღნიშნული გზით მოპოვებულ ფაქტებსა და ანალიზს.

ამ ანგარიშის ძირითად ნაწილს წარმოადგენს „პრობლემის აღწერილობა“, სადაც მიმოხილულია შემოთქმებები იმასთან დაკავშირებით, ახდენს თუ არა და როგორ ახდენს საქართველოს მოქალაქეების ქონებრივ უფლებებზე უარყოფით გავლენას მთავრობის მიერ მიწის შეძენა, უძრავი ქონების რეგისტრაციის სისტემის ფუნქციონირება და სასამართლო სისტემის მუშაობა. გარდა ამისა, პრობლემის აღწერილობაში მიმოხილულია ქალთა საკუთრების უფლების დაცულობის საკითხი. ძირითადი დასკვნები ასეთია:

- უძრავი ქონების ექსპროპრიაციის (სასყიდლიანი ჩამორთმევის) მარეგულირებელი კანონმდებლობა, ზოგადად, კარგია, მაგრამ რთულია იმის დადგენა, თუ რამდენად სათანადოდ ხდება მისი პრაქტიკაში გამოყენება;
- ზოგიერთ შემთხვევაში ხელისუფლება აიძულებდა მოქალაქეებს მათ საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების სახელმწიფოსთვის ჩუქებას ან სახელმწიფოს სასარგებლოდ მიგოვებას, მაგრამ არსებული ინფორმაცია არ იძლევა იმის საშუალებას, საბოლოოდ დავასკვნათ, ეს პრობლემა არის თუ არა სისტემური ხასიათის;
- იმ უძრავი ქონების დიდი ნაწილი, რომელიც პრივატიზებული იქნა და რომელიც დარეგისტრირდა 1992 – 2007 წლების პრივატიზების პერიოდში, არ არის რეგისტრირებულად აღიარებული საქართველოს დღეს მოქმედ

მარეგისტრირებელ სისტემაში, რომელსაც საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო აწარმოებს. ეს კი აღნიშნული ქონების მესაკუთრეების უფლებებს საფრთხის ქვეშ აყენებს;

- მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების ადგილობრივი კომისიები განიხილავენ განაცხადებს იმ უძრავის ქონების პრივატიზების თაობაზე, რომელიც არის განმცხადებლის მფლობელობაში, მაგრამ რომელთან დაკავშირებითაც განმცხადებელს არ გააჩნია უფლების დამდგენი დოკუმენტაცია. ამ კომისიების მუშაობის პრაქტიკა საფრთხის ქვეშ აყენებს ადამიანების უფლებებს ან ხელს უშლის მათ უფლებების დაკანონებაში;
- ჩვენ მიერ სასამართლო საქმეების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა გადაწყვეტილებების მიღების და კანონის მოთხოვნათა შესრულების ისეთი არათანმიმდევრულობა, რომელიც ეჭვქვეშ აყენებს სასამართლო გადაწყვეტილებების მიუკერძოებლობას; და
- საქართველოს კანონმდებლობით, ქორწინების პერიოდში შეძენილი უძრავი ქონება ითვლება მეუღლეთა თანასაკუთრებად, მაგრამ ცალკეული მეუღლის უფლებები მაინც დაუცველია, თუ ქონება მის სახელზე არ არის რეგისტრირებული საჯარო რეესტრში.

ამ მოკლე შინაარსს ბუნებრივად მივყავართ მთავარ კითხვამდე, რომელზე პასუხის გაცემასაც ცდილობს წინამდებარე ანგარიში: არის თუ არა დაცული საქართველოს მოქალაქეების ქონებრივი უფლებები? კვლევამ აჩვენა, რომ რთულია დარღვევების მასშტაბის მაღალი სიზუსტით დადგენა. მაგრამ, ანგარიშის ავტორები ასკვნიან, რომ დაუცველობის ხარისხი მართლაც მაღალია, გამომდინარე იმ სივნალებიდან, რასაც იძლევა ქონების იძულებით მიტოვებისა და ჩუქების პრაქტიკა, საეჭვო სასამართლო გადაწყვეტილებები და რეგისტრაციასთან დაკავშირებული პრობლემები. იმედის მომცემია 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად მთავრობის ცვლილება, განსაკუთრებით სასამართლოების მუშაობასთან მიმართებაში.

ძირითადი რეკომენდაციების მოკლე შინაარსი ასეთია:

- ქონების შეძენისას სახელმწიფომ უფრო მეტად უნდა გამოიყენოს კანონი ექსპროპრიაციის შესახებ, რომელიც მოქალაქეებს მყარ გარანტიებს სთავაზობს;
- სახელმწიფომ უნდა შეწყვიტოს თავისი პროექტების განსახორციელებლად მოქალაქეთა უძრავი ქონების დაუფლება სახელმწიფოსთვის ჩუქების ან მის

სასარგებლოდ მიგოვების ფორმით. თუ სახელმწიფოს ქონება სჭირდება, ეს ქონებამ მან კანონით დადგენილი წესით უნდა შეისყიდოს;

- საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ კანონის სწორად გამოსაყენებლად მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების ადგილობრივ კომისიებს უნდა დაურიგდეთ ინსტრუქციები და ჩაუტარდეთ სწავლება, რის შედეგადაც ისინი უკეთ წარმართავენ საკუთარ საქმიანობას;
- ერთადერთი გზა იმისათვის, რომ რეალურად დაზუსტდეს უძრავი ქონების კოორდინატები და ნათელი მოეფინოს ურთიერთგადაფარვის შემთხვევებს, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში ადგილზე გამოკვლევის ჩატარებაა. საჭიროა განხორციელდეს პილოტური პროგრამა ქვეყნის სამ-ოთხ სხვადასხვა რეგიონში, სადაც არსებობს სხვადასხვა კატეგორიის უძრავი ქონება (სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, სოფლის მიწა, ქალაქის მიწა, კომერციული მენობები, საცხოვრებელი ბინები), ამ პრობლემებს მოგვარების მეთოდებისა და გამოსაყვლების შემუშავების მიზნით;
- სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილებების გამოგანის, კანონმდებლობის სწორი გამოყენების და სხვადასხვა რაიონში ერთგვაროვანი პრაქტიკის დამკვიდრების მიზნით, სამართლის, რეგისტრაციის და რუკების შედგენის სპეციალისტებმა სასურველია შეადგინონ სახელმძღვანელო, რომელიც დაეხმარება სასამართლოებს საქართველოში გავრცელებული ქონებრივი დავების განხილვისას ანალიზსა და გადაწყვეტილების გამოგანაში; და
- საქართველოს მთავრობამ აქტიური ზომები უნდა მიიღოს იმისათვის, რომ მეუღლეთა თანასაკუთრებას მიკუთვნებული ქონება დარეგისტრირდეს ორივე მეუღლის სახელზე. ამ ინიციატივის მხარდასაჭერად არასამთავრობო ორგანიზაციებმა შეიძლება ჩაატარონ ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებები და საზოგადოებას გააცნონ ამგვარი რეგისტრაციის უპირატესობები. გარდა ამისა, მათ მიერ გაწეული იურიდიული კონსულტაცია უნდა შეიცავდეს რჩევას, რომ მეუღლეთა თანასაკუთრებას მიკუთვნებული ქონება დარეგისტრირდეს ორივე მეუღლის სახელზე.

შესავალი

ბოლო წლებში სხვადასხვა არასამთავრობო ორგანიზაციები, რომლებიც სამართლებრივ და სხვა დახმარებას უწევდნენ საქართველოს მოქალაქეებს, გამოთქვამდნენ შეშფოთებას მოქალაქეების საკუთრების უფლების მდგომარეობასთან დაკავშირებით. შეშფოთების მიზეზთა შორის მთავარი გახლდათ ის, რომ ინფრასტრუქტურული და ეკონომიკური განვითარების პროექტების განხორციელების პარალელურად საქართველოს მთავრობა და გავლენიანი ბიზნეს ჯგუფები არღვევდნენ საქართველოს მოქალაქეების უფლებას უძრავ ქონებაზე, ხოლო ქონებრივ დავების განხილვის პროცესში ფიქსირდებოდა სამართლიანი სასამართლოს და კანონის უზენაესობის პრინციპების დაუცველობა. აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტმა, რომელიც რეგულარულად აქვეყნებს ანგარიშებს სხვადასხვა ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა მდგომარეობის შესახებ, აღნიშნული შეშფოთების მიზეზებზე მიუთითა თავის 2011 წლის ანგარიშშიც საქართველოს შესახებ.¹

„მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობის და სამართლებრივი გაძლიერების“ პროექტის (JILEP) ფარგლებში, რომელიც დაფინანსებულია შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს მიერ (USAID) და რომელსაც ახორციელებს აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტი (EWMI), გადაწყდა ამ მიზეზების უფრო სრულფასოვანი გამოკვლევა, იმ მიზნით, რომ ხელი შეეწყოს სასამართლოს დამოუკიდებლობას და მოქალაქეებს ჰქონდეთ საკუთარი კანონიერი უფლებების გამოყენების და დაცვის უფრო მეტი შესაძლებლობა. წინამდებარე ანგარიში სწორედ ამ კვლევის შედეგია. იგი პასუხობს არა მხოლოდ აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტის ანგარიშში გამოხატულ შეშფოთებას, არამედ ყურადღებას უთმობს ზოგადად საქართველოს მოქალაქეების ქონებრივი უფლებების დაცულობის საკითხებს.

წინამდებარე გამოცემის ავტორებმა² შეისწავლეს 21 სასამართლო საქმე, რომლებშიც მხარეები იყვნენ მოქალაქეები და სახელმწიფო და დავის საგანი უძრავ ქონებას შეეხებოდა; გაეცნენ სასამართლოს მასალებს და სხვა ორგანიზაციების მიერ მომზადებულ კვლევებს, გააანალიზეს ყველა შესაბამისი კანონი და კანონქვემდებარე

¹ აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტი, 2011წ. ანგარიში ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა მდგომარეობის შესახებ, 2011წ. <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2011humanrightsreport/index.htm?dliid=186353#wrapper>

² ავტორები მადლიერებას გამოთქვამენ JILEP-ის კვლევების სპეციალისტის ქალბატონ მარიამ გაბედავას, აგრეთვე კერძო პრაქტიკის ადვოკატის და ამ პროექტის კონსულტანტის ბატონი ლევან ნანობაშვილის მიმართ კვლევისა და ანგარიშის შედგენისას მოწოდებული რჩევებისა და დახმარებისთვის.

აქტი და ესაუბრნენ კერძო პრაქტიკის ადვოკატებს, არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივი დახმარების იურისტებს, მოსამართლეებს და შესაბამისი საჯარო დაწესებულებების თანამდებობის პირებს. ამ ანგარიშში მოცემული დასკვნები და რეკომენდაციები ეყრდნობა გემოაღნიშნული გზით მოპოვებულ ფაქტებსა და ანალიზს.

წინამდებარე ანგარიშის თავდაპირველი თავები გაწვდით ინფორმაციას საქართველოში საკუთრების უფლების, მასთან დაკავშირებული დაწესებულებების და მათი მარეგულირებელი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების შესახებ. ამის შემდეგ ანგარიში გთავაზობთ მის მთავარ ნაწილს – პრობლემის აღწერილობას – სადაც დეტალურად არის განხილული საქართველოში კერძო საკუთრების დაცულობასთან დაკავშირებულ საკითხთა სპექტრი. ანგარიშის დასკვნით ნაწილში შეჯამებულია ფაქტებისა და კანონმდებლობის გაანალიზების შედეგად გაკეთებული დასკვნები და მოცემულია რეკომენდაციები მოქალაქეების საკუთრების უფლების განმტკიცების თაობაზე. დასასრულ, ანგარიში შეიცავს მოკლე დასკვნას.

კერძო საკუთრების სურათი საქართველოში

საქართველოში კერძო საკუთრების სფეროში არსებული დღევანდელი ვითარება დიდწილად განპირობებულია პრივატიზაციის იმ მასობრივი ტალღით, რომელსაც ადგილი ჰქონდა 1990 – 2000 წლებში. თავის მხრივ, აღნიშნული პრივატიზაციის პერიოდი მოსდევდა საბჭოთა მმართველობის ათწლეულებს, როდესაც მიწის მესაკუთრე მხოლოდ სახელმწიფო იყო. საქართველოს გერიგორიის 40%-ზე მეტი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე მოდის (საძოვრების ჩათვლით). 1992 წელს საქართველოს მთავრობამ დაჩქარებული წესით დაიწყო სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების გადაცემა მოსახლეობისთვის. თავდაპირველად პრივატიზაციის რეფორმა მიზნად ისახავდა სტაბილურობის და დაცულობის ხელშეწყობას ეკონომიკური კრიზისისა და სოციალური მღელვარების პირობებში. შედეგად, პრივატიზაციის ამ პირველი პერიოდში დაახლოებით 760 000 ჰექტარი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გადაცემა მოხერხდა.³ თუმცა აღნიშნული პროცესი ისე დაიწყო,

³ ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევითი ცენტრი, 2013წ. მიწის ბაზრის არსებული მდგომარეობა საქართველოში: ანალიზი და რეკომენდაციები; მიწის მესაკუთრეთა უფლებების დაცვის ასოციაცია, 2003წ. დოკუმენტი საქართველოს შესახებ / მიწის პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა, მომზადებული სამხრეთ კავკასიის რეგიონული მიწის პოლიტიკის კონფერენციისთვის, ქ. თბილისი, საქართველო. http://aplr.org/conference/en/country_papers/country_paper_georgia_eng.htm

რომ არ ჩაგარებულა რამდენიმე ძალიან მნიშვნელოვანი ეტაპი. კერძოდ, არ მომხდარა მოქალაქეებისთვის გადასაცემი მიწების ინვენტარიზაცია, სანდო ინფორმაციის შეკრება სახელმწიფო საკუთრებაში დასაგოვებელი მიწების შესახებ და არ ჩამოყალიბებულა ის გეგმები, სისტემები და დაწესებულებები (მათ შორის რეგისტრაციის მექანიზმი), რაც აუცილებელი იყო ბენეფიციართა საკუთრების უფლების ოფიციალურად ცნობისთვის (აღიარებისთვის).

სულ მოკლე ხანში აშკარა გახდა 1992 წელს გამოყენებული მიწების გადაცემის ფორმალიზების თავდაპირველი მეთოდის არაადეკვატურობა. ამიტომ, 1993 წელს მთავრობამ მიწის რეფორმის ადგილობრივ კომისიებს ნება დართო, გაეცათ “მიღება-ჩაბარების აქტები”, რომლებიც წარმოადგენდა სახელმწიფოს მიერ მოქალაქისთვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების გადაცემის დამადასტურებელ პირველად დოკუმენტს.⁴

1997 წელს მთავრობამ შემდგომი ნაბიჯები გადადგა და მიწის ბაზრის ფუნქციონირების მხარდასაჭერად ფორმალური მექანიზმები შექმნა. საერთაშორისო დონორების დახმარებით, რომელთა შორის იყვნენ ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტო (USAID), გერმანიის განვითარების ბანკი (KfW), მსოფლიო ბანკი (World Bank) და გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP), მთავრობამ დაიწყო მიღება-ჩაბარების აქტებით გადაცემული უფლებების რეგისტრაცია. მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტში, რომელიც იმ დროისთვის ოფიციალური მარეგისტრირებელი ორგანო გახლდათ, 2004 წლისთვის დარეგისტრირებული იყო საკუთრების უფლება დაახლოებით 2,4 მილიონ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთზე. მოსახლეობაზე გაცემულ იქნა შესაბამისი საკუთრების მოწმობები.⁵

გარდა იმ მიწის ნაკვეთებისა, რომლებიც თავდაპირველად გამიზნულ ბენეფიციარებს გადაეცათ, 2005 – 2009 წლებში მთავრობამ კერძო საკუთრებაში გასცა დამატებით 172 000 ჰექტარი სახნავ-სათესი მიწა, რომელიც მფლობელებს იჯარით ჰქონდათ

⁴ მიწის მესაკუთრეთა უფლებების დაცვის ასოციაცია, 2003წ. დოკუმენტი საქართველოს შესახებ / მიწის პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა, მომზადებული სამხრეთ კავკასიის რეგიონული მიწის პოლიტიკის კონფერენციისთვის, ქ. თბილისი, საქართველო.

http://apl.org/conference/en/country_papers/country_paper_georgia_eng.htm

⁵ ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევითი ცენტრი, 2013წ. მიწის ბაზრის ამჟამინდელი მდგომარეობა საქართველოში: ანალიზი და რეკომენდაციები; იხ. აგრეთვე საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 16 მაისის ბრძანებულება № 327 სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების უფლების პირველადი რეგისტრაციის გადაუდებელ ღონისძიებათა და საქართველოს მოქალაქეთათვის სარეგისტრაციო მოწმობების გაცემის შესახებ.

აღებული, აგრეთვე სხვა სახნავ-სათესი ფართობები ღია აუქციონის წესით.⁶ საძოვრები, რომლებიც მთლიანობაში დაახლოებით 1,8 მილიონ ჰექტარს შეადგენს, არ იქნა შეტანილი საპრივატიზაციო სიაში მათი საერთო გამოყენების დანიშნულების გამო.⁷

დღეს მდგომარეობით სახნავ-სათესი კატეგორიისთვის მიკუთვნებული ქვეყანაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის უდიდესი ნაწილი უკვე პრივატიზებულია. ეს იმას ნიშნავს, რომ ხელისუფლებამ მიიღო გადაწყვეტილება ამ მიწაზე საკუთრების უფლების თავისი მოქალაქეებისთვის გადაცემის შესახებ და შემდგომ ეს გადაწყვეტილება სისრულეში მოიყვანა იმ დროს მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად. მაგრამ კვლავ უცნობი რჩება, რამდენი მიწა დარჩა სახელმწიფოს საკუთრებაში და მესამე პირისთვის საკმარისად რთულია იმაში გარკვევა, თუ ვის მფლობელობაშია მიწის ყოველი კონკრეტული ნაკვეთი. გარდა ამისა, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მხოლოდ დაახლოებით 20-30%-ია რეგისტრირებული საჯარო რეესტრში – საჯარო რეესტრში რეგისტრაცია, როგორც ფლობის ფაქტის დამადასტურებელი გარემოება, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების პრივატიზაციის თითქმის მთელი პროცესის დასრულების შემდეგ შემოვიდა, როგორც საკუთრების უფლების აღიარების ერთ-ერთი წინაპირობა.

თუმცა, პრივატიზაციის ტალღის შედეგად მიწის ნაკვეთების თითქმის მთელი მოსახლეობისთვის დარიგებასთან ერთად ამ პროცესმა მიწის მედმეტი ფრაგმენტაცია გამოიწვია. პრივატიზებისას თითოეულმა ბენეფიციარმა 0,3-დან 1,25 ჰექტარამდე მიწა მიიღო (5 ჰექტარამდე მაღალმთიან რაიონებში). ჩვეულებრივ, თითოეული ეს ფართობი შედგებოდა სხვადასხვა ადგილას მდებარე 3-4 ნაკვეთისგან და არ წარმოადგენდა ერთ მთლიანობას.⁸ როგორც ქვემოთ იქნება განხილული, დღეს სწორედ ეს წარმოადგენს ერთ-ერთ დაბრკოლებას მათთვის, ვისაც სურს თავისი უფლებების დარეგისტრირება და დაცვა.⁹

რაც შეეხება არასასოფლო დანიშნულების მიწასთან დაკავშირებულ სურათს, თითქმის ყველა ბინა და კომერციული თუ საწარმოო შენობების არსებითი ნაწილი უკვე კერძო საკუთრებაშია. ამ გამოცემის ავტორებმა ფართომასშტაბიანი კვლევა ჩაატარეს იმის

⁶ მიწის მესაკუთრეთა უფლებების დაცვის ასოციაცია, 2010წ. საბოლოო ანგარიში: მიწის ბაზრის განვითარება II საქმიანობები. 15 დეკემბერი. <http://www.aplr.org/files/2/w5mutpmfpg.pdf>

⁷ 2005 წლის საქართველოს კანონი № 1896-რს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის პრივატიზების შესახებ, მუხლი 2; შპს გერა ინსტიტუტი, 2005, საბოლოო ანგარიში: მიწის ბაზრების განვითარების პროექტი. http://www.terrainstitute.org/pdf/Georgia_LMDP_Final_Report.pdf

⁸ შპს გერა ინსტიტუტი, 2005, საბოლოო ანგარიში: მიწის ბაზრის განვითარების პროექტი. http://www.terrainstitute.org/pdf/Georgia_LMDP_Final_Report.pdf

⁹ ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევითი ცენტრი, 2013წ. მიწის ბაზრის ამჟამინდელი მდგომარეობა საქართველოში: ანალიზი და რეკომენდაციები.

გამოსარკვევად, საწარმოო და კომერციული შენობების რა ნაწილია პრივატიზებული და ზოგადად რა ოდენობის მიწაა პრივატიზებული ქალაქის გიპის დასახლებებში, მაგრამ ვერ შეძლეს სწორი და ზუსტი ინფორმაციის მოპოვება.

ინსტიტუციური გარემო

საქართველოში მოქალაქეთა ქონებრივი უფლებების აღიარებასა და დაცვაში მნიშვნელოვან როლს რამდენიმე სახელმწიფო უწყება ასრულებს. ესენია: საჯარო რეესტრი, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო, სასამართლო სისტემა და ადგილობრივი თვითმმართველობები, მათი მიწაზე უფლებების აღიარების კომისიების ჩათვლით. ქვემოთ გთავაზობთ თითოეული ამ უწყების როლის მიმოხილვას.

1. საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო

საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო (საჯარო რეესტრი) ახდენს საკუთრების უფლების რეგისტრაციას. სააგენტო არის იუსტიციის სამინისტროს გამგებლობაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც სამინისტროსგან ავტონომიურია და ასრულებს კანონით მისთვის მინიჭებულ საჯარო მომსახურების ფუნქციებს. საჯარო რეესტრი 2004 წელს შეიქმნა, ხოლო 2009 წელს სრულად გადაიბარა უძრავ ნივთებზე (მიწაზე და შენობებზე) ქონებრივი უფლებების რეგისტრაციის ფუნქცია. საჯარო რეესტრს 11 ტერიტორიული სამსახური აქვს, სადაც შესაძლებელია ქონებაზე უფლებების დარეგისტრირება, მათ შორის იუსტიციის სახლი ქ. თბილისში. საჯარო რეესტრი თანამშრომლობს 350-ზე მეტ კერძო დაწესებულებასთან, როგორცაა ბანკები, უძრავი ქონების კომპანიები, ნოტარიუსები და უძრავი ქონების ბაზარზე მონაწილე სხვა პირები. მასთან მოთანამშრომლე პირებს აქვთ წვდომა რეესტრის მონაცემთა ბაზებზე და უფლებამოსილი არიან, მიიღონ მოქალაქეთა სარეგისტრაციო განაცხადები.¹⁰

საჯარო რეესტრი მოიცავს უძრავ ნივთებზე უფლებათა რეესტრს, სადაც რეგისტრირდება სხვადასხვა გიპის უფლებები უძრავ ქონებაზე, როგორცაა საკუთრების უფლება, უმურფრუქტი, იჯარა, იპოთეკა და სერვიტუტი. საჯარო რეესტრში შედის ასევე

¹⁰ ეკატერინა მესხიძე, 2013წ. მიწის მართვის გამჭვირვალობისაკენ: მიწისა და საკუთრების დაცულობა საქართველოში. მსოფლიო ბანკის ყოველწლიური კონფერენცია მიწისა და სიღარიბის საკითხებზე, 8-11 აპრილი 2013წ.

საჯარო-სამართლებრივი შეზღუდვის რეესტრი, სადაც რეგისტრირდება სასამართლოს ან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დაწესებული შეზღუდვები და საგადასახადო გირავნობის/იპოთეკის რეესტრი. ორივე მათგანი შედეგობრივად მნიშვნელოვანია უძრავ ქონებასთან დაკავშირებული საკითხებისთვის.¹¹ საჯარო რეესტრის „სამისამართო რეესტრის“ დანიშნულებაა უძრავი ქონების ობიექტის ადგილმდებარეობის ეფექტური დადგენა, რაც მნიშვნელოვანია თვით ამ ობიექტის რეგისტრაციისთვის.

მსოფლიო ბანკის 2013 წლის ბიზნესის კეთების ანგარიშში საქართველო მსოფლიოში ქონების ყველაზე ადვილად მარეგისტრირებელ ქვეყნად დასახელდა.¹² საჯარო რეესტრის ხელმძღვანელობა ამაყობს ამ შეფასებით და მისი შენარჩუნება სურს.

2. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო და სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო

ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო ორ მნიშვნელოვან როლს ასრულებს მოქალაქეთა ქონებრივ უფლებებთან დაკავშირებით. პირველი, აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის ქონების სასყიდლიანი ჩამორთმევისათვის აუცილებელია მინისტრის მიერ შესაბამისი ბრძანების გამოცემა.¹³

მეორეც, სახელმწიფო ქონების, მათ შორის უძრავი ქონების, მართვასთან დაკავშირებული საკითხები სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს პასუხისმგებლობას განეკუთვნება. აღნიშნული სააგენტო სამინისტროს გამგებლობაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია და საჯარო რეესტრის მსგავსად, თავისი ფუნქციების შესრულებისას ისიც მაღალი დონის ავტონომიით სარგებლობს. სახელმწიფო ქონების მართვა მჭიდრო კავშირშია მოქალაქეთა ქონებრივ უფლებებთან, ვინაიდან, როგორც ქვემოთ, პრობლემის აღწერილობაშია აღნიშნული, რუკების ხარვეზებისა და უზუსტობების გამო ჯერ კიდევ ბუნდოვანი რჩება, თუ რომელი მიწა რჩება სახელმწიფოს საკუთრებაში. სააგენტო ცდილობს, გამოარკვიოს რომელი მიწებია

¹¹ 2008 წლის კანონი საჯარო რეესტრის შესახებ (ცვლილებებითა და დამატებებით), მუხლი 4. საჯარო რეესტრი ასევე მოიცავს ორ სხვა რეესტრს, რომლებიც არაა დაკავშირებული უძრავ ნივთებთან: “მოდრავ ნივთებსა და არამაგერიალურ ქონებრივ სიკეთეზე უფლებათა რეესტრს” და “მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეესტრს”.

¹² მსოფლიო ბანკი, ანგარიში „ბიზნესის კეთება 2013: უფრო გონივრული წესები მცირე და საშუალო ბიზნესებისთვის“, ვაშინგტონი, კოლუმბიის ოლქი, მსოფლიო ბანკის ჯგუფი. I:10.1596/978-0-8213-9615-5. <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>

¹³ 1999 წლის კანონი აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ, მუხლი 2

დარჩენილი სახელმწიფოს საკუთრებაში, რომ შემდგომ მიიღოს გადაწყვეტილებები, მათი სახელმწიფო საკუთრებაში დატოვების, პრივატიზაციის თუ სხვადასხვა გამოყენების ან დაცული კატეგორიებისთვის მათი მიკუთვნების მიზნით.

3. სასამართლო სისტემა

სამართლებრივი დავები, მათ შორის უძრავ ქონებასთან დაკავშირებული დავები, წარმართება და განიხილება სასამართლოების სისტემის მიერ. სასამართლო სისტემას არეგულირებს და სასამართლოები ხელმძღვანელობენ ორი უმთავრესი საკანონმდებლო აქტით: კონსტიტუციით და ორგანული კანონით საერთო სასამართლოების შესახებ.

სამართლებრივი დავების გადაწყვეტის პროცესი იწყება რაიონულ/საქალაქო სასამართლოებში, რომლებიც პირველი ინსტანციის სასამართლოებია. ეს სასამართლოები იბარებენ მოწმეებს, ისმენენ ჩვენებებს, ადგენენ ფაქტებს, აკეთებენ სამართლებრივ დასკვნებს და გამოაქვთ გადაწყვეტილებები ამ ფაქტებისა და დასკვნების საფუძველზე. რაიონულ/საქალაქო სასამართლოებში ცალ-ცალკე კოლეგიები განიხილავენ ადმინისტრაციულ, სამოქალაქო და სისხლის სამართლის საქმეებს. სახელმწიფოს მონაწილეობით წარმოებული ქონებრივი დავების უმრავლესობას განიხილავენ ადმინისტრაციული კოლეგიების მოსამართლეები (თუ დავა ეხება ადმინისტრაციულ აქტს), ხოლო ორ კერძო პირს შორის დავას განიხილავს სამოქალაქო კოლეგია.

თუ სამართლებრივი დავის მხარე უკმაყოფილოა რაიონული/საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, მას შეუძლია გადაწყვეტილება გაასაჩივროს სააპელაციო დონეზე. ქალაქ ქუთაისში მდებარე სააპელაციო სასამართლო განიხილავს საქართველოს დასავლეთ ნაწილიდან შესულ საქმეებს, ხოლო ქალაქ თბილისში მდებარე სააპელაციო სასამართლო – თბილისიდან და ქვეყნის აღმოსავლეთ ნაწილიდან შესულ საქმეებს. ისევე, როგორც რაიონული/საქალაქო სასამართლოების შემთხვევაში, სააპელაციო სასამართლოებშიც შექმნილია ადმინისტრაციული, სისხლის სამართლის და სამოქალაქო პალატები.

გასაჩივრების უკანასკნელი ინსტანციაა საქართველოს უზენაესი სასამართლო. როგორც საკასაციო ინსტანცია, უზენაესი სასამართლო დაკავებულია მხოლოდ

სამართლის ინტერპრეტაციით და არა საქმის ფაქტობრივი გარემოებების განხილვით. უზენაესი სასამართლო ყველა საჩივარს არ იღებს.

უზენაესი სასამართლოს ზოგიერთი მოსამართლის აზრით, სასამართლოების სისგემის მიერ განხილული დავების ნახევარი ამა თუ იმ ფორმით უკავშირდება უძრავ ქონებას და, როგორც წესი, საჯარო რეესტრსაც.

4. მუნიციპალური ხელისუფლება და მიწაზე უფლებების აღიარების ადგილობრივი კომისიები

2007 წლის კანონი ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ მოქალაქეებს საშუალებას აძლევს, მოითხოვონ მიწის ნაკვეთზე თავიანთი საკუთრების უფლების დაკანონება ორ შემთხვევაში. პირველი შემთხვევაა, როდესაც მოქალაქეს აქვს მიწის ნაკვეთზე უფლების დამდგენი დოკუმენტი, რომელიც კანონის მიღებამდე გამოცემული, მაგრამ არ არის რეგისტრირებული იმ დროს მოქმედი კანონმდებლობის დაცვით. ასეთი დოკუმენტის მაგალითია მიღება-ჩაბარების აქტი. მეორე შემთხვევაა, როდესაც მოქალაქე ფლობს თვითნებურად დაკავებულ მიწის ნაკვეთს. კანონის მიხედვით, ასეთ ნაკვეთად ითვლება ნაკვეთი, რომელიც მოქალაქეს დაკავებული ჰქონდა კანონის მიღებამდე, მაგრამ რომელმაც მოქალაქეს არ გააჩნია უფლების დამდგენი დოკუმენტაცია ანდა ისეთი ნაკვეთი, რომელიც მოქალაქეს დაკავებული აქვს და უშუალოდ ესაზღვრება მის კანონიერ მფლობელობაში არსებულ ნაკვეთს.

თვითნებურად დაკავებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ განცხადებებს იხილავენ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები. ამ უფლებამოსილებას ისინი ახორციელებენ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების ადგილობრივი კომისიების მეშვეობით. კანონითა და მისი აღმასრულებელი კანონქვემდებარე აქტით გაწერილია ამ კომისიების სტრუქტურა და საქმიანობის წესი,

აგრეთვე განსაზღვრულია ის მტკიცებულებები, რომლებიც მოქალაქემ უნდა წარუდგინოს კომისიას პრივატიზაციის მოთხოვნაზე დადებითი პასუხის მისაღებად.¹⁴

მოქალაქეების ქონებრივ უფლებებთან დაკავშირებული სამართლებრივი და სხვა მარეგულირებელი აქტები

ამ ნაწილში მიმოხილულია ის ძირითადი კანონები და კანონქვემდებარე აქტები, რომლებიც არეგულირებს საქართველოში მოქალაქეთა უფლებებს მიწაზე და ხაზგასმულია ამ აქტებით დადგენილი ძირითადი წესები. წინამდებარე ნაწილი გთავაზობთ ფონურ ინფორმაციას, რაც აუცილებელია “პრობლემის აღწერილობის” უკეთ გასაგებად, მაგრამ არ შეიცავს თითოეული კანონის თუ კანონქვემდებარე აქტის დეტალურ მიმოხილვას. ყველა შესაბამისი სამართლებრივი და სხვა მარეგულირებელი აქტის ჩამონათვალი შეგიძლიათ იხილოთ ანგარიშის დანართში. ანგარიშის თხრობით ნაწილებში ყველა ეს აქტი განხილული არ არის.

1. მოქალაქის ქონებრივი უფლების ზოგადად აღიარება

ფუნდამენტური კანონი, რომელიც ზოგადად შეიცავს საქართველოს მოქალაქეების საკუთრების უფლების სამართლებრივ აღიარებას, გახლავთ საქართველოს კონსტიტუცია. კონსტიტუციის 21-ე მუხლი მკაფიოდ განსაზღვრავს, რომ ადამიანის საყოველთაო უფლება საკუთრებაზე აღიარებული და გარანტირებულია და ეს უფლება მოიცავს ქონების შეძენის, გასხვისების და მემკვიდრეობის უფლებას. აღნიშნული ნორმა, ამასთანავე, ითვალისწინებს სრული და სამართლიანი ანაზღაურებით დაკმაყოფილებას მანამ, სანამ მოხდება ქონების ჩამორთმევა აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის.

საკუთრების უფლების შინაარსი დაკონკრეტებულია სამოქალაქო კოდექსით. კერძოდ, სამოქალაქო კოდექსში გაწერილია ის უფლებები, რომლებსაც მოიცავს საკუთრების უფლება. ესენია: მესაკუთრის მიერ მიწის თავისუფლად, საკუთარი შეხედულებისამებრ

¹⁴ 2007 წლის კანონი ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ, მუხლი 5; საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 15 სექტემბრის ბრძანებულება № 525 ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების წესის და საკუთრების უფლების მოწმობის ფორმის დამტკიცების შესახებ

ფლობის, სარგებლობის და განკარგვის უფლება. კოდექსი განსაზღვრავს, რომ უძრავი ნივთის შესაძენად აუცილებელია წერილობითი შეთანხმება და უფლების რეგისტრაცია საჯარო რეესტრში (მუხლები 170 და 183).¹⁵

და ბოლოს, საქართველო არის ადამიანის უფლებათა ისეთი საერთაშორისო დოკუმენტების მონაწილე ქვეყანა, რომლებიც განამტკიცებენ საკუთრების უფლების აღიარებას. საქართველოს ხელი აქვს მოწერილი ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციაზე, რომლის თანახმად „ყველას აქვს ქონების ფლობის უფლება როგორც ინდივიდუალურად, ისე სხვებთან ერთად“¹⁶ და „არავის შეიძლება თვითნებურად ჩამოერთვას თავისი ქონება“ (მუხლი 17). გარდა ამისა, საქართველო არის ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის შესახებ ევროპული კონვენციის მონაწილე, რომელიც აცხადებს, რომ „თითოეულ ფიზიკურ და იურიდიულ პირს უფლება აქვს, ხეშეუშლელად სარგებლობდეს თავისი ნივთით. არავის შეიძლება ჩამოერთვას თავისი ნივთი, გარდა საჯარო ინტერესებში და კანონითა და საერთაშორისო სამართლის მოგადი პრინციპებით გათვალისწინებული პირობების დაცვით“ (პირველი ოქმის პირველი მუხლი). კონსტიტუციის მე-9 მუხლის მიხედვით კი საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ, თუ ის არ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას. მართალია, ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია არ არის საერთაშორისო ვალდებულების წარმომშობი საერთაშორისო ხელშეკრულება, მაგრამ ევროპული კონვენცია წარმოადგენს ასეთ სავალდებულო დოკუმენტს.

2. მოქალაქის საკუთრების უფლების აღიარება პრივატიზაციის პოსტ-საბჭოთა პერიოდში შექნილ მიწაზე

როგორც ზემოთ აღინიშნა, 1992-დან 2007 წლამდე პერიოდში საქართველომ მიწის პრივატიზების ფართომასშტაბიანი პროცესი ჩაატარა. ამ პროცესის შედეგად მილიონზე მეტმა მოქალაქემ მიიღო საკუთრების უფლება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე. თავდაპირველად ამ მოქალაქეებმა თავიანთი უფლების დასადასტურებლად მიიღეს მიღება-ჩაბარების აქტები, ხოლო მოგვიანებით – საკუთრების უფლების მოწმობები, რომლებიც გაცემული იყო მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტის

¹⁵ უძრავი ქონების შეძენა შესაძლებელია სანოტარო ბიუროში შესრულებული წერილობითი ხელშეკრულების საფუძველზე ან საჯარო რეესტრის სამსახურში. პირველ შემთხვევაში დგება უფრო მყარი სამართლებრივი დოკუმენტი, რადგან, როგორც წესი, ნოტარიუსი ამოწმებს ხელშეკრულების შინაარსს. მეორე შემთხვევა უფრო ნაკლებ ხარჯიანი და უფრო ფართოდ გავრცელებულია.

მიერ იმ დროს მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად. ამ ცალკის შემდგომ, 2007 წელს, ხელისუფლებამ მიიღო კანონი „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“. აღნიშნული კანონით დაწესდა ახალი დამატებითი მოთხოვნა საკუთრების უფლების აღიარებისთვის იმ მოქალაქეების მიმართ, რომლებმაც მიწა პრივატიზაციის გზით მიიღეს (2007 წლამდე), მაგრამ თავიანთი საჯარო რეესტრში საკუთრების უფლება არ დაურეგისტრირებიათ. კანონის თანახმად, მიწის ნაკვეთზე მოქალაქის საკუთრების უფლების აღიარებისთვის აუცილებელია ეს უფლება რეგისტრირებული იყოს საჯარო რეესტრში (მუხლი 4¹). ფაქტიურად, ეს მოთხოვნა სამოქალაქო კოდექსის იმ ნორმის ანალოგიურია, რომელიც აცხადებს, რომ უძრავი ნივთის შესაძენად აუცილებელია ამ ნივთზე საკუთრების უფლების რეგისტრაცია საჯარო რეესტრში (მუხლი 183).

ეს თავის მხრივ შესაბამისობაშია საჯარო რეესტრის შესახებ 2008 წლის კანონის ძირითად მოთხოვნასთან, რომ საკუთრების, უზურფრუქტის და სხვა უფლებების წარმოშობისთვის აუცილებელია მათი რეგისტრაცია საჯარო რეესტრში (მუხლი 11(5)). ასევე, კანონი ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ პირდაპირ აუქმებს კერძო სამართლის იურიდიული პირის მიერ მართლმომიერ მფლობელობაში არსებულ ან თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების უფლებას, თუ მათ საკუთრების უფლების აღიარების მოთხოვნით არ მიუმართავთ და ამ უფლების დარეგისტრირება არ მოუხდენიათ საჯარო რეესტრში 2012 წლის 1 იანვრამდე (მუხლი 7⁴). აღნიშნულ იურიდიულ პირებს საკუთრების უფლების მოპოვება მაინც შეუძლიათ, ოღონდ სახელმწიფო ქონების პრივატიზებისთვის 2012 წელს და შემდგომ დადგენილი ზოგადი წესების მიხედვით.

3. საკუთრების უფლების გადაცემა

საქართველოს კანონმდებლობა ადგენს ნივთზე საკუთრების უფლების გადაცემის ძირითად ფორმებს. პირველია ნასყიდობა. სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი ნასყიდობის წესები მარტივად გასაგებია და ამ შემთხვევაში არ საჭიროებს დამატებით განხილვას (მუხლი 477).

მეორე ფორმაა ჩუქება. ჩუქებას არეგულირებს სამოქალაქო კოდექსის ვალდებულებითი ნორმები, რომლებიც აწესებს ჩუქების ხელშეკრულების წერილობით ფორმის

მოთხოვნას და დასაჩუქრებულის თანხმობას (მუხლები 323, 524, 525). სამოქალაქო კოდექსი ასევე ადგენს, რომ ჩუქება შეიძლება დაუშვებლად იქნას მიჩნეული, თუ ქონების გაჩუქება „საარსებო წყაროს უსპობს მჩუქებელს ან მის კმაყოფაზე მყოფ პირებს“ და მჩუქებელს უფლებას აძლევს, დასაჩუქრებულს მოსთხოვოს გაჩუქებული ნივთის უკან დაბრუნება, თუ „მჩუქებელი მძიმე მდგომარეობაში აღმოჩნდა და არ შეუძლია საკუთარი თავის ან მის კმაყოფაზე მყოფი პირების რჩენა“ და თუ საჩუქრის დაბრუნება დასაჩუქრებულს არ ჩააყენებს მძიმე მდგომარეობაში (მუხლები 526, 530). დაბოლოს, საჩუქრის მიმღები შეიძლება იყოს სახელმწიფო. კანონი სახელმწიფო ქონების შესახებ პირდაპირ ითვალისწინებს, რომ სახელმწიფო ქონების შექმნის ერთ-ერთი წყაროა ჩუქება (სახელმწიფოს საკუთრებაში მიქცეული ქონების განმარტება – მუხლი 2(თ), აგრეთვე ამავე კანონის მე-5 თავი).

მემკვიდრეობის გზით საკუთრების გადაცემას სამოქალაქო კოდექსის ნორმების საკმაოდ დიდი კრებული არეგულირებს (მუხლები 1306 – 1503). მამკვიდრებლის ქონების მემკვიდრეები განისაზღვრება ანდერძით ან, მისი არარსებობის შემთხვევაში, სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი მემკვიდრეების რიგითობის მიხედვით (მუხლები 1307, 1336 და 1344). საჯარო რეესტრის შესახებ კანონის მიხედვით, უძრავ ნივთზე მემკვიდრეობის გზით უფლება შეიძლება გადავიდეს მაშინაც კი, თუ უფლება სათანადოდ რეგისტრირებული არ არის (მუხლი 10(4)). აქ იგულისხმება მიღება-ჩაბარების აქტებით გადაცემული უფლებებიც.

დასასრულ, სამოქალაქო კოდექსი ადგენს, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში ქონებასთან დაკავშირებით დადებული გარიგება შეიძლება ბათილად იქნას ცნობილი. ასეთი შემთხვევებია, როდესაც გარიგება დადებული იქნა მოგყუებით ან იძულებით, ამასთან, იძულება განისაზღვრება, როგორც ძალადობის ან მუქარის გამოყენება გარიგების დადების მიზნით (მუხლები 81 – 89). მაგალითისთვის, არსებობს ინფორმაცია, რომ საგადასახადო ორგანოები და პოლიცია მოქალაქეებს აიძულებდნენ და ემუქრებოდნენ იარაღის ან ნარკოტიკული საშუალებების შენახვის ბრალდების ფაბრიკაციით. იძულებით დადებული გარიგების გასაბათილებლად დაზარალებულმა მხარემ უნდა მოითხოვოს მისი ბათილად ცნობა მოგყუების აღმოჩენიდან ან იძულების დამთავრების მომენტიდან ერთი წლის ვადაში, რაც ნაკლებად რეალისტურია მაშინ, როდესაც მოძალადე მხარე თავად სახელმწიფოა.

4. საკუთრების უფლების მიგოვება

მესაკუთრეს აქვს საკუთარ ქონებაზე უფლების მიგოვების უფლება. ამისათვის მესაკუთრემ უნდა მოამზადოს განაცხადი ქონების მიგოვების შესახებ და დაარეგისტრიროს იგი საჯარო რეესტრში (სამოქალაქო კოდექსის მუხლი 184). ამის შემდეგ საკუთრების უფლება გადადის სახელმწიფოზე.¹⁶ საქართველოს კანონმდებლობის ზოგადი პრინციპებიდან გამომდინარე, ვინაიდან ქონებაზე უფლების მიგოვება ქონების მესაკუთრის ნების ცალმხრივი გამოვლენაა და არ არსებობს მეორე მხარე, რომელიც შეასრულებდა რაიმე ვალდებულებას უფლების მიგოვებასთან დაკავშირებით, მიგოვების გადაწყვეტილების უკან გამომდინარე დაუშვებელია. აქედან გამონაკლისი შეიძლება იყოს, თუ მესაკუთრეს არ ჰქონდა მიგოვების შედეგების სრულფასოვნად გაცნობიერების გონებრივი უნარი.¹⁷

5. სახელმწიფოს მიერ ქონების ჩამორთმევა

სახელმწიფო შესაძლებლობა, გამოიყენოს საკუთრების ჩამორთმევის სუვერენული უფლებამოსილება, მჭიდროდ არის დაკავშირებული მოქალაქეთა ქონებრივი უფლებების სათანადო დაცულობის საკითხთან. კონსტიტუცია ზოგადად ადგენს სახელმწიფოს იურიდიულ უფლებამოსილებას, ჩამოართვას კერძო საკუთრება (რაც უნდა გამომდინარეობდეს აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებიდან), ხოლო 1999 წლის კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ ითვალისწინებს კონკრეტულ წესებს ქონების ექსპროპრიაციის წესსა და პროცესთან დაკავშირებით. აღნიშნული წესები ასეთია:

- ექსპროპრიაცია განისაზღვრება, როგორც საკუთრების ჩამორთმევა *სათანადო კომპენსაციით* [ხაზგასმა ჩვენია] (მუხლი 1);
- აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება, რომელიც ხელისუფლებისთვის წარმოადგენს ექსპროპრიაციის უფლებამოსილების გამოყენების საფუძველს, მოიცავს ისეთ შემთხვევებს, როგორცაა საგრანსპორტო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, კომუნალური ხაზების გაყვანა, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება, ეროვნული თავდაცვისთვის საჭირო სამუშაოების ჩატარება და

¹⁶ 2008 წლის კანონის საჯარო რეესტრის შესახებ (ცვლილებებით), მუხლი 14

¹⁷ 1992 წლის სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 58(3)

საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის აუცილებელი შენობების და ობიექტების მშენებლობა (მუხლი 2);

- აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებას ასევე განეკუთვნება „საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის აუცილებელი ნაგებობისა და ობიექტების მშენებლობა“ (მუხლი 2.2.თ). ამ ყოვლისმომცველი ნორმის საფუძველზე ხდებოდა პრაქტიკაში მიწების ჩამორთმევა საინვესტიციო საქმიანობებისთვის;
- ექსპროპრიაციის გადაწყვეტილების მიღება ორეგაპიანი პროცესია. პირველი ეტაპი გულისხმობს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის მიერ ექსპროპრიაციის ბრძანების გამოცემას. ბრძანებაში განმარტებული უნდა იყოს აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება და დასახელებული უნდა იყოს ექსპროპრიაციის ანუ იურიდიული პირი, რომელსაც შეიძლება მიენიჭოს ექსპროპრიაციის უფლება (სახელმწიფო, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი ან კერძო სამართლის იურიდიული პირი) (მუხლები 2 და 3). მეორე ეტაპზე, მინისტრის მიერ ბრძანების გამოცემის შემდეგ, ექსპროპრიაციის მიმართავს რაიონულ (საქალაქო) სასამართლოს ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების გადაწყვეტილების გამოგანის თხოვნით. ამ პროცესში პირს, რომლის ქონებაც ექვემდებარება ექსპროპრიაციას, ადეკვატურად უნდა შეაგყობინონ სასამართლოში საქმის განხილვის თარიღი. კანონი პირდაპირ არ ითვალისწინებს ასეთი პირის მონაწილეობას სასამართლო განხილვაში, მაგრამ კანონის გონივრული განმარტებით შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ პირს აქვს ეს უფლება (მუხლები 3-5);
- თუ სასამართლო დააკმაყოფილებს ექსპროპრიაციის მოთხოვნას, ექსპროპრიაციის და ქონების მესაკუთრე ერთმანეთში შეათანხმებენ გადასახდელ კომპენსაციას. მოლაპარაკებების დაწყებამდე ექსპროპრიაციის უზრუნველყოფს ქონების დამოუკიდებელ შეფასებას (მუხლი 6). თუ შეთანხმება კომპენსაციის ოდენობის თაობაზე ვერ იქნა მიღწეული, ოდენობას განსაზღვრავს სასამართლო (მუხლები 8 – 9); და
- ექსპროპრიაციის კანონი პირდაპირ არ ითვალისწინებს ექსპროპრიაციის მიერ მესაკუთრისთვის კომპენსაციის გადახდას ქონების ექსპროპრიაციის საკუთრებაში *გადასვლამდე*. სამაგიეროდ კონსტიტუციის 21-ე მუხლი ადგენს, რომ სრული და სამართლიანი ანაზღაურება მოხდეს ქონების ჩამორთმევამდე.

6. ქონების რეგისტრაცია და საკუთრების უფლების დოკუმენტირება

საქართველოში ამჟამად მოქმედი რეგისტრაციის სისტემა, რომელსაც საჯარო რეესტრი აწარმოებს, არ შეიცავს ინფორმაციას მიწის მესაკუთრეთა იმ უფლებების შესახებ, რომლებიც ასობით ათას ადამიანს წარმოეშვა 1992 – 2007 წლების პრივატიზაციის პროცესის შედეგად. ამიტომ ქონების რეგისტრაციის მარეგულირებელი კანონმდებლობა ძალიან მნიშვნელოვანია, როდესაც საქმე ეხება მიწაზე მოქალაქეთა უფლებების დაცვას.

ზოგადი პოლიტიკა და ქონების რეგისტრაციის განხორციელების უშუალო წესები გაწერილია სამოქალაქო კოდექსში (მუხლები 183-185), კანონში საჯარო რეესტრის შესახებ და საჯარო რეესტრის ინსტრუქციაში.¹⁸ ძირითადი დებულებები შემდეგი შინაარსისაა:

- ქონებრივი უფლებები, მათ შორის საკუთრების უფლება, წარმოიშვება მხოლოდ საჯარო რეესტრში მისი რეგისტრაციის შემდეგ (კანონის მუხლი 11(5)). სხვაგვარად რომ ვთქვათ, სწორედ რეგისტრაციის აქტი წარმოშობს საკუთრების ისეთ სამართლებრივ უფლებას, რომელიც აღსრულებადია მესამე პირების წინააღმდეგ;
- საჯარო რეესტრის მიერ გაცემულ დოკუმენტს, რომელიც ადასტურებს უფლების რეგისტრაციის ფაქტს, ეწოდება ამონაწერი (კანონის მუხლები 9-10). მაგრამ ამონაწერი არ უნდა აგვერიოს საკუთრების მოწმობაში, რომელსაც ვასცემს მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების ადგილობრივი კომისიები და რომელიც წარმოადგენს მიწის ნაკვეთის პრივატიზების გადაწყვეტილებას;¹⁹
- იგულისხმება, რომ საჯარო რეესტრში რეგისტრირებული მონაცემები სწორია, თუმცა დასაშვებია საპირისპიროს მტკიცება (კანონის მუხლი 5; სამოქალაქო კოდექსის მუხლი 312(1)). ეს მნიშვნელოვანია იმ შემთხვევებში (რასაც აქ „გადაფარვას“ ვუწოდებთ), როდესაც ერთ პირზე რეგისტრირებულია მიწის ნაკვეთი, რომელიც იმავედროულად პრივატიზებულია მეორე პირის მიერ, მაგრამ ამ მეორე პირს არ დაურეგისტრირებია თავისი უფლება;

¹⁸ 2008 წლის კანონი საჯარო რეესტრის შესახებ (ცვლილებებით); იუსტიციის მინისტრის 2010 წლის 15 იანვრის ბრძანება №4 საჯარო რეესტრის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ

¹⁹ საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 15 სექტემბრის ბრძანებულება № 525 ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების წესის და საკუთრების უფლების მოწმობის ფორმის დამტკიცების შესახებ, მუხლი 17

- საჯარო რეესტრი არ დაარეგისტრირებს მიწის ნაკვეთზე უფლებას, თუ მასზე უკვე რეგისტრირებულია უფლება ან საკადასტრო გეგმის მიხედვით მიწის ნაკვეთის საზღვრები არ ემთხვევა უფლების დამადასტურებელ დოკუმენტში აღწერილ საზღვრებს ანდა საკადასტრო მონაცემების მიხედვით მიწის ნაკვეთი ფარავს სხვა მიწის ნაკვეთს, რომელზეც უკვე რეგისტრირებულია უფლება (კანონის მუხლი 21(1)(დ));
- მოქალაქის მიერ ქონების რეგისტრაციის მოთხოვნით შეტანილ განაცხადზე შეიძლება წარმოიშვას კითხვები, რომლებიც უფრო დეტალურ გამოკვლევას მოითხოვს. კერძოდ, განაცხადის მხარდამჭერი დოკუმენტაცია შეიძლება არასაკმარისი იყოს, ადგილი ჰქონდეს გადაფარვას სარეგისტრაციოდ წარმოდგენილ და უკვე რეგისტრირებულ უფლებას შორის ან ქონების გეგმა არ იყოს შედგენილი სათანადო სტანდარტების დაცვით. ასეთ შემთხვევებში საჯარო რეესტრი შეაჩერებს სარეგისტრაციო წარმოებას 30 კალენდარულ დღემდე ვადით (კანონის მუხლი 21). ამ ვადაში „სარეგისტრაციო წარმოების შეჩერების საფუძვლის აღმოფხვრის დამადასტურებელი ინფორმაციის ან დოკუმენტის წარმოდგენის შემთხვევაში“ საჯარო რეესტრი განაახლებს წარმოებას და განცხადების განხილვას (კანონის მუხლი 21(4)). კანონის გექსტი მიანიშნებს, რომ განმცხადებელს და არა საჯარო რეესტრს ეკისრება საჭირო ინფორმაციის თუ დოკუმენტაციის მოძიება;
- კანონის 23-ე მუხლი ადგენს საფუძვლებს, რომელთა არსებობის შემთხვევაში საჯარო რეესტრი არ დააკმაყოფილებს რეგისტრაციის მოთხოვნას. ასეთი საფუძვლები შეიძლება იყოს რეგისტრაციის მოთხოვნის მხარდამჭერი დოკუმენტაციის უკმარისობა ან ისეთი უფლების რეგისტრაციის მოთხოვნა, რომელიც უკვე რეგისტრირებულია;
- კანონის თანახმად, საჯარო რეესტრს შეუძლია გააუქმოს რეგისტრირებული უფლება (მუხლი 26). ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მუხლი 61(2)(ე) დასაშვებად მიიჩნევს აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადებას, თუ გამოვლინდება ან აღმოჩნდება ახალი ინფორმაცია, რომელიც გამორიცხავს იმ ფაქტს, რომლის საფუძველზეც გამოიცა თავდაპირველი გადაწყვეტილება ან თუ თავდაპირველმა გადაწყვეტილებამ შეიძლება მიაყენოს „მნიშვნელოვანი მიახლოება ან საზოგადოებრივ ინტერესებს.“ ეს ფართო და ბუნდოვანი გექსტი მისი ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობას იძლევა.

7. საკუთრებასთან დაკავშირებული დავების განხილვა სასამართლოში

ქონებრივ დავაში მონაწილე პირებს უფლება აქვთ საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ზოგადი უფლება, სარჩელით მიმართონ რაიონულ/საქალაქო სასამართლოს. ეს უფლება, რომელიც სამოქალაქო საპროცესო კოდექსითაა განმტკიცებული, ვრცელდება ისეთ დავებზეც, რომლებშიც ერთ-ერთი მხარეა სახელმწიფო დაწესებულება და დავის საგანია სახელმწიფო ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილება, ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის თანახმად (სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი გამოიყენება ადმინისტრაციულ დავებშიც, თუ კანონი სხვაგვარად არ ითვალისწინებს). ვინაიდან ქონებრივი დავების უმრავლესობა საქართველოში სწორედ სახელმწიფოს მონაწილეობასთანაა დაკავშირებული, განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს რაიონულ/საქალაქო სასამართლოში სახელმწიფოს წინააღმდეგ ჩივილის უფლებას.²⁰

მოქალაქის უფლება, მიმართოს სასამართლოს ქონებრივი დავის შემთხვევაში, რომლის ერთ-ერთი მხარეა სახელმწიფო, განმტკიცებულია რამდენიმე საკანონმდებლო აქტით. საჯარო რეესტრის შესახებ კანონის 29(2) მუხლი პირდაპირ აწესებს საჯარო რეესტრის გადაწყვეტილებათა სასამართლოში გასაჩივრების უფლებას. იგივე კანონი სასამართლოს სხვა ისეთ უფლებამოსილებებსაც ანიჭებს, რომლებმაც შეიძლება გავლენა იქონიონ ქონების რეგისტრირებაზე. მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების წესის შესახებ პრეზიდენტის ბრძანებულების მე-10 მუხლის თანახმად, მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების „კომისიის გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში კანონით დადგენილი წესით.“²¹

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი აწესებს მოთხოვნას, რომ ისეთი დავის შემთხვევაში, რომლის მონაწილეა სახელმწიფო დაწესებულება, მოქალაქემ დავის გადაწყვეტა თავდაპირველად უნდა სცადოს ადმინისტრაციული სამართალწარმოების პროცესის გზით. ეს შესაძლებელია „ადმინისტრაციული საჩივრის“ წარდგენით, რომლის შესახებ სრულ ინფორმაციას კოდექსი გვაწვდის.²² თუმცა, საჯარო რეესტრის შესახებ კანონის თანახმად, მოქალაქეს უფლება აქვს საჯარო რეესტრთან დაკავშირებული დავის თაობაზე პირდაპირ მიმართოს სასამართლოს ისე, რომ არ გამოიყენოს

²⁰ 1999 წლის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, მუხლი 2

²¹ საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 15 სექტემბრის ბრძანებულება № 525 ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების წესის და საკუთრების უფლების მოწმობის ფორმის დამტკიცების შესახებ

²² ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, მუხლები (2)(1)(ი) და 2(5); 1999 წლის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, თავი 13

ადმინისტრაციული გასაჩივრების სისტემა. შესაძლოა, ეს წესი არის იმის მიზეზი, რომ სასამართლოების წარმოებაში არსებული საჯარო რეესტრის დაკავშირებული საქმეების რაოდენობა მაღალია.

დასასრულ, ქონებრივი ღირებულების დიდ ნაწილში, როგორც ჩანს, მტკიცებულებები ბუნდოვანია ან არარსებობს. საქართველოს სასამართლოების ადმინისტრაციული კოლეგიები გადაწყვეტილების გამოგანისას არ არიან შეზღუდული მხოლოდ მხარეთა მიერ წარდგენილი მტკიცებულებებით. მათ უფლება აქვთ, თავად შეკრიბონ ფაქტები და მტკიცებულებები საქმეზე იმისათვის, რომ გამოგანილი გადაწყვეტილება სამართლებრივად მაღალი ხარისხით დასაბუთებული იყოს.²³

პრობლემის აღწერილობა

ბოლო წლებში არასამთავრობო ორგანიზაციები, ჟურნალისტები, მოქალაქეები და სხვები აცხადებდნენ, რომ საქართველოს მთავრობა არღვევდა მოქალაქეთა ქონებრივ უფლებებს, ძლიერი ბიზნეს ჯგუფების სახელით ან მათთან ერთად. კერძოდ, გამოითქვა შემდეგი პრეტენზიები: ქონების ჩამორთმევა მისი უსამართლოდ ხელში ჩაგდების მიზნით; სასამართლოების მიერ საკუთრების უფლებებთან დაკავშირებულ საქმეებში სამართლიანი პროცესის და კანონის უზენაესობის პრინციპების დარღვევა; ქონების რეგისტრაციის პროცედურების არასამართლიანი გამოყენება, რასაც თან ახლავს ტექნიკური სირთულეები და უარყოფითად მოქმედებს საკუთრების უფლებაზე – განსაკუთრებით იმ მოქალაქეთათვის, რომლებსაც 1992-2007 წლებში, პრივატიზაციის პირველი ტალღის დროს, გადაეცათ საკუთრების უფლება.

ანგარიშის ამ ნაწილში განხილულია გემოადინიშნული პრეტენზიების დასაბუთებულობა. თავდაპირველად მიმოხილულია სახელმწიფოს მიერ კერძო საკუთრების დაუფლების პროცესი, მათ შორის ექსპროპრიაციის და საკუთრების ჩუქება და მიტოვება. შემდეგ გამოკვლეულია ის წესები, პროცედურები და შედეგები, რაც უკავშირდება ქონების რეგისტრაციის მოთხოვნებსა და სისტემებს. შემდგომ შეფასებულია სასამართლოების პრაქტიკა ამ პრეტენზიების ფონზე. დასასრულ, შეფასებულია ქალთა საკუთრების უფლების დაცულობა.

²³ ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, მუხლი 19

1. ექსპროპრიაციის კანონის გამოყენება

უჩვეულო არაფერია იმაში, რომ სახელმწიფოს აქვს მოქალაქისთვის კერძო საკუთრების ჩამორთმევის უფლებამოსილება ამ მოქალაქის თანხმობის გარეშე, თუ ამას მოითხოვს მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი საჭიროება. მაგრამ ქონების ამგვარი დაუფლება წარმოადგენს სუვერენული უფლების მხოლოდ უკიდურეს გამოვლინებას და შეიძლება მნიშვნელოვანი ზიანის მიაყენოს მოქალაქეს. ამიტომ ეს უფლებამოსილება მხოლოდ დიდი სიფრთხილით უნდა განხორციელდეს. ანგარიშის წინამდებარე ნაწილში მიმოხილულია: (ა) რამდენად აღეკვატურად იცავს კერძო მესაკუთრეებს საქართველოს კანონმდებლობა და (ბ) რამდენად სათანადოდ ხდება კანონმდებლობის გამოყენება.

თუ შევადარებთ გავრცელებულ სტანდარტებს, შეიძლება ითქვას, საქართველოში კერძო საკუთრების ექსპროპრიაციის მარეგულირებელი კანონმდებლობა მარღაც შეიცავს იმ დამცავ მექანიზმებს, რომლებსაც, ჩვეულებრივ, მსგავსი წესები ითვალისწინებს. ამ მექანიზმებში შედის ექსპროპრიაციის განხორციელების საფუძვლების შემზღვევა (როგორცაა აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება), ქონების ღირებულების აღეკვატური კომპენსაციის გადახდა მესაკუთრისთვის, სახელმწიფოს მიერ საჯარო შეგყობინება ქონების ექსპროპრიაციის განზრახვის შესახებ, ქონების ჩამორთმევის პროცესზე სასამართლოს მეთვალყურეობა და გასაჩივრების უფლება.

კითხვა იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად სათანადოდ ხდება ექსპროპრიაციის მარეგულირებელი წესების გამოყენება, სამი ელემენტისგან შედგება: (ა) ექსპროპრიაციის უფლებამოსილება ხორციელდება თუ არა ისეთ გარემოებებში, რომლებიც აკმაყოფილებს „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების“ მოთხოვნებს; (ბ) სწორად სრულდება თუ არა ექსპროპრიაციის კანონის პროცედურული ნორმები; (გ) არსებობს თუ არა შემთხვევები, როდესაც სახელმწიფო უნდა იყენებდეს ექსპროპრიაციის კანონს, მაგრამ სინამდვილეში გვერდს უვლის მას. წინამდებარე ანგარიშის მომზადებისას ჩვენ არ გამოგვივლენია არც სასამართლო საქმეები და არც რაიმე პრაქტიკული შემთხვევა, რომელიც ასეთი პრობლემების დამადასტურებელ მტკიცებულებად შეიძლება მიგვეჩნია. ამგვარი ინფორმაციის არარსებობა კი შეიძლება ნიშნავდეს, რომ სახელმწიფოს მიერ ექსპროპრიაციის გადაწყვეტილების მიღებისას სახელმწიფო მოქმედებს წესების დაცვით, რადგან მისი მხრიდან არასათანადო ქმედება გამოიწვევდა საქმეების შეგანას სასამართლოში, მნიშვნელოვან გახმაურებას ან, როგორც მინიმუმ, იურიდიული დახმარების სამსახურის ადვოკატების მიერ ინფორმაციის მიწოდებას მესაკუთრეებისთვის გაწეული კონსულტაციების შესახებ.

მეორე მხრივ, ინფორმაციის ნაკლებობა შეიძლება ნიშნავდეს, რომ სახელმწიფო განზრახ გვერდს უვლის ექსპროპრიაციის კანონის გამოყენებას და, ამის სანაცვლოდ, ქონებას ეუფლება სხვა ისეთი ფორმებით, რომლებიც სათანადოდ არ უზრუნველყოფს მესაკუთრეთა უფლებების დაცვას. ასეა თუ ისე, ამ საკითხზე საბოლოო დასკვნის გამოგანა რთულია.

ბოლოს უნდა აღინიშნოს, რომ ექსპროპრიაციის პროცედურებით გათვალისწინებული მესაკუთრეთა დამცავი მექანიზმები მოქმედებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ადგილი აქვს აუცილებელ საზოგადოებრივი საჭიროებას. მაგრამ შეიძლება არსებობდეს ბევრი ისეთი შემთხვევა, როდესაც სახელმწიფოს ინტერესი არ აკმაყოფილებს აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების მოთხოვნებს (მაგალითად, სასტუმროების განვითარების ხელშეწყობა საკურორტო მონაში), მაგრამ ამ ინტერესით მოქმედ სახელმწიფოს შეიძლება ჰქონდეს ქონების დაუფლების სურვილი. ამ შემთხვევაში კი სახელმწიფო მოქმედებს არა როგორც სუვერენი, რომელიც ფლობს ექსპროპრიაციის უფლებამოსილებას, არამედ როგორც ერთ-ერთი მოთამაშე ბაზარზე. ასეთ შემთხვევაში შეიძლება წარმოიშვას პრობლემები, რომლებიც ქვემოთაა განხილული.

2. იძულებითი ჩუქება და მიგოვება

გამოითქვა პრეცედენტები, რომ სახელმწიფო საფარველად იყენებდა კანონმდებლობით დადგენილ საკუთრების მიგოვების და ჩუქების წესებს იმ მიზნით, რომ მიეცა ცეპინა მოქალაქეთა საკუთრების უფლება. როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით დასაშვებია, მოქალაქეებმა თავიანთი ქონება გადასცენ სახელმწიფოს ქონების მიგოვების ან გაჩუქების პროცედურით. ეს ორი პროცედურა ერთმანეთისგან განსხვავდება. პირველი მათგანის შედეგი, რეგისტრაციის შემდეგ საბოლოო და უპირობოა. მეორე კი, გაკვრეულ შემთხვევებში შესაძლებელია გაუქმდეს.

გასულ წლებში არასამთავრობო ორგანიზაციებმა, სახელმწიფო დაწესებულებებმა და სხვებმა ქონების მიგოვების და ქონების ჩუქების მრავალი შემთხვევა დააფიქსირეს. საჯარო რეესტრის მონაცემთა მიხედვით, 2007 და 2011 წლებს შორის პერიოდში რეესტრში ქონების მიგოვების 1563 შემთხვევის რეგისტრაცია განხორციელდა.²⁴ ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროდან მიღებული ცნობით, 53

²⁴ ასოციაცია მწვანე ალტერნატივა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო და საქართველოს რეგიონული მედიის ასოციაცია, 2012წ. საკუთრების დაუცველი უფლება საქართველოში: მესამე ანგარიში

მოქალაქემ და კერძო სამართლის იურიდიულმა პირმა 2008 – 2012 წლებში 64 ერთეული უძრავი ქონება გადასცა სახელმწიფოს. ამათგან, 11 შემთხვევა 2012 წელს დაფიქსირდა.²⁵

მართალია, შეიძლება არსებობდეს დასაბუთებული მიზეზი, რის გამოც პირმა შეიძლება მიაგოვოს ან აჩუქოს თავისი ქონება სახელმწიფოს (მაგალითად, მომავალში საგადასახადო ვალდებულებების თავიდან აცილების მიზნით), ზოგადად არარაციონალურია, როდესაც ბევრი ადამიანი უარს ამბობს საკუთარ ქონებაზე ყოველგვარი კომპენსაციის გარეშე. ბოლო წლებში დაფიქსირებული შემთხვევები გარიგებების ნამდვილად ნებაყოფლობითობაზე ბაღებს ეჭვს და აჩენს ამრს, რომ ასეთი გარიგებების მარეგულირებელი ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობა შესაძლოა ხელს უწყობდეს საკუთრების უფლებების დაუცველობას.

ჩუქების და მიგოვების შემთხვევები განსაკუთრებით ხშირი იყო კონკრეტულ გეოგრაფიულ არეალებში (მათ შორის, ზოგიერთი მათგანი გამომწვეული იყო მნიშვნელოვანი განვითარებითი პროექტების განსახორციელებლად), დადებული იყო ერთმანეთისგან მხოლოდ რამდენიმე დღის ან საათის დაშორებით და სრულდებოდა ერთი და იმავე ნოტარიუსის მიერ. ამ შემთხვევებში გადაცემული ქონება, როგორც წესი, იყო ძვირადღირებული და მის მესაკუთრეს მნიშვნელოვანი რესურსები ჰქონდა დახარჯული მისი დაკანონებისთვის. გარდა ამისა, საკუთარ მიწაზე საკუთრების უფლების მიგოვებით ან მისი გაჩუქებით მესაკუთრეთა დიდი უმრავლესობა შემოსავლის წყაროს გარეშე რჩებოდა.²⁶

აღნიშნული გარიგებების საეჭვო ხასიათის საჩვენებლად მოგვყავს ქონების ჩუქებისა და მიგოვების რამდენიმე მაგალითი, რომელთაგან ყველა მათგანი მყარად არის დოკუმენტირებული არასამთავრობო ორგანიზაციების ანგარიშებში.

²⁵ საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, 2013წ. ნებაყოფლობითი ჩუქება თუ სახელმწიფო რეკეტი: 2008 – 2012 წლები. იხ. ბმული <http://transparency.ge/blog/nebaqoplobiti-chukeba-tu-sakhelmtsipo-reketi-2008-2012-tslebi>

²⁶ ასოციაცია მწვანე ალტერნატივა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო და საქართველოს რეგიონული მედიის ასოციაცია, 2012წ. საკუთრების დაუცველი უფლება საქართველოში: მესამე ანგარიში

ქონების მიგოვების შემთხვევები საირმესა და ბახმაროში

ახალ ამბებში გაუქმებული ინფორმაციის თანახმად, 2010 წლის დეკემბერში საირმეში 20-მე მეტმა მოქალაქემ ჯამურად 25137 მ² ფართი უძრავი ქონება გადასცა სახელმწიფოს საკუთრებაში ჩუქების ან ქონების მიგოვების გზით. ამ მოქალაქეების უმრავლესობას სხვა ქონება არ გააჩნდა გარდა იმისა, რაც სახელმწიფოს გადასცეს; მათი ქონება მდებარეობდა გურისგულ რეგიონში, რის გამოც მათ მაღალი ფასი შეეძლოთ მოეთხოვათ. ეს შემთხვევები კონკრეტულ გეოგრაფიულ არეალში და ერთმანეთისგან ერთი-ორი კვირის ინტერვალით მოხდა.

2011 წლის იანვარში ორი კვირის განმავლობაში კიდევ ერთ საკურორგო მონაში – ბახმაროში ადგილი ჰქონდა ქონების მიგოვების 79 შემთხვევას. მართალია, არსებული დოკუმენტაციის მიხედვით თავდაპირველ საკუთრების მოწმობებთან დაკავშირებით არსებობდა გარკვეული ხარვეზები (უმრავლესობა მათგანი გაცემული იყო ადმინისტრაციული ორგანოების თანამშრომლებზე, ხოლო მოგვიერთი მათგანი გაცემული იყო გყის მონაში მდებარე ნაკვეთებზე, რაც აკრძალულია), საეჭვოა თვითონ ის ფაქტი, რომ მოხდა ქონების მიგოვება და არა ამ საკუთრების მოწმობების გაუქმება კანონით დადგენილი წესით.

გარდა ამისა, ეჭვს იწვევს ისიც, რომ მათ, ვინც მიაგოვა საკუთარი ქონება, მის დარეგისტრირებაზე საკმაო რესურსები ჰქონდა დახარჯული. კერძოდ, მათ შეგროვებული და წარდგენილი ჰქონდათ მიწის ნაკვეთებზე უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტები, ნოგარიული წესით ჰქონდათ მოწმეთა ჩვენებები დადასტურებული, გადახდილი ჰქონდათ საკადასტრო ნახაზების მომზადებისა და რეგისტრაციის საფასურები.

წყარო: ასოციაცია მწვანე ალტერნატივა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო და საქართველოს რეგიონული მედიის ასოციაცია, 2012წ. „საკუთრების დაუცველი უფლება საქართველოში: მესამე ანგარიში“

ქონების დათმობა ჩუქების გზით, თბილისის ცენტრალურ ნაწილში

რიყებზე, იქ, სადაც „მშვიდობის ხიდი“ მედის პარკში, ყოფილი მესაკუთრეები გამოვიდნენ პრეგენზიით, რომ მათ აიძულეს ქონების დათმობა სახელმწიფოს სასარგებლოდ. აღნიშნული ქონება ძვირადღირებული იყო და წარმოადგენდა მნიშვნელოვან შემოსავლის წყაროს, და სახელმწიფოსაც გაცხადებული ჰქონდა ამ ტერიტორიის განვითარების სურვილი. ყოფილი მესაკუთრეები აცხადებდნენ, რომ ისინი აპირებდნენ ამ ე.წ. ჩუქების გასაჩივრებას სასამართლოში. საბოლოო ჯამში, მათი ყოფილი საკუთრება დაანგრიეს და მის ნაცვლად 2011 წელს პარკი აშენდა.

3. მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების ადგილობრივი კომისიების მიერ სტანდარტების არათანმიმდევრული გამოყენება

2007 წლის კანონი საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ შესაძლებლობას აძლევს პირებს, რომლებსაც აქვთ აღრინდელი უფლების დამდგენი დოკუმენტაცია (როგორცაა მიღება-ჩაბარების აქტი), მაგრამ არ დაუსრულებიათ პრივატიზაციის და უფლების რეგისტრაციის პროცესი, გახდნენ იმ უძრავი ქონების მესაკუთრეები, რომელზეც მათ

გააჩნიათ ასეთი დოკუმენტაცია. კანონი ასევე შესაძლებლობას აძლევს „თვითნებურად დაკავებული მიწის ნაკვეთის“ ცნებაში შემავალი ნაკვეთების მფლობელებს, რომლებსაც არ აქვთ უფლების დამდგენი დოკუმენტაცია, აღიარებული და რეგისტრირებული იქნას მათი საკუთრების უფლება. კანონი თვითნებურად დაკავებულ მიწის ნაკვეთებთან დაკავშირებული განცხადებების განხილვის უფლებამოსილებას ანიჭებს მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების ადგილობრივ კომისიებს. თუ კომისია დააკმაყოფილებს განმცხადებლის მოთხოვნას საკუთრების უფლების აღიარების თაობაზე, იგი გასცემს საკუთრების მოწმობას, რომელიც განმცხადებელმა შეიძლება შეიტანოს საჯარო რეესტრში მისი საკუთრების უფლების რეგისტრაციის მიზნით.²⁷

უძრავი ქონების საკითხებზე მომუშავე ადვოკატების და არასამთავრობო ორგანიზაციების თქმით, მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების ადგილობრივი კომისიები ხშირად ქმნიან დაბრკოლებას მაშინ, როდესაც წარდგენილი დოკუმენტაცია კანონის მოთხოვნებს აკმაყოფილებს. კერძოდ, მათი თქმით, კომისიები ხშირად არათანმიმდევრულ ან თვითნებურ გადაწყვეტილებებს იღებენ მფლობელობის დასადასტურებლად წარსადგენ დოკუმენტებთან, ჩანაწერებთან და მტკიცებულებებთან დაკავშირებით.

წინამდებარე ანგარიშის მიზნებისთვის გამოკვლეული ბოლოდროინდელი სასამართლო საქმეები, რომლებიც უძრავ ქონებას ეხება, მიანიშნებენ ამ პრეტენზიის გარკვეულწილად დასაბუთებულობაზე. თუმცა, რთულია ამ დასაბუთებულობის ფარგლების სრულად დადგენა, განხილული საქმეების რაოდენობის და იმის გათვალისწინებით, რომ ბევრმა პირმა, რომლის მიმართ კომისიამ მისთვის არასასურველი გადაწყვეტილება გამოიტანა, შეიძლება არც გაასაჩივროს იგი სასამართლოში.

ამ ანგარიშის მიზნებისთვის გამოკვლეული 21 სასამართლო საქმიდან 13-ში კომისიები იყვნენ მოპასუხის როლში. აქედან სულ ცოცხა ოთხ შემთხვევაში, ქვემოთ განხილული საქმის ჩათვლით, კომისიებმა არ დააკმაყოფილეს განმცხადებლების მოთხოვნა საკუთრების მოწმობის გაცემის შესახებ (ან გააუქმეს არსებული საკუთრების

²⁷ 2007 წლის კანონი ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ; საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 15 სექტემბრის ბრძანებულება № 525 ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების წესის და საკუთრების უფლების მოწმობის ფორმის დამტკიცების შესახებ

მოწმობები) მაშინ, როდესაც მათი მოთხოვნის დაკმაყოფილება ტექნიკური თვალსაზრისით სამართლებრივად დასაბუთებული იქნებოდა.²⁸

2008 წლის მარტში ნაგო ხიმშიაშვილმა მიმართა ადგილობრივ კომისიას და მოითხოვა საკუთრების უფლების აღიარება მიწაზე, რომელიც მან 2001 წელს იჯარით აიღო და აგრძელებდა მისით სარგებლობას იჯარის ვადის ამოწურვის შემდეგ. 2008 წლის აპრილში კომისიამ ხიმშიაშვილზე გასცა საკუთრების მოწმობა, მაგრამ თავადვე გააუქმა იგი 2010 წელს იმ მოტივით, რომ ხიმშიაშვილს არ გააჩნდა აღნიშნული ნაკვეთის დაკავების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია.

მიუხედავად იმისა, რომ ხიმშიაშვილმა განცხადებასთან ერთად წარადგინა მიწი ამომვითი ნახაზი, პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტები და ნოგარიულად დამოწმებული მოწმეთა ჩვენებები, კომისიამ განაცხადა, რომ ხიმშიაშვილმა ვერ წარმოადგინა „მიწის თვითნებური დაკავების დამადასტურებელი დოკუმენტი““

წყარო: ნაგო ხიმშიაშვილი ქობულეთის მუნიციპალიტეტის საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის წინააღმდეგ, ბათუმის საქალაქო სასამართლო, 27 აგვისტო 2010წ., საქმე № 3-133/11.

საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ პრეზიდენტის ბრძანებულების თანახმად, მიწის თვითნებურად დაკავების დამადასტურებელი დოკუმენტები შეიძლება იყოს „სასამართლოს აქტი, ორთოფოტო (აეროფოტოგადაღება), აბონენტად აყვანის დოკუმენტი, გადახდის ქვითარი ან/და სხვა დოკუმენტი“ [ხაზგასმა ჩვენია]. მაგრამ იმავე ბრძანებულების მიხედვით, „მიწის თვითნებურად დაკავების დამადასტურებელი დოკუმენტი“ აუცილებელი არ არის, რადგან აღნიშნული დოკუმენტი „ან/და მოწმის ჩვენება“ უნდა დაერთოს განცხადებას საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ.²⁹

რთული სათქმელია, ზემოხსენებული საქმე და სხვა მსგავსი საქმეები წარმოადგენს თუ არა მოქმედი წესების მასობრივ და სისტემურ დარღვევას თუნდაც იმიტომ, რომ უცნობია, კომისიებმა რამდენ შემთხვევაში დააკმაყოფილეს საკუთრების უფლების აღიარების მოთხოვნა, როდესაც ანალოგიური მტკიცებულებები იყო წარმოდგენილი.

²⁸ მეველუდ ძირკვაძე ხულოს მუნიციპალური საბჭოს წინააღმდეგ, ხელვაჩაურის რაიონული სასამართლო, 8 თებერვალი 2013წ., საქმე № 820310012148388; ნაგო ხიმშიაშვილი ქობულეთის მუნიციპალიტეტის საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის წინააღმდეგ, ბათუმის საქალაქო სასამართლო, 11 აგვისტო 2011წ., საქმე № 3-133/11; გიბო ჯინჭარაძე ქობულეთის მუნიციპალიტეტის საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის წინააღმდეგ, ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს აღმინისგრაციულ საქმეთა პალატა, 29 ივნისი 2011წ., საქმე № 3/ბ-461-2011; ვალენტინა ციმბალენკო ქობულეთის მუნიციპალიტეტის საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის წინააღმდეგ, ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს აღმინისგრაციულ საქმეთა პალატა, 30 ნოემბერი 2011წ., საქმე № 3/ბ-958-11ყ.

²⁹ საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 15 სექტემბრის ბრძანებულება № 525 ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების წესის და საკუთრების უფლების მოწმობის ფორმის დამტკიცების შესახებ, მუხლი 11(4)(ა)

ასევე გაუგებარია, ეს დარღვევები, იქნება ისინი ფართოდ გავრცელებული თუ ცალკეული შემთხვევების სახით, არის განზრახი თუ შემთხვევითი.

პირებმა, რომლებმაც ამ ანგარიშის მომზადებისას გაგვიწიეს კონსულტაცია, მრავალი ფაქტორი ჩამოთვალეს, რაც, შეიძლება განაპირობებდეს კომისიების ერთი მეხედვით თვითნებურ საქმიანობას. კომისიების საქმიანობის მარეგულირებელი წესების მიხედვით, კომისიის შემადგენლობაში უნდა შედიოდეს სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს წარმომადგენელი, ხოლო თბილისში – საჯარო რეესტრის წარმომადგენელი. მაგრამ ზოგიერთი რესპონდენტი აღნიშნავს, რომ პირებს, რომლებითაც უნდა დაკომპლექტდეს კომისიები, არასაკმარისი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები წაყენებათ, და კომისიების არათანმიმდევრული გადაწყვეტილებები მისი თანამშრომლების მიერ სპეციალიზებული ცოდნის არქონით და ნაკლებკომპეტენტურობით არის გამოწვეული.³⁰

ბევრჯერ აღინიშნა, რომ კომისიების გადაწყვეტილებების უკან დგას სახელმწიფოს გავლენა და მიკერძოება მთავრობის ინტერესების სასარგებლოდ. ზოგიერთის თქმით, მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების ადგილობრივი კომისიების წევრები ხშირად საკუთრების მოწმობის გაცემის განაცხადს არ აკმაყოფილებენ სახელმწიფოს შიშით, რომ მათ წინააღმდეგ სამსახურობრივი გულგრილობის მიზეზით არ დაიწყოს სამართლებრივი დევნა. გარდა ამისა, ითქვა, რომ გადაწყვეტილებები მიიღება პოლიტიკური მიზანშეწონილობის მიხედვით, რაც განაპირობებს კავშირს განცხადებების დაკმაყოფილება-არდაკმაყოფილებას და არჩევნებს შორის. ანგარიშის მიზნებისთვის გამოკვლეული 13 საქმიდან 5 შემთხვევაში კომისიებმა განმცხადებელზე საკუთრების მოწმობა საარჩევნო პერიოდში გასცეს, ხოლო არჩევნების დასრულების შემდეგ გააუქმეს მათივე გაცემული საკუთრების მოწმობები. როგორც ქვემოთაა აღწერილი, ეს მასობრივად ხდებოდა სოფელ გონიოშიც, სადაც 2008 წელს კომისიამ პრეზიდენტის და პარლამენტის წინასაარჩევნო პერიოდებში გასცა საკუთრების მოწმობები ადგილობრივ მაცხოვრებლებზე, მაგრამ მოგვიანებით გააუქმა 271 ასეთი მოწმობა.³¹

იმდენად, რამდენადაც სახელმწიფოს სასარგებლოდ მიკერძოება თამაშობს როლს კომისიების საქმიანობაში, რთულია მიკერძოების მასშტაბის დადგენა მხოლოდ აშკარა შეცდომების შემცველი გადაწყვეტილებების გადახედვით. ჩვენს მიერ გამოკითხული პრაქტიკოსი იურისტების თქმით, მარეგულირებელი კანონმდებლობა ნივთის

³⁰ საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 15 სექტემბრის ბრძანებულება № 525 ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების წესის და საკუთრების უფლების მოწმობის ფორმის დამტკიცების შესახებ, მუხლი 11(4)(ა)

³¹ საერთაშორისო გამჭვირვალობა და სხვები, 2011წ. საკუთრების უფლების დაცვის პრობლემა სოფელ გონიოს მაგალითზე, მარტი 2011წ. ანგარიშის რეზიუმე.

მფლობელობის დამადასტურებელი მტკიცებულებების შესახებ ძალიან ფართოა, რაც კომისიებს საშუალებას აძლევს, თავიანთი გადაწყვეტილებები დასაბუთებულად წარმოაჩინონ მაშინაც კი, როდესაც მის მიღებაზე გავლენა იქონია რაიმე არასათანადო ინგერესმა.

4. საკუთრების რეგისტრაციის სისტემა

ჩვენს მიერ გამოკითხული რესპოდენტები აცხადებენ, რომ სათანადოდ არ ხდება ქონების რეგისტრაციის პროცედურების გამოყენება, რასაც ემატება ტექნიკური სირთულები და უარყოფითად აისახება საკუთრების უფლებაზე ეს განსაკუთრებით იმ საკუთრების უფლებებს შეეხება, რომელთა გადაცემა საქართველოში განხორციელებული პრივატიზაციის პირველი ტალღის დროს მოხდა.

წინამდებარე ანგარიშის მომზადებისას ჩატარებული კვლევა აჩვენებს, რომ აღნიშნულ მოსაზრებს საფუძველი მართლაც აქვს. კერძოდ, გამოვლინდა რეგისტრაციის შემდეგი ასპექტები, რომლებიც ხელს უწყობს საკუთრების უფლების დაუცველობას და დარღვევას: მფლობელთა უმრავლესობის დაურეგისტრირებელი საკუთრების უფლება საჯარო რეესტრში; რეგისტრაციის ხარჯები; კომპიუტერული საკითხები და სახელმწიფოს გავლენა საჯარო რეესტრზე; უფლებათა „გადაფარვის“ შემთხვევები; უფლების გაუქმების შესაძლებლობა მაშინაც კი, როდესაც ის უკვე რეგისტრირებულია.

დაურეგისტრირებული ქონება

როგორც ქვემოთაა განხილული, სწორედ რეგისტრაცია არის საფუძველი, რომლითაც პირს ეძლევა საკუთრების უფლებიდან გამომდინარე ყველა გარანტიის სრულად რეალიზების საშუალება. მათ შორისაა ექსპროპრიაციის კანონით გათვალისწინებული გარანტიებიც. რეგისტრაციის სავალდებულობა ნიშნავს, რომ საქართველოს მოქალაქეების უდიდესი უმრავლესობა ვერ სარგებლობს მყარი გარანტიებით, რადგან მათ არ აქვთ დარეგისტრირებული თავიანთი საკუთრების უფლება საჯარო რეესტრში. სავარაუდო მონაცემებით, საქართველოში არსებული დაახლოებით 3,2 მილიონი მიწის ნაკვეთიდან მხოლოდ 40%-ია დარეგისტრირებული. ეს მაჩვენებელი ყველაზე დაბალია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების შემთხვევაში (20-30%) და

მაღალია არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შემთხვევაში (48%), რომლებიც ძირითადად ქალაქად მდებარეობს.³²

რეგისტრაციის დაბალი მაჩვენებლები განპირობებულია რამდენიმე პრაქტიკული მიზეზით, რომლებიც ქვემოთ დეტალურადაა აღწერილი. გარდა ამ პრაქტიკული მიზეზებისა, აშკარაა, რომ ბევრ ადამიანს არც უცდია თავისი ქონების დარეგისტრირება საჯარო რეესტრში, რადგან ისინი თვლიან, რომ მათი უფლებები ისედაც დაცულია კანონით. ბევრი ადამიანი, ვისაც აქვს მიღება-ჩაბარების აქტი, რომელიც პრივატიზაციის რეფორმების პერიოდში დარიგდა ან შემდგომ გაცემული მიწის საკუთრების მოწმობა, დარწმუნებულია, რომ ეს დოკუმენტები საკმარისია მათი საკუთრების უფლების დასადასტურებლად და დასაცავად. მათ არ იციან, რომ უნდა დაარეგისტრონ თავიანთი ქონება საჯარო რეესტრში. ასევე, ბევრი ადამიანი თავისი მიწით წლების განმავლობაში სარგებლობს გართულებების გარეშე, და ამიგომ ვერ ხედავს რეგისტრაციისთვის საჭირო ძალისხმევის და ხარჯების გაწევის აუცილებლობას.

ხარჯები, როგორც რეგისტრაციის დამაბრკოლებელი ფაქტორი

საჯარო რეესტრში რეგისტრაცია ფასიანია.³³ ეს საფასურები არ არის ძალიან დიდი. გარდა ამისა, კანონმდებლობით აღარ არის სავალდებულო საკუთრების უფლების გადაცემასთან დაკავშირებული ხელშეკრულების თუ სხვა დოკუმენტების ნოტარიული წესით შედგენა და დამოწმება მათი სისრულის და კანონთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად.³⁴ ამის ნაცვლად, ახლა მოქალაქეებს შეუძლიათ სახელშეკრულებო დოკუმენტაცია პირდაპირ საჯარო რეესტრში წარადგინონ უძრავი ქონების სარეგისტრაციოდ, ნოტარიუსის მონაწილეობის გარეშე.

საფასური, რომლის ოდენობა დიდაა და რომლის თავიდან აცილება შეუძლებელია, გახლავთ საკადასტრო ამომეითი ნახაზის მომზადების ხარჯები. საჯარო რეესტრი მხოლოდ იმ შემთხვევაში დაარეგისტრირებს უძრავ ქონებას, თუ მისი საზღვრები და

³² ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევითი ცენტრი, 2013წ. “მიწის ბაზრის არსებული მდგომარეობა საქართველოში: ანალიზი და რეკომენდაციები”; ეკატერინა მესხიძე, 2013წ. “მიწის მართვის გამჭვირვალობისაკენ: მიწისა და საკუთრების დაცულობა საქართველოში.” მსოფლიო ბანკის ყოველწლიური კონფერენცია მიწისა და სიღარიბის საკითხებზე, 8-11 აპრილი 2013წ.

³³ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რეგისტრაცია ზოგ შემთხვევაში უფასოა. იხილეთ 2012 წლის 28 ივნისის საქართველოს მთავრობის დადგენილება №231 საქართველოს ტერიტორიაზე არსებულ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების რეგისტრაციასა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფასთან დაკავშირებული ცალკეული საკითხების მოწესრიგების შესახებ

³⁴ ნოტარიუსის მომსახურების საფასურები ჩვეულებრივი მოქალაქეების ამრით კვლავაც მაღალია, მაგრამ ნოტარიუსის მომსახურებას მაინც ხშირად იყენებენ საქართველოში დიდი ღირებულების მქონე უძრავი ქონების გარიგებებთან დაკავშირებით.

სტრუქტურა შესაბამისად არის ასახული საკადასტრო აზომვით ნახაზში. უძრავი ქონების დარეგისტრირების მსურველები იძულებული არიან, გადაიხადონ ასეთი ნახაზის მომზადების საფასური, რომელიც, ჩვეულებრივ, 200-დან 400 ლარამდე³⁵ ჯდება ყოველ ჰექტარზე ან, მიწის შემთხვევაში – 1 ლარი ყოველ კვადრატულ მეტრზე; თუმცა, კონკრეტული საფასური დამოკიდებულია იმაზე, ასაზომი მიწა ვაკეა თუ მთაგორიანი. ეს ხარჯები განსაკუთრებით მძიმე გვირგვინია მათთვის, ვინც პრივატიზაციის პროცესის დროს მიწა ცალკეული ნაკვეთების სახით მიიღო. კერძოდ, ხშირ შემთხვევაში მათ მიწა მიიღეს სხვადასხვა ადგილას მდებარე სამი, ოთხი ან მეტი დამოუკიდებლად არსებული ნაკვეთის სახით.³⁶ თეორიულად, ამ მიწების დიდი ნაწილის რუკაზე დაგანა უკვე მოხდა 1992 – 2007 წლების პრივატიზაციის პერიოდში, მაგრამ უმეტესწილად ამ რუკების მონაცემები არააზუსტად მიიჩნევა, როგორც ეს ქვემოთ არის განხილული.

„გადაფარვის პრობლემა“: ინფორმაციის ნაკლებობა „მანამდე არსებულ“ უფლებებზე

ქონების რეგისტრაციის მსურველთათვის ყველაზე უფრო გამოკვეთილი, სისტემური და ფართოდ გავრცელებული დაბრკოლებაა ე.წ. „გადაფარვის პრობლემა“, როგორც მას საქმეში ჩახელული ბევრი ადამიანი უწოდებს. აქ ორი სხვადასხვა, მაგრამ ერთმანეთთან დაკავშირებული ფენომენი იგულისხმება. პირველი გამომდინარეობს იქედან, რომ საჯარო რეესტრს სრულად არ აქვს დაფიქსირებული ყველა ის უფლება უძრავ ქონებაზე, რომელიც წარმოიშვა 2009 წლამდე – საჯარო რეესტრის მიერ ქონების რეგისტრაციის ფუნქციის გადაბარებამდე. ამიგომ ის ადამიანები, რომლებმაც უძრავ ქონებაზე უფლებები მიიღეს პრივატიზაციის შედეგად, ადამიანები რომლებიც ცდილობენ საკუთარი ქონების დარეგისტრირებას და ისინიც კი, რომლებმაც უკვე დაარეგისტრირეს თავიანთი უფლება (მაგალითისთვის, ქვემოთ იხილეთ ჩხოლორიათის საქმე), ხშირად აღმოაჩენენ, რომ მათი ქონებაზე რეგისტრირებულია სხვა, მესამე პირის უფლება. ხშირ შემთხვევაში ეს მესამე პირი არის სახელმწიფო ან ბიზნეს ჯგუფი, რომელსაც სახელმწიფომ მიჰყიდა ქონება.

სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო, რომელიც სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულ მიწას განაგებს, აცხადებს, რომ ყოველ ჯერზე, როდესაც მას სურს სახელმწიფოს სახელზე რაიმე ქონების დარეგისტრირება, იგი უკავშირდება საჯარო

³⁵ ამ ანგარიშის შედგენის დროისათვის ვალუტის გაცლითი კურსი გახლდათ შემდეგი: 1 აშშ დოლარი = 1,65 ქართულ ლარს. იხილეთ www.oanda.com

³⁶ ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევითი ცენტრი, 2013წ. მიწის ბაზრის არსებული მდგომარეობა საქართველოში: ანალიზი და რეკომენდაციები

რეესტრს და არკვევს, ხომ არ არსებობს უკვე რეგისტრირებული უფლება აღნიშნულ ქონებაზე. თუმცა, სააგენტო აღიარებს, რომ საჯარო რეესტრში მონაცემების არარსებობა არ ნიშნავს, რომ იგივე ქონებაზე მანამდე წარმოშობილი უფლებები არ არსებობს.

აღნიშნულის ერთ-ერთი მიზეზი ის გახლავთ, რომ საჯარო რეესტრი ვერ სარგებლობს ყველა შესაბამისი ჩანაწერით, რომელიც შეიძლება შეიცავდეს ინფორმაციას ნივთზე უკვე არსებულ უფლებაზე. ზოგ შემთხვევაში ეს განპირობებულია იმით, რომ ჩანაწერები განადგურდა სამოქალაქო კონფლიქტის დროს, დაზიანდა ხანძრის ან წყალდიდობის შედეგად ან არასრულად გადაეცა საჯარო რეესტრს იმ დაწესებულებების მიერ, სადაც მანამდე ინახებოდა ისინი. კიდევ უფრო რთული მიზეზი ის გახლავთ, რომ საჯარო რეესტრისთვის ძნელია (ან, როგორც ზოგიერთი აღნიშნავს, შეუძლებელია) ძველი საკადასტრო მონაცემების შეგანა ახალ ელექტრონულ სისტემაში. ეს ეხება როგორც მიწის საკუთრების ძველ მოწმობებში დაფიქსირებულ მონაცემებს, ისე რეალურად რეგისტრირებულ უფლებებზე მიბმულ ძველ საკადასტრო ინფორმაციას. ძველ საკუთრების მოწმობებში ასახული ინფორმაცია არაზუსტია და არ არის შექმნილი ამჟამად გამოყენებაში მყოფი კოორდინატთა დახვეწილი სისტემით, რის გამოც შეუძლებელია, სააგენტომ შეიგანოს ეს მონაცემები და იმავდროულად არ დაუშვას გადაფარვა უკვე რეგისტრირებულ უფლებებსა და სარეგისტრაციოდ წარდგენილ ახალ უფლებას შორის. მართალია, საჯარო რეესტრმა შენიშვნების სახით მაინც შეიძლება შეიგანოს ახალ სისტემაში თუნდაც არაზუსტი ინფორმაცია მანამდე არსებული უფლებების შესახებ, მაგრამ ამ უწყებაში არ არიან დარწმუნებულნი ამის საშუალება და უფლებამოსილება აქვთ თუ არა.

აღნიშნული პრობლემა მნიშვნელოვნად ამიანებს საკუთრების უფლების დაცულობას, განსაკუთრებით კი იმ უფლებებისა, რომლებიც დოკუმენტურადაა დასაბუთებული, რეგისტრირებულია და, როგორც წესი, სრული იურიდიული ძალის მატარებელი უნდა იყოს. სამართლებრივად, „ხელით შედგენილი“ და ელექტრონული ამომავითი ნახაზის საფუძველზე განხორციელებული რეგისტრაცია თანაბარი ძალისაა. გარდა ამისა, არ არსებობს ისეთი ნორმა, რომელიც პირს დაავალდებულებს რეგისტრაციის განახლებას ელექტრონული რუკებით. ამ პრობლემის შესაძლო შედეგებს შეიძლება გავცნოთ ქვემოთ აღწერილი საქმის მაგალითზე.

2007 წლის დეკემბერში მერაბ ჩხოლორაიამ დაარეგისტრირა სოფელ ანაკლიაში მღებარე მიწის ნაკვეთი, რომელსაც ის ფლობდა მიღება-ჩაბარების აქტის საფუძველზე. თავდაპირველი რეგისტრაცია განხორციელდა 0,4 ჰექტარ მიწის ნაკვეთზე, დაუმუსგებელი კოორდინატებით. 2011 წლის თებერვალში ჩხოლორაიამ წარადგინა საკადასტრო მონაცემები ელექტრონული ფორმით და მოითხოვა კოორდინატების დაზუსტება, მაგრამ აღმოაჩინა, რომ არსებობდა გადაფარვა მის რუკასა და ოთხ სხვა უძრავ ნივთს შორის, რომელთა რეგისტრაციაც მისი თავდაპირველი რეგისტრაციის შემდეგ განხორციელდა. სარეგისტრაციო სამსახურმა ჯერ შეაჩერა, ხოლო შემდეგ შეწყვიტა სარეგისტრაციო წარმოება ჩხოლორაიას განაცხადზე, რადგან მან ვერ წარადგინა რუკა გადაფარვების გარეშე.

სასამართლომ გადაწყვეტილება ჩხოლორაიას წინააღმდეგ გამოიგანა და განაცხადა, რომ არაელექტრონული ფორმით მომზადებული საკადასტრო ამომწვევი ვერ ჩაითვლებოდა მუსგ მონაცემებად, ხოლო ელექტრონულ და არაელექტრონულ რუკებს შორის შედარება შეუძლებელი იყო. იმის მიუხედავად, რომ ჩხოლორაიამ თავისი მიწის ნაკვეთი თავდაპირველად 2007 წელს დაარეგისტრირა, სასამართლომ დაუსაბუთებლად მიიჩნია მისი სარჩელი იმ პირობა წინააღმდეგ, რომლებმაც რეგისტრაცია მის შემდეგ განხორციელეს, იმ მოგვიტით, რომ საჯარო რეესტრი არ ფლობდა ინფორმაციას ჩხოლორაიას მიწის ნაკვეთის შესახებ. სასამართლომ ასევე განაცხადა, რომ მის მიერ რეგისტრირებულ ნაკვეთს ჰქონდა იგივე მიახლოებითი მისამართი და კოორდინატები, რისი დაზუსტებაც ჩხოლორაია შემდგომ ითხოვდა, მაგრამ ვერ ღვინდებოდა, ეს მონაცემები იყო ურთიერთდაკავშირებული თუ ერთმანეთის იდენტური.

წყარო: მერაბ ჩხოლორაია საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მუგდიდის სარეგისტრაციო სამსახურის და სხვების წინააღმდეგ, მუგდიდის რაიონული სასამართლო, 30 სექტემბერი 2011 წ. საქმე № 3/97-2001.

როგორც ამ ანგარიშის სასამართლო პრაქტიკის ნაწილშია აღნიშნული, საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ ცოცხა ხნის წინ გამოიგანა გადაწყვეტილება, რომელშიც ეს საკითხი სხვაგვარად გადაწყდა. კერძოდ, სასამართლომ მიიჩნია, რომ დაუმუსგებელი ფართობის რეგისტრაცია ვერ იქნება მიჩნეული, როგორც სამართლებრივად უმნიშვნელო, ხოლო ახალი ელექტრონული რუკების შემოღებამ არ უნდა გამოიწვიოს უკვე არსებული უფლებების გაუქმება.³⁷

გადაფარვის პრობლემა: შეუთავსებლობა საკადასტრო მონაცემებსა და რუკებს შორის

გადაფარვის პრობლემაც საკადასტრო და რუკის მონაცემების უზუსტობითა და შეუთავსებლობით არის გამოწვეულია. უზუსტობების არსებობა გარკვეულწილად განპირობებულია იმ ფაქტით, რომ ძველი მონაცემების ნაწილი თავის დროზე განზრახ არასწორად იქნა დაფიქსირებული. შეუთავსებლობა კი მრავალი ფაქტორითაა გამოწვეული, მათ შორის იმით, რომ სახელმწიფოს არ გააჩნია ერთგვაროვანი ან ერთიანი კადასტრი და დროის სხვადასხვა მონაკვეთში იყენებდა სხვადასხვა გეოდეზიური კოორდინატების სისტემებს. 2006 წლამდე საჯარო რეესტრი და მისი

³⁷ ხათუნა მიქელაძე საჯარო რეესტრის თბილისის სარეგისტრაციო სამსახურის და თბილისის მუნიციპალური ქონების მართვის სააგენტოს წინააღმდეგ, უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატა, 8 თებერვალი 2013წ. საქმე № ბს-367-363 (კ-12)

წინამორბედი დაწესებულებები იყენებდნენ საბჭოთა პერიოდში არსებულ საერთო-სახელმწიფო ბადეს. დღეღობით რეესტრი იყენებს კოორდინატთა საერთაშორისო UTM სისტემას (Universal Transverse Mercator). არაოფიციალურად საჯარო რეესტრი წყაროდ იყენებს სხვადასხვა ადგილობრივად შესრულებულ ამომავით მონაცემებს და შიდასამსახურებრივ ამომავებს რუკებიდან და ორთოფოტოებიდან. ამიტომ შეუძლებელია სხვადასხვა წყაროდან აღებული მონაცემების ისე დალაგება, რომ ისინი ერთმანეთთან თავსებადი იყოს; აქედან გამომდინარე, გეოდეზიურ მონაცემთა ერთიან ბაზაში შეტანილი მონაცემები შეიცავს დაშორებებს და გადაფარვებს მომიჯნავე ნაკვეთებს შორის.³⁸

გარდა ამ ტექნიკური პრობლემებისა, ზოგიერთი რესპოდენტი აცხადებს, რომ სააგენტოს არ აქვს წესები და სახელმძღვანელო მითითებები იმაზე, თუ როგორ გაუმკლავდნენ მონაცემებში აღმოჩენილ სხვაობებს. სხვები კი ამბობენ, რომ მარეგულირებელი წესები გედმეგად მოუქნელია და ხელს უშლის სააგენტოს ინფორმაციის სათანადოდ გაანალიზებაში. ამასთანავე არსებობს მოთხოვნა, რომ საჯარო რეესტრმა ნებისმიერი სარეგისტრაციო წარმოების შემთხვევაში გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს არაუგვიანეს ოთხი დღისა. მართალია, ხშირ შემთხვევაში სასურველია წესები, რომლებიც ხელს უწყობს ეფექტურობას, მაგრამ რთული საქმეების შემთხვევაში საჯარო რეესტრს აღნიშნული შემლუღვა ძალიან მცირე დროს აძლევს იმისათვის, რომ შეამოწმოს არსებული მონაცემები და დაადგინოს, მოცემულ უძრავ ნივთთან დაკავშირებით ხომ არ არსებობს სხვა უფლებები ან პრეტენზიები.³⁹ კანონი საჯარო რეესტრის შესახებ იძლევა 30 დღემდე ვადით სარეგისტრაციო წარმოების შეჩერების შესაძლებლობას, თუ დოკუმენტაციაში აღმოჩნდება რაიმე ხარვეზი, მაგრამ ეს ნორმა არ გამოიყენება, როდესაც საჯარო რეესტრს უკვე აქვს ინფორმაცია, მაგრამ მისი გაანალიზება რთულია.

რეგისტრაცია არ არის დაცულობის გარანტია

ბევრთ აღწერილი ჩხოლორათას საქმე მკაფიო მაგალითია იმისა, რომ რეგისტრაცია, რომელიც საკუთრების უფლების სრულფასოვანი განხორციელების აუცილებელი სამართლებრივი წინაპირობა, არ წარმოადგენს საკუთრების უფლების დაცულობის გარანტიას. გარდა ამისა, აღნიშნული საქმე აჩვენებს, რომ რეგისტრირებული უფლებები,

³⁸ ეკატერინა მესხიძე, 2013წ. მიწის მართვის გამჭვირვალობისაკენ: მიწისა და საკუთრების დაცულობა საქართველოში. მსოფლიო ბანკის ყოველწლიური კონფერენცია მიწისა და სიღარიბის საკითხებზე, 8-11 აპრილი 2013წ.; ამ ანგარიშის მომზადებისას წარმოებული ინტერვიუები.

³⁹ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 29 დეკემბრის დადგენილება № 509

რომლებიც ქალაქის დოკუმენტს ეყრდნობა, არ წარმოადგენს ადეკვატურ დაცვას იმის მიუხედავად, რომ ეს დოკუმენტები სამართლებრივი ძალის მქონეა და კანონმდებლობა არ მოითხოვს ამ ფორმატით არსებული სარეგისტრაციო მონაცემების ჩანაცვლებას ელექტრონული რუკებით.

რეგისტრაციასთან დაკავშირებულ გარანტიებს ასუსტებს საკუთრების მოწმობის გაუქმების რისკიც. ქვემოთ აღწერილ საქმეებში კომისიებმა დაარღვიეს მოქალაქეების საკუთრების უფლება იმის მიუხედავად, რომ თავად აღიარეს მოთხოვნის საფუძვლიანობა და მიანიჭეს მათ ეს უფლება გარკვეული პერიოდით ადრე და მესაკუთრეებსაც თავიანთი უფლება უკვე ჰქონდათ დარეგისტრირებული საჯარო რეესტრში. ამ ანგარიშის მიზნებისთვის შესწავლილი 21 საქმიდან (რომელთაგან 13 შემთხვევაში კომისიები მოპასუხის როლში იყვნენ), 6 შემთხვევაში კომისიებმა გააუქმეს მანამდე მათ მიერვე გაცემული საკუთრების მოწმობები.

2008 წლის მაისში და ივნისში ქობულეთის მუნიციპალიტეტის საკუთრების უფლების აღიარების კომისიამ საკუთრების ორი მოწმობა გასცა გიბო ჯინჭარაძემ. ჯინჭარაძეს რეესტრში წარდგენილი ჰქონდა საკადასტრო ამომვითი ნახაზი, პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტები და მემობლების ჩვენებები, რომლებიც ადასტურებდნენ მის მიერ აღნიშნული მიწის ნაკვეთების 1990 წლიდან ფლობისა და სარგებლობის ფაქტს. კომისიამ წარდგენილი დოკუმენტაცია საკმარისად მიიჩნია იმისათვის, რომ ელიარებინა ჯინჭარაძის საკუთრების უფლება. გაცემული საკუთრების მოწმობების საფუძველზე ჯინჭარაძემ თავისი საკუთრების უფლება საჯარო რეესტრში დაარეგისტრირა.

2010 წლის დეკემბერში კომისიამ ბათილად სცნო თავისი პირვანდელი გადაწყვეტილება ჯინჭარაძემ საკუთრების მოწმობის გაცემის შესახებ იმ მოგვიით, რომ კომისიაში არ ყოფილა წარდგენილი საკმარისი მტკიცებულება, რომ მიწა ნამდვილად ჯინჭარაძის მფლობელობაში იმყოფებოდა.

ბათუმის საქალაქო სასამართლომ, მართალია, დაადგინა, რომ კომისიამ არასრულყოფილად გამოიკვლია ჯინჭარაძის საქმის ფაქტობრივი გარემოებები, მაგრამ სააპელაციო სასამართლომ გადაწყვეტილება კომისიის სასარგებლოდ გამოიგანა და განაცხადა, რომ კომისიამ სწორად მიუთითა მფლობელობის დასადასტურებლად კანონით მოთხოვნილი დოკუმენტაციის არასრულად წარდგენაზე.

წყარო: გიბო ჯინჭარაძე ქობულეთის მუნიციპალიტეტის საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის წინააღმდეგ, ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატა, 29 ივნისი 2011წ., საქმე № 3/ბ-461-2011;

2007-2010 წლებში ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის ადგილობრივმა კომისიამ საკუთრების მოწმობები გასცა სოფელ გონიოს მაცხოვრებლებზე, რომლებმაც შემდგომ თავიანთი საკუთრების უფლება დაარეგისტრირეს საჯარო რეესტრში. 2010 წლის ნოემბერში კომისიამ გააუქმა 271 მაცხოვრებლის საკუთრების მოწმობა სხვადასხვა მოგვიით, მათ შორის ისეთი მიზეზებით, როგორცაა მფლობელობის დამადასტურებელი მტკიცებულებების არარსებობა, მიწის ნაკვეთების მდებარეობა კულტურული მემკვიდრეობის ზონაში ან მათი მდებარეობა საკურორტო ზონაში.

წყარო: საერთაშორისო გამჭვირვალობა და სხვები, 2011წ. “საკუთრების უფლების დაცვის პრობლემა სოფელ გონიოს მაგალითზე, მარტი 2011წ.”

5. სასამართლო სისტემა და პრაქტიკა

საერთო სამოქალაქო-სამართლებრივი პრაქტიკის თანახმად, პირს უფლება აქვს, კომისიების და საჯარო რეესტრის გადაწყვეტილებები გაასაჩივროს სასამართლოში.⁴⁰ საჯარო რეესტრის მიერ მოწოდებული სტატისტიკური ინფორმაციის მიხედვით, ამ თვალსაზრისით გასაჩივრებული საქმეების რაოდენობა საკმაოდ მაღალია; კერძოდ, 2008 წელს მთლიანობაში რეესტრაციის გადაწყვეტილებათა დაახლოებით 25% გასაჩივრდა (აღმინისტრაციული ან სასამართლო წესით).⁴¹

არსებობს საერთო აზრი იმის შესახებ, რომ მოქალაქეები, რომლებსაც ქონებრივი დავა აქვთ სახელმწიფოსთან, ვერ იღებენ დაკმაყოფილებას სასამართლო სისტემიდან. რესპოდენტების თქმით, ეს მრავალი მიზეზითაა გამოწვეული, მათ შორის, იურიდიულ დახმარების ნაკლებად ხელმისაწვდომობით, სასამართლოში საქმის წარმოებასთან დაკავშირებული ხარჯებით, სახელმწიფოს არასათანადო მგავლენით სასამართლოებზე, სასამართლოების არასაკმარისი კომპეტენციით უძრავ ქონებასთან (მიწასთან) დაკავშირებულ საქმეებზე და სასამართლოების უუნარობით ან სურვილის არქონით, რომ განახორციელონ მათთვის კანონით მინიჭებული ფაქტების დადგენის და საგამომიებო უფლებამოსილებანი.

იურიდიული მომსახურების ხელმიუწვდომლობა და ხარჯები

სისხლის სამართლის წესით ბრალდებულ პირებს თუ არა ჩავთვლით, საქართველოს მოქალაქეებს არ აქვთ გარანტირებული სამართლებრივი წარმომადგენლობა სასამართლოსთვის მიმართვის შემთხვევაში. მიუხედავად იმისა, რომ იურიდიული დახმარების ორგანიზაციები სთავაზობენ უფასო იურიდიულ კონსულტაციას სამართლის მოგიერთ დარგში, მოსახლეობის დიდი ნაწილისთვის უცნობია ასეთი შესაძლებლობების შესახებ. 2012 წლის გამოკითხვის მიხედვით, ადამიანების 75%-ს არ აქვს ინფორმაცია არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ შეთავაზებული უფასო იურიდიული მომსახურებების შესახებ.⁴²

ბევრი იმ ადამიანისთვის, ვისაც სურს სასამართლოსთვის მიმართვა საკუთარი უფლებების დასაცავად, სერიოზულ დაბრკოლებას წარმოადგენს ხარჯები. დიდ

⁴⁰ 2008 წლის კანონი საჯარო რეესტრის შესახებ (ცვლილებებით), მუხლი 29(3)

⁴¹ ეკატერინა მესხიძე, 2013წ. მიწის მართვის გამჭვირვალებისაკენ: მიწისა და საკუთრების დაცულობა საქართველოში. მსოფლიო ბანკის ყოველწლიური კონფერენცია მიწისა და სიღარიბის საკითხებზე, 8-11 აპრილი 2013წ.;

⁴² ღია საზოგადოება საქართველო და სხვები, 2013წ. სასამართლო პასუხისმგებლობას დაქვემდებარებული საკითხების შესახებ ცოდნის, განწყობების და აღქმის კვლევა საქართველოში

ქალაქებში დაახლოებით 1000 ლარია გადასახდელი ადვოკატისთვის იმისათვის, რომ ადამიანმა პირველი ინსტანციის სასამართლომდე მიაღწიოს. ცხადია, ტარიფები უფრო დაბალია სოფლად – 200-300 ლარის ფარგლებში – მაგრამ ამ დაბალი ტარიფის გადახდაც არ არის ადვილი მოსარჩელებისთვის, რომლებიც იძულებული ხდებიან არა მარტო მიაგონონ თავიანთი შემოსავლის წყარო, გაიარონ დიდი მანძილი და დახარჯონ დრო სასამართლოში საქმის წარმოებისთვის, არამედ ზოგჯერ რამდენიმეჯერ მეტი გადაიხადონ იმის გამო, რომ მათ სხვადასხვა ადგილას მდებარე რამდენიმე მიწის ნაკვეთი აქვთ.

სასამართლოს მიკერძოება

ხარჯების გარდა, სამოგადოების დიდი ნაწილი სასამართლოს აღიქვამს, როგორც მიკერძოებულს სახელმწიფოს ინტერესების სასარგებლოდ. ბევრი პოტენციური მოსარჩელე უარს ამბობს საქმის სასამართლოში შეგანაზე, რადგან მათ არ სჯერათ საქმის მოგების. როგორც იურიდიული დახმარების სფეროში, ისე კერძო სექტორში მომუშავე პრაქტიკოსი იურისტები სასამართლოს ახასიათებენ, როგორც იმდენად მიკერძოებულს, რომ „როდესაც არსებობს სახელმწიფოს ინტერესი, სასამართლო აღარ არსებობს“. საჯარო რეესტრის წყაროს მიხედვით, ყველა სასამართლო საქმეზე, რომელიც დაკავშირებულია საჯარო რეესტრის წინააღმდეგ შეგანილ საჩივართან, აუცილებელია სააგენტოს იურიდიული განყოფილების მოსაზრების მიღება, ხოლო სასამართლოები, როგორც წესი, იზიარებენ სააგენტოს პოზიციას.⁴³

პრაქტიკიდან აღებული შემთხვევები მართლაც მიუთითებენ გარკვეულწილად სასამართლოს მიკერძოების არსებობაზე, მაგრამ რთულია ამ პრობლემის სიღრმის განსაზღვრა. ქვემოთ მოყვანილ მაგალითში მოსარჩელემ წააგო საქმე მაშინ, როდესაც მას, დიდი ალბათობით, უნდა მოეგო. მის შემთხვევაში სასამართლომ გადაწყვეტილება გამოიგანა ქალაქის სასარგებლოდ ისეთი საფუძვლებით, რომლებზე მითითებაც კერძო მოსარჩელის მხრიდან ჩვეულებრივ იწვევს სასამართლოს მიერ სასარჩელო მოთხოვნის არდაკმაყოფილებას.

⁴³ ეკატერინა მესხიძე, 2013წ. მიწის მართვის გამჭვირვალობისაკენ: მიწისა და საკუთრების დაცულობა საქართველოში. მსოფლიო ბანკის ყოველწლიური კონფერენცია მიწისა და სიღარიბის საკითხებზე, 8-11 აპრილი 2013წ.;

2006 წელს ქალაქ ბათუმის სახელზე დარეგისტრირდა უძრავი ნივთი დაუმუსგებელი კოორდინატებით. 2011 წლის თებერვალში ლალი ბისიეშვილმა საჯარო რეესგრის ბათუმის სარეგისტრაციო სამსახურში დაარეგისტრირა ქონება მუსგი საკადასტრო კოორდინატებით.

2011 წლის აგვისტოში ბისიეშვილს აცნობეს, რომ მისი რეგისტრაცია გაუქმდა, რადგან ქალაქმა 2011 წლის ივლისში შეიგანა განაცხადი გადაფარვაში მოხვედრილი ქონების რეგისტრაციის მოთხოვნით, მუსგი საკადასტრო კოორდინატების მითითებით. მიუხედავად იმისა, რომ ქალაქის განაცხადი ბისიეშვილის განაცხადის შემდეგ იყო შეგანილი, ქალაქი ამტკიცებდა, რომ უპირატესი ძალა მაინც მის რეგისტრაციას უნდა მიენიჭოს, რომელიც 2006 წელს განხორციელდა არამუსგი კოორდინატებით. ბისიეშვილი კი ამტკიცებდა, რომ შეუძლებელი იყო არამუსგ კოორდინატების შედეგად მომხდარიყო მის მიერ რეგისტრირებული ნივთის გადაფარვა.

სასამართლომ ქალაქის პოზიცია გაიმბარა და განაცხადა, რომ 2006 წლის რეგისტრაციისას წარდგენილი არამუსგი კოორდინატები და 2011 წლის ივლისში წარდგენილი მონაცემები არ იყო ერთმანეთისგან განსხვავებული ან შეუთავსებელი, ხოლო ქალაქის მიერ 2011 წელს სარეგისტრაციოდ წარდგენილი განაცხადი წარმოადგენდა ახლად გამოვლენილ გარემოებას, რომლის საფუძველზეც შესაძლებელი იყო ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტის (ანუ ბისიეშვილის რეგისტრაციის) ძალადაკარგულად გამოცხადება.

წყარო: ლალი ბისიეშვილი საჯარო რეესგრის ბათუმის სარეგისტრაციო სამსახურის წინააღმდეგ, ბათუმის საქალაქო სასამართლო, 27 დეკემბერი 2011წ., საქმე № 3-639/11.

ბისიეშვილის საქმეში არსებული ფაქტებიდან გამომდინარე, მას სავარაუდოდ უნდა მოეგო საქმე საჯარო რეესგრის წინააღმდეგ, მაგრამ ეს ასე არ მოხდა. როგორც პრაქტიკა აჩვენებს, არამუსგ კოორდინატებზე მიმთითებელი მხარე, ჩვეულებრივ, არის მოქალაქე, რომელსაც აქვს ძველი საკუთრების მოწმობა და ქალაქში დაფიქსირებული საკადასტრო ინფორმაცია. ამ ანგარიშის მომზადებისას ჩვენმა რესპონდენტებმა აღნიშნეს, რომ სახელმწიფო ასეთ შემთხვევებში უფრო ძლიერ პოზიციაზეა, რადგან მას ხელთ აქვს უფრო მუსგი საკადასტრო მონაცემები და არგუმენტი, რომ არამუსგი კოორდინატები არ შეიძლება შედარდეს ახალ მონაცემებთან და არც გადაფარვას აქვს ადგილი. ამგვარი დასკვნის გიპიურობაზე მიუთითებს წინამდებარე ანგარიშის მიზნებისთვის შესწავლილი მრავალი საქმე.

სასამართლოს მიკერძოებაზე არა მარტო არასამთავრობო ორგანიზაციები საუბრობენ. 2013 წლის აპრილში უმენაესი სასამართლოს ყოფილმა მოსამართლემ საჯაროდ განაცხადა, რომ უმენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე ძლიერ ბეწოლას ახორციელებდა სასამართლოს წევრებზე, რათა მათ გადაწყვეტილებები გამოეგანათ გარკვეული მიმართულებით (თუმცა არა კონკრეტულად ქონებრივ დავებზე). ამავე მოსამართლის თქმით, ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის თავმჯდომარე ახორციელებდა ბეწოლას მოსამართლეებზე სხვადასხვა საქმეში, მათ შორის ქონებრივ დავებში, რომელშიც მხარედ გამოდიოდა სახელმწიფო. მისი თქმით, იგი უსამართლოდ გაასამართლეს დისციპლინური წესით, გადაიყვანეს სხვა პალატაში და საბოლოოდ

აიძულეს გადამდგარიყო იმის გამო, რომ მას არ გამოჰქონდა მიღებული მითითებების შესაბამისი გადაწყვეტილებები.⁴⁴

ზოგიერთი ინფორმაციის მიხედვით, მიკერძობებამ და გეწოლამ იკლო პოლიტიკური სურათის შეცვლის შემდეგ, რაც 2012 წლის ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად განხორციელდა. ზოგიერთი პრაქტიკოსი იურისტის თქმით, სასამართლოებმა სხვაგვარად დაიწყეს საქმეების განხილვა. მაგალითად, 2013 წლის დასაწყისში ერთ-ერთმა რაიონულმა სასამართლომ გამოავლინა ნება, რომ პასუხი მოეთხოვა მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების ადგილობრივი კომისიებისთვის იმ პრინციპის გამო, რომლის მიხედვითაც აფასებდნენ წარდგენილ მტკიცებულებებს და არ აკმაყოფილებდნენ საკუთრების უფლების აღიარების განაცხადებს. ამ ანგარიშის მიზნებისთვის შესწავლილი საქმეებისგან განსხვავებით, აღნიშნულმა სასამართლომ განაცხადა, რომ კომისიამ არ ჩაატარა უძრავი ნივთის განმეორებით აღვილზე დათვალიერება და არ მიუთითა რაიმე კონკრეტულ მტკიცებულებაზე, რომელიც დაადასტურებდა ქონების სხვა მიზნით გამოყენების ფაქტს.⁴⁵

იმის გათვალისწინებით, რომ ერთ წელზე ნაკლებია გასული მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ცვლილების შემდეგ, ძნელი შესაფასებელია, თუ რამდენად გათავისუფლდა სასამართლო სისტემა მიკერძობებისგან და გარე გეწოლისგან. თუმცა, აღსანიშნავია ერთი გახმაურებული საქმე, რომელიც საკუთრების უფლებასთან დაკავშირებულ მწვავე საკითხს – გადაფარვის პრობლემას – ეხება და აბათილებს არგუმენტებს, რომელთა საფუძველზეც ქვედა ინსტანციის სასამართლოები არ აკმაყოფილებდნენ მოსარჩელეთა მოთხოვნას, თუ მათ საკუთრების უფლება არაელექტრონული მონაცემების საფუძველზე ჰქონდათ დარეგისტრირებული. 2013 წლის თებერვალში უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატამ გამოიგანა გადაწყვეტილება გარემოებათა დამატებითი გამოკვლევის მიზნით საქმის საჯარო რეესტრისთვის დაბრუნების შესახებ. გადაწყვეტილებაში მან ხაზგასმით აღნიშნა, რომ სარეგისტრაციო წარმოების სწრაფად (ანუ მანამდე არსებული უფლებების სრულყოფილად შემოწმების გარეშე) დასრულების მოთხოვნა არ უნდა ლახავდეს კონსტიტუციით დაცულ საკუთრების უფლებას. სასამართლომ ასევე დაადგინა, რომ დაუმუსტებელი ფართობის რეგისტრაცია არ უნდა

⁴⁴ თეა ხურცილავა, 2004წ., კვირის პალიტრა, „ყოფილი მოსამართლე კოტე კუბლაშვილს ამხელს“, 29 აპრილი, <http://www.kvirispalitra.ge/justice/16887-yofili-mosamarthle-kote-kublashvils-amkhels-eqskluzivi.html>

⁴⁵ მეველუდ ძირკვაძე ხულოს მუნიციპალური საბჭოს წინააღმდეგ, ხელვაჩაურის რაიონული სასამართლო, 8 თებერვალი 2013წ., საქმე № 820310012148388

ჩაითვალოს უფრო ნაკლებ მნიშვნელოვნად, ხოლო ახალი ელექტრონული რუკების შემოღების შედეგად არ უნდა მოხდეს უკვე არსებული უფლებების გაუქმება.⁴⁶

იმის მიუხედავად, მცირდება თუ არა სახელმწიფოს გეწოლა სასამართლო ხელისუფლებაზე, ამ ანგარიშის მომზადებისას გამოკითხული ბევრი რესპოდენტი აცხადებს, რომ საკუთრების უფლების შენარჩუნებასა და დაცვაზე კვლავ ახდენს გავლენას სასამართლოებისა და ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ საკუთარი ინიციატივით გარემოებების გამოკვლევის უფლებამოსილების პრაქტიკაში გამოყენების უნარი და სურვილი. უნარიანობასთან დაკავშირებით რესპოდენტებმა ერთმანეთისგან განსხვავებული აზრი გამოთქვეს. ზოგიერთი მათგანი ამბობს, რომ მოსამართლეებს ხშირად არ აქვთ საკმარისი კვალიფიკაცია, რომ სამართლიანად გადაწყვიტონ ქონებრივი დავა, ხოლო გადაფარვის კომპლექსური შემთხვევები შეიძლება ზოგჯერ განსაკუთრებით რთული იყოს; სხვების აზრით კი ქონებრივი დავები უმეტესწილად მარტივია და კომპეტენტურობის საკითხი არ არის ფართომასშტაბიანი პრობლემა. თუმცა, ყველა ეთანხმება მოსაზრებას, რომ ტექნიკურად სასამართლოები უფლებამოსილი არიან საკუთარი ინიციატივით გამოიკვლიონ გარემოებები, მათ შორის ექსპერტთა დასკვნების და დახმარების მოთხოვნის გზით. ზოგიერთის თქმით, სასამართლოები ამ უფლებამოსილებას იყენებენ, მაგრამ ამ ანგარიშის მიზნებისთვის შესწავლილი საქმეები აჩვენებს, რომ ეს არ არის მათი ჩვეული პრაქტიკა.

ამ ანგარიშის მომზადებისათვის გამოკითხულმა ბევრმა რესპოდენტმა განაცხადა, რომ ფაქტების დადგენის უფლებამოსილების ქონის მიუხედავად, ადმინისტრაციული საქმეების განმხილველი სასამართლოები რეგულარულად აბრუნებენ საქმეებს საჯარო რეესტრში მათი ხელახალი გამოკვლევისა და მტკიცებულებათა ხელახალი შესწავლის მოთხოვნით, იმის მიუხედავად, რომ სააგენტოს, როგორც წესი, არ შეუძლია ან არ სურს საკითხზე განსხვავებული გადაწყვეტილების მიღება. უფასო იურიდიული დახმარების ერთ-ერთი ადვოკატის თქმით, საჯარო რეესტრი ოთხი სამუშაო დღის ვადაში ჯდება გადაწყვეტილებების სამართლებრივი გაუმართაობის ხარჯზე. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, საჯარო რეესტრი უბრალოდ არ აკმაყოფილებს ისეთ განაცხადს, რომლის განსახილველად ოთხ სამუშაო დღეზე მეტი იქნება საჭირო. ამით კი ბარალდებიან განმცხადებლები როგორც სარეგისტრაციო წარმოების, ისე შემდგომ, სასამართლო განხილვის ეტაპზე. რადგან სააგენტოს იმთავითვე არ შეუძლია ან არ სურს ფაქტობრივი და სამართლებრივი გარემოებების (უფლებების არსებობის) სრულად გამოკვლევა,

⁴⁶ ხათუნა მიქელაძე საჯარო რეესტრის თბილისის სარეგისტრაციო სამსახურის და თბილისის მუნიციპალური ქონების მართვის სააგენტოს წინააღმდეგ, უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატა, 8 თებერვალი 2013წ. საქმე № ბს-367-363 (კ-12)

იგივე შეზღუდვები აქვს მას შემდგომაც, როდესაც სასამართლო მას საქმეს უბრუნებს ხელახალი განხილვისთვის.

ამ ანგარიშის მიზნებისთვის შესწავლილი საქმეებიდან სულ ცოცხა ორ საქმეზე გამოგანილი გადაწყვეტილება (მათ შორის ერთ-ერთი ქვემოთ არის მიმოხილული) ახალ შესაძლებლობას აძლევს სასამართლოებს, უფრო მეტად გამოიჩინონ საკუთარი ინიციატივა შესაბამისი ფაქტების და მტკიცებულებების გამოკვლევისას.

სოსო აქუბარდიამ შეისყიდა და დაირეგისტრირა მიწის ნაკვეთი 2008 წლის ოქტომბერში. რეგისტრაციის დროს მას ელექტრონული რუკები ამ მიწის ნაკვეთზე არ წარუდგენია, მაგრამ 2010 წლის მარტში მოითხოვა ელექტრონული რუკის საფუძველზე განხორციელებული დაზუსტებული ამომავალი მონაცემების რეგისტრაცია. სარეგისტრაციო სამსახურმა შეაჩერა წარმოება იმ მოტივით, რომ არსებობდა გადაფარვა აქუბარდიას ქონებასა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ქონებას შორის, რომელიც სამინისტრომ 2009 წლის დეკემბერში დაარეგისტრირა. მაშინ, როდესაც სამინისტრო არეგისტრირებდა ქონებას ელექტრონული საკადასტრო რუკის საფუძველზე, ინფორმაცია აქუბარდიას მიერ მანამდე განხორციელებულ რეგისტრაციაზე არ გამოჩენილა. როდესაც აქუბარდიამ მოითხოვა სარეგისტრაციო მონაცემების განახლება დაზუსტებული ამომავალი მონაცემებით, სამინისტროს აღნიშნული ქონება უკვე მიყიდული ჰქონდა ერთ-ერთი კომპანიისთვის. აქუბარდიამ საქმე აღამიანის უფლებათა ევროპის სასამართლოში გაასაჩივრა, რადგან საქართველოს სასამართლოებმა მისი მოთხოვნა არ დააკმაყოფილეს და არა მარტო განაცხადეს, რომ შეუძლებელია ელექტრონული რუკების შედარება არაელექტრონულ რუკებთან ანუ დაზუსტებულ მონაცემებთან, არამედ უარი უთხრეს აქუბარდიას ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის გამგეობის ყოფილი თანამშრომლის მოწმედ მოყვანაზე, საინჟინგრო-გეოდეზიური ექსპერტიზის ჩატარებაზე და ადგილზე დათვალიერებაზე იმ მოტივით, რომ აღნიშნული ღონისძიებებით ვერ მოხდებოდა რაიმე ახალი ვარემოებების დადგენა.

წყარო: სოსო აქუბარდია საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ბუგდიდის სარეგისტრაციო სამსახურის და სხვების წინააღმდეგ.

6. ქალთა საკუთრების უფლების დაცულობის შეფასება

გენდერული თანასწორობა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია ქონებრივი უფლებებით ეფექტური სარგებლობისა და მათი დაცვისათვის. როდესაც ქონებრივი საკითხების მარეგულირებელი კანონმდებლობა ქალებს და კაცებს ერთნაირად ეპყრობა და ეს თანასწორობა პრაქტიკაშიც დაცულია, ეს ხელს უწყობს ეკონომიკის მაქსიმალურ ზრდას და ყველა მოგებულ რჩება. და პირიქით, გენდერული უთანასწორობა დამაბრკოლებელი ფაქტორია ეკონომიკის ზრდისთვის. პიროვნულ დონეზე, როდესაც ერთ-ერთი სქესის წარმომადგენლებს პრობლემები ექნებათ ქონების შეძენის, მისით სარგებლობისა და საკუთრების უფლების დაცვის თვალსაზრისით, ეს მნიშვნელოვანად უარყოფითად გემოქმედებს მათ ეკონომიკურ კეთილდღეობაზე, რის გამოც ამ

ადამიანებს კიდევ უფრო უძნელდებოდათ ოჯახის შენახვა და ეკონომიკური დამოუკიდებლობის გარკვეულწილად მაინც შენარჩუნება.

მიუხედავად იმისა, რომ გენდერული უთანასწორობა შეიძლება ორივე სქესის წარმომადგენლებისთვის იქცეს პრობლემად, ქვეყნების უმრავლესობაში ამ პრობლემის წინაშე, როგორც წესი, ისტორიულად ქალები დგანან, რადგან მათ არ გააჩნიათ საკმარისი ძალაუფლება და გრადიციებიც უფრო მამაკაცზეა ორიენტირებული. მაგალითად, ხშირად მამაკაცი ითვლება ოჯახის უფროსად და ამ როლიდან ის მნიშვნელოვან კონტროლს ახორციელებს ოჯახის ეკონომიკურ რესურსებზე, რაც მას მეტ ძალაუფლებას ანიჭებს ოჯახის სხვა წევრებთან მიმართებაში.

ანგარიშის წინამდებარე ნაწილში განხილულია, თუ რამდენად არის პრობლემა გენდერული უთანასწორობა საქართველოში, როდესაც საქმე ეხება ქონებრივ უფლებებს. განსაკუთრებით გამახვილებულია ყურადღება ამ თვალსაზრისით ქალებისადმი მოპყრობაზე. ანალიზი გაკეთებულია ქონებრივი საკითხების მარეგულირებელი ძირითადი სამართლებრივი აქტებზე, სასამართლოს პრაქტიკაზე და რეალურ მდგომარეობაზე დაყრდნობით.

დაწყებული ძირითადი საკანონმდებლო აქტებით, როგორცაა სამოქალაქო კოდექსი, კანონი საჯარო რეესტრის შესახებ, კანონი აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ და კანონი მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების წესის შესახებ – ყველა მათგანი *prima facie* გენდერულად ნეიტრალურია ანუ არ შეიცავენ არც ერთ დებულებას, რომელიც რომელიმე სქესის წარმომადგენელს უპირატესობას მიანიჭებს საპირისპირო სქესთან მიმართებაში. სამოქალაქო კოდექსი შეიცავს მკაფიო დანაწესს ქორწინებაში მეუღლეთა თანასწორობის შესახებ, აცხადებს რა, რომ „საოჯახო ურთიერთობებში მეუღლეები სარგებლობენ თანაბარი პირადი და ქონებრივი უფლებებით და ეკისრებათ თანაბარი მოვალეობანი“ (მუხლი 1152). მაგრამ არსებობს კონფლიქტი სამოქალაქო კოდექსის დებულებებს მეუღლეთა თანასაკუთრების შესახებ და საჯარო რეესტრში რეგისტრირებული მონაცემების სისწორის პრეზუმფციის შესახებ ნორმებს შორის, რამაც შეიძლება უარყოფითად იმოქმედოს ქმრის ან ცოლის საკუთრების უფლებაზე.⁴⁷

სამოქალაქო კოდექსი მკაფიოდ აწესებს მეუღლეთა თანასაკუთრების უფლებას და აცხადებს, რომ ქორწინების პერიოდში შეძენილი ქონება მეუღლეთა თანასაკუთრებაა,

⁴⁷ აღნიშნული პრეზუმფციის დამდგენი ნორმა მოიპოვება კანონში საჯარო რეესტრის შესახებ და სამოქალაქო კოდექსის 312-ე მუხლში.

რომლის ფლობა, სარგებლობა და განკარგვა ხორციელდება მეუღლეთა ურთიერთშეთანხმებით (მუხლები 1158 – 1160). ქონება, რომელიც ერთ-ერთ მეუღლეს ეკუთვნოდა დაქორწინებამდე, აგრეთვე ქონება, რომელიც ქორწინების პერიოდში ერთ-ერთმა მეუღლემ მიიღო მემკვიდრეობით ან ჩუქებით ეკუთვნის მხოლოდ ამ მეუღლეს (მუხლი 1161).

2002 წლის უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებამ, რომელიც დაქორწინებულ წყვილს ეხებოდა, შეასუსტა მეუღლეთა თანასაკუთრების უფლების იურიდიული აღიარება და აღსრულებაუნარიანობა.⁴⁸ კერძოდ, ამ წყვილმა ქორწინების პერიოდში შეიძინა ბინა, რომელიც საჯარო რეესტრში დარეგისტრირდა ქმრის სახელზე. შემდგომში მეუღლეებმა განქორწინება გადაწყვიტეს. განქორწინების ძალაში შესვლამდე, ანუ როდესაც წყვილი ჯერ კიდევ ქორწინებაში იმყოფებოდა, ქმარმა ბინა მესამე პირს მიჰყიდა ცოლის თანხმობის გარეშე.

ცოლმა ნასყიდობის კანონიერება სასამართლოში გაასაჩივრა და ამტკიცებდა, რომ ბინა წარმოადგენდა მათ თანასაკუთრებას სამოქალაქო კოდექსის მიხედვით და, ამდენად, ბინის გასასხვისებლად საჭირო იყო მისი თანხმობა. მან საქმე ყველა ინსტანციის სასამართლოში წააგო, მათ შორის, უზენაეს სასამართლოში, რომელმაც განაცხადა, რომ:

- მეუღლეთა თანასაკუთრება წარმოიშვება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მეუღლეები საჯარო რეესტრში რეგისტრირებული არიან, როგორც უძრავი ქონების თანამესაკუთრები. ამ წესის მიზანია ქონების კეთილსინდისიერი შემძენის დაცვა;
- რეესტრის მონაცემების მიმართ მოქმედებს უცყუარობისა და სისრულის პრეზუმფცია. ქონების შემძენს აქვს უფლება, ენდოს რეესტრის მონაცემებს, თუ არ დადასტურდება, რომ მან იცოდა ჩანაწერის უზუსტობის შესახებ; და
- რეესტრის მონაცემების უცყუარობისა და სისრულის პრეზუმფცია აუცილებელია ბაზრის დასაცავად.

საჯარო პოლიტიკის შემუშავებისათვის უზენაეს სასამართლოს მოუწია, არჩევანი გაეკეთებინა მეუღლეთა თანასაკუთრების უფლების სასარგებლოდ ან საჯარო რეესტრის მონაცემთა უცყუარობის სასარგებლოდ. უზენაესმა სასამართლომ ამ უკანასკნელის სასარგებლოდ გამოიგანა გადაწყვეტილება. მიუხედავად იმისა, რომ ეს

⁴⁸ ირმა მჭედლიშვილი მალხაზ მჭედლიშვილის და კონსტანტინე ბერუაშვილის წინააღმდეგ, საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე № 3კ-932-02, 9 დეკემბერი 2002წ.

გადაწყვეტილება კანონთან პირდაპირ წინააღმდეგობაში არ მოდის, ის ნამდვილად ასუსტებს მეუღლეთა თანასაკუთრების ცნების იურიდიულ ძალას, რაც გამოსწორებას საჭიროებს.

მეუღლეთა თანასაკუთრებასა და საჯარო რეესტრთან დაკავშირებით კანონის ნორმათა კოლიზიასთან კავშირშია აგრეთვე 1992 – 2007 წლებში პრივატიზაციის პერიოდში მოპოვებულ მიწაზე მეუღლეთა საკუთრების უფლების საკითხი. პრივატიზაციის პერიოდში სოფლად მცხოვრებმა მოქალაქეებმა – როგორც ინდივიდუალურმა მოქალაქეებმა, ისე ოჯახებმა – მიიღეს საკუთრების უფლება საკარმიდამო და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებზე. კანონის მიხედვით, ოჯახებისთვის (კომლებისთვის) მიკუთვნებული მიწები პრივატიზაციის პირველად დოკუმენტებში (მიღება-ჩაბარების აქტებში) აღირიცხა მხოლოდ ოჯახის თავის, როგორც წესი, ქმრის სახელზე. სავარაუდოა, რომ იმ პერიოდში მიწაზე უფლებების მარეგისტრირებელი ორგანოს – ქონების მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტის ჩანაწერებში ქონება აღრიცხული იქნებოდა მხოლოდ ქმრის სახელზე.⁴⁹ რადგან მიწები ეძლეოდა კომლებს სახელმწიფოს ნამდვილად სურდა თანასაკუთრებაში მათი გადაცემა. თუ ეს უფლებები მხოლოდ ოჯახის თავის სახელზეა, რეგისტრირებულიასაჯარო რეესტრში, მაშინ ამ უფლების ნამდვილობა და დაცულობა საფრთხეშია. მართლაც, ამ უფლებების დიდი ნაწილი ეჭვის ქვეშ დგას.

ასეთი პრობლემის არსებობა შეიძლება ვივარაუდოთ ქალაქის მაცხოვრებლების მიერ პრივატიზებული ბინებისა და მიკუთვნებული მიწის ნაკვეთების შემთხვევაშიც. ქალაქის მაცხოვრებლებს უძრავი ქონება ინდივიდუალურ საფუძველზე მიეკუთვნათ. თუ საკუთრების უფლების მიღებისას ისინი ქორწინებაში იმყოფებოდნენ, მაშინ, სამოქალაქო კოდექსის მიხედვით, მათთვის გადაცემული უძრავი ქონება თანასაკუთრებად ითვლება. მაგრამ თანასაკუთრება რეალურად არ არსებობს, ქონება თუ ამ ფორმით არ არის დარეგისტრირებული საჯარო რეესტრში. საბოლოო ჯამში, ასობით ათასი ქალის თანასაკუთრების უფლება შეიძლება კითხვის ნიშნის ქვეშ იდგეს.

ამ ანგარიშის მიზნებისთვის ჩატარებული კვლევით, რომელმაც დაახლოებით 20 სასამართლო საქმე მოიცვა, არ გამოვლენილა რაიმე მნიშვნელოვანი პრობლემა ქალთა საკუთრების უფლების ან ქალთა მიმართ დისკრიმინაციული პრაქტიკის კუთხით. არც ერთ ქალს ქონება არ ჩამორთმევია მისი გენდერული კუთვნილების ნიშნით და არც რაიმე მტკიცებულება გამოვლენილა იმ ვარაუდისთვის, რომ ქალთა საკუთრების

⁴⁹ შპს გერა ინსტიტუტი, 2005, საბოლოო ანგარიში: მიწის ბაზრების განვითარების პროექტი.
http://www.terrainstitute.org/pdf/Georgia_LMDP_Final_Report.pdf

უფლებას სახელმწიფო უფრო მეტად არღვევს მამაკაცების საკუთრების უფლებასთან შედარებით. ისეთი პრობლემები, როგორცაა იძულებითი ჩუქება, ქონების გადაფორმება სახელმწიფოსთვის, როდესაც ეს ქონება მანამდე პრივატიზებული იყო მოქალაქის მიერ, აგრეთვე მოქალაქის რეგისტრირებული საკუთრების უფლების გაუქმების შემთხვევები ხდებოდა როგორც ქალების, ისე მამაკაცების მიმართ.

7. იძულებითი განსახლება

ფართომასშტაბიანი პროექტების განხორციელება ხშირად იწვევს ასობით ან ათასობით ადამიანის მიერ შემოსავლის, თავშესაფრის ან სხვა ქონების დაკარგვას, რომლითაც ისინი მანამდე ჩვეულებრივ თავს ირჩენდნენ. ასეთი ადამიანების დაკმაყოფილების მიზნით ბოლო 20-30 წლის მანძილზე უცხოელი დონორების მიერ შემოღებული და გატარებული იქნა იძულებითი განსახლების დისციპლინა. განსახლების ყველაზე ცნობილი და ალბათ ყველაზე ხშირად გამოყენებადი მიდგომა გახლავთ მსოფლიო ბანკის იძულებითი განსახლების ოპერაციული პოლიტიკა, რომელსაც ხშირად უწოდებენ OP 4.12-ს.

საქართველოს სინამდვილეში იძულებითი განსახლების საკითხის სიღრმისეული მიმოხილვა ამ ანგარიშის მიზნებს სცდება. თუმცა, მაღალმთიანი საძოვრების შემთხვევაში, რომლებსაც ადგილობრივი მოსახლეობა საუკუნეებია იყენებს, არსებობს საფრთხე, რომ ჰიდროელექტროსადგურების მშენებლობა შეამცირებს ადამიანების ხელმისაწვდომობას გრადიციულად გამოყენებულ საძოვრებზე და ამდენად მათ ეკონომიკურ ზიანს მიაყენებს. ეს საძოვრები არ ექვემდებარება პრივატიზაციას ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ, მაგრამ ამ მიწების დაკარგვა, რომელიც პრაქტიკული გაგებით ამ ადამიანებს ეკუთვნით, ყველა შემთხვევაში ეკონომიკური ზიანის მომტანი იქნება. ამიგომ საჭიროა სახელმწიფოს ჩარევა.

დასკვნების შეჯამება

სამართლის პროფესიის, არასამთავრობო და სახელმწიფო სექტორების წარმომადგენლებთან წარმოებული კონსულტაციების გათვალისწინებით, უძრავ ქონებასთან დაკავშირებული საქმეების და შესაბამისი თემატური ანგარიშების გაანალიზების შედეგად, ამ ნაწილში შეჯამებულია შემდეგი დასკვნები:

- რთულია იმის დადგენა, თუ რა მასშტაბით უელის გვერდს სახელმწიფო ექსპროპრიაციის კანონით დადგენილ პროცედურებს და დაცვის გარანტიებს. ჯერ ერთი, ძნელია იმის გამოვლენა, თუ როდის ხდება ამ პროცედურების *სწორად* გამოყენება, რადგან ასეთი შემთხვევები სასამართლომდე არ აღწევს, არამედ სრულდება სასამართლოს გარეშე კომპენსაციაზე შეთანხმებით. გარდა ამისა, ის შემთხვევებიც კი, როდესაც დარღვევება, საზოგადოების თვალთახედვის მიღმა რჩება მოსახლეობისათვის სასამართლოს ხელმისაწვდომობაზე დაბრკოლებების გამო.
- სულ ცოცხა ბოლო წლებთან დაკავშირებით მაინც დასაბუთებულია ეჭვები, რომ სახელმწიფო შესაძლოა იყენებდა ქონების დაუფლების სხვა გზებს, როგორცაა მიწაზე საკუთრების იძულებითი მიტოვება ან იძულებითი ჩუქება. აქაც, რთულია პრობლემის მასშტაბის დადგენა. არსებული ჩანაწერების მიხედვით, 2012 წლის განმავლობაში კვლავ იყო ქონების მიტოვებისა და ჩუქების შემთხვევები. მართალია, მუსკი ცნობები არ არის ამ ფაქტების შემდგომი განვითარების შესახებ, მაგრამ იმედია, რომ იძულების შემთხვევები შეწყდა 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ.
- საკუთრების უფლების აღიარების ადგილობრივი კომისიები ხშირად არ აკმაყოფილებდნენ მოქალაქეთა კანონიერად დასაბუთებულ მოთხოვნებს მათ მიერ დაკავებულ მიწებზე საკუთრების უფლების აღიარებასთან დაკავშირებით.
- იმის მიუხედავად, რომ რეგისტრაცია ადამიანებს ანიჭებს საკუთრების უფლებას და მეტ დაცულობას მათ ქონებას, ქონების მფლობელთა დიდი ნაწილი დაუცველი რჩება, რადგან საჯარო რეესტრში ქონების რეგისტრაცია აუცილებელი წინაპირობაა იმისათვის, რომ პირმა სრულფასოვნად შეძლოს მისი ქონების სამართლებრივად დაცვა. ეს გამოწვეული იმ ფაქტით, რომ 1990-2000-იან წლებში პრივატიზებული ქონების უდიდესი ნაწილი არ არის რეგისტრირებული საჯარო რეესტრში. განსაკუთრებით ეს ეხება საკომლო მიწას და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწას. კიდევ ერთი მიზეზია რეგისტრაციის სისტემაში პრაქტიკული და ტექნიკური პრობლემების არსებობა. სახელმწიფომ მართლაც ადვილად შეიძლება ბოროტად ისარგებლოს რეგისტრაციის სავალდებულობით და სისტემაში არსებული პრობლემებით გამოწვეული დაუცველობით (და უსარგებლია კიდევ რიგ შემთხვევებში), შეუძლებელია იმის თქმა, რომ

სახელმწიფო ასე იქცევა რეგულარულად ან წარმოადგენს თუ არა ეს მიდგომა მის პოლიტიკას.

- უმრავლეს შემთხვევებში ადამიანები ვერ მიმართავენ სასამართლო სისტემას საკუთარი უფლებების დასაცავად. აქ მოქმედებს ისეთი ფაქტორები, როგორცაა ხარჯები, იურიდიული დახმარების არარსებობა, სახელმწიფოს ბევრად სასამართლოებზე მოქალაქეების საწინააღმდეგოდ და სახელმწიფოს სასარგებლოდ გადაწყვეტილებების გამოგანის მიზნით და სასამართლოების უუნარობა ან სურვილის არქონა, რომ გამოიყენონ მათთვის მინიჭებული ფაქტების დადგენის და საკუთარი ინიციატივით გარემოებების გამოკვლევის უფლებამოსილება. არსებობს გარკვეული მინიშნებები, რომ სასამართლოს დამოუკიდებლობის ხარისხი უმჯობესდება 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების გზით ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ.
- მეუღლეთა თანასაკუთრების მარეგულირებელი კანონმდებლობის შესრულება არ ხდება იმ მიზნით, რისთვისაც აღნიშნული ნორმები იქნა ჩადებული სამოქალაქო კოდექსში, რაც უარყოფითად მოქმედებს ქალთა საკუთრების უფლებაზე.
- მაღალმთიანი რაიონების მოსახლეობამ, რომელიც დამოკიდებულია გრადიციულად მის სარგებლობაში, მაგრამ არა ოფიციალურ საკუთრებაში არსებულ საძოვრებზე, შეიძლება ეკონომიკური ბიანი განიცადოს, თუ მას ჰიდროელექტროსადგურების მშენებლობის პროექტების შედეგად აღარ შეეძლება ამ საძოვრებით სარგებლობა.

დასკვნების შეჯამება ბუნებრივად ბადებს იმ მთავარ კითხვას, რომელზე პასუხის გაცემასაც ცდილობს წინამდებარე ანგარიში: არის თუ არა დაცული საქართველოს მოქალაქეების საკუთრების უფლება? მართალია, კვლევით შედეგად მაღალი სიმუსტით ვერ დგინდება დარღვევების მასშტაბურობა, ავტორები ასკვნიან, რომ დაუცველობის მასშტაბი მართლაც ფართოა, რაც ორი მიზეზითაა განპირობებული. ჯერ ერთი, ქონების ჩუქებისა და მიგოვების საეჭვო ფაქტები, აგრეთვე სასამართლო გადაწყვეტილებები, რომლებიც ნაკლებად თავსებადია მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან, საკმარისია იმ სიგნალის გასაგზავნად, რომ საკუთრების უფლება დაცული არ არის. მეორეც, საკუთრების უფლების დაცულობის საფუძველია რეგისტრაცია, მაგრამ არსებობს სისტემური ხასიათის პრაქტიკული და გექნიკური პრობლემები, რომლებიც (ა) ხელს უშლის მოქალაქეებს თავიანთი უფლებების რეგისტრაციაში და (ბ) არ აძლევს მათ საშუალებას, უფლებრივად დაცულად იგროძნონ თავი მაშინაც კი, როდესაც მათი

საკუთრების უფლება რეგისტრირებულია (კერძოდ, ადამიანებს, რომლებსაც დარეგისტრირებული აქვთ თავიანთი საკუთრების უფლება ძველი საკადასტრო მონაცემების მიხედვით, არ აქვთ გარანტია, რომ მომდევნო რეგისტრაციების შედეგად არ მოხდება გადაფარვა და მათი უფლების გაუქმება).

რეკომენდაციები

აქ წარმოდგენილი რეკომენდაციები შედგენილია არსებული სინამდვილის და ხარჯების გათვალისწინებით. ეს რეკომენდაციები საშუალებას მისცემს სახელმწიფოს და სასამართლოებს, გააუმჯობესონ მოქმედი კანონმდებლობა და პრაქტიკა საქართველოს მოქალაქეთა საკუთრების უფლების სასარგებლოდ. რეკომენდაციებში ასევე აღნიშნულია ის საკითხები, რომლებშიც სასურველია ტექნიკური ცოდნის და არცთუ დიდი დაფინანსების მოზიდვა უცხოელი დონორების დახმარებით.

1. რეკომენდაციები სახელმწიფოს მიერ კერძო საკუთრების დაუფლებასთან დაკავშირებით

საქართველოს კანონი აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ იცავს მოქალაქეების უფლებებს, როდესაც ითვალისწინებს ჩამორთმევის განზრახვის წინასწარ შეგყობინებას და საკუთრების ჩამორთმევით მიყენებული მიანის აღეკვამურ ანაზღაურებას. მაგრამ, როგორც ჩანს, ეს კანონი ნაკლებად გამოიყენება, რასაც მივყავართ შემაშფოთებელ დასკვნამდე, რომ ქონების დაუფლებისას სახელმწიფო შესაძლოა თავს არიდებს შესაბამისი კანონმდებლობის გამოყენებას.

ეს პრობლემა თავად სახელმწიფომ უნდა გადაჭრას. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ მარტივად შეიძლება მიიღოს გადაწყვეტილება, რომ დაიცვას ექსპროპრიაციის კანონით დადგენილი პროცედურები მაშინ, როდესაც მას სურს ქონების ჩამორთმევა აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის. მაშინაც კი, თუ სახელმწიფო შეუძლია ქონების დაუფლებასთან დაკავშირებით მოლაპარაკება აწარმოოს კანონის მიღმა, თუნდაც ეს ყველაფერი სამართლიანად წარმართოს, მან მაინც უნდა გამოიყენოს ექსპროპრიაციის კანონით დადგენილი პროცედურები. ეს

პროცედურები შეიძლება შესასრულებლად რთულია, მაგრამ ისინი გამჭვირვალეა და უკეთ უზრუნველყოფს მოქალაქეთა უფლებების დაცვას.

სახელმწიფოს მიერ ქონების შეძენის სურვილის შემთხვევაში შესაძლოა ყოველთვის არ იყოს სახემე აუცილებელი სამოგადოებრივი საჭიროება, მაგრამ სასურველია, მაინც დაცული იყოს ექსპროპრიაციის კანონით დადგენილი მოთხოვნები. ამ შემთხვევებზე არ ვრცელდება ექსპროპრიაციის კანონი, მაგრამ მისი ზოგიერთი პროცედურა შეიძლება იყოს და უნდა იყოს კიდევ დაცული. აქ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პროცედურა, რომლის თანახმად სახელმწიფოს მიერ კერძო საკუთრების შეძენის განზრახვა უნდა გამოქვეყნდეს „ცენტრალურ და შესაბამის ადგილობრივ პრესაში“, ექსპროპრიაციის კანონის მე-2 მუხლის ნამდვილი შინაარსის შესაბამისად, ხოლო ინფორმაციაში მკაფიოდ მიეთითოს, რომ ქონების დაუფლება არ ხორციელდება სამოგადოებრივი საჭიროებისთვის და მესაკუთრეს თავისუფლად შეუძლია დათანხმდეს ან უარი თქვას სახელმწიფოს შეთავაზებაზე, თავის შეხედულებისამებრ. გარდა ამისა, სახელმწიფომ თავად უნდა გაიღოს ქონების დამოუკიდებელი შეფასების ხარჯები, რასაც ითვალისწინებს ექსპროპრიაციის კანონის მე-6 მუხლი, აგრეთვე ყველა ის ხარჯი, რაც დაკავშირებულია უფლების გადასვლასთან (საზღვრების დადგენის ხარჯები, რეგისტრაციის საფასური და ა.შ.), მე-10 მუხლის მოთხოვნის თანახმად.

შესაძლებელია სახელმწიფომე გარე ბეწოლის გამოყენებაც იმისათვის, რომ იგი სამართლიანად მოექცეს საკუთარ მოქალაქეებს მაშინ, როდესაც მათი ქონების დაუფლება სურს. „მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობის და სამართლებრივი გაძლიერების პროექტის“ (JILEP) პარტნიორი არასამთავრობო ორგანიზაციები უკვე ახორციელებენ ფართომასშტაბიან იურიდიული დახმარების პროგრამებს, მათ შორის ქონებრივ საკითხებში, მოქალაქეთათვის დახმარების გაწევის მიზნით. ყველა შესაძლებლობა უნდა იქნას გამოყენებული, რომ ეს პროგრამები ჩაერთოს ექსპროპრიაციის ყველა პოტენციურ შემთხვევაში. გარდა ამისა, ამ პროგრამების ფარგლებში მოქალაქეთა წარმომადგენლობა ხორციელდება იმ შემთხვევაშიც, როდესაც მათი უფლებების რაიმე სახით შელახვა ხდება სახელმწიფოს საკუთრების უფლების სასარგებლოდ. ასეთი შემთხვევები მიჩნეულ უნდა იქნას ექსპროპრიაციის შემთხვევებად და არა მხოლოდ ქონების რეგისტრაციის მარეგულირებელი კანონმდებლობის არასათანადო გამოყენების შემთხვევებად.

გამომდინარე იმ პრინციპიდან, რომ სახელმწიფომ არ უნდა დაჩაგროს მოქალაქეები ქონების შეძენის პროცესში, მან უნდა შეცვალოს კერძო საკუთრების დაუფლების შიდა პოლიტიკა და ქონებას დაეუფლოს მხოლოდ შესყიდვების გზით. დაუფლება არ უნდა

მოხდეს ჩუქების ან მიგოვების ფორმით, რადგან საკუთრების უფლების გადასვლის ამ მეთოდების ნებაყოფლობითობა საეჭვოა.

დასასრულ, ცხადია, საკუთრების ყველა ლეგიტიმური უფლების რეგისტრაცია საჯარო რეესტრში ჯერ კიდევ არ განხორციელებულა. 1990 – 2000-იან წლებში ასობით ათასმა მოქალაქემ მიიღო საკუთრების უფლება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების და საკომლო მიწებზე. ამ უფლებების დიდი ნაწილი დოკუმენტირებულია იმ პერიოდში მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, მაგრამ ეს დოკუმენტაცია არ იქცა საჯარო რეესტრში დაცული ოფიციალური სარეგისტრაციო ჩანაწერების ნაწილად. ამიგომ სახელმწიფოს მიერ ასეთი ქონების დაუფლება უნდა მოხდეს მხოლოდ მას შემდეგ, რაც სრულყოფილად იქნება გამოკვლეული ამ უფლებების არსებობა და მათი შემდგომი ისტორია და მოხდება მესაკუთრებისთვის სათანადო კომპენსაციის გადახდა.

2. რეკომენდაციები მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების ადგილობრივ კომისიებთან დაკავშირებით

ჯერ ერთი, მიღებული უნდა იქნას ზომები, რომ მოიხსნას ის დაბრკოლებები, რასაც მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების ადგილობრივი კომისიები უქმნიან საკუთრების უფლების მაძიებელ მოქალაქეებს. კომისიები უნდა დაეხმარონ მათ, ვისაც თვითნებურად აქვთ მიწის ნაკვეთი დაკავებული თავიანთი საკუთრების უფლების საჯარო რეესტრში დარეგისტრირებაში. კომისიები ქმნიან ისეთ დაბრკოლებებს, როგორცაა მათივე გადაწყვეტილებების არათანმიმდევრულობა და მფლობელობისა და სარგებლობის დამადასტურებელი დოკუმენტაციის მოთხოვნა, რაც შესაძლოა გამოწვეულია ქონებრივი საკითხების და უფლებების მარეგულირებელი კანონმდებლობის სპეციალური ცოდნის არქონით. ამ პრობლემის გამოსასწორებლად, რომ კომისიებმა ბედმიწევნით შეასრულონ კანონის მიზნები და დაიცვან კანონით დადგენილი წესები, არასამთავრობო ორგანიზაციებმა და სახელმწიფო სტრუქტურებმა შეიძლება მოამზადონ სახელმძღვანელო, რომელსაც კომისიები გამოიყენებენ თავიანთი ფუნქციების შესრულებისას. სახელმწიფო და არასახელმწიფო ორგანიზაციებმა შეიძლება კომისიებს ასევე ჩაუგარონ შესაბამისი წვრთნები.

3. რეკომენდაციები საჯარო რეესტრში ქონების რეგისტრაციასთან დაკავშირებით

ჩაგარებული კვლევის თანახმად, ყველაზე დიდი პრობლემა, რაც საქართველოს მოქალაქეებს ექმნებათ საკუთრების უფლების დაცვის კუთხით, დაკავშირებულია საკუთრების უფლების რეგისტრაციასთან. მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო რეესტრი შთაბეჭდავი ორგანიზაციაა, მის ოფიციალურ მონაცემთა ბაზებში ადრე არსებული უფლებების დაფიქსირების პროცესი არასასურველად წარმართა. როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქართველოში არსებული მიწის ნაკვეთების საშუალოდ მხოლოდ 40%-ია რეგისტრირებული, რაც გარკვეულწილად გამოწვეულია ბევრი ადამიანის უცოდინრობით რეგისტრაციის სავალდებულობისა და სარეგისტრაციო პროცედურების შესახებ. პრობლემა მრავალწახნაგოვანი და რთულია. უმთავრესად იგი დაკავშირებულია იმასთან, თუ რამდენად შესაძლებელია პრივატიზაციის პროცესში შექმნილი რუკების მიბმა ფიქსირებულ კოორდინატებთან მათი ზუსტი პოზიციონირების დასადგენად.

რეგისტრაციასთან დაკავშირებული პრობლემის მოსაგვარებლად სამი რეკომენდაცია შეიძლება წარმოვადგინოთ. პირველ რიგში, საჭიროა მოველოს საზოგადოების ნაკლებად ინფორმირებულობას რეგისტრაციის საჭიროების და სარეგისტრაციო პროცედურების შესახებ. ამისათვის სახელმწიფომ შეიძლება ჩააგაროს საზოგადოების ინფორმირების კამპანია. ამ კამპანიის დროს მოსახლეობის ყურადღება უნდა გამახვილდეს საკუთრების უფლების დაურეგისტრირებლობის შემთხვევაში მოსალოდნელ რისკებზე და რუკების განახლების აუცილებლობაზე, აგრეთვე, მოსახლეობას ინფორმაცია უნდა მიეწოდოს რეგისტრაციისას შესაძლო და ვითომდა არსებული დაბრკოლებების შესახებ (მაგალითად, მიწის გადასახადი). ასეთი კამპანიის ეფექტურობის ასამაღლებლად სახელმწიფომ შეიძლება განიხილოს სპეციალური ფინანსური წახალისების მექანიზმის შექმნა, რომ ხელი შეუწყოს ქონების დარეგისტრირებას. მაგალითად, სახელმწიფო შეიძლება გამოვიდეს რუკების განახლების ხარჯების თანადაფინანსებლად. არასამთავრობო ორგანიზაციებმა შეიძლება კიდევ უფრო მეტი ძალისხმევა მიმართონ საზოგადოების ინფორმირებაზე, კერძოდ, აცნობონ მოსახლეობას სახელმწიფოს მიერ წარმოებული კამპანიის შესახებ ან თავად ჩააგარონ პარალელური კამპანიები იმავე გზავნილებით.

მეორე, საჯარო რეესტრს ნაკლებად შესწევს სარეგისტრაციო გადაწყვეტილებების მიღების მიზნით ფაქტების მოძიების უნარი. ამჟამად ის განიხილავს მხოლოდ იმ

ინფორმაციას, რასაც მას განმცხადებლები წარუდგენენ.; მას არ შეუძლია წარდგენილი ინფორმაციის ნამდვილობის შემოწმება და მხოლოდ შემზღვეულად შეუძლია პრივატიზაციის ჩანაწერებით სარგებლობა, რომელიც მას გადმოეცა მისი წინამორბედების – ტექნიკური აღრიცხვის ბიუროს და მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტის – მიერ. ამიტომ ცვლილებები უნდა შევიდეს საჯარო რეესტრის მარეგულირებელ წესებში და რეესტრს მიეცეს სარეგისტრაციის გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ადგილზე დათვალიერების ჩატარების დისკრეციული უფლებამოსილება, ასევე არქივით (ჩანაწერებით) თავისუფლად სარგებლობის შესაძლებლობა.

ასეთი უფლებამოსილების ქონამ ბევრ საჯარო დაწესებულებას შეიძლება გაუჩინოს კორუფციულ საქმიანობაში ჩაბმის სურვილი, მაგრამ საჯარო რეესტრის ღიაობის და იმის გათვალისწინებით, თუ რამდენად ამაყობს იგი მსოფლიო ბანკის ინდიკატორებით „ბიზნესის კეთების“ სფეროში, ნაკლებსაყარაულოა კორუფციული შემთხვევების მნიშვნელოვანი მასტაბით გავრცელება. თუმცა, ყოველი შემთხვევისთვის, სასურველია დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელი წესები შემოღებული იქნას წინასწარ განსაზღვრული ვადით, მაგალითად, 3 წლით.

მესამე, ერთადერთი გზა იმისათვის, რომ რეალურად დაზუსტდეს კოორდინატები და ნათელი მოეფინოს ურთიერთგადაფარვის შემთხვევებს, არის ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში ადგილზე გამოკვლევის ჩატარება. საჭიროა განხორციელდეს პილოტური პროგრამა ქვეყნის სამ ან ოთხ სხვადასხვა რეგიონში, სადაც განთავსებულია სხვადასხვა კატეგორიის უძრავი ქონება (სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, სოფლის მიწა, ქალაქის მიწა, კომერციული შენობები, საცხოვრებელი ბინები), ამ პრობლემებს მოგვარების მეთოდოლოგიებისა და გამოსავლების შემუშავების მიზნით. პილოტური პროგრამის ფარგლებში, სხვა საკითხებთან ერთად, უნდა დადგინდეს, რამდენად აქვთ ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს საკმარისი ცოდნა და შეუძლიათ თუ არა არსებულ რუკებში გარკვევა ისე, რომ დაადგინონ მიწის ნაკვეთები და მათი მფლობელები; ამავე ცოდნის საფუძველზე უნდა დაფიქსირდეს, რომელი მიწის ნაკვეთები იმყოფება კერძო საკუთრებაში, რათა სახელმწიფო არ ეცადოს მათზე საკუთრების უფლების მოპოვებას; უნდა შეფასდეს მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების ადგილობრივი კომისიების ფუნქციონირების ეფექტურობა, მათ შორის, როგორ შეიძლება მფლობელობის საკითხი უფრო პროაქტიულად გადაწყვეტა, რომ კომისიები არ მუშაობდნენ მხოლოდ განაცხადებზე რეაგირების რეჟიმში. იმედია, საჭიროდ ჩაითვლება არსებული რუკების გამოყენება, რომელთა მომზადებისთვისაც

დიდი ძალისხმევა და ხარჯები იქნა გაღებული 1990 – 2000-იანი წლების პრივატიზაციის პერიოდში.

4. რეკომენდაციები სასამართლოს პრაქტიკის თაობაზე ქონებრივ უფლებებთან დაკავშირებულ საქმეებზე

ქონებრივ უფლებებთან დაკავშირებით სასამართლო პრაქტიკა შეიძლება ორი ღონისძიებით გაუმჯობესდეს. პირველი, საქალაქო/რაიონულმა სასამართლოებმა ქონებრივი დავების განხილვისას აქტიურად უნდა გამოიყენონ მათთვის მინიჭებული ფაქტობრივი გარემოებების საკუთარი ინიციატივით მოკვლევის უფლებამოსილება. რადგან სასამართლოში განხილული საქმეების ნახევარი უძრავ ქონებასთანაა დაკავშირებული, სასამართლოების მიერ ფაქტების დადგენის უფლებამოსილების გამოყენება სერიოზული შედეგის მომგანი იქნება და, იმავდროულად, შეიძლება დროთა განმავლობაში კიდევ შეამციროს სასამართლოების გადაგვირთულობის პრობლემა, რადგან სასამართლოს გადაწყვეტილებები უფრო გასაგები და თანმიმდევრული გახდება. ცხადია, ფაქტობრივი გარემოებების საკუთარი ინიციატივით გამორკვევა ხარჯებთანაა დაკავშირებული და ყველა საქმეზე ამ პროცედურის ჩატარება ვერ მოხერხდება. პირველი ნაბიჯის სახით, სახელმწიფომ შეიძლება არცთუ დიდი თანხა გამოყოს იმისათვის, რომ შეარჩიოს სასამართლოები, რომელთა მაგალითზე ექსპერიმენტის რეჟიმში გამოიცილება მათ მიერ ფაქტების დადგენის უფლებამოსილების გამოყენების ეფექტურობა. ეს ის სფეროა, რომელშიც „მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობისა და სამართლებრივი გაძლიერების პროექტმა“ (JILEP) შეიძლება გასწიოს დახმარება.

მეორე, კანონმდებლობის სწორი გამოყენების და სხვადასხვა სასამართლოს მიერ ერთგვაროვანი პრაქტიკის შესაბამისად მოქმედების მიზნით, სამართლის, რეგისტრაციის და რუკების შედგენის სპეციალისტებმა შეიძლება შეადგინონ სახელმძღვანელო, რომელიც დაეხმარება სასამართლოებს მსჯელობასა და გადაწყვეტილების გამოგანაში სხვადასხვა ტიპის ქონებრივ დავებზე, რომლებიც ყველაზე ხშირია საქართველოში.

დასასრულ, ძალზე შთამბეჭდავი იყო იმის მოსმენა, რომ 2012 წლის მიწურულს ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა სასამართლო სისტემის მიდგომა მოქალაქეთა მიერ შეტანილი ქონებრივი სარჩელებისადმი. ეს ხაზს უსვამს სასამართლოების დამოუკიდებლობის გაუმჯობესების მიმართულებით მუშაობის გაგრძელების აუცილებლობას. სასამართლოებს გადაწყვეტილებები უნდა გამოჰქონდეთ

სგაბილურად და არ უნდა იყონ დამოკიდებული იმაზე, თუ რომელი პოლიტიკური პარტია არის მმართველი ძალა დროის ამა თუ იმ მონაკვეთში.

5. რეკომენდაციები ქონებრივი უფლებების სფეროში ქალებისა და მამაკაცების თანასწორობასთან დაკავშირებით

მეუღლეთა თანასაკუთრების უფლება დაცული არ არის, თუ მეუღლე პირადად არ არის აღრიცხული საჯარო რეესტრში მესაკუთრედ. ეს ძირითადად უფრო ქალთა ქონებრივი უფლებების საზიანოდ მოქმედებს, რადგან ისტორიულად მიწების და ბინების პრივატიზაციის დოკუმენტები ღებოდა მხოლოდ ოჯახის მეთაურის სახელზე, რომელიც თითქმის ყოველთვის არის ქმარი.

საქართველოს მთავრობამ უნდა გააგაროს პოლიტიკა, რომ აქტიურად წაახალისოს მეუღლეთა თანასაკუთრების ობიექტების დარეგისტრირება როგორც ქმრის, ისე ცოლის სახელზე. ამით დაკმაყოფილებული იქნება სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი მოთხოვნები მეუღლეთა თანასაკუთრებასთან დაკავშირებით. შესაძლოა, გაგარდეს შემდეგი ღონისძიებები:

- ცვლილებები უნდა შევიდეს 2010 წლის ინსტრუქციაში საჯარო რეესტრის შესახებ და სავალდებულო გახდეს თანასაკუთრების ობიექტის ყველა მესაკუთრის აღრიცხვა საჯარო რეესტრში ყველა იმ შემთხვევაში, როდესაც წარდგენილი იქნება განაცხადი ასეთი ობიექტის რეგისტრაციაზე. ეს უნდა მოხდეს იმის მიუხედავად, არის თუ არა მითითებული ყველა მესაკუთრე უფლების დამდგენ დოკუმენტში (მაგალითად, მიწის საკუთრების მოწმობა, ხელშეკრულება და სხვა). გარდა ამისა, საჯარო რეესტრს უნდა დაევალოს ინფორმაციის მოძიება იმის შესახებ, იმყოფება თუ არა განმცხადებელი ქორწინებაში და, საჭიროების მიხედვით, ამ საკითხის უფრო დეტალურად შესწავლა;
- თუ მეუღლეთა თანასაკუთრების ობიექტი უკვე რეგისტრირებულია, მაგრამ მხოლოდ ერთ-ერთი მესაკუთრის სახელზე, საჯარო რეესტრმა წინადადებით უნდა მიმართოს ამ მესაკუთრეს, რომ ნებაყოფლობით შეიგანოს ცვლილება და ქონების თანამესაკუთრედ აღრიცხოს თავისი მეუღლე. კონკრეტულად, ეს შეიძლება განხორციელდეს ჩუქების ხელშეკრულების ფორმით, რა შემთხვევაშიც გარიგება არ დაიბეგრება გადასახადით; და

- უძრავი ქონების პრივატიზაციის ყველა სამომავლო შემთხვევისთვის ყველა უფლებადამცემი დოკუმენტი, რომლითაც ხდება სახელმწიფოსგან საკუთრების უფლების გადასვლა კერძო პირზე, უნდა შეიცავდეს როგორც ქმრის, ისე ცოლის აღნიშვნას თანამესაკუთრებად. 2007 წლის კანონი მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ და ამ კანონის შესასრულებლად გამოცემული პრეზიდენტის ბრძანებულება უნდა შეიცვალოს ისე, რომ დაწესდეს შემოაღნიშნული მოთხოვნა.

„მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობის და სამართლებრივი გაძლიერების პროექტის“ (JILEP) პარტნიორმა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა თავიანთი როლი შეიძლება შეასრულონ მეუღლეთა თანასაკუთრების უფლების და, აქედან გამომდინარე, ქალთა საკუთრების უფლების განმტკიცებაში; კერძოდ, მათ შეუძლიათ პირდაპირ გაუწიონ დახმარება ოჯახებს საჯარო რეესტრში ორივე მეუღლის სახელზე ქონების დარეგისტრირებაში. ეს დახმარება განსაკუთრებით ფასეულია იმ შემთხვევაში, როდესაც მიწის ნაკვეთის საკუთრების მოწმობაში, მიღება-ჩაბარების აქტში ან უფლების დამდგენ სხვა დოკუმენტში აღნიშნულია მხოლოდ ოჯახის მეთაურის სახელი. თუ ოჯახზე გაცემულია მიწის საკუთრების მოწმობა, რომელშიც მხოლოდ ქმარია მითითებული და ამ ოჯახის წევრი საჯარო რეესტრს მიმართავს ორივე მეუღლის თანამესაკუთრედ აღრიცხვის მოთხოვნით ყოველგვარი დამატებითი დოკუმენტაციის გარეშე (გარდა ქორწინების დამადასტურებელი დოკუმენტებისა), საჯარო რეესტრს მოუწევს გადაწყვეტილების მიღება, სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი მეუღლეთა თანასაკუთრების სამართლებრივი განსაზღვრების გათვალისწინებით გადაწყვიტოს, საკმარისია თუ არა მხოლოდ ქორწინების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია ქონების ორივე მეუღლის სახელზე დასარეგისტრირებლად, და საჯარო პოლიტიკის ჩამოყალიბება.

თუ საჯარო რეესტრი არ დააკმაყოფილებს ორივე მეუღლის თანამესაკუთრედ აღრიცხვის მოთხოვნას, მაშინ JILEP-ის პარტნიორმა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა შეიძლება საჯარო რეესტრის გადაწყვეტილება გაასაჩივრონ სასამართლოში. თუ ამის შედეგად საჯარო რეესტრი დააკმაყოფილებს თავდაპირველ მოთხოვნას, არასამთავრობო ორგანიზაციებმა შეიძლება ჩააგარონ საზოგადოების ინფორმირების სამუშაოები და აცნობონ მოქალაქეებს ამ გამოსავლის შესახებ. ა ბოლოს, არსებობს საფრთხე, რომ საჯარო რეესტრის სხვადასხვა სარეგისტრაციო სამსახურებმა ერთმანეთისგან განსხვავებული გადაწყვეტილებები მიიღონ: ერთი და იგივე ფაქტობრივი გარემოებების საფუძველზე ზოგიერთმა სამსახურმა შეიძლება არ

დააკმაყოფილოს განაცხადი, სხვა სამსახურებმა კი - დააკმაყოფილონ. ამიგომ თანაბრად მნიშვნელოვანია საკითხისადმი ერთგვაროვანი მიდგომის უზრუნველყოფა.

6. რეკომენდაციები იძულებით განსახლებასთან დაკავშირებით

იძულებით განსახლებასთან დაკავშირებით ორი რეკომენდაციის შემოთავაზება შეგვიძლია. პირველი: სამართლებრივად უნდა იქნას აღიარებული მაღალმთიან რაიონებში მოსახლეობის მიერ საძოვრებად გამოყენებული მიწით ტრადიციულად (ჩვეულებითად) სარგებლობის უფლება. ეს არ ნიშნავს, რომ აღნიშნული მიწები მათ საკუთრებაში უნდა გადაეცეს. მაგრამ პატივი უნდა ეცეს მათ მიერ მიწით სარგებლობის უფლებას, რითიც ისინი საუკუნეების მანძილზე სარგებლობდნენ, ხოლო თუ ამ უფლების შემლუღვა მოხდება, ამ ადამიანებს უნდა გადაუხადონ კომპენსაცია.

მეორე: საქართველოს მთავრობამ უნდა შეიმუშავოს პოლიტიკა, რომელშიც გაიწერება იძულებითი განსახლების ღონისძიებების განხორციელების პირობები და წესი.⁵⁰ მაშინაც კი, როდესაც ქონების ჩამორთმევისას მესაკუთრეს უხდიან ჩამორთმეული ქონების სრულ საბაზრო ღირებულებას, ეს ღირებულება შეიძლება არ იყოს საკმარისი მესაკუთრის დასაკმაყოფილებლად. შეიძლება 15-20 წელიწადში იძულებითი განსახლების პოლიტიკა საჭირო აღარ იყოს საჭირო საქართველოში, მაგრამ მანამდე მისი შემუშავება და დანერგვა მინიმუმამდე დაიყვანს ღარიბი და მოწყვლადი ადამიანებისთვის ზიანის მიყენებას, რასაც ისინი განიცდიან ინფრასტრუქტურული, გურისგული თუ სხვა პროექტების განხორციელების შედეგად.

⁵⁰ ორმხრივი და მრავალმხრივი შეთანხმებებით შექმნილ ბევრ განვითარების დაწესებულებას შემუშავებული აქვს განსახლების დეგალური პოლიტიკა და შესრულების სახელმძღვანელო წესები; ასე რომ, უკვე საკმაოდ გამოცდილებაა დაგროვილი, რომლითაც შეიძლება ისარგებლოს სახელმწიფომ. მსოფლიო ბანკის საოპერაციო პოლიტიკა არანებაყოფლობითი განსახლების შესახებ (OP 4.12) მხოლოდ ერთ-ერთი მაგალითია.

დასკვნა

20 წელზე მეტი გავიდა საბჭოთა კავშირის დაშლისა და საქართველოს დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბების შემდეგ. ამ პერიოდში ქვეყანამ მნიშვნელოვანი პროგრესი განიცადა მისი მოქალაქეების საკუთრების უფლების აღიარების თვალსაზრისით. მილიონობით ადამიანი გახდა თავისი სახლის, ბინის და სასოფლო-სამეურნეო მიწის მესაკუთრე. დანერგილ იქნა უძრავი ქონების რეგისტრაციის ახალი სისტემა, რომელმაც საერთაშორისო აღიარება მოიპოვა გამჭვირვალობისა და გამოყენების სიმარტივის გამო.

ყველა ამ წინგადადგმული ნაბიჯის მიუხედავად, კვლავ ძალაში რჩება საკუთრების დაუცველობის ტენდენცია. ეს გარკვეულწილად გამოწვეულია სახელმწიფოს განზრახვი მოქმედებით, აგრეთვე პრაქტიკული სირთულეებით, რომლებიც ჩვეულებრივ მოსალოდნელია გეგმიური ეკონომიკიდან საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პერიოდში. წინამდებარე ანგარიშში აღწერილია აღნიშნული მიზეზები და მასთან დაკავშირებული პრობლემები, რომლებიც საჭიროებენ გამოსწორებას, რაც სრულიად შესაძლებელია. ამ პრობლემების გადაჭრის გზები საქართველოს მოსახლეობას საკუთარი და მომავალი თაობების ცხოვრების გაუმჯობესებისთვის კიდევ ერთ იარაღს – საკუთრების უფრო მძლავრ და უფრო დაცულ უფლებას – შესძენს.

დანართი

ძირითადი მარეგულირებელი კანონმდებლობა
საქართველოს კონსტიტუცია (24 აგვისტო 1995წ., 2013 წლის ცვლილებებით)
საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი (1992წ., ცვლილებებით)
საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, (1997წ., ცვლილებებით)
საქართველოს კანონი № 820-III საჯარო რეესტრის შესახებ (19 დეკემბერი 2008 წ., ცვლილებებით)
იუსტიციის მინისტრის ბრძანება №4 საჯარო რეესტრის შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე (15 იანვარი 2010წ.)
საქართველოს კანონი № 5274-რს ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარეგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ (11 ივლისი 2007წ., ცვლილებებით)
საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №525 ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარეგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების წესისა და საკუთრების უფლების მოწმობის ფორმის დამტკიცების შესახებ (15 სექტემბერი 2007წ., ცვლილებებით)
საქართველოს მთავრობის დადგენილება №231 საქართველოს გერიტორიაზე არსებულ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების რეგისტრაციასა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფასთან დაკავშირებული ცალკეული საკითხების მოწესრიგების შესახებ (28 ივნისი 2012წ.)
საქართველოს კანონი № 2349-რს აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ (23 ივლისი 199წ., ცვლილებებით)
საქართველოს კანონი № 3512 სახელმწიფო ქონების შესახებ (21 ივლისი 2010წ.)
საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი (№2181-III, 25 ივნისი 1999წ., ცვლილებებით)
საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი (№2352-რს, 23 ივლისი 1999წ., ცვლილებებით)