

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

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

This policy brief is also available in English.

აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის მარაგულირებელი კანონმდებლობა საქართველოში და

მისი შესაბამისობა გაერო-ს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის (FAO-ს) სახელმძღვანელო მითითებებთან

რეზიუმე

ექსპროპრიაცია, ანუ სახელმწიფოს უფლება, საზოგადოებრივი სარგებლისთვის, შეიძინოს ქონება, მესაკუთრის თანხმობის გარეშე - ყოველთვის, ყველა ქვეყანაში, ითვლებოდა რთულ საკითხად და დღემდე ასეთად რჩება. ექსპროპრიაციის სამართლებრივი პროცედურები საქართველოში 1997 წლიდან არსებობს და ეს პროცედურები დღემდე, არსებული მონაცემებით, სხვადასხვა პროექტის საჭიროების გამო, 750-მდე პირის მიმართ იქნა გამოყენებული. ამ ნარკვევში გაანალიზებულია ექსპროპრიაციის სფეროში საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობა, მისი ნაკლოვანებები და განხილულია ექსპროპრიაციის შემთხვევები; აქვე წარმოჩენილია საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობა FAO-ს სახელმძღვანელო მითითებებთან და მოცემულია რეკომენდაციები ექსპროპრიაციის სფეროში მოქმედი კანონმდებლობის გასაუმჯობესებლად.

შესავალი

ბოლო ათწლეულში გაიზარდა მინაზე, განსაკუთრებით, სასოფლო-სამეურნეო მინაზე მოთხოვნა როგორც გლობალურ, ისე ეროვნულ (სახელმწიფოების) დონეზე. ეს ზოგადი ტენდენცია საქართველოში ორგვარად გამოვლინდა: (1) გაიზარდა სასოფლო-სამეურნეო საინვესტიციო პროექტების განსახორციელებლად მინაზე მოთხოვნა; (2) გაიზარდა მინაზე არასასოფლო-სამეურნეო საქმიანობებით (საგზაო და სარკინიგზო, მილსადენების, ჰიდროელექტროსადგურების და სხვა სახის ინფრასტრუქტურული პროექტებით, სამთო-მოპოვებითი და სხვა ტიპის წარმოებით) გამოწვეული ზენოლა. ხშირად, ასეთი ზეგავლენის ქვეშ ექცევა მინები, რომლებსაც ფორმალურად ან არაფორმალურად (მაგ., ფლობის ტრადიციული სისტემებით) ფლობენ ანდა სარგებლობენ ადგილობრივი თემები. განვითარების ასეთ ტენდენციას, მინის სუსტი მმართველობის პირობებში, სამწუხაროდ, ხშირად, მოჰყვება მინის მფლობელებისა და მოსარგებლების უფლებების შელახვა, ადგილობრივ თემებთან დაპირისპირება, მინასა და მასთან დაკავშირებულ რესურსებზე ხელმისაწვდომობის დაკარგვის ან შეზღუდვის გამო. ეს კი, საბოლოოდ, აბრკოლებს თავად პროექტებს, საფრთხეს უქმნის სტაბილურობას, როგორც ადგილობრივ, ისე ეროვნულ დონეზე და რისკის ქვეშ აყენებს სასურსათო უსაფრთხოებას.

მინაზე მოთხოვნის ზრდითა და მინების შეძენის პროცესის გაფართოებით გამოწვეული პრობლემები და რისკები, რომლებიც განსაკუთრებული სიმძაფრით სუსტი მმართველობის პირობებში იჩენს თავს, ბოლო წლებში არაერთი საერთაშორისო ორგანიზაციის ყურადღების ქვეშ მოექცა. პროცესის სწორად და მდგრადი განვითარების პრინციპების შესაბამისად წარმართვის მიზნით, ადამიანის უფლებების დაცვის, სოფლის მეურნეობისა და სურსათის, მინისა და მინასთან დაკავშირებული რესურსების მართვის საკითხებზე მომუშავე საერთაშორისო ორგანიზაციებმა დაიწყეს ამ სფეროში სტანდარტების ჩამოყალიბება. შესწავლილ იქნა ამ დრომდე მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში არსებული გამოცდილება; შემუშავდა და მიღებულ იქნა რამოდენიმე სახელმძღვანელო, სადაც ჩამოყალიბდა პროცესის მარეგულირებელი ნორმები და პროცედურები. გონივრული მმართველობის ეს სახელმძღვანელო სტანდარტები მიღებულ იქნა არა იმისათვის, რომ შეიზღუდოს ინვესტიციები და მინის ათვისება, არამედ იმისათვის, რომ განვითარების პროცესში, არ შეილახოს ადამიანის უფლებები, დაცული და შენარჩუნებულ იქნეს ადამიანთა საარსებო წყაროები/გარემო და მაღალი კონსერვაციული ღირებულების ადგილები.

საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ ბოლო წლებში შემუშავებული უმნიშვნელოვანესი სახელმძღვანელო გაერო-ს სპეციალიზებული სააგენტოს - სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის (Food and Agriculture Organization, FAO) ერთ-ერთი ორგანოს, სურსათის უსაფრთხოების მსოფლიო კომიტეტის (Committee on World Food Security, CFS) მიერ შემუშავებული და 2012 წელს მსოფლიოს 128 ქვეყნის მხარდაჭერით მიღებული სახელმძღვანელო დოკუმენტი, რომელიც მინის, ტყისა და თევზის რესურსების საკუთრებისა და სარგებლობის საკითხების გონივრული სახელმწიფო რეგულირებისთვის სახელმძღვანელო პრინციპებს აყალიბებს.

სახელმძღვანელო, სათაურით - „**ნებაყოფლობითი სახელმძღვანელო მითითებები ეროვნული სასურსათო უსაფრთხოების კონტექსტში მინის, ტყისა და თევზის რესურსების საკუთრებისა და სარგებლობის საკითხების გონივრული სახელმწიფო მართვისთვის**“ (Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, შემდგომში - „სახელმძღვანელო მითითებები“)¹, სამი წელი მუშავდებოდა; FAO-ს მსოფლიო სურსათის უსაფრთხოების კომიტეტის მიერ მისი მიღების შემდეგ, დოკუმენტი შემდგომი დამტკიცებისთვის და სტრატეგიულ დოკუმენტებსა და სამუშაო პროგრამებში ინტეგრირების თხოვნით, გადაეცა FAO-ს მმართველ ორგანოსა და გაერო-ს გენერალურ ასსამბლეას. „სახელმძღვანელო მითითებები“, როგორც დასახელებიდანაც ჩანს, შესასრულებლად სავალდებულო არ არის - ის ნებაყოფლობითია; თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ დოკუმენტი ეყრდნობა ადამიანის უფლებათა და საკუთრებისა და სარგებლობის უფლების დაცვის სფეროში მოქმედ საერთაშორისო და რეგიონულ სამართლებრივ ინსტრუმენტებს (მათ შორის, „ათასწლეულის განვითარების მიზნებს“), რომელთა შესრულება სავალდებულოა საერთაშორისო სამართლებრივი აქტების მხარე ქვეყნებისთვის. 2012 წლიდან დღემდე არაერთმა საერთაშორისო ორგანიზაციამ, მათ შორის, საფინანსო ინსტიტუტებმა, ქვეყნების მთავრობებმა და ამ ქვეყნების განვითარების ხელშეწყობაზე მიმართულმა ინსტიტუტებმა, გაიზიარეს სახელმძღვანელო მითითებები მოცემული პრინციპები და ცდილობენ, ასახონ ისინი თავის საოპერაციო პოლიტიკებში.

როგორც სახელმძღვანელო მითითებებშია აღნიშნული, მინის საკუთრებისა და სარგებლობის სფეროში ბევრი პრობლემა სახელმწიფო მართვის არაეფექტურობითაა გამოწვეული. სახელმწიფო მართვის არაეფექტურობა უარყოფითად მოქმედებს სოციალურ სტაბილურობაზე, გარემოს მდგრად გამოყენებაზე, ინვესტიციებსა და ეკონომიკურ განვითარებაზე. საცხოვრისზე და მინაზე საკუთრებისა და სარგებლობის უფლების დაკარგვის შემთხვევაში, ადამიანები განწირული არიან შიმშილისა და სიღარიბისთვის; ისინი კარგავენ საარსებო საშუალებებს ადმინისტრაციული სისტემის კორუმპირებულობის ან კომპეტენტური ორგანოების უუნარობის გამო, დაიცვან მათი

¹ Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, ხელმისაწვდომია გაერო-ს ენებზე, FAO-ს ვებ-გვერდზე: <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>

უფლებები. მდგრადი სოციალური და ეკონომიკური განვითარება, სიღარიბის დაძლევა და სურსათის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, ასევე, გონიერი ინვესტირებისთვის პირობების შექმნა, საკუთრებისა და სარგებლობის სისტემის გონიერად მართვით არის შესაძლებელი. „ნებაყოფლობითი სახელმძღვანელო მითითებების“ მიზანია, სწორედ მინის საკუთრებისა და სარგებლობის მართვის სისტემის გაუმჯობესება და გონიერი სახელმწიფო მართვისთვის სახელმძღვანელო პრინციპების შემოთავაზება.

სახელმძღვანელო რამოდენიმე ურთიერთდაკავშირებული თავისგან შედგება და განიხილავს მინის საკუთრებისა და სარგებლობის სისტემასთან დაკავშირებულ ისეთ საკითხებს, როგორცაა: პოლიტიკა, სამართლებრივი და ორგანიზაციული მოწყობა, უფლებების რეგისტრაცია, მკვიდრი მოსახლეობისა და იმ თემების საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების აღიარება, რომლებშიც საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებები ტრადიციებს ემყარება, საკუთრებისა და სარგებლობის არაფორმალური უფლებები, საკუთრების და სარგებლობის უფლებების იძულებითი გადაცემა ინვესტიციების განხორციელების, რეფორმების გატარების, რესტიტუციის, მიწების კონსოლიდაციის ან ექსპროპრიაციის დროს და სხვა.

სახელმძღვანელოში აღიარებულია, რომ საკუთრებისა და სარგებლობის არცერთი ფორმა, მათ შორის, კერძო საკუთრება, არ არის აბსოლუტური - საკუთრებისა და სარგებლობის ყველა უფლება იზღუდება სხვათა უფლებებით და სახელმწიფოების მიერ საზოგადოებრივი მიზნების მისაღწევად გატარებული ღონისძიებებით. ამასთან, სახელმძღვანელო მითითებებში ყურადღებაა გამახვილებული იმაზე, რომ ასეთი შესაძლო ღონისძიებები **დადგინდეს უნდა იქნეს კანონმდებლობით, გამიზნული უნდა იყოს მხოლოდ და მხოლოდ საერთო კეთილდღეობის მიღწევაზე და შესაბამებოდეს სახელმწიფოს მიერ აღებულ ადამიანის უფლებათა დაცვის ვალდებულებებს.** ამ თემას - ექსპროპრიაციის და კომპენსაციის საკითხს - სახელმძღვანელო მითითებებში ცალკე ნაწილი (მე-16 ქვეთავი) ეთმობა. მასში მოცემულია ის ძირითადი პრინციპები, სტანდარტები, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდეს ექსპროპრიაციის სფეროში მოქმედი კანონმდებლობა.

ამ ნარკვევის მომდევნო თავებში თავდაპირველად მიმოხილულია ზოგადად, ექსპროპრიაციის პროცესთან დაკავშირებული სირთულეები; შემდგომ განხილულია ექსპროპრიაციის სფეროში საქართველოში დღემდე მოქმედი კანონმდებლობა; მომდევნო თავში წარმოჩენილია საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობა FAO-ს სახელმძღვანელო მითითებებთან; დასასრულს კი, მოცემულია დასკვნა და რეკომენდაციები.

1. ექსპროპრიაცია და მასთან დაკავშირებული სირთულეები

ექსპროპრიაცია, ანუ როგორც FAO განმარტავს, **სახელმწიფოს უფლება, საზოგადოებრივი სარგებლობისთვის, შეიძინოს ქონებაზე საკუთრებისა და სარგებლობის უფლება, უფლების მფლობელის თანხმობის გარეშე** - ყოველთვის ითვლებოდა რთულ საკითხად და დღემდე ასეთად რჩება, განსაკუთრებით, ბოლო ათწლეულებში სწრაფი ეკონომიკური ზრდისა და მიწათსარგებლობის სურათის ცვლილების გამო. მთავრობები, საჯარო მომსახურების ფუნქციის უკეთ შესასრულებლად, აშენებენ ახალ გზებს, წყალდიდობისგან დაცვის ნაგებობებს, გაჰყავთ გაზსადენები და ელექტროგადამცემი ხაზები და ა.შ. ამისათვის, მათ, ხანდახან, უწევთ ისეთი მინის შექმნაზე ზრუნვა, რომელიც ამ საჭიროების დადგომისას, არ იყიდება. ასეთ შემთხვევებში, იმისათვის, რომ შეძლონ მინის შექმნა საჭირო დროსა და ადგილზე, მთავრობებს ენიჭებათ იძულებითი შესყიდვის (compulsory acquisition) უფლება: მთავრობებს შეუძლიათ აიძულონ მინის მესაკუთრეები, გაყიდონ მინა, რათა შემდგომ ის გამოყენებულ იქნეს კონკრეტული მიზნებისთვის.

ზემოთ აღწერილი პროცესი, რა თქმა უნდა, უმტკივნეულო არ არის და ხშირად თან ახლავს დაძაბულობა და კონფლიქტი, რაც თავის მხრივ, ეკონომიკური ზრდისა და მდგრადი განვითარების დამაბრკოლებლად განიხილება. ექსპროპრიაცია - უფრო ზუსტად, კი პროექტი, რომლის გამოც ხდება ექსპროპრიაცია - შესაძლოა, საბოლოოდ, სარგებლიანი იყოს საზოგადოებისთვის, მაგრამ ის დამანგრეველად მოქმედებს ექსპროპრირებული მინის მფლობელებზე. ექსპროპრიაციას მოჰყვება ოჯახების გადასახლება საცხოვრებელი ადგილებიდან, ოჯახის წევრთა დამორება, საარსებო გარემოს და თემის წევრთა შორის სოციალური კავშირების რღვევა, მიწათმოსარგებლეთა მოშორება თავისი მიწებიდან, ბიზნეს-კავშირების რღვევა, რელიგიური და კულტურული მნიშვნელობის ადგილებიდან მოშორება და სხვა უარყოფითი შედეგები. თუ ექსპროპრიაცია ცუდად წარიმართა, ადამიანები შეიძლება საცხოვრებლისა და მინის გარეშეც კი დარჩნენ, დაკარგონ საარსებო საშუალებები, რესურსებზე ხელმისაწვდომობა და თემთან კავშირი; საბოლოოდ, დაზარალებულებს ექმნებათ განცდა, რომ მათ უსამართლოდ მოეპყრენ. თუკი ექსპროპრიაცია სწორად წარიმართება, არავინ უნდა დარჩეს „წაგებული“ - ადგილობრივი თემებისა და ცალკეული პირების მდგომარეობა ისეთივე უნდა იყოს, როგორც ექსპროპრიაციამდე; საზოგადოებამ კი, უნდა მიიღოს მოსალოდნელი სარგებელი.

ექსპროპრიაციის უფლება, შეიძლება, ბოროტად იქნეს გამოყენებული. ექსპროპრიაციისა და კომპენსაციის უსამართლო პროცედურები ამცირებს მინის საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების დაცვის შესაძლებლობას,

ზრდის დაძაბულობას მთავრობასა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთობაში, ამცირებს საზოგადოების ნდობას და ადამიანებში არყვეს კანონის უზენაესობის განცდას. ბუნდოვანი, არაპროგნოზირებადი და აღუსრულებადი ნორმები და პროცედურები კი, ქმნიან კორუფციის შესაძლებლობებს. კონფლიქტები მცირდება, როდესაც სახელმწიფო ნათლად განსაზღვრავს, კონკრეტულად, რა მიზნების მისაღწევად შეიძლება მიენიჭოს მთავრობას ექსპროპრიაციის უფლება და აწესებს მინის შესყიდვისა და სამართლიანი კომპენსაციის გამჭვირვალე და მიუკერძოებელ პროცედურებს. ამასთან, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ მინის იძულებითი შესყიდვის სისტემა ვერ იარსებებს მმართველობითი სისტემისგან განცალკევებულად და ვერ იქნება ეფექტური და სამართლიანი, თუ ქვეყანაში არ არის უზრუნველყოფილი კარგი მმართველობა და კანონის უზენაესობა.

მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობების ანალიზი აჩვენებს, რომ მთავრობებს საკუთრების/მინის იძულებითი შესყიდვის (განსაკუთრებული შემთხვევები, როდესაც მესაკუთრეს აიძულებენ, მოლაპარაკების საფუძველზე, გაყიდოს საკუთრება ან/და როდესაც მესაკუთრეს, გარკვეული კომპენსაციით, ჩამოერთმევა ქონება - საკუთრების ექსპროპრიაცია) უფლება აქვთ მაშინ, როდესაც დგას „საზოგადოებრივი საჭიროება“². სხვადასხვა ქვეყანაში, „საზოგადოებრივი საჭიროების“ გარდა, ძირითადად, გამოიყენება, ასევე, ტერმინები „საზოგადოებრივი მიზნები“, ანდა „საზოგადოებრივი ინტერესი“. პრაქტიკაში, ეს ტერმინები ერთმანეთისგან ნათლად გამიჯნული არაა და როგორც წესი, ერთმანეთის სინონიმებად, ურთიერთჩამანაცვლებლად გამოიყენება².

კვლევები აჩვენებს, რომ მსოფლიოში (როგორც განვითარებულ, ისე განვითარებად ქვეყნებში) იძულებითი შესყიდვის „საზოგადოებრივი საჭიროება“, როგორც წესი, დგება შემდეგ შემთხვევებში³:

- სატრანსპორტო (მაგ., საავტომობილო გზების, მაგისტრალების, სარკინიგზო ხაზების, ხიდების, აეროპორტების, პორტების და ნავსადგომების) პროექტების განხორციელებისას;
- სამოქალაქო შენობების (მაგ., სკოლების, ბიბლიოთეკების, საავადმყოფოების, რელიგიური შენობების, სოციალურად დაუცველთათვის საცხოვრებელი სახლების) მშენებლობისთვის;
- კომუნალური მომსახურების შენობა-ნაგებობის (მაგ., წყალმომარაგების, კანალიზაციის, ატმოსფერული ნალექების კოლექტორული ხაზების, ელექტროგადამცემი ხაზების, გამომარაგების მილსადენების, საკომუნიკაციო სისტემების, ირიგაციისა და დრენაჟის, კაშხლებისა და წყალსაცავების) მშენებლობისთვის;
- საზოგადოებრივი პარკების, სათამაშო მოედნების, ბაღების, სპორტული შენობა-ნაგებობებისა და სასაფლაოების მოწყობისას;
- ეროვნული თავდაცვისთვის აუცილებელი შენობა-ნაგებობების მშენებლობისას.

საკუთრების გაყიდვის იძულების ან/და საკუთრების ჩამორთმევის ლეგიტიმურად განხილვის შესაძლებლობა იზრდება მაშინ, როდესაც „საზოგადოებრივი საჭიროების“ დადგომის შესაძლო შემთხვევები ნათლად განსაზღვრული კანონმდებლობით. კანონმდებლობით „საზოგადოებრივი საჭიროების“ შესაძლო შემთხვევების სრული, ამომწურავი ჩამონათვალის განსაზღვრა, ამცირებს მთავრობების მიერ კონკრეტული შემთხვევების სხვადასხვაგვარი ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ ამომწურავი ჩამონათვალის სიხისტემ, შეიძლება გაართულოს ვითარება, ისეთ შემთხვევაში, როდესაც დაგეგმილი პროექტი არ ხვდება ჩამონათვალში, თუმცა, რეალურად არსებობს მისი განხორციელების „საზოგადოებრივი საჭიროება“. ასეთი შემთხვევებისთვის, ზოგიერთ კანონმდებლობაში, ამომწურავ ჩამონათვალთან ერთად, არსებობს ე.წ. „ღია“ პუნქტი (მაგ., ფორმულირებით - „სხვა პროექტები, ნათლად გამოხატული საზოგადოებრივი საჭიროებით“). ასეთი ჩანაწერი ზრდის მოქნილობას საკუთრების გაყიდვის იძულების ან/და საკუთრების ჩამორთმევის მიზნების ლეგიტიმურობაზე მსჯელობისას⁴.

პრაქტიკაში, „საზოგადოებრივი საჭიროების“ დასაბუთება შედარებით იოლია, როდესაც პროექტს ახორციელებს ქვეყნის მთავრობა, სახელმწიფო დაწესებულება; მაგალითად, როდესაც შენდება საჯარო სკოლა, საავადმყოფო, საზოგადოებრივი (და არა კერძო, კომერციული) საავტომობილო გზა ან აეროპორტი. „საზოგადოებრივი საჭიროების“ დასაბუთება, ასევე, შესაძლოა, არ იყოს რთული, როდესაც პროექტს ახორციელებს კერძო პირი, მაგრამ ნაგებობა გამოიყენება მოსახლეობის (საზოგადოების) საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად. მაგალითად, ქვეყნებში, სადაც პრივატიზებულია ელექტროენერჯის გენერაციის ობიექტები და გადამცემი ქსელები, კერძო კომპანიის მიერ მოსახლეობის ელექტროენერჯით უზრუნველსაყოფად განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტი, შესაძლოა, განხილულ იქნეს „საზოგადოებრივი საჭიროებად“⁵.

² FAO, 2009. Compulsory acquisition of land and compensation. Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO land tenure studies, #10. Rome 2008. ხელმისაწვდომია: <http://www.fao.org/docrep/011/i0506e/i0506e00.htm>

³ იგივე წყარო.

⁴ იგივე წყარო.

⁵ იგივე წყარო.

„საზოგადოებრივი საჭიროება“ განსაკუთრებით სადავო ხდება კერძო კომპანიების მიერ კომერციული პროექტების განხორციელებისას. ასეთ შემთხვევაში, როგორც წესი, „საზოგადოებრივი საჭიროების“ დასაბუთება შემდეგნაირია: პროექტი სარგებელს მოუტანს საზოგადოებას იმდენად, რამდენადაც პროექტი ხელს შეუწყობს ეკონომიკურ ზრდას, შექმნის სამუშაო ადგილებს, სახელმწიფო ბიუჯეტში შევა გადასახადები, რაც თავის მხრივ, სახელმწიფოს საშუალებას მისცემს გააუმჯობესოს სახელმწიფო სერვისები⁶.

ნებისმიერ შემთხვევაში, პრაქტიკაც ცხადყოფს, რომ „საზოგადოებრივ საჭიროებაზე“ დავების წარმოქმნის ალბათობას მნიშვნელოვნად ამცირებს „საზოგადოებრივი საჭიროების“ ნათელი საკანონმდებლო დეფინიცია და ასევე, თავად საზოგადოების მონაწილეობა, რომლის „საჭიროებითაც“ საბუთდება მთავრობების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები.

2. ექსპროპრიაცია საქართველოს კანონმდებლობაში

2.1 „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“

საქართველოში, ისევე როგორც მსოფლიოს არაერთ ქვეყანაში, „საზოგადოებრივი საჭიროების“ ცნება საკუთრების უფლების შეზღუდვის და საკუთრების ჩამორთმევის შესაძლებლობასთან დაკავშირებით იქნა შემოტანილი - თავდაპირველად, საქართველოს კონსტიტუციით და შემდგომ, კონსტიტუციური ნორმა დეტალიზდა საკანონმდებლო აქტებში.

საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტით აღიარებულია საკუთრების უფლება. ამავე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები კი, აზუსტებენ, რომ „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისას“:

- საკუთრების უფლება შეიძლება შეიზღუდოს⁷, კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით, მხოლოდ იმგვარად, რომ არ დაირღვეს საკუთრების უფლების არსი (მე-2 პუნქტი); ან
- საკუთრება შეიძლება ჩამორთმეულ იქნეს⁸, წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურებით:
 - o კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევებში, სასამართლოს გადაწყვეტილებით; ან
 - o ორგანული კანონით დადგენილი გადაუდებელი აუცილებლობისას.

ამგვარად, საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისას“ საკუთრების ჩამორთმევის (ექსპროპრიაციის) ორგვარ წესს. ეს ორი წესი დეტალიზებულია ორ საკანონმდებლო აქტში: 1999 წელს მიღებულ საქართველოს კანონში „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ და 1997 წელს მიღებულ საქართველოს ორგანულ კანონში „საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“. პირველი საკანონმდებლო აქტი გათვლილია „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისას“ საკუთრების ჩამორთმევის შესაძლებლობებზე, როდესაც სახელმწიფო ორიენტირებულია საზოგადოებისთვის დადებითი შედეგების მომტანი მიზნების მიღწევაზე; მეორე აქტის რეგულირების სფერო კი, ეხება ისეთ შემთხვევებს, როდესაც საკუთრების ჩამორთმევის „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“ განპირობებულია საზოგადოებისთვის გარკვეული გარდაუვალი უარყოფითი შედეგების თავიდან აცილების მიზნებით.

❖ კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ ადგენს აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭებისა და ექსპროპრიაციის განხორციელების წესს. ის განსაზღვრავს იმ საქმიანობების (პროექტების) ჩამონათვალს, რომელთა განხორციელებისას შეიძლება დადგეს ექსპროპრიაციის „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“. ეს საქმიანობებია:

- (ა) გზისა და მაგისტრალის გაყვანა-მშენებლობა;
- (ბ) რკინიგზის ხაზების გაყვანა;
- (გ) ნელლი ნავთობის, ბუნებრივი გაზისა და ნავთობპროდუქტების მილსადენების გაყვანა;

⁶ იგივე წყარო.

⁷ იგულისხმება საკუთრების შინაარსისა და ფარგლების დადგენა, მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩოს განსაზღვრა (კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრი, 2013. „საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი: თავი მეორე: საქართველოს მოქალაქეობა; ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი“).

⁸ იგულისხმება საკუთრების ჩამორთმევა ინდივიდუალურად, ერთჯერადად (იგივე წყარო).

- (დ) ელექტროენერჯის გადამცემი და გამანაწილებელი ხაზების მშენებლობა;
- (ე) წყალმომარაგების, კანალიზაციისა და ატმოსფერული ნალექების კოლექტორული ხაზების გაყვანა;
- (ვ) სატელეფონო ხაზების გაყვანა;
- (ზ) სატელევიზიო კაბელების გაყვანა;
- (თ) საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის აუცილებელი ნაგებობისა და ობიექტის მშენებლობა;
- (ი) ეროვნული თავდაცვისათვის საჭირო სამუშაოები;
- (კ) სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება⁹.

აქ ყურადსაღებია ორი პრობლემური ასპექტი; კერძოდ:

- კანონი თითქოს იძლევა ამომწურავ ჩამონათვალს იმ საქმიანობებისა/პროექტებისა, რომელთა განხორციელებისას შეიძლება დადგეს საკუთრების ექსპროპრიაციის „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“, მაგრამ ამავე დროს, ჩამონათვალის ერთ-ერთი პუნქტი იმდენად ზოგადია, რომ მან შეიძლება მოიცვას ნებისმიერი სახის პროექტი. ასეთი ე.წ. „ღია“ პუნქტის ფუნქციას ასრულებს ზემოაღნიშნული „თ“ პუნქტი, ფორმულირებით: „საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის აუცილებელი ნაგებობისა და ობიექტის მშენებლობა“.
- კანონი არ ადგენს „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების“ დამასაბუთებელ კრიტერიუმებს, ისევე როგორც არ ადგენს საქმიანობების ზღვრულ მაჩვენებლებს; მაგალითად, რა სიგრძის ან რა წარმადობის შეიძლება იყოს მილსადენი, რომ მისი მშენებლობა ჩაითვალოს „აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებად“? რამდენი ადამიანისთვის (10-ისთვის, 100-სთვის, 1000-სთვის თუ უფრო მეტისთვის) და რა სახის დადებითი შედეგების მომტანი უნდა იყოს პროექტი, რომ მისი განხორციელება ჩაითვალოს „აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებად“? უნდა ჩატარდეს, თუ არა რაიმე კვლევა, რომელიც წარმოაჩინოს ექსპროპრიაციით მიღებულ სარგებელსა და დანახარჯებს?

❖ **ორგანული კანონი „საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“**, როგორც ზემოთ აღინიშნა, გამოყენებულ უნდა იქნეს იმ შემთხვევაში, როდესაც საზოგადოებისთვის გარკვეული შესაძლო უარყოფითი შედეგების დადგომის თავიდან აცილების „გადაუდებელი აუცილებლობა“ განაპირობებს საკუთრების ჩამორთმევის „საზოგადოებრივ საჭიროებას“. კანონი არ განმარტავს „საზოგადოებრივი საჭიროების“ ცნებას ანდა მახასიათებლებს. „გადაუდებელ აუცილებლობად“ კი განიხილავს ვითარებას, როდესაც საფრთხე ექმნება ადამიანთა სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას, სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას შემდეგი მიზეზების გამო:

- საომარი ან საგანგებო მდგომარეობა;
- ეკოლოგიური კატასტროფა;
- სტიქიური უბედურება;
- ეპიდემია;
- ეპიმოტიკა.

აქვე, ყურადსაღებია, რომ ზემოაღნიშნული კანონების გარდა, საკუთრების ექსპროპრიაციის საკითხს კიდევ სამი საკანონმდებლო აქტი ეხება; სამი აქტიდან ორში ექსპროპრიაცია არ უკავშირდება „აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებას“, ერთში კი - უკავშირდება. ეს კანონებია:

- **კანონი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“**: საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ იურიდიულ პირებს საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო მიწის შექენის უფლება არ აქვთ; მაგრამ მათ შეუძლიათ მემკვიდრეობით მიიღონ ასეთი მიწა. ამ შემთხვევაშიც, პირი ვალდებულია, საკუთრების უფლების წარმოშობიდან ექვსი თვის ვადაში, გაასხვისოს მიწა საქართველოს მოქალაქეზე, კომლზე ან/და საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირზე. თუ პირი არ შეასრულებს ამ მოთხოვნას - არ გაასხვისებს მიწას - მას მიწა ჩამოერთმევა სახელმწიფოს სასარგებლოდ. კანონის თანახმად, მიწის ჩამორთმევისას, გამოყენებულ უნდა იქნეს

⁹ „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება“ ჩამონათვალს დაემატა კანონში 2005 წელს შეტანილი ცვლილების შედეგად (საქართველოს 2005 წლის 22 აპრილის კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში დამატების შეტანის თაობაზე); ანუ, კანონი თავდაპირველად არ ითვალისწინებდა ექსპროპრიაციის უფლების გამოყენების შესაძლებლობას სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებითი სამუშაოების წარმოებისას. კანონში 2005 წელს შეტანილი ეს ცვლილება უკავშირდება მოპოვებითი მრეწველობის პროექტების განხორციელებისთვის ხელშემწყობი გარემოს შექმნას. ამავე რეფორმის შედეგად მოპოვებითი მრეწველობის პროექტები გათავისუფლდა საქმიანობის დაწყებამდე წინასწარი „გარემოზე ზემოქმედების შეფასების“ ჩატარებისა და გარემოსდაცვითი ნებართვის მოპოვების ვალდებულებისგან.

„აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი ნორმები. ამგვარად, ამ შემთხვევაში, საკუთრების ჩამორთმევის „აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროება“ არ განიხილება; საუბარია მხოლოდ და მხოლოდ საკუთრების ჩამორთმევისას კანონით განსაზღვრული ექსპროპრიაციის პროცედურების დაცვაზე.

- **კანონი „მობილიზაციის შესახებ“:** ეს კანონი ითვალისწინებს საკუთრების ჩამორთმევის შესაძლებლობას განსაკუთრებულ შემთხვევაში. კერძოდ, კანონის მე-13 მუხლი ამბობს, რომ საქართველოს სამხედრო ძალების საჭიროებისათვის, მობილიზაციისას, წესდება „სამხედრო-სატრანსპორტო ვალდებულება“, რაც გულისხმობს სატრანსპორტო საშუალებათა ამოღებას სახელმწიფო დაწესებულებებიდან და ორგანიზაციებიდან - უსასყიდლოდ და ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირებისგან - შემდგომი სათანადო ანაზღაურებით, საომარი მდგომარეობის დამთავრების შემდეგ. კანონის თანახმად, ასეთ შემთხვევაშიც, საკუთრების ჩამორთმევის წესი განისაზღვრება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ კანონით.
- **კანონი „ნავთობისა და გაზის შესახებ“:** ეს კანონი ითვალისწინებს „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების შემთხვევაში“ საკუთრების ჩამორთმევის შესაძლებლობას ნავთობის და გაზის ოპერაციების წარმოებისთვის, მხოლოდ იმ განსხვავებით, რომ ეს კანონი ითვალისწინებს საკუთრების ჩამორთმევას დროებით: კანონის პირველი მუხლი განმარტავს „ემინენტ დომეინს“ (eminent domain) და ამბობს, რომ ეს არის „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების შემთხვევაში სახელმწიფოს მიერ სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე მიწის და მასზე არსებული კერძო საკუთრების დროებით ჩამორთმევა სათანადო ანაზღაურების გადახდით“. კანონი იქვე აზუსტებს, რომ „ემინენტ დომეინი“ ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციისა და ამ კანონის შესაბამისად.

2.2 ექსპროპრიაციის პროცედურა

ამ ქვეთავში, თავდაპირველად, მიმოხილულია „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ კანონით დადგენილი ექსპროპრიაციის პროცედურა; შემდგომ, მეორე - „საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრული პროცედურა. დასასრულს კი, აღწერილია ნავთობის და გაზის ოპერაციებისთვის დაწესებული ექსპროპრიაციის პროცედურები.

2.2.1 ექსპროპრიაციის პროცედურები განვითარების პროექტებისთვის

კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, ადგენს, ამავე კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში, ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭებისა და ექსპროპრიაციის განხორციელების წესს.

კანონი ექსპროპრიაციის უფლებას განმარტავს, როგორც **აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის ერთჯერად უფლებას, სათანადო კომპენსაციის უზრუნველყოფით.** კომპენსაცია კი, კანონით, შესაძლოა იყოს ორგვარი: (ა) მესაკუთრისათვის ჩამორთმეული ქონების სანაცვლოდ სათანადო **საკომპენსაციო თანხის გადახდა**, ან (ბ) ჩამორთმეული ქონების საბაზრო ღირებულების მქონე **სხვა ქონების გადაცემა**.

კანონი არ აწესებს რაიმე შეზღუდვას საქმიანობის განმახორციელებელი სუბიექტების მიხედვით; „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების“ პროექტი და შესაბამისად, ექსპროპრიაცია, შეიძლება განახორციელონ როგორც სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა¹⁰, ისე საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიულმა პირებმა.

კანონის მიხედვით, ექსპროპრიაციაზე გადაწყვეტილება ორ ეტაპად მიიღება:

პირველ ეტაპზე - გამოიცემა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანება, რომლითაც განისაზღვრება აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის **ექსპროპრიაციის გარდაუვალობა და სუბიექტი, რომელსაც შეიძლება მიენიჭოს (!) ექსპროპრიაციის უფლება.** ყურადსაღებია, რომ 1999 - 2010 წლებში, ამ ეტაპზე გადაწყვეტილების მიღება არა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის, არამედ საქართველოს

¹⁰ ექსპროპრიაციის უფლების მქონე სუბიექტებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები დაემატა 2010 წელს კანონში შეტანილი ცვლილებების შედეგად (საქართველოს 2010 წლის 15 ოქტომბრის კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“).

პრეზიდენტის კომპეტენციაში შედიოდა. 2010 წლის 25 ოქტომბრიდან გადანაცვეტილების მიღების უფლებამოსილება ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრს მიენიჭა.

ყურადსაღებია, რომ კანონი არაფერს ამბობს, თუ რა სახის ინფორმაცია უნდა წარადგინოს (და საერთოდ, უნდა წარადგინოს თუ არა) ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებით დაინტერესებულმა პირმა გადანაცვეტილების მიღების პირველი ეტაპისთვის ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში. კანონი, ასევე, არაფერს ამბობს პირველ ეტაპზე გადანაცვეტილების მისაღებად (მინისტრის მიერ გადანაცვეტილების მისაღებად) რაიმე კვლევის/ შეფასების ჩატარების აუცილებლობაზე, რომელიც დაასაბუთებდა (ან უარყოფდა) აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ექსპროპრიაციის გამოყენების აუცილებლობას/გარდაუვალობას; ასევე, წარმოაჩენდა ექსპროპრიაციით გამოწვეულ სარგებელსა და დანახარჯებს. კანონი არ ითვალისწინებს მესაკუთრეების/ მოსარგებლეების რაიმე ფორმით ინფორმირების ან კონსულტირების ვალდებულებას გადანაცვეტილების მიღების ადრეულ ეტაპზე (მაგალითად, შეფასების ჩატარებისას).

კანონში არსებულ ამ ვაკუუმს მცირედ ავსებს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2016 წლის 25 მარტის #1-1/159 ბრძანებით¹¹ დამტკიცებული დებულება, რომლითაც ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებით დაინტერესებულ მხარეს დაევალა, საექსპროპრიაციო ქონებაზე ზოგადი მონაცემების გარდა, სამინისტროსთვის შემდეგი ინფორმაციის წარდგენა:

- მესაკუთრესთან კომპენსაციაზე მოლაპარაკების წარმოების დამადასტურებელი დოკუმენტები;
- საექსპროპრიაციო ქონების ღირებულების ამსახველი ექსპერტის/აუდიტის დასკვნა, ასეთის არსებობის შემთხვევაში;
- აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების აღწერა და დასაბუთება.

საკვლისხმოა, რომ კანონი 1999 წელს იყო მიღებული, ხოლო ეს მოთხოვნები კანონის მიღებიდან 17 წლის შემდეგ, 2016 წლის მარტში დაწესდა. ყურადსაღებია, ასევე, რომ მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული ეს დებულება¹² დღემდე არაა ოფიციალურად გამოქვეყნებული.

მეორე ეტაპზე - კანონის თანახმად, გადანაცვეტილებას რაიონული (საქალაქო) სასამართლო იღებს - სასამართლო ადგენს **პირს, რომელსაც ენიჭება ექსპროპრიაციის უფლება**, დეტალურად აღწერს საექსპროპრიაციო ქონებას და აკეთებს მითითებას მესაკუთრის სათანადო კომპენსაციით უზრუნველყოფის აუცილებლობის თაობაზე. კანონი, ამ ეტაპისთვის, ადგენს ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებით დაინტერესებული პირის მიერ სასამართლოსთვის აუცილებად წარსადგენი დოკუმენტთა ნუსხას. კანონის მე-5 მუხლის თანახმად, სასამართლოს გადანაცვეტილება უნდა **აღსრულდეს დაუყოვნებლივ**.

ისევე როგორც პირველი ეტაპის გადანაცვეტილების შემთხვევაში, მეორე ეტაპის გადანაცვეტილების მიღების წესიც შეიცვალა. 1999 წლიდან 2006 წლის დეკემბრამდე, მეორე ეტაპზე გადანაცვეტილებას საოლქო სასამართლო იღებდა. 2006 წლის დეკემბერში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, საოლქო სასამართლო შეიცვალა რაიონული (საქალაქო) სასამართლოთი. ეს ცვლილება გამოიწვია თავად სასამართლო სისტემის რეორგანიზაციამ, თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ შედეგად, თუ ადრე ექსპროპრიაციის საკითხს სასამართლო კოლეგიურად, სამი მოსამართლის შემადგენლობით იხილავდა, ცვლილების შემდეგ, გადანაცვეტილება ერთპიროვნულად, რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს მოსამართლის მიერ მიიღება¹³.

ზემოთ ხსენებულ ცვლილებასთან ერთად, კანონში გაჩნდა კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი დამატება; კერძოდ,

¹¹ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2016 წლის 25 მარტის #1-1/159 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების მიზნით საკითხის განმხილველი კომისიის შექმნისა და დებულების დამტკიცების თაობაზე“.

¹² 2016 წელს მიღებულ ამ ბრძანებას უსწრებდა 2013 და 2010 წლებში მიღებული მინისტრის ანალოგიური ბრძანებები, რომლებიც ასევე არ არის დღემდე გამოქვეყნებული. 2010 და 2013 წლების ბრძანებებით, 2016 წლის ბრძანების მსგავსად, დამტკიცებულია მინისტრის სათათბირო ორგანოს - აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების მიზნით საკითხის განმხილველი კომისიის - შემადგენლობა. 2013 წლის ბრძანებას თანდართული აქვს დებულება, რომლითაც განისაზღვრება კომისიის მიერ მინისტრისთვის გასანუვი რეკომენდაციების მიღების წესი; ასეთი დებულება არ ეთვის თან 2010 წელს მიღებულ ბრძანებას (ანუ, ის მხოლოდ ადგენს კომისიის შემადგენლობას, მაგრამ არა - მუშაობის წესს). 2016 წელს ბრძანებას თან ერთვის კომისიის მუშაობის წესის განმარტებული მუსტად ისეთივე დებულება, როგორც 2013 წლის ბრძანებას, მხოლოდ იმ განსხვავებით, რომ დებულება მოიცავს რამოდენიმე დამატებით პუნქტს ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებით დაინტერესებული მხარის მიერ წარსადგენი ინფორმაციის შესახებ (იხ. ზემოთ).

2010, 2013 და 2016 წლებში გამოცემულ მინისტრის ბრძანებებს შორის კიდევ ერთი განსხვავებაა: 2010 წელს ბრძანებით დამტკიცებული კომისიის შემადგენლობაში შედიოდნენ მხოლოდ ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სტრუქტურაში შემავალი და მას დაქვემდებარებული ერთეულების თანამდებობის პირები. 2013 და 2016 წლებში გამოცემული ბრძანებებით, კომისიის შემადგენლობას დაემატა სხვა უწყებების (იუსტიციის, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის და ფინანსთა სამინისტროების) თანამდებობის პირებიც.

¹³ მწვანე ალტერნატივა, ივლისი 2012. *განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლება: თანამედროვე მიდგომები და საქართველოს გამოწვევები*. ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/2aug6Nn>

კანონის თანახმად, რიონული (საქალაქო) სასამართლოს გადაწყვეტილება უნდა აღსრულდეს დაუყოვნებლივ, აღსასრულებელი გადაწყვეტილების აღსრულების წესით. ეს კი ნიშნავს, რომ რაიონული სასამართლოს გადაწყვეტილების გასაჩივრება ზემდგომ ინსტანციებში არ შეაფერხებს ექსპროპრიაციის მიმდინარეობას. იმ შემთხვევაში, თუ ზემდგომი ინსტანციის სასამართლომ შეცვალა ან გააუქმა ქვედა ინსტანციების სასამართლოების გადაწყვეტილება, რთული იქნება პირვანდელი მდგომარეობის აღდგენა. ეს გამოიწვევს მესაკუთრის კონსტიტუციით გარანტირებული უფლების არამართლზომიერ შეზღუდვას (მაგალითად, თუ ექსპროპრიაციის დაწყების შედეგად დაინგრა მესაკუთრის კუთვნილი შენობა, ან მისი მიწის ნაკვეთი სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობისთვის გამოუსადეგი გახდა)¹⁴.

ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის საკითხს კანონის მე-4 მუხლი ეძღვნება. ამ მუხლის თანახმად, მესაკუთრეებს დაგეგმილი ექსპროპრიაციის შესახებ ინფორმაცია უნდა მიეწოდოს ორჯერ:

პირველად - გადაწყვეტილების მიღების პირველი ეტაპის დასრულების შემდეგ, პრესის საშუალებით. კანონი ავალდებულებს ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებით დაინტერესებულ პირს, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანების გამოქვეყნების შემდეგ, „ცენტრალურ და შესაბამის ადგილობრივ პრესაში“ გამოაქვეყნოს შემდეგი ინფორმაცია: პროექტისა და მისი განხორციელების ფარგლების მოკლე აღწერა, ტერიტორიისა და საგარეუდო საექსპროპრიაციო ქონების მოკლე აღწერა. აქ, ყურადსაღებია, რომ კანონი ითვალისწინებს მესაკუთრეებისთვის ინფორმაციის მიწოდების მხოლოდ ერთ საშუალებას - პრესაში გამოქვეყნებას.

მეორედ - გადაწყვეტილების მიღების მეორე ეტაპის დაწყებამდე. მე-4 მუხლი ადგენს ყველა მესაკუთრის ინფორმირების ვალდებულებას სასამართლოში განცხადების შეტანისა და სასამართლოს მიერ განცხადების განხილვის თარიღის შესახებ. მუხლი არააფერს ამბობს, ვინ არის ვალდებული შეასრულოს კანონის ეს მოთხოვნა და რა საშუალებებით/გზებით (მაგალითად, კვლავ პრესაში გამოქვეყნებით, თუ თითოეული მესაკუთრის პირადი ინფორმირებით).

გასათვალისწინებელია, რომ კანონი, ინფორმირების არცერთი ეტაპისას, არ აკონკრეტებს, როდის უნდა გამოქვეყნდეს ზემოაღნიშნული ინფორმაცია - ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანების გამოქვეყნებიდან რა ვადაში ან/და გადაწყვეტილების მიღების მეორე ეტაპის დაწყებამდე (სასამართლოსთვის მიმართვამდე) რა ხნით ადრე.

კანონის მე-6 და მე-7 მუხლები ეხება სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდგომ ეტაპს - ანუ **ეტაპს, როდესაც ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებით დაინტერესებულ პირს უკვე მოპოვებული აქვს ექსპროპრიაციის უფლება**.

კანონი ადგენს, რომ სწორედ ამ ეტაპზე უნდა აწარმოოს ექსპროპრიატორმა ქონების შეფასება და ქონების მესაკუთრესთან მოლაპარაკება კომპენსაციის ფორმისა და ოდენობის შესახებ. შეფასების ჩასატარებლად და კომპენსაციის ფორმისა და ოდენობის დასადგენად ექსპროპრიატორმა თავისი ხარჯით უნდა მოიწვიოს დამოუკიდებელი ექსპერტი. დამოუკიდებელი ექსპერტის ჩართვის უფლება მესაკუთრესაც ენიჭება, თუმცა მან ეს ხარჯი თავად უნდა განიოს. სხვა დეტალებთან ერთად, კანონი აზუსტებს, რომ კომპენსაციის გაანგარიშებისას, გათვალისწინებული უნდა იყოს „იმ ქონების კომპენსაციასაც, რომლის ზომა, ფორმა და მდგომარეობა უმნიშვნელოა ან არაეკონომიურობის გამო - ნაკლებად ღირებული, მაგრამ დაკავშირებულია შესაძენ ქონებასთან და ამ ქონების გარეშე გამოუსადეგარია“. კანონი ავალდებულებს ექსპროპრიატორს, რომ შეფასება მესაკუთრეს წერილობითი ფორმით წარუდგენოს. კანონი (მე-7 მუხლი) ასევე ადგენს, რა სახის დოკუმენტები უნდა წარუდგინოს ექსპროპრიაციის დაწყებამდე ექსპროპრიატორმა ქონების მესაკუთრეს.

ექსპროპრიატორსა და ქონების მესაკუთრეს შორის შეთანხმების მიღწევის შემთხვევაში, მათ შორის იდება **საექსპროპრიაციო ქონების კომპენსაციის შესახებ შეთანხმება**. შეთანხმებლობის შემთხვევაში კი, მხარეებს უფლება აქვთ, მიმართონ სასამართლოს.

სასამართლოს შეუძლია დანიშნოს დამოუკიდებელი ექსპერტი საექსპროპრიაციო ქონების შესაფასებლად. დამოუკიდებელი ექსპერტის დასკვნის, აგრეთვე მხარეთა მიერ წარდგენილი მტკიცებულებების საფუძველზე, **კომპენსაციის საბოლოო შეფასებას** ახორციელებს სასამართლო. ამასთან, კანონით, სასამართლო უფლებამოსილია თვითონ განსაზღვროს საექსპროპრიაციო ქონების კომპენსაციის სახე, მხარის მოტივირებული შუამდგომლობის საფუძველზე.

კანონის ერთ-ერთი ბოლო მუხლი სასოფლო-სამეურნეო მიწის ექსპროპრიაციისას **მიწის შეფასებისა და საკომპენსაციო თანხის დადგენის საკითხს** ეხება. კერძოდ, კანონი განმარტავს, რომ შეფასებისას,

¹⁴ იგივე წყარო.

გათვალისწინებულ უნდა იქნეს მინაშე არსებული ნათესების ღირებულებაც, რომელიც გამოიანგარიშება იმ შემოსავლის გათვალისწინებით, რომელსაც ქონების მესაკუთრე მისგან მიიღებდა მიმდინარე სამეურნეო წლის განმავლობაში. თუ სასოფლო-სამეურნეო მინაშე თესვა განხორციელდა ქონების შეფასების შემდეგ, მათი ღირებულება არ გაითვალისწინება კომპენსაციის განსაზღვრისას.

ამგვარად, კანონი შემოიფარგლება ექსპროპრიაციისას მხოლოდ მატერიალური (მიწის და ზოგადად, ქონების) დანაკარგების კომპენსაციის საკითხის ზოგადი რეგულირებით. არამატერიალური და სხვა სახის დანაკარგების კომპენსირების საკითხს კანონი საერთოდ არ ეხება.

2.2.2 ექსპროპრიაციის პროცედურები გადაუდებელი აუცილებლობისას

1997 წელს მიღებული „საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, წესით, უნდა განსაზღვრავდეს გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის დეტალურ პროცედურებს, თუმცა, რეალურად, ის ძალზე ზოგადია და არაერთ კითხვას ბადებს. კანონი სულ ექვსი თითონინადადებიანი მუხლისგან შედგება. 1997 წლიდან 2013 წლამდე კანონში არ შესულა რაიმე ცვლილება. 2013 წელს კი, კანონში ორჯერ - იანვარსა და სექტემბერში - შევიდა ცვლილება. ამ ცვლილებებით გარკვეული საკითხები დაზუსტდა, თუმცა საერთო სურათი მაინც შეცვლილა - კანონი კვლავ ექვსი ზოგადი, პრინციპების განმსაზღვრელი მუხლისგან შედგება, რომელიც კვლავ არ ტრანსფორმირდა კონტრეტულ პროცედურებში.

როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, კანონის მე-2 მუხლი ადგენს, რა ვითარება შეიძლება ჩაითვალოს „გადაუდებელ აუცილებლობად“. 2013 წლამდე ჩამონათვალი არ მოიცავდა **საომარ და საგანგებო მდგომარეობას**. 2013 წლის ცვლილების შედეგად, ეკოლოგიურ კატასტროფას, სტიქიურ უბედურებას, ეპიდემიასა და ეპიზოტიას დაემატა საომარი და საგანგებო ვითარება. საგულისხმოა, რომ 2013 წლის ცვლილებამდე, კანონი მოიცავდა მუხლს (მე-5 მუხლი), რომელიც ამბობდა, რომ ამ კანონის მოთხოვნები არ უნდა გამოყენებულიყო საომარი და საგანგებო ვითარებისას; საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შემთხვევაში, გადაწყვეტილება უნდა მიღებულიყო „საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის შესახებ კანონმდებლობით დადგენილი წესით“. ეს ჩანაწერი კანონში დღემდე არსებობს; გადაწყვეტილების მიღების წესს კი, კანონმდებლობა არც 2013 წლის ცვლილებებამდე და არც მას შემდეგ არ განსაზღვრავს.

2013 წლის ცვლილებამდე, კანონით, ექსპროპრიაციაზე გადაწყვეტილების მიღების უფლება ჰქონდათ: საქართველოს პრეზიდენტს, სამინისტროს, ავტონომიური რესპუბლიკის სამინისტროს ან ადგილობრივი მმართველობის ორგანოს, რომლის სამოქმედო ტერიტორიაზეც იმყოფება საკუთრების ობიექტი. 2013 წლის ცვლილების შედეგად, საქართველოს პრეზიდენტს აღარ აქვს ეს უფლებამოსილება; სხვა სუბიექტებს კი, კვლავაც აქვთ ექსპროპრიაციის უფლება. ყურადსაღებია, რომ კანონი დღემდე არ განმარტავს, კონკრეტულად რომელ ვითარებაში, რომელ უწყებას აქვს საკუთრების ჩამორთმევის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების უფლება და რა პროცედურებით მიიღება ასეთი გადაწყვეტილება.

კანონის მე-4 და მე-6 მუხლები კომპენსაციის საკითხს ეხება, თუმცა, კანონიდან მაინც არ არის ნათელი, რა უნდა კომპენსირდეს: ერთ შემთხვევაში (მე-4 მუხლი) ნახსენებია საკუთრების ობიექტის საფასური, მეორე შემთხვევაში კი (მე-6 მუხლი), საკუთრების ჩამორთმევის და მიყენებული ზიანი. მე-4 მუხლი, 2013 წლის ცვლილებამდეც და ცვლილების შემდგომაც, ამბობს, რომ საკუთრების ობიექტის საფასურის ოდენობას ადგენს „უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანო“; ამასთან, 2013 წლის ცვლილებამდე, კანონის თანახმად, საფასური სახელმწიფო ორგანოს უნდა დაედგინა საექსპროპრიაციო ობიექტის საბაზრო ფასის მიხედვით. 2013 წელს შეტანილი ცვლილების შემდეგ, საექსპროპრიაციო ობიექტის საფასური უფლებამოსილმა სახელმწიფო ორგანომ უნდა განსაზღვროს „წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურების პრინციპიდან გამომდინარე“.

მე-4 მუხლიდან ნათელია, რომ „საკუთრების ობიექტის საფასური“ მესაკუთრეს უნდა მიეცეს საკუთრების ჩამორთმევამდე. კანონის ბოლო, მე-6 მუხლი, აზუსტებს, რომ საკუთრების ექსპროპრიაციისა და კომპენსაციის გადაწყვეტილება (ან როგორც ეს კანონშია მოცემული - „წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურებით საკუთრების ჩამორთმევისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ გადაწყვეტილება“) შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში, მხოლოდ იმ განსაკუთრებული ვითარების შეწყვეტის შემდეგ, რომლის გამოც გადაუდებელ აუცილებლობად ჩაითვალა საკუთრების ექსპროპრიაცია.

თუ შევაჯამებთ, შეიძლება ითქვას, რომ „საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი უაღრესად ზოგადი და ბუნდოვანია. კანონი პრაქტიკაში ამ დრომდე არ გამოყენებულა; ამჟამინდელი სახით მისი პრაქტიკაში გამოყენების შემთხვევაში, დავების წარმოქმნის რისკი ძალზე მაღალია.

2.2.3 ექსპროპრიაციის პროცედურები ნავთობის და გაზის ოპერაციების წარმოებისას

როგორც ზემოთ აღინიშნა, „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ კანონის გარდა, ექსპროპრიაციის წესებს ნავთობისა და გაზის ოპერაციებისთვის 1999 წელს მიღებული

კანონი „ნავთობისა და გაზის შესახებ“ აწესებს. კანონში ექსპროპრიაციის საკითხს სულ რამოდენიმე პუნქტი ეთმობა: ერთ პუნქტში მოცემულია „ემინენტ დომეინის“ განმარტება, ხოლო შემდეგ მე-20 მუხლის („მინის მინაკუთვნი“) სამი პუნქტი ეხება „ემინენტ დომეინის“ განხორციელებას. ქვემოთ მოკლედ მიმოხილულია კანონში მოცემული პროცედურები:

- კანონი „ემინენტ დომეინის“ განმარტავს როგორც აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისას, სახელმწიფოს მიერ სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე, მინის და მასზე არსებული კერძო საკუთრების დროებით ჩამორთმევას, სათანადო ანაზღაურების გადახდით. ამგვარად, განმარტებიდან ჩანს „ემინენტ დომეინის“ შემდეგი ელემენტები:
 - o უნდა არსებობდეს „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“;
 - o საკუთრების უფლება მესაკუთრეს ჩამოერთმევა დროებით და არა სამუდამოდ; ამასთან, კანონში არ არის ნათლად ჩამოყალიბებული, რა ვადა იგულისხმება დროებით ჩამორთმევაში და საერთოდ არაფერია ნახსენები, რა მოხდება ამ ვადის ამოწურვის შემდეგ;
 - o ჩამორთმევაზე გადაწყვეტილებას იღებს სასამართლო;
 - o საკუთრების ჩამორთმევა უნდა მოხდეს „სათანადო ანაზღაურებით“.
- „ემინენტ დომეინის“ განმარტების თანახმად, „ემინენტ დომეინი“ ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციისა და „ნავთობისა და გაზის შესახებ“ კანონის შესაბამისად. სხვა სიტყვებით, **„აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ კანონით დადგენილი პროცედურები ნავთობისა და გაზის ოპერაციების წარმოებისას არ უნდა იქნეს გამოყენებული.**
- კანონის მე-20 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, სახელმწიფოსთან ნავთობის და გაზის ოპერაციების წარმოებაზე ხელშეკრულების დადებამდე, ინვესტორმა ოპერაციების სანარმოებლად საჭირო მინის მესაკუთრისგან (თუ მესაკუთრე ფიზიკური ან კერძო სამართლის იურიდიული პირია), ნავთობისა და გაზის ხელშეკრულების მოქმედების ვადით, უნდა მოიპოვოს მინის გამოყენების ექსკლუზიური უფლება.
- მე-20 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, თუ ინვესტორი ვერ მიაღწევს შეთანხმებას მინის მესაკუთრესთან, ინვესტორს უფლება აქვს მიმართოს საქართველოს ენერჯეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სისტემაში შემავალ საჯარო სამართლის იურიდიული პირს - ნავთობის და გაზის სახელმწიფო სააგენტოს - „ემინენტ დომეინის საქმის დასაწყებად“. ამგვარად, „ემინენტ დომეინის“ განმარტებისა და მე-20 მუხლის მე-2 და მე-4 პუნქტების შინაარსის შეჯერების შედეგად, ნათელი ხდება, რომ **თუ ინვესტორი ვერ მიაღწევს შეთანხმებას მესაკუთრესთან მინის გარკვეული ვადით გამოყენებაზე (და არა შექენაზე), მაშინ მას, „ემინენტ დომეინის“ პროცედურის გავლის შემდეგ, შეუძლია დროებით საკუთრებაში მიიღოს მინა.** კანონი, ამასთან, არ იძლევა განმარტებას (ზოგად პრინციპებს მაინც), როდის, როგორ და რა პირობებით უნდა მოხდეს მესაკუთრისთვის მინის უკან, საკუთრებაში დაბრუნება.
- კანონი ანიჭებს სააგენტოს უფლებას:
 - o მიიღოს გადაწყვეტილება „ემინენტ დომეინის“ საქმის დაწყების ინვესტორის მოთხოვნაზე;
 - o მიმართოს სასამართლოს „ემინენტ დომეინის“ საქმის დასაწყებად;
 - o „ემინენტ დომეინის“ საქმის სანარმოებლად, შეიმუშავოს და მიიღოს „შესაბამისი წესები და ნორმატიული აქტები“.
- სასამართლო ადგენს მინის მესაკუთრისთვის გადასაცემ საკომპენსაციო თანხის ოდენობას.
- სასამართლოში განცხადების შეტანის შემდეგ, ინვესტორი ვალდებულია დაფაროს „ემინენტ დომეინის“ საქმის სანარმოებლად საჭირო ყველა ხარჯი, მათ შორის, გადაუხადოს მინის მესაკუთრეს სასამართლოს მიერ დადგენილი საკომპენსაციო თანხა.
- მე-20 მუხლის ბოლო, მე-5 პუნქტი თითქოს ეთმობა პროცესის საჯაროობის საკითხებს, მაგრამ რეალურად, არაფერს ამბობს ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის შესაძლებლობის უზრუნველყოფაზე. კანონის თანახმად, „ყველა მონაწილე მხარეს უფლება აქვს მონაწილეობა მიიღოს „ემინენტ დომეინის“ საქმის საჯარო განხილვაში“. ამასთან, კანონი არაფერს ამბობს, იმაზე, მაგალითად: ვინ განიხილება „მონაწილე მხარედ“? როდის - გადაწყვეტილების მიღების რა ეტაპზე - უნდა მოეწეოს საჯარო განხილვა? და სხვა მსგავს დეტალებზე.

2.3 ექსპროპრიაციის შემთხვევების მიმოხილვა

გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის (ანუ „საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ ორგანული კანონის პრაქტიკაში

გამოყენების) შემთხვევები ცნობილი არაა. ამდენად, ამ თავში მოკლედ მიმოხილულია განვითარების პროექტების განხორციელებისას, „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების“ გამო, საკუთრების ექსპროპრიაციის შემთხვევები „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ კანონის მიღებიდან - 1999 წლიდან - 2016 წლის 10 ივლისამდე.

მიმოხილვა ემყარება ამა თუ იმ პროექტის საჭიროებისთვის საკუთრების ექსპროპრიაციის მიზნით გამოცემული იმ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ანალიზს, რომელიც გამოქვეყნებულია „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ ვებ-გვერდზე¹⁵. ეს აქტები გამოიცა 2.2.1 ქვეთავში აღწერილ გადანაცვების მიღების პირველ ეტაპზე - როდესაც დგინდება აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ექსპროპრიაციის გარდაუვალობა და სუბიექტი, რომელსაც შეიძლება მიენიჭოს ექსპროპრიაციის უფლება. ამ კვლევის დანართში წარმოდგენილია ცხრილი, სადაც მოცემულია: ზემოაღნიშნულ პერიოდში გამოცემული აქტების ჩამონათვალი, თითოეული აქტის მიმღები ორგანო, ექსპროპრიატორი, პროექტი, რომლის გამოც დადგა ექსპროპრიაციის საჭიროება და ბოლოს, დაზარალებული მესაკუთრების რაოდენობა და საექსპროპრიაციო ქონება.

როგორც ამ კვლევის დანართიდან ჩანს, სულ, კანონის მიღებიდან დღემდე, ექსპროპრიაციის საკითხზე გამოიცა 35-ი აქტი. ვინაიდან ექსპროპრიაციის შესახებ გადანაცვების მიღების პირველ ეტაპზე გადანაცვებულებას, თავდაპირველად, საქართველოს პრეზიდენტი იღებდა, 35-ი აქტიდან 10-ი პრეზიდენტის მიერაა გამოცემული (1999-2010 წ.წ.), 25-ი კი - ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის მიერ (2010-2016 წ.წ.).

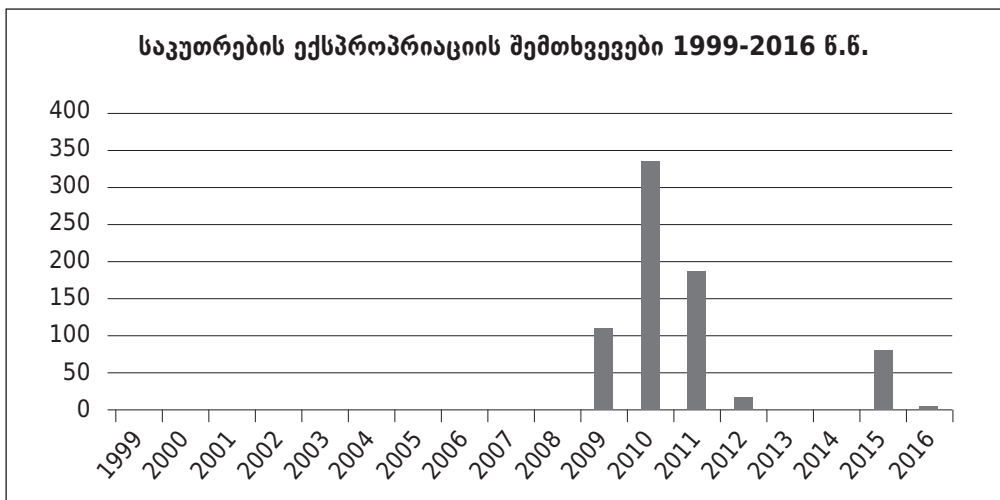
ექსპროპრიაციაზე გამოცემული 35-ი აქტიდან, ერთის გარდა, პრაქტიკულად ყველა, სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის პროექტთან დაკავშირებით გამოიცა: 22-ი აქტი ეხება საავტომობილო გზებისა და გზებთან დაკავშირებული ნაგებობების მშენებლობას; 11-ი - რკინიგზის პროექტებს და ერთი - საბაგირო გზის პროექტს. საერთო სურათიდან ერთადერთი გამონაკლისია საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წლის 27 მაისის #263 ბრძანებულება, რომელიც თბილისში სამების საკათედრო ტაძრის მშენებლობას ეხება. მაშინ, როდესაც საავტომობილო გზის ან რკინიგზის მშენებლობა, „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ კანონით განსაზღვრულ საქმიანობათა (სამუშაოთა) ჩამონათვალი ხვდება, სადავოა, შეიძლება, თუ არა რელიგიური დანიშნულების შენობის მშენებლობა ჩაითვალოს აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებად. თავად აქტიდან არაა ნათელი, კანონის რომელი ნორმით იხელმძღვანელა საქართველოს პრეზიდენტმა აქტის გამოცემისას; სავარაუდოა, რომ ეს შესაძლოა იყოს კანონში არსებული ზოგადი, ე.წ. „ღია პუნქტი“ („საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის აუცილებელი ნაგებობისა და ობიექტის მშენებლობა“), რომელიც ფართო ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას იძლევა. მოგვიანებით, 2016 წელს, კანონის „ღია პუნქტით“ იხელმძღვანელა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრმა საბაგირო გზის მშენებლობის პროექტისთვის ექსპროპრიაციის აუცილებლობის დასაბუთებისას. საბაგირო გზის მშენებლობა პირდაპირ არ ექცევა კანონით განსაზღვრულ ჩამონათვალით თუმცა, თავისი არსით, ის ახლოს დგას ჩამონათვალით მოცემულ საქმიანობებთან; ამ შემთხვევაში, ექსპროპრიაციის აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება, რელიგიური დანიშნულების შენობის მშენებლობისგან განსხვავებით, შესაძლოა, ნაკლებად სადავო იყოს იმის გამო, რომ საბაგირო გზა მთავარი საზოგადოებრივი ტრანსპორტია ჭიათურაში - ქალაქში, სადაც განხორციელდა პროექტი.

გემოთ მოყვანილ კონტექსტში, საინტერესოა, ასევე, გზის მშენებლობის პროექტებიდან ერთ-ერთი - ბათუმი-ახალციხის საავტომობილო გზის მე-13-მე-14 კილომეტრის რეკონსტრუქციის პროექტი (იხ. დანართი 26-ე პუნქტი). როგორც ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის მიერ ამ პროექტის საჭიროებისთვის ექსპროპრიაციის აუცილებლობაზე გამოცემული აქტიდან ირკვევა¹⁶, საავტომობილო გზისა და გზასთან დაკავშირებული ნაგებობების მშენებლობა საჭირო გახდა კომპანია „აჭარ ენერჯი 2007“-ის მიერ ჰიდროელექტროსადგურის მშენებლობის გამო; სხვა სიტყვებით, გზის მშენებლობის პროექტი (რომელიც გულისხმობს, ჰიდროელექტროსადგურის მიმდებარე ტერიტორიის დატბორვის თავიდან აცილების მიზნით, გზის ამაღლებას, დიაფრაგმული კედლისა და საავტომობილო გზის დამცავი ქვის საყარის მოწყობას) ჰიდროელექტროსადგურის პროექტის შემადგენელი ნაწილია; ეს უკანასკნელი კი, კომერციული პროექტია. მიუხედავად ამ გარემოებისა, ექსპროპრიაცია დასაბუთდა „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებით“, კომპანიას მიენიჭა ექსპროპრიაციის უფლება და ოთხ მესაკუთრეს იძულებით ჩამოერთვა საკუთრება. მინისტრმა, აქტის გამოცემისას, იხელმძღვანელა „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ კანონით განსაზღვრული საქმიანობათა ჩამონათვალით, რომელშიც „გზისა და მაგისტრალის გაყვანა-მშენებლობისას“ საკუთრების ჩამორთმევა აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებად შეიძლება ჩაითვალოს.

¹⁵ ამ კვლევის დანართში ჩამოთვლილი აქტები გამოქვეყნებულია „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ ვებ-გვერდზე, გარდა ერთისა. ეს აქტი (საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 18 იანვრის #1-1/38 ბრძანება) არ არის გამოქვეყნებული „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ ვებ-გვერდზე, თუმცა, მისი გამოცემის ფაქტი დასტურდება სხვა წყაროდან. ბოლო წლებში ჩამოყალიბდა მეტად სამსუხარო პრაქტიკა (რომელიც არ ეფუძნება რაიმე სამართლებრივ ნორმას), როდესაც არც ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში და არც სხვა საშუალებებში (მაგალითად, უწყებების ვებ-გვერდებზე) აღარ ქვეყნდება საქართველოს პრეზიდენტის, მთავრობის თუ მინისტრის მიერ გამოცემული ყველა აქტი. ამდენად, შესაძლოა, კვლევის დანართში მოცემული ჩამონათვალი არ იყოს ამომწურავი.

¹⁶ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2015 წლის 5 მაისის #1-1/177 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის მშ. „აჭარ ენერჯი-2007“-ი სათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების თაობაზე“.

საინტერესოა ექსპროპრიაციის შემთხვევების დროში განაწილების სურათიც. ქვემოთ მოცემული გრაფიკი ასახავს ექსპროპრიაციის შემთხვევების¹⁷ რაოდენობას წლების მიხედვით, 1999-2016 წლებში.



ექსპროპრიაციის შემთხვევების რაოდენობასა და კლება-ზრდის ტენდენციებზე მსჯელობისას, უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ექსპროპრიაციაზე გამოცემულ აქტებში, ზოგ შემთხვევაში, არ არის მითითებული დაზარალებულთა ვინაობა, საკუთრება ან თუნდაც, რაოდენობა (იხ. დანართი პირველი, მე-14, მე-15, მე-18 და მე-19 პუნქტები). ამდენად, გადაჭრით შეიძლება ითქვას, რომ საკუთრებაჩამორთმეულ პირთა რეალური ოდენობა აღემატება ამ კვლევაში მოცემულ (და ზემოთ მოყვანილ გრაფიკში ასახულ) საკუთრებაჩამორთმეულთა რაოდენობას.

როგორც გრაფიკიდან ჩანს, 2009 წლამდე ექსპროპრიაციის სულ რამოდენიმე შემთხვევა ფიქსირდება (ორი - 2002 წელს და ორიც - 2007 წელს). 2009 წელს საკუთრება ჩამორთვა 100-ზე მეტ ფიზიკურ პირს; მომდევნო 2010 წელს, წინა წელთან შედარებით, ექსპროპრიაციის შემთხვევების რაოდენობა გასამმაგდა და 300-ს გადააჭარბა (ამასთან, 335 შემთხვევიდან მხოლოდ ერთი ეხებოდა იურიდიულ პირს, დანარჩენი 334 კი - ფიზიკურ პირს). 2011 წელს შემთხვევების ოდენობამ, წინა წელთან შედარებით, დაიკლო, მაგრამ კვლავ მაღალ ნიშნულზე დარჩა (187 შემთხვევა); 2012 წელს კი, მკვეთრად შემცირდა 15 შემთხვევამდე. 2013-2014 წლების მცირე პაუზის შემდეგ, 2015 წელს ექსპროპრიაციის შემთხვევებმა კვლავ მოიმატა და 80-ს გადააჭარბა; 2016 წლის 10 ივლისამდე კი, ჯერჯერობით, ექსპროპრიაციის მხოლოდ ხუთი შემთხვევაა ცნობილი.

ბუნებრივია, საინტერესოა 2009-2011 წლებში ექსპროპრიაციის შემთხვევების კატასტროფული მატების მიზეზი. როგორც ამ პერიოდში გამოცემული აქტებიდან ჩანს, ამ პერიოდში საკუთრების ჩამორთმევის შემთხვევების უმრავლესობა ორ პროექტს უკავშირდება; ესენია: ბათუმში საავტომობილო გზის მშენებლობა და თბილისის შემოვლითი რკინიგზის მშენებლობა. პირველ შემთხვევაში ექსპროპრიაცია 358 პირს შეეხო, მეორეში კი - 259 პირს. აქვე, კვლავ გავიმეორებთ, რომ ამ პროექტების გამო საკუთრებაჩამორთმეულ პირთა რეალური ოდენობა აქ წარმოდგენილზე მეტია, მიუხედავად ამისა, ეს მონაცემებიც იძლევა მნიშვნელოვანი დასკვნების გაკეთების შესაძლებლობას.

გემოთ მოყვანილი მონაცემებიდან ნათელია, რომ კანონის მოქმედების მთელ პერიოდში (1999-2016 წ.წ.), საკუთრებაჩამორთმეულთა საერთო რაოდენობის უდიდესი ნაწილი - 84-ი პროცენტი - მოდის სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის იმ ორ პროექტზე, რომლებიც ურბანულ ტერიტორიებზე, ბათუმსა და თბილისში, განხორციელდა. მჭიდროდ დასახლებულ ადგილებში მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტის განხორციელება განსაკუთრებით მტკივნეულია იმის გამო, რომ ამგვარი პროექტი ზეგავლენას ახდენს კერძო საკუთრებაზე, სახელმწიფო ქონებაზე და ზოგადად, უამრავი მხარის ინტერესებზე. ამდენად, ასეთი პროექტი ძალზე დიდი სიფრთხილით უნდა დაიგეგმოს: განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს პროექტის საჭიროების დასაბუთებას და თუ პროექტი მართლაც აუცილებელია, უნდა შეირჩეს მისი განხორციელების ისეთი ალტერნატივა, რომელიც არ დაზარალებს პროექტის ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ მხარეთა უფლებებსა და ინტერესებს.

გემოაღნიშნული ორი პროექტის შემთხვევაში, პროექტებისთვის გამოცემული აქტების სიმრავლე და დროში განაწილება მეტყველებს იმაზე, რომ ექსპროპრიაციის საჭიროებაზე გადაწყვეტილებების მიღება ხდებოდა პროექტების მიმდინარეობისას და არა მათი ინიცირების ძალზე საწყის ეტაპებზე. პროექტების სოციალური

¹⁷ გრაფიკში ერთიანადაა მოცემული ფიზიკური და იურიდიული პირების ქონების ექსპროპრიაციის შემთხვევები. მთელ ამ პერიოდში იურიდიული პირებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის სულ ექვს შემთხვევას ჰქონდა ადგილი, რაც ექსპროპრიაციის შემთხვევების საერთო რაოდენობის (735 შემთხვევა) მხოლოდ 0.8%-ს შეადგენს.

შედეგები და ექსპროპრიაციის აუცილებლობა არ იყო თავიდანვე, პროექტის დაგეგმვის სანყის ეტაპზე, სათანადოდ შესწავლილი, რომ არაფერი ვთქვათ ალტერნატივების და ექსპროპრიაციის თავიდან აცილების შესაძლებლობების გამოვლენაზე. უფრო მეტიც, თბილისის შემოვლითი რკინიგზის პროექტის შემთხვევაში, არ იყო შესწავლილი და დასაბუთებული თავად პროექტის აუცილებლობაც კი! პროექტის განხორციელება „საქართველოს რკინიგზამ“ 2009 წელს დაიწყო და მისი შეჩერება 2012 წელს, კომპანიის მენეჯმენტის შეცვლას მოჰყვა. ახალმა მენეჯმენტმა, თავიდან შეისწავლა პროექტი და აღმოაჩინა, რომ პროექტი, სხვა პრობლემურ საკითხებთან ერთად, 35%-ით ზრდიდა კომპანიის საოპერაციო ხარჯებს და ამდენად, წამგებიანი იყო. ამ დროისთვის კი, პროექტზე უკვე დახარჯული იყო 214 მილიონი ლარი, შესყიდული იყო პროექტისთვის საჭირო მიწა (ზოგან მოლაპარაკებით, ზოგან კი, ექსპროპრიაციის უფლების გამოყენებით) და აშენებული იყო საპროექტო ნაგებობების ნაწილი. 2012 წელს „საქართველოს რკინიგზამ“, თბილისის მერიისა და საქართველოს მთავრობის თანხმობით, პროექტი 18 თვით დააკონსერვა. ეს ვადა გამოყენებული უნდა ყოფილიყო პროექტის ტექნიკური და საოპერაციო პარამეტრების გასაუმჯობესებელი ღონისძიებების დასადგენად. პროექტი 2016 წელს უნდა განახლებულიყო, მაგრამ არ განახლებულა და დღემდე არ არის ნათელი, რა ბედი ეწევა მას¹⁸.

თბილისის შემოვლითი რკინიგზის პროექტი საინტერესოა, ასევე, საქართველოში მოქმედი ექსპროპრიაციის სისტემის კიდევ ერთი ასპექტის წარმოსაჩენად. პროექტის განხორციელებლობის შემთხვევაში (თუ არ არსებობს შესყიდული მიწის ათვისების საჭიროება), ანუ იმ შემთხვევაში, თუ „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“ აღარ არსებობს, სამართლიანი იქნებოდა, რომ სურვილის შემთხვევაში, ყოფილ მესაკუთრეებს შეძლებოდათ მიწის უკან დაბრუნება. სამწუხაროდ, საქართველოს კანონმდებლობა ყოფილი მესაკუთრეებისთვის შესყიდვის უპირატესი უფლების მინიჭების შესაძლებლობას არ ითვალისწინებს. ექსპროპრიაციის პროცესის ეს ასპექტი საქართველოს კანონმდებლობით საერთოდ არ არის რეგულირებული.

ბოლოს, საკუთრების ექსპროპრიაციისთვის გამოცემულ აქტებთან დაკავშირებით, ყურადღება უნდა გავამახვილოთ, ასევე, გადაწყვეტილების მიღების წესზე.

საინტერესოა, რომ 1999-2016 წლებში გამოცემული აქტებიდან ხუთ შემთხვევაში (იხ. დანართი მე-16, მე-20, 21-ე, 22-ე და 24-ე პუნქტები) საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო თავის თავს ანიჭებს ექსპროპრიაციის უფლებას (ხუთივე აქტი ყარსი-ახალქალაქის რკინიგზის მაგისტრალის მშენებლობის პროექტს ეხება). გამოდის, რომ ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებით დაინტერესებული მხარე და უწყება, რომელმაც უნდა გადაწყვიტოს, ნამდვილად არსებობს, თუ არა საკუთრების ჩამორთმევის „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“, ერთი და იგივე ორგანიზაციაა. ეს გარემოება, ბუნებრივია, მიუკერძოებელი და სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების წინაპირობა ვერ იქნება.

ამავე კონტექსტში ყურადსაღებია, ასევე, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის სათათბირო ორგანოს - აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების მიზნით საკითხის განმხილველი კომისიის - შემადგენლობა. როგორც ზემოთ, 2.2.1 ქვეთავშია აღწერილი, მინისტრი სწორედ ამ კომისიის დასკვნის საფუძველზე იღებს გადაწყვეტილებას. 2010 წლიდან 2013 წლამდე შვიდწევრიანი კომისია მთლიანად დაკომპლექტებული იყო ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს თანამშრომლებით (მინისტრის მოადგილეებითა და ზოგიერთი სტრუქტურული ერთეულის მოხელეებით). 2013 წლიდან კომისიის შემადგენლობა 10 წევრამდე გაიზარდა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს თანამშრომლებს დაემატათ იუსტიციის, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის და ფინანსთა სამინისტროების მოადგილეები. 2013 წლიდან ამ კომისიამ ექსპროპრიაციასთან დაკავშირებულ არაერთ შემთხვევაზე მიიღო გადაწყვეტილება, სადაც ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებით დაინტერესებული მხარეები იყვნენ საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი და მუნიციპალური განვითარების ფონდი (იხ. დანართი). პირველი უწყება რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დაქვემდებარებული სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებაა, მეორე კი, ამავე სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. ამგვარად, ამ შემთხვევებშიც, ერთი და იგივე უწყება - რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო (მისი ერთეულები) - დაინტერესებული იყო ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებით და ისვე იღებდა მონაწილეობას იმ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რომელსაც უნდა დაედგინა, მართლაც აუცილებელი იყო, თუ არა საკუთრების ჩამორთმევა.

აქვე, მოკლედ შევეხებით კომისიის მიერ ექსპროპრიაციის საკითხის განხილვის და გადაწყვეტილებების მიღების საკითხსაც. 2015 წლამდე წარმოებული კომისიის სხდომების ოქმები, პრაქტიკულად, ერთნაირია: ოქმებში არ ჩანს, რა ინფორმაცია (შეფასებას, კვლევას) ეფუძნება კომისია გადაწყვეტილებების მიღებისას და საერთოდ, მსჯელობს, თუ არა საკითხზე. კომისიის უმოკლესი ოქმები, ყოველგვარი განმარტების და შინაარსის გარეშე, ერთ მძრალ - „მოისმინეს-იმსჯელეს-დაადგინეს“ სტრუქტურას, მიჰყვება: „მოისმინეს“ - ინფორმაცია საკითხზე,

¹⁸ პროექტისა და პროექტით გამოწვეული იძულებითი განსახლების შესახებ დამატებითი ინფორმაციისთვის, იხილეთ: „თბილისის შემოვლითი რკინიგზის პროექტით გამოწვეული იძულებითი განსახლება“, მწვანე ალტერნატივა, 2014. <http://bit.ly/2agVI68>

„იმსჯელეს“ - საკითხზე და „დაადგინეს“ - მიენიჭოს ექსპროპრიაციის უფლება. 2015 წლიდან ოქმები შედარებით „მრავალფეროვანი“ ხდება: „მსჯელობის“ ნაწილში ჩანს, რომ კომისიის სხდომებზე მიმდინარეობს დისკუსია ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებით დაინტერესებულ მხარეებსა და მესაკუთრეებს შორის. როგორც წესი, დისკუსია ეხება კომპენსაციის ოდენობას. დისკუსია მთავრდება იმით, რომ კომისიის წევრი (თავმჯდომარე ან მოადგილე) ასრულებს მას, შემდეგი დასაბუთებით: კომისია არ არის უფლებამოსილი იმსჯელოს კომპენსაციაზე; კომისიის კომპეტენციაა, იმსჯელოს, წარმოადგენს, თუ არა პროექტის განხორციელება აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებას და გარდაუვალია, თუ არა ექსპროპრიაცია. მიუხედავად ასეთი განმარტებისა, კომისია თავის კომპეტენციაში შემავალ საკითხზე არ მსჯელობს და უბრალოდ, იღებს გადაწყვეტილებას ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებით დაინტერესებული მხარისთვის **ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ**. საბოლოოდ, კომისიის მიერ მიღებული ეს გადაწყვეტილებები ავტომატურად აისახება მინისტრის მიერ გამოცემულ აქტებში, რომლებიც ასევე ანიჭებენ ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებით დაინტერესებულ მხარეებს ექსპროპრიაციის უფლებას.

აქ კვლავ უნდა გავიხსენოთ, რომ „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონით, ექსპროპრიაციაზე გადაწყვეტილება ორ ეტაპად მიიღება: პირველ ეტაპზე ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრმა ბრძანებით უნდა განსაზღვროს **აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის ექსპროპრიაციის გარდაუვალობა** და სუბიექტი, რომელსაც **შეიძლება მიენიჭოს (!)** ექსპროპრიაციის უფლება. საბოლოო გადაწყვეტილებას ექსპროპრიაციის აუცილებლობაზე და იმ პირზე, რომელსაც უნდა მიენიჭოს ექსპროპრიაციის უფლება, იღებს რაიონული (საქალაქო) სასამართლო. დანართში წარმოდგენილი პრაქტიკულად ყველა აქტი, გარდა პირველი ორისა (რომლებიც, ზოგადად, მეტად ბუნდოვან ფორმულირებებს მოიცავენ), ექსპროპრიაციის გარდაუვალობის დასაბუთების გარეშე, **პირდაპირ ანიჭებს** (ისევე როგორც, როგორც ზემოთ ვნახეთ, კომისია) კონკრეტულ ორგანოს/ორგანიზაციას ექსპროპრიაციის უფლებას და ამით ეწინააღმდეგება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონს. გარდა ამისა, ასეთი პრაქტიკით კნინდება ექსპროპრიაციის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სასამართლოს როლიც; გამოდის, რომ სასამართლო მხოლოდ და მხოლოდ ადასტურებს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის გადაწყვეტილებას.

3. საქართველოში მოქმედი ექსპროპრიაციის მარეგულირებელი კანონმდებლობის შესაბამისობა FAO-ს სახელმძღვანელო მითითებებთან

როგორც ამ კვლევის შესავალ ნაწილშია აღნიშნული, 2012 წელს მიღებული FAO-ს სახელმძღვანელო მითითებები ეხება მიწის საკუთრებისა და სარგებლობის სისტემასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან საკითხებს, მათ შორის, ექსპროპრიაციის საკითხსაც. სახელმძღვანელო მითითებებში, კერძოდ, მის მე-16 ქვეთავში, ჩამოყალიბებულია ის ძირითადი პრინციპები, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდეს ქვეყნების ექსპროპრიაციის სფეროში მოქმედი კანონმდებლობა.

სახელმძღვანელო მითითებების მიღების შემდეგ, თავად FAO-მ და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებმა დაიწყეს სახელმძღვანელო მითითებების შესრულების ხელშესაწყობად დოკუმენტში ასახულ კონკრეტულ საკითხებზე თემატური სახელმძღვანელოების მომზადება. 2016 წლის ივნისში, საერთაშორისო კვლევითმა ორგანიზაციამ „რესურსების მსოფლიო ინსტიტუტმა“ (World Resources Institute) გამოაქვეყნა ანალიტიკური ნაშრომი, სადაც განხილულია აზიისა და აფრიკის 30 ქვეყნის ექსპროპრიაციის მარეგულირებელი კანონმდებლობის FAO-ს სახელმძღვანელო მითითებებთან, კონკრეტულად კი, მე-16 ქვეთავში ჩამოყალიბებულ მოთხოვნებთან შესაბამისობა¹⁹. იმისათვის, რომ შესაძლებელი ყოფილიყო შესაბამისობის სტატუსის დადგენა და ასევე, ქვეყნების მონაცემთა შედარება, წინასწარ შემუშავდა 24 ე.წ. „ექსპროპრიაციის ინდიკატორი“, რომლებიც პირდაპირ ეფუძნება სახელმძღვანელო მითითებების მოთხოვნებს. ექსპროპრიაციის სფეროში მოქმედი საქართველოს კანონმდებლობის FAO-ს სახელმძღვანელო მითითებებთან შესაბამისობის დასადგენად, ამ თავში, სწორედ ეს 24 ინდიკატორი იქნა გამოყენებული.

ქვემოთ მოცემულ ცხრილებში, ექსპროპრიაციის 24 ინდიკატორი დაყოფილია ხუთ თემატურ ჯგუფად. თავდაპირველად, ცხრილებში წარმოდგენილია სახელმძღვანელო მითითებების შესაბამისი პუნქტები, ინდიკატორები და ინდიკატორების განმარტებები - როგორც ეს მოცემულია „რესურსების მსოფლიო ინსტიტუტის“ კვლევაში. ცხრილების დასასრულს კი, მოცემულია კონკრეტულ ინდიკატორთან საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობის სტატუსის ჩვენეული შეფასება. „რესურსების მსოფლიო ინსტიტუტის“ კვლევაში გამოყენებულია სახელმძღვანელო მითითებებთან შესაბამისობის სტატუსის ამსახველი სამი შესაძლო პასუხი: „შეესაბამება“, „ნაწილობრივ შეესაბამება“ და „არ შეესაბამება“. ჩვენც, ქვემოთ მოყვანილ ცხრილებში, ვიყენებთ ამ სამ შესაძლო პასუხს. ზოგ შემთხვევაში,

¹⁹ Tagliarino, N. 2016. "Encroaching on Land and Livelihoods: How National Expropriation Laws Measure Up Against International Standards." Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute. ხელმისაწვდომია: <http://www.wri.org/publication/encroaching-on-land-and-livelihoods>

პასუხს თან სდევს მცირე განმარტებაც. ამ თავის დასასრულს წარმოდგენილია შესაბამისობის მდგომარეობის ამსახველი შემაჯამებელი ცხრილი.

3.1 „საზოგადოებრივი საჭიროების“ დასაბუთება

სახელმძღვანელო მითითებები: 16.1 - სახელმწიფოებმა, კანონმდებლობით, ნათლად უნდა განსაზღვრონ „საზოგადოებრივი საჭიროების“ ცნება, რათა შესაძლებელი იყოს მიღებული გადაწყვეტილებების გასაჩივრება.	
ინდიკატორი	1. არის, თუ არა „საზოგადოებრივი საჭიროება“ სამართლებრივად ნათლად განსაზღვრული?
ინდიკატორის განმარტება	
<p>„საზოგადოებრივი საჭიროების“ ნათლად განსაზღვრას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს, ვინაიდან ცნების განმარტება სახელმწიფოს უდგენს ექსპროპრიაციის უფლების გამოყენების საზღვრებს. კანონმდებლობით „საზოგადოებრივი საჭიროების“ შესაძლო შემთხვევების სრული, ამომწურავი ჩამონათვალის განსაზღვრა, ამცირებს მთავრობების მიერ კონკრეტული შემთხვევების სხვადასხვაგვარი ინტერპრეტაციის და გადაწყვეტილებების დასაბუთების გარეშე მიღების შესაძლებლობას. ზოგადი და ბუნდოვანი განმარტებები, ასევე, დებულებები, რომლებიც ფართო შესაძლებლობებს უტოვებენ მთავრობას, თავად განმარტოს „საზოგადოებრივი საჭიროება“, დავის შემთხვევაში, ზღუდავს ეფექტური გასაჩივრების შესაძლებლობებს.</p> <p>მსოფლიო პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ „საზოგადოებრივი საჭიროებაზე“ დავების წარმოქმნის ალბათობას მნიშვნელოვნად ამცირებს „საზოგადოებრივი საჭიროების“ ნათელი საკანონმდებლო დეფინიცია და ასევე, თავად საზოგადოების მონაწილეობა, რომლის „საჭიროებითაც“ საბუთდება მთავრობების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები.</p>	
საქართველო	ნაწილობრივ შეესაბამება (იხ. ზემოთ 2.1 ქვეთავი)

3.2 შეზღუდვები საექსპროპრიაციო მიწის ოდენობასა და სახეზე

სახელმძღვანელო მითითებები: 16.1 - სახელმწიფოებმა მინიმალური ოდენობით უნდა შეიძინონ საჭირო რესურსები	
ინდიკატორი	2. არის, თუ არა მთავრობა ვალდებული, „საზოგადოებრივი საჭიროების“ დასაკმაყოფილებლად, მინიმუმამდე დაიყვანოს საექსპროპრიაციო მიწის ოდენობა?
ინდიკატორის განმარტება	
<p>ასეთი მოთხოვნის არსებობას ორგვარი დასაბუთება აქვს. პირველი - ასეთი მოთხოვნა იძლევა შესაძლებლობას, რომ მთავრობებმა არ შეიძინონ იმაზე მეტი (ზედმეტი) მიწა, ვიდრე საჭიროა კონკრეტული პროექტისთვის (იქ, სადაც მთავრობას მიწის შეძენა ექსპროპრიაციის გზით უფრო იაფი უჭდება, ვიდრე მესაკუთრესთან მოლაპარაკების გზით, დიდია შანსი, რომ მთავრობა შეიძინოს იმაზე მეტი მიწა, ვიდრე საჭიროება). მეორე - მინიმუმამდე დაჰყავს მიწაზე საკუთრებისა და საარგებლობის უფლებების, ასევე, სხვა უფლებების შელახვის შესაძლებლობები.</p>	
საქართველო	არ შეესაბამება

სახელმძღვანელო მითითებები: 16.2 - სახელმწიფოებმა სიფრთხილედ უნდა გამოიჩინონ, როდესაც დაგეგმილი ექსპროპრიაცია ეხება განსაკუთრებული კულტურული, რელიგიური და გარემოსდაცვითი მნიშვნელობის მქონე ტერიტორიებს, ან მიწას... რომელიც ღირებულა ან მონყვლადი ჯგუფების საარსებო წყაროს წარმოადგენს.	
ინდიკატორი	<p>3. ექსპროპრიაციაზე გადაწყვეტილებების მიღებისას, არის თუ არა განსაკუთრებულად დაცული კულტურული, რელიგიური და გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი ადგილები?</p> <p>4. ექსპროპრიაციაზე გადაწყვეტილებების მიღებისას, არის თუ არა განსაკუთრებულად დაცული ღირებულების და მონყვლადი ჯგუფების მიერ დაკავებული მიწები?</p>
ინდიკატორების განმარტება	
<p>თუ მთავრობები, გადაწყვეტილებების მიღებისას, სიფრთხილით არ უდგებიან ისეთ ადგილებს, როგორცაა, მაგალითად, სასაფლაოები, ბუნებრივი ან კულტურული მემკვიდრეობის ადგილები, ექსპროპრიაციის შედეგად, შესაძლოა, ზიანი მიადგეს ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული მოსახლეობის კულტურულ იდენტობას, რელიგიურ პრაქტიკას, ბუნებრივ გარემოს და საარსებო საშუალებებს.</p> <p>ექსპროპრიაციამ შეიძლება არაპროპორციულად ძლიერი ზეგავლენა იქონიოს ღირებულების და მონყვლად ჯგუფებზე, ვინაიდან მიწა და მიწასთან დაკავშირებული რესურსები, ხშირად, მათი შემოსავლის, კვების და ზოგადად, არსებობის წყაროს წარმოადგენს.</p>	

საქართველო	<p>3. არ შეესაბამება - საქართველოს კანონმდებლობა არ მოიცავს რაიმე ნორმას, რომელიც ეხება ამ საკითხებს.</p> <p>4. არ შეესაბამება - საქართველოს კანონმდებლობა არ მოიცავს რაიმე ნორმას, რომელიც ეხება ამ საკითხებს.</p>
-------------------	---

სახელმძღვანელო მითითებები: 16.5 - თუ გეგმის ცვლილების გამო, მიწა აღარ არის საჭირო, სახელმწიფოებმა მიწის თავდაპირველ მფლობელებს უნდა მისცეს მიწის შექენის / დაბრუნების უპირატესი უფლება.

ინდიკატორი	5. ენიჭებათ, თუ არა კანონმდებლობით ყოფილ მფლობელებს უპირატესი უფლება, კვლავ შეიძინონ დაკარგული მიწა, როდესაც მიწა უკვე აღარ არის საჭირო „საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის“?
-------------------	--

ინდიკატორის განმარტება

ეს კიდევ ერთი ინსტრუმენტი იმისათვის, რომ მთავრობებმა შეიძინონ მხოლოდ საჭირო რაოდენობის მიწა. პრაქტიკაში, არის შემთხვევები, როდესაც „საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის“ შექენილი მიწის ნაწილი გამოყენებული იქნა პროექტისთვის, ნაწილი კი, აუთვისებელი დარჩა. „საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის“ ექსპროპრირებული მიწის განსაზღვრული მიზნით აუთვისებლობამ, შეიძლება, გამოწვიოს დავა მიწის ლეგიტიმურ მფლობელობაზე და კონფლიქტების წარმოქმნაც კი.

ამ უფლების მინიჭების შემთხვევაში, ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული მოსახლეობა დიდ ხანს არ განიცდის მიწაზე უფლების დაკარგვით გამონეულ ზიანს და მას შეუძლია აღიდგინოს უფლებები მიწაზე. ხელახალი შესყიდვის უფლება უზრუნველყოფს მიწის თავდაპირველი მფლობელებისთვის დაბრუნებას, თუ „საზოგადოებრივი საჭიროება“ აღარ არსებობს.

საქართველო	5. არ შეესაბამება - საქართველოს კანონმდებლობა არ მოიცავს რაიმე ნორმას, რომელიც ამ საკითხს ეხება.
-------------------	---

3.3 ექსპროპრიაციის პროცესი

სახელმძღვანელო მითითებები: 16.2 - სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ ექსპროპრიაციის დაგეგმვის და ჩატარების პროცესის გამჭვირვალობა და მონაწილეობითობა. დადგინდეს უნდა იქნეს ყველა, ვინც შესაძლოა ზეგავლენა იქონიოს ექსპროპრიაციის პროცესში; ყველა ეტაპზე ისინი უნდა იყვნენ შესაფერისად ინფორმირებულნი და უნდა ჩატარდეს მათთან კონსულტაცია.

ინდიკატორები	<p>6. ვალდებულია, თუ არა ხელისუფლება, ექსპროპრიაციამდე გამოავლინოს ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული მოსახლეობა?</p> <p>7. ვალდებულია, თუ არა ხელისუფლება, ექსპროპრიაციამდე, გააცნოს ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ მოსახლეობას მიწის შესყიდვის გეგმა, მათ შორის, ექსპროპრიაციის მიზეზები?</p> <p>8. ვალდებულია, თუ არა ხელისუფლება, ექსპროპრიაციამდე, ჩაატაროს კონსულტაციები ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ მოსახლეობასთან?</p>
---------------------	---

ინდიკატორების განმარტება

ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული მოსახლეობის გამოვლენა და აღწერა ეხმარება მთავრობებს და ექსპროპრიაციის ჩატარებელ ორგანოებს/ორგანიზაციებს, დაადგინონ, რა ზეგავლენა აქვს ექსპროპრიაციის პროცესს მიწასთან დაკავშირებულ უფლებებზე, საარსებო და ბუნებრივ გარემოზე. ეს, ასევე, იძლევა საშუალებას, დადგინდეს, თუ ვის აქვს კომპენსაციის მოთხოვნის უფლება. თუ აღწერა არ ჩატარდა სრულყოფილად, აღწერისას გამორჩენილმა მიწის მფლობელებმა, შეიძლება დაკარგონ მიწა და მასზე უფლებები, კომპენსაციის მიღების გარეშე.

თუ ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული მოსახლეობა არაა ადეკვატურად ინფორმირებული დაგეგმილი ექსპროპრიაციის შესახებ და განსაკუთრებით, ექსპროპრიაციის აუცილებლობის დამასაბუთებელი არგუმენტების შესახებ, მაშინ მოსახლეობისთვის რთულია იმის გაგება, რა ზეგავლენას მოახდენს ექსპროპრიაცია მიწის საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებებზე; მოსახლეობა, ასევე, ვერ შეძლებს კონსულტაციის პროცესში სრულფასოვნად მონაწილეობას და თავისი მოსაზრებების გამოთქმას იმის თაობაზე, ნამდვილად ემსახურება, თუ არა ექსპროპრიაცია აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებას.

საქართველო	<p>6. არ შეესაბამება - იხ. ზემოთ 2.2 ქვეთავი</p> <p>7. არ შეესაბამება - იხ. ზემოთ 2.2 ქვეთავი</p> <p>8. არ შეესაბამება - იხ. ზემოთ 2.2 ქვეთავი</p>
-------------------	---

3.4 კომპენსაცია

<p>სახელმძღვანელო მითითებები: 16.1 - სახელმწიფოებმა პატივი უნდა სცენ ყველას, ვისაც აქვს მიწის საკუთრებისა და სარგებლობის ლეგიტიმური უფლებები, განსაკუთრებით, მონყვლად და მარგინალიზებულ ჯგუფებს,... და უზრუნველყონ დროული და სამართლიანი კომპენსაციის გაცემა, ეროვნული კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისად.</p>	
ინდიკატორი	<p>9. აქვთ, თუ არა კანონმდებლობით, კომპენსაციის მიღების უფლება ტრადიციულ მესაკუთრეებს, რომელთა ტრადიციული საკუთრების უფლება აღიარებულია კანონმდებლობით?</p> <p>10. აქვთ, თუ არა კანონმდებლობით, კომპენსაციის მიღების უფლება ტრადიციულ მესაკუთრეებს, რომელთა ტრადიციული საკუთრების უფლება არ არის აღიარებული კანონმდებლობით?</p> <p>11. აქვთ თუ არა აუთვისებელი (დაუმუშავებელი) მიწების²⁰ (ნადირობისთვის, საძოვრებად ან სხვა მიზნებისთვის გამოყენებული მიწების) მოსარგებლეებს კომპენსაციის მიღების უფლება?</p>
<p>ინდიკატორების განმარტება</p> <p>სახელმძღვანელო მითითები არ განმარტავს ზუსტად, რა იგულისხმება „მიწის საკუთრებისა და სარგებლობის ლეგიტიმურ უფლებებში“, თუმცა ამავე დოკუმენტის 3.1 პუნქტი აღნიშნულია, რომ „სახელმწიფოებმა... პატივი უნდა სცენ მიწაზე საკუთრებისა და სარგებლობის ლეგიტიმური უფლებების მფლობელებს და მათ უფლებებს, მიუხედავად იმისა, ეს უფლებები ოფიციალურადაა (ფორმალურადაა) რეგისტრირებული, თუ არა“. საკუთრებისა და სარგებლობის ლეგიტიმური უფლებების დეფინიცია სხვა საერთაშორისო ინსტრუმენტებშიც გვხვდება. ერთ-ერთი, მაგალითად, ამბობს, რომ „საკუთრებისა და სარგებლობის ლეგიტიმური უფლებების“ ცნება სცდება ტრადიციულ „საკუთრების უფლებას“ და მოიცავს სხვადასხვა სისტემებით აღიარებულ საკუთრებისა და სარგებლობის ფორმებს. მკვლევარები კი განმარტავენ, რომ ტერმინი „ლეგიტიმური“ მოიცავს როგორც სამართლებრივ ლეგიტიმაციას (კანონით აღიარებულ უფლებებს), ისე სოციალურ ლეგიტიმაციას (უფლებებს, რომლებიც ფართოდ აღიარებულია საზოგადოების მიერ).</p> <p>სახელმძღვანელო მითითებების 9.4 პუნქტი მოუწოდებს სახელმწიფოებს, პატივი სცენ და დაიცვან მკვიდრი მოსახლეობისა და ტრადიციული სისტემების მქონე თემების საკუთრებისა და სარგებლობის ლეგიტიმური უფლებები. ექსპროპრიაციისას კომპენსაციის მისაღებად, ტრადიციული სისტემებით აღიარებული მიწის მესაკუთრეები ან მოსარგებლები იძულებულნი არიან დაირეგისტრირონ მიწაზე უფლებები; სხვაგვარად, ისინი უბრალოდ ვერ მიიღებენ კომპენსაციას. ბევრ ქვეყანაში მიწაზე უფლებების რეგისტრაცია გარკვეულ სირთულეებთანაა დაკავშირებული (ხელმისაწვდომობა, ფასი, დრო). ამდენად, მნიშვნელოვანია, ქვეყნებმა კანონმდებლობით უზრუნველყონ, რომ ტრადიციული სისტემებით აღიარებულმა მიწის მესაკუთრეებმა და მოსარგებლეებმა მიიღონ კომპენსაცია, მიუხედავად იმისა, მათი უფლებები რეგისტრირებულია, თუ არა ოფიციალურ მარეგისტრირებულ ორგანოში.</p> <p>მსოფლიოში მილიონობით ჰექტარი აუთვისებელი (დაუმუშავებელი) მიწაა, რომელსაც მთავრობები განიხილავენ სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფ, თავისუფალ და ცარიელ მიწად. ასეთი მიწებია, მაგალითად, საძოვრები, მდელოები, ტყის მიწები, ჭარბტენიანი ტერიტორიები, უდაბნოები და სხვ. ეს მიწები ხშირად გამოიყენება ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ საძოვრად, სანადიროდ და სხვა საარსებო მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად. მნიშვნელოვანია, რომ ასეთი უფლებები აღიარებულ იქნეს კანონმდებლობით და სარგებლობის უფლების დაკარგვის გამო, ადამიანებს შეეძლოთ კომპენსაციის მიღება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, საერთო სივრცით მოსარგებლეები ვერ მიიღებენ კომპენსაციას ასეთი მიწების ექსპროპრიაციისას.</p>	
საქართველო	<p>9. არ შეესაბამება - ტრადიციულ საკუთრებას საქართველოს კანონმდებლობა არ აღიარებს, მიუხედავად იმისა, რომ მთიან რეგიონებში მიწაზე საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების ტრადიციული სისტემები ჯერ კიდევ არსებობს. 1999-2003 წლებში „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ კანონი მოიცავდა ნორმებს, რომლებიც აღიარებდა მაღალმთიანი რეგიონების სოფლებში საძოვრებზე ტრადიციულ სათემო საკუთრებას. 2003 წლის ივნისში კანონში შევიდა ცვლილებები და ეს ნორმები ამოღებული იქნა.</p> <p>10. არ შეესაბამება</p> <p>11. არ შეესაბამება</p>

²⁰ აუთვისებელ (დაუმუშავებელ) მიწად (undeveloped land) ითვლება მიწა, რომელიც არ არის ურბანული ან/და ინდუსტრიული; მიწა, რომელზეც არ არის აშენებული ინფრასტრუქტურა და შენობები.

სახელმძღვანელო მითითებები: 16.3 - სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ სამართლიანი შეფასება... სხვა ფორმებს შორის, კომპენსაცია შეიძლება განეწესოს სხვადასხვა ფორმით, მათ შორის, ფულადი სახით, ალტერნატიულ მიწაზე უფლებების მინიჭებით, ან ამ ფორმების კომბინაციით.

ინდიკატორები	12. ვალდებულია, თუ არა ხელისუფლება გაითვალისწინოს გენდერული საკითხები კომპენსაციის გამოთვლისას? 13. აისახება, თუ არა მიწასთან დაკავშირებული ეკონომიკური საქმიანობა კომპენსაციაში? 14. აისახება, თუ არა მიწის გაუმჯობესებასთან დაკავშირებული ხარჯები კომპენსაციაში? 15. აისახება, თუ არა კომპენსაციაში მიწასთან დაკავშირებული ისტორიული/ კულტურული კავშირები? 16. კომპენსირებისას ალტერნატიული მიწის შეთავაზება, კომპენსაციის ერთ-ერთი ვარიანტია, თუ ფულადი კომპენსაციის დანაშაულებია?
---------------------	---

ინდიკატორის განმარტება

სახელმძღვანელო მითითებები არ განმარტავს, რა იგულისხმება „სამართლიან შეფასებაში“. იგულისხმება, რომ განმარტება და კრიტერიუმები თავად სახელმწიფოებმა უნდა დაადგინონ. ამავე დროს, მაგალითად, FAO-ს რეკომენდაციაა, რომ კომპენსაციის გათვლისას გათვალისწინებულ იქნეს თანასწორობისა და ექვივალენტურობის პრინციპები, რაც გულისხმობს, რომ მესაკუთრეებმა/მოსარგებლეებმა უნდა მიიღონ არც მეტი და არც ნაკლები იმაზე, რაც დაკარგეს მიწის იძულებითი გაყიდვისას. ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ კომპენსაციის გათვლისას დათვლილ იქნეს საარსებო საშუალებებთან დაკავშირებული ყველაწარმოების დანაკარგი. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ ქვეყნებში, სადაც მიწის ბაზარი სუსტია, ან არ არსებობს და მიწის საბაზრო ფასი ბუნდოვანია.

სახელმძღვანელო მითითებების არაერთი ნაწილი ყურადღებას ამახვილებს გენდერულ თანასწორობაზე. გენდერული უთანასწორობის გამო, ექსპროპრიაციამ შესაძლოა არაპროპორციული ზეგავლენა იქონიოს ქალებზე, განსაკუთრებით პატრიარქალურ სისტემებში. საზოგადოებაში, სადაც ქალი დამოკიდებულია მეუღლეზე და არა აქვს უშუალო, პირდაპირი უფლება მიწაზე, კომპენსაცია ეძლევა ოჯახის/კომლის თავკაცს - მამაკაცს. ასეთ შემთხვევაში, ქალების და ბავშვების საჭიროებები შეიძლება იგნორირებულ იქნეს და ამდენად, ექსპროპრიაციამ შესაძლოა, არაპროპორციულად მძიმე ზეგავლენა იქონიოს ქალებზე. როდესაც კანონმდებლობა არაფერს ამბობს და გვერდს უვლის კომპენსაციისას გენდერული მიდგომის გამოყენების საკითხს, მაშინ კომპენსაციას იღებს მამაკაცი - ოჯახის თავკაცი.

როდესაც მიწა არამართო საარსებო, არამედ შემოსავლის წყაროცაა, კომპენსაციის გათვლისას, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს ეკონომიკური საქმიანობით მიღებულ სარგებელს და მიწის გაუმჯობესებისთვის განეწესოს ხარჯებს. ამ საკითხების გაუთვალისწინებლობის შემთხვევაში, მიწის მესაკუთრეები და მოსარგებლეები, ექსპროპრიაციის შემდეგ, შეიძლება აღმოჩნდნენ იმაზე უფრო მძიმე მდგომარეობაში, ვიდრე ექსპროპრიაციამდე იყვნენ.

მიწას გააჩნია კულტურული, ისტორიული, რელიგიური და სენტიმენტალური ფასეულობა. ეს განსაკუთრებით ეხება მკვიდრ და ადგილობრივ მოსახლეობას, რომლებიც საუკუნეების განმავლობაში ტრადიციული ნორმებითა და პრაქტიკით არიან დაკავშირებული მიწასთან. სახელმძღვანელო მითითებების გარდა, არაერთი საერთაშორისო აქტი მოითხოვს, რომ საგვარეულო, სათემო ტერიტორიები და მიწები, რომელთაც გააჩნიათ რელიგიური, კულტურული, ისტორიული ფასეულობა და ტრადიციული წესებით იმართება, იყოს დაცული და დაფასებული. პრაქტიკაში, ასეთი არაეკონომიკური დანაკარგების გათვლა და კომპენსაციაში ასახვა მეტად რთულია.

ფერმერებისთვის და ზოგადად, სოფლის მოსახლეობისთვის, რომლისთვისაც მიწა არამართო საარსებო, არამედ შემოსავლის წყაროცაა, ფულადი კომპენსაცია, ხშირად, არასაკმარისი და არასათანადო საარსებო გარემოს სრულად აღსადგენად. ხშირია შემთხვევები, როდესაც ადამიანები საკომპენსაციო თანხით ვერ ყიდულობენ ისეთივე, ექვივალენტურ მიწას, როგორსაც ექსპროპრიაციამდე ფლობდნენ. ალტერნატიული მიწის შეთავაზება, ხშირად, ერთადერთი საშუალებაა იმისათვის, რომ მაგალითად, მეცხოველეობაზე, ნადირობაზე ან ტყის პროდუქტების შეგროვებაზე დამოკიდებულმა ადამიანებმა აღიდგინონ საცხოვრისი, დაიკმაყოფილონ საჭიროებები და შეინარჩუნონ საარსებო წყაროები.

საქართველო	12. არ შეესაბამება 13. არ შეესაბამება 14. არ შეესაბამება 15. არ შეესაბამება 16. შეესაბამება
-------------------	---

სახელმძღვანელო მითითებები: 16.3 - სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ... დროულად კომპენსირება, ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისად. 16.6 - ყველა მხარე უნდა ისწრაფოდეს კორუფციის პრევენციისკენ, კერძოდ, ობიექტურად შეფასებული ღირებულების გამოყენებით, გამჭვირვალე და დეცენტრალიზებული პროცესებითა და სერვისებით, და გასაჩივრების უფლების რეალიზებით.

ინდიკატორი	<p>17. როდის უნდა მოხდეს კომპენსირება - ქონების ჩამორთმევამდე, თუ გარკვეულ დადგენილ ვადაში?</p> <p>18. შეუძლია, თუ არა ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ მოქალაქეს/მოსახლეობას გამართოს მოლაპარაკება კომპენსაციის ოდენობაზე?</p> <p>19. შეუძლია, თუ არა ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ მოქალაქეს/მოსახლეობას გაასაჩივროს კომპენსაცია სასამართლოში, ან დავების მოგვარების სხვა ალტერნატიულ ორგანოში?</p>
-------------------	--

ინდიკატორების განმარტება

როდესაც მთავრობები და ექსპროპრიაციის ჩამტარებელი ორგანოები არ არიან კანონით ვალდებული, დროულად გადაიხადონ საკომპენსაციო თანხა, დიდია რისკი, რომ ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული მოსახლეობა კომპენსაციის მოლოდინში გაღარბებდება. როდესაც ექსპროპრიაციის ჩამტარებელი ორგანოები სრულად არ იხდიან საკომპენსაციო თანხას ქონების დაპატრონებამდე, ასევე დიდია შანსი, რომ საბოლოო გადახდა დაიგვიანებს, ან საერთოდ არ შედგება. ასეთი შემთხვევების თავიდან ასაცილებლად, FAO-ს რეკომენდაციაა, რომ ექსპროპრიაციის ჩამტარებელ ორგანოებს კანონით აეკრძალოთ ჩამორთმეული (იძულებით შეძენილი) მიწის დაპატრონება მანამდე, სანამ არ იქნება გადახდილი საკომპენსაციო თანხის მნიშვნელოვანი ნაწილი.

ხშირად, კომპენსაციის ოდენობის დადგენის პროცესი დახურულ ვარს მიღმა მიმდინარეობს, რაც აჩენს ეჭვებს, რომ გადაწყვეტილებების მიღებმა პირებმა თვითნებურად დაადგინეს ფასი. ეს კი, თავის მხრივ, ზრდის უნდობლობას მთავრობის და მთელი პროცესის მიმართ. ხშირად, ასევე, მესაკუთრეებს და მოსარგებლეებს სთავაზობენ გარკვეულ თანხას და უბიძგებენ შეთავაზებული თანხის აღებისკენ, არწმუნებენ რა, რომ თუ არ აიღებენ შეთავაზებულ ოდენობას, მაშინ საერთოდ არ მიიღებენ კომპენსაციას. ამგვარად, ადამიანებს არ ეძლევა კომპენსაციის ოდენობაზე მოლაპარაკების შესაძლებლობა. ამგვარი ვითარების თავიდან აცილება შესაძლებელია მოლაპარაკებების პროცესის სამართლიანად და გამჭვირვალედ წარმართვით. ასე შესაძლებელი გახდება მხარეთა შორის ნდობის დამყარება, პოტენციური კონფლიქტებისა და სამართლებრივი დავების, ასევე, ექსპროპრიაციის პროცესის გაჭიანურების თავიდან აცილება.

გასაჩივრების საშუალებების არსებობა აუცილებელია იმისათვის, რომ ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულმა მოსახლეობამ შეძლოს არასწორი, არასათანადო კომპენსაციის, ან არაკანონიერი პროცედურების გამოყენებით მიღებული გადაწყვეტილებების გასაჩივრება.

საქართველო	<p>17. შეესაბამება</p> <p>18. შეესაბამება</p> <p>19. შეესაბამება</p>
-------------------	---

3.5 რეაბილიტაცია და განსახლება

სახელმძღვანელო მითითებები: 16.8 - გამოსახლებაამდე ან მიწის დანიშნულების ცვლილებამდე, რასაც შეიძლება მოჰყვეს ცალკეული პირების და თემების პროდუქტიულ რესურსებზე ხელმისაწვდომობის დაკარგვა, სახელმწიფოებმა, ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ მხარეებთან კონსულტაციით, უნდა გამოიკვლიონ ყველა შესაძლო ალტერნატივა... რათა თავიდან იქნეს აცილებული, ან მინიმუმდე მაინც იქნეს დაყვანილი გამოსახლების საჭიროება. 16.9 - სახელმწიფოებმა, რამდენადაც რესურსები ამის საშუალებას მისცემს, უნდა გაატარონ შესაფერისი ღონისძიებები ადეკვატური ალტერნატიული საცხოვრისით, განსახლების ან პროდუქტიულ მიწაზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად.

ინდიკატორები	<p>20. კანონმდებლობით, აქვთ, თუ არა განსახლებულ ადამიანებს უფლება, მიიღონ ფულადი დახმარება განსახლებულად?</p> <p>21. ეძლევათ, თუ არა განსახლებულ ადამიანებს ალტერნატიული მიწა და საცხოვრებელი?</p> <p>22. უნდა იყოს, თუ არა განსახლებული ადამიანებისთვის გამოყოფილი ალტერნატიული მიწა „პროდუქტიული“?</p> <p>23. ვალდებულია, თუ არა ხელისუფლება, ჩაატაროს კონსულტაციები განსახლებულებთან განსახლების პროცესში?</p> <p>24. ვალდებულია, თუ არა ხელისუფლება, თავიდან აიცილოს ან მინიმუმამდე დაიყვანოს იძულებითი გამოსახლება?</p>
---------------------	--

ინდიკატორების განმარტება

ექსპროპრიაციას ხშირად თან სდევს ადამიანთა ფიზიკური განსახლება (ფიზიკურად გადასახლება, თავშესაფრის დაკარგვა) და ეკონომიკური განსახლება (შემოსავლის მომთანი აქტივების ან სხვა საარსებო საშუალებების დაკარგვა). როდესაც ადამიანებს უწევთ იძულებით გადასახლება, ისინი შეიძლება აღმოჩნდნენ გაღარიბების, უმინოდ დარჩენის, უმუშევრობის, უსახლკარობის, მარგინალიზების, არასათანდო კვების, სიკვდილიანობის მატების, თემის რღვევის და სხვა უარყოფითი ხასიათის რისკების ქვეშ. როდესაც მთავრობები არ არიან სამართლებრივად ვალდებული, გამოყონ ფულადი დახმარება გადასახლებისთვის, ალტერნატიული საცხოვრისისთვის ან ალტერნატიული მიწისთვის, რისკი დიდია, რომ განსახლებული ადამიანები მეტად რთულ მდგომარეობაში აღმოჩნდებიან.

განსახლებული ადამიანების გადანაცვლებების მიღების პროცესში მონაწილეობა, დაეხმარება მთავრობებს, რომ მათი გადანაცვლებები იყოს სოციალურად თანასწორი; მონაწილეობა, ასევე, ამცირებს სადავო საკითხების წამოჭრის და კონფლიქტების ალბათობას, რაც საბოლოოდ, ამცირებს პროცესის გაცხადების შესაძლებლობას.

იძულებითი გამოსახლებისას შესაძლოა დაირღვეს საერთაშორისო აქტებით დაცული ადამიანის ისეთი უფლებები როგორცაა, მაგალითად, საცხოვრისის უფლება, საკუთრების უფლება, ცხოვრების ადეკვატური სტანდარტის უზრუნველყოფის უფლება და სხვ. თუ იძულებითი გამოსახლება ტარდება საერთაშორისო აქტებით და ეროვნული კანონმდებლობით აღიარებული უფლებების დაცვით, მაშინ ასეთი გამოსახლება დაშვებულია, ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში მოქმედი საერთაშორისო კანონმდებლობით. თუმცა, ვინაიდან უფლებებსა და საარსებო საშუალებებზე იძულებითი გამოსახლების ზეგავლენა ძლიერია, სახელმძღვანელო მითითებები მოუწებს სახელმწიფოებს, რომ თავიდან აიცილონ ან მინიმუმდე დაიყვანონ იძულებითი გამოსახლების საჭიროება.

საქართველო	<p>20. არ შეესაბამება</p> <p>21. შეესაბამება ნაწილობრივ</p> <p>22. არ შეესაბამება</p> <p>23. არ შეესაბამება</p> <p>24. არ შეესაბამება</p>
-------------------	--

3.6 FAO-ს სახელმძღვანელო მითითებებთან შესაბამისობა: შეჯამება

ქვემოთ მოცემულია წინა ქვეთავების შემაჯამებელი ცხრილი - ექსპროპრიაციის ინდიკატორები და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობის სტატუსი.

ინდიკატორი	შესაბამისობის მდგომარეობა
1. არის, თუ არა „საზოგადოებრივი საჭიროება“ სამართლებრივად ნათლად განსაზღვრული?	შეესაბამება ნაწილობრივ
2. არის, თუ არა მთავრობა ვალდებული, „საზოგადოებრივი საჭიროების“ დასაკმაყოფილებლად, მინიმუმამდე დაიყვანოს საექსპროპრიაციო მიწის ოდენობა?	არ შეესაბამება
3. ექსპროპრიაციაზე გადანაცვლებების მიღებისას, არის თუ არა განსაკუთრებულად დაცული კულტურული, რელიგიური და გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი ადგილები?	არ შეესაბამება
4. ექსპროპრიაციაზე გადანაცვლებების მიღებისას, არის თუ არა განსაკუთრებულად დაცული ღარიბების და მოწყვლადი ჯგუფების მიერ დაკავებული მიწები?	არ შეესაბამება
5. ენიჭებათ, თუ არა კანონმდებლობით ყოფილ მფლობელებს უპირატესი უფლება, კვლავ შეიძინონ დაკარგული მიწა, როდესაც მიწა უკვე აღარ არის საჭირო „საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის“?	არ შეესაბამება
6. ვალდებულია, თუ არა ხელისუფლება, ექსპროპრიაციამდე გამოავლიონოს ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული მოსახლეობა?	არ შეესაბამება
7. ვალდებულია, თუ არა ხელისუფლება, ექსპროპრიაციამდე, გააცნოს ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ მოსახლეობას მიწის შესყიდვის გეგმა, მათ შორის, ექსპროპრიაციის მიზეზები?	არ შეესაბამება

8. ვალდებულია, თუ არა ხელისუფლება, ექსპროპრიაციამდე, ჩაატაროს კონსულტაციები ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ მოსახლეობასთან?	არ შეესაბამება
9. აქვთ, თუ არა კანონმდებლობით, კომპენსაციის მიღების უფლება ტრადიციულ მესაკუთრეებს, რომელთა ტრადიციული საკუთრების უფლება აღიარებულია კანონმდებლობით?	არ შეესაბამება
10. აქვთ, თუ არა კანონმდებლობით, კომპენსაციის მიღების უფლება ტრადიციულ მესაკუთრეებს, რომელთა ტრადიციული საკუთრების უფლება არ არის აღიარებული კანონმდებლობით?	არ შეესაბამება
11. აქვთ თუ არა აუთვისებელი (დაუმუშავებელი) მიწების ²¹ (ნადირობისთვის, საძოვრებად ან სხვა მიზნებისთვის გამოყენებული მიწების) მოსარგებლეებს კომპენსაციის მიღების უფლება?	არ შეესაბამება
12. ვალდებულია, თუ არა ხელისუფლება გაითვალისწინოს გენდერული საკითხები კომპენსაციის გამოთვლისას?	არ შეესაბამება
13. აისახება, თუ არა მიწასთან დაკავშირებული ეკონომიკური საქმიანობა კომპენსაციაში?	არ შეესაბამება
14. აისახება, თუ არა მიწის გაუმჯობესებასთან დაკავშირებული ხარჯები კომპენსაციაში?	არ შეესაბამება
15. აისახება, თუ არა კომპენსაციაში მიწასთან დაკავშირებული ისტორიული/ კულტურული კავშირები?	არ შეესაბამება
16. კომპენსირებისას ალტერნატიული მიწის შეთავაზება, კომპენსაციის ერთ-ერთი ვარიანტია, თუ ფულადი კომპენსაციის დანამატია?	შეესაბამება
17. როდის უნდა მოხდეს კომპენსირება - ქონების ჩამორთმევამდე, თუ გარკვეულ დადგენილ ვადაში?	შეესაბამება
18. შეუძლია, თუ არა ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ მოქალაქეს/მოსახლეობას გამართოს მოლაპარაკება კომპენსაციის ოდენობაზე?	შეესაბამება
19. შეუძლია, თუ არა ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ მოქალაქეს/მოსახლეობას გაასაჩივროს კომპენსაცია სასამართლოში, ან დავების მოგვარების სხვა ალტერნატიულ ორგანოში?	შეესაბამება
20. კანონმდებლობით, აქვთ, თუ არა განსახლებულ ადამიანებს უფლება, მიიღონ ფულადი დახმარება განსახლებლად?	არ შეესაბამება
21. ეძლევათ, თუ არა განსახლებულ ადამიანებს ალტერნატიული მიწა და საცხოვრებელი?	შეესაბამება ნაწილობრივ
22. უნდა იყოს, თუ არა განსახლებული ადამიანებისთვის გამოყოფილი ალტერნატიული მიწა „პროდუქტიული“?	არ შეესაბამება
23. ვალდებულია, თუ არა ხელისუფლება, ჩაატაროს კონსულტაციები განსახლებულებთან განსახლების პროცესში?	არ შეესაბამება
24. ვალდებულია, თუ არა ხელისუფლება, თავიდან აიცილოს ან მინიმუმამდე დაიყვანოს იძულებითი გამოსახლება?	არ შეესაბამება

ცხრილიდან ნათელია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა დიდწილად არ შეესაბამება FAO-ს სახელმძღვანელო მითითებებში ჩამოყალიბებულ პრინციპებს. 24 ინდიკატორიდან საქართველოს კანონმდებლობა სრულად აკმაყოფილებს მხოლოდ ოთხს, ნაწილობრივ - ორს და არ აკმაყოფილებს - 18-ს.

²¹ აუთვისებელ (დაუმუშავებელ) მიწად (undeveloped land) ითვლება მიწა, რომელიც არ არის ურბანული ან/და ინდუსტრიული; მიწა, რომელზეც არ არის აშენებული ინფრასტრუქტურა და შენობები.

დასკვნა და რეკომენდაციები

როგორც ამ კვლევიდან ჩანს, საკუთრების ჩამორთმევის სფეროში საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა მოითხოვს მნიშვნელოვან დახვეწას, მათ შორის, FAO-ს სახელმძღვანელო მითითებებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით. ქვემოთ ყურადღება გამახვილებულია მხოლოდ რამოდენიმე ძირითად, გადაუდებლად გასატარებელ ღონისძიებაზე.

დღეს საქართველოს ტრანსპორტის სექტორის პოლიტიკის ძირითადი პრიორიტეტია სატრანსპორტო სისტემების სიმძლავრეების გაზრდა და განვითარება, რაც გულისხმობს საგზაო, სარკინიგზო და სანავსადგურე ინფრასტრუქტურის, აეროპორტების, სატვირთო ტერმინალებისა და ლოგისტიკური ცენტრების მშენებლობას და რეკონსტრუქციას. მონაცემები ცხადყოფს, რომ საქართველოში ექსპროპრიაციის შემთხვევების ყველაზე დიდი რაოდენობა სწორედ ასეთ პროექტებს უკავშირდება. 2016 წლის აპრილის მდგომარეობით, ქვეყანაში მიმდინარეობს საგზაო ინფრასტრუქტურის განვითარების 11 პროექტი და დაგეგმილია კიდევ 21 პროექტის განხორციელება²². ამ პროექტებს მთავრობა „განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროექტებად“ განიხილავს. ძალზე დიდია ალბათობა იმისა, რომ პროექტების ზეგავლენის ქვეშ მოექცევა კერძო საკუთრებაში არსებული მიწები, ანდა ტრადიციულ ან საერთო სარგებლობაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწები. იმისათვის, რომ თავიდან იქნეს აცილებული შესაძლო კონფლიქტები და დასული იყოს ადამიანის უფლებები, გადაუდებლად აუცილებელია:

1. კანონმდებლობით ნათლად განისაზღვროს „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების“ დადგენის კრიტერიუმები. ამასთან, „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების“ გამო ექსპროპრიაციაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესი უნდა იყოს მაქსიმალურად გამჭვირვალე და მონაწილეობითი; თავად გადაწყვეტილება კი, დასაბუთებული. გარდა ნათელი განმარტებებისა, გადაწყვეტილების მიღების პროცესს დაეხმარებოდა სპეციალური დამხმარე კითხვარის (ე.წ. checklist-ის) შემუშავება.

2. უნდა გადაისინჯოს „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ კანონით დადგენილი იმ საქმიანობების (პროექტების) ჩამონათვალი, რომელთა განხორციელებისას შეიძლება დადგეს ექსპროპრიაციის „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“. კერძოდ, ჩამონათვალიდან ამოღებულ უნდა იქნეს „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება“, ვინაიდან ეს არის კომერციული საქმიანობა; მისი მიზანი, უპირველეს ყოვლისა, მოგების მიღებაა და შეუძლებელია, პირდაპირ ემსახურობდეს საერთო საზოგადოებრივი კეთილდღეობის მიზნების მიღწევას. ამ საქმიანობის განხორციელებისას ექსპროპრიაციის „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“ შესაძლოა დადგეს მხოლოდ და მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევაში, გადაუდებელი აუცილებლობისას - მაშინ, როდესაც საქმიანობა ემსახურება საზოგადოებისთვის გარკვეული ნეგატიური შედეგების დადგომის თავიდან აცილებას ან ზიანის შემცირებას.

3. გადაიხედოს ექსპროპრიაციაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა იმგვარად, რომ გამოირიცხოს უსამართლო და მიკერძოებული გადაწყვეტილების მიღების ყველანაირი შესაძლებლობა. ეს განსაკუთრებით ეხება ექსპროპრიაციაზე გადაწყვეტილების მიღების პირველ ეტაპს, როდესაც ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებით დაინტერესებული მხარე შეიძლება ამავდროულად აღმოჩნდეს ექსპროპრიაციის აუცილებლობაზე გადაწყვეტილების მიმღები ორგანო (ან მონაწილეობდეს გადაწყვეტილების მიღებაში).

4. კანონმდებლობით, ნათლად განისაზღვროს, რომ ექსპროპრიაცია მაქსიმალურად უნდა იქნეს თავიდან აცილებული (მათ შორის, პროექტის დაგეგმვის ადრეულ ეტაპზე რეალური, განხორციელებადი ალტერნატივების დეტალური შესწავლისა და პროექტის ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ მოსახლეობასთან კონსულტაციის გზით) და გამოყენებული უნდა იყოს როგორც უკიდურესი ზომა, როდესაც სხვა საშუალებები ამონურულია.

5. საქართველოში მიწის აღრიცხვის პროცესი და საჯარო რეესტრში უფლებების რეგისტრაცია კიდევ არაერთი წელი გაგრძელდება. მნიშვნელოვანია, რომ ამ პროცესის დასრულებამდე, განვითარების პროექტების განხორციელებისას, არ იქნეს შელახული იმ მიწის მესაკუთრებისა და მოსარგებლეების უფლებები, რომლებსაც აქვთ ლეგიტიმური უფლებები მიწაზე, მაგრამ არ აქვთ ეს უფლებები რეგისტრირებული საჯარო რეესტრში. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ არ შეილახოს იმ მოსახლეობის უფლებები და ინტერესები, რომლებიც სარგებლობენ საერთო სივრცით (მაგ., საძოვრებით, სათიბებით) და დამოკიდებული არიან მასზე. ამისათვის, კანონმდებლობაში შეტანილ უნდა იქნეს ცვლილებები, რათა ასეთმა მესაკუთრებმა და მოსარგებლეებმა, უფლებების დაკარგვის ან/და შეზღუდვის გამო, შეძლონ სამართლიანი კომპენსაციის მიღება. ამასთან, სავალდებულო უნდა იყოს მათ მიმართ ისეთივე პროცედურების გამოყენება, როგორც ეს მოხდებოდა იმ შემთხვევაში, თუ მათი უფლებები ფორმალურად იქნებოდა

²² საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 15 აპრილის #655 განკარგულება „საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სისტემაში შემავალი სუბიექტების მიერ განსახორციელებელი განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროექტების ნუსხის დამტკიცების შესახებ“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3262370>

ადიარებული, ანუ იქნებოდა რეგისტრირებული საჯარო რეესტრში.

6. დაიხვეწოს ექსპროპრიაციისას კომპენსაციის გაანგარიშების მეთოდოლოგია; მათ შორის, იმგვარად, რომ სრულად იქნეს კომპენსირებული მატერიალური და არამატერიალური ზიანი. ამ შემთხვევაშიც, პროცესს დაეხმარებოდა სპეციალური კითხვარის ან სახელმძღვანელოს შემუშავება.

7. ექსპროპრიაციის მთელი პროცესი, დანყებული პროექტის ინიცირებიდან და ექსპროპრიაციის აუცილებლობის დასაბუთებიდან, დამთავრებული პროექტის განხორციელებით და ექსპროპრიაციის პროცესის მონიტორინგით, უნდა იყოს გამჭვირვალე და მონაწილეობითი. ყველა ეტაპზე საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს პროექტით გამონჭეულ იძულებით განსახლებასთან დაკავშირებული სრული ინფორმაცია, მათ შორის, განსახლების გეგმები, საპროექტო დოკუმენტაცია, მთავრობას და პროექტის ინიციატორს შორის დადებული შეთანხმებები (ასეთის არსებობის შემთხვევაში), ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიში და სხვ.

8. შემუშავდეს და მიღებულ იქნეს კანონმდებლობა, რომელიც დაარეგულირებს არამართო ვინროდ, ექსპროპრიაციის პროცედურებს, არამედ, ზოგადად, უფრო ფართო - განვითარების პროექტებით გამონჭეული იძულებითი განსახლების საკითხებს. სხვა სიტყვებით, სამართლებრივად უნდა დარეგულირდეს არამართო მესაკუთრისთვის, გარკვეული კომპენსაციით, ქონების ჩამორთმევის საკითხი, არამედ ის ეტაპიც, როდესაც განვითარების პროექტის გამო, მესაკუთრე იძულებული ხდება, მოლაპარაკების საფუძველზე, გაყიდოს საკუთრება (არ აქვს მნიშვნელობა, ეს განპირობებული იქნება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებით“, თუ კომერციული პროექტით). ამ სფეროს - განვითარების პროექტებით გამონჭეული იძულებითი განსახლების - მარეგულირებელი კანონმდებლობა, ისევე როგორც საკითხის რეგულირებაზე პასუხისმგებელი ორგანო, საქართველოში დღეს არ არსებობს.

დანართი. ექსპროპრიაციის შესახებ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები

#	სამართლებრივი აქტის დასახელება	ექსპროპრიატორი	პროექტი, რომლისთვისაც განხორციელდა ექსპროპრიაცია	დაზარალებულთა რაოდენობა, ჩამორთმეული ქონება
1	საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წლის 20 მარტის #116 ბრძანებულება „ბათუმი-ქობულეთის საავტომობილო გზისა და გვირაბის მშენებლობის უზრუნველყოფის შესახებ“	აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრთა საბჭო	ბათუმი-ქობულეთის მონაკვეთზე საავტომობილო გზისა და გვირაბის მშენებლობა	არ არის დაკონკრეტებული
2	საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წლის 27 მაისის #263 ბრძანებულება „წმიდა სამების საკათედრო ტაძრის მშენებლობისათვის გამოყოფილი მიწის ნაკვეთის სრულიად საქართველოს სპარტიარქოსათვის გადაცემის და ამასთან დაკავშირებულ გადაუდებელ ღონისძიებათა შესახებ“	არ არის ნათელი	თბილისში, ელიას მთაზე წმიდა სამების საკათედრო ტაძრის მშენებლობა	2 ფიზიკური პირი საცხოვრებელი სახლები ²³
3	საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 30 ივლისის #455 ბრძანებულება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ქ. თბილისის მერიისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	ქალაქ თბილისის მერია	სააკადის მოედანსა და შარტავას ქ. #7-ში მდებარე შენობას შორის არსებული ტერიტორიის გამოყენება სატრანსპორტო საშუალებების პარკირებისათვის (შარტავას ქუჩა #7-ში მდებარე შენობაში ქ. თბილისის მერიის ადმინისტრაციისა განთავსებით გამოწვეული ტრანსპორტის მოძრაობის ინტენსივობის ზრდის პრობლემის მოსაგვარებლად)	1 ფიზიკური პირი მიწა
4	საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 17 ოქტომბრის #588 ბრძანებულება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება – საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი	თბილისი-სენაკი-ლესელიძის საავტომობილო გზის 27-43 კმ (ნატახტარი-ალაიანი) მონაკვეთის ჩქაროსნულ ავტომაგისტრალად რეკონსტრუქცია-მოდერნიზაცია (მშენებლობა)	1 ფიზიკური პირი მიწა, მშენებარე საცხოვრებელი სახლი, მრავალწლიანი ნარგავები და სხვა უძრავი ქონება
5	საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 9 დეკემბრის #917 ბრძანებულება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროსათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო	სამცხე-ჯავახეთის საავტომობილო გზის რეაბილიტაციის პროექტი	4 ფიზიკური პირი მიწა, მრავალწლიანი ნარგავები, სხვა უძრავი ქონება
6	საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 14 დეკემბრის #921 ბრძანებულება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ქ. ბათუმის მერიისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	ქალაქ ბათუმის მერია	ქ. ბათუმში შერიფ ხიმშიაშვილის ქუჩაზე გამავალი საავტომობილო გზის მშენებლობა	102 ფიზიკური პირი მიწა, შენობა-ნაგებობები და მრავალწლიანი ნარგავები
7	საქართველოს პრეზიდენტის 2010 წლის 15 იანვრის #28 ბრძანებულება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ქ. ბათუმის მერიისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	ქალაქ ბათუმის მერია	ქ. ბათუმში შერიფ ხიმშიაშვილის ქუჩაზე გამავალი საავტომობილო გზის მშენებლობა	74 ფიზიკური პირი მიწა, შენობა-ნაგებობები და მრავალწლიანი ნარგავები

²³ როგორც ბრძანებულებიდან ჩანს, პროექტის ზეგავლენის ქვეშ მოექცა, ასევე, 98-ე საშუალო სკოლის, მოსწავლე ახალგაზრდობის ცენტრისა და საბავშვო ბაგა-ბაღის შენობები და რადიოლოკაციური ანთა.

#	სამართლებრივი აქტის დასახელება	ექსპროპრიატორი	პროექტი, რომლისთვისაც განხორციელდა ექსპროპრიაცია	დაზარალებულთა რაოდენობა, ჩამორთმეული ქონება
8	საქართველოს პრეზიდენტის 2010 წლის 22 იანვრის #45 ბრძანებულება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ქ. ბათუმის მერიისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 14 დეკემბრის #921 ბრძანებულებაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“	ქალაქ ბათუმის მერია	ქ. ბათუმში შერიდ ხიმშიაშვილის ქუჩაზე გამავალი საავტომობილო გზის მშენებლობა	16 ფიზიკური პირი მინა, შენობა-ნაგებობები და მრავალწლიანი ნარგავები
9	საქართველოს პრეზიდენტის 2010 წლის 26 აპრილის #253 ბრძანებულება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ქ. ბათუმის მერიისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	ქალაქ ბათუმის მერია	ქ. ბათუმში შერიდ ხიმშიაშვილის ქუჩაზე გამავალი საავტომობილო გზის მშენებლობა	80 ფიზიკური პირი მინა, შენობა-ნაგებობები და მრავალწლიანი ნარგავები
10	საქართველოს პრეზიდენტის 2010 წლის 24 სექტემბრის #778 ბრძანებულება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ქ. ბათუმის მერიისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	ქალაქ ბათუმის მერია	ქ. ბათუმში აღმაშენებლის ქუჩისა და აეროპორტის გზატკეცილს შორის არსებულ ნაწილში ბაგრატიონის ქუჩაზე გამავალი საავტომობილო გზის გაგრძელება-გაფართოების მშენებლობა	12 ფიზიკური პირი 1 იურიდიული პირი მინა და მრავალწლიანი ნარგავები
11	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2010 წლის 6 დეკემბრის #1-1/1910 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის შპს „საქართველოს რკინიგზისათვის“ ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	შპს „საქართველოს რკინიგზა“	თბილისის შემოვლითი რკინიგზის მშენებლობის პროექტი	150 ფიზიკური პირი მინა, ნაგებობები, მრავალწლიანი ნარგავები
12	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2010 წლის 6 დეკემბრის #1-1/1901 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	ყარსი-ახალქალაქის რკინიგზის მაგისტრალის მშენებლობის პროექტი	2 ფიზიკური პირი მინა
13	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 18 იანვრის #1-1/38 ბრძანება ²⁴	შპს „საქართველოს რკინიგზა“	თბილისის შემოვლითი რკინიგზის მშენებლობის პროექტი	41 ფიზიკური პირი მინა, ნაგებობები, მრავალწლიანი ნარგავები
14	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 28 თებერვლის #1-1/309 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ქალაქ ბათუმის მერიისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	ქალაქ ბათუმის მერია	ქ. ბათუმში საავტომობილო გზის გაგრძელება-გაფართოების მშენებლობის პროექტი	უცნობია - ბრძანებაში არ არის ჩამოთვლილი არც პირები და არც საკუთრება; ბრძანებას არ აქვს დანართი. სავარაუდოდ, 2 ან 2-ზე მეტი ფიზიკური და 1 ან ერთზე მეტი იურიდიული პირი ²⁵

²⁴ აქტი არ არის გამოქვეყნებული „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ ვებ-გვერდზე, მაგრამ აქტი მოხსენიებულია შპს „საქართველოს რკინიგზის“ მიერ 2011 წ. 28 იანვარს გაზეთში „24 საათი“ გამოქვეყნებულ განცხადებაში სათაურით: „განცხადება ქვეყნდება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტისა და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 18 იანვრის #1-1/38 ბრძანების საფუძველზე“. ამ განცხადების დანართშია ჩამოთვლილი მესაკუთრეები და სავარაუდო საექსპროპრიაციო ქონება.

²⁵ ამ ვარაუდის შესაძლებლობას იძლევა ბათუმის მერიის მიერ თავის ვებ-გვერდზე გამოქვეყნებული 2011 წ. 10 ივნისით დათარიღებული შემდეგი დოკუმენტი. იხ. <http://batumi.ge/ge/index.php?page=shownews&id=870>

#	სამართლებრივი აქტის დასახელება	ექსპროპრიატორი	პროექტი, რომლისთვისაც განხორციელდა ექსპროპრიაცია	დაზარალებულთა რაოდენობა, ჩამორთმეული ქონება
15	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 1 მარტის #1-1/327 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის შპს „საქართველოს რკინიგზისათვის“ ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	შპს „საქართველოს რკინიგზა“	თბილისის შემოვლითი რკინიგზის მშენებლობის პროექტი	უცნობია - ბრძანებაში არ არის ჩამოთვლილი არც პირები და არც საკუთრება; ბრძანებას არ აქვს დანართი 68 ფიზიკური პირი, მიწა, ნაგებობები, მრავალწლიანი ნარგავები ²⁶
16	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 1 მარტის #1-1/323 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	ყარსი-ახალქალაქის რკინიგზის მაგისტრალის მშენებლობის პროექტი	1 ფიზიკური პირი მიწა
17	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 20 მაისის #1-1/769 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ქალაქ ბათუმის მერიისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	ქალაქ ბათუმის მერია	ქ. ბათუმში საავტომობილო გზის გაგრძელება-გაფართოების მშენებლობის პროექტი	70 ფიზიკური პირი 3 იურიდიული პირი მიწა და შენობა-ნაგებობები
18	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 15 ივნისის #1-1/928 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის შპს „საქართველოს რკინიგზისათვის“ ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	შპს „საქართველოს რკინიგზა“	თბილისის შემოვლითი რკინიგზის მშენებლობის პროექტი	უცნობია - ბრძანებაში არ არის ჩამოთვლილი არც პირები და არც საკუთრება; ბრძანებას არ აქვს დანართი
19	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 21 ივნისის #1-1/1035 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის შპს „საქართველოს რკინიგზისათვის“ ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	შპს „საქართველოს რკინიგზა“	თბილისის შემოვლითი რკინიგზის მშენებლობის პროექტი	უცნობია - ბრძანებაში არ არის ჩამოთვლილი არც პირები და არც საკუთრება; ბრძანებას არ აქვს დანართი
20	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 22 სექტემბრის #1-1/1849 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსათვის, ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	ყარსი-ახალქალაქის რკინიგზის მაგისტრალის მშენებლობის პროექტი	1 ფიზიკური პირი მიწა

²⁶ მართალია აქტი გამოქვეყნებულია „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ ვებ-გვერდზე, მაგრამ არ არის გამოქვეყნებული დანართი. მესაკუთრეთა და სავარაუდო საექსპროპრიაციო ქონების იდენტიფიცირების საშუალებას იძლევა შპს „საქართველოს რკინიგზის“ მიერ 2011 წ. 3 მარტს გაზეთში „24 საათი“ გამოქვეყნებული განცხადება სათაურით: „განცხადება ქვეყნდება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტისა და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 01 მარტის #1-1/327 ბრძანების საფუძველზე“ და ამ განცხადების დანართი, სადაც ჩამოთვლილია მესაკუთრეები და სავარაუდო საექსპროპრიაციო ქონება.

#	სამართლებრივი აქტის დასახელება	ექსპროპრიატორი	პროექტი, რომლისთვისაც განხორციელდა ექსპროპრიაცია	დაზარალებულთა რაოდენობა, ჩამორთმეული ქონება
21	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2012 წლის 23 იანვრის #1-1/194 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	ყარსი-ახალქალაქის რკინიგზის მაგისტრალის მშენებლობის პროექტი	1 ფიზიკური პირი მიწა
22	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2012 წლის 15 ივნისის #1-1/1330 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ“	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	ყარსი-ახალქალაქის რკინიგზის მაგისტრალის მშენებლობის პროექტი	14 ფიზიკური პირი მიწა
23	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2015 წლის 17 თებერვლის #1-1/58 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების - საავტომობილო გზების დეპარტამენტისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების თაობაზე“	საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი (რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება)	(1) აჭარის შემოვლითი გზის განვითარების პროექტი (2) სამტრედია-გრიგოლეთის საავტომობილო გზის პროექტი	(1) 5 ფიზიკური პირი მიწა და შენობა-ნაგებობა (2) 2 ფიზიკური პირი მიწა
24	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2015 წლის 12 მარტის #1-1/98 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების თაობაზე“	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	ყარსი-ახალქალაქის რკინიგზის მაგისტრალის მშენებლობის პროექტი (მაღალი ძაბვის ელექტროგადამცემი ხაზის ბოძის განთავსება)	1 ფიზიკური პირი მიწა
25	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2015 წლის 4 მაისის #1-1/173 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების - საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების თაობაზე“	საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი	ქობულეთის შემოვლითი გზის განვითარების პროექტი	8 ფიზიკური პირი მიწა და შენობა-ნაგებობები
26	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2015 წლის 5 მაისის #1-1/177 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის შპს „აჭარ ენერჯი-2007“-ი სათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების თაობაზე“	შპს „აჭარ ენერჯი-2007“	ბათუმი (ანგისა)-ახალციხის საავტომობილო გზის მე-13-მე-14 კილომეტრის რეკონსტრუქცია, ჰიდროელექტროსადგურის პროექტის საჭიროებისთვის	4 ფიზიკური პირი მიწა

#	სამართლებრივი აქტის დასახელება	ექსპროპრიატორი	პროექტი, რომლისთვისაც განხორციელდა ექსპროპრიაცია	დაზარალებულთა რაოდენობა, ჩამორთმეული ქონება
27	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2015 წლის 17 ივლისის #1-1/303 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების – საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების თაობაზე“	საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი	(1) ქ. ქუთაისის ნიკვას ქუჩისა და ქუთაისის შემოვლითი ავტომაგისტრალის გვერდით კვანძთან შემაერთებული გზის რეკონსტრუქცია-მოდერნიზაციის პროექტი; (2) E-60 ავტომაგისტრალის სამტრედია-გრიგოლეთის მონაკვეთის კმ42+000-კმ51+570 (ლოტი IV) მშენებლობის პროექტი; (3) შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ბეჩო-ტურბაზა „შიხრას“ საავტომობილო გზის კმ1-კმ7 მონაკვეთის სარეაბილიტაციო სამუშაოების პროექტი; (4) აჭარის შემოვლითი გზის განვითარების პროექტი (ქობულეთის შემოვლითი გზის კმ.12+400-კმ31+259 მონაკვეთის მშენებლობა); (5) მესტიის აეროდრომის პროექტი.	(1) 2 ფიზიკური პირი მინა, ნარგავები, შენობა-ნაგებობა (2) 2 ფიზიკური პირი მინა და ერთნაირი კულტურა (3 & 5) 4 ფიზიკური პირი მინა, ნარგავები, შენობა-ნაგებობა (4) 13 ფიზიკური პირი მინა, ნარგავები, შენობა-ნაგებობა
28	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2015 წლის 18 აგვისტოს #1-1/352 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების თაობაზე“	საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი	(1) ქ. ქუთაისის ნიკვას ქუჩისა და ქუთაისის შემოვლითი ავტომაგისტრალის გვერდით კვანძთან შემაერთებული გზის რეკონსტრუქცია-მოდერნიზაციის პროექტი; (2) ბესტაფონი-ქუთაისი-სამტრედიის საავტომობილო გზის ქუთაისის ახალი შემოსავლელი საავტომობილო გზის მონაკვეთის მშენებლობის პროექტი; (3) E-60 ჩქაროსნული საავტომობილო გზის სამტრედია-გრიგოლეთის მონაკვეთის კმ42+000-კმ51+570 (ლოტი IV) მშენებლობის პროექტი.	(1) 1 ფიზიკური პირი მინა (2) 3 ფიზიკური პირი მინა (3) 2 ფიზიკური პირი მინა, ნარგავები, შენობა-ნაგებობები
29	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2015 წლის 26 ნოემბრის #1-1/506 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების – საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების თაობაზე“	საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი	E-60 ჩქაროსნული საავტომობილო გზის სამტრედია-გრიგოლეთის მონაკვეთის კმ42+000-კმ51+570 (ლოტი IV) მშენებლობა	28 ფიზიკური პირი მინა და შენობა-ნაგებობები
30	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2015 წლის 31 დეკემბრის #1-1/557 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის სსიპ „საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი“ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი“	სსიპ „საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი“ (საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი)	თბილისი - რუსთავის ავტომაგისტრალის რეკონსტრუქცია-მოდერნიზაციის პროექტი	7 ფიზიკური პირი 1 იურიდიული პირი მინა

#	სამართლებრივი აქტის დასახელება	ექსპროპრიატორი	პროექტი, რომლისთვისაც განხორციელდა ექსპროპრიაცია	დაზარალებულთა რაოდენობა, ჩამორთმეული ქონება
31	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2016 წლის 29 თებერვლის # 1-1/95 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების - საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების თაობაზე“	საავტომობილო გზების დეპარტამენტი	ქობულეთის შემოვლითი გზის კმ12+400-კმ31+259 მონაკვეთის მშენებლობა	2 ფიზიკური პირი მიწა, ნარგავები, შენობა-ნაგებობები
32	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2016 წლის 28 აპრილის # 1-1/250 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების თაობაზე“	შპს „ინფრასტრუქტურის განვითარების კომპანია“	ქ. ჭიათურაში ოთხი რევერსიული გონდოლებიანი საბაგირო გზის პროექტი	1 ფიზიკური პირი მიწა
33	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2016 წლის 3 მაისის #1-1/257 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების - საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების თაობაზე“	საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი	E-60 ავტომაგისტრალის განახლებისა და რეკონსტრუქციის პროექტი, სოფ. ღვანკითისა და მიმდებარე დასახლებების ჩქაროსნულ ავტომაგისტრალთან დამაკავშირებელი ადგილობრივი დანიშნულების საავტომობილო გზის მშენებლობა.	1 ფიზიკური პირი მიწა
34	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2016 წლის 9 ივნისის # 1-1/309 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების თაობაზე“	საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი	E-60 ჩქაროსნული საავტომობილო გზის სამტრედია-გრიგოლეთის მონაკვეთის (ლოტი მე-2 კმ11+500. 30+000) მშენებლობა	1 ფიზიკური პირი მიწა და შენობა-ნაგებობა
35	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2016 წლის 1 ივლისის #1-1/368 ბრძანება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების - საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების თაობაზე“	საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი	აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის ქობულეთის შემოვლითი გზის (კმ.12+400-კმ31+259) მონაკვეთის მშენებლობა	1 ფიზიკური პირი მიწა და შენობა-ნაგებობა

ს ა რ ჩ ე ვ ი

შესავალი	2
1. ექსპროპრიაცია და მასთან დაკავშირებული სირთულეები	3
2. ექსპროპრიაცია საქართველოს კანონმდებლობაში.....	5
2.1 „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“	5
2.2 ექსპროპრიაციის პროცედურა.....	7
2.3 ექსპროპრიაციის შემთხვევების მიმოხილვა	11
3. საქართველოში მოქმედი ექსპროპრიაციის მარეგულირებელი კანონმდებლობის შესაბამისობა FAO-ს სახელმძღვანელო მითითებებთან	15
3.1 „საზოგადოებრივი საჭიროების“ დასაბუთება	16
3.2 შეზღუდვები საექსპროპრიაციო მიწის ოდენობასა და სახეზე	16
3.3 ექსპროპრიაციის პროცესი.....	17
3.4 კომპენსაცია.....	18
3.5 რეაბილიტაცია და განსახლება	20
3.6 FAO-ს სახელმძღვანელო მითითებებთან შესაბამისობა: შეჯამება	21
დასკვნა და რეკომენდაციები.....	23
დანართი. ექსპროპრიაციის შესახებ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები	25



ეს საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი გამოიცა მწვანე ალტერნატივას პროექტის „მინის მმართველობის გაუმჯობესება საქართველოში მდგრადი სოფლის მეურნეობის ხელშესაწყობად“ ფარგლებში. პროექტი ხორციელდება ევროკავშირის ფინანსური დახმარებით.

ამ ნარკვევში გამოთქმული მოსაზრებები გამოხატავს მწვანე ალტერნატივას პოზიციას და არ შეიძლება განხილულ იქნეს ევროკავშირის შეხედულებათა ამსახველად.

© მწვანე ალტერნატივა, 2016

თბილისი, 0179,
ფალიაშვილის ქ.#27/29, II სართ.
ტელ: (995 32) 222 38 74; 229 27 73
ფაქსი: (995 32) 222 38 74
GREENALT@GREENALT.ORG
WWW.GREENALT.ORG