

უცხოელებისთვის მიწის შეძენის აკრძალვა –
“ქართული მიწის დაცვა” თუ პოპულიზმი?
ფაქტ-მეტრის კვლევა

თამარ ქეცბაია

უცხოელებისთვის მიწის შეძენის აკრძალვა – “ქართული მიწის დაცვა” თუ პოპულიზმი?

მიმდინარე წლის 23 ივნისს საქართველოს პარლამენტმა, რიგგარეშე სხდომაზე, [115 ხმით](#) (მხოლოდ ერთმა პოლიტიკურმა ძალამ – „ქართულმა ოცნებამ“) კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ [კანონპროექტი](#) მეორე მოსმენით მიიღო. მესამე მოსმენა უახლოეს მომავალში, შემოდგომის სესიაზე გაიმართება.

კანონპროექტს მხარს მხოლოდ უმრავლესობა უჭერს. პრეზიდენტი, ოპოზიცია და არასამთავრობო სექტორი მმართველ გუნდს კონსტიტუციურ ცვლილებებთან დაკავშირებით დიალოგის განახლებისკენ [მოუწოდებს](#).

მართალია, კონსტიტუციური კანონპროექტის შესაქმნელად საკონსტიტუციო კომისიამ სამი თვე იმუშავა (ფართო კონსენსუსის მიღწევა არც ამ ეტაპზე მოხერხდა), გაიმართა კონსტიტუციის სახალხო განხილვები და ასევე პროექტთან დაკავშირებით საკუთარი მოსაზრებები ვენეციის კომისიამაც წარადგინა, თუმცა, საბოლოოდ, პლენარულ სხდომაზე კომისიის მიერ განხილულისგან განსხვავებული, ფაქტობრივად კონსტიტუციის პროექტის ახლებური ვარიანტი იქნა მიღებული.

ერთ-ერთ ცვლილებას, რომელზეც არც საკონსტიტუციო კომისიას უმსჯელია და არც ვენეციის კომისიას წარდგენია, უცხოელთათვის სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე საკუთრების უფლების შეზღუდვა წარმოადგენს.

საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემუშავებული კონსტიტუციის გადასინჯვის [პროექტის](#) თანახმად, კონსტიტუციას ნორმა უნდა დამატებოდა, რომელიც მიწას განსაკუთრებული მნიშვნელობის რესურსის სტატუსს მიანიჭებდა, ხოლო მიწაზე საკუთრების უფლების მოწესრიგება უშუალოდ ორგანული კანონით მოხდებოდა.

პროექტის განმარტებითი ბარათის თანახმად, აღნიშნული ცვლილება მიწაზე უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა საკუთრების უფლების აბსოლუტური შეზღუდვის საფუძველი ვერ გახდებოდა, თუმცა, იგი შესაძლებელს გახდიდა საკითხის განსაკუთრებულ რეგლამენტაციას მიწის განსაკუთრებული სტატუსიდან გამომდინარე.

მას შემდეგ, რაც კონსტიტუციის კანონპროექტი აღნიშნული ფორმულირებით ვენეციის კომისიას გადაეგზავნა, მმართველ გუნდში სასოფლო-სამეურნეო მიწის უცხოელებზე გასხვისების კონსტიტუციურ აკრძალვაზე დაიწყო [მსჯელობა](#). ინიციატორთა განმარტებით, ამ საკითხის კვლავ წამოწევა, კონსტიტუციის საჯარო განხილვებზე გამოვლენილმა მოსახლეობის ნებამ განაპირობა. აღსანიშნავია, რომ უმცირესობამ, არაერთ პრობლემურ ცვლილებასთან მიმართებით პლებისციტის ჩატარების გზით საზოგადოების რეალური ნების დადგენა [მოითხოვა](#), რაც ფრაქცია „ქართული ოცნების“ თავმჯდომარემ, ელცინის მიერ დამკვიდრებული გზით სიარულად შეაფასა. „როდესაც კონსტიტუციის ცვლილებებზეა საუბარი, კონსტიტუციას წერენ სპეციალისტები, პოლიტიკოსებთან ერთად ხალხი განიხილავს და საბოლოოდ იღებს პარლამენტი კონსენსუსის გზით, ჩვენ ნამდვილად ვერ ვივლით ელცინის მიერ დამკვიდრებული გზით, გამომდინარე იქიდან, რომ ჩვენ ვიცით, თავის დროზე როგორ შეიქმნა რუსეთის კონსტიტუცია და ჩვენ ამ გზას ვერ მივყვებით“, – [განაცხადა](#) მდინარაძემ.

აღსანიშნავია, რომ ინიციატივის პარალელურად პარლამენტმა „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ კანონში დაჩქარებული წესით შეიტანა [ცვლილებები](#) და ნორმა, რომელიც სასოფლო-სამეურნეო მიწების უცხოელებზე გასხვისების შესაძლებლობას ითვალისწინებდა, კონსტიტუციის ცვლილებების ამოქმედებამდე [შეაჩერა](#). აღნიშნული ცვლილებების [განმარტებითი ბარათის](#) თანახმად, კანონპროექტი იმ საფრთხეების თავიდან აცილებას ისახავს მიზნად, რაც შეიძლება კონსტიტუციის ძალაში შესვლამდე, არსებული რეგულაციის თანახმად, მიწას როგორც „მნიშვნელოვან რესურსს“ მიადგეს, თუმცა არ განსაზღვრავს კონკრეტულად რა სახის საფრთხეებზეა საუბარი და რამდენად რეალურია ეს საფრთხეები. ამგვარი შეზღუდვა წინააღმდეგობაში მოდის კონსტიტუციით გარანტირებულ საკუთრების უფლებასთან, რაზეც საკონსტიტუციო სასამართლომ არაერთხელ გაამახვილა ყურადღება.

პარლამენტის მიერ კონსტიტუციური კანონპროექტის პირველი მოსმენით განხილვისას ცნობილი გახდა, რომ მმართველი გუნდის ინიციატივა მართლაც აისახა პროექტის ახალ ვერსიაში და უცხოელებს სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე საკუთრების უფლება ქვეყნის მთავარი კანონით შეეზღუდათ. კერძოდ, ორი მოსმენით მიღებული [რეგულირების](#) მიხედვით:

„ მიწა, როგორც განსაკუთრებული მნიშვნელობის რესურსი, შეიძლება იყოს მხოლოდ სახელმწიფოს, თვითმმართველი ერთეულის, საქართველოს მოქალაქის ან საქართველოს მოქალაქეთა გაერთიანების საკუთრებაში, გარდა ორგანული კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. შესაბამისი ორგანული კანონი მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით“.

როგორც აღვნიშნეთ, ვენეციის კომისიას მიწასთან დაკავშირებულ ახლებურ რეგულირებაზე სრულყოფილად მსჯელობის შესაძლებლობა არ მიეცა, რადგან აღნიშნული ჩანაწერი მხოლოდ დასკვნის გამოქვეყნების შემდეგ გახდა ცნობილი. თუმცა, ვენეციის კომისიის მიერ 19 ივნისს გამოქვეყნებული დასკვნიდან გარკვეულწილად ჩანს კომისიის დამოკიდებულება აღნიშნულ საკითხთან. კერძოდ, კომისია მიიჩნევს, რომ მიწაზე გარკვეული შეზღუდვების დაწესება აუცილებელია, თუმცა კონსტიტუციაში ბლანკეტური ნორმის შემოღებას, რომელიც მიწაზე საკუთრების უფლების მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეებისთვის მინიჭებას გულისხმობს, გადაჭარბებულ შეზღუდვად მიიჩნევს.

აღსანიშნავია, რომ უცხოელთათვის სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთის საკუთრების უფლებასთან დაკავშირებული შეზღუდვების კონსტიტუციურობაზე საკონსტიტუციო სასამართლომაც არაერთხელ იმსჯელა, მათ შორის, სასამართლომ ერთხელ უკვე ცნო არაკონსტიტუციურად მორატორიუმი, რომელიც არსებითაც იმავე შინაარსისაა, როგორც ამჟამად გამოცხადებული მორატორიუმი.

2011 წელს, დანიის მოქალაქე ჰეიკე ქრონქვისტმა საკონსტიტუციო სასამართლოში იმ დროს [მოქმედი](#) „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ კანონის ის ნორმები გაასაჩივრა, რომლებიც საქართველოს კანონმდებლობით უზრუნველყოფილ საკუთრების შეძენის ფართო შესაძლებლობას უცხოელთან მიმართებით ავიწროებდა. კერძოდ, იმ დროს მოქმედი ნორმების თანახმად, უცხოელ ფიზიკურ პირს სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე საკუთრების უფლება შეიძლება

მოეპოვებინა მხოლოდ მემკვიდრეობით, ან იმ შემთხვევაში თუ მართლზომიერად ფლობდა როგორც საქართველოს მოქალაქე. ამასთან, უცხოელს საკუთრების წარმოშობიდან 6 თვის ვადაში მიწის საქართველოს მოქალაქეზე, კომლზე ან საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირზე გასხვისების ვალდებულებას უწესებდა. სასამართლომ 2012 წლის [გადაწყვეტილებით](#) დაადგინა, რომ აღნიშნული შეზღუდვით ირღვევა გონივრული ბალანსი კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის და სადავო ნორმით დადგენილი შეზღუდვა არის არაპროპორციული და შესაბამისად სცდება კონსტიტუციით განსაზღვრულ პირის უფლების შეზღუდვის დასაშვებ ფარგლებს და ეწინააღმდეგება მას. შესაბამისად, არაკონსტიტუციურად სცნო აღნიშნული ნორმები.

აღსანიშნავია, რომ მოცემულ საქმეში, მოპასუხე მხარე, შეზღუდვის ლეგიტიმურ მიზნად სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვასა და აგრარული სექტორის გაუმჯობესების ხელშეწყობას ასახელებდა და ასევე უცხოელთა მიერ მიწების მასობრივი შესყიდვის შემთხვევაში სახელმწიფოს ეკონომიკურ უსაფრთხოებასა და სახელმწიფოს უშიშროებაზე აპელირებდა. გამომდინარე იქიდან, რომ აღნიშნული არგუმენტები აქტუალობას დღესაც არ კარგავს, გთავაზობთ საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსაზრებებს მათთან დაკავშირებით:

1. **კავშირი უცხოელთათვის სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე საკუთრების ქონის აკრძალვასა და აგრარული სტრუქტურის გაუმჯობესებას შორის** – „აგრარული სტრუქტურის გაუმჯობესების ხელშეწყობის შესაძლებლობა სახელმწიფოს ერთნაირად აქვს იმისგან დამოუკიდებლად, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა საქართველოში მცხოვრებ უცხოელ ფერმერს ეკუთვნის თუ საქართველოს მოქალაქეს. აგრარული მეურნეობის ფარგლებში წარმოებული პროდუქტის როგორც ეკონომიკური ხასიათი, ისევე ხარისხი არ არის დამოკიდებული ამ რესურსის მწარმოებლის მოქალაქეობრივ კუთვნილებაზე. ამავე დროს, სახელმწიფოს ეკონომიკურ ზრდას, სოფლის მეურნეობასთან დაკავშირებულ ტექნოლოგიურ თუ მეცნიერულ განვითარებას ბაზარზე ახალი მოთამაშეების შემოსვლა არა თუ დააკნინებს, არამედ შესაძლოა ხელიც კი შეუწყოს. შესაბამისად, სასამართლო მიიჩნევს, რომ არ არსებობს ლოგიკური კავშირი უცხოელისათვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების აკრძალვასა და აგრარული სტრუქტურის გაუმჯობესების საჯარო ინტერესს შორის, რაც ამ თვალსაზრისით, სადავო ნორმას მიზნის მიღწევის გამოუსადეგარ საშუალებად აქცევს“.
2. **სახელმწიფო ეკონომიკური უსაფრთხოებისა და სახელმწიფოს უშიშროებისთვის საფრთხეების არსებობა** – „სახელმწიფოს გააჩნია სუვერენიტეტი საკუთარ ტერიტორიაზე, რაც იმას ნიშნავს, რომ სამართლებრივ სივრცეს, მათ შორის საკუთრების უფლების შინაარსსა და ფარგლებს თავად განსაზღვრავს. ამავე დროს, კერძო საკუთრების არსებობა ვერ იქნება განხილული სახელმწიფოს სუვერენიტეტის რაიმე ფორმით დამცრობის შესაძლებლობად. ამის საპირისპიროდ, კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტი კანონმდებელს აკისრებს ვალდებულებას, აღიაროს და დაიცვას კერძო საკუთრება, ანუ რეალურად უზრუნველყოს კერძო საკუთრების არსებობა. პირის მიერ საკუთრების შეძენა, ისევე როგორც მისი ფლობა და განკარგვა, პიროვნების კერძო ავტონომიის გამოვლინებაა და სახელმწიფო სუვერენიტეტთან შემხებლობა საერთოდ არ აქვს.

იმისდა მიუხედავად, სახელმწიფოს ტერიტორიაზე არსებული მიწის რა ნაწილი იქნება კერძო საკუთრებაში და ვინ იქნებიან მისი მესაკუთრეები, კერძო საკუთრების

რეგულირება ყველა შემთხვევაში სახელმწიფოს ექსკლუზიურ კომპეტენციად რჩება და, შესაბამისად, იგი უფლებამოსილია, ნებისმიერ დროს, კონსტიტუციური წესრიგის ფარგლებში მოაქციოს ამა თუ იმ საკუთრების ობიექტის შინაარსი და ფარგლები. შესაძლებელია არსებობდეს კონკრეტული მიწის ნაკვეთი, რომელზე საკუთრების უფლებაც, წარმოადგენდეს სახელმწიფო უსაფრთხოების ნაწილს, თუმცა ზოგადად სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა ასეთად ვერ იქნება განხილული.

საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის გადაწყვეტილების შემდეგ, უცხოელებს შეუზღუდავად შეეძლოთ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების შესყიდვა. თუმცა, 2013 წლის 28 ივნისს საქართველოს პარლამენტმა „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილება შეიტანა, რომლის შედეგადაც, უცხოელს საქართველოს ტერიტორიაზე მიწის შესყიდვა 2014 წლის 31 დეკემბრამდე აკრძალა. ანუ, სასოფლო-სამეურნეო მიწის უცხოელის მიერ შესყიდვაზე ე.წ. მორატორიუმი გამოცხადდა, რაც ავსტრიის მოქალაქე მათიას ჰუტერმა საკონსტიტუციო სასამართლოში გაასაჩივრა.

მოსარჩელის არგუმენტით, გასაჩივრებული ნორმა მის საკუთრების უფლებას არღვევდა და დისკრიმინაციული იყო. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, ცვლილების მიღების ლეგიტიმური მიზანი ძალადაკარგული ნორმის (2012 წლის გადაწყვეტილებით) ანალოგიური იყო, რადგან ორივე მათგანი უცხოელს მიერ ყველა კატეგორიის სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე საკუთრების უფლების არსებობას კრძალავდა. ამასთან, სასამართლოს განმარტებით, არსებითი მნიშვნელობა არ ჰქონდა იმ ფაქტს, რომ შეზღუდვა მხოლოდ 2014 წლის 31 დეკემბრამდე მოქმედებდა, რადგან ნორმის არაკონსტიტუციურად გამოცხადება არა უფლებაში ზედმეტად მკაცრმა და ინტენსიურმა ჩარევამ გამოიწვია, არამედ იმ ფაქტმა, რომ შეზღუდვა საერთოდ არ იყო ლოგიკურ ბმაში პარლამენტის მიერ დასახელებულ ლეგიტიმურ მიზანთან. ზემოთ ჩამოთვლილი მიზეზების გამო, საკონსტიტუციო სასამართლომ პარლამენტის მიერ მიღებული ცვლილება უკვე ძალადაკარგულად გამოცხადებული ნორმის ანალოგიურად მიიჩნია, საქმე არსებითად განსახილველად არ მიიღო და განჩინებითვე გამოაცხადა იგი არაკონსტიტუციურად.

რაც შეეხება 16 ივნისს მიღებულ ცვლილებას რომელიც არსებითაც ზემოთაღნიშნული მორატორიუმის ანალოგიურია, სასოფლო-სამეურნეო მიწების უცხოელებზე გასხვისების უფლება, კონსტიტუციის ცვლილებების ამოქმედებამდე შეჩერდა, შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს მსჯელობიდან გამომდინარე, აღნიშნული მორატორიუმიც წინააღმდეგობაში მოდის კონსტიტუციასთან.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო ტერიტორიის გასხვისება, როგორც მოქმედი კონსტიტუციით (მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი), ასევე ცვლილებებითაც აკრძალულია, რაც სასოფლო-სამეურნეო მიწის გასხვისებასთან (მიწაზე საკუთრების უფლების ერთი პირიდან მეორეზე გადასვლას) არანაირ კავშირში არ არის. სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთის გასხვისება არ გულისხმობს სახელმწიფოს კონტროლიდან ამ მიწის ნაკვეთის გასვლას. მიუხედავად იმისა, თუ ვინ იქნება მიწის მესაკუთრე, ის კვლავ საქართველოს იურისდიქციის ქვეშ დარჩება და პატივსაღები მიზეზების არსებობის შემთხვევაში სახელმწიფოს კვლავ რჩება მისი გამოთხოვის შესაძლებლობა.

ოპოზიციისა და სამოქალაქო საზოგადოების მოსაზრებით ინიციატორთა მიერ დასახელებული მიზანი (ეროვნული სტრატეგიული ინტერესის დაცვა) ვერ გადაწონის იმ უარყოფით შედეგებს, რაც შეიძლება ცვლილებას მოჰყვეს, მით უფრო რომ ასეთი საფრთხეები რეალურად არ არსებობს, რაზეც საკონსტიტუციო სასამართლომ არაერთხელ გაამახვილა ყურადღება. განაცხადი, რომ აღნიშნული ცვლილება „ქართული მიწის დაცვის საშუალებას“ წარმოადგენს მხოლოდ მოსახლეობის ემოციებზე თამაშის საშუალებაა და რა თქმა უნდა ქართულ მიწას ვერ დაიცავს, რადგან ერთადერთი საფრთხე რაც შეიძლება ქართულ მიწას ემუქრებოდეს ეს ოკუპანტი ქვეყნის, რუსეთის ქმედებებია, რომლისთვისაც კონსტიტუციური აკრძალვა შემაკავებელი ფაქტორი არც აქამდე ყოფილა და არც მომავალში იქნება. თუკი აღნიშნული შეზღუდვა მართლაც ქართული საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილის მოთხოვნაა, ეს ისედაც გამოჩნდება, რადგან თითოეულ ინდივიდს თავად აქვს აბსოლუტური თავისუფლება გადაწყვიტოს თუ ვის გადასცეს საკუთარ მიწაზე საკუთრების უფლება.

ყოველივე ზემოთაღნიშნულიდან გამომდინარე ცხადია, რომ საზოგადოებისთვის საკითხის ისე წარმოჩენა თითქოს სასოფლო-სამეურნეო მიწების უცხოელთათვის მიყიდვით შესაძლოა საფრთხე დაემუქროს ქვეყნის ტერიტორიულ მთლიანობას და უსაფრთხოებას, არასწორი და საზოგადოების შეცდომაში შემყვანია.

კვლევა მოამზადა ფაქტ-მეტრის ანალიტიკოსმა თამარ ქეცბაიამ