

სამართალი და პოლიტიკა

საკონსტიტუციო სასამართლოს დანაშაული მიუჩივის

Qui tacuit, cum loqui debuit et potuit, consentire videtur!

პაატა კოლუაშვილი, სტუ სრული პროფესორი
ზაურ ჯინჯოლავა, თუ „გორგასალი“ სრული პროფესორი

ბუნებრივია, რომ დღევანდელ საქართველოს მდგომარეობაში მყოფი მცირე ქვეყნის იდეოლოგია – ანუ პასუხი კითხვისა, „რით სჯობია ამ ქვეყნის და მისი სახელმწიფოებრიობა მათ არ არსებობას?“ – უნდა მოიცავდეს ქვემოთ ჩამოთვლილ პუნქტებს (განსაკუთრებით ეს ეხება ქვეყანას, რომლის ტერიტორიის 20%-ზე მეტი ოკუპირებულია და რომელიც ყოველდღიურად ელის ახალ შემოტევას გარედან და ღალატს შიგნიდან):

1. საქართველო, როგორც დედამიწის ნაწილი, ეკუთვნის ქართველ ერს, როგორც კაცობრიობის ერთ-ერთ ნაწილს. ქართველი ერის უფლებაა, ეს ტერიტორია (მიწა) გამოიყენოს თავისი საზოგადოების მშენებლობისათვის თავისი ფიზიკური, მენტალური, სულიერი შესაძლებლობების, მიდრეკილებების, ტრადიციებისა და გემოვნების მიხედვით, ანუ ეძებოს საკუთარი გზები კაცობრიობის ერთობლივი მარადიული მიზნებისა და იდეალების რეალიზაციისათვის.

2. საქართველოს ყველა მოქალაქე განურჩევლად სქესისა, რასისა, ეროვნებისა, აღმსარებლობისა, კანის ფერისა, დაბადების ადგილისა და ა.შ. თანასწორია.

მოქალაქეთა თანასწორობა მდგომარეობს:

ა) თანასწორობაში კანონის წინაშე
ბ) უფლებაში, რომ იგი და მისი შთამომავალი, ან და მარადის, საქართველოს მიწა-წყალს და ბუნებრივ რესურსებს განიხილავდნენ როგორც თავის სარჩენ (საარსებო) ბაზას და როგორც თავისი ყოველმხრივი თვითრეალიზაციის სივრცეს თანამედროვე ცივილიზაციური დონისა და შესაძლებლობების შესაბამისად.

3. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო ვალდებულია ყველა კანონმდებლობითი და პრაქტიკული კონკრეტული ღონისძიება იხმაროს, რათა საქართველოს მოქალაქეთა შთამომავლობას შეუნახოს აღნიშნული შესაძლებლობები შეუმცირებელი სახით.

თქმულიდან გამომდინარეობს, რომ

– საქართველოს ხელისუფლება ვალდებულია, თავისი მოქალაქეების შთამომავლობა დაიცვას არა მხოლოდ სამხედრო, ეკოლოგიური, ეპიდემიური და სხვა მასობრივი კატასტროფებისაგან, არამედ სასურსათოსგანაც (ანუ სტაბილური და მასობრივი შიმშილი-

ბისაგან), კონკრეტულად – მუდმივად და უცვლელად ჰქონდეს ხელთ ის მინიმალური რესურსი, რომ თავის მოსახლეობას (ბუნებრივია, მზარდ თაობათა მანძილზე) ბიოლოგიურად აუცილებელი კალორიები მისცეს. ამისი ერთადერთი რეალური გზა – თავის მიერ კონტროლირებადი პოტენციალის საზღვრებში შეინარჩუნოს ის სანარმოო სიმძლავრეები, რომლებიც საკმარისია, რათა თავის მოქალაქეთა შრომის საჭირო ნაწილი საკვებად მოსახმარ მასალად გარდაქმნას. ასეთი სანარმოო სიმძლავრე, რომელსაც ალტერნატივა არა აქვს და ვერ ექნება, არის მხოლოდ მიწა. მცირემიწიანი საქართველოს მიწის გასხვისება იმგვარ პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და იურიდიულ სივრცეში, რომელშიც საქართველოს სახელმწიფო დაკარგავს კონტროლს მის ფუნქციონირებაზე თავისი ამ დანიშნულების – საქართველოს მოქალაქეთა რჩენის – მიმართულებით, ყველა შემთხვევაში არის სახელმწიფო ღალატი – ან ნებისითი და მიზანმიმართული, ან არაკომპეტენტურობით გამოწვეული და უნებური.

– საქართველოს სახელმწიფო ვალდებულია თავისი მოქალაქის წინაშე, რომ უზრუნველყოს გარანტირებული პირობები იმისა, რომ საქართველოს სასიცოცხლოდ აუცილებელი რესურსები არ შემცირდეს, და

– უზრუნველყოს იმიგრაციის საკმარისად მკაცრი კონტროლი, საქართველოს მოქალაქეთა გამრავლების ტემპების გავლით, რომ საქართველოს მოქალაქეთა შთამომავლობა განჭვრეტად მომავალში არ დადგეს სასურსათო, ეკოლოგიური, კრედიტული, ეკონომიკური, დემოგრაფიული, სოციალური და სხვა სახის მძიმე გამოწვევების წინაშე.

ქართველი ერისათვის მიწა-წყლის წართმევის მცდელობას იმდენივე ხნის ისტორია აქვს, რამდენიც იმის ცოდნას დანარჩენი მსოფლიოს მიერ, რომ საქართველო „ღვთის მიერ კურთხეული ადგილია“, ანუ, თავისი ფართობისადმი პროპორციის მხრივ, ბუნებისგან ბევრად უფრო უხვად დასაჩუქრებული ადგილია, ვიდრე დედამიწის დანარჩენი ტერიტო-

რია საშუალოდ. ეს მცდელობა ხორციელდება არა მხოლოდ გეოსტრატეგიული ქმედებების დონეზე (დაპყრობა, აყრა და ა.შ.), არამედ პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური ინფრასტრუქტურის დონეზეც, სახელდობრ, თვით საქართველოს სინამდვილეში იმგვარი „მშვიდობიანი“ დივერსიული ცვლილებების განხორციელების (ან სათანადო მცდელობის) დონეზეც, რომლებმაც შედეგად უნდა მოიტანონ ფაქტობრივი და ფსიქოლოგიური ბმის შესუსტება საქართველოს მიწასა და მის კანონიერ პატრონს, ქართველ ერს შორის.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარემ, ამავე დროს მომხსენებელმა მოსამართლემ გიორგი პაპუაშვილმა 2012 წლის 26 ივნისს გაატარა „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის გადაწყვეტილება №3/1/5/512“, რომლითაც გაუქმდა უამისოდაც უაღრესად არასრულყოფილ, სახელდობრ, სახელმწიფოსა და საზოგადოების ინტერესთა უგულვებელმყოფელ „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონში გათვალისწინებული შეზღუდვები უცხოელთა მიერ სასოფლო-სამეურნეო მიწის შესყიდვასა და საკუთრებაში ქონაზე. ამით საქართველოს სასოფლო-სამეურნეო მიწა — ქართველი ერისა და საქართველოს ყველა მოქალაქის და მათი შთამომავლობის საარსებო ბაზა ან და მარადის — გატანილი აღმოჩნდა მსოფლიოს ღია ბაზარზე, სადაც, დღესდღეობით და უახლოეს წლებში საქართველოს საყოველთაო გაღატაკების ფონზე, მოსახლეობის მთელი მასა არაკონკურენტუნარიანია საქართველოს მიწის მითვისების აუარებელ უცხოელ მსურველთან შედარებით. ამ ოპერაციის მიზანი და მოტივაცია, ხელისუფალთა ანგარების პარალელურად, სხვა არა არის რა და სხვა ვერა იქნება რა თუ არ საქართველოს დემოგრაფიული დექარტევილიზაცია და მისი მიწა-წყლის ათვისება ახალი, გარედან მოყვანილი ან ბუნებრივად იმიგრირებული მოსახლეობის მიერ. პაპუაშვილის ეს შეუნიღბავად ანტისახელმწიფოებრივი მანევრი თავისი განხორციელების ფორმით (სახელდობრ, არგუმენტაციის სიმულაციით, რომელიც ცდილობს იურისპრუდენციისა და ზოგადად ჰუმანიტარული ცოდნის სფეროში მიღებული მეცნიერული ტერმინოლოგიით ოპერირებას), ემყარება ერთი მხრივ სრულ არაინფორმირებულობას ამ სფეროებში, მეორეს მხრივ კი ასევე სრულ უცოდინარობას — ან: უცოდინრობის სიმულაციას — იმ მოვალეობათა და ვალდებულებათა თაობაზე, რომლებიც აქვს სახელმწიფოს ადმინისტრაციას თავისი ქვეყნის წინაშე და არჩეულ ხელისუფლებას — ამომრჩეველთა წინაშე. ამ უმეცრების დასამტკიცებლად ქვემოთ წარმოგიდგენთ არგუმენტაციას, რაც საკმარისია, რათა მხილებულ იქნას საკონსტიტუციო სასამართლოს ამ აქტის მიზანმიმართულად ანტისახელმწიფოებრივი, პროფესიულად (დარგობრივად) არაკომპეტენტური, დანაშაულებრივად დესტრუქციული ხასიათი.

1. საქართველოს პარლამენტმა — 2007 წლის 19

ივნისს, „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონში შეიტანა ცვლილებები და დამატებები, რომლის ძალითაც სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების უფლება მიეცათ როგორც საქართველოს მოქალაქეს, კომლს, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირებს, ასევე უცხოელ და საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს. უცხოელსა და საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს საკუთრების უფლება მიეცათ მხოლოდ იმ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთზე, რომელიც მათ მემკვიდრეობით მიიღეს, ხოლო უცხოელს — აგრეთვე იმ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთზე, რომელსაც ის მართლზომიერად ფლობდა, როგორც საქართველოს მოქალაქე (მუხლი 4, პუნქტი 1). ამასთანავე, უცხოელები და საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირები ვალდებული იყვნენ თავიანთ საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთები მათზე საკუთრების უფლების წარმოშობიდან ექვსი თვის ვადაში გაესხვისებინათ საქართველოს მოქალაქეზე, კომლზე ან/და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირზე (მუხლი 4, პუნქტი 1¹). ამ ვალდებულებების შეუსრულებლობის შემთხვევაში უცხოელსა და საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს სასამართლო გადაწყვეტილებით და სათანადო კომპენსაციით სახელმწიფოს სასარგებლოდ ჩამოერთმეოდათ მათ საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთები (მუხლი 5, პუნქტი 1²). სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის ჩამორთმევისას გამოიყენებოდა „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი ნორმები (მუხლი 5, პუნქტი 1³).

2. 2011 წლის 14 აპრილს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კონსტიტუციური სარჩელით მიმართა დანიის მოქალაქემ ჰეიკე ქრონქვისტმა, რომელიც ფაქტობრივად ითხოვდა ამ ცვლილებების და დამატებების კონსტიტუციურობის საკითხის გარკვევას საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლთან და 47-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებაში.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმმა 2012 წლის 26 ივნისის გადაწყვეტილებით დააკმაყოფილა დანიის მოქალაქე ქრონქვისტის სარჩელი, რითაც ფაქტობრივად გააუქმა კანონში შეტანილი ცვლილებები და დამატებები, რაც ჩვენ არა მხოლოდ სახელმწიფოს ინტერესთა თავსაზრისით ყოვლად მიუღებლად მიგვაჩნია, არამედ იურიდიულად დაუსაბუთებლადაც.

3. ჩვენ მიგვაჩნია, რომ კონსტიტუციურ სარჩელში სადავოდ მოყვანილი დებულებები საქართველოს კანონისა საკვებით შეესაბამება კონსტიტუციის 21-ე მუხლს და 47-ე მუხლის პირველ ნაწილს.

საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველი ნაწილით საკუთრება და მემკვიდრეობის უფლება აღიარებული და ხელშეუხებელია. დაუშვებელია საკუთრების, მისი შეძენის, გასხვისების ან მემკვიდრეობით მიღების საყოველთაო უფლების გაუქმება. მაგრამ ამავდროულად მუხლის მეორე პუნქტი აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის დასაშვებად თვლის კონკრეტული სახის შემთხვევებში კონკრეტული სახის ნივთის მიმართ ამ უფლებათა შეზღუდვას. უფრო მეტიც, მესამე პუნქტი დასაშვებად თვლის ამ უფლებების არა მარტო შეზღუდვას, არამედ საკუთრების ჩამორთმევასაც სახელდობრ, მის კომპენსირებას კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევებში.

ამიტომ საკონსტიტუციო სასამართლოს აუცილებლად უნდა ემსჯელა იმის თაობაზე, იყო და არის თუ არა აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებით გამოწვეული ის შეზღუდვები, რაც შეტანილი ცვლილებებით დაუნესდათ უცხოელებს.

ჩვენ შევეცდებით დავასაბუთოთ, რომ ის შეზღუდვები, რომლებიც დაწესებულია უცხოელებისათვის, კერძოდ, ის, რომ **უცხოელი ვალდებულია სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთი მასზე საკუთრების უფლების წარმოშობიდან ექვსი თვის ვადაში გაასხვისოს, გამოწვეულია აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებით.**

ჯერ ერთი, ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებას, რომ კონსტიტუცია არ იძლევა „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების“ მკაცრ დეფინიციას. ამ ცნების შინაარსის განსაზღვრა ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში დემოკრატიულ სახელმწიფოში კანონმდებლის პრეროგატივას წარმოადგენს. სახელდობრ, მისი შინაარსი ცვალებადია აქტუალური პოლიტიკური თუ სოციალურ-ეკონომიკური გამოწვევების შესაბამისად. მოქმედება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის“ შეიძლება იყოს მიმართული საზოგადოებისათვის გარკვეული და გარდუვალი უარყოფითი შედეგების თავიდან ასაცილებლად. კანონმდებელი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის“ შეიძლება მოქმედებდეს, როდესაც მას ამოძრავებს საზოგადოებისათვის ან მისი ნაწილისათვის დადებითი შედეგების მოტანის მიზნები. ამასთანავე, არ არის აუცილებელი, რომ კანონმდებელმა კონკრეტულად მიუთითოს ნორმაში, თუ რა „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის“ იყენებს მას. „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების“ არსებობა შეიძლება გაირკვეს ნორმის ანალიზის, მისი განმარტების შედეგად. ამასთანავე, **კონსტიტუციურ მოთხოვნას წარმოადგენს ის, რომ შეზღუდვის პროცესში აუცილებლად უნდა იქნეს შენარჩუნებული საკუთრების უფლების არსი.**

ამასთანავე, საკუთრების უფლების შეზღუდვის გამართლებისათვის მოპასუხე მხარე ვალდებულია დაასაბუთოს, რომ სახეზეა საზოგადოებრივი საჭიროება, რომლის დაკმაყოფილებასაც ემსახურება სადავო ნორმა.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საკუთრების უფლება

არ არის აბსოლუტური: შესაძლებელია მისი შეზღუდვა აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევაში.

ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ ამ შემთხვევაში საუბარია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე და არა სხვა კატეგორიის მიწებზე, თუმცა სახელმწიფომ ერთნაირად უნდა დაიცვას ხელყოფისაგან ნებისმიერი კატეგორიის მიწები. **ჩვენ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე განსაკუთრებით იმიტომ ვამახვილებთ ყურადღებას, რომ ამ დანიშნულების მიწის ნაკვეთებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ისეთი მცირემიწიანი აგრარული ქვეყნისათვის, როგორიცაა საქართველო. „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ კანონი მიზნად ისახავს, რომ ა) სამართლებრივად უზრუნველყოს მიწის რაციონალური გამოყენების საფუძველზე ორგანიზებული მეურნეობა და გააუმჯობესოს აგრარული სტრუქტურა, ბ) თავიდან იქნეს აცილებული მიწის ნაკვეთების დაქუცმაცება და არარაციონალური გამოყენება.** ამასთანავე, მიწის უცხო ქვეყნის მოქალაქეებზე გასხვისების აკრძალვის მთავარი დანიშნულებაა უფრო მდიდარი ქვეყნების მოქალაქეთა მიერ იაფი მიწის მასობრივი შესყიდვის თავიდან აცილება, რამაც შეიძლება უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინოს სახელმწიფოს ეკონომიკურ უსაფრთხოებაზე, გარემოს დაცვასა და ქვეყნის უშიშროებაზე. საკუთრების უფლების ასეთი შეზღუდვის მიზანს წარმოადგენს სახელმწიფოს საჯარო ინტერესი, უზრუნველყოს მიწის რაციონალური გამოყენების საფუძველზე ორგანიზებული მეურნეობა და აგრარული სტრუქტურის გაუმჯობესება. რა თქმა უნდა, გასათვალისწინებელია სასოფლო-სამეურნეო მიწის სტრატეგიული მნიშვნელობაც ქვეყნის უშიშროების, გარემოს დაცვის, ეკონომიკისა და ჯანმრთელობის დაცვის სფეროში. **სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, აუცილებლად უნდა იყოს კერძო საკუთრებაში, ან გრძელვადიანი გასხვისებადი იჯარის სტატუსში, მაგრამ საკუთრებისა არა უცხოელების ხელში, არამედ იგი მხოლოდ საქართველოს ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს შორის ყიდვა-გაყიდვის ობიექტს უნდა წარმოადგენდეს.** ამასთან, სახელმწიფომ უნდა აიღოს ხელში მიწის ყიდვა-გაყიდვის, გაცვლის, ჩუქების, ანდერძის და სხვათა გაფორმების პრიორიტეტი და სრულად უნდა გამოირიცხოს მიწით სპეკულაციის, აგრეთვე უცხოელთა მიერ მიწის ხელში ჩაგდების ყოველგვარი სხვა სახის მცდელობა. წინააღმდეგ შემთხვევაში ქართველი გლეხკაცი, როგორც მიწის მესაკუთრე, ძალიან ცოტა ან საერთოდ არ გვეყვოლება, რადგან ქართველი გლეხკაცი დღეს ფინანსურად არაკონკურენტუნარიანია უცხოელებთან მიმართებაში, **უცხოელებმა კი შესაძლებელია სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთები სხვა, არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებისათვის გამოიყენონ — აგარაკების აგებით დაწყებული და სხვა ხრიკი მიწიან ქვეყნებში წასაღებად ნაყოფიერი ზედაფენის მოჭრით დამთავრებული.**

იმიგრაციული ნაკადების უკონტროლობა და საქართველოს მოქალაქეების უკიდურესი გაღარიბება უკვე იმის სრულიად რეალურ საფრთხეს ქმნის, რომ უახლოეს მომავალში საქართველოს კონტროლირებადი ტერიტორიის დიდი ნაწილი სხვა სახელმწიფოების მოქალაქეთა ხელში აღმოჩნდება. ეს საშიში პროცესი შედარებით უხმაუროდ მიმდინარეობს, მაგრამ თავისი მნიშვნელობით, ქვეყნის ვინაობისა და რაობის დაკარგვის ტოლფასია. ქვეყნები (ჩინეთი, ინდოეთი, არაბეთის რიგი სახელმწიფო, თურქეთი, ირანი, ისრაელი), რომლებიც უკვე გამოხატავენ ქართული მიწით დაინტერესებას, გამოირჩევიან უმწვავესი ჭარბმოსახლეობით და მცირემიწიანობით. საქართველოს მოქალაქეთა პროტესტის შესამსუბუქებლად, არის მცდელობა იმისა, რომ ეს პროცესი ინვესტიციების მოზიდვით გაამართლონ (მოქალაქეობის არმქონე პირებზე სოფლის მეურნეობის სავარგულების გაყიდვის გამართლება ქვეყანაში ინვესტიციების მოზიდვის საბაბით, რბილად რომ ვთქვათ, არაკომპეტენტურობისა და ახლომხედველობის შედეგია, რადგან **სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, განსხვავებით ურბანული მიწისაგან, არ არის ინვესტიციატევადი და აქ ინვესტორის ნახალისების პოლიტიკა ყველაფრის ფასად არ უნდა ტარდებოდეს**)¹, – თანაც ქართველი თანამდებობის პირები გვმოძღვრებენ და გვამშვიდებენ, „მიწას ზურგზე ხომ არ მოიკიდებენ“. არ მოიკიდებენ, მაგრამ ამ მიწაზე დამკვიდრებიან და ძალიან დიდი რაოდენობითაც, თუ დროზე არ მოვედით გონს, რადგან ამ ქვეყნების დემოგრაფიული და ეკონომიკურ-საფინანსო პოტენციალი იძლევა ვითარების დროის უმოკლეს პერიოდში შეცვლის პროგნოზს.

უკვე ვხედავთ ამ პროცესის შედეგებს. სახეზეა მოსახლეობათა ურთიერთ-შეუსატყვისობა, ისტორიის, ზნე-ჩვეულებების (ტრადიციის), რელიგიის, ზოგად-კულტურული ფონისა და აქსიოლოგიური ფონის

მხრივ, მით უმეტეს – ენის მხრივ. სტატუსდაკარგული ქართული სოფელი კარგავს ისტორიულ, სოციალურ-ეკონომიკურ და დემოგრაფიულ ფუნქციას. ამიტომაც იზრდება დაძაბულობა ქვეყნის სხვადასხვა კუთხეებში მცხოვრებ მკვიდრ მოსახლეობასა და ჩამოსახლებულ უცხოელებს შორის.

ჩვენ ზემოთ აღვნიშნეთ, რომ კონსტიტუცია არ იძლევა „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების“ მკაცრ დეფინიციას. მოქმედება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის“ შეიძლება იყოს ის, რაც განკუთვნილი საზოგადოებისათვის გარკვეული და გარდუვალი უარყოფითი შედეგების თავიდან ასაცილებლად. სწორედ საზოგადოებისათვის გარკვეული და გარდუვალი უარყოფითი შედეგების თავიდან ასაცილებლად ანუ, სხვანაირად რომ ვთქვათ, აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის აუცილებელია. ასეთია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებზე უცხოელთა საკუთრების უფლების გარკვეული შეზღუდვა. ასე, რომ „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებები და დამატებები სრულ შესაბამისობაშია საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლთან. არსებული შეზღუდვები გამოწვეულია მხოლოდ და მხოლოდ „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებით“. მაგრამ ის, რომ საქართველოს მოსახლეობის შევსება უცხოელთა ახალი მასით, რომელიც ადგილობრივს აღემატება, არის კატასტროფა, რომლის აცილებაც² საზოგადოებრივი საჭიროებაა, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის გაუგებარ ჭეშმარიტებად დარჩა!

მეორე, არ შეიძლება არ დავეთანხმოთ მოპასუხის განმარტებას, რომელიც არ იქნა გაზიარებული სასამართლოს მიერ. კერძოდ, მოქმედი კანონმდებლობით, უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს და მოქალაქეობის არმქონე პირებს არ ეკრძალებათ განახორციელონ ინვესტიცია სოფლის მეურნეობის სფეროში და იჯარით აიღონ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთები, თუ იურიდიული პირი რეგისტრირებულია საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. თუნდაც მისი 100% წილის მფლობელი იყოს უცხო ქვეყნის მოქალაქე, მას შეუძლია შეიძინოს სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთი, ვინაიდან იგი სრულად ექცევა საქართველოს იურისდიქციაში, მონაწილეობს სამართლებრივ ურთიერთობებში და სამართლებრივი ვალდებულებები აქვს საქართველოს სახელმწიფოს წინაშე. გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა არ ზღუდავს ასეთი ტიპის საკუთრების მემკვიდრეობით მიღებას. შესაბამისად, არ ზღუდავს ამ უფლებას, თუმცა, საზოგადოებრივი ინტერესიდან გამომდინარე, ავალდებულებს უცხოელს, გაასხვიოს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი საქართველოს მოქალაქეზე და მატერიალური სიკეთე მიიღოს ალტერნატიული სახით, ან შეუცვალოს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთს კატეგორია, როგორც ეს გათვალისწინებულია

¹ საქართველოში სულ 3,025 მლნ ჰა სავარგულია. აქედან დაახლოებით 1,9 მლნ ჰა ბუნებრივ საძოვრებსა და სათიბებზე მოდიოდა, ანუ იმ სავარგულებზე, რომლებსაც ინვესტიციები კი არა, უფრო მართებული, რაციონალური გამოყენება სჭირდება. 1,1 მლნ ჰა ინტენსიური სავარგულია, საიდანაც 800 ათასი ჰა სახნავია, ხოლო დანარჩენი – 300 ათასი ჰა – მრავალწლოვანი ნარგავებით დაკავებული ფონდ-ტევადი სავარგულია. რთული ვერტიკალური ზონალობის გამო (ზღვის დონიდან 500 მეტრამდე მდებარეობს ქვეყნის ტერიტორიის 26,7%, 500-დან 1000 მ-მდე – 21,7%, 1000-დან 1500-მდე – 19,3%, 1500-დან 3000-მდე – 31,5%, 3000-ზე ზევით – 1,5%), საქართველო სარისკო მიწათმოქმედების ზონას განეკუთვნება. მთებს (54%) და მთისწინებს (33%) მთელი ტერიტორიის 87% უჭირავს, დაბლობს კი მხოლოდ 13%. სოფლის მეურნეობაში გამოიყენება ქვეყნის ტერიტორიის 44%. სახნავს მთელი სავარგულების 25% უჭირავს (სახნავ-სათესი ფართობის თითქმის 40% 30მმეტრი დაქანების ნაკვეთებზეა განლაგებული), სათიბ-საძოვრებს კი – 65% და მეტი. მაღალი ხარისხის ბუნებრივად ნაყოფიერი სასოფლო-სამეურნეო მიწა 38%-ს შეადგენს, საშუალო ხარისხის 21%-ს, ხოლო დაბალი ხარისხის 41%-ს. ამიტომაცაა, რომ საქართველო მცირემიწიან ქვეყნებს მიეკუთვნება. მოსახლეობის ერთ სულზე 0,64 ჰა სოფლის მეურნეობის სავარგული მოდის, აქედან 0,17 ჰა სახნავ-სათესია. ეს არის საქართველოს სოფლის მეურნეობის დანიშნულების მიწის ფონდი, რომელიც იმდენად მცირეა მოსახლეობის ერთ სულზე გაანგარიშებით, რომ თვალისწინებით გაფრთხილება ესაჭიროება.

ულია „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ათვისების, ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონში, და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა გამოიყენოს სხვა მიზნით. როგორც ვხედავთ, მიუხედავად სადავო ნორმებით გათვალისწინებული შეზღუდვებისა, კანონმდებელი უცხოელს მაინც აძლევს შესაძლებლობას, დაარეგისტრიროს საქართველოში იურიდიული პირი, რომელიც შესაძლოა გახდეს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მესაკუთრე. შესაბამისად, **კანონმდებელი აწესებს ალტერნატივას. ალტერნატივის არსებობის შემთხვევაში ნორმა არაკონსტიტუციურად არ უნდა იქნეს მიჩნეული.** ასე, რომ გასაჩივრებული ნორმები შესაბამისობაშია საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლთან.

მესამე – რაც შეეხება საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით აღიარებულ მემკვიდრეობის უფლებას, იგი, როგორც სასამართლო აღიარებს, არ ირღვევა. სადავო ნორმით დადგენილი მემკვიდრეობით მიღებული მიწის გაყიდვის ვალდებულება არ ზღუდავს მემკვიდრეობის უფლებას, რადგან სადავო ნორმა უცხოელს აძლევს შესაძლებლობას, მემკვიდრეობით მიიღოს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი, გახდეს მესაკუთრე და ამით სრულფასოვნად მოახდინოს მემკვიდრეობის უფლების რეალიზაცია. ხოლო მიწის ნაკვეთზე საკუთრების წარმოშობის შემდეგ მასთან დაკავშირებული ნორმატიული რეგულირების შეფასება სცდება ადამიანის მემკვიდრეობის მიღების უფლებით დაცულ სფეროს.

4. სასამართლო გადაწყვეტილების 42-ე პუნქტში მიუთითებს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 თავი, რომელიც საქართველოს მოქალაქეობასა და ადამიანის ძირითად უფლება-თავისუფლებებს ეხება, უფლებათა სუბიექტების განსაზღვრისას სხვადასხვა ტერმინოლოგიას იყენებს. კონსტიტუციის შესაბამის ნორმებში ვხვდებით შემდეგ ფორმულირებებს: „ადამიანი“, „ყველა“, „ყველა ადამიანი“, „ყოველი ადამიანი“, „მოქალაქე“, „საქართველოს მოქალაქეები“, „საქართველოს ყოველი მოქალაქე“. ამით კონსტიტუცია მიჰყვება უფლებებს, რომელთა სუბიექტიც მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეა, უფლებებისაგან, რომლებიც უნივერსალური ბუნებისაა და „ყველაზე“ ვრცელდება. აქედან გამომდინარე, სასამართლოს მიაჩნია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით გათვალისწინებული უფლება უნივერსალურია და იგი ეკუთვნის ყველას.

ეს მსჯელობა მცდარია. ჯერ ერთი, ზემოთ ჩამოთვლილი ტერმინები იხმარება თითქმის ყველა მუხლში, რომელიც შეეხება ადამიანის ძირითად უფლება-თავისუფლებას, მაგრამ არა ყველაში. არის გამონაკლისი: 34 მუხლიდან სამი მუხლია, სადაც არც ერთი ეს ტერმინი არ არის გამოყენებული. ასეთ გამონაკლისს მიეკუთვნება სწორედ 21-ე მუხლიც. უნდა დავეთანხმოთ სასამართლოს იმაში, რომ ის მუხლები, სადაც ნახმარია ტერმინები „ადამიანი“, „ყველა“, „ყველა ადამიანი“, „ყოველი ადამიანი“, „მოქალაქე“,

ეს უფლება ეკუთვნის ყველას და კონსტიტუციური ნორმა არ განსაზღვრავს უფლების სუბიექტთა ექსკლუზიურ წრეს, მათ შორის – მოქალაქეობრივი ნიშნითაც. მაგრამ, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ეს ტერმინები არ იხმარება 21-ე მუხლის მიმართ. ეს იმას ნიშნავს, რომ ეს უფლება ვრცელდება პირველ რიგში მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეებზე, ხოლო გავრცელდეს თუ არა იგი უცხოელებზე და მოქალაქეობის არმქონე პირებზე, ეს კანონმდებელმა კონსტიტუციური ნორმით არ გადანაწილა, რომელიც ამაზე დუმს. კანონმდებელმა უფლება დაიტოვა, სახელმწიფოს საჯარო ინტერესების გათვალისწინებით, თითოეულ კონკრეტულ შემთხვევაში ამ უფლების „ყველაზე“ გავრცელების საკითხი გადანაწილოს არა კონსტიტუციური ნორმით, არამედ ორგანული ან მიმდინარე კანონმდებლობით. თვითონ საკონსტიტუციო სასამართლო (ვიმეორებთ კონსტიტუცია ამაზე დუმს) გადანაწილებების 68-ე პუნქტით იძულებულია აღიაროს, რომ სახელმწიფოს გააჩნია სუვერენიტეტი საკუთარ ტერიტორიაზე, რაც ნიშნავს იმას, რომ სამართლებრივ სივრცეს, მათ შორის საკუთრების უფლების შინაარსს და ფარგლებს, თვითონ განსაზღვრავს.

მეორე, თუნდაც დავუშვათ, რომ ეს უფლება უნივერსალური ბუნებისაა და იგი „ყველაზე“ ვრცელდება, სადავო ნორმა არ არის არაკონსტიტუციური, რადგან ეს გამონაკლისი დაშვებულია, სახელდობრ, აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების გამო.

5. საკონსტიტუციო სასამართლო გადაწყვეტილების 97-ე მუხლში, იშველიებს რა კონსტიტუციის მე-14 მუხლს, სადაც ნათქვამია, რომ „ყველა ადამიანი დაბადებით თავისუფალია და კანონის წინაშე თანასწორია...“ ასკვნის, რომ კონკრეტული კონსტიტუციური უფლების დაცვის, უფლებით სარგებლობის ხარისხი საქართველოში მცხოვრები უცხოელისა და საქართველოს მოქალაქისათვის ერთნაირია. თანაც ამ დებულებას ამაგრებს კონსტიტუციის 47-ე მუხლით. (ეს დასკვნა იურიდიული ნონსენსია. კანონის წინაშე თანასწორობა ნიშნავს მხოლოდ იმას, რომ ერთსა და იმავე იურიდიულ სიტუაციაში კანონი პეტრესა და პავლეს ერთნაირად ეპყრობა, და არა იმას, რომ მათ ერთნაირად ეპყრობა სხვადასხვა სიტუაციაში. მაგალითად, პეტრეს უფლებები უანდერძოდ გარდაცვლილი მამის სახლის მიმართ ვერ იქნება იგივე, რაც პავლესი ამავე სახლის მიმართ, და პირიქით. მოქალაქეობაც სიტუაციის ელემენტია და არა პიროვნებათა პრინციპული თანასწორობა-უთანასწორობისა. ეს დასკვნა ისეთივე აბსურდულია, როგორიც მოთხოვნა: რატომ მიგყავარ ჯარში და არ მიგყავს ჩემი მეზობელი უცხო მოქალაქე? სადაა ჩვენი თანასწორობა?)

უნდა ითქვას, რომ კანონის წინაშე იურიდიული თანასწორობა არ ნიშნავს ფაქტობრივ თანასწორობას. კონსტიტუცია განამტკიცებს მხოლოდ იურიდიული თანასწორობის უფლებას. სახელმწიფოს მიზანი არ შეიძლება იყოს არსებულ ფაქტობრივ განსხვავებათა ტოტალური გათანაბრება, რაც უტოპიაა და რაც არ შეიძლება იყოს სახელმწიფოს გონივრული მიზანი.

კონსტიტუციის მე-14 მუხლის თანახმად, თანასწორობის სუბიექტია „ყველა“ ადამიანი, მაგრამ ეს მუხლი არ ეხება უცხოელების განსაკუთრებულ სტატუსს. უცხოელებისათვის დადგენილი ფაქტობრივი და, რაც მთავარია, სამართლებრივი შეზღუდვები არ ეწინააღმდეგება თანასწორობის კონსტიტუციურ პრინციპს. ამასთანავე, თანასწორობის პრინციპიდან გამომდინარეობს, რომ ორი ან მეტი ურთიერთობა შეიძლება განვიხილოთ თანასწორად ან უთანასწოროდ თუ ეს ურთიერთობები არის მსგავსი და ამგვარად იძლევა შედარების საშუალებას. ერთმანეთს შეიძლება შევადაროთ მხოლოდ მსგავსი ურთიერთობები და არა ყველა. აშშ-ს უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, თანასწორად შეიძლება იქნენ განხილულნი ის ადამიანები, რომლებიც იმყოფებიან მსგავს ვითარებაში. ბუნებრივია, რომ საქართველოს მოქალაქეები და უცხოელები და ასევე მოქალაქეობის არმქონე პირები არ იმყოფებიან თანაბარ მდგომარეობაში. კონსტიტუციის 27-ე მუხლით უცხოელებს და მოქალაქეობის არმქონე პირებს სახელმწიფომ შეუძლია დაუწესოს პოლიტიკური საქმიანობის შეზღუდვა, ხოლო 47-ე მუხლის ძალით, კონსტიტუციითა და კანონით, როგორც გამონაკლისი, შეუძლია შეუზღუდოს ნებისმიერი უფლება.

6. რბილად რომ ვთქვათ, უსუსურია საკონსტიტუციო სასამართლოს მსჯელობა საქართველოს კონსტიტუციის 47-ე მუხლთან დაკავშირებით. მისი აზრით, აღნიშნული ნორმა კონსტიტუციური უფლებების მოქმედებას ავრცელებს და ადგენს გარანტიას, რომ კონსტიტუციის მეორე თავით გარანტირებული კონსტიტუციური უფლებები საქართველოში მცხოვრებ უცხოელებზე ვრცელდება საქართველოს მოქალაქეების თანაბრად, გარდა კონსტიტუციით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა. მოსამართლეებს რატომღაც „ავიწყდებათ“, რომ ამ გამონაკლისის გათვალისწინება შეიძლება არა მარტო კონსტიტუციით, არამედ კანონითაც. ჩვენ შემთხვევაში სწორედ კანონით შეიზღუდა უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა გარკვეული უფლებები. კონსტიტუციის 47-ე მუხლი ადგენს არა ზოგადი ხასიათის თანასწორობას, თუმცა, უცხო ქვეყნის მოქალაქესა და მოქალაქეობის არმქონე პირს უფლებრივად უთანაბრებს საქართველოს მოქალაქეს, მაგრამ იტოვებს უფლებას დაადგინოს განსხვავებული სამართლებრივი რეჟიმი უცხოელი მოქალაქეებისა და მოქალაქეობის არმქონე პირების მიმართ საქართველოს მოქალაქეებთან მიმართებით. ამასთანავე, ამ განსხვავებული სამართლებრივი რეჟიმის დადგენა შესაძლებელია როგორც კონსტიტუციით, ისე კანონითაც. ეს კარგად იცინა საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებმა და ამიტომ დაასკვნეს, რომ სადავო ნორმები არ არის შეთავსებადი კონსტიტუციის 47-ე მუხლის პირველ პუნქტთან და საქმის განხილვა იმ ნაწილში, რომელიც ეხებოდა სადავო ნორმებით კონსტიტუციის 47-ე მუხლის პირველ პუნქტის დარღვევის საკითხს, შეწყვიტეს.

როგორც ვხედავთ, სასოფლო-სამეურნეო დანიშ-

ნულების მიწის საკუთრების შესახებ საქართველოს კანონში 2007 წლის 19 ივნისს შეტანილი ცვლილებები და დამატებების გაუქმება, რომელიც საქართველოში საკონსტიტუციო სასამართლომ, საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლთან და 47-ე მუხლის პირველ ნაწილთან შეუსაბამობის საბაბით, რბილად რომ ვთქვათ, არასწორია. ჩვენს მიერ დასაბუთებული იქნა, რომ სადავო ცვლილებები და დამატებები შეესაბამება საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლს და 47-ე მუხლის პირველ ნაწილს.

ექვი არ გვეპარება საკონსტიტუციო სასამართლოს შემადგენლობის უმრავლესობის პროფესიონალიზმსა და კომპეტენტურობაში, მაგრამ მათ მიერ მიღებულ იქნა სამართლებრივად დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილება, რაც ბადებს ეჭვს იმის თაობაზე, რომ, სამწუხაროდ, საკონსტიტუციო სასამართლოც, როგორც ეს საერთო სასამართლოებში ხდება, გადანწყვეტილებებს იღებს ქვეყნის მოქმედი პრეზიდენტის მითითებითა და კარნახით.

რომაული სამართლის ეს სენტენცია: Qui tacuit, cum loqui debuit et potuit, consentire videtur! საგანგებოდ გამოვიტანეთ სათაურში, რითაც გვინდა ხაზი გავუსვათ შექმნილი ვითარების უკიდურეს სიმწვავეს. სადღეისოდ საქართველოში მიმდინარე, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის უცხოელებზე გასხვისების დამლუპველი პროცესის აპოლოგეტობას ცოტა თუ ბედავს, უმრავლესობა დუმს და ჰგონია, რომ პილატეს პოზიციაში ყოფნით თავს დაიძვრენ. სწორედ მათ გასაგონად ითქვა თავის დროზე „ვინც დადუმდა, როდესაც შეეძლო და უნდა ელაპარაკა, ის განიხილება მომხრედ!“ (ანუ თანამონაწილედ).

საქართველოს საზოგადოებას მოქმედება უსწრაფესად ჰმართებს, რადგან პროცესები ძალიან მალე მიიღებს კატასტროფულ ხასიათს. შესაძლებელია, ამ ისტორიული ეტაპიდან საქართველოს მკვიდრი მოსახლეობის ეროვნულ უმცირესობად გადაქცევის გარდუვალობა ჯერ ბუნდოვნად მოჩანს ზოგიერთისთვის (სახელდობრ, ნაკლებ მცოდნეთათვის), მაგრამ საკმარისია ჩვენში შეიქმნას დემოგრაფიული ექსპანსიისთვის საჭირო ბაზები, რაც სულ რამდენიმე ათეული ათასი ადამიანის დამკვიდრებას გულისხმობს, რომ პროცესები არა მხოლოდ შეუქცევად ხასიათს მიიღებს, არამედ ყველასთვის ხილულიც გახდება.

ამოცანა: დაუყოვნებლივ მოხდეს ამ დანაშაულებრივი დეფექტის გასწორება სათანადო ჩანაწერით საქართველოს კონსტიტუციაში, ან მიწათსარგებლობის ახალი კანონის (კოდექსი) მიღება, რომელშიც თანამედროვეობასთან (მაღალგანვითარებული დემოკრატიული ქვეყნების გამოცდილება) მორგებულად ასახული იქნება ის რეგულაციები (შეზღუდვები), რომლებიც ეხება უცხო ქვეყნების ფიზიკურ და იურიდიულ პირებზე საოსფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გასხვისებას.

SUMMARY

*P. Koguashvili
Z. Jinjolava*

saqarTvelos yvela moqalaqe ganurCevlad sqesis, rasisa, erovnebis, aRmsareblobisa, kanis ferisa, dabadebis adgilisa da a.S. uflabamosilia, rom saqarTvelos bunebriv SesaZleblobebis, pirvel yovlisa _ miwas ganxilavdes, rogorc Tavisi STamomavlobis garantirebul sakveb bazas aw da maradis.

saqarTvelos sasoflo-sameurneo miwis gatana Ria bazarze, sadac, praqtikulad, arc erTi konkurentunariani saqarTvelos moqalaqe ar arsebobs, saakaSvilis administraciis mxridan aris saxelmwifo Ralati. saqarTvelos sakon-

stitucio sasamarTlos 2012 wlis 26 ivnisis gadawyvetileba #3/1/5/512, romelmac gaauqma ukanaskvneli SezRudvebi miwis ganukiTxav gasxvisebaze moqalaqebis armqone pirebze, aris Ralatis am procesis erT-erTi arsebiTi da damagvirgvinebeli epizodi.

avtorebi asabuTeben sakonstitucio sasamarTlos am aqtis iuridiul TvalsazrisiT mankier da agraruli TvalsazrisiT katastroful aqts.