

## რა საფრთხეებს უქმნის ტრადიციულ მიწათსარგებლობას მთავრობის ახალი ინიციატივა?

### მწვანე ალტერნატივას პოზიცია

#### საჯარო რეესტრში დაურეგისტრირებელი მიწების სახელმწიფო საკუთრებაში რეგისტრაციასთან დაკავშირებული კანონპროექტის თაობაზე

15 თებერვალი, 2016

2015 წლის 16 დეკემბერს საქართველოს მთავრობამ საქართველოს პარლამენტს წარუდგინა კანონპროექტი „საჯარო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე<sup>1</sup>. კანონპროექტი, რომლის ავტორი საქართველოს იუსტიციის სამინისტროა, ითვალისწინებს, ადგილზე გადამოწმების გარეშე, ყველა იმ მიწის ნაკვეთის სახელმწიფო საკუთრებად რეგისტრირებას, რომლებიც საჯარო რეესტრში დაურეგისტრირებელი არ არის. სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ შეეძლება (მაგრამ არ იქნება ვალდებული) მოითხოვოს ასეთი მიწის ნაკვეთების განკარგვისა და სარგებლობაში გადაცემის აკრძალვა. თუ ერთი წლის ვადაში დაინტერესებული პირები (მაგალითად, პირები, რომლებიც შესაძლოა, ტრადიციულად, თაობათა განმავლობაში ფლობდნენ მიწას) ვერ მოახერხებენ მიწის რეგისტრაციას, ქონების ეროვნულ სააგენტოს ენიჭება უფლებამოსილება გაასხვისოს მიწა. პირი, რომელიც დოკუმენტურად ვერ დაასაბუთებს, რომ კანონიერი მესაკუთრეა, მიწას დაკარგავს. თუ ქონების ეროვნული სააგენტო არ მოითხოვს მიწის ნაკვეთების განკარგვისა და სარგებლობაში გადაცემის აკრძალვას, მაშინ სააგენტოს სახელმწიფოს საკუთრებაში რეგისტრაციის მომენტიდანვე შეეძლება განკარგოს მიწა, მისი სურვილისამებრ.

არაერთმა ორგანიზაციამ და ექსპერტმა, ასევე, საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა და საქართველოს სახალხო დამცველმა გამოხატეს თავისი უარყოფითი პოზიცია აღნიშნული კანონპროექტის მიმართ. არ შეიძლება არ დავეთანხმეთ მათ განცხადებებში გამოთქმულ საფრთხეებს, რომელიც კანონპროექტის მიღებას შესაძლოა მოჰყვეს. მართლაც, ძალზე დიდია იმის ალბათობა, რომ კანონპროექტით გათვალისწინებულ ვადაში - ერთი წელიწადში, იმ პირებმა, რომლებიც ფაქტობრივად ფლობენ მიწის ნაკვეთებს (მათ შორისაა სოფლის მცხოვრებთა საკუთარი ეზო-კარმიდამო) ვერ მოახერხონ საჯარო რეესტრში საკუთრების რეგისტრაცია, ან არსებული ფაქტობრივი მონაცემების უზუსტობის გამო (ძველი საკომლო წიგნები, მიწის ნაკვეთების გადაფარვა და სხვ.) შეფერხდეს რეგისტრაცია და ზიანი მიადგეს მათ ინტერესებს. თავად რეგისტრაციაც გარკვეულ ფინანსურ ხარჯებთან და ბიუროკრატისთანაა დაკავშირებული. შედეგად, კანონპროექტის მიღებით, სერიოზული საფრთხის ქვეშ დადგება საქართველოში მიწის საკუთრებისა და მიწით სარგებლობის უფლების რეალიზაციის შესაძლებლობები.

<sup>1</sup> კანონპროექტი ხელმისაწვდომია საქართველოს პარლამენტის ვებ-გვერდზე:  
<http://parliament.ge/ge/law/11140/28083>

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ჩვენი აზრით, არსებობს კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემური საკითხი, რომელიც მოქმედი კანონმდებლობით, სამწუხაროდ, არ რეგულირდება და რომელიც კიდევ უფრო გამწვავდება კანონპროექტის მიღების შემთხვევაში. საქმე ეხება ტრადიციულად კოლექტიურ, სათემო საკუთრებასა და სარგებლობაში არსებულ მიწებს.

სამწუხაროდ, საქართველოს კანონმდებლობა არ აღიარებს ტრადიციული საკუთრების ისეთ ფორმას, როგორცაა კოლექტიური, სათემო საკუთრება. დღემდე ხელისუფლების წარმომადგენლები, ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ ტრადიციული საკუთრების უფლების რეალიზაციის მცდელობას და საკუთარი ინტერესების დაცვას, „მიწების თვითნებურად მიტაცებას“ უწოდებენ.

სოფელი, თემი არ არის კერძო საკარმიდამო ნაკვეთების ართიმეტიკული ჯამი. ფაქტიურად, სოფლად მცხოვრები მოსახლეობა სარგებლობს მიწის იმ ფართობებით - სამოვრებით, სათიბებით, ტყით, სოფლის გზებითა და შეკრების ტრადიციული ადგილებით - რომლებიც ისტორიულად წარმოადგენენ სოფლის/თემის საერთო საკუთრებას, მაგრამ არ აქვთ უფლება დაირეგისტრირონ ეს მიწები საჯარო რეესტრში. ეს საკითხი განსაკუთრებით აქტუალურია მთიანი რეგიონებისთვის, სადაც ეზოებს და კერძო ნაკვეთებს ძალზე მცირე ფართობი უკავია, საერთო სარგებლობის მიწებთან შედარებით. „საჯარო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ კანონპროექტში საერთოდ იგნორირებულია მიწათსარგებლობის ეს ასპექტი.

საზოგადოებრივი საკუთრების/ინტერესების უფლებებელყოფის პრობლემის ძალზე მწვავე გამოვლინებები საქართველოს მთელმა მოსახლეობამ, ყოველმა ჩვენგანმა, საკუთარ თავზე გამოსცადა: თბილისსა და სხვა ქალაქებში საჯარო სივრცეების - გამწვანებული ტერიტორიების, სარეკრეაციო ზონების, ტროტუარების, სპორტული მოედნების პრივატიზება და იქ საზოგადოებისათვის საზიანო, მაგრამ კონკრეტული „ინვესტორისათვის“ მომგებიანი პროექტების განხორციელება. სოფლებისა და თემების ფაქტიურ სარგებლობაში მყოფი ფართობების - ტყეების, სამოვრების, სათიბების, სახნავ-სათესი სავარგულების, პირუტყვის გადასარეკი ტრასების, მდინარეების - პრივატიზებამ, ხანგრძლივადიანი იჯარითა და ლიცენზიებით გადაცემამ, სიმბოლურ ფასად გასხვისებამ, დაპირებული განვითარების ნაცვლად, ქვეყნისა და მოქალაქეების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა მნიშვნელოვნად გააუარესა.

ცალკეულ შემთხვევაში, ადგილობრივი მოსახლეობა და სამოქალაქო აქტივისტები, არსებული კანონმდებლობის პირობებშიც კი ახერხებდნენ სახელმწიფოსა და სახელმწიფოს ამოფარებული „ინვესტორების“ შეჩერებას (მაგალითად, სასტუმროს მშენებლობის შეჩერება ვაკის პარკში, სვანეთის სოფლების დატბორვისა და დაცლისგან დაცვა, გლდანის სპორტული მოედნისა და ბათუმის ბულვარის გადარჩენა და სხვ.). მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტის მიღება ამ შესაძლებლობასაც მოსპობს. მსგავსი პრობლემები დამახასიათებელია მსოფლიოს ბევრი, განსაკუთრებით კი, განვითარებადი ქვეყნისთვის: გარეშე პირების სურვილი, დაეუფლონ მკვიდრი მოსახლეობისა და თემების ტრადიციულ საკუთრებაში მყოფ მიწებს, მიიღეს კონფლიქტებს წარმოშობს. საერთაშორისო ორგანიზაციათა ბოლო მონაცემებით, მსოფლიოში მიწების 65 პროცენტს ფლობს მკვიდრი მოსახლეობა და თემები, მაგრამ მხოლოდ 10 პროცენტის შემთხვევაშია სამართლებრივად აღიარებული მათი საკუთრების უფლება. დანარჩენ მიწებს (55 პროცენტს) მთავრობები ფლობენ ან მართავენ. ბევრი ქვეყნის მთავრობა, საზოგადოებრივი საჭიროების ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების საბაბით, იყენებს მიწებს, რომლებსაც ისტორიულად ადგილობრივი თემები ფლობდნენ. სხვა შემთხვევებში, სათემო მიწებს საკუთრებაში ან ხანგრძლივადიანი იჯარით გადასცემენ კომპანიებს ბუნებრივი რესურსების მოსაპოვებლად, ან აგრარული და სხვა ეკონომიკური პროექტების განსახორციელებლად. როდესაც მთავრობები მთლიანად ან ნაწილობრივ ზღუდავენ მიწითა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის უფლებას (განსაკუთრებით ისეთ შემთხვევებში, როდესაც მთავრობები კორუმპირებულნი ან/და ძალაუფლებას ბოროტად იყენებენ), თემებს საკუთარი სახლებისა და არსებობის წყაროს გარეშე დარჩენა ემუქრებათ.

კანონპროექტის მიღების შემთხვევაში, მთავრობა გაიმარტივებს საქმეს და ადვილად შეძლებს „ინვესტორებისთვის“ ადგილობრივი მოსახლეობის ტრადიციულ საკუთრებასა და სარგებლობაში არსებული მიწების გადაცემას ისეთი საეჭვო პროექტების განსახორციელებლად, როგორცაა, მაგალითად, ხუდონ-ჰესი (გამოიწვევს ხაიმის თემის სოფლების დატბორვას), ფარი-ჰესი (გამოიწვევს ლატალის თემის დატბორვას) და

პანორამა-თბილისი და ა.შ. ადგილობრივი მოსახლეობისთვის მიწების წართმევის არაერთი მაგალითი გვაქვს ახლო წარსულშიც (მესტია, გონიო და სხვ.).

კანონპროექტი მთავრობის „მბრძანებლურ-ადმინისტრაციული“ („command and control“) პოლიტიკის მკაფიო გაგრძელებაა; მეტად სამწუხაროა, რომ ხელისუფლება არ ეძებს სხვა, თანამედროვე მიდგომების გამოყენების შესაძლებლობას, რომელიც თავიდან აგვაცილებს პოტენციურ ძლიერ კონფლიქტებს. ძალზე სამწუხაროა, ასევე, ისიც, რომ კანონპროექტი შემუშავდა და პარლამენტში განსახილველად წარდგენილ იქნა ყოველგვარი საჯარო განხილვებისა და საზოგადოების მონაწილეობის გარეშე. ეს მაშინ, როდესაც კანონპროექტი ეხება ისეთ რესურსზე საკუთრებისა და სარგებლობის უფლების რეგულირების საკითხს, რომელზეც საქართველოს მოსახლეობის დიდი ნაწილი სასიცოცხლოდაა დამოკიდებული (აღარაფერს ვამბობთ მიწის სოციალურ, კულტურულ, სულიერ და სხვა ფასეულობებზე).

კანონპროექტი ეწინააღმდეგება მის განმარტებით ბარათში მოცემულ მიზანს: ის არათუ სარგებელს მოუტანს საზოგადოებას და ხელს შეუწყობს ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდას, არამედ პირიქით, შეაფერხებს მას. საქმე ისაა, რომ მსხვილი საინვესტიციო პროექტები, როგორც წესი, არ მიმდინარეობენ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მონაწილეობის გარეშე. საფინანსო ინსტიტუტები კი, საქართველოს კანონმდებლობისგან განსხვავებით, აღიარებენ მიწაზე ტრადიციული საკუთრების უფლებას. ამის გამო, პროექტების განმახორციელებლებს უხდებათ ერთდროულად სხვადასხვა სტანდარტის შესაბამისად მოქმედება, რაც ხშირად გაუგებრობას და კონფლიქტებს წარმოშობს. არც თუ იშვიათად, საქართველოსა და საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების სოციალური და გარემოსდაცვითი სტანდარტების შეუსაბამობის გამო, დაზარალებული მოსახლეობა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციები იძულებული არიან საჩივრებით მიმართონ ბანკებს და მოითხოვონ პროექტების დაფინანსების შეჩერება.

კანონპროექტი ეწინააღმდეგება ბიომრავალფეროვნების კონვენციით და სხვა მრავალმხრივი საერთაშორისო ვალდებულებებით აღებულ ვალდებულებებს. კანონპროექტის მიღების შედეგად, ხელი შეეშლება 2014 წლის მაისში საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული 2014-2020 წლების საქართველოს ბიომრავალფეროვნების სტრატეგიითა და მოქმედებათა გეგმით განსაზღვრული მნიშვნელოვანი ქმედებების შესრულებას. გასათვალისწინებელია ასევე, რომ საქართველოს ბიომრავალფეროვნების სტრატეგიისა და მოქმედებათა გეგმის სრულფასოვანი შესრულება, ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებით აღებული ვალდებულების მნიშვნელოვანი პირობაა.

კანონპროექტი ასევე ეწინააღმდეგება საქართველოს პარლამენტის მიერ 2013 წლის დეკემბერში დამტკიცებულ „საქართველოს ეროვნულ სატყეო კონცეფციას“, სადაც აღნიშნულია, რომ უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს არაკომერციული მიზნით ტყეების ყველასთვის ხელმისაწვდომობა, მიუხედავად მათი მფლობელობის ფორმისა (სახელმწიფო, სათემო და სხვა); აღიარებულ და მხარდაჭერილ უნდა იქნეს ტყიან ტერიტორიებზე მოსახლე თემების იდენტურობა და კულტურა, აგრეთვე, ტყისსარგებლობისა და ტყის შენარჩუნების ტრადიციული ცოდნა. ტყის რესურსების გამოყენებით მიღებული სარგებელი სამართლიანად უნდა განაწილდეს ადგილობრივ, რეგიონულ და ეროვნულ მომხმარებლებს შორის.

კანონპროექტი ეწინააღმდეგება გაერო-ს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის (FAO) მსოფლიო სურსათის უსაფრთხოების კომიტეტის (Committee on World Food Security) მიერ 2012 წლის მაისში მიღებულ, მსოფლიოს 128 ქვეყნის მიერ მხარდაჭერილ სახელმძღვანელო დოკუმენტს - „ნებაყოფლობითი სახელმძღვანელო მითითებები ეროვნული სასურსათო უსაფრთხოების კონტექსტში მიწის, ტყისა და თევზის რესურსების საკუთრებისა და სარგებლობის საკითხების გონიერი სახელმწიფო მართვისთვის“ (Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security). დოკუმენტის თანახმად:

- სახელმწიფოებმა უნდა აღმოფხვრან და არ დაუშვან ნებისმიერი ფორმის დისკრიმინაცია მიწაზე საკუთრებასა და სარგებლობასთან დაკავშირებით, მათ შორის, დისკრიმინაციის ისეთი ფორმები, რომელიც დაკავშირებულია სამართლებრივი შესაძლებლობების არარსებობასთან, ეკონომიკურ რესურსებზე ხელმიუწვდომლობასთან და სხვ.

- სახელმწიფომ, საკუთრების უფლების აღიარებამდე და სარგებლობის უფლების მინიჭებამდე, უნდა დაადგინოს საკუთრებისა და სარგებლობის ყველა არსებული უფლება, როგორც აღრიცხული, ისე აღურიცხავი. ამ საკითხზე კონსულტაციების პროცესში აუცილებელია მკვიდრი მოსახლეობისა და იმ სხვა თემების ჩართვა, სადაც საკუთრებისა და სარგებლობის ტრადიციული სისტემებია გავრცელებული, ასევე, ნებისმიერი ადამიანის, ვინც შესაძლოა ამ პროცესის ზეგავლენის ქვეშ მოექცეს.
- სახელმწიფოები ვალდებული არიან, რომ სადაც შესაძლებელია, აღიარონ და დაიცვან სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ მიწებთან დაკავშირებული კოლექტიური სარგებლობისა და მართვის სისტემები. ასევე, სახელმწიფოებმა უნდა განიხილონ თავისი პოლიტიკის, სამართლებრივი ჩარჩოსა და ორგანიზაციული მოწყობის მოდიფიცირების საკითხი, რათა აღიარებულ იქნეს საკუთრებისა და სარგებლობის ის სისტემები, რომლებიც ფუნქციონირებენ მკვიდრ მოსახლეობასა და სხვა თემებში საკუთრებისა და სარგებლობის ტრადიციული სისტემებით.
- სახელმწიფოებმა ნათლად უნდა ჩამოყალიბონ და ფართოდ გავრცელონ ინფორმაცია მიწასთან დაკავშირებული პოლიტიკის, სამართლებრივი ჩარჩოსა და ორგანიზაციული მოწყობის ცვლილებებისა და შესაძლო შედეგების შესახებ.

ამრიგად, მიგვაჩნია, რომ პარლამენტმა არ უნდა დაუჭიროს მხარი წარმოდგენილი სახით კანონპროექტის მიღებას, ხოლო მთავრობამ გადასამუშავებლად უნდა გაიხმოს კანონპროექტი. დაინტერესებული საზოგადოების მონაწილეობით, ხელისუფლებამ უნდა უზრუნველყოს მიწათსარგებლობის ისეთი კანონმდებლობის (სამართლებრივი გარანტიების) ჩამოყალიბება, რომლითაც გამიჯნული იქნება ადგილობრივი თემების ტერიტორიები და დაცული იქნება მათი უფლებები. წინააღმდეგ შემთხვევაში, საქართველოს მოქალაქეები დგანან საფრთხის წინაშე, რომ მთავრობისა და „ინვესტორების“ კომერციული ინტერესების სასარგებლოდ, დაკარგავენ მიწასა და შემოსავლის წყაროს და საფრთხე შეექმნება მათი უფლებების რეალიზებას.