



USAID | **GEORGIA**
FROM THE AMERICAN PEOPLE



Governing for
Growth
in Georgia

მიწის რეგისტრაციის რეფორმის
საკანონმდებლო პლატფორმის ანგარიში:
დიალოგის პროცესი და შედეგები

REPORT OF THE LEGISLATIVE PLATFORM ON LAND REGISTRATION REFORM: SUMMARY OF DIALOGUE AND RESULTS

აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს პროექტი
„მმართველობა განვითარებისათვის“

31 მაისი 2016

ამ ანგარიშის მომზადება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის მიერ ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მეშვეობით გაწეული დახმარების შედეგად. მის შინაარსზე პასუხისმგებელია „დელოიტ კონსალტინგი“. დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები შეიძლება არ ემთხვეოდეს USAID-ის ან ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის პოზიციას.

მიწის რეგისტრაციის რეფორმის
საკანონმდებლო პლატფორმის ანგარიში:
დიალოგის პროცესი და შედეგები
**REPORT OF THE LEGISLATIVE PLATFORM
ON LAND REGISTRATION REFORM:
SUMMARY OF DIALOGUE AND RESULTS**

აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს პროექტი
„მმართველობა განვითარებისათვის“

კონტრაქტის ნომერი: AID-114-C-14-00007

„დელოიტ ქონსალტინგი“

აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტო | საქართველო

აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს საკონტრაქტო
ოფიცრის წარმომადგენელი: რევაზ ორმოცაძე

ავტორი(ები): ბიზნესისა და ეკონომიკის ცენტრი (BEC)

AUTHOR(S): BUSINESS AND ECONOMIC CENTRE (BEC)

მიწის რეგისტრაციის რეფორმა: 1500

LAND REGISTRATION REFORM: 1500

LANGUAGE: GEORGIAN

31 მაისი 2016

შენიშვნა:

ამ ანგარიშის მომზადება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის მიერ ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მეშვეობით გაწეული დახმარების შედეგად. მის შინაარსზე პასუხისმგებელია „დელოიტ ქონსალტინგი“. დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები შეიძლება არ ემთხვეოდეს USAID-ის ან ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის პოზიციას.

მონაცემები

რედაქტორი: თამარ ბუაძე, მრჩეველი საკანონმდებლო პოლიტიკის საკითხებში, G4G;
თამარ ქაფიანიძე, მრჩეველი საჯარო და კერძო სექტორებს შორის დიალოგის
საკითხებში, G4G

პროექტის კომპონენტი: მთავრობის შესაძლებლობათა გაძლიერების კომპონენტი

სფერო: მიწის რეგისტრაციის რეფორმა

საკვანძო სიტყვები: მიწის რეგისტრაცია, საკადასტრო მონაცემები, საკუთრების უფლება,
სისტემური რეგისტრაცია, სპორადული რეგისტრაცია

აბსტრაქტი

ანგარიში აერთიანებს USAID-ის "მმართველობა განვითარებისთვის" (G4G) პროექტის - „საჯარო და კერძო სექტორებს შორის დიალოგის პლატფორმის ჩამოყალიბება პარლამენტში“- ფარგლებში, მიწის რეგისტრაციის რეფორმის თაობაზე, ბიზნესისა და ეკონომიკის ცენტრის ორგანიზებით განხორციელებული აქტივობების, მათ შორის საჯარო და კერძო სექტორებს შორის დიალოგის პროცესისა და შედეგების შესახებ ინფორმაციას, საქართველოს მთავრობის მიერ ინიცირებული საკანონმდებლო ცვლილებების მიმართ ექსპერტთა და ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენელთა მიერ გამოთქმულ შენიშვნებსა და მოსაზრებებს, წარდგენილი რეკომენდაციების ხელისუფლების მიერ გათვალისწინების მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციას.

აკრონიმები

აშშ	ამერიკის შეერთებული შტატები
BEC	ბიზნესისა და ეკონომიკის ცენტრი
ISSET	საერთაშორისო ეკონომიკის სკოლა საქართველოში
GEA	საქართველოს დამსაქმებელთა ასოციაცია
GIZ	გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოება
GLIP	საქართველოს ადვოკატი დამოუკიდებელი პროფესიისთვის
GYLA	საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია
G4G	მმართველობა განვითარებისთვის
TIG	საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო
USAID	ამერიკის შეერთებული შტატების სააგენტო

სარჩევი

1. შესავალი.....	6
2. ექსპერტთა და ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენელთა პირველი სამუშაო შეხვედრა მიწის რეგისტრაციის რეფორმის თაობაზე	7
3. მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა რეგისტრაციის ახალ წესთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ცვლილებების განხილვა პარლამენტში	8
3.1 ექსპერტთა და ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენელთა შენიშვნები და მოსაზრებები	9
3.2 სამი შეთანხმებული პოზიცია.....	16
4. წამყვანი კომიტეტის დასკვნა.....	17
5. ექსპერტთა და ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენელთა მეორე სამუშაო შეხვედრა მიწის რეგისტრაციის რეფორმის თაობაზე	18
6. შენიშვნებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინების მდგომარეობა	19
დანართი 1	22
დანართი 2.....	30

1. შესავალი

წინამდებარე ანგარიში შემუშავდა USAID-ის "მმართველობა განვითარებისთვის" (G4G) პროექტის ფარგლებში - "საჯარო და კერძო სექტორებს შორის დიალოგის პლატფორმის ჩამოყალიბება პარლამენტში", რომელიც ბიზნესისა და ეკონომიკის ცენტრის (BEC) მიერ ხორციელდება, 2016 წლის პირველი აპრილიდან.

პროექტის ფარგლებში, BEC-ის მიერ, საქართველოს პარლამენტში შეიქმნა **მიწის რეგისტრაციის რეფორმის საკანონმდებლო პლატფორმა**, რომლის მიზანს წარმოადგენდა: „მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური რეგისტრაციისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“¹ კანონპროექტის თაობაზე კანონმდებელთა დიალოგი ინტერესთა ჯგუფებთან, ექსპერტებთან და საკითხით დაინტერესებულ პირებთან, დაგეგმილ ცვლილებათა შეფასება და კანონმდებელთა მიერ მაქსიმალურად ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღების ხელშეწყობა.

იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან შეთანხმებით, რომელიც განსახილველ კანონპროექტთან მიმართებაში წამყვან კომიტეტს წარმოადგენს, კომიტეტის სხდომაზე კანონპროექტის პირველი მოსმენით განხილვამდე, განისაზღვრა პლატფორმის საჭიროებები და აქტივობები; მათ შორის, მიმდინარე წლის 11 აპრილს, საქართველოს პარლამენტში დაიგეგმა **საჯარო დისკუსია თემაზე: “მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა რეგისტრაციის ახალი წესი: სისტემური რეგისტრაციები”**². დისკუსიის მიზანს წარმოადგენდა: პლატფორმის მონაწილე დეპუტატების მიერ, ექსპერტებთან და ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენლებთან ერთად, კანონპროექტის პოზიტიური მხარეების და სისტემური რეგისტრაციის სპეციფიკის განხილვა, ასევე, შემოთავაზებული ცვლილებების მიღების შემთხვევაში მოსალოდნელ უარყოფით შედეგებსა და შესაძლო რისკებზე მსჯელობა.

ექსპერტთა და ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენელთა მოსაზრებების ურთიერთგაზიარებისა და პოზიციების შეჯერების მიზნით, ბიზნესისა და ეკონომიკის ცენტრის ორგანიზებით, ჩატარდა **სამუშაო შეხვედრები**³; ხოლო, დეპუტატთა ინფორმირების უზრუნველსაყოფად, სამუშაო შეხვედრების შედეგებზე დაყრდნობით, BEC-ის მიერ მომზადდა შესაბამისი კვლევის ანგარიში **წინასაკომიტეტო განხილვისთვის** და **რეკომენდაციები მეორე საკომიტეტო მოსმენისთვის**, რომელიც თან ერთვის წინამდებარე ანგარიშს.

¹ <http://37.131.231.12/#law-drafting/11496>

² <http://www.bec.ge/ka/-about-us-/news/317-anonsi-sajaro-diskusia-mitsis-nakvethebe-uflebatha-registraciis-akhali-tsesi-sistemuri-registraciebi.html>

³ <http://www.bec.ge/ka/-about-us-/news/318-vorgshofi-themaze-mitsis-nakvethebe-uflebatha-registraciis-akhali-tsesi-sistemuri-registraciebi.html>; <http://www.bec.ge/en/about-us/news/322-egsperttha-da-interestha-jgufebis-tsarmomadgeneltha-samushao-shekhvedra-mitsis-registraciis-reformis-thaobaze.html>

2. ექსპერტთა და ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენელთა პირველი სამუშაო შეხვედრა მიწის რეგისტრაციის რეფორმის თაობაზე

8 აპრილს, 16:00-20:00 საათზე, ბიზნესისა და ეკონომიკის ცენტრის (BEC) ორგანიზებით გაიმართა სამუშაო შეხვედრა თემაზე - “მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა რეგისტრაციის ახალი წესი: სისტემური რეგისტრაციები”.

ღონისძიების მიზანს წარმოადგენდა: „მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური რეგისტრაციისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“ კანონპროექტის განხილვის მიზნით 11 აპრილს საქართველოს პარლამენტში დაგეგმილი საჯარო დისკუსიისთვის, ექსპერტების და ინტერესთა ჯგუფების მოსაზრებების ურთიერთგაზიარება, პოზიციების შეჯერება, საჯარო დისკუსიისთვის მომხსენებლების, მოხსენებათა ძირითადი შინაარსის და თანმიმდევრობის განსაზღვრა.

შეხვედრას ესწრებოდნენ სხვადასხვა პროფილის საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების 16 წარმომადგენელი, მათ შორის: მსოფლიო ბანკი, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), USAID-ის “მმართველობა განვითარებისთვის” (G4G), საქართველოს ფერმერთა ასოციაცია, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო (TIG), გადასახადის გადამხდელთა კავშირი, მიწისა და უძრავი ქონების პროფესიონალთა ასოციაცია, საქართველოს ადვოკატები დამოუკიდებელი პროფესიისთვის (GLIP), საქართველოს განვითარების ფონდი და “ევროპა საქართველოსთვის”.

შეხვედრას მონაწილეებმა განიხილეს: 11 აპრილს დაგეგმილი საჯარო დისკუსიის ფორმატი; კანონპროექტის შემუშავების პრეისტორია, კანონპროექტის მიღების მიზნები და მოსალოდნელი შედეგები; რეგისტრაციის სისტემური მიდგომის უპირატესობები; სპორადული რეგისტრაციის უარყოფითი მხარეები; კანონპროექტის ხარვეზები პრინციპების დონეზე და კანონპროექტის დახვეწის კუთხით კანონმდებლებისათვის შესატავაზებელი რეკომენდაციები.

ინტერესთა ჯგუფები შეთანხმდნენ საჯარო დისკუსიისას კონსტრუქციულ მიდგომაზე; შეჯერდა რეკომენდაციები; **შემუშავდა 11 აპრილს დაგეგმილი საჯარო დისკუსიის დღის წესრიგი და პრესრელიზი**; განისაზღვრა დისკუსიის პირველი პანელის მომხსენებლები და მათი მოხსენებების ძირითადი შინაარსი. მომხსენებლებმა გაინაწილეს სასაუბრო თემატიკა.

სამუშაო შეხვედრაზე დაყრდნობით, BEC-ის მიერ **მომზადდა კვლევის ანგარიში წინასაკომიტეტო განხილვისთვის**⁴, დეპუტატთა ინფორმირების უზრუნველსაყოფად, რომელიც 9 აპრილს ელექტრონულად დაეგზავნა მიწის რეგისტრაციის რეფორმის

⁴ დანართი 1- “კვლევა წინასაკომიტეტო განხილვისთვის: მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური რეგისტრაციისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ კანონპროექტის თაობაზე”, 9 აპრილი, 2016

საკანონმდებლო პლატფორმის ყველა დეპუტატს და პარლამენტის აპარატის თანამშრომელს.

ლონისძიების პრესრელიზი განთავსდა საქართველოს პარლამენტის ვებ-გვერდზე⁵. ლონისძიება ასევე დაანონსდა ტელეკომპანია “რუსთავი2”⁶-ის და საინფორმაციო სააგენტო “ინტერპრესნიუსი”-ს მიერ.

3. მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა რეგისტრაციის ახალ წესთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ცვლილებების განხილვა პარლამენტში

11 აპრილს, იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის და ბიზნესისა და ეკონომიკის ცენტრის (BEC) ორგანიზებით, საქართველოს პარლამენტში გაიმართა საჯარო დისკუსია კანონპროექტზე: „მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური რეგისტრაციისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“.

ლონისძიების მიზანს წარმოადგენდა კანონმდებელთა დიალოგი ინტერესთა ჯგუფებთან, ექსპერტებთან თუ, საკითხით დაინტერესებულ სხვა პირებთან, დაგეგმილ ცვლილებათა შეფასება და კანონმდებელთა მიერ მაქსიმალურად ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღების ხელშეწყობა, მათ შორის - სპორადული რეგისტრაციის ხარვეზების და სისტემური მიდგომის უპირატესობების განხილვა, რის გამოც ხელისუფლება მივიდა სისტემური მიდგომის გამოცდის და დანერგვის საჭიროებამდე, რაზეც 2015 წლის შემოდგომაზე, იუსტიციის მინისტრის მიერ დამტკიცებული სტრატეგია და წარმოდგენილი კანონპროექტი მეტყველებს.

ლონისძიებას სხვადასხვა სექტორის 40-მდე წარმომადგენელი დაესწრო. შეხვედრას უძღვებოდა BEC-ის აღმასრულებელი დირექტორი ნათია კაციაშვილი.

შეხვედრაზე მოწვეულ დეპუტატებს განხილვის დაწყებამდე დაურიგდათ ბიზნესისა და ეკონომიკის ცენტრის მიერ მომზადებული კვლევის ანგარიში - “დეპუტატის საინფორმაციო ბარათი”⁷, რომელიც აერთიანებს: პრობლემის მიმოხილვას, საკითხის პრეისტორიას, მათ შორის მნიშვნელოვან ამონარიდებს “მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური რეგისტრაციის სამართლებრივი სტატეგია”⁸, მოსაზრებებს განსახილველ კანონპროექტთან დაკავშირებით; შემოთავაზებული ცვლილებების პოზიტიურ მხარეებს, ასევე შემოთავაზებული პოლიტიკის მიმართ დასასმელ შეკითხვებს.

განხილვაში მონაწილეობდნენ: იურიდიულ საკითხთა, დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის, ადამიანის უფლებათა დაცვისა ფდა სამოქალაქო ინტეგრაციის, აგრარულ საკითხთა, გარემოს დაცვის და საფინანსო-საბიუჯეტო

⁵ <http://www.parliament.ge/uploads/other/45/45042.pdf>

⁶ <http://rustavi2.com/ka/news/43991>

⁷ <http://www.bec.ge/ka/research/standard-notes-/321-sainformacio-barathi-mitsis-nakvethebe-uflebatha-sistemuri-registraciisa-da-sakadastro-monacemebis-srulyofis-shesakheb-kanonproectis-thaobaze.html>

⁸ https://drive.google.com/file/d/0B-IGg_EbvUOwQ18yeXZUc1ILVVE/view

კომიტეტების თავმჯდომარეები, მოადგილეები და წევრი დეპუტატები: ვახტანგ ხმალაძე, გელა სამხარაული, გია ჟორჟოლიანი, ვიქტორ ჯაფარიძე, ზურაბ ტყემალაძე, პაატა კიკნაველიძე, გელა გელაშვილი, გიორგი ვაშაძე, ზაქარია ქუცნაშვილი, შალვა შავგულიძე და ზურაბ ჯაფარიძე. საჯარო დისკუსიას ასევე ესწრებოდნენ კომიტეტების აპარატის თანამშრომლები.

ინტერესთა ჯგუფებიდან მოხსენებები წარმოადგინეს და დისკუსიაში მონაწილეობდნენ: მსოფლიო ბანკის, USAID-ის “მმართველობა განვითარებისთვის” (G4G), ევროკავშირის პროექტის “კერძო და ადმინისტრაციულ სამართლის სისტემის განვითარების ხელშეწყობა საქართველოში” (EU/GIZ), საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს (TIG), საქართველოს ადვოკატები დამოუკიდებელი პროფესიისთვის (GLIP), ასევე ბიზნესისა და ეკონომიკის ცენტრის წარმომადგენლები, მკვლევარები და ექსპერტები.

საჯარო დისკუსიაში მონაწილეობდნენ ასევე, აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები, მათ შორის: სოფლის მეურნეობის მინისტრის მოადგილე დავით გალეგაშვილი; საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს თავმჯდომარე პაპუნა უგრეხელიძე და იურიდიული დეპარტამენტის ადმინისტრაციული წარმოების სამსახურის უფროსი ვახტანგ ბოხაშვილი; ასევე: საქართველოს მთავრობის ეკონომიკური საბჭოს, საქართველოს სახალხო დამცველის, ქ. თელავის საკრებულოს, საქართველოს ფერმერთა ასოციაციის და საქართველოს მეზაღეთა ასოციაციის წარმომადგენლები.

შეხვედრა საკმაოდ დინამიურად წარიმართა და დაახლოებით **5 საათს გაგრძელდა.** მხარეებმა ვრცლად ისაუბრეს როგორც არსებული კანონპროექტის პოზიტიურ მხარეებზე და სისტემური რეგისტრაციის სპეციფიკაზე, ასევე შემოთავაზებული ცვლილებების მიღების შემთხვევაში მოსალოდნელ უარყოფით შედეგებსა და შესაძლო რისკებზე.

როგორც იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარემ ვახტანგ ხმალაძემ საჯარო დისკუსიის დასაწყისში განმარტა: „ყველა ასეთ პრობლემურ საკითხზე, სადაც ბევრი სხვადასხვა ინტერესია ჩადებული, მსგავს რეჟიმში, სამუშაო შეხვედრების ფორმატში, მოგვიწევს მუშაობის გაგრძელება, რისი გამოცდილებაც უკვე გვაქვს, რათა მოვისმინოთ კანონპროექტის მისამართით არსებული კითხვები და თუ არსებობს ხარვეზები, მეორე მოსმენისთვის ეს ხარვეზები გამოსწორდეს, რომ უფრო სწორი გადაწყვეტილება იქნას მიღებული“.

3.1 ექსპერტთა და ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენელთა შენიშვნები და მოსაზრებები

ბიზნესისა და ეკონომიკის ცენტრის წარმომადგენლის ნათია კაციაშვილის განმარტებით, აღნიშნული კანონპროექტი გვთავაზობს რეგისტრაციის ახალ წესს - ეს არის სისტემური რეგისტრაცია, რომელიც გავრცელდება მხოლოდ საპილოტე არეალში - წინასწარ შერჩეულ 12 დასახლებულ პუნქტში, ხოლო ქვეყნის დანარჩენ ტერიტორიაზე კანონპროექტის თანახმად მოქმედი მეორე წესი იქნება დღეს არსებული სპორადული რეგისტრაცია, რომელთა ნაწილი განხორციელდება გარკვეული შეღავათებით და გამარტივებული პროცედურებით, რაც, რა თქმა უნდა, პოზიტიური ცვლილებაა მოსახლეობისთვის; თუმცა, ექსპერტები პრობლემას ხედავენ არა სახელმწიფოს მხრიდან არსებული პროცედურების გამარტივებასა და ბიუჯეტიდან დაფინანსებაში, არამედ

სპორადული წესით რეგისტრაციების წახალისებაში, რომელსაც თავად სახელმწიფო, მის მიერვე დამტკიცებული სტრატეგიით აღიარებს როგორც არაერთი ხარვეზის მქონეს და სწორედ ამიტომ, უკეთესი - სისტემური მიდგომის გამოცდა-დანერგვისთვის იხარჯება მსოფლიო ბანკისგან გამოყოფილი 2,4 მილიონამდე ლარი. შესაბამისად, ისმის კითხვა: თუ ჩვენ სპორადული წესით რეგისტრაციების წახალისებას მოვახდენთ და სახელმწიფო ამ პროცესში დახარჯავს რესურს, და იმავდროულად, ეს არსებულ პრობლემას ეფექტიანად და საკმარისად ვერ მოაგვარებს იმ ხარვეზების გამო, რომელიც აქვს სპორადული რეგისტრაციის წესს, არის თუ არა სახელმწიფოს მიერ შემოთავაზებული პოლიტიკა ეფექტური და ხომ არ არსებობს უკეთესი გამოსავალი?

BEC-ის სამართლის მკვლევარმა დავით ჯაიანმა მოკლედ ისაუბრა მიწის რეგისტრაციასთან დაკავშირებული ზოგადი პრობლემების და მათი გადაჭრისათვის კანონპროექტით შემოთავაზებული მექანიზმების თაობაზე.

როგორც მკვლევარმა განმარტა, ამ ორი წესის პარალელურად იმოქმედებს დღეს არსებული, ე.წ. ზოგადი წესი, ვინაიდან შემოთავაზებულ კანონპროექტში არ არის ნათლად განსაზღვრული და დაზუსტებას საჭიროებს, როდის წყდება (თუ საერთოდ არ წყდება) ზოგადი წესის მოქმედება და როდის ხდება რეგისტრაციის მსურველი სახელმწიფო პროექტის ბენეფიციარი, რა შემთხვევაში ისარგებლებს ის დადგენილი შეღავათებით და გამარტივებული პროცედურებით.

მკვლევარმა ასევე აღნიშნა, რომ:

- კანონპროექტი გვთავაზობს დავების განხილვის ალტერნატიულ წესს - მედიაციას (სანოტარო მედიას);
- მნიშვნელოვანი სიახლეა, ასევე საკადასტრო აზომვითი სამუშაოების ხარისხის გაუმჯობესების შესახებ გადაწყვეტილება და მიწის ნაკვეთის აზომვის ერთიანი სტანდარტის შემოღება;
- კანონპროექტი არ გვთავაზობს მიწის რეგისტრაციის მექანიზმს ისეთი დასახლებული პუნქტებისთვის, სადაც არ განხორციელებულა მიწის რეფორმა და ასეთია მაღალმთიანი რეგიონები;
- კანონპროექტის თანახმად, სახელმწიფო პროექტით გათვალისწინებულ ყველა მომსახურებას მოქალაქეები უსასყიდლოდ მიიღებენ, შესაბამისად, კანონპროექტის მიღება გავლენას მოახდენს როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე, ასევე სსიპ - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ბიუჯეტზე; თუმცა, კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი არ გვთავაზობს სახელმწიფო პროექტის განხორციელებისთვის საჭირო ფინანსური რესურსებისა და დაფინანსების წყაროების შესახებ ინფორმაციას, გარდა საპილოტე ფაზისა, რომელიც მსოფლიო ბანკის მიერ ფინანსდება;
- სახელმწიფო პროექტის მოქმედების ვადა წარმოდგენილი კანონპროექტით არ არის დადგენილი, მოგვიანებით უნდა განისაზღვროს საქართველოს მთავრობის მიერ, თუმცა, საკომიტეტო განხილვებზე იუსტიციის მინისტრის მიერ გაკეთებული მოხსენების თანახმად, საუბარია სავარაუდოდ 2 წელზე, რომელიც გაგრძელდება საჭიროებისამებრ, მიწის ნაკვეთების პირველადი რეგისტრაციის პროცესის დასრულებამდე;
- იმავდროულად, კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის თანახმად, სახელმწიფო პროექტის ერთ-ერთი კომპონენტის - „პილოტური პროექტის“ მიზანი (რომლის განხორციელების ვადაც 30 თვე/2.5 წელი სახელდება და მსოფლიო ბანკის

დაფინანსებით უნდა განხორციელდეს), არის შესრულებული სამუშაოების ანალიზის საფუძველზე მეთოდოლოგიის შემუშავება, რომელმაც სამომავლოდ ქვეყანაში მიწაზე საკუთრების უფლების პირველადი რეგისტრაციის პროცესის დასრულებასა და რეგისტრირებულ მონაცემთა ბაზის სრულყოფას უნდა შეუქმნას საფუძველი. თუმცა, ეს მიზანი კანონპროექტში არ იკითხება, კანონპროექტის ტექსტი არ შეიცავს არანაირ დათქმას, საპილოტე პროექტის შედეგად შემუშავებული მეთოდოლოგიით სისტემური რეგისტრაციების გაგრძელების თაობაზე; შესაბამისად, მკვლევარის აზრით, ცხადია რომ „პილოტური პროექტის“ განხორციელების მიზანი არ არის თანხვედრაში სახელმწიფო პროექტის მეორე, უფრო დიდი კომპონენტის მიზანთან, რომლის თანახმად, მიწის ნაკვეთების პირველადი რეგისტრაციის პროცესი სპორადული რეგისტრაციის გამარტივებული და შეღავათიანი წესით დაახლოებით 2 წელიწადში უნდა დასრულდეს.

მსოფლიო ბანკის მრჩევლის, დავით ეგიაშვილის განმარტებით: მნიშვნელოვანია ორი რამ, ერთი - პილოტ პროექტი უნდა განხორციელდეს საერთაშორისო გამოცდილების შესაბამისად და მეორე - პილოტი თავის არსს უნდა ამართლებდეს, მისი დასრულების შემდგომ რეგისტრაციის პროცესი სისტემური მიდგომით უნდა გაგრძელდეს და განხორციელდეს საქართველოს დანარჩენ დასახლებულ პუნქტებში და ეს, წარმოდგენილი კანონპროექტით ნათლად უნდა იყოს დეკლარირებული.

ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ საერთაშორისო გამოცდილება ერთმნიშვნელოვნად უსვამს ხაზს იმ გარემოებას, რომ სპორადული (ცალკეული ნაკვეთების) რეგისტრაციის პროცესი ყოველთვის შეიცავს რისკებს, რაც ნაკვეთების ზუსტ საზღვრებთან დაკავშირებით მეზობლებთან შეთანხმების სირთულეში მდგომარეობს. მსოფლიო ბანკისთვის მნიშვნელოვანია ხელისუფლების მხრიდან არსებობდეს მკაფიო გზავნილი, რომ ამ საერთაშორისო და პილოტური პროექტის გამოცდილების საფუძველზე ის გეგმავს განავრცოს ეს მიდგომა საქართველოს დანარჩენ ტერიტორიაზე.

რაც შეეხება თავად სისტემურ მიდგომას, პრაქტიკულად ყველა ქვეყანაში ეს არის ყველაზე აპრობირებული მეთოდი, რომლის მთავარი არსი იმაში მდგომარეობს, რომ სახელმწიფო სტრუქტურების მხრიდან ორგანიზებული პროცესის შედეგად, სოფელში მცხოვრები ყველა მესაკუთრე დასაწყისშივე იღებს ინფორმაციას პროცესის შესახებ, ხოლო შემდგომში, უკვე საკადასტრო რუკის გამოქვეყნება ხდება (არა მხოლოდ ინტერნეტის საშუალებით) და სოფლის მოსახლეობას აქვს საშუალება რეგისტრაციის დაწყებამდე დააზუსტოს რუკაზე არსებული ინფორმაცია არა მხოლოდ საკუთარ ნაკვეთთან, არამედ მეზობლის ნაკვეთთან მიმართებაშიც, რაც ფაქტობრივად შეცდომებისგან დაზღვევის საუკეთესო გზას წარმოადგენს, ამასთან, ქმნის მაღალი ლეგიტიმაციის საფუძველს. საბოლოო ჯამში, პროდუქტი მიღებული და აღიარებულია ადგილობრივი მოსახლეობის მხრიდან, რომლის შექმნაშიც ისინი აქტიურად მონაწილეობენ მანამდე.

ექსპერტის აზრით, წარმოდგენილ კანონპროექტში სპორადული და სისტემური რეგისტრაციის მიდგომები შერეულია, თუმცა, აღსანიშნავია რომ კანონპროექტის შემუშავების პროცესში, როდესაც იდენტიფიცირდა პრობლემები და დაიწერა სტრატეგია, საუბარი იყო მხოლოდ სისტემური რეგისტრაციის თაობაზე; შესაბამისად, კანონპროექტში ვხვდებით არაერთ მუხლს, რომელიც დამუშავდა და დაიწერა სისტემური რეგისტრაციისთვის, მაგრამ ამ კანონპროექტით იგი გავრცელდება

სპორადულ რეგისტრაციაზეც, ასეთია, მაგალითად - მედიაცია. რეალურად, მედიაცია საჭიროა მაშინ, როდესაც ორ მეზობელს შორის ადგილი აქვს დავას სასაზღვრო მიჯნის თაობაზე, რაც ხდება მხოლოდ მაშინ, როდესაც სისტემურად ხდება ნაკვეთების საზღვრების დადგენა; თუ რეგისტრაცია სპორადულად ხდება, განმცხადებელი ირეგისტრირებს ნაკვეთს, ხოლო უზუსტობა მეზობლისთვის პრობლემა ხდება მოგვიანებით, როდესაც ისიც მიაკითხავს მარეგისტრირებელ ორგანოს, მოხდება მისი ნაკვეთის აზომვა და აღმოჩნდება რომ არსებობს ხარვეზი მისი მეზობლის მიერ მანამდე რეგისტრირებული ნაკვეთის საზღვრებთან მიმართებაში. იგივე ითქმის კანონპროექტის მე-11 მუხლთან დაკავშირებით.

“მუხლი 11. რეგისტრაციის განსაკუთრებული პირობები

თუ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთებზე უფლების დამდგენი დოკუმენტაციისა და საკადასტრო აღწერის შედეგების ურთიერთშეჯერების შედეგად დადგინდა, რომ მყარი სასაზღვრო მიჯნით შემოსაზღვრული მიწის ნაკვეთის ფართობი სარეგისტრაციო დოკუმენტში მითითებულ ფართობზე, უძრავ ნივთებზე უფლებათა რეესტრში რეგისტრირებულ ან ტექნიკური აღრიცხვის არქივის სააღრიცხვო ბარათში დაფიქსირებულ დაუზუსტებელ ფართობზე მეტია არა უმეტეს 15 პროცენტით, რეგისტრაცია წარმოებს საკადასტრო აღწერის შედეგად დადგენილი, მყარი სასაზღვრო მიჯნით შემოსაზღვრული ფართობის შესაბამისად.”

მსოფლიო ბანკის ექსპერტის აზრით, გარდა იმისა, რომ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების დიდ ნაწილს რეალურად არ გააჩნია მყარი სასაზღვრო მიჯნა, ეს პრინციპი მისაღებია და ზოგადად მისასაღმებელია, ისევე და ისევე, სისტემური რეგისტრაციის შემთხვევაში, როდესაც აზომვითი ნახაზის სიზუსტით დგინდება, რომ აღნიშნული 15% არ არის მომიჯნავე მეზობლის (ჯერ დაურეგისტრირებელი) კერძო საკუთრება. სპორადული რეგისტრაციის შემთხვევაში არსებობს რისკი, რომ ამ 15%-ის დამატება მოხდეს მეზობლის ნაკვეთის ხარჯზე.

მისი განმარტებით, სისტემურ რეგისტრაციას აქვს ბევრი სარგებელი როგორც მოქალაქის, ასევე, სახელმწიფოსთვის, ამასთან, დიდი მასშტაბის შემთხვევაში, ის უფრო სწრაფი და იაფია, მაგრამ, ეს არ ნიშნავს, რომ სპორადული რეგისტრაციები უნდა გაჩერდეს ქვეყანაში. თუმცა, ამ ორმხრივი სარგებლის და სხვა დადებითი მხარეების მიუხედავად, თუ მთავრობის მიერ მიღებულია პოლიტიკური გადაწყვეტილება, რომ მოხდეს სპორადული რეგისტრაციების ხელშეწყობა და მისი რაოდენობის გაზრდა, მნიშვნელოვანია, რომ როგორც მინიმუმ კანონპროექტში არსებულ გარკვეულ მუხლებს გადავხედოთ და გავმიჯნოთ იმის მიხედვით, რომელი მათგანი არეგულირებს სისტემური და რომელი მათგანი - სპორადული რეგისტრაციების პროცესს.

USAID-ის “მმართველობა განვითარებისთვის” (G4G) ექსპერტმა თამარ ბუაძემ გააკეთა მოხსენება კანონპროექტის შექმნამდე მიმდინარე პროცესის თაობაზე, რომელიც 2013 წელს დაიწყო. აღნიშნული პროცესის შედეგად, რომელიც საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ინიციატივით და მათთან აქტიური თანამშრომლობით წარმართა, USAID-ის დახმარებით და საერთაშორისო ექსპერტის ვინსენტ მორაბიტოს ჩართულობით შეიქმნა სტრატეგია, რომელიც ითვალისწინებდა, სამი წლის განმავლობაში, ყველა არარეგისტრირებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების შესწავლის, დემარკირებისა და რეგისტრირების სახელმწიფო პროგრამის განხორციელებას ქვეყნის იმ არეალებში, სადაც მიწის რეფორმა განხორციელდა.

სწორედ აღნიშნული სტრატეგიის საფუძველზე, უკვე იუსტიციის სამინისტროს ფარგლებში გაგრძელდა მუშაობა ამ მიმართულებით და 2015 წელს, G4G-ის, საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოსა და საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს აქტიური თანამშრომლობის შედეგად შემუშავდა „მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური რეგისტრაციის სამართლებრივი სტრატეგია“, „მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური რეგისტრაციისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“ კანონპროექტი და „მიწის რეგისტრაციის პილოტური პროექტის საკომუნიკაციო სტრატეგია“, რის შემდგომაც 2015 წლის ოქტომბერში, იუსტიციის მინისტრმა დაამტკიცა “მიწის რეგისტრაციისა და პილოტურ არეალებში საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის სტრატეგია”, რომელიც ეხება როგორც სასოფლო-სამეურნეო, ასევე, არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებს.

„სტრატეგია მიზნად ისახავს, შეიმუშაოს სანდო მეთოდი პრობლემის აღმოსაფხვრელად, შექმნას გამოცდილება და საკანონმდებლო ბაზა, რის შემდეგაც ეს ყოველივე ეროვნული მასშტაბით განზოგადდება.“ პილოტური პროექტის ფარგლებში “სტრატეგიის განხორციელების პროცესში შეიძლება გამოვლინდეს კანონმდებლობაში თუ პრაქტიკაში არსებული ხარვეზები, რომელთა საფუძველზეც შემუშავდება ხარვეზების აღმოფხვრის მეთოდები ‘მიწის რეგისტრაციის ეროვნული პროგრამის’ დაწყებამდე” - ვკითხულობთ იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული სტრატეგიის მე-4 გვერდზე.

იმავე ბრძანების თანახმად, საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს დაევალია იუსტიციის სამინისტროსთვის, ბრძანების ამოქმედებიდან ერთი თვის ვადაში, „მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური რეგისტრაციისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის წარდგენა.

თამარ ბუაძის განმარტებით, ზემოთ მოხსენებული კანონპროექტი, რომლის სახელწოდებაც წარმოდგენილი კანონპროექტის იდენტურია, შემუშავდა მხოლოდ სისტემური რეგისტრაციების განხორციელების მიზნით. აღსანიშნავია, რომ სტრატეგიაში მოცემული გადაწყვეტის გზები, რომელიც ასახულ იქნა კანონპროექტში, შემუშავდა სწორედ სისტემური რეგისტრაციების გზით იმ პრობლემებზე საპასუხოდ, რომელთა იდენტიციფიცირებაც მოხდა სამართლებრივ სტრატეგიაზე მუშაობის პროცესში.

აღნიშნული პრობლემებიდან, მომხსენებელმა გამოყო რამდენიმე მათგანი, მათ შორის, მიწის რეფორმის პერიოდში გაცემული საკუთრების უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის საფუძველზე ნაკვეთის ზუსტი მდებარეობის დადგენის სირთულე, რაც წარმოადგენს კიდევ დღეს არსებული გადაფარვების და საზღვრებთან დაკავშირებული დავების გამომწვევ ერთ-ერთ მთავარ მიზეზს; ვინაიდან, დღეს მოქმედი კანონმდებლობით, მოქალაქე, არასაკმარის მონაცემებზე დაყრდნობით, საკუთარი პასუხისმგებლობის ქვეშ, ამტკიცებს საკუთარი ნაკვეთის მდებარეობას.

ინიცირებული კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის თანახმად: ‘უკანასკნელი ხუთი წლის მონაცემებით, ყოველწლიურად 50 000-მდე მიწის ნაკვეთზე რეგისტრირდება საკუთრების უფლება. უკანასკნელი ხუთი წლის განმავლობაში, საკადასტრო მონაცემების გადაფარვის საფუძველით სარეგისტრაციო წარმოების შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილება სსიპ - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მიერ მიღებულ იქნა 56 000- მდე საქმეზე.’

აღნიშნული პრობლემის მინიმუმამდე შემცირების მექანიზმი სწორედ სისტემური რეგისტრაციის გზით აზომვითი ნახაზების განხორციელება და მოსახლეობის სრული

ჩართულობით საკადასტრო რუკების დაზუსტებაა, რომელიც მომზადებისთანავე საჯარო გაცნობისთვის ქვეყნდება. თუმცა, შემოთავაზებული კანონპროექტის მიხედვით, ეს მექანიზმი იმუშავებს მხოლოდ საპილოტე არეალში, სადაც სისტემური რეგისტრაციები უნდა განხორციელდეს, ხოლო, სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში შეღავათებით მიმდინარე სპორადული რეგისტრაციების პროცესში ნაკვეთის ზუსტი მდებარეობის დადგენის პასუხისმგებლობა ისევ მესაკუთრეს რჩება.

ამ და სხვა ფაქტორების გათვალისწინებით, მსოფლიო ბანკის წარმომადგენლის მსგავსად, G4G-ის ექსპერტის აზრითაც, მიწის რეგისტრაციის პრობლემის ერთხელ და სამუდამოდ გადაჭრის საუკეთესო გზა სწორედ სისტემური მიდგომაა.

GIZ-ის წარმომადგენელმა ეკატერინე მესხიძემ საკუთარ მოხსენებაში კიდევ ერთხელ გაუსვა ხაზი სისტემური მიდგომის გზით რეგისტრაციის პროცესის ნაკლებხარჯიანობას. მისი ინფორმაციით, პილოტური პროექტის ბიუჯეტის თანახმად, რომელიც ბაზრის შესწავლის შემდგომ შემუშავდა, ერთი ნაკვეთის აზომვითი სამუშაოების დასაფინანსებლად საჭიროა დაახლოებით 10 დოლარის ექვივალენტი თანხა ლარში, რაც ნაკვეთების დიდი რაოდენობის სისტემურად/ბლოკებად აზომვის სპეციფიკიდან გამომდინარეობს. როგორც ცნობილია, სპორადული/ინდივიდუალური რეგისტრაციის დროს ერთი ნაკვეთის აზომვითი სამუშაოების ღირებულება გაცილებით მეტია - სავარაუდოდ სამმაგი.

დეპუტატებმა გამოთქვეს მოსაზრებები და დაისვა შეკითხვები.

გია ჟორჟოლიანის მოსაზრების თანახმად, მნიშვნელოვანია ექსპერტთა მოსაზრებების მოსმენა, ვინაიდან დეპუტატებს ამ მოსაზრებების გათვალისწინებით მოუწევთ კანონპროექტისთვის ხმის მიცემა.

აგრარულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე გელა სამხარაული დაეთანხმა ექსპერტების მოსაზრებებს იმის თაობაზე, რომ სისტემური რეგისტრაცია გაცილებით ეფექტური და ნაკლებ დამაზიანებელი იქნება, შესაძლებელია ფინანსურადაც უფრო იაფი, თუმცა, უნდა დავსვათ კითხვა: რა უნდა ქნას სახელმწიფომ? 2 ან 3 წლის მანძილზე დაელოდოს პილოტური პროექტის შედეგებს და სპორადული რეგისტრაციები გააჩეროს? იგივე კითხვა დასვა დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის თავმჯდომარემ **ზურაბ ტყემალაძემ** და გარემოს დაცვის კომიტეტის თავმჯდომარემ **გია ჟორჟოლიანმა**.

განიმარტა, რომ რეკომენდაცია არ არის სპორადული რეგისტრაციების გაჩერება, არამედ რეგისტრაციის პროცესის სწორად წარმართვა, რომ რეგისტრაცია არ იყოს „დასწრებაზე“, და მოგვიანებით, თავიდან ავიცილოთ უფრო მეტი სასამართლო პროცესი, ნაკვეთების საკადასტრო მონაცემების გადაფარვების გამო.

ვახტანგ ხმალაძემ კითხვით მიმართა დამსწრე საზოგადოებას: ვინაიდან საპილოტე ფაზა მაინც გვჭირდება მეთოდოლოგიის გამოსაცდელად და დასახვეწად, ხომ არ იქნებოდა მიზანშეწონილი დაგვეწყო პილოტური პროექტი, პარალელურად ყოფილიყო სპორადული რეგისტრაცია მათთვის, ვისაც მიწის რეგისტრაცია ესაჭიროება, თუმცა, ნუ მოვახდენთ ამ ტიპის რეგისტრაციების სტიმულირებას, არ დავაჩქაროთ სპორადული რეგისტრაციების გზით მიწის ნაკვეთების პირველადი რეგისტრაციის პროცესი და დაველოდოთ პილოტური პროექტის შედეგებს, რომელთა გათვალისწინებითაც რეგისტრაციის პროცესი მომავალში სისტემური მიდგომით წარმართება მთელ საქართველოში?

საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს მთავარმა იურისტმა თეონა ზაქარაშვილმა მადლობა გადაუხადა დეპუტატებს ასეთი მნიშვნელოვანი და რთული პრობლემის შესახებ საჯარო დისკუსიისთვის. მისი მოსაზრებით, არჩევანი, რომლის წინაშეც პირველ რიგში დგას პარლამენტი, შემდეგში მდგომარეობს: როგორც სახელმწიფო, ირჩევს სისტემურ მიდგომას თუ სპორადული რეგისტრაციის წახალისებას? მან ყურადღება გაამახვილა დღემდე არსებული რეგისტრაციის პრაქტიკის სპეციფიკაზე, როდესაც პირველად განხორციელებული რეგისტრაცია რეგისტრირებული მონაცემების უტყუარობის პრეზუმფციით სარგებლობს და მოგვიანებით მისული მომიჯნავე ნაკვეთის რეგისტრაციის მსურველი, საკადასტრო მონაცემების გადაფარვის დადგენისას, იძულებულია სასამართლოში იდაოს; მან ასევე ისაუბრა პრაქტიკაში აღნიშნული საფუძვლით არსებულ სასამართლო დავებზე და აღნიშნა, რომ სწორედ ეს არის ის ერთ-ერთი ძირითადი პრობლემა, რის გამოც დღეს არსებული რეგისტრაციის წესი არაეფექტურია. არასრულყოფილი საკადასტრო მონაცემების გამო თითქმის ყოველი მეოთხე ადამიანი (დაახლოებით 23%) დღეს მიდის სასამართლოში გადაფარვის ნიშნით განცხადების და ხარვეზების გამო.

შესაბამისად, თეონა ზაქარაშვილმა დეპუტატებს მოუწოდა არ წახალისონ საკანონმდებლო დონეზე სპორადული რეგისტრაცია, რათა არ გაიზარდოს ჩიხში შესული პრობლემების და სასამართლო დავების რაოდენობა, ხოლო კანონპროექტით შემოთავაზებული ის შეღავათები, რომელიც პოზიტიურია - იქნება ეს დოკუმენტაციის ლეგალიზება თუ ფინანსური დახმარება, შესაძლებელია დარჩეს, ოღონდ გავრცელდეს ზოგად წესზე; სახელმწიფო პროექტმა, ნაცვლად სპორადულისა, წახალისოს სისტემური რეგისტრაციის უფრო უკეთესი წესი, მას შემდეგ, რაც ის პრაქტიკაში გამოცდის გზით დაიხვეწება. აღნიშნული როგორც სამართლებრივად, ასევე ფინანსური რესურსების ხარჯვის თვალსაზრისით უფრო სწორი გადაწყვეტილება იქნება ქვეყნისათვის.

პაპუნა უგრეხელიძის განმარტებით საკითხი არ დგას ამგვარად - სისტემური თუ სპორადული რეგისტრაცია, სახელმწიფო ირჩევს სისტემურ მიდგომას და მიზნად ისახავს, რომ პილოტური პროექტით შეაფასოს რამდენად სწორად ხდება წესის განხორციელება პრაქტიკაში, შემდეგ კი, ეს მიდგომა გავრცელდეს მთელი საქართველოს მასშტაბით; აღნიშნულ პროცესს კი პარალელურად მიმდინარე სპორადული რეგისტრაციები არ უპირისპირდება. მან ასევე მიმოიხილა ის შეღავათები, პროცედურები და მექანიზმები, რომელიც იმოქმედებს სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში.

მომხსენებლების მხრიდან დასმული კითხვის საპასუხოდ, მან ასევე განმარტა, რომ კანონპროექტის მე-15 მუხლით დადგენილი, საკადასტრო აღწერის შედეგების საჯარო გაცნობისთვის გამოქვეყნების პროცედურა და ვალდებულება ეხება მხოლოდ სისტემური რეგისტრაციის წესს.

მსოფლიო ბანკის წარმომადგენლის მხრიდან გაკეთდა ასევე განმარტება, რომ პილოტური პროექტის 30 თვიანი ვადის შემცირება და პილოტური პროექტის უფრო მოკლე დროში განხორციელება შესაძლებელია.

3.2 სამი შეთანხმებული პოზიცია

ხანგრძლივი დისკუსიის შედეგად გამოიკვეთა 3 პოზიცია, რომელთა გათვალისწინების შემთხვევაში შემოთავაზებული საჯარო პოლიტიკა ინტერესთა ჯგუფებისთვის მისაღები და სასურველი იქნება:

1. კანონით მკაფიოდ მოხდეს იმის დეკლარირება, რომ სახელმწიფო პრიორიტეტს ანიჭებს და ირჩევს სისტემურ მიდგომას, რომელიც თავდაპირველად განხორციელდება პილოტურ არეალებში, ხოლო, პილოტური პროექტის შედეგების გათვალისწინებით, შემდგომში გავრცელდება დანარჩენ საქართველოზე (აღნიშნულზე საუბრობს კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი, თუმცა, შემოთავაზებული კანონპროექტის ტექსტში ეს მოსაზრება არ იკითხება); იქამდე კი სპორადული რეგისტრაციის პროცესი გაგრძელდეს შემოთავაზებული შეღავათებით და გამარტივებული პროცედურებით, თუმცა, არ წახალისდეს;
2. კანონში გაიმძღნოს პილოტურ არეალებში მიმდინარე სისტემური რეგისტრაციის და დანარჩენ საქართველოში შეღავათიანი და გამარტივებული პროცედურებით მიმდინარე სპორადული რეგისტრაციის მარეგულირებელი ნორმები, ამასთან, კანონმა ნათლად განმარტოს სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის განსაზღვრებები;
3. იმ შემთხვევაში, როდესაც, ტურისტული თუ სხვა ეკონომიკური კუთხით საინტერესო საინვესტიციო წინადადებების მომზადებისას, კონკრეტული მიწის ნაკვეთის რეგისტრაციით დაინტერესებული პირი იქნება თავად სახელმწიფო, მან გამოიყენოს სისტემური მიდგომა და აზომვითი სამუშაოების შემდგომ მიმართოს საკადასტრო რუკის დაზუსტებას საჯარო გაცნობის გზით, რაც იქნება მაღალი ხარისხის საერთო სამოქალაქო შეთანხმების საფუძველი და სახელმწიფოს მხრიდან კერძო საკუთრების უფლების დაზღვევის რისკის პრევენციის საუკეთესო გზა.

მხარეები ასევე შეთანხმდნენ დამატებითი შეხვედრის და საჯარო დისკუსიის საჭიროებაზე, პარლამენტის მიერ კანონპროექტის პლენარულ სხდომაზე პირველი მოსმენით განხილვის შემდეგ, კანონპროექტის მუხლობრივად დამუშავების პროცესში. ბიზნესისა და ეკონომიკის ცენტრმა დაადასტურა შემდგომი საჯარო დისკუსიის ორგანიზებისთვის მზაობა.

ლონისძიების შესახებ ინფორმაცია განთავსდა საქართველოს პარლამენტის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე⁹; ასევე, ელექტრონულად დაეგზავნა საქართველოს პარლამენტის ყველა დეპუტატს და იუსტიციის სამინისტროს; ხოლო, 13 აპრილს რადიო თავისუფლების "დილის საუბრები" დაეთმო მთლიანად აღნიშნულ თემას (სტუმარი: ნათია კაციაშვილი).¹⁰

⁹ <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/iuridiul-sakitxta-komiteti-146/axali-ambebi-iuridiuli/parlamentshi-miwis-nakvetebze-uflebata-registraciis-sakitxe-sadjaro-diskusia-qaimarta.page>

¹⁰ <http://www.radiotavisupleba.ge/content/interview-with-natia-katsiashvili/27672177.html>

4. წამყვანი კომიტეტის დასკვნა

იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის მიერ კანონპროექტის ინიცირებულ ვარიანტზე დასკვნა¹¹ 14 აპრილს გაიცა, რომლის თანახმად, კომიტეტის მიერ გაზიარებულია პოზიციები ტერმინების ბუნდოვანებასთან და სპორადული რეგისტრაციის წახალისებისაგან თავის შეკავებასთან დაკავშირებით. კერძოდ, კომიტეტის მიერ გამოთქმულია შემდეგი შენიშვნები და მოსაზრებები, რომელთა გათვალისწინების შემთხვევაში, კომიტეტი მხარს უჭერს კანონპროექტს:

„კანონის სათაური არ პასუხობს კანონპროექტის შინაარსს, აღნიშნული შეუსაბამობა კი, თავის მხრივ, გამოწვეულია იმით, რომ კანონპროექტში სათანადოდ არ არის დაზუსტებული და განმარტებული ტერმინები: „სისტემური რეგისტრაცია“, „სახელმწიფო პროექტი“ და „სპორადული რეგისტრაცია... დაინტერესებული პირის გარეშე სისტემური რეგისტრაცია ვერ განხორციელდება, რაც ფაქტობრივად წარმოადგენს არა სისტემურ რეგისტრაციას, არამედ – სპორადულს... კანონპროექტის შინაარსიდან ირკვევა, რომ რეალურად სისტემური რეგისტრაცია კი არ არის აღნიშნული კანონპროექტის ძირითადი არსი, არამედ სწორედ სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში სპორადული რეგისტრაციების განხორციელება შეღავათიანი პირობებით... გამომდინარე აქედან, სახელმწიფო პროექტი უნდა განიმარტოს იმგვარად, რომ მან მოიცვას სისტემური რეგისტრაცია სარეგისტრაციო ბლოკების მიხედვით და სპორადული რეგისტრაცია შეღავათიანი პირობებით, გამომდინარე აქედან, შესაბამისობაში უნდა მოვიდეს ტერმინი 'სპორადული რეგისტრაცია' და კანონპროექტის სათაურიც.

ვინაიდან კანონპროექტში არ არის დაზუსტებული ტერმინები, რთულდება იმის გარკვევა, კანონპროექტის მუხლები რეგისტრაციის კონკრეტულად რომელ რეჟიმს აწესრიგებს. მიგვაჩნია, რომ, ნორმის განჭვრეტადობის პრინციპიდან გამომდინარე, კანონპროექტში ნათლად უნდა იყოს გაწერილი იმ კონკრეტული ღონისძიებების ერთობლიობა, რომლებიც განხორციელდება თითოეული რეგისტრაციის ფარგლებში ცალ-ცალკე.

ვადის [სავარაუდოდ, მაქსიმუმ 2 წ.] დაწესებით, შესაძლოა გაიზარდოს განაცხადების რაოდენობა და სახელმწიფოს მოუხდეს მძიმე ფინანსური ხარჯების გაღება მეტად მოკლე ვადაში, ამასთან, შესაძლოა, აღნიშნული განაცხადების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღებისთვის არ იყოს საკმარისი ადამიანური რესურსიც.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ თუ ინიციატორთა მიზანია, რომ მთელი ქვეყნის მასშტაბით განხორციელდეს სისტემური რეგისტრაცია (რაც უფრო იაფიც დაუჯდება სახელმწიფოს), მიზანშეწონილი არ იქნება მიწის ნაკვეთების რეგისტრაციის სპორადული წესის წახალისება შემჭიდროებული 2-წლიანი ვადის დაწესებით, რადგან ამ უკანასკნელ შემთხვევაში თავიდან ვერ იქნება აცილებული ე.წ. გადაფარვები და სახელმწიფოს მაინც მოუწევს სისტემური რეგისტრაციის

¹¹<http://37.131.231.12/file/1/BillReviewContent/117113?>

განხორციელება. შესაბამისად, უმჯობესი იქნება, რომ პროექტით დადგენილი შედეგები გავრცელდეს იმ ვადით, რა ვადაშიც აპირებს სახელმწიფო სისტემური რეგისტრაციის დასრულებას მთელი ქვეყნის მასშტაბით.“

27 აპრილს გამართულ პლენარულ სხდომაზე, კანონპროექტი პირველი მოსმენით, 90 ხმით იქნა მიღებული.

5. ექსპერტთა და ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენელთა მეორე სამუშაო შეხვედრა მიწის რეგისტრაციის რეფორმის თაობაზე

4 მაისს, 16:00-21:00 საათზე, ბიზნესისა და ეკონომიკის ცენტრის (BEC) ორგანიზებით გამართა მეორე სამუშაო შეხვედრა, მიწის რეგისტრაციის რეფორმის თაობაზე.

შეხვედრის მიზანს წარმოადგენდა “სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის სპეციალური წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ” კანონპროექტის¹² მუხლობრივი განხილვა და რეკომენდაციების შემუშავება, იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის 6 მაისის სხდომაზე წარსადგენად, კანონპროექტის მეორე მოსმენით განხილვის მიზნებისთვის.

სამუშაო შეხვედრაში მონაწილეობდნენ სხვადასხვა პროფილის საერთაშორისო და ადგილობრივი, სამთავრობო და არასამთავრობო ორგანიზაციების 20 წარმომადგენელი, მათ შორის: საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, მსოფლიო ბანკი, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), USAID-ის “მმართველობა განვითარებისთვის” (G4G), საქართველოს ფერმერთა ასოციაცია, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (GYLA), თსუ ეკონომიკის სართაშორისო სკოლა (ISET), საქართველოს დამსაქმებელთა ასოციაცია (GEA), გადასახადის გადამხდელთა კავშირი, საქართველოს განვითარების ფონდი; ასევე, პრაქტიკოსი იურისტები.

ექსპერტთა და ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენელთა მოსაზრებების ურთიერთგაზიარებისა და პოზიციების შეჯერების შედეგად **შემუშავდა რეკომენდაციები მეორე საკომიტეტო მოსმენისთვის**,¹³ რომელიც გაეგზავნა იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის ყველა წევრ დეპუტატს.

ბიზნესისა და ეკონომიკის ცენტრის წარმომადგენლებმა და ინტერესთა ჯგუფების ნაწილმა, იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის მიწვევით მონაწილეობა მიიღეს კომიტეტის სხდომაზე, რომელიც 6 მაისს გამართა. კომიტეტმა მეორე მოსმენისთვის განიხილა კანონპროექტი „სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის სპეციალური წესისა და საკადასტრო

¹² <http://info.parliament.ge/#law-drafting/11496>

¹³ იხ. დანართი 2 – “რეკომენდაციები მეორე საკომიტეტო მოსმენისთვის საქართველოს კანონის პროექტზე - სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის სპეციალური წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ”, 5 მაისი, 2016

მონაცემების სრულყოფის შესახებ". ცენტრის აღმასრულებელმა დირექტორმა ნათია კაციაშვილმა გააჟღერა სამუშაო შეხვედრისას ინტერესთა ჯგუფების მიერ შეჯერებული რეკომენდაციები. საქართველოს იუსტიციის მინისტრის პირველი მოადგილის ბ-ნ ალექსანდრე ბარამიძის თხოვნით, კომიტეტის სხდომის დასრულების შემდგომ, დამატებითი განხილვისათვის რეკომენდაციები გაეგზავნა ასევე მინისტრის პირველ მოადგილეს.

6. შენიშვნებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინების მდგომარეობა

გამოთქმული შენიშვნების გათვალისწინების შედეგად განხორციელებული ცვლილებებიდან აღსანიშნავია, რომ:

- „მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური რეგისტრაციისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის სათაური ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით: „სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის სოციალური წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- კანონპროექტის 1–10–ე, ასევე მე–13, მე–14, 23–ე და 24–ე მუხლების სათაურსა და რიგ დებულებებში, ასევე: III და VI–VII თავების სათაურებში შევიდა ცვლილებები. სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის რეჟიმების უკეთ გამოიჯვანის მიზნით, განცალკევდა თითოეული მათგანის მომწესრიგებელი ნორმები;
- დადგინდა ვადა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის მიერ საკადასტრო/აზომვითი სამუშაოების საფასურის ანაზღაურების წესის დასამტკიცებლად;
- კანონპროექტის 25–ე მუხლს დაემატა მე–3 პუნქტი რომლის თანახმად, ეს კანონი იმოქმედებს 2018 წლის 1 ივლისამდე. ამასთან, მე–3 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტში სახელმწიფო პროექტის განსაზღვრებიდან ამოღებულ იქნა სიტყვები: „საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულ ვადაში“;
- კანონპროექტის მე–9 მუხლის პირველი პუნქტში ჩასწორდა, რომ თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისიისათვის მიმართვა, მუხლში აღწერილ სიტუაციაში, არის არა სააგენტოს უფლებამოსილება, არამედ ვალდებულება;
- მე–14 მუხლს დაემატა საგამონაკლისო წესი იმ შემთხვევისათვის, როდესაც მესაკუთრე უარს აცხადებს მიწის ნაკვეთის ფაქტობრივი მდებარეობის დადასტურებაზე ან ამ პირთა ადგილსამყოფელის შესახებ ინფორმაცია არ არსებობს; შესაბამისად, განისაზღვრა, რომ მუნიციპალიტეტის წარმომადგენელი, შესაბამისი ხელმოწერის არქონის გამო, მიწის ნაკვეთების მდებარეობას სარეგისტრაციო ბლოკის მიხედვით ვერ დაადგენს;

- მე-15 მუხლის პირველი პუნქტის რედაქციიდან ამოვიდა სიტყვები „საჭიროების შემთხვევაში“, რადგან ინტერნეტში გამოქვეყნებულ საკადასტრო რუკაზე ხელმისაწვდომობა ვერ ექნება შესაბამის დასახლებაში მცხოვრებ ყველა პირს;
- 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტში, ნაცვლად სიტყვებისა „სახელმწიფო პროექტის მოქმედების არეალი“, მიეთითა „მიწის ნაკვეთის/ნაკვეთების მდებარეობის შესახებ“, რათა სპორადული რეგისტრაციის დროსაც მოხდეს მიწის ნაკვეთის მომიჯნავე ნაკვეთის მესაკუთრეების/მოთხოვნის უფლების მქონეთა ჩართვა ადმინისტრაციულ წარმოებაში;
- კანონმდებლობაში არსებულისაგან განსხვავებული განმარტების შემთხვევა ჩასწორდა, კერძოდ – მე-10-12 მუხლებში, ნაცვლად სიტყვებისა, „უფლების დამდგენი დოკუმენტი“ მიეთითა „უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტი“.¹⁴

დაბოლოს, ზემოთქმულთან ერთად, უნდა აღინიშნოს, რომ პროექტის ავტორმა, კომიტეტის თანხმობით - იმ საფუძველით რომ შემოთავაზებული კანონი დროებითი მოქმედების სპეციალური კანონია და შემდეგ ეტაპზე, საპილოტე პროექტის განხორციელების შედეგების გათვალისწინებით, შესაძლებელია მოხდეს მასში ცვლილებების შეტანა ან მიღებულ იქნეს ახალი კანონი – არ გაითვალისწინა ექსპერტთა და ინტერესთა ჯგუფების რამდენიმე მნიშვნელოვანი, პრინციპული რეკომენდაცია, მათ შორის:

- იმ შემთხვევაში, თუ ხელისუფლება ჩათვლის საჭიროდ, საინვესტიციო ან სხვა ეკონომიკური მიზნებისთვის, მთავრობამ სისტემური მიდგომა გამოიყენოს სხვა (მე-13, თუ მე-14) დასახლებულ პუნქტებშიც, რომელიმე მისთვის საინტერესო ბლოკის პროაქტიულად დასარეგისტრირებლად, რიგი მუხლების შემთხვევაში, რეკომენდირებულია სიტყვები: “პილოტური პროექტის ფარგლებში” შეიცვალოს სიტყვებით “სისტემური რეგისტრაციის შემთხვევაში” (მაგალითად: მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის “ზ” ქვეპუნქტი, მე-6 მუხლის პირველ პუნქტი, მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტი, ა.შ.);
- ზემოთქმულიდან გამომდინარე, სისტემური რეგისტრაციის განმარტება (“გ”) შესაძლებელია ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით – (ნაცვლად - “პილოტური პროექტით გათვალისწინებულ საქართველოს 12 დასახლებაში”) *“მთავრობის მიერ დადგენილ დასახლებებში სარეგისტრაციო ბლოკში მდებარე მიწის ნაკვეთებზე ამ კანონით გათვალისწინებული სპეციალური წესის შესაბამისად საკუთრების უფლებისა და რეგისტრირებულ მონაცემებში ცვლილების რეგისტრაცია პროაქტიულ საფუძველზე”*;
- კანონპროექტის **მეთერთმეტე მუხლი** ფაქტობრივად ადგენს თვითებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების რეგისტრაციის ახალ წესს (რომელიც არსებითად განსხვავებულია არსებული რეგულირებისგან), სადაც უფლების რეგისტრაცია წარმოებს ყველა დამატებითი გარემოების გამოკვლევის და ურთიერთშეჯერების გარეშე და თავად მიწის თვითნებურად დაკავების

¹⁴ <http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/119348>

მომენტს მნიშვნელობა არ გააჩნია, მთავარია თვითნებურად დაკავების ფაქტი დადასტურებული იყოს რეგისტრაციის მომენტისთვის, **რაც ერთის მხრივ მისასაღმებელია, მაგრამ, ასევე შეიცავს რისკებს იმისა, რომ** ამ კანონის ამოქმედების შემდგომ, რეგისტრაციამდე პერიოდში, დაინტერესებული პირების ნაწილი შეეცდება მიწების თვითნებურად დაკავებას, ამ ნორმით განსაზღვრულ პროცენტულ ზღვრამდე (2 წლიან ვადაში მყარი ღობის მოწყობა თავისუფლად შესაძლებელია). აღნიშნული, მძიმე მდგომარეობაში ჩააყენებს როგორც საჯარო ინტერესებს, ასევე იმ მოქალაქეთა/მომიჯნავე ნაკვეთების მფლობელთა ინტერესებს, რომლებიც საკუთრების უფლების რეგისტრაციას იმავდროულად/პარალელურად არ ახორციელებენ. მოსალოდნელია სამეზობლო დავების ზრდაც. **შესაბამისად, მიზანშეწონილია,** ნორმა გავრცელდეს მხოლოდ სისტემური რეგისტრაციის შემთხვევაში, რაც მომიჯნავე ნაკვეთების საზღვრების დადგენის გზით, მოსახლეობის ჩართულობითა და საჯაროობის უზრუნველყოფით, გამორიცხავს როგორც სახელმწიფოს, ასევე კერძო საკუთრების უფლების ხელყოფის ფაქტებს. **სისტემური რეგისტრაციის შემთხვევაში შესაძლებელია** აღნიშნული მუხლიდან ამოღებულ იქნეს მყარი სასაზღვრო მიჯნის მოთხოვნაც, რადგან სასოფლო-სამეურნეო, კერძოდ კი სახნავ-სათესი მიწების უმრავლესობა არ არის შემოსაზღვრული მყარი სასაზღვრო მიჯნით, თუმცა, სისტემური რეგისტრაციისას მიწის ფართობის ფაქტობრივი მფლობელის დაზუსტება მაინც შესაძლებელია. **სპორადული რეგისტრაციის დროს კი,** 15%-მდე მეტობის დროსაც, მიუხედავად მყარი სასაზღვრო მიჯნისა, რეკომენდირებულია მოქალაქემ გამოიყენოს აღიარების კომისიისათვის მიმართვის შესაძლებლობა (ამავე კანონის მე-9 მუხლი). მოქალაქისთვის შედეგი არსებითად არ შეიცვლება - ის მაინც, უფასოდ, გარკვეულწილად გამარტივებული პროცედურებით, მიიღებს მისთვის მისაკუთვნიებელ მიწას, სახელმწიფო კი კიდევ უფრო მეტი გადაფარვებისგან, სამოქალაქო დავებისგან და 15%-ამდე მეტობით დარეგისტრირების გამო დაზარალებული მომიჯნავეების უკმაყოფილებისგან დაიზღვევს თავს მომავალში;

- კანონპროექტის **მეთხუთმეტე მუხლში** გაცნობის ვადა მიზანშეწონილია შეიცვალოს უფრო გონივრული საერთაშორისო სტანდარტით, როგორცაა მინიმუმ 30 კალენდარული დღე. ხოლო “თვეში ერთხელ” ჩანაწერი ამოვიდეს მუხლიდან, მაგალითად: “საკადასტრო აღწერის შედეგად შედგენილი საკადასტრო რუკა მესაკუთრეთა/საკუთრების უფლების რეგისტრაციის მოთხოვნის უფლების მქონე პირთა და მოსარგებლეთა მონაცემების მითითებით საჯარო გაცნობისათვის არანაკლებ 30 კალენდარული დღის ვადით ქვეყნდება”. ვინაიდან, 10 დღის ვადაში, მით უფრო დიდ სოფელში, რთულია თუნდაც მხოლოდ რუკის გამოკვრის შესახებ შეტყობინების მიტანა ყველა ოჯახამდე. ამასთან, ამ კონკრეტულ შემთხვევაში, ექსპერტების აზრით, არ არსებობს ასეთი სიჩქარის და საერთაშორისო სტანდარტის უგულვებელყოფის კრიტიკული მიზეზი.

კანონპროექტი მეორე მოსმენით 27 მაისს (79 ხმით) მიღებულ იქნა საქართველოს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე, რის შემდეგაც ცვლილებების პაკეტი მესამე მოსმენაზე იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის მიერ იქნა განხილული 31 მაისს, თუმცა, რედაქციული ხასიათის ცვლილებები არ ყოფილა.

დანართი 1

კვლევა წინასაკომიტეტო განხილვისათვის: მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური რეგისტრაციისა და საკადასტრო მონაცემების სტრუქტურის შესახებ კანონპროექტის თაობაზე

9 აპრილი, 2016

პრობლემის მიმოხილვა. საქართველოში მიწის რეფორმა სახელმწიფოს და დონორი ორგანიზაციების ძალისხმევით რამდენიმე ეტაპად (1992 წლიდან-2005 წლამდე პერიოდში) განხორციელდა და წლების განმავლობაში მიმდინარეობდა; მაგრამ, მიუხედავად ამისა, ჯერ კიდევ რთულია იმის გარკვევა, რა მოცულობის მიწა ეკუთვნის კერძო მესაკუთრებს და რა მოცულობისა - სახელმწიფოს, რამდენია ამ ნაკვეთების ჯამური ფართობი და რაოდენობა. გართულებულია ინფორმაციის მოპოვება იმის შესახებ, თუ სად მდებარეობს ესა თუ ის ნაკვეთი, რომელიც შესაძლოა ეკონომიკური თვალსაზრისით საინტერესო იყოს.¹⁵

სხვადასხვა წყაროს მონაცემებით, მთლიანი ფართობების დაახლოებით 20-30%-ია რეგისტრირებული საჯარო რეესტრის ელექტრონულ ბაზაში, ამასთან საყურადღებოა, რომ იმ მიწების ნაწილი, რომელიც ოფიციალურად არის ბაზაში შეტანილი, არასწორადაა აზომილი.¹⁶

რეფორმის განმავლობაში, არასასოფლო სამეურნეო მიწების აღრიცხვა და უძრავი ქონების ნახაზის შედგენა ხდებოდა ტექნიკურების მიერ, რომლებიც ჯერ ადგილობრივ თვითმართველობებში ფუნქციონირებდნენ, ხოლო მოგვიანებით მიწის მართვის, შემდეგ კი საჯარო რეესტრის სისტემაში გაერთიანდნენ. ტექნიკურს მონაცემი დღეს წარმოადგენს საარქივო მნიშვნელობის დოკუმენტს, რომელიც ასახავს მხოლოდ ნაგებობისა და მასზე მიმაგრებული არასასოფლო მიწის მდებარეობას.

რაც შეეხება სასოფლო მიწებს, რეფორმის პერიოდში მისი განაწილებისას გაიცემოდა მხოლოდ ერთი უფლების დამდგენი დოკუმენტი - მიღება-ჩაბარების აქტი, რომელიც მოიცავდა ინფორმაციას მიწის მესაკუთრისა და მიწის მიახლოებითი მდებარეობის შესახებ. ვინაიდან ეს პროცესი ხარვეზებით მიმდინარეობდა, წარმოიქმნა მთელი რიგი პრობლემები ამ დოკუმენტის ნამდვილობასთან დაკავშირებით - ბევრს აკლია ხელმოწერა, არ აქვს ბეჭედი და ა.შ. უმთავრესი პრობლემა კი იმაში მდგომარეობს, რომ დღეს საჯარო რეესტრი რეგისტრაციას ახორციელებს უფლების დამდგენი დოკუმენტისა და აზომვითი ნახაზის საფუძველზე; თუმცა, ვინაიდან, უფლების დამდგენი დოკუმენტის გაცემის მომენტისათვის არ მოქმედებდა საკადასტრო აზომვა, ხშირია შემთხვევები, როდესაც დოკუმენტში აღნიშნული მონაცემები შესაბამისობაში არ მოდის საკადასტრო რუკასთან, რაც ქმნის რეგისტრაციაზე უარის თქმის საფუძველს: „დღეს უკვე ძნელია დაგვიანებული

¹⁵ “მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური რეგისტრაციის სამართლებრივი სტატეგია”, G4G, USAID https://drive.google.com/file/d/0B-IGg_EbvUOwQ18yeXZUc11LVVE/view

¹⁶ <http://eugeorgia.info/ka/article/399/miwis-azomva-mxolod-sertificirebul-pirebs-sheedzlebat/>

რეგისტრაციის შემთხვევაში შესაბამისობაში მოვიდეს ეს ორი დოკუმენტი, არის მთელი რიგი საზღვრის დარღვევის და გადაფარვის პრობლემები” - აღნიშნავს თამარ შოთაძე, სამართლის დოქტორი, საჯარო რეესტრის იურიდიული სამსახურის ყოფილი უფროსი.¹⁷

მიჩნეულ იქნა, რომ მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილი პროცედურები არა მხოლოდ ხანგრძლივი და ძვირადღირებულია, არამედ ხშირ შემთხვევაში, არ იძლევა შესაძლებლობას დაარეგულიროს პრაქტიკაში არსებული შემთხვევები. სწორედ ამ ხარვეზების აღმოსაფხვრელად, იუსტიციის სამინისტროს საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოსთან დონორების მჭიდრო თანამშრომლობის შედეგად, 2015 წლის გაზაფხულზე, მომზადდა **სპეციალური კანონი – მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური რეგისტრაციისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ და შესაბამისი “მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური რეგისტრაციის სამართლებრივი სტრატეგია”**,¹⁸ სადაც განისაზღვრა როგორც ე.წ. პილოტური პროექტის ეტაპზე, ისე ქვეყნის მასშტაბით, **სისტემური რეგისტრაციის განხორციელებისას აუცილებელი წინაპირობები**, როგორებიცაა:

- სისტემური რეგისტრაციის განხორციელებაში ჩართული ყველა სახელმწიფო მოხელის გადამზადება, რათა მათ გაითავისონ ახალი საკანონმდებლო მიდგომები;
- მიწის ნაკვეთებთან დაკავშირებით სახელმწიფო სტრუქტურებში არსებული უფლების დამდგენი დოკუმენტაციის წინასწარი შეგროვება, შემდგომი სისტემატიზაციისთვის;
- მოსახლეობის მობილიზაცია და წინასწარი ინფორმირება სისტემური რეგისტრაციის პროცესის თაობაზე;
- მოსახლეობისაგან უფლების დამდგენი დოკუმენტაციის შეგროვება და უკვე სისტემატიზირებულ, სახელმწიფო სტრუქტურებში არსებულ დოკუმენტებთან გაერთიანება;
- მიწის ნაკვეთების აზომვითი სამუშაოებისა და რეგისტრაციის პროცესის განხორციელება ბლოკებად;
- სისტემური რეგისტრაციის პროცესში (მათ შორის, პილოტური პროექტის ფაზაზე) მოქალაქეების განთავისუფლება ყველა სახის მომსახურეობის საფასურისაგან.

ზემოხსენებული სტრატეგია ასევე მოიცავს 14 **იდენტიფიცირებული პრობლემის გადაწყვეტის მოდელურ გზებსაც**, კერძოდ, როდესაც:

1. დოკუმენტირებული სასოფლო მიწა აღემატება ფაქტობრივ მფლობელობას;
2. მიწის საკადასტრო აღწერის შედეგი დოკუმენტირებულ ფართობზე მეტია;
3. არსებობს დავა მომიჯნავე ნაკვეთებს შორის გამყოფ საზღვარზე;
4. უფლების/საკუთრების დამდგენი დოკუმენტი ხარვეზიანია;
5. მართლზომიერი მფლობელი არ იმყოფება ადგილზე (საზღვარგარეთაა/გარდაცვლილია);
6. მართლზომიერი მფლობელი უარს აცხადებს საკუთრების რეგისტრაციაზე;
7. პირს გადაცემული აქვს რამდენიმე დამოუკიდებელი მიწის ნაკვეთი;

¹⁷ <http://eugeorgia.info/ka/article/345/miwis-mflobelobis-msurvelebma-nakvetebi-xelaxla-unda-azomon-da-dairegistriron/>

¹⁸ https://drive.google.com/file/d/0B-lGg_EbvUOwQ18yeXZUc11LVVE/view

8. მიწის რეფორმის ბენეფიციარს და მოსარგებლეს შორის ვერ დგინდება კავშირი;
9. რეგისტრირებული ნაკვეთები ზედდებაში მოდის ახალ აზომვებთან;
10. შენობის მესაკუთრეა ფიზ. პირი, მიწისა კი - სახელმწიფო;
11. პრივატიზებული შენობის კონფიგურაცია/პერიმეტრი შეცვლილია სახელმწიფო მიწაზე;
12. არასასოფლო მიწის რეალური ფართობი რეგისტრირებულთან შეუსაბამოა;
13. მრავალერთეულიან საცხოვრებელ ობიექტზე მიწის ნაკვეთის მიმაგრების წითელი ხაზების არარსებობა;
14. მიწაზე საკუთრება რეგისტრირებულია შენობაზე საკუთრების უფლების გარეშე.

სტრატეგიას თან ერთვის მედიაციის მოკლე სახელმძღვანელო, მოლაპარაკების პროცესის ხელშეწყობისათვის, მოდავე მხარეებს შორის მესამე ნეიტრალური პირის – მედიატორის დახმარებით, რომელიც განსხვავებით სასამართლო/არბიტრაჟისაგან, არა გადაწყვეტილების მიმღები, არამედ – რჩევების/ალტერნატივების მიმწოდებელი პირია.

აღნიშნული სტრატეგიის და მედიაციის სახელმძღვანელოს შემუშავების შემდგომ, 2015 წლის ოქტომბერში, იუსტიციის მინისტრმა დაამტკიცა “მიწის რეგისტრაციისა და პილოტურ არეალებში საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის სტრატეგია”, ხოლო, 2016 წლის 23 მარტს საქართველოს პარლამენტში მთავრობის მიერ ინიცირებულ იქნა ახალი საკანონმდებლო პაკეტი.

კანონპროექტის ძირითადი არსი და იუსტიციის მინისტრის განმარტებები

კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის მიხედვით, **უნდა შექმნას საკანონმდებლო საფუძველი საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე მიწის რეგისტრაციის სახელმწიფო პროექტის განსახორციელებლად და გაადვილდეს ნაკვეთების რეგისტაცია.** დოკუმენტის დასაწყისში ნახსენები **საპილოტე რეგისტრაცია** კი ამ პროექტის მხოლოდ ერთი კომპონენტია. შესაბამისად, აღნიშნული კანონის მიღების შემთხვევაში ქვეყანაში შეიძლება პარალელურად იმოქმედოს მიწის რეგისტრაციის სამმა რეჟიმმა, კერძოდ:

1. დღეს მოქმედი რეჟიმი, რასაც სტრატეგიაში – *სტატუსკვო* ეწოდა, წარმოდგენილ კანონპროექტში კი - *ზოგადი წესი, ე.წ. სპორადული რეგისტრაცია*;¹⁹
2. ახლადმიღებული კანონით დადგენილი – *სპეციალური რეჟიმი, ე.წ. სახელმწიფო პროექტი*;
3. საჯარო რეესტრის მიერ, მსოფლიო ბანკის ხელშეწყობით განსახორციელებელი **პილოტური პროექტი, 12 დასახლებულ პუნქტში.**²⁰

¹⁹ კანონპროექტის 23-ე მუხლის პირველი პუნქტი

²⁰ განსაზღვრულია 2015 წლის 29 ოქტომბრის საქართველოს იუსტიციის მინისტრის №106 ბრძანებით დაამტკიცებული „მიწის რეგისტრაციისა და პილოტურ არეალებში საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის სტრატეგიით“.

2016 წლის 6 აპრილის საკომიტეტო მოსმენაზე კანონპროექტების პაკეტის წარმოდგენისას იუსტიციის მინისტრმა ხაზი გაუსვა ამ ცვლილებების მნიშვნელობას „ხარვეზიანი და ნაჩქარევი რეფორმის მემკვიდრეობის გამოსასწორებლად“.²¹

სამინისტრო, კანონის მიღების შემთხვევაში, მისი პრაქტიკული დანერგვის კუთხით მნიშვნელოვან დაბრკოლებებს გამორიცხავს და დასახული მიზნების განხორციელებას ელის 1–2 წლის მანძილზე, მთავრობის შესაბამისი სამინისტროების (სსიპ-ების ჩათვლით) პროაქტიული ჩართულობის შემთხვევაში. თუმცა, სახელმწიფო პროექტის განხორციელების კონკრეტული ვადა არა ამ კანონით, არამედ მთავრობის დადგენილებით განისაზღვრება, და მინისტრის აზრით, შესაძლოა გაგრძელდეს დასახული მიზნების მიღწევამდე, რაც საბოლოო ჯამში, პროცესის დასასრულს, მოხსნის მიწის ნაკვეთების რეგისტრაციის სფეროში არსებული პრობლემების 90%-ს. ამ პროცენტულ მაჩვენებელში არ იგულისხმება მიწის რეგისტრაციასთან დაკავშირებული ან/და მომიჯნავე პრობლემური საკითხები, როგორებიცაა: მამაპისეული და თვითნებურად დაკავებული მიწები, ტრადიციულ–ისტორიული ნაკვეთები და მიწები დოკუმენტაციის გარეშე (მაგალითად, მაღალმთიან და აჭარის ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში). ამ მიმართულებით მინისტრი არსებული ნორმატიული რეგულირების ფარგლებში დარჩენის მომხრეა, დამატებითი საკონონმდებლო მოწესრიგება ამ ეტაპზე არ იგეგმება.

კანონპროექტის ავტორი ელის ხარვეზიანი დოკუმენტების აღიარებას გამარტივებული წესების, დაგების მოგვარებას კი სანოტარო მედიაციის ინსტრუმენტების საშუალებით, ხოლო, სტანდარტიზებული და სექტორფიცირებული ამზომველების საშუალებით ელის აამაღლოს მიწის ნაკვეთების რეგისტრაციების რაოდენობა და ხარისხი. იუსტიციის მინისტრმა, ასევე, ხაზი გაუსვა „აღიარების“ ადგილობრივი კომისიების გააქტიურების მნიშვნელობას (თუმცა „მიტაცებული“ ნაკვეთების რეგისტრაცია ამ პაკეტით არ მარტივდება), თუმცა, რეგიონების წარმომადგენლების კომენტარში აღინიშნა, რომ კანონპროექტის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტში დაწესებული ათდღიანი ვადა არარეალურია და პრაქტიკაში ვერ განხორციელდება.

კანონპროექტის დადებითი მხარეები და არსებული კითხვები

- კანონპროექტი ქმნის საქართველოს 12 დასახლებულ პუნქტში საპილოტე პროექტით მიწის სისტემური რეგისტრაციის განხორციელების კანონიერ საფუძველს, რამაც სრულად უნდა აღმოფხვრას მიწის რეგისტრაციასთან დაკავშირებული ხარვეზები შერჩეულ დასახლებულ პუნქტებში;
- კანონპროექტი ითვალისწინებს მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა გამარტივებული წესით რეგისტრაციას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე, რაც მიწის მესაკუთრეებს მეტ შესაძლებლობას მისცემს დაარეგისტრირონ მიწის ნაკვეთები სახელმწიფოს ელექტრონულ ბაზაში ვიდრე აქვთ დღეს;

²¹ კომიტეტების გაერთიანებული სხდომის სრული ჩანაწერი: <http://www.myvideo.ge/tv/parl03&seekTime=06-04-2016%2014:00>

- კანონპროექტის მიხედვით, მიწის რეგისტრაციის სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში ჩატარებული სამუშაოები (დოკუმენტების მოძიება და სისტემატიზაცია, ნოტარიუსის მიერ გარიგებაზე მხარეთა ხელმოწერის დამოწმება, სანოტარო მედიაცია, მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების აღიარება, მედიაცია, ფაქტების კონსტატაცია) შესრულდება უსასყიდლოდ და მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლება/ან მასში ცვლილება დარეგისტრირდება სააგენტოს მიერ გაწეული მომსახურების საფასურის გადახდის გარეშე, რაც დაინტერესებული პირებისათვის მნიშვნელოვანი შედეგია. რაც შეეხება აზომვითი სამუშაოების საფასურს, ანაზღაურდება საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ნორმატიული აქტის შესაბამისად, რომლითაც უნდა შემუშავდეს ფინანსური დახმარების შესაბამისი მექანიზმი მკაფიოდ განსაზღვრული კრიტერიუმებით.

1. დაზუსტებას საჭიროებს - რას მოიაზრებს ავტორი „სისტემური რეგისტრაციის“ განსაზღვრების ქვეშ: პილოტურ პროექტს, სახელმწიფო პროექტს, სპორადულ რეგისტრაციებს, თუ ყველაფერს ერთად აღებულს?

შენიშვნა: მიზანშეწონილია აღინიშნოს, რომ კანონპროექტის არსის აღწერისას, განმარტებითი ბარათი არაერთხელ იყენებს სახელწოდებაში გამოყენებულ ტერმინს – სისტემური რეგისტრაცია²², თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ მიწის რეგისტრაციის რეფორმის წარმოდგენილ ვერსიაში „მიწის სისტემური რეგისტრაცია“ გათვალისწინებულია მხოლოდ საპილოტე პროექტის ფარგლებში (12 დასახლებულ პუნქტში), რომელიც ფართო, „სახელმწიფო პროექტის“ ერთ-ერთი ნაწილია მხოლოდ. შესაბამისად, კანონპროექტში დაზუსტებას საჭიროებს ტერმინი – სისტემური რეგისტრაცია და კანონპროექტის სათაურიც (კანონპროექტის სათაურში ასევე მითითებულია „მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური რეგისტრაცია“).

2. დაზუსტებას საჭიროებს - რა არის „სახელმწიფო პროექტის“ არის?

3. განმარტებას საჭიროებს - რა არის მიწის რეგისტრაციის კანონპროექტით გათვალისწინებული რეჟიმების (სახელმწიფო, პილოტური და სპორადული რეგისტრაცია) დიფერენცირების მიზანი? ამასთან, ამ რეჟიმების გადაფარვის პრევენციის მიზნით, მიზანშეწონილია, დაზუსტდეს რეგისტრაციის რეჟიმების (სახელმწიფო, პილოტური და სპორადული რეგისტრაცია) დეფინიციები;

²² მაგალითად: „პილოტური პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური რეგისტრაცია იწარმოებს გარემოებათა სრულყოფილად გამოკვლევის, დოკუმენტაციის ანალიზისა და მიწის ნაკვეთების მდებარეობის უტყუარად დადგენის საფუძველზე“. ან „სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე საკადასტრო სამუშაოები იწარმოებს სისტემურად და საკუთრების უფლების რეგისტრაცია განხორციელდება კანონპროექტით გათვალისწინებული სპეციალური წესის შესაბამისად.“

შენიშვნა: პაკეტის საკომიტეტო მოსმენაზე²³, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ დასმული შეკითხვის პასუხად განმარტა, რომ კანონპროექტი არ ეხება სრულად სისტემურ რეგისტრაციას საქართველოში და მეტი სიზუსტისთვის, შესაძლებელი იქნება „ტერმინებზე“ მუშაობა, მათ შორის პროექტის სათაურშიც. აღნიშნული კომენტარით დადასტურდა, რომ კანონპროექტის ავტორმა გასულ შემოდგომაზე უარი თქვა სისტემური რეგისტრაციის რეჟიმის დანერგვის აღიარებულ სტრატეგიაზე ქვეყნის მაშტაბით, ვინაიდან კანონპროექტი ითვალისწინებს მიწის ნაკვეთების სპორადული რეგისტრაციის გაგრძელებას/წახალისებას შეღავათიან ფასებში ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. საყურადღებოა, რომ სისტემური რეგისტრაცია დონორებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების აბსოლუტური უმრავლესობის აზრით, მიწის რეგისტრაციის პროცესის მაქსიმალური წარმატებით დასრულების ერთადერთი გარანტიაა.

4. დაზუსტებას საჭიროებს - საქართველოს მთავრობის მიერ შეფასებულია თუ არა მიწის სახელმწიფო რეგისტრაციის პროექტის სრული ღირებულება და დაზუსტებულია თუ არა ამ დაფინანსების წყაროები სახელმწიფო პროექტის მოქმედების მთელი პერიოდის მანძილზე?

შენიშვნა კანონპროექტის მიღება გამოიწვევს სახელმწიფოს ახალ ფინანსურ ვალდებულებას, თუმცა, განმარტებითი ბარათი კონკრეტულად არ მიმოიხილავს სახელმწიფო პროექტის დაფინანსების წყაროებსა და მოცულობას. იუსტიციის მინისტრმა ისაუბრა საჯარო რეესტრის მიერ ბიუჯეტში მოძიებული 4.4 მლნ ლარზე, რომელიც წარმატებული სტარტისთვის საკმარისია; თუმცა, დაზუსტებას საჭიროებს გაანგარიშებულია და შეფასებულია თუ არა, პროექტის გაგრძელებისა და დასრულებისათვის საჭირო თანხის ოდენობა და მისი დაფინანსების შესაძლებლობა.

5. განმარტებას საჭიროებს - შეფასებული აქვს თუ არა კანონპროექტის ინიციატორს მიწის რეგისტრაციაზე მოთხოვნის სტიმულირების მასშტაბები უფასო რეგისტრაციის შეთავაზების პირობებში და სახელმწიფო ორგანოების მიერ ამ მოთხოვნის დაკმაყოფილების შესაძლებლობები?

შენიშვნა: კანონპროექტის მიხედვით დაინტერესებული პირებისათვის გათვალისწინებულია მნიშვნელოვანი შეღავათები, შედეგად. მოსალოდნელია, რომ აღნიშნულმა შეღავათმა მოახდინოს დაინტერესებული პირების მოტივაცია და მოხდეს რეგისტრაციის პროცედურაზე მოთხოვნის მკვეთრი სტიმულირება.

6. განმარტებას საჭიროებს - შეფასებული აქვს თუ არა კანონპროექტის ინიციატორს 1 მიწის რეგისტრაციის ხარჯების ოდენობა ერთი და იმავე დასახლებული პუნქტის ფარგლებში, სისტემური რეგისტრაციის განხორციელების შემთხვევაში და სპორადული მიდგომით რეგისტრაციის შემთხვევაში?

²³ რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის, ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის და აგრარულ საკითხთა კომიტეტების გაერთიანებული სხდომა (06.04.2016 წელი, 14:10 - 17:12) ჩანაწერი იხ: <http://www.parliament.ge/ge/media/pirdapiri-eteri-94/kamera-mesame>

შენიშვნა: ექსპერტული გათვლები აჩვენებს, რომ ერთი და იმავე დასახლებული პუნქტის ფარგლებში სისტემური რეგისტრაციის წესით ჩატარებული 1 მიწის ნაკვეთის რეგისტრაციის ხარჯები ბევრად ნაკლებია სპორადული წესით ჩატარებულ 1 მიწის ნაკვეთის რეგისტრაციის ხარჯებთან შედარებით.

7. შედეგად, განმარტებას საჭიროებს - რამდენად ოპტიმალური ვარიანტია რეფორმით შემოთავაზებული რეჟიმი და იქნება თუ არა ეფექტური მიწის რეგისტრაციის მოთხოვნის ხელოვნური ზრდა/წახალისება სპორადული რეჟიმით განსახორციელებულ მიწის რეგისტრაციაზე, მაშინ, როდესაც სპორადული წესით რეგისტრაციის შემთხვევაში, ყველა იმ მექანიზმის ჩართვის მიუხედავად რასაც სახელმწიფო პროექტი გვთავაზობს, ცდომილების ალბათობა მაინც რჩება, რაც მინიმუმამდეა დაყვანილი სისტემური მიდგომით რეგისტრაციის შემთხვევაში, ვინაიდან ამ დროს მიწის ნაკვეთის აზომვა მისი მომიჯნავე ნაკვეთების აზომვასთან ერთად წარმოებს (ბლოკებად აზომვა) და თავიდანვე სრული სიზუსტით დგინდება გადაფარვის არეალები თუ სხვა ხარვეზები.

შენიშვნა: კანონპროექტის მიხედვით დაინტერესებული პირებისათვის გათვალისწინებულია მიწის რეგისტრაციის სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში ჩატარებული სამუშაოების შესრულდება უსასყიდლოდ, რაც სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულებებით უნდა დაფინანსდეს. ამასთან სპორადული რეგისტრაციის რეჟიმით განხორციელებული რეგისტრაციები ვერ უზრუნველყოფს რეგისტრაციასთან დაკავშირებული ხარვეზების სრულად აღმოფხვრას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. ამასთან, უფასო რეგისტრაციის შესაძლებლობის არსებობა, მოახდენს დაინტერესებული პირების მოთხოვნის სტიმულირებას და მოსალოდნელია, რომ მოხდეს რეგისტრაციის პროცედურაზე მოთხოვნის ზრდა. შედეგად, სახელმწიფოს ფინანსური რესურსები დაიხარჯება მიწის რეგისტრაციის იმ პროცედურის დაფინანსებაზე, რომელიც თავისი არსით მიწის სრულყოფილი რეგისტრაციის პროცედურის იმპლემენტაციას ვერ უზრუნველყოფს.

შესაბამისად, ჩნდება მთავარი კითხვა: თუ არსებული სპორადული წესით რეგისტრაცია რეგისტრაციის ეფექტური რეჟიმი, რატომ იღებს სახელმწიფო მსოფლიო ბანკისგან სესხს რეგისტრაციის სისტემური წესის გამოსაცდელად პილოტურ დასახლებულ პუნქტებში და რეგისტრაციის უფრო ეფექტური მეთოდოლოგიის შესამუშავებლად? ხოლო - თუ არ არის ეფექტური რეჟიმი, მაშინ რატომ უნდა მოხდეს მისი წახალისება და უფრო მეტიც - დაფინანსება სახელმწიფოს მიერ?

განმარტებას საჭიროებს - საჭირო იქნება თუ არა დამატებითი რეფორმა და რა ვადაში? ვინაიდან, საკანონმდებლო პაკეტით გათვალისწინებული ღონისძიებები ტექნიკურად ვერ განხორციელდება საქართველოს სხვადასხვა რაიონებში, სადაც მიწის რეფორმა არ გატარებულა (მაგ., მაღალმთიან რეგიონებში) - საინტერესოა, რა მიდგომას ითვალისწინებენ რეფორმის ავტორები ამ მიმართულებით?

8. მიზანშეწონილია დაზუსტდეს, სანოტარო მედიაციის პროცედურები და ხარჯები თუ არის შემუშავებული ნოტარიუსთა პალატის ჩართულობით?

9. შეესაბამება თუ არა კანონპროექტის მე-15 მუხლი ავტორის მიერ სტრატეგიით უმნიშვნელოვანესად აღიარებულ, ინფორმირებულობის და ცნობიერების დონის ამაღლების სტანდარტს - ეფექტიანობით ან წმინდა სამართლებრივად?

10. კანონპროექტის მე-9 მუხლით დადგენილი „მიტაცებული“ ნაკვეთების აღიარების წესი ხომ არ ადგენს არსებითად განსხვავებულ მიდგომას გადაწყვეტილების მიღების ვადასთან მიმართებაში (10 დღე)? მაშინ როდესაც ორდინალურ რეჟიმში მოქალაქეები ზოგჯერ თვეობით ელიან კომისიის გადაწყვეტილებას, ხოლო საპირწონე საჯარო ინტერესი არ არის ისეთი მოცულობის, როგორც ეს მიწის ნაკვეთების სისტემურად/ბლოკურად რეგისტრაციის შემთხვევაში იქნებოდა.

შენიშვნა: კანონპროექტის განხილვისას განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს ადამიანის უფლებების პრიზმას, რათა გამოირიცხოს ყველა ეჭვი ამ ჭრილში. გარდა საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით დაცული საკუთრებისა და მემკვიდრეობის უფლებისა და დისკრიმინაციის აკრძალვისა, საფრთხის ქვეშ შეიძლება აღმოჩნდეს, ასევე, შრომისა და მეწარმეობის თავისუფლება, ამზომველთათვის კონკრეტული რეგულაციის დაწესებით ამ პროექტში ჩასართავად. საუბარია არა სტანდარტიზაციის პროცესზე, არამედ მთავრობის გადაწყვეტილებაზე დააწესოს ნიხრები საამზომველო მომსახურებისათვის, რომელიც გაეწევა რეგისტრაციით დაინტერესებულ მიწის მფლობელს და, შემდეგ, მხოლოდ წარმატებული რეგისტრაციის შემთხვევაში აუნაზღაურდება ამზომველს (ეკონომიკის სამინისტროს გავლით), გაწეული შრომის საფასური.

დანართი 2

რეკომენდაციები მეორე საკომიტეტო მოსმენისთვის

საქართველოს კანონის პროექტზე - „სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის სპეციალური წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“

5 მაისი, 2016 წელი

წინამდებარე რეკომენდაციები შემუშავდა მიმდინარე წლის 4 მაისს ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენელთა და ექსპერტთა მონაწილეობით გამართული სამუშაო შეხვედრის შედეგებზე დაყრდნობით, USAID-ის "მმართველობა განვითარებისთვის" (G4G) პროექტის ფარგლებში - "საჯარო და კერძო სექტორებს შორის დიალოგის პლატფორმის ჩამოყალიბება პარლამენტში", რომელიც ბიზნესისა და ეკონომიკის ცენტრის (BEC) მიერ ხორციელდება.

სამუშაო შეხვედრაში მონაწილეობდნენ სხვადასხვა პროფილის საერთაშორისო და ადგილობრივი, სამთავრობო და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები, მათ შორის: მსოფლიო ბანკი, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), USAID-ის "მმართველობა განვითარებისთვის" (G4G), საქართველოს ფერმერთა ასოციაცია, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (GYLA), თსუ ეკონომიკის სართაშორისო სკოლა (ISET), საქართველოს დამსაქმებელთა ასოციაცია (GEA), გადასახადის გადამხდელთა კავშირი, საქართველოს განვითარების ფონდი; ასევე, პრაქტიკოსი იურისტები.

ექსპერტთა და ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენელთა მოსაზრებების ურთიერთგაზიარებისა და პოზიციების შეჯერების შედეგად გამოიკვეთა შემდეგი **გარემოებები, შენიშვნები და რეკომენდაციები:**

პირველი საკომიტეტო მოსმენის შემდეგ, იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის შენიშვნათა და რეკომენდაციათა²⁴ ნაწილის გათვალისწინებით, კანონპროექტის გადამუშავებულ ვარიანტში ასახული ცვლილებების უმეტესი ნაწილი კონცენტრირებულია პროექტის პირველ თავში, კერძოდ, **იგვლება:** კანონის სათაური, კანონის სფერო, მიზანი, ცალკეული ტერმინები. **დამატებულია** მეხუთე მუხლის სრულიად განახლებული რედაქცია.

აღნიშნული ცვლილებები ძირითადად ემსახურება რეგისტრაციის რეჟიმების გამიჯვნას. ამის ნათელი მაგალითია ცალკეული თავების და მუხლების სათაურებში ჩამატებული მითითებები სახელმწიფო და საპილოტე პროექტზე,²⁵ **თუმცა, რეგისტრაციის რეჟიმების გამიჯვნის კუთხით კვლავ რჩება კითხვის ნიშნები ცალკეულ მუხლებთან მიმართებაში.**

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ **პრინციპული რეკომენდაციები უპასუხოდ რჩება**, შესაბამისად:

²⁴ კომიტეტის დასკვნის სრული ვერსია იხ: <http://37.131.231.12/file/1/BillReviewContent/117113>

²⁵ მაგ. III თავის სახელწოდებაში ჩამატებულია სიტყვები – „საპილოტე პროექტი“, ხოლო VI და VII თავებში – „სახელმწიფო პროექტი“.

კანონპროექტის მეორე მუხლში მიზანშეწონილია დაფიქსირდეს კანონმდებლის მიზანი²⁶ – საპილოტე პროექტის დასრულების შემდეგ, დანერგილი და გაუმჯობესებული მეთოდოლოგიით განაგრძოს სისტემური რეგისტრაცია საქართველოს სხვა მხარეებსა და დასახლებებში, რამაც საბოლოოდ უნდა მოიცვას ქვეყნის მთელი ტერიტორია. აღნიშნული რეკომენდაციის გათვალისწინების შემთხვევაში, კანონპროექტის მესამე მუხლის “ა” ქვეპუნქტში შევიდეს შესაბამისი ცვლილება მთავრობის დადგენილებით კონკრეტული ვადის განსაზღვრასთან მიმართებაში. კერძოდ, გათვალისწინებულ იქნას იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის შენიშვნა, რომელიც უმჯობესად მიიჩნევს, რომ:

„...პროექტით დადგენილი შედეგები გავრცელდეს იმ ვადით, რა ვადაშიც აპირებს სახელმწიფო სისტემური რეგისტრაციის დასრულებას მთელი ქვეყნის მასშტაბით, რათა ცალკეულ მფლობელებს და მესაკუთრეებს, რომლებსაც მიწის ნაკვეთი არ აქვთ გატარებული საჯარო რეესტრში, რომლებსაც ხელი ეშვებათ აღნიშნულ უძრავ ქონებაზე გარიგებების დადებაში (ნასყიდობა, იპოთეკით დატვირთვა და ა.შ.). შეედლოთ შედეგებიანი პირობებით დაირეგისტრირონ საკუთრება. ხოლო ის მფლობელები და მესაკუთრეები, რომლებსაც არ აქვთ ამის გადაუდებელი აუცილებლობა, ორწლიანი ვადის დაწესებით არ ვაიძულოთ, რომ დაარეგისტრირონ მიწის ნაკვეთები საჯარო რეესტრში, რაც, როგორც ზემოთ აღინიშნა, გამოიწვევს მძიმე ფინანსურ ხარჯებს სახელმწიფოსთვის და აგრეთვე საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს გადატვირთვას.“

კანონპროექტის მესამე მუხლით გაწერილ ტერმინებში ასევე შევიდეს შემდეგი სახის ცვლილებები:

- საპილოტე პროექტის განმარტებაში (“ბ” ქვეპუნქტი) და შემდეგ პროექტის მთელ ტექსტში, სიტყვა „პილოტური“ შეიცვალოს სიტყვით – საპილოტე;
- ამასთან, იმისათვის რომ, საპილოტე პროექტის დასრულების შემდეგ, მიღებული კანონი წარმოადგენდეს საკანონმდებლო ჩარჩოს სისტემური რეგისტრაციების გასაგრძელებლად სხვა დასახლებულ პუნქტებში, რიგი მუხლების შემთხვევაში²⁷ რეკომენდირებულია სიტყვები: “პილოტური პროექტის ფარგლებში” შეიცვალოს სიტყვებით “სისტემური რეგისტრაციის შემთხვევაში”;
- ზემოთქმულიდან გამომდინარე, სისტემური რეგისტრაციის განმარტება (გ) ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით – *“მთავრობის მიერ დადგენილ დასახლებებში სარეგისტრაციო ბლოკში მდებარე მიწის ნაკვეთებზე ამ კანონით გათვალისწინებული სპეციალური წესის შესაბამისად საკუთრების უფლებისა და რეგისტრირებულ მონაცემებში ცვლილების რეგისტრაცია პროაქტიულ საფუძველზე”;*
- მყარი სასაზღვრო მიჯნის განმარტებაში (რ) ჩაემატოს ბუნებრივი მყარი სასაზღვრო მიჯნის, მაგ. კლდე, ხევი, ცოცხალი ღობე, აღმნიშვნელი ზოგადი ტერმინი.

²⁶ რომელიც დეკლარირებულია ინიცირებული კანონპროექტის განმარტებითი ბარათით და 2015 წლის ოქტომბერში, იუსტიციის მინისტრის მიერ დამტკიცებული “მიწის რეგისტრაციისა და პილოტურ არეალებში საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის სტრატეგიით.”

²⁷ მაგ: მეოთხე მუხლის პირველი პუნქტის “ბ” ქვეპუნქტი, მე-5 მუხლის მეორე პუნქტი, მე-6 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტი

ამავე მუხლით განმარტებულია ზოგიერთი ისეთი ცნება, რომელიც უკვე დამუშავებულია და ასახულია შესაბამისი სფეროს მარეგულირებელ საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებში, შესაბამისად, გაუგებარია მათი განმეორებითი განმარტების დანიშნულება, მითუმეტეს, რომ მუხლის მეორე პუნქტი სხვა **ცნებათა და ტერმინთა განმარტებისთვის**, გვამისამართებს „საჯარო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონსა და სხვა ნორმატიულ აქტებზე, მაგალითად:

- მიწის ნაკვეთი, მართლზომიერი მფლობელობის (სარგებლობის) დამადასტურებელი დოკუმენტი („*ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებული მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ*“ საქართველოს კანონი);
- სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა („*საჯარო რეესტრის შესახებ*“ საქართველოს კანონი);
- აზომვითი ნახაზი („*საჯარო რეესტრის შესახებ*“ ინსტრუქცია);
- ფაქტების კონსტატაცია („*სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ*“ საქართველოს კანონით), რომელიც, როგორც ამავე კანონპროექტის მე-4 მუხლიდან ირკვევა, გულისხმობს მხოლოდ სსიპ აღსრულების ეროვნული ბიუროს მიერ ფაქტების კონსტატაციის შესაძლებლობას, შესაბამისად აღნიშნულ კანონპროექტში ამ ტერმინის განმარტება ზედმეტია;
- „სანოტარო მედიაცია“ („*ნოტარიატის შესახებ*“ საქართველოს კანონი);
- „მიწის ნაკვეთის განაშენიანების ფართობის“ ცნება (ჟ ქვეპუნქტი) „*მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ*“ საქართველოს მთავრობის N57 დადგენილებაში მოცემული განმარტებისაგან. კერძოდ, ამოღებულია ცნების განმარტებიდან ორთოგონალური პროექციის პირობა. ვფიქრობთ, აღნიშნული შეუსაბამობა გამოიწვევს განაშენიანების ფართობის განსაზღვრის ორმაგი, პარალელურად მოქმედი სტანდარტის შემოღებას და მის განსაზღვრასთან დაკავშირებულ დავებს.

სხვა ტერმინოლოგიური შენიშვნები:

- ინიცირებული ცვლილებებათა პაკეტით, საკადასტრო აზომვის ცნებას ემატება სიტყვა „**აგეგმვა**“. წარმოდგენილი ცვლილებებით არ იკვეთება, რომ აგეგმვა წარმოადგენს აზომვისგან განსხვავებულ მეთოდს, ამასთან „აგეგმვა“ ყველგან დამატებულია აზომვის ცნებას და გამოყენებულია მის იდენტურ კონტექსტში. გაუგებარია, რითია განპირობებული აზომვის ცნების პარალელურად ამ ცნების შემოტანა და რა სამართლებრივი დატვირთვა ეკისრება მას. შესაბამისად, საჭიროა დამატებითი დაზუსტება;
- კანონპროექტი და ზოგადად საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი იყენებს ტერმინს „**უფლების დამდგენი დოკუმენტი**“, მაშინ, როდესაც არსებული კანონმდებლობა იცნობს „უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტის“ ცნებას, რომელიც უცვლელად რჩება ცვლილებათა შეტანის პარალელურად. მიზანშეწონილია, სფეროს მარეგულირებელი კანონმდებლობა ერთი და იმავე მოვლენის აღსანიშნავად იყენებდეს ერთ რომელიმე ცნებას.

კანონპროექტის მეოთხე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ და „ე“ ქვეპუნქტებში, მსგავსად ამავე პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტისა, მიეთითოს „სისტემური რეგისტრაციის შემთხვევაში“²⁸, ვინაიდან ორივე პუნქტში მითითებული უფლებამოსილების განხორციელება საკუთარი ინიციატივით ამავე კანონის მე-6 მუხლის შესაბამისად საჯარო რეესტრს შეუძლია მხოლოდ სისტემური რეგისტრაციის დროს. აქვე, „დ“ ქვეპუნქტში, დაზუსტდეს რა შემთხვევებში ხდება ფაქტების კონსტატაციის მიზნით სსიპ აღსრულების ეროვნული ბიუროსათვის მიმართვა.

მეხუთე მუხლის მეორე პუნქტს დაემატოს “დაინტერესებული პირის განცხადება” და პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: *‘ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების სისტემური რეგისტრაცია წარმოებს მთავრობის მიერ დადგენილ დასახლებებში²⁹, დაინტერესებული პირის განცხადების, სააგენტოს მიერ პროაქტიულად და სისტემურად მოპოვებული სარეგისტრაციო დოკუმენტაციისა და მის მიერვე პროაქტიულად და სისტემურად შედგენილი საკადასტრო აგეგმვითი/აზომვითი ნახაზის საფუძველზე, ამ კანონით გათვალისწინებული შეღავათების შესაბამისად. ’*

კანონპროექტის მეშვიდე მუხლის პირველ პუნქტში მოცემული წესი უნდა გავრცელდეს ასევე სისტემურ რეგისტრაციაზე. ამასთან, მეორე პუნქტის ჩანაწერი გარდაცვლილი პირის უფლებამონაცვლის მესაკუთრედ აღიარების მოთხოვნის უფლების შესახებ ბუნდოვანია; ჩანაწერი უნდა შეიცვალოს უფრო ზუსტი ფორმულირებით, მაგალითად: *„თუ ცნობილია გარდაცვლილის სავარაუდო უფლებამონაცვლე პირის არსებობის შესახებ, მაგრამ ვერ დგინდება მისი სამართლებრივი უფლებამოსილება“* (მაგ. მიუღებელი მემკვიდრეობა).

მესაკუთრედ აღიარების მოთხოვნის უფლების შესახებ ჩანაწერის ძალაში ყოფნის ვადასთან დაკავშირებით, რომელიც, ამავე მუხლის მე-3 პუნქტით დგინდება, ინტერესთა ჯგუფების ძირითადი ნაწილი მხარს უჭერს 3 წლიან ვადას, თუმცა, არსებობს განსხვავებული მოსაზრებაც, კერძოდ: სამწლიანი ვადა გაიზარდოს ექვსამდე, სამოქალაქო კოდექსის ვადებთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად (129-ე მუხლის პირველი პუნქტი).

აქვე, დაზუსტებას საჭიროებს: რა პროცედურით (ან დოკუმენტით) დგინდება მესაკუთრის მიერ უფლების რეგისტრაციაზე ნების არარსებობა; ასევე, რას გულისხმობს ტერმინი „ინფორმაციის ასახვა“, რა მიმართება აქვს „ასახულ ინფორმაციას“ რეგისტრირებულ მონაცემებთან და ვრცელდება თუ არა მათზე უტყუარობისა და სისრულის პრეზუმფცია? შესაბამისად, უმჯობესია ტერმინი “ინფორმაციის ასახვა” განიმარტოს ტერმინთა განმარტებებში. **დაზუსტებას საჭიროებს ასევე,** რა მიზანს ემსახურება მუხლის მეოთხე პუნქტის დანაწესი, მაშინ, როდესაც მართლზომიერ მფლობელობაში არსებულ მიწაზე საკუთრების უფლების რეგისტრაციას სახელმწიფო ქონების განკარგვაზე უფლებამოსილი ორგანოს თანხმობა ისედაც არ სჭირდება?

პოზიტიური სიახლე, რაც მერვე მუხლს შემოაქვს არის მოსარგებლის მიერ, საკუთრების უფლების რეგისტრაციის მოთხოვნის უფლების მქონე პირის უფლების რეგისტრაციის გარეშე, ფორმის დაუცველად დადებულ გარიგების დადასტურების შესაძლებლობა. უნდა აღინიშნოს, რომ, ალბათ, მიზანშეწონილია ეს რეგულირება განზოგადდეს არა

²⁸ დამატებით იხ. მესამე მუხლის კომენტარი აქვე

²⁹ დამატებით იხ. მესამე მუხლის კომენტარი აქვე

მხოლოდ სახელმწიფო პროექტთან მიმართებაში, არამედ შესაბამისი დებულებები გადატანილ იქნას „საჯარო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტში.

მეცხრე მუხლის პირველ პუნქტში სიტყვები „არ წარმოადგენს მართლზომიერ მფლობელობაში არსებულ მიწის ნაკვეთს“ უნდა შეიცვალოს სიტყვებით „წარმოადგენს თვითნებურად დაკავებულ მიწის ნაკვეთს“.

ამავე მუხლის მეორე პუნქტი ადგენს თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე, სააგენტოს შუამდგომლობისას საკუთრების უფლების აღიარების განსხვავებულ, ათ დღიან ვადას, მაშინ, როდესაც დაინტერესებული პირის მიერ უშუალოდ კომისიისთვის მიმართვის პირობებში რჩება გადაწყვეტილების მიღების არსებული, ორთვიანი ვადა, რომელიც შესაძლოა გაგრძელდეს ექვს თვემდე. 10 დღიანი ვადის დაცვა პრაქტიკულად შეუძლებელია კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების წესით მიღების ვალდებულების პირობებში,³⁰ ამასთან, არათანაბარი მოპყრობის სერიოზულ საფრთხეს წარმოშობს. შესაბამისად, ათდღიანი ვადა, სასურველია შეიცვალოს, მინიმუმ კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების წესით მიღებისთვის საკმარისი ვადით (რეკომენდაცია: 15 დღე).

გარდა ამისა, ვინაიდან სპორადული რეგისტრაციის შემთხვევაში სააგენტოს მიერ, შუამდგომლობით გადაგზავნილი დოკუმენტაცია ვერ იქნება სრულყოფილი (სრულფასოვნად ვერ იქნება წარმოდგენილი მომიჯნავე ნაკვეთების შესახებ დაზუსტებული ინფორმაცია, განსხვავებით სისტემური რეგისტრაციის შემთხვევაში, როდესაც სააგენტო ამ ინფორმაციას პროაქტიულად მოიპოვებს და ფლობს), მიზანშეწონილია შენარჩუნებულ იქნეს მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილი საკუთრების უფლების აღიარების ვადა.

გარდა აღნიშნულისა, საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტში შემავალი „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტი³¹ ითვალისწინებს სააგენტოს შუამდგომლობის შემთხვევაში საკუთრების უფლების აღიარების საფასურისგან დაინტერესებული პირების გათავისუფლებას. ამ შემთხვევაშიც, გარდა დისკრიმინაციული მოპყრობის ნიშნებისა, შეგვიძლია ვიფიქროთ, რომ ეს მიდგომა კრიტიკულად გაზრდის კომისიისადმი საჯარო რეესტრის გავლით მიმართვის მსურველთა რიცხვს. შესაბამისად, სასურველია კანონმდებელმა იფიქროს დაინტერესებული პირის მიერ, საკუთრების აღიარების კომისიისათვის ზოგადი წესით მიმართვის შემთხვევაში (2+6 თვიანი ვადა, საფასურის სრულად გადახდის ვალდებულება), საფასურის გაწილვადების სქემაზე³².

³⁰ აღნიშნული გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სხდომის ჩატარებამდე არანაკლებ 7 დღით ადრე სხდომის შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნების ვალდებულებას, რისი დაუცველობაც მიღებული გადაწყვეტილების ბათილად ცნობის აბსოლუტური და უპირობო საფუძველია. რეალურად, სხდომის ჩატარებისთვის, გარემოებათა გამოკვლევისა და აქტის გამოცემისთვის ადმინისტრაციულ ორგანოს ორი დღე რჩება.

³¹ მე-5 პუნქტი, მე-6 მუხლისთვის 4¹ პუნქტის დამატების თაობაზე

³² **მაგალითად:** (1) 'დაინტერესებული პირის მოთხოვნის შემთხვევაში, კომისია ვალდებულია საკუთრების უფლების მოწმობა გასცეს აღიარების საფასურის გადახდამდე. ასეთ შემთხვევაში, საკუთრების უფლების მოწმობაში კეთდება აღნიშვნა საფასურის გადახდის ვალდებულების არსებობის შესახებ.' აღნიშნულ

კანონპროექტის **მეთერთმეტე მუხლი** ითვალისწინებს სარეგისტრაციო დოკუმენტით განსაზღვრულ ფართობზე 15%-იანი მეტობით საკუთრების უფლების რეგისტრაციის შესაძლებლობას სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთებზე. ეს ნორმა ფაქტობრივად ადგენს თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების რეგისტრაციის ახალ წესს (რომელიც არსებითად განსხვავებულია არსებული რეგულირებისგან), სადაც უფლების რეგისტრაცია წარმოებს ყველა დამატებითი გარემოების გამოკვლევის და ურთიერთშეჯერების გარეშე და თავად მიწის თვითნებურად დაკავების მომენტს მნიშვნელობა არ გააჩნია, მთავარია თვითნებურად დაკავების ფაქტი დადასტურებული იყოს რეგისტრაციის მომენტისთვის, **რაც ერთი მხრივ მისასაღმებელია, მაგრამ, ასევე შეიცავს რისკებს იმისა, რომ** ამ კანონის ამოქმედების შემდგომ, რეგისტრაციამდე პერიოდში ყველა დაინტერესებული პირი შეეცდება მიწების თვითნებურად დაკავებას, ამ ნორმით განსაზღვრულ პროცენტულ ზღვრამდე. აღნიშნული მძიმე მდგომარეობაში ჩააყენებს როგორც საჯარო ინტერესებს ასევე იმ მოქალაქეთა/მომიჯნავე ნაკვეთების მფლობელთა ინტერესებს, რომლებიც საკუთრების უფლების რეგისტრაციას იმავდროულად/პარალელურად არ ახორციელებენ. მოსალოდნელია სამეზობლო დავების ზრდაც. **შესაბამისად, მიზანშეწონილია** ნორმა გავრცელდეს მხოლოდ სისტემური რეგისტრაციის შემთხვევაში, რაც მოსახლეობის ჩართულობითა და საჯაროობის უზრუნველყოფით გამოირიცხავს როგორც სახელმწიფოს ასევე კერძო საკუთრების უფლების ხელყოფის ფაქტებს; ამასთან, მნიშვნელოვანია აღნიშნული მუხლიდან ამოღებულ იქნეს სასაზღვრო მიჯნის მოთხოვნაც, რადგან სასოფლო-სამეურნეო, კერძოდ კი სახნავ-სათესი მიწების უმრავლესობა არ არის შემოსაზღვრული მყარი სასაზღვრო მიჯნით. ხოლო, სპორადული რეგისტრაციის დროს რეკომენდირებულია მოქალაქემ გამოიყენოს აღიარების კომისიისათვის მიმართვის შესაძლებლობა.

კანონპროექტის **მეთხუთმეტე მუხლი**, რომელიც მხოლოდ სისტემურ რეგისტრაციას ეხება, ჩამოყალიბდეს ახალი რედაქციით, სადაც გაცნობის ვადა შეიცვლება უფრო გონივრული საერთაშორისო სტანდარტით, როგორცაა მინიმუმ 30 კალენდარული დღე, დაემატება საკადასტრო რუკის დასახლებაში არსებულ ადმინისტრაციულ შენობაში განთავსებისა და მისი გადამოწმების ტექნიკური საშუალების უზრუნველყოფის ვალდებულება.

„მუხლი 15. საკადასტრო აღწერის შედეგების საჯარო გაცნობისათვის წარდგენა

1. საკადასტრო აღწერის შედეგად შედგენილი საკადასტრო რუკა მესაკუთრეთა/საკუთრების უფლების რეგისტრაციის მოთხოვნის უფლების მქონე პირთა და მოსარგებლეთა მონაცემების მითითებით საჯარო გაცნობისათვის არანაკლებ 30 კალენდარული დღის ვადით ქვეყნდება სააგენტოს ოფიციალურ ვებგვერდზე (www.napr.gov.ge), მუნიციპალიტეტის ოფიციალურ ვებგვერდზე (ასეთის არსებობის შემთხვევაში), დასახლებაში არსებულ ადმინისტრაციულ შენობაში თვალსაჩინო ადგილზე, და საჭიროების შემთხვევაში ან ადმინისტრაციული შენობის არარსებობის შემთხვევაში, აგრეთვე სხვა

შემთხვევაში, (2) *“დაინტერესებული პირი ვალდებულია საკუთრების უფლების აღიარების საფასური გადაიხადოს საკუთრების მოწმობის გაცემიდან 1 წლის ვადაში. მიწის ნაკვეთის განკარგვის შემთხვევაში საფასურის გადახდის ვალდებულება გადადის ახალ მესაკუთრეზე.”*

თვალსაჩინო ადგილზე, რაც შესაბამის დასახლებაში მცხოვრებ პირებს მისცემს მისი გაცნობის საშუალებას.

2. დაინტერესებულ პირთა მოთხოვნით საკადასტრო აღწერის შედეგები ექვემდებარება გადამოწმებასა და მათში შესაძლოა შეტანილ იქნას ცვლილებები.

3. საკადასტრო აღწერის შედეგების საჯარო გაცნობისათვის წარდგენის, მათი გადამოწმებისათვის ტექნიკური დახმარების უზრუნველყოფისა და შესაბამისი ცვლილებების შეტანის წესი განისაზღვრება საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით.”

მიზანშეწონილია, კანონპროექტის **მეთექვსმეტე მუხლის** პირველი პუნქტის “ზ” ქვეპუნქტი მოქმედებდეს მხოლოდ სისტემური რეგისტრაციის შემთხვევაში, როდესაც მოქმედებს რეგისტრაციის პროაქტიული რეჟიმი და ხდება მოსახლეობის ჩართულობისა და საჯაროობის უზრუნველყოფა. სპორადული რეგისტრაციის დროს გაუგებარია დაინტერესებული პირის ნაცვლად მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლის მიერ აღნიშნული უფლებამოსილების განხორციელების საჭიროება და საფუძველი. კანონპროექტის **მეჩვიდმეტე მუხლთან** დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ მუხლში გაწერილი დებულებები აქტუალურია როგორც სახელმწიფო პროექტთან მიმართებაში, ასევე ზოგად წესთან მიმართებაში, შესაბამისად, ისინი უნდა განზოგადდეს და გაიწეროს საჯარო რეესტრის წარმოების წესების მარეგულირებელ სამართლებრივ აქტებში და იმოქმედოს სახელმწიფო პროექტის დასრულების შემდგომაც, თუ დაწესდება სახელმწიფო პროექტის მოქმედების კონკრეტული, შეზღუდული ვადა.

კანონპროექტის მეექვსე თავი ეხება დავების მედიაციის გზით გადაწყვეტას. უნდა აღინიშნოს, რომ დავების გადაწყვეტის ამგვარი შესაძლებლობის შემოტანა მისასაღმებელია სისტემური რეგისტრაციის მიზნებისთვის, რადგან გაჩნდება დავების სასამართლომდე გადაწყვეტის კიდევ ერთი შესაძლებლობა, რაც თავის მხრივ, მხარეებს უმსუბუქებს დავის წარმოების ტვირთს, არიდებს რა მასთან დაკავშირებულ დროის და ფინანსურ დანახარჯებს. შემოთავაზებული რედაქციით მედიაცია გამოიყენება არა მხოლოდ სისტემური რეგისტრაციის დროს, და არა როგორც ალტერნატიული საშუალება დავების განსახილველად, რადგან საუბარია სავალდებულო წესით მიმართვაზე (**მეთვრამეტე მუხლის** პირველი პუნქტი), შესაბამისად, “სავალდებულო წესით” მიმართვის შესაძლებლობა უნდა გავრცელდეს მხოლოდ სისტემური რეგისტრაციის შემთხვევაში, ხოლო სპორადული რეგისტრაციის დროს მხარეებს განემართოთ ამგვარი - ალტერნატიული საშუალების არსებობის შესახებ.

ამასთან, აღნიშნულ მუხლს უნდა ჩაემატოს ქვეპუნქტი, რომელიც სახელმწიფოსა და პირს შორის დავას განსახილველად დაუქვემდებარებს არა სანოტარო მედიაციას, არამედ მედიატორს, მეტი მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად. ამასთან, სამწუხაროდ, საფრთხის ქვეშაა, ასევე მედიატორთა მიმართ ნდობის ფუნდამენტური კრიტერიუმში, რადგან კანონის **მეცხრამეტე მუხლში** არ არის ზოგადი მითითება კი, თუ რა ნიშნით მოხდება მედიატორთა შერჩევა სააგენტოს მიერ წინასწარ დასადგენ სიაში.

კანონპროექტის **ოცდამეერთე მუხლში**, სასურველია დაკონკრეტდეს ადმინისტრაციული წარმოების სახე და სისტემური რეგისტრაციის სპეციფიკურობიდან გამომდინარე, გადაწყვეტილებათა მისაღებად განისაზღვროს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება, რომელიც შესაძლებლობას მისცემს დაინტერესებულ პირებს სრულად გაეცნონ ადმინისტრაციული წარმოების მასალებსა და საქმესთან დაკავშირებულ ფაქტობრივ

გარემოებებს, წარადგინონ საკუთარი მოსაზრებები წერილობით და მონაწილეობა მიიღონ ზეპირ მოსმენაში, რაც მნიშვნელოვანია რეფორმის გამჭვირვალობისა და მაღალი საზოგადოებრივი ნდობისთვის.

კანონპროექტის **ოცდამესამე მუხლის** მეექვსე პუნქტის განახლებულ რედაქციაში საკადასტრო აგეგმვითი/აზომვითი სამუშაოების ანაზღაურებასთან მიმართებაში გვაქვს შემდეგი ფორმულირება – „...საკადასტრო აგეგმვითი/აზომვითი სამუშაოები შესაძლებელია ანაზღაურდეს.“ კანონის სიცხადისა და განჭვრეტადობის უზრუნველსაყოფად, სასურველია, გაიწეროს ის ზოგადი პრინციპები, რომლებიც დასახლებულ სამუშაოთა ანაზღაურების წინაპირობას წარმოადგენს და რომელზე დაყრდნობითაც განხორციელდება საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის სამართლებრივი აქტის ფორმირება.

და ბოლოს, კანონპროექტის **ოცდამეოთხე მუხლის** მეოთხე პუნქტით დადგენილია გამგეობის (მერიის) ერთი მოხელის განსაზღვრის ვალდებულება. გასათვალისწინებელია ის გარემოება, თუ რამდენად ეფექტურად შეძლებს ამ კანონით დაკისრებულ მოვალეობათა შესრულებას თვითმმართველობის ერთი მოხელე. კანონის მიზნების ეფექტიანი განხორციელებისა და ასევე, კორუფციის რისკების გამორიცხვისთვის, სასურველია გვეფიქრა პუნქტში სიტყვების „ან მოხელეები, საჭიროების შემთხვევაში“ დამატებაზე, რაც ლოგიკური იქნებოდა ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის სიდიდიდან და კანონით გაწერილი ვალდებულებების ტიპიდან გამომდინარე.

დამატებითი შენიშვნები

საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტში შემავალი კანონების პროექტებში შესაცვლელია კანონპროექტის ძველი სათაური. მაგ. „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტის პირველ და მე-5 პუნქტში, ნაცვლად სათაურისა: *“მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური რეგისტრაციისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ”* უნდა ეწეროს: *„სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის სპეციალური წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“.*

აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს პროექტი
„მმართველობა განვითარებისათვის“
პროექტის განმახორციელებელი: „დელოიტ ქონსალტინგი“
მისამართი: თბილისი, ზ. ფალიაშვილის ქ. 85
ტელ.: +995 322 240115 / 16
ელ-ფოსტა: info@g4g.ge