უცხოელების მიერ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შეძენის გამონაკლისი შემთხვევები კანონით დგინდება

საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო
TRANSPARENCY INTERNATIONAL GEORGIA

საქართველოს პარლამენტი პირველი მოსმენით განიხილავს კანონპროექტებს “სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ” და “მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრის და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ”, რომლებიც უცხოელების, მათ შორის იმ პირების მიმართ, ვინც საქართველოს მოქალაქეობა დაკარგა, სასოფლო-სამეურნეო მისი ფლობასთან დაკავშირებით შეზღუდვებს აწესებს.

კანონპროექტი, ინიციატორი

საკანონმდებლო ინიციატივა: “სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ” ორგანული კანონი და “მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრის და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ” კანონი

ინიციატორი: საქართველოს პარლამენტის აგრარულ საკითხთა კომიტეტი

ავტორი: საქართველოს პარლამენტის წევრი ოთარ დანელია

კანონპროექტის არსი

საკანონდებლო ცვლილებების მიღება განპირობებულია კონსტიტუციის ახალი რედაქციის ძალაში შესვლით. კონსტიტუციის თანახმად, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა შეიძლება იყოს მხოლოდ სახელმწიფოს, თვითმმართველი ერთეულის, საქართველოს მოქალაქის ან საქართველოს მოქალაქეთა გაერთიანების საკუთრებაში. გამოკანლისი შემთხვევები კი ორგანული კანონით შეიძლება დადგინდეს.

წარმოდგენილი საკანონმდებლო ცვლილებებით, დგინდება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლება და გამონაკლისი შემთხვევები:

- განისაზღვრება იმ პირთა სტატუსი, რომელთაც გააჩნდათ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა საკუთრებაში კონსტიტუციის ახალი რედაქციის ამოქმედებამდე ან რომლებიც მომავალში მიიღებენ მემკვიდრეობით;
- მიწის 2 წლის ვადაში გასხვისება მოუწევს საქართველოში არსებულ ფინანსურ ინსტიტუტებს/ბანკებს და მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებს, რომლის 50%-ზე მეტი წილის მფლობელი არის უცხოელი ან საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირი. **თუ მოცემულ ვადაში არ გაიყიდება მიწა, მესაკუთრეებს დამატებით დაეკისრებათ კანონმდებლობით გათვალისწინებული სანქცია;**
- უცხოელი ფიზიკური პირები მხოლოდ მემკვიდრეობის საფუძველზე მოიპოვებენ საკუთრების უფლებას მიწის ნაკვეთებზე. რაც შეეხებათ იმ უცხოელებს, რომლებიც უკვე ფლობენ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთებს, ისინი ვალდებულნი იქნებიან სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოიყენონ ეს მიწები, ხოლო ამ ვალდებულების ზედიზედ 3 წლის განმავლობაში შეუსრულებლობის შემთხვევაში, დაეკისრებათ ფულადი სანქცია და მოუწევთ მიწის გასხვისება. **წინააღმდეგ შემთხვევაში, მიწა კომპენსაციის სანაცვლოდ გადავა სახელმწიფოს საკუთრებაში;**
- **დგინდება ფულადი ჯარიმა კანონით გათვალისწინებული იმ პირების მიმართ, რომლებიც არამიზნობრივად გამოიყენებენ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებს,** რაც შედეგად მიწის ხარისხის გაუარესებას გამოიწვევს. ჯარიმა იანგარიშება საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული მეთოდიკის მიხედვით.

1. ვინ შეიძლება იყოს სასოფლო-სამეურნეო მიწის მესაკუთრე

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
• საქართველოს მოქალაქე, კომლი, საქართველოს მოქალაქის მიერ საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიული პირი; • უცხოელი, საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირი, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად უცხოელის მიერ საქართველოში რეგისტრირებული იურიდიული პირი; • მაღალმთიან რეგიონებში მიწა შეიძლება იყოს კერძო, სათემო და სახელმწიფო საკუთრებაში.	• სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკა, მუნიციპალიტეტი; • საჯარო სამართლის იურიდიული პირი; • საქართველოს მოქალაქე; • საქართველოში რეგისტრირებული კომპანია, თუ მის 50%-ზე მეტ წილს ფლობს უცხოელი ან უცხოური კომპანია; • გაერთიანება/ამხანაგობა თუ წევრების უმრავლესობას არ წარმოადგენენ უცხოელები; • უცხოელი, თუ მიწის საკუთრება მიიღო მემკვიდრეობით; • საქართველოში რეგისტრირებული კომპანია, რომლის 50%-ზე მეტი წილის მფლობელი არის უცხოელი ან/და საზღვარგარეთ რეგისტრირებული კომპანია, საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით • საინვესტიციო გეგმის საფუძველზე; • საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტი (მათ საკუთრების წარმოშობიდან 2 წლის ვადაში უნდა გაასხვისონ აღნიშნული მიწა)

2. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გასხვისების ვალდებულება

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირები ვალდებული არიან თავიანთ საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთები მათზე საკუთრების უფლების წარმოშობიდან ექვსი თვის ვადაში გაასხვისონ საქართველოს მოქალაქეზე, კომლზე ან/და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირზე.	• საქართველოში რეგისტრირებული კერძო სამართლის იურიდიული პირი (რომლის დომინანტი პარტნიორი არის უცხოელი ან/და საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირი) საინვესტიციო ვალდებულების შეუსრულებლობიდან 1 წლის ვადაში ვალდებული იქნება გაასხვისოს აღნიშნული მიწის ნაკვეთი; • სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის მემკვიდრეობით მიღების შემთხვევაში, უცხოელი ვალდებულია უზრუნველყოს მისი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენება. ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, მან 3 წლის ვადაში უნდა გაასხვისოს იგი (ეს ვალდებულება არ ვრცელდება საკარმიდამოს კატეგორიის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის მიმართ); • იმ შემთხვევაში თუ კომპანია, რომელმაც არ შეასრულა საინვესტიციო ვალდებულება და უცხოელი, რომელმა მემკვიდრეობით მიიღო სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა და დანიშნულებით არ გამოიყენა, კანონით დადგენილ ვადებში არ გაასხვისებენ მიწის ნაკვეთს, იგი გადავა სახელმწიფოს საკუთრებაში კომპენსაციის სანაცვლოდ.

3. სასოფლო-სამეურნეო მიწის უზრუნველყოფის საშუალებად გამოყენება

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
შეზღუდვა არ არის განსაზღვრული.	დაუშვებელია სასოფლო-სამეურნეო მიწის უზრუნველყოფის საშუალებად გამოყენება უცხოელის და იმ კომპანიის სასარგებლოდ, რომლის დომინანტი პარტნიორია უცხოელი ან საზღვარგარეთ რეგისტრირებული კომპანია.

4. მიწის რესურსების რაციონალური და მიზნობრივი გამოყენების სახელმწიფო პოლიტიკა

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
არ არის განსაზღვრული	შეიქმნება მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტო, რომლის მთავარი ფუნქციები იქნება მიწის რესურსების შესახებ მონაცემთა ერთიანი ბაზის შექმნა, მიწის რესურსების რაციონალური და მიზნობრივი გამოყენების სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება და მისი შესრულების მონიტორინგი, აგრეთვე იგი შეითავსებს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს იმ ფუნქციებს, რომლებიც სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწისთვის დანიშნულების შეცვლას გულისხმობს.

5. საინვესტიციო გეგმის წარდგენის ვალდებულება

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
არ არის განსაზღვრული	საინვესტიციო გეგმის წარდგენა ევალება: • საქართველოში რეგისტრირებულ კომპანიას, რომლის დომინანტი პარტნიორი არის უცხოელი ან/და საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირი, მიწის შეძენისას; • თუკი საქართველოში რეგისტრირებული კომპანია, რომლის დომინანტი პარტნიორი არის უცხოელი ან/და საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირი კანონის ამოქმედების დროს მიწის ნაკევთის მესაკუთრეა კანონის ამოქმედებიდან 2 წლის ვადაში უნდა წარადგინონ საინვესტიციო გეგმა. • საინვესტიციო გეგმით განსაზღვრული ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში კომპანიამ ერთი წლის ვადაში უნდა უზრუნველყოს მიწის ნაკვეთის გასხვისება.

6. მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების და სასოფლო-სამეურნეო მიწის დანიშნულების ცვლილების წესი

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
მიწის მიზნობრივი დანიშნულების (სტატუსის) ცვლილების შესახებ გადაწვეტილებას იღებს საჯარო რეესტრი, რისთვისაც საკმარისია “დასაბუთებული აუცილებლობის” არსებობა და არ ხდება მიწის მდგრადი მართვის პრინციპების გათვალისწინება.	მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების შესახებ გადაწყვეტილებას მიიღებს მიწის მდგრადი მართვის და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტო მიწის მდგრადი მართვის პრინციპების და კონკრეტული სივრცითი ტერიტორიის პირობების გათვალისწინებით.

შეფასება/რეკომენდაცია

სასოფლო-სამეურნეო მიწის საკუთრების შესახებ კანონმდებლობა უკანასკნელი წლების განმავლობაში არაერთხელ შეიცვალა. მთავრობას სასოფლო-სამეურნეო მიწის უცხოელებზე გაყიდვაზე მორატორიუმი ორჯერ აქვს მიღებული, 2013 და 2017 წლებში, რაც ორივე შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად ცნო.

საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის ამოქმედების შემდეგ კვლავ დღის წესრიგში დადგა საკანონდებლო ცვლილებების აუცილებლობა, ვინაიდან კონსტიტუციით განისაზღვრა, რომ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, შეიძლება იყოს მხოლოდ სახელმწიფოს, თვითმმართველი ერთეულის, საქართველოს მოქალაქის ან საქართველოს მოქალაქეთა გაერთიანების საკუთრებაში. გამონაკლისი შემთხვევები შეიძლება დადგინდეს ორგანული კანონით.

მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნულმა ცვლილებებმა არ შექმნას ხელოვნური ბარიერები და არ შეიცავდეს კორუფციის რისკებს.

კანონპროექტში პრობლემურია და დახვეწას საჭიროებს შემდეგი საკითხები:

1. მიწის საკუთრებასთან დაკავშირებული საკითხები უნდა იყოს კანონით დარეგულირებული, წინასწარ განჭვრეტადი და მისი მიღების პროცესი გამჭვირვალე. შესაბამისად, მაქსიმალურად უნდა შემცირდეს იმ საკითხების წრე, რომელთა განსაზღვრა/გადაწყვეტა და რეგულირება მთავრობის დადგენილებით უნდა მოხდეს.

კანონპროექტების თანახმად, მთავრობის დადგენილებით უნდა მოწესრიგდეს რიგი მნიშვნელოვანი საკითხები, როგორიცაა საინვესტიციო გეგმის წარდგენის, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის სახელმწიფოს საკუთრებაში გადასვლის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების, მიწის ღირებულების განსაზღვრისა და მისი ანაზღაურების წესი. კანონქვემდებარე სამართლებრივი აქტი ვერ უზრუნველყოფს მსგავსი ძირეული და მნიშვნელოვანი საკითხების სათანადოდ მოწესრიგებას. ისინი უნდა გაიწეროს კანონში, რათა პირველ რიგში თავიდან ავირიდოთ სათანადო განხილვებისა და პოლიტიკურ ძალთა მონაწილეობის გარეშე მთავრობის მიერ ცვლილების განხორციელების შესაძლებლობა.

2. ამ კანონის მიზნებისათვის უცხო ქვეყნის მოქალაქეების სტატუსთან უფლებრივად იმ პირების გათანაბრება არ უნდა მოხდეს, ვინც დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა

საქართველოს მოსახლეობის დიდი ნაწილი (დაუზუსტებელი მონაცემებით 1 მილიონი) იმყოფება ემიგრაციაში, მათმა ნაწილმა სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების გამო საქართველოს მოქალაქეობა დაკარგა , რათა სხვა ქვეყანაში ლეგალური დასაქმების უფლება მოეპოვებინა. არსებული რეალობიდან გამომდინარე მიზანშეწონილია დაწესდეს გამონაკლისი იმ პირებისათვის, რომელთაც სხვა ქვეყნის მოქალაქეობის მიღების გამო შეუწყდათ საქართველოს მოქალაქეობა და საკუთრებაში აქვთ ან მომავალში გაუჩნდებათ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შეძენის სურვილი. მოცემულის სათანადოდ რეგულირებისათვის შეიძლება გამოყენებული იქნას საქართველოს კანონი „უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულეებისა და დიასპორული ორგანიზაციების შესახებ”, რომელიც განსაზღვრავს თანამემამულის ცნებას და კანონის მიზნად ასახელებს უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულეებისათვის საქართველოსთან კავშირის შენარჩუნებას.

3. კანონს არ უნდა ქონდეს უკუძალა იმ ფიზიკური და იურიდიული პირების მიმართ, ვისაც მოცემული შეზღუდვების ამოქმედებამდე სასოფლო - სამეურნეო დანიშნულების მიწა საკუთრებაში აქვთ რეგისტრირებული.

კანონპროექტით დადგენილი შეზღუდვები გავრცელდება იმ უცხოელებზეც, რომლებიც კანონპროექტის ამოქმედებამდე იყვნენ სასოფლო-სამეურნეო მიწის მესაკუთრეები. აღნიშნული მიდგომა აუარესებს იმ პირების სამართლებრივ მდგომარეობას, რომელთაც მიწა საკუთრებაში მიღებული აქვთ ყოველგვარი პირობის გარეშე. ასევე აღსანიშნავია, რომ საფინანსო ინსტიტუტებზე მსგავსი შეზღუდვის დაწესება, მითუმეტეს იმ მიწებზე, რომლებიც კანონის ამოქმედებამდე მიიღეს საკუთრებაში, გაუმართლებელი ფინანსური ზიანის მომტანი იქნება.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს არაერთ ქვეყანასთან აქვს დადებული ორმხრივი ინვესტირების შესახებ შეთანხმება.[1] ინვესტორთა ნაწილი აღნიშნული შეთანხმების საფუძველზე ფლობს სასოფლო-სამეურნეო მიწებს იმ პირობებით, რომელიც არსებობდა ინვესტირების დროისთვის. მათთვის დამატებითი დისკრიმინაციული პირობების დაწესებით, შესაძლოა, დაირღვეს სახელმწიფოთა შორის შეთანხმების პირობები.

4. იურიდიული პირის პარტნიორის ცვლილებასთან დაკავშირებულ შეზღუდვას კანონი არ უნდა ითვალისწინებდეს

იმ შემთხვევაში, როდესაც კომპანიას საკუთრებაში აქვს სასოფლო - სამეურნეო დანიშნულების მიწა, ის პარტნიორად ვერ შემოიყვანს უცხოლს ანა უცხოელის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირს, თუ მათი ჯამური წილობრივი მონაწილეობა 50%-ს გადააჭარბებს. აღნიშნული აკრძალვა წარმოადგენს იურიდიული პირების მმართველობით საქმიანობაში გაუმართლებელ ჩარევას და წინააღმდეგობაში მოდის სამეწარმეო კანონმდებლობასთან.

5. სასოფლო - სამეურნეო მიწის უზრუნველყოფის საშუალებად გამოყენება არ უნდა იკრძალებოდეს

კანონპროექტის თანახმად, სასოფლო-სამეურნეო მიწა ვერ დაიტვირთება იპოთეკით უცხოელი ფიზიკური ან/და იმ იურიდიული პირის (რომლის 50% მეტის წილის მფლობელია უცხოელი) სასარგებლოდ. უზრუნველყოფის საშუალებად მიწის გამოყენება არ ნიშნავს იმთავითვე მის საკუთრებაში გადაცემას და შესაბამისად, კანონის მიზანს სცდება ამგვარი შეზღუდვა. სასოფლო-სამეურნეო მიწის უზრუნველყოფის საშუალებად გამოყენების აკრძალვა კიდევ უფრო გაართულებს საქართველოს მოქალაქეების მდგომარეობას, რომელთაც სურთ მიწა შემოსავლის წყაროდ გამოიყენონ.

6. მემკვიდრეობით მიღებული მიწის დამუშავების ვალდებულება მხოლოდ უცხოელ მესაკუთრეებს ეკისრებათ

კანონპროექტის თანახმად, სასოფლო-სამეურნეო მიწა მემკვიდრეობით შეიძლება მიიღოს უცხო ქვეყნის მოქალაქემ, თუმცა ის ვალდებულია მიწა დაამუშაოს, წინააღმდეგ შემთხვევაში მოუწევს მისი გასხვისება-ასეთი რეგულაცია საქართველოს მოქალაქის მიმართ არ არის დაწესებული. გაუგებარია, რა მიზანს ემსახურება მოცემული შეზღუდვის არსებობა მხოლოდ უცხო ქვეყნის მოქალაქებთან მიმართებით. შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ამგვარი მიდგომა კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპს არღვევს.

ამასთან ერთად, სამწუხაროა, რომ შემოთავაზებული ცვლილებები არ ითვალისწინებს კანონშემოქმედებით საქმიანობაში რეგულირების გავლენის (RIA) შეფასების ჩატარების აუცილებლობას. ასეთი კვლევა, საშუალებას იძლევა წინასწარ გაითვალოს ყველა შესაძლო ხარჯი და სარგებელი და განისაზღვროს ახალი რეგულაციის ყველა შესაძლო შედეგი. საქართველოს მთავრობამ RIA-ს დანერგვის ვალდებულება “პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგიის” (2015 წ. მაისი) დოკუმენტით აიღო.

---

[1] https://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/77

Norwegian Ministry of Foreign Affairs

პუბლიკაცია მომზადდა ნორვეგიის სამეფოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ფინანსური მხარდაჭერით