

**აკონსტიტუციური რეფორმა:
ანალიზი, პრობლემები
პერსპექტივები**

მიწის რეგულაციის უქონლობა დაუზოვებელია

პაატა კოლუაშვილი
ემდ, სტუ პროფესორი

ანა ფირცხალაშვილი
საქართველოს უნივერსიტეტის
პროფესორი

2012 წლის 26 ივნისს, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ (№3/1/5/512 გადაწყვეტილებით) გააუქმა (ძალადაკარგულად ცნო) „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონში არსებული უკანასკნელი შეზღუდვა მიწის განუკითხავ გასხვისებაზე (გაყიდვაზე) მოქალაქეობის არმქონე პირებზე – უცხოელებზე (საქართველოს სასოფლო-სამეურნეო მიწა გატანილი აღმოჩნდა ღია ბაზარზე, სადაც, პრაქტიკულად, არც ერთი კონკურენტუნარიანი საქართველოს მოქალაქე არ არსებობს).

ეს გადაწყვეტილება იყო და არის თვალში საცემად ყალბი – სახელდობრ, მიზანმიმართულად (კრიმინალურად და არა უცაბედად) ყალბი. თავისი ამ ყალბი პოზიციის დამოწმებით ამავე სასამართლომ რამდენიმე დღის წინ გააუქმა საქართველოში დღეს არსებული დროებითი ნორმა (მორატორიუმი) მიწის ამ წესით გადაცემის აქტებზე. ზემოხსენებული ყალბი გადაწყვეტილების მიღება მოხდა, არსებითად, იმ ერთადერთი არგუმენტით, რომ, საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის თანახმად, ადამიანები „თანასწორნი“ ვართ. შეზღუდვებისაგან გათავისუფლდა მიწის მიყიდვა ნებისმიერი სტატუსის არამოქალაქეთათვის – როგორც

ფიზიკურ, ისე იურიდიულ პირთათვის. ხსენებული არგუმენტი ყალბია ორი რამის გამო:

1. მსოფლიოს მიერ დღესდღეობით აღიარებული ნორმა (წარმოშობით მორალური), რომელიც საქართველოს კონსტიტუციაში იკითხება შემდეგნაირად: “ყველა ადამიანი დაბადებით თავისუფალია და კანონის წინაშე თანასწორია განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, ენისა, სქესისა, რელიგიისა, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა, საცხოვრებელი ადგილისა,” შეიცავს ადამიანის იმ მახასიათებელთა სრულ ჩამონათვალს, რომელთა „განურჩევლადაც“ ადამიანები თანასწორნი ვართ. არანაირ დამატებას გამოთქმის „და სხვა“ სახით ეს ნორმა არ გულისხმობს (მაგალითად, იმას, რომ ორი პირი – ერთი ამ კონკრეტული სახლის პატრონი და მეორე სხვა – თანასწორნი არიან ამ სახლის გამოყენების უფლებაში) და ვერ იგულისხმებს. ასეც რომ არ იყოს, ეს ჩანაწერი არ განეკუთვნება აბსოლუტურ უფლებათა კატეგორიას. თუ არათანაბარი მოპყრობა მაქსიმალურად რეალისტური და საჭიროა, ამასთანავე არსებობდეს რეალური და რაციონალური კავშირი პირთა შორის დიფერენციაციის მიზეზსა და მისი მოქმედების შედეგს შორის იგი თვით საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით (2011 წლის 18 მარტის №2/1/473 გადაწყვეტილება) კონსტიტუციურია. მეორე მხრივ, თვით საქართველოს კონსტიტუცია ახდენს ადამიანთა დიფერენციაციას მოქალაქეობის ნიშნით, იმ ნაწილში, სადაც მათი სოციალური უფლებანია უზრუნველყოფილი. მაგალითად, კონსტიტუციის 32 მუხლით: „სახელმწიფო ხელს უწყობს უმუშევრად დარჩენილ საქართველოს მოქალაქეს დასაქმებაში“. იგი არ არის ვალდებული დაასაქმოს და შეინახოს უცხო ქვეყნის მოქალაქე. რა არის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა თუ არა დასაქმების წყარო?

ამგვარად, კონსტიტუციის ციტირებული დებულებიდან იმის დასკვნა, რომ ადამიანები თანასწორნი ვართ მოქალაქეობის განურჩევლადაც, ელემენტარული შეცდომაა.

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 გამო-ნაკლისი, შეუძლია შეუზღუდოს ნებისმიერი უფლება.

დამონმებული ორი შეცდომა ლოგიკურთა რიცხვს ეკუთვნის, ანუ შეცდომათა იმ კატეგორიას, რომელთა დაშვებაც საკმარისია, რათა აბიტურიენტს უნივერსიტეტში შესვლაზე უარი ეთქვას (ანუ ჩაჭრილ იქნეს საგანში, რომელსაც “უნარ-ჩვევებს” უწოდებენ). თქმული იწვევს ეჭვს, რომ პლენუმის გადაწყვეტილება უცაბედი არ არის, არამედ წინასწარ განზრახულია რაღაცა კანონსაწინააღმდეგო (კრიმინალური) მოტივით, რომელიც ექვემდებარება (და საჭიროებს!) გარკვევას პროკურატურის მიერ.

საკონსტიტუციო სასამართლომ სახელმწიფო კონტროლი მიწის გაყიდვაზე მოხსნა ტოტალურად, ანუ სრულად. ეს იმას ნიშნავს, რომ პრინციპულად გზა გაეხსნა საქართველოს მიწის მთლიანად გადასვლას უცხოელთა ხელში. ამით, პრაქტიკულად, საფუძველი ეცლება (ანუ მათ პრაქტიკულ გაუქმებას იწვევს) კონსტიტუციის რამდენიმე სხვა ნორმასაც. მაგალითად,

„ადამიანის პატივი და ღირსება ხელშეუვალია“ (17)

„პატივისა“ და „ღირსების“ გრძნობა ვერ შეუმუშავდება იმ მოზარდს, რომელსაც უცხო ყარაული კინწისკერით გააგდებს თავისი სოფლის გაყიდული მიწიდან და ა.შ. და ა.შ.

ფაქტობრივად, ეს პერსპექტივა ელის საქართველოს კონსტიტუციითვე დაფიქსირებულ ყველა იმ ძირითად ადამიანურ უფლებებს, რომელთა რეალიზაციის პირობაცაა:

- თავისუფალი საკუთარი (ანუ თავისი ერის კუთვნილი) სივრცე, რომელზედაც და რომლის მიმართაც მოზარდი თავს უფლებამოსილად და პასუხისმგებლად გრძნობს;

- სახსარი (მას საჭიროებენ, მაგალითად, პუნქტები, რომლებშიც აღიარებულია უფასო საბავშვო ბაღი, საშუალო განათლება და სხვა). ასეთია თვით სახელმწიფოს მოვალეობაც კი, რომ მოქალაქე დაიცვას (არც არმია, არც პოლიცია მუქთი არ არის). ზოგადად, ასეთია ნებისმიერი, მათ შორის ქართული კონსტიტუციის მთელი ჰუმანიტარულად პოზიტიური ნაწილი, ანუ ის, რომელშიც ლაპარაკია ქვეყნის მოქალაქეთა ბედნიერებისა და პიროვნული გალალეების იმ ელემენტებზე, რომელთა მიწოდებაც მოქალაქისათვის კანონმდებლის უმაღლესი ნატვრაა.

საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზრუნველყოფს ყველა ბერეკით, რომელიც აუცილებელია ქვეყნის ძირითადი სიმდიდრის – მიწის – შესანარჩუნებლად თავისი ერის ხელში. ამასთან, სახელმწიფოს გააჩნია სუვერენიტეტი საკუთარ ტერიტორიაზე, რაც ნიშნავს იმას, რომ სამართლებრივ სივრცეს, მათ შორის საკუთრების უფლების შინაარსს და ფარგლებს, თვითონ განსაზღვრავს.

მსოფლიო დემოკრატიული ქვეყნების პრაქტიკაში **განუყოფ-**

ლად გაბატონებულია მოცემული ქვეყნის მიწის უცხოელებზე გაყიდვის შემზღუდავი ნორმების გამოყენება – ზოგჯერ სრული აკრძალვაც. აშშ-ში, რომელიც დანარჩენ მსოფლიოსთან ყველაზე ახლო კონტაქტში მყოფი ერთ-ერთი ქვეყანაა, მიწის 1%-ზე ნაკლები ეკუთვნის უცხოელებს.

ლიბერალური ეკონომიკური თეორია ყოველგვარი ეკონომიკური დაგეგმვის წინააღმდეგია, მიუხედავად ამისა, ერთი გეგმა, რომელიც ქვეყნის კონკრეტული გზით „აყვავებას“ ისახავდა მიზნად, მაინც არსებობდა. მაშინ საქართველოს (დღეს კი უკრაინის) ეკონომიკურმა იდეოლოგმა ხელისუფლებას შემდეგი მიზანი დაუსახა: „რაც უფრო ცოტა გლეხი გვეყოლება, მით ნაკლები თავის ტკივილი გვექნება, რადგან საქართველოში სოფლის მეურნეობა არაა კონკურენტუნარიანი. ამიტომ ფეხზე დავიკიდოთ, თუ გადარჩენა უნერია, თავისით გადარჩეს, თუ არადა დაიღუპოს, არაა პრობლემა“. (ნ. გოგიტიძე, ქართული სიტყვა, 2013, 03-21. კ. ბენდუქიძე: „სოფელში მცხოვრები მამაკაცები წავიდნენ შავ მუშებად, ქალები კი, მეძავებად!«).

ქართველი გლეხკაცის მიწიდან აყრის გეგმას ყოფილი ხელისუფლება წარმატებით ასრულებდა. „სასურველ“ შედეგამდე, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანყვეტილებებსაც მივყავართ. საკონსტიტუციო სასამართლომ 2012 წლის 26 ივნისის გადანყვეტილებით ძალადაკარგულად ცნო ის ნორმა, რომელიც უცხოელებს უკრძალავდა გამხდარიყვნენ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მესაკუთრეები.

საქართველოს ახალად არჩეული პარლამენტი (2012, 01. 10) ვერ მიიღებდა იგივე შინაარსის გადანყვეტილებას, რაც საკონსტიტუციო სასამართლომ გააუქმა. კანონმდებლობის შემუშავებისთვის პარლამენტმა (2013 წლის 26 ივნისი) უცხოელებზე სასოფლო-სამეურნეო მიწის გასხვისება დროებით შეაჩერა. ეფაქტობრივად, კანონმდებელმა დრო ითხოვა ახალი (და არა იგივე) რეგულაციის შესაქმნელად. ამასთან, მთავრობას ექვსი თვის ვადაში (2014 წლის 31.12-მდე) უნდა უზრუნველყო მიწის კადასტრისა და მინათმონყობის ერთიანი სისტემის ორგანიზება

საქართველოს მთელს ტერიტორიაზე (საქართველოს მთავრობას დაევალა 2013 წლის 31 დეკემბრამდე:

1. სასაოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება მიწის რე-სურსების რაციონალურად გამოყენებისა და დაცვის მიზნით;

2. სასაოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ფონდის გამო-ყენებისა და დაცვის სახელმწიფო რეგულირების განსაზღვრა;

3. სასაოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწასთან დაკავში-რებული ურთიერთობების საჯარო სამართლებრივი მოწესრიგე-ბა;

4. საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე სასაოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის კადასტრისა და მიწათმოწყობის ერთიანი სისტემის ორგანიზება სასაოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთების საკადასტრო მონაცემების სრულყოფნის მიზნით. სამუხაზროდ, დღეისა-

თვის ამ გადანყვეტილების არცერთი პუნქტი არ არის შესრუ-ლებული, რადგან ქვეყანაში სასაოფლო- სამეურნეო მიწის ფაქ-ტობრივი მდგომარეობა გასული ხელისუფლების წყალობით „სამაგალითოდ“ იყო აღწერილი (2004 წლიდან საქართველოში შეწყდა ყველაზე ძვირფასი ბუნებრივი სიმდიდრის — მიწის ერთიანი ბალანსის (ანუ, მიწის აღრიცხვის და კონტროლის) შედგენისა და დამუშავების აპრობირებული პრაქტიკა), ახალი საკანონმდებლო რეგულაციის შემუშავების საშუალება საკონს-ტიტუციო სასამართლომ პარლამენტს არ მისცა.

2014 წლის 14 ივნისს კი საკონსტიტუციო სასამართლომ გა-დანყვიტა, რომ მის მიერ 2012 წელს გაუქმებული ნორმისა და პარ-ლამენტის მიერ კვლავ მიღებული ახალი ნორმის შინაარსი იდენ-ტური იყო, ერთი და იგივე მიზანს ემსახურებოდა და შესაბამისად, არსებითი განხილვის გარეშე, განჩინებით, არაკონსტიტუციურად ცნო და ძალადაკარგულად გამოაცხადა სადავო მორატორიუმი.

საკონსტიტუციო სასამართლოს განჩინება, რომელიც მო-რატორიუმის შინაარსისა და მის მიერ 2012 წელს გაუქმებული ძირითადი აკრძალვის შინაარსობრივ იდენტურობას ადგენს,

სამართლებრივად სრული ნონსენსია. სასამართლოს უნდა გაეთვალისწინებინა ორი მნიშვნელოვანი ფაქტორი: პირველი, გასხვისების აკრძალვის მიზანი მოცემულ საქმეებში ცალსახად სხვადასხვა იყო. თუ პირველ დავაში სახელმწიფო უკრძალავდა უცხოელებს სასოფლო-სამეურნეო მიწის ფლობას ქვეყნის ეკონომიკურ-სოციალური ინტერესიდან გამომდინარე, მეორე სადავო ნორმის მიზანი მხოლოდ ახალი საკანონმდებლო რეგულაციის შექმნა იყო, რომელიც თვის მხრივ უზრუნველყოფდა მიწის კადასტრისა და მიწათმფლობის ერთიანი სისტემის ორგანიზებას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. და მეორე, სასამართლოს შეუძლებელია ვერ დაენახა „ხანგრძლივობის“ განსხვავება უცხო ქვეყნის მოქალაქის მიერ მიწის ფლობის სამუდამოდ აკრძალვასა და მის მხოლოდ დროებით შეჩერებას შორის. შესაბამისად, არა მხოლოდ მიზანია სხვადასხვა ამ ორი ნორმისა, არამედ მათი მოქმედების ხანგრძლივობაც.

საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის ზედმინევენით კარგადაა ცნობილი, რომ თუ კანონმდებელმა უმოკლეს ვადაში ვერ მიეღო ახალი რეგულაცია, ამას გამოუსწორებელი სამართლებრივი შედეგი შეიძლება მოჰყვეს (სამართლებრივი, სოციალური და ეკონომიკური უსაფრთხოების ზომების გარეშე საქართველო სახელმწიფოებრიობის დაკარგვის საფრთხის წინაშე დადგება).

მსოფლიოს თითქმის ყველა სახელმწიფო განსაკუთრებით ფრთხილად ეკიდება სასოფლო-სამეურნეო მიწის უცხოელებისთვის მიყიდვის საკითხს და ეს სფერო უმკაცრესი რეგულაციით გამოირჩევა. ამავე დროს არც ერთ თანამედროვე ქვეყანაში, მიწაზე საკუთრება არ წარმოადგენს აბსოლუტურ უფლებას (გამოყენების და ბოროტად გამოყენების უფლება), არამედ ის რეგულირდება სხვადასხვა ნორმატიული აქტით.

მიწა არის შეუცვლელი, გაუმრავლებელი და „ამონურვადი“ (შეზღუდული) რესურსი. თანამედროვე მსოფლიოში განსაკუთრებით აქტუალური საკითხია მისი ფასი. მოსახლეობის ზრდასთან და სოფლის მეურნეობის პროდუქტებზე მოთხოვნის ზრდასთან ერთად მცირდება დაუმუშავებელი სოფლის მეურნეობის

სავარგულები და აქედან, გამომდინარე, ინურება რესურსიც. ამიტომაც მიწის განუსაზღვრელი ოდენობით გასხვისება უცხო-ელეზე ჭვეყნის სასიცოცხლო ამოცანებთან და საზოგადოებრივ ინტერესთან შეუთავსებელია.

სასოფლო-სამეურნეო მიწის გასხვისება ყოველთვის უნდა იყოს სახელმწიფოს მიერ კონტროლირებადი პროცესი. რადგან მიწა არის არა მხოლოდ ეკონომიკური, არამედ სოციალური და კულტურული ფასეულობა (ავსტრიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება უცხოელის მიერ უძრავი ქონების შეძენის კანონის კონსტიტუციურობის შესახებ).

გერმანიის საკონსტიტუციო ფედერალურმა სასამართლომ თავის ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში განმარტა: „იმ გარემოებიდან გამომდინარე, რომ მიწა არ ექვემდებარება გამრავლებას და შეუცვლელია, აკრძალულია მისი გამოყენების სრულად მინდობა და დათმობა თავისუფალი ძალების განუსაზღვრელი თამაშისა და ცალკეული პირის შეხედულებისთვის. სამართლიანი სამართლებრივი და საზოგადოებრივი სისტემა მოითხოვს მიწის მიმართ საზოგადოებრივი ინტერესების მეტად გათვალისწინებასა და გამოხატვას, ვიდრე სხვა ქონებრივი სიკეთეების შემთხვევაში“

საქართველოს მოსახლეობის გამოკვება დღეს არსებითად დამოკიდებულია იმპორტზე, რომელიც, მიძიმე გეოსტრატეგიული და გეოპოლიტიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე, ყოველწუთს შეიძლება შეწყდეს. უცხო ქვეყნის მოქალაქის საკუთრებაში მყოფი სასოფლო-სამეურნეო მიწის გამოყენება ამ საშიშროების პრევენციისათვის მოითხოვს იურიდიული ბერკეტების ქონას, რომელიც საქართველოს სახელმწიფოს დღესდღეობით არა აქვს.

თავის პასუხისმგებლობას მოქალაქის წინაშე საქართველოს სახელმწიფო ვერ განახორციელებს და, შესაბამისად, მას თავის მოქალაქეობრივ მოვალეობათა შესრულებას სრულფასოვნად ვერ მოსთხოვს, თუ მისი თავისრჩენის მთავარი ბაზა — სასოფლო-სამეურნეო მიწა — მნიშვნელოვნად შევიწროებული იქნება მასზე საკუთრების მხრივ.

სამართალი ვერ იქნება გულგრილი საკუთრების სოციალური

დატვირთვისადმი, რადგან სწორედ აქ მჟღავნდება საკუთრების მიერ შესასრულებელი ამოცანა, მისი ადგილი, როლი და მნიშვნელობა. ამიტომ სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო ერთიანად მოითხოვს როგორც კერძო საკუთრების თავისუფლებას, ისე მისი შეზღუდვის აუცილებლობას საჯარო მიზნებისთვის. საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლიც ითვალისწინებს საჯარო მიზნებისათვის საკუთრებაში ჩართვის შესაძლებლობას, კერძოდ კი, საკუთრების უფლების შეზღუდვას და საკუთრების ჩამორთმევას.

ამიტომაც შესაძლოა ჩამოყალიბდეს ისეთი საკანონმდებლო რეგულირება, რომელიც უშვებს უცხოელთა მიერ მიწის საკუთრებად ქონას, მაგრამ მხოლოდ გარკვეული შეზღუდვებით. ასეთი შეზღუდვა შეიძლება უცხო ქვეყნების პრაქტიკიდან გავითვალისწინოთ. მაგალითად, ავსტრიაში უცხოელთა მიერ მიწის შეძენა რეგულირდება ცალკეული მიწების კანონებით. ერთ-ერთი მიწის (ბურგერლანდის) „კანონით უცხოელის მიერ უძრავი ქონების შეძენის შესახებ“, უცხოელი უძრავი ქონების შეძენისთვის საჭიროებს ნებართვას (§13). ნებართვა კი, თავის მხრივ, შეიძლება მიღებულ იქნეს თუ „სახელმწიფოებრივ—პოლიტიკური“ ინტერესები არ იქნება შელახული და თუ: უცხოელი ავსტრიის ტერიტორიაზე მინიმუმ 10 წელი ლეგალურად, კანონიერად იმყოფება და მისი შენაძენით მნიშვნელოვანი ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული ან სხვა საჯარო ინტერესი არ ილახება. ხოლო თუ უცხოელს ნაყოფიერი, სასოფლო-სამეურნეო მიწის შეძენა სურს, ის ზემოთ მოცემულ ნებართვასთან ერთად საჭიროებს დამატებით ნებართვას, რომელიც გაიცემა სპეციალური კომისიის მიერ. შვეიცარიაში უცხოელების მიერ მიწის შეძენა დაშვებულია, თუმცა მხოლოდ ნებართვის აღების პირობით. შვეიცარიის ფედერალური კანონი უცხოელთა მიერ მიწის შეძენის შესახებ პირველი მუხლით ადგენს ამ კანონის მიზანს. ეს არის: „უცხოეთში მცხოვრებთა მიერ შვეიცარიის მიწის შეძენის შეზღუდვა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული შვეიცარული მიწის „გაუცხოება“.

თურქეთის კანონმდებლობით უცხოელზე გაყიდული მიწა მთლიანობაში არ უნდა აღემატებოდეს 2.5 ჰექტარს (გაზრდა გამონაკლის შემთხვევებში მაქსიმუმ 30 ჰექტრამდე არის შესაძლებელი). საინტერესოა გერმანიის მაგალითი, სადაც მყიდველი ამ მიწის დამუშავების კონკრეტულ გეგმას წარადგენს და ეს გეგმა უნდა იყოს გერმანიის პოლიტიკურ-სოციალური ინტერესის შესაბამისი. ამასთან, აქ საკმაოდ ფრთხილი მიდგომაა სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასათანადო გამოყენებასთან დაკავშირებით, მოქალაქის თუ არამოქალაქის მიერ. ამიტომაც ასეთი ნებართვის მოპოვება სპეციალური კომისიის თანხმობის გარეშე შეუძლებელია. დანიაში ერთ პირს უფლება არ აქვს ჰქონდეს 2 ნაკვეთზე მეტი, 24 ჰა საერთო ფართობით, ამასთან, ნაკვეთებს შორის მანძილი არ უნდა აღემატებოდეს 20 კილომეტრს. თუ მაინც არსებობს მოთხოვნა, ვინმეს ჰქონდეს 24 ჰა-ზე მეტი, მაშინ საკითხს მთავრობა იხილავს. მინის ყიდვა არსად არავის არ შეუძლია, თუ არ დასტურდება მისი წინა საქმიანობით, რომ ის ფერმერია, ან აქვს სპეციალური აგრარული განათლება. ამასთან, უცხოელს უკანასკნელი 5 წლის განმავლობაში ამ ქვეყანაში მუდმივი ცხოვრების დამდასტურებული რეგისტრაცია უნდა გააჩნდეს, რომელსაც დანიის იუსტიციის სამინისტრო გასცემს. შედარებით ლიბერალურია მიწის გასხვისების საკითხი ესპანეთში, მაგრამ იქაც ისეთი პირობებია, რომ უცხოელი მიწის ბაზარზე ვერ შევა. არის კიდევ ერთი პრობლემა: მცირე ნაკვეთები უნდა უზრუნველყოფდეს სამუშაო საათების წლიური ოდენობის 75% მაინც, რომ ადამიანი სოფლის მეურნეობის მუშაკად ჩაითვალოს. სასარგებლო იქნება არგენტინის მაგალითის გამოყენებაც, სადაც სასოფლო-სამეურნეო მიწის მაქსიმუმ 20%-ის გასხვისება არის უცხოელებზე დაშვებული. შეზღუდვა ასევე შესაძლებელია ორი, ან რამდენიმე ელემენტის ერთმანეთთან შერწყმით. ევროკავშირის რიგ ქვეყნებში სახელმწიფო დონეზე (ირლანდია, ჩეხეთი) იკრძალება ან იზღუდება სასოფლო-სამეურნეო მიწის უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის ან არარეზიდენტი იურიდი-

ული პირებისათვის გადაცემა. მსგავსი დამოკიდებულებაა ამ საკითხისადმი თურქეთში, ავსტრიაში, იაპონიაში, ისლანდიაში, ახალ ზელანდიაში, მექსიკაში, აშშ-ში, კანადასა და ავსტრალიაში. პოლონეთში სანებართვო სისტემა მოქმედებს. ახალ ზელანდიაში შექმნილია მიწის დაცვის ტრიბუნალი და ეს ორგანო კონკრეტულად განიხილავს 2 ჰა-ზე მეტი მიწის შესყიდვის მსურველთა ყოველ განცხადებას, დადებითი გადაწყვეტილება კი უამრავი პირობის შესრულებაზეა დამოკიდებული. აღსანიშნავია ისიც, რომ თვით ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს შორისაც შეიძლება იყოს ამგვარი შეზღუდვები, რისი მაგალითიც არის ირლანდიის კანონმდებლობა, რომლის მიხედვითაც ამ ქვეყანაში 7-წლიანი ცხოვრების ვადაა საჭირო, რათა მიწის შეძენის მსურველმა განცხადებით მიმართოს მიწის კომისიას. საფრანგეთში შეზღუდულია ვენახების (ფრანგი ერის სიამაყის საგანი!) და, განსაკუთრებით, დიდი ფართობის მიწის შეძენა. აშშ-ში 1978 წელს მიღებულ იქნა ფედერალური აქტი სოფლის მეურნეობაში საზღვარგარეთული კაპიტალდაბანდებების შესახებ. მართალია, ამით დაშვებულია უცხო ქვეყნის მოქალაქეების მიერ სასოფლო-სამეურნეო მიწის შესყიდვა, მაგრამ ყოველი კონკრეტული შემთხვევა განიხილება ამ ქვეყნის სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ. ძირითადი რეგულირება აშშ-ში სასოფლო-სამეურნეო მიწის უცხოელებისათვის მიყიდვის საკითხზე ცალკეული შტატის დონეზეა დაწესებული. ამგვარი კანონმდებლობა აკრძალვების სხვადასხვა დონეს გულისხმობს და უკვე შტატების ნახევარზე მეტშია მიღებული. ამასთან, რაც უფრო სასოფლო-სამეურნეო მიმართულებისაა შტატის ეკონომიკა, მით უფრო მკაცრია აკრძალვა, უცხოელების მიერ სასოფლო-სამეურნეო მიწის შესყიდვის სრულ აღკვეთამდე. ამის შედეგია ის, რომ აშშ-ში სასოფლო-სამეურნეო მიწის მხოლოდ 1%-ზე ნაკლები ეკუთვნის უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს, რომლებიც ძირითადად ევროპელები და კანადელები არიან.

უმეტეს ქვეყნებში მიწის ყიდვა შეუძლიათ მხოლოდ ფიზი-

კურ პირებს, რომლებიც აკმაყოფილებენ მკაცრ მოთხოვნებს. ეს მოთხოვნები განსაკუთრებით ეხება სპეციალურ სასოფლო-სამეურნეო განათლებას, აგრარული შრომის გამოცდილებას, სოფლად ცხოვრებას, სათანადო კაპიტალის ფლობას და სხვ.

სახელმწიფოებრიობის პრინციპთა კონტექსტში მინის მაღალ რანგში აყვანა კანონმდებელს აძლევს იმის შესაძლებლობას, რომ თავისი ქვეყნის მოქალაქეების, საზოგადოების, საჯარო ინტერესის სასარგებლოდ და მინის სოციალური დანიშნულების ხასიათიდან გამომდინარე შეუზღუდოს უცხოელს ამ სიკეთით სარგებლობის უფლება. სწორედ ამიტომაცაა, რომ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა ნებისმიერ სახელმწიფოში სტრატეგიული დანიშნულების ობიექტადაა მიჩნეული და მსოფლიოს უმრავლეს ქვეყნებში ამ ტიპის მიწის უცხოელებზე (მოქალაქეობის არმქონე პირებზე) გასხვისება დაშვებულია მხოლოდ გარკვეული და კონკრეტული წინაპირობებით მხოლოდ შეზღუდული პირებისთვის.

ჯერჯერობით ჩვენ გვაქვს საშუალება შევარბილოთ დაშვებული შეცდომის შედეგი — ჩამოყალიბდეს ისეთი საკანონმდებლო რეგულირება, რომელიც უშვებს უცხოელთა მიერ მიწის საკუთრებად ქონას, მაგრამ მხოლოდ გარკვეული შეზღუდვებით.

ამასთან, სასწრაფოადაა შესამუშავებელი:

- საქართველოს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის დაცვის პოლიტიკა, რომელიც ქართულ, სოციალურ რეალობას და განვითარებული ქვეყნების მდიდარ გამოცდილებას დაეყრდნობა;

- მიწათსარგებლობის ახალი რეალისტური კანონი ან „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონში შევიტანოთ რიგი ცვლილებები, რომელშიც თანამედროვეობასთან მორგებულად ასახული იქნება ის რეგულაციები, რომლებიც ეხება უცხოელებზე სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გასხვისებას;

- საქართველოს მთავრობასთან შეიქმნას მიწის დაცვის ტრიბუნალი, რომელიც განიხილავს უცხო ქვეყნის მოქალაქეების მიერ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შეძენის, იჯარით

აღებისა და მიწის კატეგორიის შეცვლის ყოველ კონკრეტულ განცხადებას და მიიღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას.

გრძელვადიან პერიოდზე გათვლილი ეკონომიკური ეფექტის მიღება შეუძლებელი იქნება მიწის რაოდენობრივ-ხარისხობრივი აღრიცხვის, მიწაზე მონიტორინგის და მიწის სათანადო დაცვის გარეშე. ამ მიზნით მიგვაჩნია, რომ აუცილებელია სასწრაფოდ შეიქმნას მძლავრი დამოუკიდებელი სტრუქტურული ერთეული, რომელსაც მიწის რაციონალურ გამოყენებასთან და დაცვასთან დაკავშირებული ყველა ფუნქცია დაეკისრება.

THE ABSENCE OF REGULATION OF LAND IS IMPERMISSIBLE

Paata Koguashvili, GTU Professor
Anna Phirtskhalashvili, GU Professor

RESUME

Every Georgian citizen, despite the sex, race, nationality, affiliation, skin color, place of birth and etc. is entitled to consider the natural resources of Georgia and the rural land on the first place, at a guaranteed base of feeding for his/her descendants, from now on and till forever.

The decision of Georgian constitutional court of June 26th, 2012, #3/1/5/512 cancelled the last restrictions on alienating the rural lands to people without citizenship, as a result Georgian agricultural land was put to the open market, where practically no competitive Georgian citizens exist.

According to the authors, there can be formed such legislation, which allows foreigners to own land, but only with certain restrictions. It is necessary to make a number of changes in the Georgian law “about the agricultural land” in which will be reflected limitations which are adjusted to the modern terms and cover the alienation of the agricultural land to the foreigners.