



ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის  
მაგისტრატურის სტუდენტის

თინათინ ვაშაყმაძის

სამაგისტრო ნაშრომი

თემაზე:

აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებიდან გამომდინარე საკუთრების  
ჩამორთმევის კანონმდებლობის და პრაქტიკის პრობლემები

ხელმძღვანელი: პაატა ტურავა

თბილისი  
2019 წელი

# ს ა რ ჩ ე ვ ი

შესავალი -----	5
თავი I. საკუთრების უფლება და მისი ჩამორთმევის კონსტიტუციური ფარგლები აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებიდან გამომდინარე -----	7
თავი II. აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებიდან გამომდინარე საკუთრების ჩამორთმევის ქართული მოდელის ანალიზი-----	9
2.1 საკითხის მარეგულირებელი ნორმატიული აქტები-----	9
2.2 საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესი -----	10
2.3 აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესი -----	12
თავი III. წინარე საექსპროპრიაციო ეტაპი-----	15
3.1 წინარე საექსპროპრიაციო ეტაპის არსი და მიზნები -----	15
3.2 შეთანხმების მიღწევის მცდელობის განსაზღვრა კანონმდებლის მიერ და მისი სამართლებრივი შედეგები -----	17
3.3 ქონების შეფასებისა, ღირებულების განსაზღვრა და კომპენსაცია -----	18
3.4 ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის ჩართვა წინარე საექსპროპრიაციო ეტაპზე -----	24
თავი IV. ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვება -----	25
4.1 ექსპროპრიაციის ქართული სისტემა-----	25
4.2 ექსპროპრიაციის საკითხის განხილვა საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში-----	25

4.2.1 საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანების სამართლებრივი ბუნება -----	26
4.2.2 საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანების ფორმალური და მატერიალური კანონიერება-----	28
4.2.3 მინისტრის ბრძანების გასაჩივრება და სასამართლო პრაქტიკა -----	32
4.2.4 ექსპროპრიაციის საკითხის განხილვა სამინისტროში ახალი კანონპროექტის რეგულაციების მიხედვით -----	36
4.2.5 ინფორმაციის საჯაროდ გავრცელების ვალდებულება-----	38
4.3 ექსპროპრიაციის საკითხის განხილვა სასამართლოში და პარაქტიკული პრობლემების ანალიზი -----	40
თავი V. ექსპროპრიაციის აღსრულების ეტაპი და მისი პრობლემატურობა -----	52
დასკვნა -----	55
ბიბლიოგრაფია-----	59

## გამოყენებული აბრევიატურა

1. ა.შ - ასე შემდეგ
2. სხვ. - სხვა
3. იხ - იხილეთ
4. გვ. - გვერდი
5. მაგ. - მაგალითად
7. ე. ი - ესე იგი
10. რედ. - რედაქტორი

## შესავალი

ინდუსტრიულ განვითარებასთან ერთად, საქართველოში ბოლო წლებია აქტიურად მიმდინარეობს სახელმწიფო მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურული პროექტებისა და სხვა საზოგადოებრივი საჭიროების მქონე სამუშაოების განხორციელება (ელექტროსადგურების, ღრმაწყლოვანი ნავსადგურების, აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული ავტომაგისტრალების მშენებლობა და სხვ.), რამაც ქმედითი გახადა „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი და ჩამოაყალიბა გარკვეული პრაქტიკა ექსპროპრიაციაზე. კანონმდებლობის არასრული და ბუნდოვანი რეგულაციები ერთის მხრივ ხელს უშლის მნიშვნელოვანი სახელმწიფო პროექტების დროულ განხორციელებას, ხოლო მეორეს მხრივ მესაკუთრეს აყენებს მძიმე სამართლებრივ მდგომარეობაში.<sup>1</sup>

აღნიშნული საკითხის აქტუალურობას ხაზს უსვამს ის ფაქტიც, რომ საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა 2017 წლის 8 მაისის სხდომაზე, პირველი მოსმენით განიხილა საქართველოს მთავრობის მიერ, საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარდგენილი საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი, რომელიც დამკვიდრებული პრაქტიკის მიხედვით, ახლებურად აყალიბებს ექსპროპრიაციის მარეგულირებელ ნორმებს.

სამაგისტრო ნაშრომის კვლევის მიზანია, დაადგინოს რამდენად პასუხობს ექსპროპრიაციის მარეგულირებელ ნორმები თანამედროვე გამოწვევებს და პრაქტიკული ანალიზით წარმოაჩინოს და გამოკვეთოს ის პრობლემური საკითხები, რასაც ექსპროპრიაციის ქართული მოდელი შეიცავს. წინამდებარე ნაშრომში განხილული იქნება ყველა ის არსებითი გარემოება, რაც ერთის მხრივ აფერხებს ექსპროპრიაციის პროცესის წარმართვას, მეორეს მხრივ კი სერიოზულ საფრთხეს უქმნის საკუთრების უფლების კონსტიტუციურად გარანტირებულ უფლებას, ნაშრომი შემოგვთავაზებს ამ პრობლემური საკითხების გადაჭრის სამართლებრივ მექანიზმებს.

კვლევის ფარგლებში წარმოჩენილი იქნება, გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების უფლების ჩამორთმევისათვის გათვალისწინებული მარეგულირებელი ნორმების აბსტრაქტულობის პრობლემატიკა და ის საფრთხეები რასაც გადაუდებელი აუცილებლობის დადგომისას შექმნის საკუთრების უფლების ჩამორთმევაზე უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს განუსაზღვრელობა. ნაშრომში წარმოჩენილი იქნება მესაკუთრისათვის ასანაზღაურებელი თანხის განსაზღვრის პრობლემური საკითხები, ასევე იმ ქონებასთან დაკავშირებული ანაზღაურების

---

<sup>1</sup> განმარტებითი ბარათი 2017 წლის 5 მაისის საქართველოს კანონის პროექტზე „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ [info.parliament.ge](http://info.parliament.ge) [08.07.2019]

საკითხი, რომელიც შესაძლოა არ მოექცეს ჩამოსართმევი ქონების საზღვრებში, თუმცა მისი დანიშნულება არსებითად უარესდება ძირითადი ქონებისაგან სეპარირებით, რამდენადაც ქონების, სრული წინასწარი და სამართლიანი ანაზღაურება არსებითი მნიშვნელობის მატარებელია იმისათვის, რომ არ შეილახოს მესაკუთრის კონსტიტუციურად გარანტირებული უფლება. ახალი კანონპროექტის განხილვის ფარგლებში, წარმოდგენილი იქნება რა პრობლემას ქმნის ექსპროპრიაციისათვის განსახლების გეგმის შედგენის დავალდებულებაზე უარის თქმა და მოქმედი რეგულაციებში, ამ საკითხის საერთოდ გაუთვალისწინებლობა, რამდენადაც განსახლების გეგმის სწორი დაგეგმარება და შედგენა არსებითად მნიშვნელოვანია ამა თუ იმ ინფრასტრუქტურული პროექტის აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების დადგენასთან მიმართებით.

ნაშრომში წარმოდგენილი კვლევა ნათელს მოჰფენს თუ რა პრობლემებს წარმოშობს საკუთრების უფლების დაცვასთან მიმართებით ის, რომ კანონი ექსპროპრიაციად არ განიხილავს, მორიგებითი გამოსყიდვაზე მიღწეული შეთანხმების ფარგლებში მიღებული საექსპროპრიაციო ქონების შემთხვევებს, აღნიშნული წარმოდგენილი იქნება სასამართლოს გადაწყვეტილების პრაქტიკული ანალიზის საფუძველზე. წინამდებარე ნაშრომში წარმოჩენილი იქნება ის დადებითი ასპექტები, რასაც ექსპროპრიაციის ეტაპზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩართულობა იწვევს და გერმანიის საკანონმდებლო რეგულაციების მიმოხილვით, წარმოდგენილი იქნება ის როლი რაც ამ უკანასკნელმა უნდა შეასრულოს ექსპროპრიაციის პროცესში.

სამაგისტრო ნაშრომის მთავარი მიზანია, ექსპროპრიაციის ორ საფეხუროვანი სისტემის არსებობის პირობებში გამოავლინოს ის პრობლემური საკითხები, რაც დაკავშირებულია ერთის მხრივ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების საკითხთან და მეორეს მხრივ დავანახოს, თუ რამდენად ფორმალურს ხდის ეს სისტემა სასამართლოს წესით ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების საკითხის განხილვას, აღნიშნულის ანალიზის საფუძველზე კი შემოგვთავაზოს წარმოდგენილი პრობლემის გადაჭრის მექანიზმი, ექსპროპრიაციის ერთ საფეხუროვანი მოდელის სახით და განსაზღვროს მისი უპირატესობანი. კვლევა გამოავლენს ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ სასამართლოს გადაწყვეტილების დაუყოვნებლივ აღსასრულებლად მიქცევის კონსტიტუციასთან შეუსაბამობას და იმ საფრთხეებს, რასაც ეს უკანასკნელი ქმნის საკუთრების კონსტიტუციით გარანტირებულ უფლების დაცულობის თვალსაზრისით.

ნაშრომი სტრუქტურა შედგება შესავალის, ხუთი თავისა და დასკვნისგან. პირველი თავი დაეთმობა საკუთრების უფლების შეზღუდვის კონსტიტუციურ ფარგლებს, სადაც განხილული იქნება საკუთრების უფლების არსი და მისი კონსტიტუციური შეზღუდვის დასაშვებობის საკითხები. ნაშრომის მეორე თავში წარმოდგენილია აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებიდან გამომდინარე საკუთრების

ჩამორთმევის მარეგულირებელი ნორმატიული აქტების ზოგადი მიმოხილვა, როგორც გადაუდებელი აუცილებლობისას ასევე მისი არარსებობის დროს. ნაშრომის მესამე, მეოთხე და მეხუთე თავებში დეტალურად არის გაანალიზებული ექსპროპრიაციის სამი ეტაპი, წინარე საექსპროპრიაციო, ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებისა და ექსპროპრიაციის აღსრულების ეტაპები, შესაბამისი პრობლემების ანალიზითა და მათი გადაჭრის მექანიზმებით. ნაშრომის მიზნის მისაღწევად გამოყენებული იქნება დოგმატური, ნორმატიული და შედარებითი კვლევის მეთოდები.

## **თავი I. საკუთრების უფლება და მისი შეზღუდვის კონსტიტუციური ფარგლები აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებიდან გამომდინარე**

თანამედროვე დემოკრატიულ საზოგადოებაში საკუთრების უფლების დაცვისა და მისი დამცავი სამართლებრივი რეგულაციების შემოღება ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საკითხს წარმოადგენს, რამდენადაც ამ უკანასკნელს ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს შორის მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია. სახელმწიფო ცნობს და იცავს აღნიშნულ უფლებას და შესაბამისად ქმნის ამ უფლების რეალიზაციისათვის საჭირო საკანონმდებლო რეგულაციებს. ქართული სამართლის ისტორიულ რეალობას თუ გადავხედავთ, ნამდვილად შეგვიძლია ვთქვათ, რომ საკუთრების უფლება წარმოადგენს თავისუფლების თანმდევ მონაპოვარს.

საკუთრების უფლება აღიარებულია „ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციით“ და „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის“.<sup>2</sup> საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტი განამტკიცებს საკუთრების, მისი შეძენის, გასხვისების ან მემკვიდრეობით მიღების საყოველთაო უფლებას. საკუთრების უფლება ბუნებითი უფლებაა, რომლის გარეშე შეუძლებელია დემოკრატიული საზოგადოების არსებობა. იგი ადამიანის არა მარტო არსებობის ელემენტარული საფუძველია, არამედ უზრუნველყოფს მის თავისუფლებას, მისი უნარისა და შესაძლებლობების ადეკვატურ რეალიზაციას, ცხოვრების საკუთარი პასუხისმგებლობით წარმართვას.<sup>3</sup> საკუთრება არის ყოვლისმომცველი სანივთო უფლება საგანზე. აღნიშნული ინსტიტუტის სამოქალაქო სამართლებრივი გაგება ვრცელდება ცალკეულ მოძრავ ან უძრავ ნივთებზე, ხოლო საკუთრების საჯარო-სამართლებრივი ცნება და მისი ძირითადი

<sup>2</sup> „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის“ პირველი დამატებითი ოქმის 1-ლი მუხლით

<sup>3</sup> ავტორთა კოლექტივი, „საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი“, თბილისი, 2013, გვ. 201 [www.library.court.ge](http://www.library.court.ge) [08.07.2019]

უფლებრივი გარანტი მოიცავს აგრეთვე მოთხოვნებსა და უფლებებს, ქონებრივ, საჯარო სამართლებრივ პოზიციებს, რომელთა განსაზღვრული პირობებით შეზღუდვაც შესაძლებელია. საკუთრების სამოქალაქო-სამართლებრივი ნება, როგორც წესი, წარმოადგენს შეუზღუდავ ბატონობას ნივთზე და უფლებას აძლევს მესაკუთრეს თავისუფლად ფლობდეს და სარგებლობდეს ნივთით და არ დაუშვას სხვა პირთა მიერ ამ ნივთით სარგებლობა, მაგრამ საკუთრება არ მოიცავს უსაზღვრო ბატონობას ნივთზე.<sup>4</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლი სახელმწიფოს უდგენს ნეგატიურ ვალდებულებას, თავი შეიკავოს ისეთი მოქმედებისაგან, რომელიც გამოიწვევს საკუთრების უფლებაში ჩარევას, ამავე დროს სახელმწიფოს გააჩნია პოზიტიური ვალდებულება შექმნას და ჩამოაყალიბოს ისეთი სამართლებრივი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სამართლიან ბალანს საზოგადოების წევრებს შორის.<sup>5</sup> კონსტიტუციური „უფლების შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კონსტიტუციით გათვალისწინებული ლეგიტიმური მიზნების არსებობისას“.<sup>6</sup> კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზანი და საფუძველი, პირველ რიგში თავად ამ უფლების მარეგლამენტირებელ კონსტიტუციურ ნორმაშია მოცემული, საქართველოს კონსტიტუციის (ახალი რედაქციის) მე-19 მუხლის მესამე პუნქტი ადგენს იმ ლეგიტიმურ მიზანს, რომლის საფუძველზეც შეიძლება შეიზღუდოს აღნიშნული უფლება, კერძოდ, აღნიშნული პუნქტის დეფინიცია ჩამოაყალიბებულია შემდეგი რედაქციით: „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევა დასაშვებია კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევებში, სასამართლოს გადაწყვეტილებით ან ორგანული კანონით დადგენილი გადაუდებელი აუცილებლობისას, წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურებით. ანაზღაურება თავისუფლდება ყოველგვარი გადასახადისა და მოსაკრებლისაგან.“<sup>7</sup> განსხვავებით საკუთრების უფლების შეზღუდვისაგან, რომელსაც საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-2 ნაწილი არეგულირებს, საკუთრების უფლების ჩამორთმევა ინდივიდუალური და ერთჯერადია შესაბამისად, კანონმდებლობა ამ უკანასკნელს უწესებს უფრო მკაცრ რეგულაციებს შეზღუდვასთან შედარებით. კონსტიტუციის ნორმა განსაზღვრავს, რომ საკუთრების უფლების ჩამორთმევის

<sup>4</sup> ზოიძე, „ქართული სანივთო სამართალი“, თბილისი, 2003, გვ.85-87 [www.scribd.com](http://www.scribd.com) [08.07.2019]

<sup>5</sup> ავტორთა კოლექტივი, „საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი“, თბილისი, 2013, გვ.205 [www.library.court.ge](http://www.library.court.ge) [08.07.2019]

<sup>6</sup> ერემძე, „ინტერესთა დაბალანსება დემოკრატიულ საზოგადოებაში“, 2013., გვ.27 [www.gib.dedoplian-ge.org](http://www.gib.dedoplian-ge.org) [08.07.2019]

<sup>7</sup> საქართველოს კონსტიტუცია მე-9 მუხლი მესამე პუნქტი.

შემთხვევაში საჭიროა დაცული იქნეს შემდეგი პირობები: „1) აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება, 2) კანონით პირდაპირ დადგენილი შემთხვევა, 3) სასამართლოს გადაწყვეტილებით ან ორგანული კანონით დადგენილი გადაუდებელი აუცილებლობა, 4) წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურების პირობა 5) ანაზღაურება თავისუფლდება ყოველგვარი გადასახადისა და მოსაკრებლისაგან.“<sup>8</sup> ქართული სამართლებრივი სისტემაში კონსტიტუცია, როგორც ქვეყნის უზენაესი კანონი, კანონთა კანონი, გვამღვეს საკითხის მოძვესრიგებელ პრინციპულ დებულებებს, ხოლო რაც შეეხებ დეტალურ მოწესრიგებას, აღნიშნული წესრიგდება სხვა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით, რომლებიც ცხადია შესაბამისობაში უნდა მოდიოდეს ქვეყნის ძირითად კანონთან.

## **თავი II. აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებიდან გამომდინარე საკუთრების ჩამორთმევის ქართული მოდელის ანალიზი**

### **2.1 საკითხის მარეგულირებელი ნორმატიული აქტები**

ქართულ საკანონმდებლო სივრცეში, აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებიდან გამომდინარე საკუთრების უფლების ჩამორთმევის პირობებს განსაზღვრავს 1999 წლის 23 ივლისის კანონი, აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ და საქართველოს 1997 წლის 11 ნოემბრის ორგანული კანონი, საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ. ნათელია, რომ კანონმდებელმა განასხვავა გადაუდებელი აუცილებლობის დროს საკუთრების უფლების ჩამორთმევა, ჩვეულებრივ ვითარებაში საკუთრების უფლების ჩამორთმევისაგან და გადაუდებელი აუცილებლობის დროს საკუთრების უფლების ჩამორთმევა მოაწესრიგა იერარქიით უფრო მაღლა მდგომი კანონით, ორგანული კანონით.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> ავტორთა კოლექტივი, „საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი“, თბილისი, 2013 გვ. 217

<sup>9</sup> ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი. <[matsne.gov.ge](http://matsne.gov.ge)>. [10.06.2019]

## 2.2 საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესი

საქართველოს ორგანული კანონი, საკუთრების ჩამორთმევის წესს არეგულირებს მხოლოდ გადაუდებელი აუცილებლობისას და ეს უკანასკნელი სახეზე გვაქვს მაშინ როდესაც, ადამიანის სიცოცხლეს და ჯანმრთელობას ექმნება საფრთხე შემდეგი ვითარებებში: 1) საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს, 2) ეკოლოგიური კატასტროფის, ან 3) სტიქიური უბედურებისას.<sup>10</sup>

აღნიშნული საკანონმდებლო აქტი განსაზღვრავს, რომ საკუთრების ჩამორთმევა უნდა მოხდეს წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურებით. საკუთრების ჩამორთმევის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს სამინისტრო, ავტონომიური რესპუბლიკის სამინისტრო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო, რომლის სამოქმედო ტერიტორიაზეც იმყოფება საკუთრების ობიექტი. ქონების საფასურის განსაზღვრა ხდება უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, რომელიც მესაკუთრეს უნდა გადაეცეს საკუთრების ჩამორთმევამდე. წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურებით საკუთრების ჩამორთმევისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლო წესით, მას შემდეგ რაც აღმოიფხვრება გადაუდებელი აუცილებლობა.

1997 წელს მიღებული კანონი, წესით უნდა განსაზღვრავდეს გადაუდებელი აუცილებლობისათვის საკუთრების ჩამორთმევის დეტალურ პროცედურებს, თუმცა კანონი შედგება სულ ექვსი მუხლისაგან და მისი მოწესრიგება მეტად აბსტრაქტული და ზოგადია. 2013 წლამდე კანონმდებლობა გადაუდებელ აუცილებლობის ჩამონათვალში არ მოიცავდა ეკოლოგიურ საომარ ან საგანგებო მდგომარეობას. 2013 წელს განხორციელებული ცვლილებებით, ეკოლოგიურ კატასტროფას, სტიქიურ უბედურებებს, ეპიდემიასა და ეპიზოტს დაემატა საომარი და საგანგებო ვითარება. როგორც 2013 წლის ცვლილებებამდე, ასევე დღეს მოქმედი საკანონმდებლო რედაქციით, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შემთხვევაში, გადაწყვეტილება მიღებული უნდა იქნეს „საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის“ შესახებ კანონმდებლობით

<sup>10</sup> „საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლი <[matsne.gov.ge](http://matsne.gov.ge)> [20.06.2019]

დადგენილი წესით, თუმცა აღნიშნული საკითხის მარეგულირებელი ნორმებს კანონში დღემდე ვერ შევხვდებით.

2013 წლის ცვლილებებამდე, ექსპროპრიაციაზე გადაწყვეტილების მიღების უფლება ქონდა საქართველოს პრეზიდენტს, აღნიშნული ცვლილებების განხორციელების შემდგომ, მას ეს უფლებამოსილება აღარ აქვს და კანონი ექსპროპრიაციაზე გადაწყვეტილების მიმღებ სუბიექტებად გვიდგენს საქართველოს სამინისტროს, ავტონომიური რესპუბლიკის სამინისტროს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს, რომლის სამოქმედო ტერიტორიაზეც იმყოფება საკუთრების ობიექტი.<sup>11</sup>

ორგანული კანონის მნიშვნელოვან ხარვეზად უნდა ჩაითვალოს ის, რომ კანონის მესამე მუხლი არ აკონკრეტებს გადაუდებელი აუცილებლობისას, საკითხი რომელი სამინისტროს რეგულირების ფარგლებში უნდა მოექცეს. პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ გადაუდებელი აუცილებლობა წარმოადგენს ე.წ. „ფორსმაჟორულ“ სიტუაციას და ამ ვითარების დადგომისას გაურკვეველი ხდება, რომელმა სამინისტრომ უნდა იკისროს ზემოაღნიშნული ტვირთი, ასევე ის ბუნდოვანი და არასრული რეგულაციები რომელიც ამ კანონით არის გაწერილი პრაქტიკაში მის გამოყენებას დიდი რისკის ქვეშ დააყენებს.

კანონის მიხედვით ანაზღაურებას ექვემდებარება როგორც საკუთრების ობიექტის საფასური ასევე, მიყენებული ზიანი. 2013 წლის ცვლილებებამდე არსებული რეგულაციით, სახელმწიფო ორგანოს უნდა დაედგინა საექსპროპრიაციო ობიექტის ღირებულება, საბაზრო ფასის მიხედვით. 2013 წელს შეტანილი ცვლილებების შემდეგ, საექსპროპრიაციო ობიექტის საფასური უფლებამოსილმა სახელმწიფო ორგანომ უნდა განსაზღვროს, „წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურების პრინციპიდან გამომდინარე.“ „საკუთრების ობიექტის საფასური“ მესაკუთრეს უნდა მიეცეს საკუთრების უფლების ჩამორთმევამდე, ამავდროს კანონი აზუსტებს, რომ „წინასწარი სრული და სამართლიანი ანაზღაურებით საკუთრების ჩამორთმევისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში, მხოლოდ იმ განსაკუთრებული ვითარების შეწყვეტის შემდეგ,

<sup>11</sup> *მწვანე ალტერნატივა*, „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის მარეგულირებელი კანონმდებლობა საქართველოში და მისი შესაბამისობა გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის (FAO-ს) სახელმძღვანელო მითითებებთან“, 2016, გვ 10 <[greenalt.org](http://greenalt.org)>

რომლის გამოც გადაუდებელ აუცილებლობად ჩაითვალა საკუთრების ექსპროპრიაცია.<sup>12</sup>

აღსანიშნავია, რომ გადაუდებელი აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებიდან გამომდინარე ექსპროპრიაცია საქართველოში არ განხორციელებული და შესაბამისად არც სასმართლო პრაქტიკა მოიპოვება აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით.

### 2.3 აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესი

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, კანონმდებლობა ერთმანეთისგან სეპარირებულად აწესრიგებს გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესსა და საკუთრების ჩამორთმევის ზოგად წესს, იმ დროს როდესაც სახეზე არ გვაქვს გადაუდებელი აუცილებელი ვითარება. სწორედ ეს უკანასკნელი იქნება განხილვის საგანი ნაშრომის შემდგომ თავებში. საკუთრების ჩამორთმევის მარეგულირებელ საკანონმდებლო აქტს წარმოადგენს „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის“ შესახებ საქართველოს კანონი, ისევე როგორც საერთაშორისო პრაქტიკაში დამკვიდრებული ტერმინი, ასევე ქართული კანონმდებლობა, ექსპროპრიაციას უწოდებს საკუთრების ჩამორთმევას აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის, წინასწარი სრული და სამართლიანი კომპენსაციის სანაცვლოდ.<sup>13</sup>

„საერთაშორისო სამართლის პრაქტიკული ანალიზიდან ჩანს, რომ საკუთრების კონსტიტუციური უფლების თანმდევი კონსტიტუციური ვალდებულებაა, ცალკეულ შემთხვევებში და საჯარო ინტერესისათვის, საკუთრებაში სახელმწიფო ჩარევის თმენის ვალდებულება. ამასთან, საკუთრების უფლების შეზღუდვა, ისევე, როგორც სხვა ძირითადი უფლებების შეზღუდვა შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, თუ ისახავს კანონიერ მიზანს და აუცილებელია დემოკრატიული

<sup>12</sup> „საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონის მე-6 მუხლი [matsne.gov.ge](http://matsne.gov.ge) [08.07.2018]

<sup>13</sup> საქართველოს კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ პირველი მუხლის „ე“ პუნქტი [matsne.gov.ge](http://matsne.gov.ge) [08.07.2018]

საზოგადოებისათვის. აღნიშნული პირობის დაკმაყოფილება კი აუცილებელია იმისათვის, რომ ამგვარი ჩარევა იყოს კანონიერი და გამართლებული.<sup>14</sup> იმისათვის, რომ თავიდან იქნას არიდებული სახელმწიფოს თვითნებობა ექსპროპრიაციასთან მიმართებით, კანონი ზუსტად და ამომწურავად უნდა განსაზღვრავდეს თუ ვინ შეიძლება იყოს ექსპროპრიატორი და რა შემთხვევები უნდა მივიჩნიოთ აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებად, რომლის დროსაც საკუთრების უფლება დაექვემდებარება შეზღუდვას.

მოქმედი კანონის თანახმად, ექსპროპრიატორად შესაძლოა მოგვევლინოს სახელმწიფო ორგანო, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, საჯარო ან კერძო სამართლის იურიდიული პირი. როდესაც ექსპროპრიატორად სახელმწიფო გვევლინება ქონება მთლიანად მის საკუთრებაში გადადის, ხოლო კერძო სამართლის იურიდიული პირის შემთხვევაში ქონება ექცევა კერძო მესაკუთრის ბატონობის ქვეშ. საქართველოს კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ განსაზღვრავს რა შეიძლება იყოს, აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება ესენია, გზისა და მაგისტრალის გაყვანა-მშენებლობა; რკინიგზის ხაზების გაყვანა; ნედლი ნავთობის, ბუნებრივი გაზისა და ნავთობპროდუქტების მილსადენების გაყვანა; ელექტროენერჯის გადამცემი და გამანაწილებელი ხაზების მშენებლობა; სატელეფონო ხაზების გაყვანა; სატელევიზიო კაბელების გაყვანა; წყალმომარაგების, კანალიზაციისა და ატმოსფერული ნალექების კორექტურული ხაზების გაყვანა; სატელეფონო ხაზების გაყვანა; სატელევიზიო კაბელის გაყვანა; საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის აცილებელი ნაგებობისა და ობიექტის მნიშვნელობისათვის აუცილებელი სამუშაოების წარმოება; ეროვნული თავდაცვისათვის საჭირო სამუშაოების წარმოება; სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება.<sup>15</sup>

„აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტმა, ახლებურად ჩამოაყალიბა და უფრო დეტალურად მოაწესრიგა ის საკითხები, თუ რა შეიძლება მიჩნეულ იქნეს საკუთრების უფლების შეზღუდვისათვის აუცილებელ საზოგადოებრივ

<sup>14</sup> [პირანტიენის საქმე ლიტვის სახელმწიფოს წინააღმდეგ, აპლიკაციის ნომერი 45092/07, 2013 წლის 12 ნოემბერი, სპორონგი და ლონროტი შევედეთის წინააღმდეგ, 23 სექტემბერი 1982, პარ 69-74, ნომერი 52, ბრუმარესკუ რუმინეთის წინააღმდეგ [GC], ნომ. 28342/95 პარ 78, ECHHR 1991-VIII], საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის 2017 წლის 11 მაისის N7592 დასკვნაში.

<sup>15</sup> საქართველოს კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი <[matsne.gov.ge](http://matsne.gov.ge)> [08.07.2018]

საჭიროებად, ესენია: საავტომობილო გზების, ხიდების, გვირაბებისა და მათი დამხმარე ნაგებობის მნიშვნელობისათვის განხორციელებული სამუშაოები; სარკინიგზო გზების, ხიდების და მათი დამხმარე ნაგებობების მშენებლობისათვის განხორციელებული სამუშაოები; ელექტროსადგურების, ელექტროენერჯის გადამცემი და გამანაწილებელი ხაზების მშენებლობისათვის განხორციელებული სამუშაოები; ნედლი ნავთობის, ბუნებრივი გაზისა და ნავთობპროდუქტების მილსადენების გაყვანისათვის განხორციელებული სამუშაოები; წყალმომარაგების მაგისტრარული ან/და გამანაწილებელი ქსელების, წყალარინების და ატმოსფერული ნალექების კოლექტორული ხაზის გაყვანისათვის, ასევე, წყალმომარაგების ან/და წყალანირებისათვის აუცილებელი ნაგებობის მშენებლობისათვის განსახორციელებელი სამუშაოები; ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელების სახაზო საშუალებებისა და ნაგებობის მშენებლობისათვის განსახორციელებელი სამუშაოები; ეროვნული თავდაცვისათვის საჭირო სამუშაოებისათვის საჭირო განსახორციელებელი სამუშაოები; საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის აუცილებელი ნაგებობისა და ობიექტის მშენებლობისათვის ან მოწყობისათვის განხორციელებული სამუშაოები; სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებისათვის განხორციელებული სამუშაოები; სტაციონარული საბაგრო მოწყობილობების დამონტაჟებისათვის განსახორციელებელი სამუშაოები.<sup>16</sup>

როგორც ვხედავთ, ერთიორად გაიზარდა იმ „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების“ ჩამონათვალი, რომელიც შესაძლოა გახდეს ექსპროპრიაციის საფუძველი. ყურადღება უნდა გამახვილდეს, როგორც მოქმედი, ასევე ახალი კანონმდებლობის იმ დანაწესზე, რომელიც ადგენს, რომ საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის აუცილებელი ნაგებობისა და ობიექტის მშენებლობისათვის ან მოწყობისათვის განხორციელებული სამუშაოები უნდა ჩაითვალოს აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებად. ერთი შეხედვით აღნიშნული ჩანაწერი ქმნის ფართო არეალს აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის შეზღუდოს მესაკუთრის უფლება, თუმცა ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში სასამართლოს კონტროლით, მოწმდება რამდენად გვაქვს სახეზე აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება, რაც წარმოადგენს ერთგვარ პრევენციას აღმასრულებელი ხელისუფლების თვითნებობისა.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> საქართველოს კანონის პროექტი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ მე-3 მუხლის მე-4 პუნქტი <[info.parliament.ge](http://info.parliament.ge)> [08.07.2018]

<sup>17</sup> დეტალურად იხ. თავი 4.2

იმისთვის, რომ დეტალურად იქნას გააზრებული და წარმოჩენილი საკანონმდებლო ხარვეზები და პრაქტიკის პრობლემატური საკითხები ექსპროპრიაციის განხორციელება უნდა დავეყთ სამ ძირითად ეტაპად ესენია, წინარე საქესპროპრიაციო ეტაპი, ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვების ეტაპი, ექსპროპრიაციის განხორციელების (აღსრულების) ეტაპი.

### თავი III. წინარე საქესპროპრიაციო ეტაპი

#### 3.1 წინარე საქესპროპრიაციო ეტაპის არსი და მიზნები

წინარე საქესპროპრიაციო ეტაპი მიმართული უნდა იყოს იქითკენ, რომ მესაკუთრესა და ექსპროპრიატორს შორის შედგეს შეთანხმება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული საკუთრების უფლების იძულებითი ჩამორთმევა. შეთანხმების მიღწევა ერთის მხრივ უფლების შეზღუდვის ალტერნატივაა, მეორეს მხრივ კი ეფექტურია იმისათვის, რომ საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის აუცილებელი პროექტი დროულად იქნეს განხორციელებული და თავიდან იქნეს აცილებული ის პროცედურები, რასაც შეთანხმების მიუღწევლობის შემთხვევაში, საკითხი გაივლის სამინისტროში, სასამართლოსა თუ აღსრულების ეტაპზე, რამდენადაც შეთანხმების შემთხვევაში, საჭირო აღარ ხდება საკითხის რეგულირებაში სახელმწიფო ინსტიტუტების ჩარევა.

მეორე მნიშვნელოვან საკითხს, რომელიც ასევე წინარე საქესპროპრიაციო ეტაპზე უნდა განხორციელდეს, წარმოადგენს საქესპროპრიაციო ქონების შეფასება და სავარაუდო საკომპენსაციო თანხის განსაზღვრა. საქართველოს მთავრობის მიერ ინიცირებულ ახალ კანონპროექტს შემოაქვს მთელი რიგი ახალი რეგულაციები, რომლებიც არეგულირებს იმ საკითხებს, რომელიც დღეის მდგომარეობით მხოლოდ პრაქტიკით რეგულირდება. არსებული პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ ყველა მნიშვნელოვანი პროექტის შემუშავებას თან ახლავს ე.წ განსახლების გეგმა, რომელსაც ახორციელებენ პროექტის განმახორციელებლები, წინარე საქესპროპრიაციო ეტაპზე. იგი შეიცავს პროექტის დეტალურ აღწერას იმ მიწის ნაკვეთებსა და მიწის ნაკვეთის მესაკუთრეების შესახებ, რომლებიც ექცევიან განსახორციელებელი პროექტის არეალში, ასევე იმ პირებს, რომლებიც პროექტის ზემოქმედების ქვეშ ექცევიან, ფასს, რომელიც დადგენილია როგორც სამართლიანი კომპენსაცია მიწის პოტენციალისა და მდებარეობის

გათვალისწინებით. შენობა-ნაგებობათა ჩანაცვლებით ღირებულებას და სამშენებლო მიწის, მოსავლის, ხეების და სხვა ერთეულების საბაზრო ფასს, პროექტის გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას და ა.შ.<sup>18</sup>

კანონპროექტი თანახმად, მიწის შესყიდვისა და განსახლების გეგმა წარმოადგენს, აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების მქონე სამუშაოების ან/და პროექტის განმახორციელებლის მიერ შემუშავებულ და საჭიროების შემთხვევაში საქართველოს მთავრობის მიერ მოწონებულ გეგმას, რომელიც მოიცავს ზოგად ინფორმაციას ჩასატარებელი სამუშაოების ან/და განსახორციელებელი პროექტის შესახებ, განსახლების ტერიტორიაზე არსებულ ზოგად სოციალურ ეკონომიკურ ფონს, ინფორმაციის გასაჯაროების ძირითად პრინციპებსა და მოსახლეობის ჩართვის მიზანშეწონილობას მიწის შესყიდვისა და განსახლების გეგმის განხორციელებაში, სამუშაოების ან/და პროექტის განხორციელების გეგმას (მოსამზადებელი ფაზიდან მონიტორინგით და შეფასებით დასრულებული) კომპენსაციის დადგენის მიზნით ყველა შესაძლო კომპონენტის გათვალისწინებას.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონპროექტი განმარტავს, თუ რა არის მიწის შესყიდვისა და განსახლების გეგმა, არაფერს ამბობს რა შემთხვევაში უნდა იქნას ზემოაღნიშნული შემუშავებული ან რა ფარგლებში უნდა იქნას გამოყენებული სამინისტროს მიერ. აღნიშნული უნდა ჩაითვალოს ახალი კანონპროექტის ხარვეზად. კანონი ასევე უნდა არეგულირებდეს იმ შემთხვევებს, რა შემთხვევაში უნდა გახდეს სავალდებულო მთავრობის მიერ განსახლების გეგმის მოწონება. სასურველი იქნებოდა დეტალურად ყოფილიყო გაწერილი ის პროცედურები თუ რა პროცედურები უნდა გაიაროს, მიწის ნაკვეთის

---

<sup>18</sup> იხ. ელექტროგადამცემი ქსელის გაძლიერების პროექტი ახალციხე-ბათუმის 220 კვ-იანი ორჯაჭვიანი ელექტროგადამცემი ხაზის მშენებლობის პროექტი განსახლების სამოქმედო გეგმა <[www.gse.com](http://www.gse.com). >

2013 წლის 25 აგვისტოს თბილისი-რუსთავის განსახლების სამოქმედო გეგმა, მიწის შესყიდვისა და განსახლების გეგმა (LARP) მომზადდა თბილისი-რუსთავის საავტომობილო გზის (მონაკვეთი 2) მოდერნიზაციის პროექტის ფარგლებში. დოკუმენტის მიზანს წარმოადგენს განსაზღვროს საჭირო მიწის შესყიდვისა და განსახლების მასშტაბები და შეაფასოს შესაბამისი კომპენსაციის მოცულობა. კომპენსაციის რაოდენობა გამოითვლება პროექტის ზემოქმედების ქვეშ მყოფი ფიზიკური და იურიდიული პირების და მათი მფლობელობის/სარგებლობის ქვეშ მყოფი უძრავი ქონებისა და შემოსავლების შესახებ დაგროვილი ხელმისაწვდომი ინფორმაციის საფუძველზე. დოკუმენტი შედგენილია ADB-ის უსაფრთხოების პოლიტიკის დოკუმენტისა და საქართველოს შესაბამისი კანონმდებლობის გათვალისწინებით. <[mdf.org.ge](http://mdf.org.ge) > და ა. შ

შესყიდვისა და განსახლების გეგმამ, მოსახლეობის ჩართულობის თვალსაზრისით.

### 3.2 შეთანხმების მიღწევის მცდელობის განსაზღვრა კანონმდებლის მიერ და მისი სამართლებრივი შედეგები

ექსპროპრიატორი, რომელმაც მიიღო ექსპროპრიაციის უფლება წინასწარ შეთანხმდება მესაკუთრეს საექსპროპრიაციო ქონების კომპენსაციის წესის შესახებ, <sup>19</sup> მხოლოდ შეთანხმების მიუღწევლობის შემთხვევაში და ექსპროპრიაციის გარდაუვლობისას აქვს უფლება მიმართოს განმცხადებელმა სამინისტროს, ექსპროპრიაციის უფლების მოსაპოვებლად. <sup>20</sup> ექსპროპრიატორი ახორციელებს ყველა სათანადო ღონისძიებას რათა, ქონება მიიღოს მესაკუთრესთან შეთანხმების საფუძველზე. საექსპროპრიაციო ქონების კომპენსაციის შესახებ შეთანხმების დადებისას აკრძალულია ექსპროპრიატორის მიერ მოლაპარაკებებისათვის ან კომპენსაციის სახით საკომპენსაციო თანხის ან სხვა ქონების გადაცემისთვის ხელის შეშლა, აგრეთვე სხვა რაიმე ძალდატანებითი მოქმედება ქონების მესაკუთრის მიმართ, სხვა რაიმე დათქმას მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს იმისთვის რათა მიღწეულ იქნეს შეთანხმება ექსპროპრიატორსა და მესაკუთრეს შორის.

საკითხის უფრო კონკრეტულ რეგულირებას გვთავაზობს ახალი კანონპროექტი, კერძოდ, როგორც ვხედავთ მოქმედი რეგულაცია მეტად ბუნდოვნად აწესრიგებს წინ საექსპროპრიაციო ეტაპს, იგი შეიცავს მხოლოდ ზოგად მითითებას, რომ ექსპროპრიატორმა უნდა განახორციელოს ყველა სათანადო ღონისძიება, რათა მიაღწიოს შეთანხმებას. ახალმა კანონპროექტმა შემოგვთავაზა საკითხის უფრო დეტალური მოწესრიგება და აღნიშნული თვალსაზრისით შექმნა მთელი რიგი რეგულაციები, რომელიც ექსპროპრიატორმა უნდა განახორციელოს წინა საექსპროპრიაციო ეტაპზე.

პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ კანონპროექტს შემოაქვს მორიგებითი განსახლების ინსტიტუტი, რომელიც გულისხმობს აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების მქონე სამუშაოების ან/და პროექტის მიზნებისათვის აუცილებელი მიწის ნაკვეთის გამოთავისუფლებას

<sup>19</sup> საქართველოს კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ მე-6 მუხლის პირველი ნაწილი. <[matsne.gov.ge](http://matsne.gov.ge)> [08.07.2018]

<sup>20</sup> ამავე კანონის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი. <[matsne.gov.ge](http://matsne.gov.ge)> [08.07.2018]

მესაკუთრესთან შეთანხმების მიღწევისა და შესაბამისი ხელშეკრულების გაფორმების გზით. საყურადღებოა, რომ კანონპროექტით „ექსპროპრიაციად“ განიხილება მესაკუთრესთან ქონების მორიგებით გამოსყიდვაზე მიღწეული შეთანხმებით მიღებული საექსპროპრიაციო ქონების შემთხვევებსაც, როგორც ამას ითვალისწინებს, მაგალითად, პოლონეთის, ხორვატიის, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის მოდელები<sup>21</sup>, რასაც მოქმედი კანონმდებლობა საერთოდ არ განიხილავდა ექსპროპრიაციად.

პრაქტიკული თვალსაზრისით მიუხედავად იმისა, რომ კანონი არ არეგულირებს შეთანხმების მიღწევის შემდგომ ეტაპებს, პროცედურა სამართლებრივად იმავე გზას გადის, რის გაწერაც ახალი კანონპროექტით ექსპროპრიაციად იქნა მიჩნეული. სადავოა საკითხი იმის თაობაზე უნდა შეფასდეს თუ არა აღნიშნული ურთიერთობა ექსპროპრიაციად, რამდენადაც მოცემულ შემთხვევაში საკუთრების უფლების ჩამორთმევა კი არ ხდება, არამედ მესაკუთრე ნამდვილი ნების საფუძველზე, შესაბამისი ანაზღაურების სანაცვლოდ გადასცემს ნივთს ექსპროპრიატორს.<sup>22</sup>

მოცემულ შემთხვევაში, მართებული იქნება შემოვიტანოთ ექსპროპრიაციის ცნების განმარტება ფართო და ვიწრო გაგებით, ფართო გაგებით ექსპროპრიაციად უნდა ჩაითვალოს მესაკუთრესთან ქონების მორიგებით გამოსყიდვაზე მიღწეული შეთანხმება, ვიწრო გაგებით კი ექსპროპრიაციად უნდა მოვიაზროთ სახელმწიფო ინსტიტუციების ჩარევით, საკუთრების უფლების ჩამორთმევა სათანადო კომპენსაციის სანაცვლოდ. ექსპროპრიაციის ფართო გაგებასთან მიმართებით მხედველობაში უნდა მივიღოთ ის გარემოება, რომ ახალი კანონპროექტით გათვალისწინებულია, ექსპროპრიაციის ყველა ხარჯი გადახდება ექსპროპრიატორს, მათ შორის უძრავი ნივთის საჯარო რეესტრში რეგისტრაციის ხარჯები, რაც მიანიშნებს, იმაზე, რომ მოცემულ შემთხვევაში არ გვაქვს წმინდა სახელშეკრულებო ურთიერთობა, რამდენადაც სამოქალაქო კოდექსის მიხედვით მიწის ნაკვეთისა და სხვა უძრავი ნივთის გამყიდველს ეკისრება ნასყიდობის ხელშეკრულების გაფორმების, საჯარო რეესტრში რეგისტრაციისა და ამისათვის აუცილებელი საბუთების წარდგენის ხარჯები, თუ მხარეთა შეთანხმების საფუძველზე ხელშეკრულებით სხვა რამ არ

<sup>21</sup> განმარტებითი ბარათი 2017 წლის 5 მაისის საქართველოს კანონის პროექტზე „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ [info.parliament.ge](http://info.parliament.ge) [08.07.2019]

<sup>22</sup> *მ. კახაძე*, „საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი“ წიგნი IV., თბილისი 2001., გვ 21-22

არის გათვალისწინებული.<sup>23</sup> აღნიშნულს, შეთანხმების საფუძველზეც კი იმპერატიულად კრძალავს როგორც მოქმედი კანონი ასევე ახალი კანონპროექტი და ხარჯების გადახდის ტვირთს აკისრებს ექსპროპრიატორს.<sup>24</sup>

### 3.3 ქონების შეფასებისა, ღირებულების განსაზღვრა და კომპენსაცია

საჭიროებისა და აუცილებლობის შემთხვევაში საკუთრების უფლება შეიძლება შეიზღუდოს თუმცა ქონების ჩამორთმევა უნდა მოხდეს წინასწარი, სრული და სამართლიანი კომპენსაციის გზით, რათა არ დაირღვეს ბალანსი საჯარო და კერძო ინტერესს შორის<sup>25</sup>. ეს სამი პრინციპი გაშლილია კანონის სხვადასხვა ნორმებში. წინასწარი ანაზღაურების პრინციპს ერთგვარ რეალიზებას წარმოადგენს, კანონის დათქმა, რომ ექსპროპრიატორი წინასწარ უნდა შეუთანხმდეს ქონების მესაკუთრეს კომპენსაციის წესის შესახებ. აღნიშნული კომპენსაცია შესაძლოა იყოს, როგორც ალტერნატიული მიწის ნაკვეთის შეთავაზება ასევე, სათანადო ფულადი კომპენსაცია.<sup>26</sup> აღსანიშნავია, რომ გერმანული კანონმდებლობა ექსპროპრიაციას მოიაზრებს ქმედების უკიდურეს ფორმად და შესაძლებელს ხდის მესაკუთრის მიწის ნაკვეთზე ექსპროპრიატორის მიერ აღნაგობის უფლებით დატვირთვას.<sup>27</sup> სრული და სამართლიანი კომპენსაცია გულისხმობს იმას, რომ არ შეიძლება მესაკუთრისათვის საკომპენსაციოდ შეთავაზებულ იქნეს ექსპროპრიატორის მიერ შეფასების შედეგად განსაზღვრულ თანხაზე ნაკლები<sup>28</sup>, ხოლო იმ შემთხვევაში თუ მესაკუთრე სადავოდ ხდის საკომპენსაციო თანხას მას უფლება აქვს სამართლიანი სასამართლოს გზით იდავოს აღნიშნულ საკითხზე.<sup>29</sup>

კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების უფლების ჩამორთმევის წესის“ შესახებ ითვალისწინებს, რომ ძირითადი ქონების შეფასებასთან ერთად, წინასწარ, სრული და სამართლიანი ანაზღაურებს უნდა დაექვემდებაროს ასევე იმ ქონების კომპენსაცია, რომლის ზომა, ფორმა და

<sup>23</sup> სამოქალაქო კოდექსის 479-ე მუხლი <[matsne.gov.ge](http://matsne.gov.ge)> [08.07.2019]

<sup>24</sup> საქართველოს კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ მე-10 მუხლის პირველი ნაწილი. <[matsne.gov.ge](http://matsne.gov.ge)> [08.07.2018]

<sup>25</sup> ერემაძე, „ ინტერესთა დაბალანსება დემოკრატიულ საზოგადოებაში“., 2013., გვ.17  
[წინ. გიბ. დეპლიან-ცაუცასუს.](http://www.gib.dedoplian-georgia.org) [08.07.2019]

<sup>26</sup> საქართველოს კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ მე-10 მუხლის პირველი ნაწილი. <[matsne.gov.ge](http://matsne.gov.ge)> [08.07.2018]

<sup>27</sup> Baugesetzbuch, §93 I <[www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de)> [08.07.2019]

<sup>28</sup> საქართველოს კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ მე-6 მუხლი <[matsne.gov.ge](http://matsne.gov.ge)> [08.07.2018]

<sup>29</sup> იხ. თავი 4.3

მდგომარეობა უმნიშვნელოა ან არა ეკონომიურობის გამო - ნაკლებად ღირებული, მაგრამ დაკავშირებულია შესაძენ ქონებასთან და ამ ქონების გარეშე გამოუსადეგარია. მოცემული ნორმის დეფინიციიდან გამომდინარე, კანონმდებელი იცავს მესაკუთრის უფლებას იმ ქონებაზე, რომელიც კარგავს თავის ფუნქციას ძირითადი ქონების საექსპროპრიაციოდ მიქცევის შემთხვევაში. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ კანონმდებელი არ აზუსტებს დავის წარმოშობის შემთხვევაში, უწყებრივად ადმინისტრაციული სასამართლოს განსჯადი უნდა გახდეს აღნიშნული საკითხი თუ სამოქალაქო წესით, უნდა იდავოს მესაკუთრემ ამ საკითხზე<sup>30</sup>

ახალი კანონპროექტი პირველივე მუხლში აცხადებს, რომ საექსპროპრიაციო ქონებას წარმოადგენს, მიწის ნაკვეთი ან სხვა უძრავი ქონება, მიწის ნაკვეთის არსებითი შემადგენელი ნაწილი - შენობა - ნაგებობა (მშენებარე, აშენებული ან დანგრეული) და ნივთები, რომლებიც მყარადაა დაკავშირებული მიწასთან და არ არის გამიჯნული დროებითი სარგებლობისათვის. ექსპროპრიაციისას გათვალისწინებულია აგრეთვე იმ ქონების კომპენსაცია, რომელიც დაკავშირებულია საექსპროპრიაციო ქონებასთან და ამ ქონების გარეშე გამოუსადეგარია. ამავე კანონპროექტმა განსაზღვრა, რომ ექსპროპრიაციისას გაითვალისწინება აგრეთვე იმ ქონების კომპენსაცია, რომელიც დაკავშირებულია საექსპროპრიაციო ქონებასთან და ამ ქონების გარეშე გამოუსადეგარია. აღნიშნული საკითხის საქართველოს პარლამენტში პირველი მოსმენით განხილვის დროს კომიტეტმა მიიჩნია, რომ უმჯობესია კანონში არსებობდეს კომპენსაციის განსაზღვრისას გასათვალისწინებელი ჩანაწერი იმ ქონების შესახებ, რომელსაც არ მოიცავს საექსპროპრიაციო ქონება, მაგრამ მასთან დაკავშირებულია იმგვარად, რომ დამოუკიდებლად არსებობის შემთხვევაში შემცირდება ღირებულება. აღნიშნული ჩანაწერი უნდა იყოს ზოგადი ხასიათის, რათა არ დაირღვეს კონსტიტუციით გათვალისწინებული საკუთრების უფლება და ერთი სამართლებრივი სიკეთის დაცვა არ განხორციელდეს მეორე სამართლებრივი სიკეთის ხარჯზე.<sup>31</sup> ეს შენიშვნა კანონპროექტის ინიციატორმა გაიზიარა, თუმცა რა ფორმით მოწესრიგდება ახალ კანონპროექტში ჯერ უცნობია, რამდენადაც საკითხი პირველი მოსმენის შემდგომ აღარ განხილულა, თუმცა რაც არ უნდა იყოს ახალი კანონი უფრო კონკრეტულად აწესრიგებს საკითხს.

<sup>30</sup> იხ. თავი 4.3

<sup>31</sup> საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის 2017 წლის 11 მაისის N7592 დასკვნა

იმისათვის, რომ კანონი აკმაყოფილებდეს საერთაშორისო სტანდარტებსა და არ მოახდინოს ფიზიკური პირის უფლების არამარლთზომიერი შეზღუდვა, საჭიროა კანონმდებლობით გაწერილი იქნას, როგორც ადეკვატური კომპენსაციის განმსაზღვრელი პროცედურები ასევე ამ კომპენსაციის კალკულაციის მექანიზმი.<sup>32</sup> მოქმედი კანონი განსაზღვრავს, რომ ქონების შეძენაზე მოლაპარაკების დაწყებამდე ექსპროპრიატორი თავისი ხარჯით, დამოუკიდებელი ექსპერტის დახმარებით, აფასებს ქონებას და განსაზღვრავს კომპენსაციის სახით მესაკუთრისათვის სავარაუდო საკომპენსაციო თანხას ან სხვა ქონებას საექსპროპრიაციო ქონების საბაზრო ღირებულების შესაბამისად. მესაკუთრე უფლებამოსილია თავისი ხარჯით ისარგებლოს სხვა დამოუკიდებელი ექსპერტის დახმარებით. ქონების შეძენაზე მოლაპარაკებების დაწყებამდე, ექსპროპრიატორი ქონების მესაკუთრეს წარუდგენს წინადადებას ქონების შეძენისა და ამ ქონების კომპენსაციის წესის შესახებ. კომპენსაციის სახით შეთავაზებული სხვა ქონების საბაზრო ღირებულება ან საკომპენსაციო თანხა უნდა იყოს წინასწარი, სრული და სამართლიანი და არ უნდა იყოს ექსპროპრიატორის მიერ შეფასების შედეგად განსაზღვრულ თანხაზე ნაკლები. საექსპროპრიაციო ქონების სანაცვლოდ მესაკუთრისათვის კომპენსაციის სახით სხვა ქონების გადაცემა დასაშვებია მხოლოდ მისი თანხმობით. რაც შეეხება თავად შეფასების საკითხს, აღნიშნულთან დაკავშირებით კანონი აკეთებს მხოლოდ იმ დათქმას, რომ ექსპროპრიატორს ან ექსპროპრიატორის მიერ მოწვეული დამოუკიდებელი ექსპერტს უფლება აქვს ქონების შეფასების მიზნით, ქონების მესაკუთრის თანხმობით დაათვალიეროს ქონება, ჩაატაროს კვლევა, აიღოს ნიმუშები და განახორციელოს სხვა მოქმედებები. გარდა ზემოაღნიშნულისა სასოფლო სამეურნეო მიწის შეფასების სტანდარტის მიხედვით, რომლის თანახმადაც სასოფლო სამეურნეო მიწის შეფასებისას გაითვალისწინება ასევე მასზე არსებული ნათესების ღირებულება, რომელიც გამოიანგარიშება იმ შემოსავლის გათვალისწინებით, რომელსაც ქონების მესაკუთრე მისგან მიიღებდა მიმდინარე წლის განმავლობაში. თუ სასოფლო-სამეურნეო მიწებზე თესვა განხორციელდა შეფასების შემდეგ, მათი ღირებულება არ გაითვალისწინება კომპენსაციის განსაზღვრისას.

---

<sup>32</sup> განმარტებითი ბარათი 2017 წლის 5 მაისის საქართველოს კანონის პროექტზე „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ [info.parliament.ge](http://info.parliament.ge) [08.07.2019]

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე საქართველოს კანონი აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების უფლების ჩამორთმევის წესის შესახებ, არასრულად და ზედაპირულად აწესრიგებს ქონების შეფასებისა და კომპენსაციის განსაზღვრის საკითხს. ნორმის სიტყვა-სიტყვითი განმარტების მეთოდს თუ გამოვიყენებთ სასოფლო - სამეურნეო მიწის შეფასება ფაქტორივად მძიმე მდგომარეობაში აგდებს ქონების იმ მესაკუთრეს, რომელმაც სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე თესვა განახორციელა ქონების შეფასების შემდგომ, მართალია შესაძლოა ვიმსჯელოთ იმ გარემოებაზე, რომ აღნიშნული ჩანაწერი იცავს ექსპროპრიატორს მესაკუთრის მიერ ხელოვნურად გაზრდილი ხარჯის ანაზღაურებისაგან, თუმცა იმ პირობებში, როდესაც ქონების შეფასება ხორციელდება წინა საექსპროპრიაციო ეტაპზე და ამ დროისათვის ჯერ არ არის დადგენილი დაექვემდებარება თუ არა ექსპროპრიაციას ქონება, აღნიშნული მუხლის ჩანაწერი უზღუდავს მესაკუთრეს უფლებას ისარგებლოს მისი კუთვნილი ქონებით და განკარგოს იგი ნების შესაბამისად. ამასთან უნდა აღინიშნოს, რომ კანონი არაფერს ითვალისწინებს იმ სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთის შეფასებაზე, რომელზეც მესაკუთრეს გაშენებული აქვს მრავალწლოვანი ნარგავები (მაგ: ვენახი, ხეხილის ბაღი და ა.შ). იმ პირობებში როდესაც აღნიშნული საკითხი პირდაპირ არ არის კანონში დეტერმინირებული უნდა ვივარაუდოთ რომ ქონების ამგვარი გაუმჯობესება გათვალისწინებულ იქნება ექსპერტის მიერ ქონების შეფასებისას.

საინტერესოა გერმანული სამართლის პრაქტიკა, რამდენადაც იგი ადგენს დამოუკიდებელ სარეკომენდაციო სახის კომისიას, რომელიც შეიმუშავებს „რეკომენდაციას, განაშენიანებული და არაგანაშენიანებული მიწის ნაკვეთების, ასევე მასზე არსებული უფლებების საბაზრო ღირებულების განსაზღვრის შესახებ“. საბაზრო ღირებულების გამოთვლის შემდეგ გამოიცემა აქტი ღირებულების გამოკვლევის შესახებ, რომელშიც დეტალურადაა ის პრინციპები გაწერილი, რომლითაც დაანგარიშებული იქნა უძრავი ქონების ღირებულება. მის საფუძველზე ხორციელდება წარმოება ღირებულებათა შედარებისთვის, რაც გულისხმობს ფასების შედარებას. წარმოება შემოსავლის ღირებულების მიხედვით, რომლის დროსაც შენობისა და სხვა სამშენებლო ობიექტების ღირებულება მიწის ღირებულებისგან დამოუკიდებლად განისაზღვრება მიღებული შემოსავლით, და ბოლოს წარმოება საგანთა ღირებულების მიხედვით, რომელიც მოიცავს მიწისა და შენობის ღირებულებას, როცა ხორციელდება საკუთრების ჩამორთმევა, ან აღნაგობის დაწესება, ექსპროპრიაციის განმახორციელებელი ორგანო, განსაკუთრებით ანაზღაურების სიდიდის

განსაზღვრის შესახებ გადაწყვეტილების მომზადებისთვის იღებს ამ კომისიისგან რეკომენდაციას, თუმცა მას სავალდებულო ძალა არ აქვს.<sup>33</sup>

იმისათვის, რომ გაუმჯობესდეს არსებული რეგულაციები ქონების საბაზრო ღირებულების დაანგარიშებასთან მიმართებით, სასურველი იქნება გერმანული მოდელის გათვალისწინებით შეიქმნას დამოუკიდებელ სარეკომენდაციო სახის კომისიას, რომელიც შეიმუშავებს „რეკომენდაციას, განაშენიანებული და არაგანაშენიანებული მიწის ნაკვეთების, ასევე მასზე არსებული უფლებების საბაზრო ღირებულების განსაზღვრის შესახებ“.

კანონპროექტი გვთავაზობს ახალი რეგულაციების მთელ ჯაჭვს, რომელიც შეიცავს უფრო დეტალურ მოწესრიგებას, თუ როგორ უნდა მოხდეს საექსპროპრიაციო ქონების შეფასება და კომპენსაციის თანხის განსაზღვრა, რაც თავისთავად წინ გადადგმულ ნაბიჯად უნდა შეფასდეს.

კანონის მიზნებისათვის კანონპროექტი ადგენს, რომ ქონების შეფასება არის დამოუკიდებელი ექსპერტის ან აუდიტორის მიერ, საექსპროპრიაციო ქონების ღირებულების განსაზღვრა მიწის შესყიდვისა და განსახლებისათვის წინასწარ დადგენილი, შესაბამისი მეთოდოლოგიის გათვალისწინებით. საექსპროპრიაციო ქონების დეტალური აღწერა ინვენტარიაზაციის საფუძველზე.

სასოფლო სამეურნეო მიწის შეფასებისას ასევე გათვალისწინებული უნდა იქნეს მასზე არსებული ნათესების ღირებულება, რაც გამოიანგარიშება იმ შემოსავლის გათვალისწინებით, რომელსაც ქონების მესაკუთრე მიიღებდა მიმდინარე სამეურნეო წლის განმავლობაში.

კანონპროექტის აღნიშნული ჩანაწერის ანალიზი ცხადყოფს, რომ შეფასებას დაექვემდებარება და კომპენსაციის დროს მხედველობაში მიიღება ის შემოსავალიც, რასაც მესაკუთრე განახორციელებს საექსპროპრიაციო ქონების შეფასების შემდგომ, ეს კი უზრუნველყოფს იმ ხარვეზის აღმოფხვრას, რაც არსებობს მოქმედ კანონმდებლობაში. მიუხედავად არსებული ხარვეზის გამოსწორებისა ახალმა კანონპროექტმა მე-5 მუხლის მე-2 ნაწილში, რომელიც არეგულირებს კომპენსაციასთან დაკავშირებულ ძირითად პრინციპებს ჩადო დათქმა რომლის, თანახმად აუცილებელი საზოგადოებრივ საჭიროების მიზნებისათვის ქონების აღწერა შეფასების შემდეგ მესაკუთრეს არ შეიძლებოდა

<sup>33</sup> Baugesetzbuch, §§192-199 [www.gesetz.de](http://www.gesetz.de) [08.07.19]

ჰქონოდა პრეტენზია მის მიერ გაუმჯობესებული ქონების ღირებულების დამატებით ანაზღაურებაზე. იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა განმარტა, რომ ამგვარი მიდგომა არღვევს მესაკუთრის კანონიერ უფლებას, რომელიც მუდმივად ახდენს მიწის ნაკვეთის კულტივირებას, აღნიშნული შენიშვნა კანონპროექტის მომხსენებელმა გაიზიარა.<sup>34</sup>

ახალი რეგულაციის თანახმად, არა სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთის შეფასებისას გათვალისწინებული უნდა იქნეს მასზე განთავსებული შენობა-ნაგებობის (მშენებარე, აშენებული ან დანგრეული), ასევე მრავალწლოვანი ნარგავების/ზე -მცენარეების ღირებულებაც მიწის შესყიდვისა და განსახლებისათვის დადგენილი მეთოდოლოგიის მიხედვით. კანონპროექტის ხარვეზად უნდა იქნეს მიჩნეული ის გარემოება, რომ იმის მიუხედავად, რომ მოწესრიგდა არა სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთზე მრავალწლოვანი მცენარეების შეფასების საკითხი, კვლავ ღიად რჩება სასოფლო სამეურნეო მიწაზე მრავალწლოვანი ნარგავების შეფასების თვალსაზრისით გათვალისწინების მარეგულირებელი პრობლემა.

### 3.4 ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის ჩართვა წინარე საექსპროპრიაციო ეტაპზე

მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის ჩართვას წინარე საექსპროპრიაციო ეტაპზე, თუმცა ახალი კანონპროექტით სავალდებულო ხდება მორიგებითი განსახლების შემდეგი პროცედურების გატარება: მიწის ნაკვეთის ადგილმდებარეობის მიხედვით შესაბამისი მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს, მერიის<sup>35</sup>, ინფორმირება დაინტერესებულ პირთა გამოვლენის, სამუშაოების ან/და პროექტის მოსალოდნელი განხორციელების, განსახლების პროცედურების, ვადებისა და შედეგების თაობაზე საჯარო ინფორმაციის გავრცელების მიზნით.

ახალი კანონპროექტი საინტერესო მიდგომას გვთავაზობს მუნიციპალიტეტის ჩართულობის თვალსაზრისით რადგან, როგორც ვიცით დღეს-დღეობით საქართველოში კიდევ აქტუალურად დგას საკითხი თვითნებურად დაკავებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების თვალსაზრისით. მართალია აღნიშნულ საკითხზე პირდაპირ ჩანაწერს კანონპროექტი არ შეიცავს

<sup>34</sup> საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის 2017 წლის 11 მაისის N7592 დასკვნა

<sup>35</sup> საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 48-ე მუხლი

და აღნიშნული თვალსაზრისით არც კანონის განმარტებით ბარათშია, რაიმე ნახსენები თუმცა წარმოების პროცესში ადგილობრივი თვითმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს, ჩართვა რომელსაც ექვემდებარება ფიზიკური და იურიდიული პირების მფლობელობაში სარგებლობაში არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისია, უზრუნველყოფს იმ დაინტერესებული პირების გამოვლენას, რომელთაც შესაძლოა მიადგეთ ზიანი ამა თუ იმ სუბიექტის მიერ ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებით. ამასთან კანონპროექტი ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლის მონაწილეობას ქონების აღწერა - ინვენტარიზაციის პროცესში.

#### **თავი IV. ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვება**

##### **4.1 ექსპროპრიაციის ქართული სისტემა**

ქართული მოდელი, ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭებასთან მიმართებით ადგენს ორ საფეხუროვან სისტემას, კერძოდ, ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების საკითხში კანონმდებლობა რთავს, როგორც აღმასრულებელ ხელისუფლებას ასევე სასამართლოს, ამასთან მხოლოდ აღნიშნული ხელისუფლების შტოების კუმულაციური მოქმედებით შეიძლება მოხდეს სუბიექტისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭება. ისევე როგორც მოქმედი კანონმდებლობა ახალი კანონპროექტიც, იძულებითი განსახლების მარეგულირებელ საკითხად კვლავ ორ საფეხუროვან სისტემას გვთავაზობს, რაც მთელ რიგ პრობლემებს წარმოშობს პრაქტიკაში.

##### **4.2 ექსპროპრიაციის საკითხის განხილვა საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში.**

საქართველოს კანონი აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების უფლების ჩამორთმევის წესის შესახებ, განსხვავებით გადაუდებელი აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების უფლების ჩამორთმევის შესახებ ორგანული კანონისაგან, აკონკრეტებს აღმასრულებელი ხელისუფლების იმ რგოლს, რომელიც მონაწილეობს ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების საკითხში. კანონი ადგენს, რომ აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ექსპროპრიაცია ხორციელდება საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანების საფუძველზე, 1999-2010 წლებში ექსპროპრიაციის

უფლების მინიჭება ხდებოდა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ. მინისტრის ბრძანებით განისაზღვრება აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ექსპროპრიაციის გარდაუვალობა და სუბიექტი რომელსაც შეიძლება მიენიჭოს ექსპროპრიაციის უფლება.<sup>36</sup>

#### 4.2.1 საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანების სამართლებრივი ბუნება

როგორც საკანონმდებლო რეგულაციებისა და პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, განცხადების წარდგენის შემდგომ, შესაბამისი წარმოების გზით გამოსცემს ბრძანებას, რომელიც თავისი შინაარსის მიხედვით წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტს, რამდენადაც აკმაყოფილებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ელემენტებს, კერძოდ გამოცემულია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე, წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, აწესებს პირის უფლებას, რომელსაც შესაძლოა მოჰყვეს სამართლებრივი შედეგი.<sup>37</sup>

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო ორგანიზაციულ სამართლებრივი გაგებით,<sup>38</sup> წარმოადგენს ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომელსაც კანონის შესაბამისად მინიჭებული აქვს უფლებამოსილება, განიხილოს განმცხადებლის მიერ წარდგენილი საკითხი აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის შესახებ. განცხადება სამინისტროში განიხილება საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სისტემაში შემავალი ექსპროპრიაციის საკითხების განმხილველი კომისიის მიერ, რომელიც დებულების თანახმად წარმოადგენს სათათბირო ორგანოს.

<sup>36</sup> საქართველოს კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე [matsne.gov](http://matsne.gov)

<sup>37</sup> ტურავა, წკეპლაძე, „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო“, თბილისი

გვ.42

<sup>38</sup> იქვე

მმართველობით ღონისძიება, რომელიც ამა თუ იმ საკითხის მოწესრიგების მიზნით ხორციელდება, უნდა გამომდინარეობდეს ადმინისტრაციული კანონმდებლობიდან, თუმცა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნების ეს ელემენტი შესაძლოა ყოველთვის არ იყოს დაცული ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ და მისი ფორმალური და მატერიალური კანონიერების შემოწმების დროს თუ დადგინდება მისი უკანონობა, ცხადია ვერ მივიჩნევთ, რომ სახეზე არ გვაქვს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, არამედ სახეზე გვექნება უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტი.<sup>39</sup> კონკრეტულ შემთხვევაში საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრი აქტს გამოსცემს საქართველოს კონსტიტუციისა და „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონიდან გამომდინარე, შესაბამისად ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მეორე ელემენტიც სახეზე გვაქვს.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მთავარი განმსაზღვრელი მახასიათებელია ის, რომ აქტი მიმართული უნდა იყოს პირის ან პირთა შეზღუდული წრისაკენ. აქტი ინდივიდუალურია, მაშინაც, როდესაც მისი მოწესრიგება შეეხება არა ერთი პირს, არამედ მისი გამოცემის დროს ობიექტურად განსაზღვრულ ან განსაზღვრებად პირთა ჯგუფსაც. მოცემულ შემთხვევაში ინდ აქტის ლეგალური დეფინიციის ეს ელემენტიც სახეზე გვაქვს, რამდენადაც საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანების ადრესატი ერთის მხრივ ექსპროპრიატორია, ხოლო მეორეს მხრივ აქტის გამოცემის პროცესში დაინტერესებულ მხარეებად გვევლინებიან ის პირები, რომელთა ქონებაც უნდა დაექვემდებაროს ექსპროპრიაციას.<sup>40</sup>

ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება, მაშინ შეიძლება მივიჩნიოთ ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტად, როდესაც ეს ქმედება ცალმხრივად მკაცრად არის მიმართული სამართლებრივი შედეგისკენ.<sup>41</sup> „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების უფლების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს, რომ ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭება ხორციელდება მინისტრის ბრძანებისა და

<sup>39</sup> იქვე გვ. 43.

<sup>40</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის 1-ელი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი.

<sup>41</sup> ტურავა, წკეპლაძე, „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო“, თბილისი გვ.42

სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე, მაშასადამე მინისტრის ბრძანების „ამოქმედება“, ერთგვარადაა დაკავშირებული სასამართლოს გადაწყვეტილებასთან, თუმცა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დეფინიცია, ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტად მოიაზრებს ასევე, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემულ ან დადასტურებულ დოკუმენტს, რომელსაც შეიძლება მოჰყვეს სამართლებრივი შედეგი. რამდენადაც ბრძანების ქმედითობა, მოქმედი კანონმდებლობის ფარგლებში არსებითადაა დამოკიდებული სასამართლოს გადაწყვეტილებაზე და მას მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილების პირობებში ექნება შესასრულებლად სავალდებულო ძალა, იგი სწორედ ამ უკანასკნელი ფორმულირებით მიჩნეულ უნდა იქნას ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ - სამართლებრივ აქტად. თითქოს კანონის ჩანაწერი „მინისტრის ბრძანებითა და სასამართლო გადაწყვეტილებით“ შესაძლოა გახდეს ინტერპრეტირების საგანი, რომ ბრძანება ცალკე აღებული წარმოშობდეს დაინტერესებული პირების მიმართ სამართლებრივ შედეგს, თუმცა კანონის სისტემური განმარტებით თუ ვიხელმძღვანელებთ, „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს, რომ სასამართლოში წარსადგენ დოკუმენტებთან ერთად, იმისთვის, რომ სამართლის სუბიექტმა მოიპოვოს ექსპროპრიაციის უფლება, წარდგენილი უნდა იქნას საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანება. აღნიშნულიდან გამომდინარე ნათელია, რომ კანონი სამართლებრივი შედეგის წარმოშობის თვალსაზრისით აწესებს ორ საფეხუროვან სისტემას.

#### **4.2.2 საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანების ფორმალური და მატერიალური კანონიერება**

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ბრძანება წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რომელიც უნდა აკმაყოფილებდეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის ფორმალურ და მატერიალურ კანონიერების კრიტერიუმებს. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერება დაკავშირებულია ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის პროცესთან და მოითხოვს, რომ ის უფლებამოსილი ორგანოს მიერ მისი გამოცემისათვის

კანონით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების დაცვით და ფორმით იქნეს გამოცემული, ხოლო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერება დაკავშირებულია აქტის შინაარსთან და მოითხოვს, რომ ადმინისტრაციულ აქტში ასახული კონკრეტული ურთიერთობის მოწესრიგება შეესაბამებოდეს მისი გამოცემის სამართლებრივ საფუძვლებს და არ ეწინააღმდეგებოდეს ქვეყანაში მოქმედ საკანონმდებლო აქტებს.<sup>42</sup>

ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტის ფორმალური კანონიერების თვალსაზრისით საინტერესოა ის გარემოება, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოში, აქტის გამოცემა ხორციელდება, ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებისათვის დამახასიათებელი ზეპირი მოსმენის ჩატარების გზით, თუმცა განსხვავებით ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებისაგან, რომელიც უპირობოდ გულისხმობს განსახილველი საკითხის ზეპირი მოსმენით განხილვას „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების მიზნით სახკითხის განმხილველი კომისიის შექმნისა და დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2016 წლის 25 მარტის N1-1/159 ბრძანების მე-6 მუხლის პირველი ნაწილი ადგენს, რომ კომისიის სხდომა ტარდება საჭიროებისამებრ, კერძოდ, ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვების თაობაზე დაინტერესებული პირის განცხადების საფუძველზე კომისიის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით. ამდენად, რამდენადაც ბრძანება პირდაპირ არ ავალებს კომისიას ჩაატაროს ზეპირი მოსმენა და ეს უკანასკნელი მხოლოდ კომისიის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებაზეა დამოკიდებული სახეზე არ გვაქვს ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებით აქტის გამოცემის კანონისმიერ ვალდებულება.

უნდა აღინიშნოს, რომ ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება მეტად მნიშვნელოვანი ბრძანების, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის თვალსაზრისით, რამდენადაც აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის განსახორციელებელი პროექტი ზუსტადაც, რომ წარმოადგენს განსაკუთრებული მნიშვნელობის პროექტს და ფორმალური წარმოების ჩატარების აუცილებლობა ადმინისტრაციულ ორგანოს ვალდებულს

---

<sup>42</sup> იქვე გვ 57-63

ხდის ჩაატაროს ზეპირი მოსმენა და დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობით მიიღოს დადებითი ან უარყოფითი გადაწყვეტილება.<sup>43</sup>

ზეპირი მოსმენას აქვს შემდეგი უპირატესობები, გადაწყვეტილების მიმღებ უფლებამოსილ პირს ეძლევა შესაძლებლობა უშუალოდ გაეცნოს და შეექმნას წარმოდგენა გადაწყვეტილების მისაღებად მნიშვნელოვან ფაქტობრივ საკითხებსა და სამართლებრივ საკითხებზე. დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობა ზეპირი მოსმენის აამაღლებს იმის ალბათობას, რომ ყველა მესაკუთრის ობიექტური მოსაზრება განხილული იქნეს სამინისტროს მიერ და არ მოხდეს მესაკუთრეთა იმ მოსაზრებათა უგულებელყოფა, რამაც შესაძლოა გავლენა იქონიოს საკითხის გადაწყვეტაზე, რაც უზრუნველყოფს სამინისტროს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შინაარსობრივ სისწორეს. ამასთან მნიშვნელოვანია გათვალისწინებული იქნეს ის გარემოება, რომ გარდა დაინტერესებული მხარეებისა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი უშვებს ზეპირ მოსმენაში მოწმისა და ექსპერტის მონაწილეობის შესაძლებლობას, რაც მეტად მნიშვნელოვანია ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების საკითხთან მიმართებით, რამდენადაც საკითხის სპეციფიკურობის გათვალისწინებით შესაძლოა ადმინისტრაციული წარმოების მიმდინარეობისას გამოვლინდეს იმგვარი საკითხები, რომელიც მოითხოვს სპეციფიკურ ცოდნას ან/და ექსპერტის სახით შესაძლოა საჭირო გახდეს იმ პირის მოწვევა რომელმაც განახორციელა განსახლების სამოქმედო გეგმის შედგენა.

ამდენად ფორმალური კანონიერების კრიტერიუმის თვალსაზრისით აქტის გამოსაცემად საჭირო წარმოების სახედ ფორმალური კანონიერების ერთ-ერთი უმთავრესი ელემენტის, ზეპირი მოსმენის, ჩატარების უფლებამოსილება და არა ვალდებულება უარყოფითად უნდა იქნეს შეფასებული, რამდენადაც საკითხის მარეგულირებელი ნორმები უნდა ითვალისწინებდეს აქტის გამოცემას ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების გზით და ზეპირი მოსმენის ჩატარება არ უნდა იყოს დამოკიდებული კომისიის თავმჯდომარის ნებაზე.

მატერიალური კანონიერების თვალსაზრისით უნდა შეფასდეს აქტის შესაბამისობა მოქმედ საკანონმდებლო რეგულაციებთან და საკითხის მარეგულირებელ ნორმატიულ მასალასთან მიმართებით. აღსანიშნავია, რომ კანონი არ ითვალისწინებს არანაირ რეგულაციებს, თუ რა პროცედურები უნდა გაიაროს ექსპროპრიატორის განცხადებამ სამინისტროში, ან რა დოკუმენტების

---

<sup>43</sup> იქვე გვ. 119

წარდგენაა მისთვის სავალდებულო ექსპროპრიაციის უფლების მოსაპოვებლად, ასევე არაფერია ნათქვამი ბრძანების გამოცემის ეტაპზე რაიმე კვლევის/შეფასების ჩატარების აუცილებლობაზე, რომელიც დაასაბუთებდა (ან უარყოფდა პროექტის აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებას). ერთადერთი დათქმა, რომელსაც მოქმედი კანონმდებლობა შეიცავს, არის ის, რომ განცხადების წარდგენა დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ კი ვერ ხერხდება ექსპროპრიატორსა და მესაკუთრეს შორის შეთანხმება. ცხადია ამგვარი მწირი რეგულაციები არ შეიძლება მივიჩნიოთ მარეგულირებელ ნორმათა იმ ჯაჭვად, რომელიც დააკმაყოფილებს კონსტიტუციური შეზღუდვის სტანდარტს.

საკანონმდებლო რეგულაციის სიმწირის ერთგვარად აღმოფხვრის მიზნით შემუშავებულმა „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების მიზნით საკითხის განმხილველი კომისიის შექმნისა და დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2016 წლის 25 მარტის N1-1/159 ბრძანებამ, რომელიც პრაქტიკულად დღემდე არ არის გამოქვეყნებული განსაზღვრა, რომ ექსპროპრიატორმა სამინისტროს ზოგადი ინფორმაციის გარდა უნდა წარუდგინოს: 1) მესაკუთრის კომპენსაციაზე მოლაპარაკების წარმოების დამადასტურებელი დოკუმენტები; 2) საექსპროპრიაციო ქონების ღირებულების ამსახველი ექსპერტის/აუდიტის დასკვნა; 3) აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების აღწერა და დასაბუთება. ამავე ბრძანების თანახმად კომისია უფლებამოსილია კომპეტენციის ფარგლებში, კომისიის საქმიანობის სფეროსთან დაკავშირებული საკითხების გამოკვლევისა და შესწავლის მიზნით, შესაბამისი უწყებებიდან/მათ შორის ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებით დაინტერესებული პირებისაგან კანონმდებლობით დადგენილი წესით, მოითხოვოს საჭირო ინფორმაცია და დოკუმენტაცია მოაწყოს სამუშაო შეხვედრები შესაბამის დაინტერესებულ პირებთან და უწყებებთან.

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სისტემაში შემავალ კომისიას, გააჩნია მოქმედების თავისუფალი სივრცე წარდგენილი დოკუმენტებისა და ინფორმაციის ურთიერთ შეჯერების საფუძველზე მიიჩნიოს პროექტი აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებად და ქონება დაუქვემდებაროს ექსპროპრიაციას. დისკრეციულ უფლებამოსილება, ესა თუ ის საკითხი მიიჩნიოს აუცილებლად საზოგადოებრივი საჭიროებად, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ანიჭებს საქართველოს

კონსტიტუცია, რამდენადაც აღმასრულებელი ხელისუფლების მარეგულირებელ სფეროს განეკუთვნება სტრატეგიული პოლიტიკის დაგეგმვა განხორციელება.<sup>44</sup> დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში, აუცილებელია ყურადღება მიექცეს საჯარო და კერძო ინტერესების პროპროციულობის პრინციპს, შეუძლებელია ცალკე აღებული, რომელიმე საჯარო ან კერძო ინტერესისათვის უპირატესობის მინიჭება, გადაწყვეტილების მიღებისას სამინისტრომ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა მოახდინოს ინტერესთა შეპირისპირება და მხოლოდ მაშინ იქნება ბრძანება მატერიალურად კანონიერი თუ ამ შეპირისპირების შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება იქნება თანაზომიერი საშუალება იმ მიზნის მისაღწევად, რაც დაკავშირებულია აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების პროექტის განხორციელებასთან.<sup>45</sup>

#### 4.2.3 მინისტრის ბრძანების გასაჩივრება და სასამართლო პრაქტიკა

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ წარმოების შედეგად მიღებული აქტის გასაჩივრება სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის ერთ-ერთ შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს.<sup>46</sup> კანონმდებლობა საერთოდ არ ითვალისწინებს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანების გასაჩივრების შესაძლებლობას, მითუმეტეს იმ პირობებში, როდესაც მინისტრის ბრძანების ამოქმედება ქართული სამართლის სიტემის მიხედვით დამოკიდებულია სასამართლოს მიერ განმცხადებლისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების საკითხის დაკმაყოფილებაზე. თუმცა, როგორც სასამართლო პრაქტიკა და კონკრეტული ბრძანებები ცხადყოფს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანებები, როგორც დამოუკიდებელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები საჩივრდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისათვის დადგენილ გასაჩივრების ერთ თვიან ვადაში პირდაპირ სასამართლოში.

მიუხედავად იმ გარემოებისა, რომ რიგი ბრძანებებით ხდება გასაჩივრების უფლებაზე მითითება, დამკვიდრებული სასამართლო პრაქტიკის მიხედვით, სასამართლო წყვეტს საქმის წარმოებას დაუშვებლობის მოტივით.<sup>47</sup> სასარჩელო

<sup>44</sup> ავტორთა კოლექტივი. „შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში“, თბილისი 2016 გვ. 413-415

<sup>45</sup> ტურავა, წვეპლაძე, „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო“, თბილისი გვ.42

<sup>46</sup> იქვე გვ. 122-125

<sup>47</sup> იხ. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2017 წლის 07 სექტემბრის განჩინება საქმეზე N38/1588-17

წარმოება წყდება იმ საფუძველზე მითითებით, რომ სარჩელები არ აკმაყოფილებს საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22-ე მუხლით დადგენილ დასაშვებობის მოთხოვნებს, რაც ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 26<sup>2</sup>-ე მუხლის მე-2 ნაწილზე მითითებით, იქცევა მოთხოვნის დაუშვებლად ცნობის საფუძველად.

სასამართლოს მოტივაცია უკავშირდება იმ გარემოებებზე მითითებას, რომ „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვების წინაპირობების შინაარსის შესწავლის შედეგად სასამართლო მიიჩნევს, რომ ცალკე აღებული საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანების ბათილად ცნობა ვერ იქონიებს გავლენას მოსარჩელის უფლებებზე, რამდენადაც ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭება ხორციელდება არა დამოუკიდებლად აღებული მინისტრის ბრძანების საფუძველზე - არამედ მინისტრის ბრძანებით და სასამართლოს გადაწყვეტილებით. ამდენად, მინისტრის ბრძანება ლეგიტიმაციას იძენს, მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე. ერთ-ერთ განჩინებაში თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულმა პალატამ განმარტა, რომ უშუალოდ სადავო აქტით არ ხდება უძრავი ქონების მესაკუთრის ცვლილება, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანების დასაბუთებულობისა და კანონ შესაბამისობის შემოწმება უნდა მოხდეს აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის მოთხოვნით წარდგენილი ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ განცხადების განხილვის ფარგლებში. სააპელაციო სასამართლო საკითხის გადაწყვეტის პროცესში მხედველობაში მიიღო ასევე „პარალელური“ წარმოების აკრძალვის პრინციპებს და დაუშვებლად მიიჩნია, სარჩელში მითითებული გარემოებების საფუძველზე ექსპროპრიაციის საკითხის მარეგულირებელ სამართლებრივ ნორმებთან მიმართებით საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანების კანონ შესაბამისობის განსაზღვრას.<sup>48</sup>

იმ საკითხს, რომ მინისტრის ბრძანების დამოუკიდებლად გასაჩივრებამ დაარღვია „პარალელური“ წარმოების პრინციპი ადასტურებს, ის გარემოებაც, რომ ბრძანების გასაჩივრების სასარჩლო წარმოების დასრულებამდე, შეჩერებული იქნა ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოში ექსპროპრიაციის

<sup>48</sup> იხ. ამავე სასამართლოს 2018 წლის 30 ნოემბრის განჩინებაზე საქმეზე N38/2868-18

უფლების მოპოვების შესახებ განცხადების განხილვა. სასამართლოს მოტივაცია, მდგომარეობდა შემდეგში „სამართალწარმოების სხვადასხვა სტადიაზე შესაძლებელია შეიქმნას იმგვარი ფაქტობრივი ვითარება, რომელთა არსებობის პირობებში შეუძლებელია ან არ არის მიზანშეწონილი მოცემული დავის განხილვა და გადაწყვეტა. საქმის წარმოების შეჩერების საფუძვლები საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით არ არის განსაზღვრული, რის გამოც საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის პირველი მუხლის მე-2 ნაწილის საფუძველზე აღნიშნული პროცესუალური საკითხის მოსაწესრიგებლად გამოიყენება სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის დებულებანი. საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კანონმდებლობა ასახელებს შემთხვევებს, როცა სასამართლო ვალდებულია შეაჩეროს საქმის წარმოება, საპროცესო კოდექსით პირდაპირ განსაზღვრული საფუძვლების არსებობისას (სსკ 279), და, როცა სასამართლო არ არის ვალდებული, მაგრამ უფლებამოსილია შეაჩეროს საქმის წარმოება (სსკ 280-ე მუხლი). საქმის წარმოების შეჩერების დამატებითი შემთხვევებისას, სასამართლოს მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, რა დროსაც ობიექტური შეფასების საფუძველზე, მართლმსაჯულების ინტერესებიდან გამომდინარე, შეუძლია კანონით გათვალისწინებული საპროცესო ინსტიტუტის გამოყენება.“<sup>49</sup> სწორედ ამ დისკრეციული უფლების ფარგლებში შეაჩერა სასამართლომ ექსპროპრიაციის განცხადები განხილვა. ცხადია, მინისტრის ბრძანებისათვის გასაჩივრების უფლების მინიჭება, სასამართლოს გადატვირთულობიდან გამომდინარე, ისედაც დროში გაწელილ პროცესს კიდევ უფრო ახანგრძლივებს.

„პარალელური“ წარმოების აკრძალვის პრინციპზე მითითებით, სასამართლო საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანების კანონიერების შემოწმების ფარგლებად განიხილავს, ექსპროპრიაციის მიერ სასამართლოში ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების ფარგლებს. მოქმედი საკანონმდებლო დათქმიდან გამომდინარე სასამართლოს სხვაგვარი მიდგომა გამოიწვევდა საკითხის განხილვის გაჭიანურებას და ერთი და იმავე საკითხის მრავალჯერ განხილვას სხვადასხვა დავის ფარგლებში, თუმცა გაუგებარია რატომ ხდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ცალკე გასაჩივრების ვადაზე მითითება. ამ პრობლემის გადაჭრის გზა მარტივად შეიძლება მოიძებნოს იმ შემთხვევაში თუ კანონი უარს იტყვის საკითხის ორ საფეხუროვან

<sup>49</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2017 წლის 19 სექტემბრის განჩინება Nბს-540-537(კს-17)

მოწესრიგებაზე, სამინისტრო საკითხის განხილვისას შეაფასებს, როგორც აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების განხილვის საკითხს ამასთან ექსპროპრიატორს თავისი აქტით მიანიჭებს ექსპროპრიაციის უფლებას, ხოლო დაინტერესებულ მხარეს მიეცემა საშუალება გაასაჩივროს მინისტრის ბრძანება, სასამართლო კი წარდგენილი სასარჩელო წარმოების ფარგლებში შეამოწმებს როგორც აქტის ფორმალურ ასევე მატერიალურ კანონიერებას. აღნიშნულ მოდელს ევროპის განვითარებულ ქვეყნებთან ერთად ასევე იცნობს გერმანული კანონმდებლობაც, რომლითაც ექსპროპრიაციასთან დაკავშირებული სამართალწარმოება იწყება ექსპროპრიაციის შესახებ განაცხადის მუნიციპალიტეტში შეტანით. განცხადების შეტანაზე უფლებამოსილი არიან როგორც სახელმწიფო ან მასზე დაქვემდებარებული კავშირი/გაერთიანებები, ასევე კერძო პირები. მუნიციპალიტეტი თავის მოსაზრებებს განცხადებასთან ერთად 1 თვის განმავლობაში წარუდგენს ექსპროპრიაციის განმახორციელებელ ორგანოს. ექსპროპრიაციის განმახორციელებელია ადმინისტრაციული ორგანო.<sup>50</sup> ექსპროპრიაციის პროცედურების მონაწილეები განმცხადებელთან ერთად არიან, მიწის ნაკვეთის მესაკუთრე, სანივთო უფლებებისა და ვალდებულებით-სამართლებრივი მოთხოვნის მფლობელები საკუთრების სარგებლობასთან და შექმნასთან მიმართებით, მუნიციპალიტეტი.<sup>51</sup> ექსპროპრიაციის განმახორციელებელი ორგანო გამოსცემს გადაწყვეტილებას ექსპროპრიაციის განხორციელების შესახებ ზეპირი მოსმენის შედეგად ექსპროპრიაციის განხორციელებისთვის საჭირო წინაპირობების არსებობის შემთხვევაში და მასში მიუთითებს ასევე ანაზღაურების სახესა და სიდიდეზე.<sup>52</sup> თუ მონაწილე მხარეებს შორის განხორციელდა შეთანხმება, ასეთ დროს ორგანო ვალდებულია ეს წერილობითი ფორმით დააფიქსიროს და ხელი მოაწეროს, თუ ეს შეთანხმება პასუხობს ექსპროპრიაციის შესახებ გადაწყვეტილების შესაბამის მოთხოვნებს.<sup>53</sup> მონაწილე მხარეების მიერ შესაძლებელია ამ გადაწყვეტილების გასაჩივრება, თუ ეს გადაწყვეტილება მის უფლებებს არღვევს. ამისთვის უფლებამოსილია მიწის საქმეების პალატა/სენატი. ამ გადაწყვეტილებით შესაბამის მხარეს ეკისრება კომპენსაციის გადახდა, ამის შემდეგ საკუთრება გადადის განმცხადებელზე, ისევე როგორც სხვა სამართლებრივი შედეგები, რომლის აღნიშვნაც განხორციელებულია ამ გადაწყვეტილებაში, თანაც ეს არ საჭიროებს საჯარო რეესტრში დამატებით რეგისტრაციას. ყველა, ექსპროპრიაციის შესახებ გადაწყვეტილებაში არა აღნიშნული უფლებები ამ მიწის ნაკვეთზე უქმდება.

<sup>50</sup> Baugesetzbuch, §104 <[www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de)> [08.07.2019]

<sup>51</sup> Baugesetzbuch, §106 I 1, <[www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de)> [08.07.2019]

<sup>52</sup> Baugesetzbuch, §112 I, §112,113 <[www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de)> [08.07.2019]

<sup>53</sup> Baugesetzbuch, §113 <[www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de)> [08.07.2019]

#### 4.2.4 ექსპროპრიაციის საკითხის განხილვა სამინისტროში ახალი კანონპროექტის რეგულაციების მიხედვით

მიუხედავად იმისა, რომ ახალი კანონპროექტი ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების ორ საფეხუროვან სისტემას არ ცვლის, გვთავაზობს იმ პროცედურული საკითხების დადგენას, რაც სამინისტროში საკითხის განხილვის დროს უნდა იქნეს გათვალისწინებული.

საკითხის განმხილველ ორგანოდ, ახალი რეგულაციების ფარგლებშიც კვლავ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო გვევლინება. მინისტრს ენიჭება უფლებამოსილება შექმნას საკითხის განმხილველი კომისია, რომლის შექმნის ვადებიც გაიწერება ბრძანებით, აღნიშნული კომისიის გადაწყვეტილებას ექნება სარეკომენდაციო ხასიათი, რომელიც გაფორმდება ოქმის სახით და წარედგინება მინისტრს. საკითხის ამგვარი რეგულაცია არაა ამომწურავი, კანონში პირდაპირ უნდა იყოს გათვალისწინებული, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოში ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების საკითხი უნდა გადაწყდეს ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების გზით, რათა გამოყენებული იქნეს ყველა ის თავისებურება რასაც ეს უკანასკნელი გვთავაზობს.

კანონპროექტის თანახმად, ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვების ეტაპზე, ექსპროპრიატორი მიმართავს სამინისტროს და პროექტის დეტალურ აღწერასთან ერთად, წარუდგენს წინასაექსპროპრიაციო ეტაპზე მორიგებითი განსახლებისათვის გათვალისწინებული პროცედურების განხორციელების დამადასტურებელი დოკუმენტაციას. მოცემულ ეტაპზე უნდა აღინიშნოს, რომ კანონპროექტი არაფერს ითვალისწინებს მიწის შესყიდვისა და განსახლების გეგმის წარდგენის საჭიროებასთან დაკავშირებით. იმ პირობებში, როდესაც მიწის შესყიდვისა და განსახლების გეგმის შედგენა უნდა მოხდეს წინარე საექსპროპრიაციო ეტაპზე უპირიანი იქნებოდა კანონმდებელს გაეთვალისწინებინა ამ დოკუმენტის წარდგენის საჭიროება, რომელიც ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების ეტაპზე ადმინისტრაციული ორგანოსათვის მეტად საჭირო დოკუმენტად შეიძლება განვიხილოთ, თუმცა შესაძლოა აღნიშნული საკითხის გადაჭრის ერთგვარ მექანიზმად მოგვევლინოს სამინისტროს უფლებამოსილება, აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების მქონე სამუშაოების ან/და პროექტის განმახორციელებლის განცხადებასა და თანდართული დოკუმენტაციაში ხარვეზის დადგენის შემთხვევაში დასაბუთებულ დასკვნა გაუგზავნოს განმცხადებელს და დაუწესოს გონივრულ

ვადა ხარვეზის გამოსასწორებლად. ხარვეზის ვადის აბსტრაქტულობა შესაძლოა სამინისტროს ხელში გახდეს ერთგვარი იარაღი ექსპროპრიატორს უარი უთხრას ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭებაზე, ამიტომ კანონით დეტალურად უნდა იქნეს გაწერილი, როგორც ხარვეზის შევსების მინიმალური ასევე მაქსიმალური ვადები, ამასთან გათვალისწინებული უნდა იქნეს ხარვეზის შევსების ვადის გაგრძელების მექანიზმი.

მინისტრი გამოსცემს ბრძანებას, რომლითაც დადგინდება განსახორციელებელი სამუშაოები ან/და პროექტის აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება. ბრძანებით განისაზღვრება ექსპროპრიაციის გარდაუვალობა და ექსპროპრიაციის განმახორციელებელი სუბიექტი. განსახორციელებელი სამუშაოების მინისტრის ბრძანებით განსაზღვრა დადებითად უნდა იქნას შეფასებული რამდენადაც აღნიშნულ რეგულაციას მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს. იქიდან გამომდინარე რომ, ბრძანებით დგინდება აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება, ლოგიკურად უნდა განისაზღვროს ის სამუშაოებიც რის განხორციელებაზეც პასუხისმგებლობა უნდა აიღოს ექსპროპრიატორმა.

კანონპროექტის თანახმად სამინისტროს მიერ საჯაროობის პრინციპის გათვალისწინებით, აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების მქონე ან/და პროექტის განხორციელების განცხადება განიხილება გონივრულ ვადებში. საკითხის ამგვარი რეგულაცია, არ უნდა იქნეს მიზანშეწონილად მიჩნეული, რამდენადაც ხშირ შემთხვევაში პროექტის განხორციელება, რომელიც იწვევს მესაკუთრისათვის ქონების ჩამორთმევას, ისედაც ხანგრძლივ ვადებთანაა დაკავშირებული და უპრიანი იქნება, თუ კანონი კონკრეტულად დააწესებს ვადას საკითხის სამინისტროში განხილვასთან მიმართებით და ასევე გაითვალისწინებს მისი გაგრძელების შესაძლებლობას.

კანონპროექტი ითვალისწინებს სრულიად ახალ რეგულაციას, რომელიც მიმართულია იმ მესამე პირებისაკენ, რომლებიც შესაძლოა იყვნენ დაინტერესებულნი საექსპროპრიაციო ქონების შემენით, კერძოდ, მინისტრის ბრძანების გამოცემის შემდეგ, საექსპროპრიაციო ქონების სავარაუდო განკარგვისას მესამე მხარის ინფორმირების მიზნით, ექსპროპრიაციის უფლების მამიებელი ვალდებულია, არაუგვიანეს ორი სამუშაო დღისა, განცხადებით მიმართოს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს -საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს, რათა უძრავ ნივთებზე უფლებათა რეესტრში შეიტანოს ინფორმაცია ბრძანებაში მითითებული საექსპროპრიაციო ქონების საექსპროპრიაციო რეჟიმში

ყოფნის შესახებ. ამასთან კანონპროექტი შეიცავს დათქმას, რომ აღნიშნული ინფორმაციის რეგისტრაცია არ გამოორიცხავს გარიგების საფუძველზე ამ ქონების რაიმე სხვა უფლება/ვალდებულების რეგისტრაციას, რაც უზრუნველყოფს, რომ ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვების ეტაპზე არ იქნას დარღვეული მესაკუთრის უფლება მისი ნების შესაბამისად განკარგოს უძრავი ქონება.

აღნიშნული ცვლილებების ანალიზი ცხადყოფს, რომ მოქმედ კანონმდებლობასთან შედარებით მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა სამინისტროში საკითხის განხილვასთან დაკავშირებული რეგულაციები, თუმცა პრობლემურ საკითხად რჩება სამინისტროში საკითხის განხილვის ვადები და წარმოების სახე, რომელიც უნდა გამოიცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

#### **4.2.5 ინფორმაციის საჯაროდ გავრცელების ვალდებულება**

საქართველოს კანონი აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების უფლების ჩამორთმევის წესის შესახებ, სამინისტროს მიერ აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების დადგენის შემდგომ ექსპროპრიატორის მიერ სასამართლოში განცხადების წარდგენამდე ადგენს ე.წ შუალედურ პროცედურულ საკითხს, რომელიც განსახორციელებლად სავალდებულოა ექსპროპრიატორისათვის. კანონი განსაზღვრავს, რომ ყველა მესაკუთრეს, რომელთა ქონება ექვემდებარება ექსპროპრიაციას. მინისტრის ბრძანების გამოქვეყნების შემდეგ ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებით დაინტერესებული პირი აწვდის ინფორმაციას, რომელიც ქვეყნდება ცენტრალურ და შესაბამის ადგილობრივ პრესაში. ინფორმაცია უნდა შეიცავდეს პროექტის განხორციელების ფარგლებს და სავარაუდოდ, საექსპროპრიაციო ქონების მოკლე აღწერას. უნდა აღნიშნოს, რომ კანონის ეს დათქმა შემუშავებულია და მორგებულია იმ პირობებზე, როდესაც კანონმდებლობა დეტალურად არ ითვალისწინებს სამინისტროში ადმინისტრაციული წარმოების პროცედურებსა და დაინტერესებული პირების სახით, წარმოების პროცესში მესაკუთრეების ჩართვის აუცილებლობას,<sup>54</sup> თუმცა პრაქტიკული თვალსაზრისით, იმ პირობებში როდესაც სამინისტროში წარმოების მიმდინარეობის პროცესში ხდება თითოეული დაინტერესებული მხარისათვის წარმოების მასალების ინდივიდუალური გადაცემა, გაუგებარია რა მიზანს უნდა ემსახურებოდეს დამატებით ინფორმაციის საჯაროდ გავრცელება

<sup>54</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 95-ე მუხლის მე-2 ნაწილი

ექსპროპრიატორის მიერ. ეს უკანასკნელი საჭირო იქნებოდა იმ შემთხვევაში, წარმოების პროცესში, რომ არ ხდებოდეს დაინტერესებული პირებისათვის პროექტის შესახებ და მისი განხორციელების ფარგლების თაობაზე ინფორმაციის გაცნობა.

კანონპროექტი საკითხის უფრო დეტალურად მოწესრიგებით, ნათელს ფენს ამ ინსტიტუტის მიზნობრიობას, კერძოდ, კანონპროექტის ანალიზი ცხადყოფს, რომ ექსპროპრიატორის მიერ ბრძანების გამოცემის შემდგომ მესაკუთრეთათვის პროექტის დეტალურ გაცნობასთან ერთად მესაკუთრეებს კიდევ ერთხელ თავაზობს მორიგებას სადავო ქონებასთან მიმართებით. ცალსახად წინ გადადგმულ ნაბიჯად უნდა შეფასდეს ის გარემოება, რომ კანონპროექტი ითვალისწინებს მესაკუთრეებთან მიმართებით ინდივიდუალური შეტყობინების განხორციელების შესაძლებლობას, იმ შემთხვევაში თუ ცნობილია მათი ადგილმდებარეობა. ამასთან დამატებით მექანიზმად აწესებს ინფორმაციის საჯაროდ გავრცელებას, კერძოდ ეს უკანასკნელი ემსახურება ექსპროპრიაციის პროცესის გამჭვირვალობას. კანონპროექტი აღნიშნული თვალსაზრისით ადგენს, რომ მინისტრის ბრძანების საკანონმდებლო მაცნეში გამოქვეყნების შემდგომ ექსპროპრიაციის უფლების მაძიებელი, დაინტერესებული პირების ინფორმირებისა და ექსპროპრიაციის პროცესის გამჭვირვალების მიზნით, თავისი ხარჯით უზრუნველყოფს მოსალოდნელ ექსპროპრიაციასთან დაკავშირებული ინფორმაციის განცხადების სახით საჯარო გამოქვეყნებას ცენტრალური ან/ და ადგილობრივი მედიის საშუალებით (საექსპროპრიაციო ქონების მდებარეობის მიხედვით), ექსპროპრიაციის უფლების მაძიებელს, ასევე შეუძლია მოსალოდნელ ექსპროპრიაციასთან დაკავშირებული ინფორმაციის საჯარო ადგილებზე განთავსების თხოვნით მიმართოს შესაბამისი მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ორგანოს.<sup>55</sup>

შეჯამების თვალსაზრისით უნდა აღინიშნოს, რომ ინფორმაციის ინდივიდუალურად გადაცემის შემოტანა საკანონმდებლო რეგულაციების ფარგლებში, ერთგვარი დამატებითი მექანიზმია რათა მესაკუთრე იყოს სრულად ინფორმირებული იმ პროექტთან დაკავშირებით, რომელიც აუცილებელს ხდის მისთვის საკუთრების უფლების ჩამორთმევას, თუმცა ეს უკანასკნელი მაინც რჩება ექსპროპრიატორის ნებელობაზე დამოკიდებული. კანონის იმპერატიულ დათქმას, ექსპროპრიაციის უფლების მაძიებელმა საჯაროდ გაავრცელოს ინფორმაცია, ერთგვარი კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს

<sup>55</sup> კანონპროექტის მე-8 მუხლი

ამავე კანონის დათქმა, რომ ექსპროპრიაციის უფლების მამიებლის მიერ ამ პროცედურების განუხორციელებლობა არ წარმოადგენს ექსპროპრიაციის პროცესის შემაფერხებელ გარემოებას.

### **4.3 ექსპროპრიაციის საკითხის განხილვა სასამართლოში და პარქტიკული პრობლემების ანალიზი**

ექსპროპრიაციის ორ საფეხუროვანი სისტემის მიხედვით, მინისტრის ბრძანების შემდგომ, რომელიც ადგენს პროექტის აუცილებლობას საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის, ექსპროპრიაციის უფლების მამიებელი, ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვების მიზნით მიმართავს სასამართლოს. მოქმედი კანონმდებლობა გვარეობითი (საგნობრივი) განსჯადობის<sup>56</sup> თვალსაზრისით ადგენს, რომ რაიონული (საქალაქო) სასამართლო განცხადებას განიხილავს კანონის შესაბამისად სამოქალაქო საპროცესო კოდექსით განსაზღვრულ ვადებში და დადგენილი წესით, თუ ექსპროპრიატორი და ქონების მესაკუთრე ვერ თანხმდებიან ქონების საბაზრო ღირებულებასა და საკომპენსაციო თანხაზე ან კომპენსაციის სახით შეთავაზებული ქონების გადაცემაზე, მაშინ თითოეულ მხარეს უფლება აქვს სარჩელი შეიტანოს სასამართლოში განსჯადობის მიხედვით, საქართველოს სამოქალაქო კანონმდებლობით დადგენილი წესით. როგორც პრაქტიკა ცხადყოფს მიუხედავად იმ გარემოებისა, რომ კანონი პირდაპირ დათქმას არ აკეთებს ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების საკითხის ადმინისტრაციული სამართალ წარმოების წესით განსჯადობის თვალსაზრისი, პრაქტიკიდან გამომდინარე ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების საკითხი განიხილება ადმინისტრაციული სამართალწარმოების გზით.

ექსპროპრიაციიდან გამომდინარე საკითხების განხილვის დუბლირება, კერძოდ საკომპენსაციო თანხის თაობაზე სამოქალაქო წესით დავის შესამღებლობა, ემსახურება იმ მიზანს, რომ არ დაბრკოლდეს ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების პროცედურები, თუმცა იმ პირობებში როდესაც ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში განხილვა არ ხდება დაჩქარებული წესით და ჩვეულებრივი სასარჩელო წარმოებით მიმდინარეობს დავის განხილვა გაუგებარია, რატო იქნა დაქვემდებარებული სამოქალაქო სამართლისათვის საკომპენსაციო თანხის საკითხის განხილვა. ექსპროპრიაციის მთავარ კრიტერიუმს წარმოადგენს სრული წინასწარი და სამართლიანი ანაზღაურება

<sup>56</sup> *კოპალეიშვილი, სხირტლაძე, ქარდავა, ტურავა (რედ)* „ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო“ თბილისი., გვ. 161

რომელიც აუცილებელია მოექცეს იმ განცხადების განხილვის ფარგლებში სადაც უშუალოდ ხდება ექსპროპრიაციისათვის საკუთრების უფლების ჩამორთმევის მინიჭება.

ადმინისტრაციული სამართალწარმოება და ზოგადად ადმინისტრაციული სამართალი ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლების სადარაჯოზე მყოფ სამართლის დარგს წარმოადგენს, ვინაიდან ექსპროპრიაციის შემთხვევაში საკითხი ეხება საკუთრების უფლების ჩამორთმევას, საკითხი ცალსახად განხილული უნდა იქნეს ადმინისტრაციული სამართალწარმოების გზით, იქნება ეს ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვების ორ საფეხუროვანი თუ ერთ საფეხუროვანი სისტემა (მინისტრის ბრძანების გასაჩივრება და მისი კანონიერების შემოწმება სასამართლოს მხრიდან).

ტერიტორიული განსჯადობის მიხედვით <sup>57</sup> განმცხადებლის მიერ ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვების შესახებ განცხადება წარედგინება იმ რაიონულ (საქალაქო) სასამართლოს, რომლის სამოქმედო ტერიტორიაზეც იმყოფება უძრავი ქონება, რომელიც უნდა დაექვემდებაროს ექსპროპრიაციას. <sup>58</sup>

კანონის პირველადი ვერსიის მიხედვით, ექსპროპრიაციის საკითხის პირველი ინსტანციით, განიხილავდა საოლქო სასამართლო, საერთო სასამართლოების შესახებ საქართველოს კანონში შესული ცვლილებების შესაბამისად, ექსპროპრიაციის საკითხის განხილველ სასამართლოდ ნაცვლად საოლქო სასამართლოსი რაიონული (საქალაქო) სასამართლო განისაზღვრა. შესაბამისად თუ ცვლილებებამდე ექსპროპრიაციის საკითხის განხილვა ხდებოდა კოლეგიურად, სამი მოსამართლის მიერ, ცვლილებების შემდეგ იგი დაექვემდებარა ერთპიროვნულ განხილვას.<sup>59</sup>

მოქმედი კანონმდებლობა ისევე, როგორც სხვა დანარჩენ საკითხებთან მიმართებით დეტალურად არ აწესრიგებს სასამართლოში სამართალწარმოების მიმდინარეობის საკითხებს. კანონი შეიცავს მხოლოდ მითითებას იმის თაობაზე, რომ ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებით დაინტერესებული პირი რაიონულ (საქალაქო) სასამართლოს მიმართავს განცხადებით ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების თაობაზე. განცხადების რეკვიზიტები კი შემდეგია, განცხადებაში უნდა აღინიშნოს რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს

<sup>57</sup> *კოპალეიშვილი, სხირტლაძე, ქარდავა, ტურავა (რედ) ., „ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო“* თბილისი., გვ. 149

<sup>58</sup> საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-18 მუხლი.

<sup>59</sup> *ავტორთა კოლექტივი.*, საკუთრების უფლება საქართველოში, საია, თბილისი.2007.

დასახელება; განმცხადებლის სახელწოდება და იურიდიული მისამართი; წარმომადგენლის სახელწოდება, სახელი, გვარი და მისამართი, თუ განცხადება შეაქვს წარმომადგენელს; განმცხადებლის მოთხოვნა; გარემოებები, რომლებზედაც განმცხადებელი აგებს თავის მოთხოვნას; მტკიცებულებები, რომლებიც ადასტურებს ამ გარემოებებს. კანონმდებლობა განსაზღვრავს იმ დოკუმენტთა ჩამონათვალს თუ რა უნდა დაერთოს განცხადებას, ესენია: მინისტრის ბრძანება; საექსპროპრიაციო ქონების დეტალური აღწერა, ინფორმაციის საჯაროდ გავრცელების დამადასტურებელი დოკუმენტი.

ადმინისტრაციული სამართალწარმოების ფარგლებში, საკითხის განხილვა ხდება სამოქალაქო საპროცესო კოდექსით დადგენილი ვადების შესაბამისად, კერძოდ, ორი თვის ვადაში, ხოლო საქმის განსაკუთრებით რთული კატეგორიად მიჩნევის შემთხვევაში სასამართლო საკითხს განიხილავს ხუთი თვის ვადაში.

განცხადების ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით განხილვისას სასამართლო ახდენს მხოლოდ ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭებას. ნაშრომის 4.2.3 განხილული სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ მინისტრის ბრძანების ფორმალური და მატერიალური კანონიერების შემოწმებას სასამართლო ახდენს სწორედ წარდგენილი განცხადების ფარგლებში, ამდენად სასამართლომ ასევე უნდა შეამოწმოს რამდენად არის აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის ის პროექტი, რომელის საფუძველზეც უნდა შეიზღუდოს საკუთრების უფლება.

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეზე „სპორონგი და ლონორთი შვედეთის წინააღმდეგ, რომელიც პირველი დამატებითი ოქმის პირველი მუხლის თაობაზე სასამართლოს ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებას წარმოადგენს, მოახდინა პირველი მუხლის ანალიზი, რომელიც ექვემდებარება შეზღუდვას და შედგება სამი წესისაგან: პირველი წესი, რომელიც ზოგადი ხასიათისაა, აცხადებს საკუთრებით მშვიდობიანი სარგებლობის პრინციპს; ის გათვალისწინებულია პირველი ნაწილის პირველი წინადადებით. მეორე წესი მოიცავს ქონების ჩამორთმევას და ამ უკანასკნელს გარკვეულ პირობებს უქვემდებარებს; მესამე წესი აღიარებს, რომ სახელმწიფოს უფლება აქვს, სხვა ზომების გარდა, გააკონტროლოს ქონების გამოყენება ზოგადი ინტერესის შესაბამისად, ისეთი კანონების მიღებით რომელთაც ის აუცილებლად ჩათვლის. ამავე გადაწყვეტილებით დაადგინა საკუთრების უფლების დაშვებული ხელყოფის სტადარტები. აღნიშნული გადაწყვეტილების

თანახმად, თუ დადგინდება, რომ ადგილი ჰქონდა ქონების ხელყოფას, რომელზეც ვრცელდება პირველი დამატებითი ოქმის პირველი მუხლის სამი წესიდან რომელიმე, ამის შემდგომ უნდა მოხდეს იმის დადგენა, შეიძლება თუ არა ამგვარი ხელყოფა დასაბუთდეს სახელმწიფოს მიერ. დასაბუთების მტკიცების ტვირთი რა თქმა უნდა სახელმწიფოს აწევს, თუ ამ უკანასკნელს სახელმწიფო თავს გაართმევს მაშასადამე უფლების შეზღუდვის ამ კომპონენტში დარღვევას არ აქვს ადგილი, დასაბუთების მიზნით, საკუთრების უფლების ნებისმიერი ხელყოფა უნდა ემსახურობდეს საჯარო ან საერთო ინტერესით განპირობებულ კანონიერ მიზნებს. საკმარისი არ არის, რომ ხელყოფა კანონიერ მიზანს ემსახურობდეს, არამედ ასევე დაცული უნდა იყოს პროპორციულობა. საქმეში „სპოროგი და ლორონთი შვედეთის წინააღმდეგ სასამართლომ გააკეთა მნიშვნელოვანი განცხადება ხელყოფის დასაბუთების პრინციპთან დაკავშირებით, კერძოდ ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ განმარტა, რომ ეროვნულმა სასამართლომ უნდა დაადგინოს, შენარჩუნებული იქნა თუ არა სამართლიანი ბალანსი საზოგადოების საერთო ინტერესებსა და პირის ფუნდამენტურ უფლებათა დაცვის მოთხოვნებს შორის.<sup>60</sup>

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეზე „სპოროგი და ლორონთი შვედეთის წინააღმდეგ“ ფაქტობრივად ჩამოაყალიბა ჩარჩო სახელმძღვანელო ეროვნულ სასამართლოებისათვის თუ რა კრიტერიუმების დაკმაყოფილებით უნდა მოხდეს შეფასება.

ქართული სამართლის პარაქტიკული ნაწილის ანალიზის შედეგად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ერთმნიშვნელოვანი პრაქტიკა არ არის ჩამოყალიბებული თუ რა სტატუსით უნდა მონაწილეობდეს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო სასამართლოში საკითხის განხილვისას, რამდენადაც რიგ საქმეებში საერთოდ არ არის განსაზღვრული საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების პროცესუალური სტატუსი, რიგ საქმეებში კი საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო მონაწილეობს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მეთექვსმეტე მუხლის პირველი ნაწილით განსაზღვრულ არასავალდებულო მოწვევის მესამე პირად.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საკუთრების ჩამორთმევის საკითხები ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის მიხედვით < <http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/sakutrebis-chamortmeva.pdf>>

<sup>61</sup> დასკვნა გაკეთებულია პროაქტიულად გამოქვეყნებული განჩინებების ანალიზის საფუძველზე.

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი ერთმანეთისაგან განასხვავებს არასავალდებულო მოწვევის მესამე პირებს და სავალდებულო მოწვევის მესამე პირებს, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-16 მუხლის მე-2 ნაწილი მესამე პირებად საქმეში ჩაბმის აუცილებლობას ადგენს იმ პირების მიმართ, რომლებიც არიან სადავო სამართალურთიერთობის მონაწილეები, რომელთან მიმართებითაც მხოლოდ საერთო გადაწყვეტილების გამოტანაა შესაძლებელი, ანუ ასეთი პირები იმგვარად არიან დაკავშირებულნი სადავო სამართალურთიერთობასთან, რომ სასამართლოს მიერ ამ დავის გადაწყვეტის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება გავლენას მოახდენს ამ ურთიერთობასთან დაკავშირებულ, კანონით დაცულ მათ უფლებებსა და ინტერესებზე.<sup>62</sup>

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის აუცილებლობის მტკიცების ტვირთს აკისრებს სახელმწიფოს შესაბამისად იმ პირობებში, როდესაც მინისტრის ბრძანებით დგინდება პროექტის უცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება, ამ უკანასკნელთან მიმართებით განცხადების განხილვის ფარგლებში მტკიცების ტვირთი თანაბრად უნდა გადანაწილდეს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და ექსპოპრიატორს შორის. ამდენად საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ჩართვა ადმინისტრაციულ სამართალწარმოების პროცესში არამც თუ საერთოდ არ უნდა მოხდეს ან/და ჩართულ იქნეს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-16 მუხლის პირველი ნაწილის შესაბამისად არამედ, პროცესში სამინისტრო უნდა მონაწილეობდეს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მეთექვსმეტე მუხლის მეორე ნაწილით გათვალისწინებული სტატუსით და ისარგებლოს მოსარჩელის (მოპასუხის) ყველა უფლებითა და დაეკისროს ყველა ვალდებულება. არა მხოლოდ მტკიცების ტვირთის ამგვარი განაწილება წარმოშობს, საქმეში სამინისტროს ჩართვას მეთექვსმეტე მუხლის მეორე ნაწილის შესაბამისად არამედ ასევე მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული ის გარემოებაც, რომ განცხადებაზე სამართალწარმოების პროცესში შესაძლოა საერთოდ არ მიენიჭოს ექსპრორიატორს საკუთრების უფლების ჩამორთმევის შესაძლებლობა, რაც ცხადიხა აღუსრულებელს დატოვებს სამინისტროს ბრძანებას, რომლითაც დადგინდა პროექტის აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება, ამასთან სამინისტრომ როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების,

<sup>62</sup> ვაჩაძე, თოდრია, ტურავა, წკეპლაძე., „საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი“, გვ. 64

ერთ-ერთმა რგოლმა უნდა წარმოაჩინოს და დაიცვას საზოგადოების ინტერესი პროექტის აუცილებლობასთან დაკავშირებით.

თუ დაუბრუნდებით ნაშრომის 4.2.3 თავში განვითარებულ მსჯელობას და ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების ერთ საფეხუროვან სისტემას ავირჩევთ საკითხი ერთი ორად გამარტივდება, რამდენადაც მხოლოდ მინისტრის ბრძანების სადავოდ გახდის შემთხვევაში მოუწევს სასამართლოს შეამოწმოს აქტის კანონიერება და ამ შემთხვევაში მოპასუხედ თავად საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო მოგვევლინება, ხოლო ექსპროპრიატორის პროცესუალური სტატუსი განისაზღვრება საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მეთექვსმეტე მუხლის მერე ნაწილის შესაბამისად.

უნდა აღინიშნოს, რომ როგორც სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, ძირითად შემთხვევაში, მხარეები სადავოდ არ ხდიან იმ გარემოებას, რომ პროექტი არ არის აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის, არამედ ისინი სადავოს ხდიან საკომპენსაციო თანხის ოდენობას. ადმინისტრაციული სასამართლოს მოტივაცია კი მიუთითებს მხარეებს, რომ კომპენსაციის საკითხი არ უნდა იქნეს შეფასებული ადმინისტრაციული სამართალწარმოების ფარგლებში.<sup>63</sup> ქართულ სასამართლო პრაქტიკაში არ მოიპოვება პრეცედენტი როდესაც ექსპროპრიატორს უარი ეთქვა ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭებაზე იმ მოტივით, რომ არ დგინდება აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება,<sup>64</sup> რამდენადაც საკითხის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭებას ექსპროპრიატორები ითხოვენ, გზების, ნავსადგურებისა თუ სხვა სტრატეგიული მნიშვნელობის მქონე პროექტების განსახორციელებლად, მაგალითად სასამართლომ აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებად მიიჩნია ანაკლიის ღრმაწყლოვანი ნავსადგურის მშენებლობა და განმარტა, რომ ნავსადგური, რომელიც აშენდება ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში, ანაკლიაში უზრუნველყოფს საქართველოში სატრანზიტო მიმოსვლის გაუმჯობესებას შემდეგი მიმართულებით: 1. აღმოსავლეთით - კასპის ზღვის აუზში, აზერბაიჯანის რესპუბლიკასა და ირანის ისლამურ რესპუბლიკაზე; 2. სამხრეთ-აღმოსავლეთით - სომხეთის რესპუბლიკაზე; 3. სამხრეთით - ხმელთაშუა ზღვასა და თურქეთის რესპუბლიკაზე; 4. დასავლეთით - ევროპის მიმართულებით.

<sup>63</sup> სუს 2018 წლის 11 ნოემბრის განჩინება ბს-44-44-(კ-18), ბს-468-463(კ-12); ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2017 წლის 26 ოქტომბრის 3/ზ-401-2017წ. განჩინება და სხვ.

<sup>64</sup> დასკვნა გაკეთებულია პროაქტიულად გამოქვეყნებული გადაწყვეტილებების ფარგლებში.

ნავსადგურის მშენებლობით საქართველოში შეიქმნება რამდენიმე ათასი ახალი სამუშაო ადგილი. ნავსადგურის გამტარუნარიანობა წელიწადში 100 მლნ ტონა იქნება. პროექტის ღირებულება 2,5 მლრდ აშშ დოლარს შეადგენს. პროექტი ითვალისწინებს 32 ნავმისადგომის აგებას. შესაბამისად ექსპროპრიაციას დაექვემდებარა ფიზიკურ პირთა საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონებები.<sup>65</sup>

სასამართლო პრაქტიკა იცნობს, შემთხვევას როდესაც თავად ფიზიკური პირის მოთხოვნას წარმოადგენდა ექსპროპრიაციას დაქვემდებარებოდა მის საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთი, რამდენადაც მიწის ნაკვეთზე აეკრძალა მშენებლობის განხორციელება რადგან ამ უკანასკნელზე გადიოდა საპროექტო გზა. სასამართლოს მიერ მოსარჩელის მოთხოვნა არ დაკმაყოფილდა იმ მოტივით, რომ მშენებლობის ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ ბრძანება მოსარჩელის მიერ არ გასაჩივრებულა. საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ კასატორის მოთხოვნას შეადგენს მის საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების მიმართ ექსპროპრიაციის განხორციელება და შესაბამისი თანხის ანაზღაურება. „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად იმისათვის, რომ განხორციელდეს საკუთრების ჩამორთმევა ექსპროპრიაციის გზით, თავდაპირველად უნდა არსებობდეს შეუთანხმებლობა მესაკუთრესთან ქონების გასხვისების თაობაზე, რის შემდეგაც საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით შესაბამის ორგანოს ენიჭება აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ექსპროპრიაციის განხორციელების უფლება კონკრეტულ უძრავ ნივთებთან მიმართებაში. ექსპროპრიაციის თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს სასამართლო. სასამართლოს გადაწყვეტილებით დგინდება სახელმწიფო ორგანო ან საჯარო ან კერძო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც ენიჭება ექსპროპრიაციის უფლება (მე-3 მუხ.). მოსარჩელის მხრიდან თანხმობის გაცხადება სახელმწიფოსთვის ქონების გადაცემაზე იმთავითვე გამორიცხავს მისივე მოთხოვნის დაკმაყოფილებას ექსპროპრიაციის საფუძველზე თანხის ანაზღაურების თაობაზე.<sup>66</sup>

წარმოდგენილი საქმის ანალიზი ნათელ ყოფს იმ ხარვეზს რაც მოქმედ კანონმდებლობას გააჩნია. მოცემულ შემთხვევაში ნათელია, რომ ირღვევა მესაკუთრის კონსტიტუციურად გარანტირებული უფლება თავისი ნების

<sup>65</sup> ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2017 წლის განჩინება, საქმე № 020310017002047058 (3/ზ-526-17.)

<sup>66</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 21 ივნისის გადაწყვეტილება Nზს-1135-1129(კ-17)

შესაბამისად განკარგოს საკუთრება, მართალია მესაკუთრეს შეეძლო გაესაჩივრებინა მშენებლობის უფლების მინიჭებაზე უარის თქმის შესახებ ბრძანება იმ აქტთან ერთად რომლის საფუძველზეც მისი მიწის ნაკვეთი ექცეოდა საპროექტო გზის არეალში, თუმცა სათანადო საკანონმდებლო მოწესრიგების ფარგლებში აღნიშნული საკითხიც უნდა იქნეს გათვალისწინებული და მესაკუთრესაც უნდა შეეძლოს მოითხოვოს სათანადო კომპენსაციის სანაცვლოდ პროექტის განმახორციელებელი სუბიექტის მიერ მიწის ნაკვეთის შესყიდვა და ეს უკანასკნელი არ უნდა იყოს მხოლოდ ექსპროპრიატორის ნებაზე დამოკიდებული მითუმეტეს, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეზე „სპორონგი და ლორონთი შვედეთის წინააღმდეგ განმარტა, რომ მომავალში შესაძლო ექსპროპრიაციას დაქვემდებარებული ქინებაზე მშენებლობის აკრძალვით სპორონგის სამფლობელოს და ქ-ნ ლონორთს დაეკისრა ინდივიდუალური და განსაკუთრებული ტვირთი, რომელიც შეიძლება კანონიერი ყოფილიყო მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მათ ექნებოდათ ვადების შემცირების ან კომპენსაციის მოთხოვნის უფლება. შვედეთის კანონმდებლობა გამორიცხავდა ამ შესაძლებლობებს დავის არსებობის დროს. შესაბამისად სასამართლომ აღნიშნული მიიჩნია საკუთრების უფლების დარღვევად. საერთო სასამართლომ სწორად განმარტა, რომ მოქმედი კანონმდებლობის ფარგლებში არ შეიძლება ექსპროპრიაციის მარეგულირებელ ნორმებში მოექცეს მოსარჩელის მოთხოვნა თანხის ანაზღაურების თაობაზე, თუმცა იმ პირობებში როდესაც საერთო სასამართლოს უფლება აქვს საკონსტიტუციო წარდგინებით მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს და მოითხოვოს ნორმის კონსტიტუციურობის შეფასება, სასამართლომ არ გამოიყენა მის ხელთ არსებული ყველა რესურსი გადაწყვეტილება მიეღო არა კონსტიტუციით დაცული უფლების შესაბამისად, რამდენადაც უკანასკნელი მოქმედებს, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართალი, არამედ შეიზღუდა იმ საკანონმდებლო რეგულაციებით, რომელიც ვერ აკმაყოფილებს თანამედროვე სტანდარტებს.

კანონი ასევე არ არეგულირებს იმ პირის მიმართ კომპენსაციის გაცემის საკითხს, რომლის საკუთრებას განსახორციელებელი პროექტის ფარგლებში პირდაპირ არ ექცევა ჩამოსართმევ ქონებათა ნუსხაში თუმცა მისი ფუნქციური დანიშნულება არსებითად უარესდება და მესაკუთრე გვევლინება ე.წ „განსაკუთრებული მსხვერპლის“ როლში, ეს უკანასკნელი კი არსებითად სცილდება საზოგადოებრივ სოციალურ ადეკვატურობას, ამ შემთხვევის დარეგულირების მექანიზმი ე.წ „ირიბი ექსპროპრიაციის“ სახით საქართველოს ზოგად

ადმინისტრაციულ კოდექსში უნდა ვეძებოთ, რომლის 209-ე მუხლი რომელიც ადგენს, რომ თუ საზოგადოებრივი აუცილებლობისათვის საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით თანასწორობის პრინციპის საწინააღმდეგოდ არსებითი ზიანი ადგება მხოლოდ რომელიმე კერძო პირს ან პირთა ჯგუფს, სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ვალდებულია ანაზღაუროს ამ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით მიყენებული ზიანი. ზიანის ანაზღაურების მოცულობა განისაზღვრება საჯარო და კერძო პირის ინტერესების შეფასების საფუძველზე. განსხვავებით ბრალეული ან უხეში გაუფრთხილებლობით მიყენებული ზიანისაგან, „ირიბი ექსპროპრიაციის“ დროს, დამდაგარი შედეგი წარმოადგენს კანონიერი ღონისძიების გვერდით მოვლენას, რომელიც სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპისა და ადმინანის ძირითადი უფლებების უზენაესობის გათვალისწინებით უნდა დაექვემდებაროს სათანადო კომპენსაციით ანაზღაურებას. „ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის წინაპირობაა ის, რომ კანონიერი ქმედება მიზანმიმართულად არ უნდა აყენებდეს ზიანს მესაკუთრეს, ამასთან მნიშვნელოვანია დამდაგარი შედეგის სიმძიმე და ინტესიურობა.“<sup>67</sup>

როგორც სასამართლო პრაქტიკის ასევე კანონმდებლობის მნიშვნელოვან ხარვეზად უნდა მივიჩნიოთ ის გარემოება, რომ კანონი პირდაპირ არ განსაზღვრავს, საგნობრივი განსჯადობის თვალსაზრისით, რომელმა სასამართლომ უნდა განიხილოს იმ ქონების კომპენსაციის საკითხი, რომლის ზომა ფორმა და მდგომარეობა უმნიშვნელოა ან არაეკონომიურობის გამო ნაკლებად ღირებული, მაგრამ დაკავშირებულია შესაძენ ქონებასთან და ამ ქონების გარეშე გამოუსადეგარია. როდესაც პრაქტიკულ რეალობაში სადავო გახდა აღნიშნული საკითხი არა მხოლოდ ქონების ნაწილის, არამედ ფიზიკური პირის მთლიანი ქონების ექსპროპრიაციაზე საკასაციო სასამართლომ გაიზიარა სააპელაციო სასამართლოს პოზიცია და მიუთითა "აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ" კანონის მე-8 მუხლზე, რომლის თანახმად, თუ ექსპროპრიატორი და ქონების მესაკუთრე ვერ თანხმდებიან ქონების საბაზრო ღირებულებასა და საკომპენსაციო თანხაზე ან კომპენსაციის სახით შეთავაზებული ქონების გადაცემაზე, მაშინ თითოეულ მხარეს უფლება აქვს სარჩელი შეიტანოს სასამართლოში განსჯადობის მიხედვით, საქართველოს სამოქალაქო

<sup>67</sup> პაატა ტურავა, „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი მეორე გამოცემა“ გვ.275-278

კანონმდებლობით დადგენილი წესით, ამდენადაც განსახილველი დავის საგანს წარმოადგენს ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭება, კასატორების პრეტენზია მათ განკარგულებაში დარჩენილი ქონების ღირებულების შემცირებასა და გაუვარგისებასთან დაკავშირებით სცილდება მოცემული დავის განხილვის ფარგლებს, ანალოგიურ პოზიციას ავითარებს საკასაციო სასამართლო სხვა საქმეებშიც.<sup>68</sup>

კანონის ჩანაწერი „თუ ექსპროპრიატორი და ქონების მესაკუთრე ვერ თანხმდებიან ქონების საბაზრო ღირებულებასა და საკომპენსაციო თანხაზე ან კომპენსაციის სახით შეთავაზებული ქონების გადაცემაზე, მაშინ თითოეულ მხარეს უფლება აქვს სარჩელი შეიტანოს სასამართლოში განსჯადობის მიხედვით, საქართველოს სამოქალაქო კანონმდებლობით დადგენილი წესით“ არ უნდა იქნას განმარტებული იმგვარად, როგორც ეს მოქმედი პრაქტიკით რეგულირდება, როგორც ზემოაღნიშნული ნორმის ანალიზი ცხადყოფს, კანონის მე-8 მუხლი არ მოიაზრებს, რომ სამოქალაქო წესით განხილულ უნდა იქნეს მესაკუთრის განკარგულებაში დარჩენილი ქონების გაუვარგისებისა და მისი ექსპროპრიაციას დაქვემდებარების საკითხი, რამდენადაც სამოქალაქო წესით განსჯადობას უქვემდებარებს, მხოლოდ საკომპენსაციო თანხაზე ან კომპენსაციის სახით შეთავაზებული ქონების გადაცემაზე არსებულ საკითხებს. ქონების ნაწილის გაუვარგისების საკითხი უნდა გადაიჭრას ადინისტრაციული სამათალწარმოების ფარგლებში რამდენადაც ზუსტად აქ უნდა განისაზღვროს იმ ქონების ნუსხა რომელიც უნდა დაექვემდებაროს ექსპროპრიაციას. ისევე, როგორც მოქმედი კანონმდებლობა ასევე ახალი კანონპროექტი კვლავ მოუწესრიგებლად ტოვებს იმ საკითხს, თუ რომელი წარმოების ფარგლებში უნდა იქნეს განხილული იმ ქონების საკითხი, რომელიც დანარჩენი ქონების გარეშე გამოუსადეგარია. ერთადერთი დათქმა რომელსაც ახალი კანონპროექტი აწესებს არის ის, რომ მტკიცების ტვირთს აკისრებს ქონების მესაკუთრეს.

ახალმა კანონპროექტმა შემოიტანა მთელი რიგი ახალი რეგულაციები, სასამართლოში ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების საკითხთან მიმართებით რასაც მოქმედი კანონმდებლობა საერთოდ არ ითვალისწინებს. პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი მოიაზრებს ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში ახალი ჩართული თავის გამოჩენას, კერძოდ ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსს უნდა დაემატოს VII<sup>15</sup> თავი,

<sup>68</sup> იხ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის განჩინებები N ბს-44-44(კ-18), ბს-348-348(-18)

რომელიც განსაზღვრავს ადმინისტრაციული სამართალწარმოების საკითხებს „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“. პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ საკანონმდებლო ცვლილებების თანახმად, ექსპროპრიაციის უფლების მაძიებელი, ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების თაობაზე მიმართავს რაიონულ (საქალაქო) სასამართლოს საექსპროპრიაციო ქონების ადგილმდებარეობის მიხედვით. შესამაბისად ნათელია, რომ კოდექსში შესატანი ცვლილება გაწერილია პრაქტიკის მიერ საკითხის დარეგულირების მიხედვით. ვადებთან მიმართებით ახალი კანონპროექტი კვლავ ორ თვიან ვადას იყენებს საკითხის განსახილველად, რამდენადაც ადგენს, რომ რაიონული (საქალაქო) სასამართლო ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების თაობაზე განცხადებას განიხილავს საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსით განსაზღვრულ ვადებში და დადგენილი წესით.

მნიშვნელოვანია წინ გადადგმულ ნაბიჯად შეფასდეს და აღინიშნოს, რომ საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტმა როგორც ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში შესატანი ცვლილებებში ასევე კანონში შეიტანა იმ პირთა უფლებების დაცვის მექანიზმები, რომელთა სასარგებლოდაც დატვირთულია ექსპროპრიაციას დაქვემდებარებული ქონება (ნებისმიერი სანივთო უფლებით, საჯარო რეესტრში რეგისტრირებული სახელშეკრულებო ვალდებულებით, საგადასახადო გირავნობა/იპოთეკის უფლებით, საჯარო სამართლებრივი შეზღუდვით და ა.შ). სასამართლოს მთავარი სხდომის დამთავრებამდე სასამართლო უფლებამოსილია აღნიშნულ პირებს აცნობოს ადმინისტრაციული პროცესის დაწყების შესახებ და ჩართოს ისინი საქმეში მესამე პირად, რამდენადაც კანონმდებლობა სასამართლოს არ ავალდებულებს მესამე პირების ჩართვას და მხოლოდ მის უფლებამოსილებას მიაკუთვნებს ამ საკითხს, ცხადია, რომ ეს პირები ადმინისტრაციულ პროცესში უნდა ჩაერთონ არასავალდებულო მოწვევის მესამე პირებად, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მეთექვსმეტე მუხლის პირველი ნაწილის შესაბამისად. სასამართლოში მესამე პირების ჩვეულებრივი მოწვევის მიზანია, დაიცვას პირველ რიგში უშუალოდ იმ პირთა ინტერესები, რომელთაც შიძლება შეეხოთ სასამართლოს გადაწყვეტილება, მესამე პირების არასავალდებულო მოწვევის ერთერთ მიზნად შეგვიძლია მივიჩნიოთ, შემდგომი დავების თავიდან აცილება, რაც მოცემულ შემთხვევაში ნამდვილად წინგადადგმულ ნაბიჯად უნდა

შეფასდეს.<sup>69</sup> ექსპროპრიაციის პროცესის შეუფერხებლად და გამართულად მიდინარეობისათვის კანონმდებელს შემოაქვს, მესაკუთრის მიერ საბანკო ანგარიშის წარდგენის ვალდებულება, რათა საკომპენსაციო თანხა განათავსოს ექსპროპრიატორმა აღნიშნულ საბანკო ანგარიშზე, ამასთან ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი ითვალისწინებს ერთგვარ ზეწოლის მექანიზმს მესაკუთრეზე, კერძოდ სასამართლოს დავალების მიუხედავად, მესაკუთრის მიერ საბანკო ანგარიშის წარუდგენლობის შემთხვევაში სასამართლო მესაკუთრეს დააკისრებს ჯარიმას 50 ლარის ოდენობით, ხოლო განმეორებით წარუდგენლობისას - 100 ლარის ოდენობით. სასამართლოს ასევე აქვს უფლებამოსილება შეხედულებისამებრ, მესაკუთრეს განუსაზღვროს გონივრული ვადა პირად საბანკო ანგარიშზე კომპენსაციის თანხის გადასარიცხად.

საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი ცალკე აწესრიგებს, იმ ქონებათა ექსპროპრიაციის საკითს, რომლის იურიდიული ბედი ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვების ეტაპზე ჯერ გარკვეული არ არის აღნიშნული თვალსაზრისით კერძოდ, თუ საექსპროპრიაციო ქონებაზე მიმდინარეობს სასამართლო ან/და საარბიტრაჟო დავა და არ არის გამოტანილი კანონმდებლობით დადგენილი კანონიერ ძალაში შესული სასამართლო/საარბიტრაჟო გადაწყვეტილება ან/და საექსპროპრიაციო ქონება სრულად ან ნაწილობრივ მიეკუთვნება სამკვიდრო ქონებას, რომელზეც კანონმდებლობის შესაბამისად არ არის დადგენილი მემკვიდრეობა ან ქონება წარმოადგენს უმკვიდრო ქონებას, რომელიც არ არის გადაცემული კანონმდებლობით გათვალისწინებული შესაბამისი პირის ან სახელმწიფო საკუთრებაში, ან საექსპროპრიაციო ქონების მესაკუთრის ადგილსამყოფელის დადგენა შეუძლებელია, ან თუ მესაკუთრე აღიარებულია უგზოუკვლოდ დაკარგულად და მისი ქონება მინდობილი დაკუთრების სახით სამართავად არ გადასცემია მის კანონიერ მემკვიდრეებს ან საექსპროპრიაციო ქონება უფლებრივად არის დატვირთული მესამე პირის სასრგებლოდ და საკომპენსაციო თანხა ვერ ფარავს მესამე პირის წინაშე არსებულ ვალდებულებას, ხოლო მესაკუთრე და მესამე პირი ვერ თანხმდებიან ვალდებულების სხვაგვარად უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით, კომპენსაციის თანხა განათავსდება ნოტარიუსის სადეპოზიტო ანგარიშზე. ექსპროპრიატორი ნოტარიუსის ანგარიშზე თანხის დეპონირებით

<sup>69</sup> ვაჩაძე, თოდრია, ტურავა, წკეპლაძე, „საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი“, გვ.63

თავისუფლდება ზემოაღნიშნული პირების წინაშე კომპენსაციის თანხის გადაცემის ვალდებულებისაგან.

ამდენად ახალი კანონპროექტი, შედარებით უკეთ აწესრიგებს ადმინისტრაციული სამართალწარმოების ფარგლებში მესამე პირთა უფლებების დაცვის მექანიზმებს, ასევე წინ გადადგმულ ნაბიჯად უნდა შეფასდეს საკომპენსაციო თანხის ნოტარიუსის ანგარიშზე დეპონირების საკითხის სამართლებრივი რეგულირების შემოღება, თუმცა ისევე ახდენს საკომპენსაციო თანხის თაობაზე წარმოშობილი დავის დუბლირებას სამოქალაქო სამართალში, რაც კვლავ პრობლემატურ საკითხად რჩება.

### **თავი V ექსპროპრიაციის აღსრულების ეტაპი და მისი პრობლემატურობა**

ადმინისტრაციული სამართალწარმოებისა თუ საქმისწარმოების ეტაპზე მიღებული გადაწყვეტილების შედეგები ვლინდება მის აღსრულებაში. აღსრულებაში მოიაზრება სამართლის სუბიექტის სამართლებრივი ვალდებულებების იძულების წესით განხორციელების შესაძლებლობა. ექსპროპრიაციის დასკვნით ეტაპს წარმოადგენს მისი აღსრულება და საკუთრების უფლების ჩამორთმევის შემდგომ ექსპროპრიატორის მიერ მისი ნების შესაბამისად ნივთის განკარგვა.

დღესდღეობით ქართული სამართლის გადაულახავ პრობლემად, რომელსაც როგორც არასამთავრობო, ასევე სამთავრობო სექტორი აღიარებს, რჩება ის გარემოება, რომ აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების უფლების ჩამორთმევის წესის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს გადაწყვეტილება აღსრულდება დაუყოვნებლივ აღსასრულებელი გადაწყვეტილების აღსრულების წესით, რაც ნიშნავს იმას, რომ გადაწყვეტილების გასაჩივრება ვერ შეაჩერებს ექსპროპრიაციის აღსრულებას.

„საკუთრების უფლება ადამიანის არა მარტო არსებობის ელემენტარული საფუძველია, არამედ უზრუნველყოფს მის თავისუფლებას, მისი უნარისა და შესაძლებლობების ადეკვატურ რეალიზაციას, ცხოვრების საკუთარი პასუხისმგებლობით წარმართვას. ყოველივე ეს კანონზომიერად განაპირობებს ინდივიდის კერძო ინიციატივებს ეკონომიკურ სფეროში, რაც ხელს უწყობს ეკონომიკური ურთიერთობების, თავისუფალი მეწარმეობის, საბაზრო

ეკონომიკის განვითარებას, ნორმალურ, სტაბილურ სამოქალაქო ბრუნვას.<sup>70</sup> პირველი ინსტანციის გადაწყვეტილების დაუყოვნებლივ აღსასრულებლად მიქცევა წარმოადგენს საკუთრების უფლების ხელყოფას, და საფრთხეს უქმნის ყველა ზემოთ ჩამოთვლილ ღირებულებას, რომელის ფუნქციონირებასაც უზრუნველყოფს საკუთრების უფლების დაცულობა.

ახალი კანონპროექტი ამ პრობლემატურ საკითხს კვლავ დაუყოვნებლივ აღსრულების გზით აწესრიგებდა, აღნიშნულის აღმოფხვრის მიზნით წარდგენილი იქნა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის რეკომენდაცია<sup>71</sup>, რომელიც გაზიარებული იქნა იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის მიერ და ახალი კანონპროექტის პირველი მოსმენისას, კანონპროექტთან დაკავშირებით შენიშვნის სახით გამოითქვა ის მოსაზრება, რომ ექსპროპრიაციის საკითხის აღსრულება მხოლოდ გადაწყვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლას უნდა დაუკავშირდეს, რაც მომხსენებლის მიერ იქნა გაზიარებული.<sup>72</sup> თუმცა რამდენადაც კანონპროექტი პირველი მოსმენის შემდგომ აღარ განხილულა დღეისათვის ისევ მოქმედებს გადაწყვეტილების დაუყოვნებლივ აღსრულების პრაქტიკა.

მოქმედი პრაქტიკის თანახმად, იმ შემთხვევაში თუ ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შემდგომ არ ხდება უძრავი ქონების მესაკუთრის მიერ გამონთავისუფლება, ექსპროპრიატორი სამოქალაქო წესით სასამართლოსათვის მიმართვის გზით დაობს უკანონო მფლობელობიდან უძრავი ნივთის გამოთხოვის თაობაზე,<sup>73</sup> კანონპროექტის თანახმად სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულებისა და ექსპროპრიაციას დაქვემდებარებული ქონების საჯარო რეესტრში რეგისტრაციის შემდეგ, ქონების გამონთავისუფლებისათვის ყოფილი მესაკუთრეს განესაზღვრება ვადა, მიწაზე რომელზეც შენობა-ნაგებობაა განთავსებული არაუმეტეს ერთი თვე და მიწაზე რომელზეც შენობა-ნაგებობა არაა განთავსებული არაუმეტეს 14 კალენდარული დღე. თუ ამ ვადის გასვლის შემდეგ ექსპროპრიაციას დაქვემდებარებულ უძრავ ნივთზე ყოფილი მესაკუთრის მხრიდან ადგილი აქვს ექსპროპრიატორის

<sup>70</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, საქმე №1/2/384, “საქართველოს მოქალაქეები – დავით ჯიმშელიშვილი, ტარიელ გვეტაძე და ნელი დალალიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ”, 02.07.2007წ., II-

<sup>71</sup> ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის რეკომენდაცია <https://gyla.ge>

<sup>72</sup> 2017 წლის 11 მაისის N7295 საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის დასკვნა

<sup>73</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს სამოქალაქო საქმეთა პალატის 2018 წლის 20 ნოემბრის განჩინება საქმე Nას-1547-2018, 2018 წლის 13 მარტის განჩინება Nას-231-2018 და ა.შ

საკუთრების ხელყოფას ან სხვაგვარ ხელშეშლას, ექსპრორიატორს შეუძლია ხელის შემშლელს მოსთხოვოს ამ მოქმედების აღკვეთა. თუ ამგვარი ხელშეშლა კვლავ გრძელდება, მაშინ ექსპროპრიატორს შეუძლია მოითხოვოს მოქმედების აღკვეთა სასამართლო გადაწყვეტილების გარეშე, შესაბამისი სამართალდამცავი ორგანოსაგან, კანონით დადგენილი საკუთრების დამადასტურებელი დოკუმენტის წარდგენის გზით. სამართალდამცავი ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ სავარაუდო ხელყოფისათვის მიცემული წერილობითი გაფრთხილების ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრება არ აჩერებს ექსპროპრიაციას დაქვემდებარებულ უძრავ ნივთზე საკუთრების უფლების აღკვეთის ღონისძიებების განხორციელებასა და წერილობითი გაფრთხილების მოქმედებას. აღნიშნული ცვლილება განმარტებითი ბართის თანახმად განპირობებულია იმით, რომ კანონპროექტი მესაკუთრის/ყოფილი მესაკუთრის კანონიერი ინტერესების გათვალისწინებასთან ერთად, იცავს ექსპროპრიატორს, ეფექტურად და დროულად გამოიყენოს ექსპროპრირებული ქონება ისე, რომ ხელი არ შეეშალოს კანონიერ მიზანს.

იმ პირობებში როდესაც აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის განსახორციელებელი პროექტი, როგორც წესი წარმოადგენს სტრატეგიული მნიშვნელობის პროექტებს, დადებითად უნდა იქნეს შეფასებული აღსრულების ნაწილში პოლიციის მეშვეობით უძრავი ნივთის გამონთავისუფლების შესაძლებლობა, რამდენადაც ეს უკანასკნელი უზრუნველყოფს სასამართლო განხილვის თავიდან არიდებას და დააჩქარებს იმ პროცედურას, რომელიც სასამართლო განხილვის ფარგლებში იძენს მხოლოდ ფორმალურ სახეს.

ამდენად ცალსახაა, რომ შესაცვლელია გადაწყვეტილების დაუყოვნებლივ აღსრულების საკანონმდებლო მექანიზმი, თუმცა გაურკვეველია როდის იქნება მიღებული ახალი კანონი რომელიც საკითხს სხვანაირად დაარეგულირებს, უძრავი ნივთის გამონთავისუფლების ნაწილში „საპოლიციო გამოსახლების“ ფუნქციის დაბრუნება უზრუნველყოფს იმას, რომ იმ პირობებში, როდესაც ექსპროპრიატორს სასამართლოს წესით უკვე მინიჭებული აქვს საკუთრების უფლება, განმეორებით აღარ დასჭირდეს დავა სასამართლო წესით მისი ნების შესაბამისად განკარგოს აღნიშნული ქონება.<sup>74</sup>

<sup>74</sup> განმარტებითი ბარათი 2017 წლის 5 მაისის საქართველოს კანონის პროექტზე „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ [info.parliament.ge](http://info.parliament.ge) [08.07.2019]

## დასკვნა

მიმოხილული საკანონმდებლო რეგულაციები და ჩამოყალიბებული პრაქტიკის პრობლემატურობა იმდენად მრავლის მომცველია, რომ ექსპროპრიაციის მარეგულირებელი ნორმები ფაქტობრივად ვერ უძლებს თანამედროვე გამოწვევებს. ინფრასტრუქტურის განვითარებასთან ერთად, უფრო და უფრო აქტუალური გახდება არსებული საკითხები, რამდენადაც საქართველო ინფრასტრუქტურული განვითარების თვალსაზრისით იმყოფება გარდამავალ ეტაპზე, სამომავლოდ უფრო გახშირდება, ჰესების, საავტომობილო გზებისა თუ სხვა საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი პროექტების მშენებლობა.

წინამდებარე ნაშრომში დეტალურად იქნა განხილული ის პრობლემები, რომელსაც საკითხის მარეგულირებელი ქცევის ზოგადი წესი შეიცავს.

შეჯამების თვალსაზრისით უნდა აღინიშნოს, რომ ორგანული კანონი, გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის შემთხვევაში არ აწესრიგებს, რომელმა სამინისტრომ უნდა იკისროს ზემოაღნიშნული ტვირთი. ბუნდოვანი და არასრული რეგულაციები რომელიც ამ კანონით არის გაწერილი პრაქტიკაში მის გამოყენებას დიდი რისკის ქვეშ დააყენებს. საჭიროა მოხდეს საკითხის სისტემატიზება და დეტალური მოწესრიგება იმისათვის, რომ თავიდან იქნეს აცილებული ე.წ „ფორსმაჟორულ“ სიტუაციაში დამატებითი რეგულაციების შემოღება, რამდენადაც არასრული რეგულაცია ბუნდოვანს ხდის აღმასრულებელი ხელისუფლების მოქმედების ფარგლებს, გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების უფლების ჩამორთმევის დროს.

ნაშრომში განვითარებულმა მსჯელობამ და საკითხის ანალიზმა, ნათელი გახადა, რომ გადაუდებელი აუცილებლობის დროს საკუთრების უფლების ჩამორთმევისას აუცილებელია არსებობდეს მესაკუთრისათვის წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურების დეტალური მოწესრიგება. იმისათვის, რომ გაუმჯობესდეს არსებული რეგულაციები ქონების საბაზრო ღირებულების დაანგარიშებასთან მიმართებით, სასურველი იქნება კანონმდებელს, გერმანული მოდელის მიხედვით, შეექმნა დამოუკიდებელ სარეკომენდაციო სახის კომისია, რომელიც შეიმუშავებს რეკომენდაციას, განაშენიანებული და არაგანაშენიანებული მიწის ნაკვეთების, ასევე მასზე არსებული უფლებების საბაზრო ღირებულების განსაზღვრის შესახებ. წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურების პრინციპის რეალიზებას უზრუნველყოფს ასევე ახალი კანონპროექტით გათვალისწინებული განსახლების გეგმის შედგენის

ვალდებულების შემოღება, რომელიც დაავალდებულებს ექსპროპრიაციის მამიებელს, შექმნას დოკუმენტი, სადაც დეტალურად იქნება აღწერილი პროექტის არსი, იმ მიწის ნაკვეთების ჩამონათვალი, რომლებიც უნდა დაექვემდებაროს ექსპროპრიაციას, მოსახლეობის მატერიალური მდგომარეობა განსახორციელებელი პროექტის არეალში, პროექტის გარემოზე ზემოქმედების შეფასება და ა.შ. გარდა იმისა, რომ ეს უკანასკნელი ხელს შეუწყობს, წინასწარი, სრული და სამართლიანი კომპენსაციის განსაზღვრას ასევე ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში, გადაწყვეტილების მიმღები სუბიექტისათვის იქნება მნიშვნელოვანი დოკუმენტი კერძო და საჯარო ინტერესების პროპორციულობის დასადგენად. როგორც მოქმედი, ასევე ახალი კანონპროექტის ხარვეზად უნდა იქნეს მიჩნეული ის გარემოება, რომ არ არის მოწესრიგებული სასოფლო სამეურნეო მიწაზე მრავალწლოვანი ნარგავების შეფასების გათვალისწინებით მიწის ნაკვეთის ღირებულების დადგენის მექანიზმი, რაც მძიმე მდგომარეობაში აყენებს ქონების იმ მესაკუთრეს, რომელიც სასოფლო სამეურნეო მიწაზე განთავსებული მრავალწლოვანი ნარგავებით აქვს ყოველ წლიური შემოსავალი.

მნიშვნელოვან წინადადებულ ნაბიჯად უნდა შეფასდეს ახალი კანონპროექტის რეგულაციების ფარგლებში, წინარე საექსპროპრიაციო ეტაპზე ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს, ჩართვა რომელსაც ექვემდებარება ფიზიკური და იურიდიული პირების მფლობელობაში სარგებლობაში არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისია. ეს ცვლილება უზრუნველყოფს იმ დაინტერესებული პირების გამოვლენას, რომელთაც შესაძლოა ჯერ არ აქვთ საკუთრების უფლება მოპოვებული უძრავ ნივთზე, თუმცა ისინი ქვეყანაში მოქმედი კანონმდებლობიდან გამომდინარე არიან საკუთრების უფლების მოპოვების პრეტენდენტები. კანონპროექტი აუმაჯობებს ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების დროს იმ პირთა სამართლებრივ მდგომარეობას, რომელთა სასარგებლოდაც დატვირთულია საექსპროპრიაციო, ქონება თუმცა მათი ჩართვა ხდება მხოლოდ სასამართლოში საკითხის განხილვის ეტაპზე მესამე პირების სახით, მაშინ როდესაც მათ მიერ კომპენსაციის მიღების შესაძლებლობას ითვალისწინებს გერმანული კანონმდებლობა. ვფიქრობ, იმისათვის, რომ იმ მესამე პირთა ინტერესები, რომელთა სასარგებლოდაც დატვირთულია ქონება მეტად უნდა იქნას დაცული. კერძოდ საკანონმდებლო რეგულაცია ასევე უნდა ითვალისწინებდეს იმ პირისათვის კომპენსაციის მიღების საკითხს, რომელსაც

აღნაგობის უფლების საფუძველზე ძირეულად გაუმჯობესებული აქვს მიწის ნაკვეთის თავდაპირველი მდგომარეობა.

როგორც ნაშრომში განხილულმა სასამართლო პრაქტიკამ წარმოაჩინა, ის გარემოება, რომ მოქმედი კანონმდებლობა ექსპროპრიაციად არ მიიჩნევს შეთანხმების მიღწევის შემთხვევაში საკუთრების ნებაყოფლობით დათმობას, არსებითად ლახავს მესაკუთრის უფლებას, რამდენადაც მას არ შეუძლია მოთხოვოს სახელმწიფოს კომპენსაცია იმ საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი პროექტის სანაცვლოდ მიწის ნაკვეთის დათმობისათვის, რაც მომავალში შესაძლოა განახორციელოს ექსპროპრიატორმა. აღნიშნული ხარვეზი აღმოფხვრილია ახალი კანონპროექტის მიხედვით, რამდენადაც ეს უკანასკნელი, გერმანიის, პოლონეთისა და სხვა ქვეყნების მაგალითზე არამხოლოდ საკუთრების იძულებით ჩამორთმევას მოიაზრებს ექსპროპრიაციად, არამედ საექსპროპრიაციო რეგულაციის ჩარჩოებში აქცევს ასევე მესაკუთრესა და ექსპროპრიატორს შორის მიღწეულ შეთანხმებას, თუმცა სასურველი იქნებოდა კანონის ნორმა გაწერილიყო უფრო კონკრეტულად და პირდაპირ ყოფილიყო გათვალისწინებული, რომ მესაკუთრესაც შეუძლია მოითხოვოს შეთანხმების დადება და ეს უკანასკნელი არ არის მხოლოდ ექსპროპრიატორის ნებაზე დამოკიდებული.

ექსპროპრიაციის ორსაფეხუროვანი მოდელის არსებობა, როგორც ნაშრომმა წარმოაჩინა მრავალ სირთულეს ქმნის პრაქტიკული თვალსაზრისით და სასამართლოში საკითხის განხილვა დაყავს ფორმალურობამდე. აღნიშნული საკითხის პრობლემატურობას ხაზს უსვამს, პარალელური წარმოების პრინციპზე მითითებით, მინისტრის ბრძანების გასაჩივრების შემთხვევაში საქმის წარმოების შეწყვეტა და ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვების ეტაპზე სამინისტროს პროცესუალური სტატუსის განსაზღვრის პრობლემატურობა. ამის გადაჭრის მექანიზმს კი წარმოადგენს, ექსპროპრიაციის ერთსაფეხუროვანი მოდელის შემოღება და ისევე, როგორც კომპენსაციის საკითხის, ასევე მინისტრის ბრძანების კანონიერების ერთი დავის ფარგლებში მოქცევა. აღნიშნული ხელს შეუწყობს, როგორც საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი პროექტის დროულ განხორციელებას, ასევე უზრუნველყოფს საკუთრების უფლების დაცვის ეფექტური მექანიზმის შემოღებას. კანონმდებლობის გადაულახავ პრობლემად რჩება ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების შესახებ გადაწყვეტილების დაუყოვნებლივ აღსასრულებლად მიქცევა, რის შეცვლაც სამომავლოდ გათვალისწინებულია, თუმცა იმ პირობებში როდესაც

კანონპროექტის განხილვა გაურკვეველი ვადითაა გადაწეული, ეს უკანასკნელი კვლავ აქტუალურია.

ამდენად ნაშრომში მიმოხილული საკითხებიდან გამომდინარე, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ კანონპროექტით გათვალისწინებული რეგულაციები აწესრიგებს იმ საკითხებს, რომელიც პრაქტიკით იყო დარეგულირებული არსებულ რეალობაში, თუმცა არ გვთავაზობს არსებით გაუმჯობესებას რაც ექსპროპრიაციის ერთსაფეხუროვან მოდელზე გადასვლასა და კომპენსაციის საკითხის დარეგულირებას შეეხება და რაც გადაჭირის ყველა იმ პრობლემას, რომელიც ამ საკითხის ირგვლივ არსებობს ქართულ საკანონმდებლო რეალობაში.

## ბიბლიოგრაფია

### სამეცნიერო ლიტერატურა

1. ავტორთა კოლექტივი, „საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი“, თბილისი, 2013, ხელმისაწვდომია [www.library.court.ge](http://www.library.court.ge)
2. ზოიძე, „ქართული სანივთო სამართალი“, თბილისი, 2003, ხელმისაწვდომია [www.scribd.com](http://www.scribd.com)
3. ერემაძე, „ინტერესთა დაბალანსება დემოკრატიულ საზოგადოებაში“, 2013 ხელმისაწვდომია [www.giz.de/law-caucasus](http://www.giz.de/law-caucasus).
4. მ. კახაძე, „საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი“ წიგნი IV., თბილისი 2001
5. ტურავა, წკეპლაძე, „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო“, თბილისი 2010
6. ავტორთა კოლექტივი, „შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში“, თბილისი 2016
7. კობალეიშვილი, სხირტლაძე, ქარდავა, ტურავა (რედ) ., „ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო“ თბილისი.,
8. ავტორთა კოლექტივი, „საკუთრების უფლება საქართველოში“ საია, თბილისი.2007.
9. პაატა ტურავა, „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი მეორე გამოცემა“ თბილისი 2012
10. ვაჩაძე, თოდრია, ტურავა, წკეპლაძე, „საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი“. თბილისი 2005

## ნორმატიული მასალა

1. ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენცია
2. საქართველოს კონსტიტუცია
3. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი (კონსოლიდირებული)
4. „საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი (კონსოლიდირებული)
5. „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი (კონსოლიდირებული)
6. საქართველოს კანონის პროექტი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“
7. სამოქალაქო კოდექსის (კონსოლიდირებული)
8. გერმანიის სამშენებლო კოდექსი (Baugesetzbuch)
9. „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭების მიზნით სახკითხის განმხილველი კომისიის შექმნისა და დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2016 წლის 25 მარტის N1-1/159 ბრძანება (არ არის პროაქტიულად გამოქვეყნებული, მოპოვებულია კვლევის მიზნებისათვის)

## სასამართლო პრაქტიკა

1. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება, საქმეზე „პირანტიენის ლიტვის სახელმწიფოს წინააღმდეგ“ აპლიკაციის ნომერი 45092/07, ECHHR 2013 წლის 12 ნოემბერი.
2. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება, საქმეზე „სპორონგი და ლონროტი შვედეთის წინააღმდეგ“ 23 სექტემბერი 1982, ECHHR პარ 69-74, ნომერი 52
3. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება, საქმეზე ბრუმარესკუ რუმინეთის წინააღმდეგ [GC], ნომ. 28342/95 პარ 78, ECHHR 1991-VIII

4. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, საქმე №1/2/384, “საქართველოს მოქალაქეები – დავით ჯიმშელიძევილი, ტარიელ გვეტაძე და ნელი დალალიძევილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“
5. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2017 წლის 07 სექტემბრის განჩინება საქმეზე N3ბ/1588-17
6. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 30 ნოემბრის განჩინება საქმეზე N3ბ/2868-18
7. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2017 წლის 19 სექტემბრის განჩინება Nბს-540-537(კს-17)
8. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2018 წლის 11 ნოემბრის განჩინება ბს-44-44-(კ-18),
9. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს განჩინება ბს-468-463(კ-12);
10. ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2017 წლის 26 ოქტომბრის 3/ბ-401-2017წ. განჩინება
11. ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2017 წლის განჩინება, საქმე 3/ბ-526-17
12. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 21 ივნისის გადაწყვეტილება Nბს-1135-1129(კ-17)
13. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის განჩინებები ბს-348-348(-18)
14. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს სამოქალაქო საქმეთა პალატის 2018 წლის 20 ნოემბრის განჩინება საქმე Nას-1547-2018,
15. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს სამოქალაქო საქმეთა პალატის 2018 წლის 13 მარტის განჩინება Nას-231-2018

## დამხმრე მასალა

1. *მწვანე ალტერნატივა*, „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის მარეგულირებელი კანონმდებლობა საქართველოში და მისი შესაბამისობა გაერო-ს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის (FAO-ს) სახელმძღვანელო მითითებებთან“, 2016, გვ 10 <[greenalt.org](http://greenalt.org)>
2. საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის 2017 წლის 11 მაისის N7592 დასკვნაში. <[info.parliament.ge](http://info.parliament.ge)>
3. ელექტროგადამცემი ქსელის გაძლიერების პროექტი ახალციხე-ბათუმის 220 კვ-იანი ორჯაჭვიანი ელექტროგადამცემი ხაზის მშენებლობის პროექტი განსახლების სამოქმედო გეგმა <[www.gse.com](http://www.gse.com). >
4. 2013 წლის 25 აგვისტოს თბილისი-რუსთავის განსახლების სამოქმედო გეგმა, მიწის შესყიდვისა და განსახლების გეგმა (LARP) მომზადდა თბილისი-რუსთავის საავტომობილო გზის (მონაკვეთი 2) მოდერნიზაციის პროექტის ფარგლებში. <[mdf.org.ge](http://mdf.org.ge) >
5. განმარტებითი ბარათი 2017 წლის 5 მაისის საქართველოს კანონის პროექტზე „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ <[info.parliament.ge](http://info.parliament.ge)>
6. საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საკუთრების ჩამორთმევის საკითხები ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის მიხედვით < <http://www.supremecourt.ge>