

საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს
ბატონ ირაკლი კობახიძეს;

საქართველოს პარლამენტის პირველ მოადგილეს,
ქალბატონ თამარ ჩუგოშვილს;

აგრარულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარეს,
ბატონ ოთარ დანელიას;

ადამიანის უფლებების დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის თავმჯდომარეს,
ქალბატონ სოფო კილაძეს;

დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის თავმჯდომარეს,
ბატონ რომან კაკულიას;

იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარეს,
ბატონ ანრი ოხანაშვილს;

რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტის თავმჯდომარეს,
ბატონ ზაზა გაბუნias;

საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარეს,
ბატონ ირაკლი კოვზანაძეს

თანდართული დოკუმენტის სახით, გიგზავნით “საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივის” მიერ მომზადებულ შენიშვნებსა და წინადადებებს საქართველოს პარლამენტის აგრარულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარის, ბატონ ოთარ დანელიას მიერ ინიცირებულ „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პროექტსა და მასთან დაკავშირებულ სხვა კანონპროექტებზე.

პატივისცემით,

მარინე კაპანაძე

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების პროგრამის დირექტორი

05, აპრილი 2019

“საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივის” შენიშვნები და წინადადებები „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პროექტსა და მასთან დაკავშირებულ სხვა კანონპროექტებზე

შესავალი

საქართველოს პარლამენტის აგრარულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარემ, ბატონ ოთარ დანელიამ საქართველოს პარლამენტში დაარეგისტრირა ორგანული კანონის პროექტი (და მასთან დაკავშირებული სხვა კანონპროექტები), რომელიც სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებთან დაკავშირებულ საკითხებს არეგულირებს. კანონპროექტის ინიცირების საფუძველს წარმოადგენს საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-4 პუნქტი, რომლის თანახმად: „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, როგორც განსაკუთრებული მნიშვნელობის რესურსი, შეიძლება იყოს მხოლოდ სახელმწიფოს, თვითმმართველი ერთეულის, საქართველოს მოქალაქის ან საქართველოს მოქალაქეთა გაერთიანების საკუთრებაში. გამონაკლისი შემთხვევები შეიძლება დადგინდეს ორგანული კანონით, რომელიც მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის უმრავლესობით.“

ზემოაღნიშნული ფორმულირების თანახმად, კონსტიტუციის ახალი რედაქცია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლებას ანიჭებს პირთა განსაზღვრულ წრეს, ამასთანავე, იგი აძლევს პარლამენტს დისკრეციულ უფლებამოსილებას, გააფართოვოს ეს წრე და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების შექმნა დაუშვას სხვა პირებისთვისაც. უდავოა, რომ კონსტიტუციით დამყარებული ამ სამართლებრივი რეჟიმის გათვალისწინებით, საჭიროა ორგანული კანონის მიღება, რომელიც ზემოთჩამოთვლილ საკითხებს დაარეგულირებს. აღნიშნული განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, იმ მხრივ, რომ კონსტიტუცია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლებას ანიჭებს პირთა ვიწრო წრეს, რომელთა შორისაც არ არიან უცხო ქვეყნის მოქალაქეები და უცხოური იურიდიული პირები.

წარმოდგენილი კანონპროექტის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ამ კანონით დადგენილი შეზღუდვების გათვალისწინებით, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა შეიძლება იყოს:

- ა) უცხოელის საკუთრებაში, თუ მიიღო მემკვიდრეობით;
- ბ) საქართველოში რეგისტრირებული კერძო სამართლის იურიდიული პირის საკუთრებაში, რომლის დომინანტი პარტნიორი არის უცხოელი ან/და საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირი, საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით საინვესტიციო გეგმის საფუძველზე.

კანონპროექტის მე-5 მუხლი კი ადგენს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის უცხოელი მესაკუთრებისთვის შეზღუდვებს, კერძოდ მიწის გასხვისების ვალდებულებას გარკვეულ შემთხვევებში:

1. საქართველოში რეგისტრირებულმა კერძო სამართლის იურიდიულმა პირმა, რომლის დომინანტი პარტნიორი არის უცხოელი ან/და საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირი, საინვესტიციო გეგმით განსაზღვრული ვალდებულების

შეუსრულებლობის შემთხვევაში ერთი წლის ვადაში უნდა უზრუნველყოს მიწის ნაკვეთის გასხვისება.

2. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის მემკვიდრეობით მიღების შემთხვევაში, უცხოელი ვალდებულია უზრუნველყოს მისი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენება (მათ შორის, დასაშვებია მესამე პირის მეშვეობით). ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში მან 3 წლის ვადაში უნდა გაასხვისოს იგი. ეს ვალდებულება არ ვრცელდება საკარმიდამოს კატეგორიის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის მიმართ.

კანონპროექტის მე-10 მუხლი პირველი პუნქტი იგივე ვალდებულებას უწესებს უცხოელებს, რომელთაც მართლზომიერ მფლობელობაში არსებულ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის დარეგისტრირების უფლება „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით აქვთ მინიჭებული.

ზემოთაღნიშნული (ორგანული კანონის მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრული) მოთხოვნების შეუსრულებლობა კი თავის მხრივ გამოიწვევს ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 54² მუხლის საფუძველზე.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონპროექტი ეფუძნება საქართველოს კონსტიტუციის ახალ რედაქციასთან შესაბამისობაში მოყვანას, რაც თავისთავად მისასაღმებელია, იგი პრობლემურია რამდენიმე მიმართულებით, მათ შორის:

1. დარღვეულია კანონის წინაშე თანასწორობის დაცვის პრინციპი;
2. ორგანული კანონის პროექტით გათვალისწინებულ სუბიექტთა წრე საკმაოდ ვიწროა, რაც ეწინააღმდეგება მოქალაქეობის ინსტიტუტის ლოგიკას და ამავდროულად ხელს უშლის აგრარული მეურნეობის გაუმჯობესებას/ეკონომიკურ განვითარებას;
3. საქართველოს კონსტიტუცია უშვებს ორგანული კანონით მხოლოდ სუბიექტთა წრის და არა საკუთრების უფლებით სარგებლობის ფარგლების განსაზღვრის უფლებამოსილებას;
4. შემოთავაზებული რეგულაციები ბუნდოვანია და არ აკმაყოფილებს კანონის ხარისხის მოთხოვნებს;
5. შემოთავაზებული რეგულაციებით იზღუდება საქართველოს მოქალაქეთა საკუთრების უფლებაც, რაც ასევე საჭიროებს შესაბამის გამართლებას;
6. დარღვეულია სამართლის შიდა მორალობა.

1. კანონის წინაშე თანასწორობის დაცვის კონსტიტუციური პრინციპი

თანასწორობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლით აღიარებული ნორმა-პრინციპია, რომლის გარეშეც წარმოუდგენელია დემოკრატიული და პლურალისტული ღირებულებების რეალიზება. სახელმწიფო, საჯარო პოლიტიკის განხორციელებისას, ადამიანებს უნდა ეპყრობოდეს როგორც თანასწორ სუბიექტებს, ხოლო დიფერენცირების ნებისმიერი ფორმა საჭიროებს გამართლებას.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ თავის გადაწყვეტილებებში რამდენჯერმე გაამახვილა ყურადღება თანასწორობაზე, როგორც ფუნდამენტურ უფლებაზე. სასამართლო აღნიშნავს, რომ კანონის წინაშე თანასწორობა არ არის მხოლოდ უფლება, არამედ ეს არის იდეა, კონცეფცია, პრინციპი, რომელსაც ეფუძნება სამართლებრივი სახელმწიფო და დემოკრატიული ღირებულებები.¹ კანონის წინაშე თანასწორობის უზრუნველყოფის ხარისხი ობიექტური კრიტერიუმია ქვეყანაში დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების უპირატესობით შეზღუდული სამართლის უზენაესობის ხარისხის შეფასებისთვის, რადგანაც ეს პრინციპი წარმოადგენს დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს როგორც საფუძველს, ისე მიზანს.²

ასევე საგულისხმოა საკონსტიტუციოს სასამართლოს 2009 წლის 27 აგვისტოს გადაწყვეტილება, სადაც სასამართლოს მიერ დადგენილი სტანდარტის თანახმად სოციალური და ეკონომიკური პოლიტიკის განსაზღვრისას, მართალია, სახელმწიფო ფართო დისკრეციით სარგებლობს, თუმცა მისი რეალიზება დისკრიმინაციის გარეშე უნდა მოხდეს.³

მოცემულ შემთხვევაში, სადავო არ არის, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის თანახმად სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების წარმოშობის ფორმებისა და ფარგლების განსაზღვრის თვალსაზრისით, საქართველოს მოქალაქეები და მოქალაქეობის არმქონე პირები განსხვავებულ სამართლებრივ რეჟიმს არიან დაქვემდებარებულნი. ამასთანავე, მე-19 მუხლის მე-4 პუნქტი კანონმდებელს ანიჭებს ფართო დისკრეციას განსაზღვროს იმ პირთა წრე, რომელთაც შეეძლება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების შეძენა. მას შემდეგ რაც კანონმდებელი განახორციელებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას [ორგანული კანონით გაზრდის პირთა წრეს], საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირებიც მოექცევიან საკუთრების უფლებით დაცულ სფეროში და გახდებიან მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის სუბიექტები. ამ მომენტიდან, სახელმწიფოს, სწორედ თანასწორობის კონსტიტუციური პრინციპიდან გამომდინარე, აქვს ვალდებულება თანასწორად მოეპყრას საკუთრების უფლების მქონე ყველა სუბიექტს.

ა) კანონპროექტთა პაკეტით განსაზღვრული ვალდებულებები და პასუხისმგებლობები

კანონპროექტის მე-5 მუხლი ადგენს დიფერენცირებულ რეჟიმს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის უცხოელი და საქართველოს მოქალაქე მესაკუთრეებისთვის, კერძოდ: უცხოელი ფიზიკური პირი ვალდებულია უზრუნველყოს მიწის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენება, წინააღმდეგ შემთხვევაში მან სამი წლის ვადაში უნდა გაასხვისოს იგი. ხოლო საქართველოში რეგისტრირებულ კერძო სამართლის იურიდიულ პირს, რომლის დომინანტი პარტნიორი არის უცხოელი ან/და საზღვარგარეთ რეგისტრირებული პირი, აქვს ვალდებულება გაასხვისოს მიწის ნაკვეთი ერთი წლის ვადაში, თუ იგი არ შეასრულებს საინვესტიციო გეგმით განსაზღვრულ ვალდებულებას. ამგვარი ვალდებულებები წარმოეშობათ იმ უცხოელებსაც, რომლებსაც ამ ეტაპზე უკვე აქვთ

¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის N1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები: “ახალი მემარჯვენეები და საქართველოს კონსერვატიული პარტია” საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ II-1.

² იქვე.

³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 27 აგვისტოს N 1/2/434 გადაწყვეტილება საქმეზე “საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.”

მოპოვებული საკუთრების უფლება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე. ხოლო ამ ვალდებულებების შეუსრულებლობის შემთხვევაში მათთან მიმართებით გათვალისწინებულია პასუხისმგებლობის ზომები, განსხვავებით საქართველოს მოქალაქე მესაკუთრეებისგან (ორგანული კანონის პროექტის მე-10 მუხლი).

მიგვაჩნია, რომ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რაციონალური და მიზნობრივი გამოყენების, როგორც სამართლებრივი ურთიერთობის ფარგლებში, საქართველოს მოქალაქეები და მოქალაქეობის არმქონე პირები წარმოადგენენ არსებითად თანასწორ სუბიექტებს. ხოლო, თუკი კანონპროექტის მე-5 მუხლის პირველი და მეორე პუნქტების არსი მიწის რესურსის არამიზნობრივად გამოყენების პრევენციაში მდგომარეობს, ლოგიკურად დაუსაბუთებელია, რატომ უნდა გავრცელდეს ასეთი სახის რეგულირება მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირებზე. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არამიზნობრივად გამოყენების შესაძლებლობა რეალურია როგორც საქართველოს მოქალაქის, ასევე მოქალაქეობის არმქონე პირის შემთხვევაში, ხოლო ასეთ დროს მიწის სავალდებულო წესით გასხვისების მოთხოვნის დაწესება მხოლოდ და მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირითათვის არაგონივრულ დიფერენცირებას წარმოადგენს.

ჯერ კიდევ 2012 წელს, როდესაც საკონსტიტუციო სასამართლოში იხილებოდა საქმე „დანიის მოქალაქე ჰეიკე ქრონქვისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, საქართველოს პარლამენტის პოზიციას წარმოადგენდა სწორედ ის რომ უცხოელების მიმართ გათვალისწინებული აკრძალვები სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების შეძენასთან დაკავშირებით მიმართული იყო აგრარული მეურნეობის განვითარებისა და გაუმჯობესებისაკენ. საკონსტიტუციო სასამართლომ ვერც ამ და ვერც მომდევნო საქმეებში („ავსტრიის მოქალაქე მათიას ჰუტერი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, „საბერძნების მოქალაქეების პროკოპი სავვიდი და დიანა შამანიდი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“) ვერ დაინახა რაიმე ლოგიკური კავშირი დაწესებულ აკრძალვასა და ამ ლეგიტიმურ მიზანს შორის. მეტიც, აღნიშნა, რომ უცხოელებისათვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების მიცემას, შესაძლოა დამატებითი როლი ეთამაშა ამ ლეგიტიმური მიზნის მიღწევაში.

„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.“⁴- აღნიშნა საკონსტიტუციო სასამართლომ.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ამ შემთხვევაშიც მიწის რაციონალური გამოყენების სტიმულირება და აგრარული მეურნეობის განვითარება უდავოდ შეიძლება წარმოადგენდეს

⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის გადაწყვეტილება 3/1/512 საქმეზე დანიის მოქალაქე ჰეიკე ქრონქვისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ. II.3.65

სახელმწიფოს საჯარო ინტერესსა და ლეგიტიმურ მიზანს, თუმცა გაუგებარია, თუ როგორ მიაღწევს აღნიშნულ მიზანს სახელმწიფო ვალდებულებებისა და პასუხისმგებლობების მხოლოდ უცხო ქვეყნის მოქალაქეებსა თუ იურიდიულ პირებზე დაწესების გზით. ამრიგად, ამგვარი მიდგომა არის დისკრიმინაციული, რომელსაც არ აქვს რაციონალური ახსნაც კი და ამდენად ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლს.

ბ) შეზღუდვების რაციონალურობა და ლეგიტიმურობა არაა ახსნილი არც განმარტებით ბარათში

დაწესებული შეზღუდვების ლეგიტიმურობაზე პასუხს არ იძლევა კანონის განმარტებითი ბარათი. იგი მეტწილად მიუთითებს საერთაშორისო პრაქტიკაზე და სტანდარტებზე, თუმცა განვითარებულ მსჯელობასა და კანონპროექტით დადგენილ რეგულირებებს შორის ზოგიერთ შემთხვევაში არ არის ლოგიკური კავშირი.

მაგალითად, განმარტებით ბარათში მართებულად არის მოხსენიებული, რომ ევროკომისიის საორიენტაციო დოკუმენტში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა მიჩნეულია, როგორც სპეციალურ სამართლებრივ კონტროლს დაქვემდებარებული ობიექტი, რაც გამომდინარეობს მისი ამოწურვადი თუ ეკონომიკურად სტრატეგიული ხასიათიდან. საორიენტაციო დოკუმენტის თანახმად, წევრ ქვეყნებს აქვთ უფლება დააწესონ მკაფიოდ განსაზღვრული, მიზნებზე დაფუძნებული შეზღუდვები, რომლებიც უნდა მიემართებოდეს ფერმერული მეურნეობის სიცოცხლისუნარიანობის შენარჩუნებას, გადაჭარბებული ფასებით სპეკულაციის პრევენციას, მდგრადი და ეფექტური სოფლის მეურნეობის ხელშეწყობასა და განვითარებას. მიუხედავად ამისა, განმარტებით ბარათში არ არის დასაბუთებული თუ უცხოელთათვის საკუთრების უფლების საგამონაკლისო წესით მინიჭება რა ფორმით უზრუნველყოფს ზემოაღნიშნული მიზნების რეალიზებას ან საქართველოს მოქალაქეებისა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა მსგავსს სამართლებრივ ვითარებაში ჩაყენება როგორ უშლის ხელს დასახელებული ლეგიტიმური მიზნების განხორციელებას. რატომ არის შეუძლებელი ნეიტრალური რეგულირებებით, რომლებიც არ გამოჰყოფს სუბიექტთა წრეს, ფასებით სპეკულაციის პრევენცია, ფერმერული მეურნეობის სიცოცხლისუნარიანობის შენარჩუნება თუ სხვა დაცვის ღირსი საჯარო ინტერესის რეალიზება.

კონტექსტუალურად შეუსაბამოა განმარტებით ბარათში დასახელებული ევროსასამართლოს მიერ გადაწყვეტილებაში “მარქსი ბელგიის წინააღმდეგ” დადგენილი სტანდარტი. აღნიშნულის თანახმად კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის პირველი მუხლი დაცულ სფეროში აქცევს მხოლოდ არსებულ საკუთრებას და არ უზრუნველყოფს საკუთრების მიღების უფლებას. ევროსასამართლოს მიერ მსგავსი სტანდარტის დაწესება გამომდინარეობდა იმ საფრთხიდან, რომელიც უკავშირდება საკუთრების გაგებას თანამედროვე ადამიანის უფლებათა სამართალში. დღესდღეობით სახელმწიფოების უმეტესობას გააჩნია სოციალური დაცვისა და უზრუნველყოფის სისტემები, რომლის ფარგლებშიც სხვადასხვა რესურსის რეალიზების, მათ შორის მოქალაქეების ერთი ნაწილის დაბეგვრის ხარჯზე მიღებული შემოსავლის გადანაწილება ხდება. ყველა სიკეთე, რასაც მოქალაქე იღებს მსგავსი ტიპის გადანაწილებისგან, კვალიფიცირდება საკუთრებად, სწორედ ამის გამოა, რომ ევროსასამართლოს საკუთრების უფლების წარმოშობის დადასტურებას ამ ნაწილში უფრთხის და მას სახელმწიფოს დისკრეციის ფარგლებში ტოვებს. გამომდინარე აქედან, დაუსაბუთებელია აღნიშნული სტანდარტის გამოყენება იმის გასამყარებლად, რომ

კონკრეტულ აქტივზე, ამ შემთხვევაში მიწაზე საკუთრების უფლების წარმოშობა პირველი დამატებითი ოქმის პირველი მუხლით დაცული სფეროს მიღმაა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, პრობლემურად მიგვაჩნია კანონპროექტის მე-5 მუხლით, ისევე როგორც მე-10 მუხლით გათვალისწინებული რეგულაციები, რომელიც უცხოელ მესაკუთრებს ვალდებულებებისა და პასუხისმგებლობების დაკისრებით, ყოველგვარი გონივრული გამართლების გარეშე აყენებს უთანასწორო მდგომარეობაში საქართველოს მოქალაქე მესაკუთრებთან მიმართებით.

2. ორგანული კანონის პროექტით გათვალისწინებულ სუბიექტთა ვიწრო წრის პრობლემურობა

კანონპროექტის თანახმად, გარდა კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მეოთხე პუნქტით გათვალისწინებული პირებისა, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლება შეიძლება შეიძინონ:

1. უცხოელებმა, რომელთაც მიწა მიიღეს მემკვიდრეობით;
2. საქართველოში რეგისტრირებულმა კერძო სამართლის იურიდიულმა პირებმა, რომელთა დომინანტი პარტნიორი არის უცხოელი ან/და საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირი, საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით საინვესტიციო გეგმის საფუძველზე.

ამგვარად, კანონმდებელმა კონსტიტუციით მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების შედეგად, გამონაკლისის სახით სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების სუბიექტად განსაზღვრა მხოლოდ ზემოთხსენებული ორი სუბიექტი.

მიგვაჩნია, რომ კანონმდებლის მიერ სუბიექტთა წრის ასე ვიწროდ განსაზღვრას ერთის მხრივ, უარყოფითი ეფექტი ექნება ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე, ხოლო მეორეს მხრივ იგი წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და საერთაშორისო პრაქტიკასთან.

წარმოდგენილი კანონპროექტი უცხოელებს უკარგავს სტიმულსა და შესაძლებლობებს აწარმოონ ბიზნესი საქართველოში, რასაც უარყოფითი გავლენა ექნება ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე. კანონპროექტი ფაქტობრივად მეორეხარისხოვან ადამიანებად განიხილავს უცხოელებს, რადგანაც ერთის მხრივ, უცხოელთა სრულ უმრავლესობას უკრძალავს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების შეძენას, ხოლო მეორეს მხრივ, იმ უცხოელებს ვისაც ამგვარ უფლებას ანიჭებს, უდგენს ვალდებულებებსა და პასუხისმგებლობებს. ამგვარი დისკრიმინაციული მოპყრობის შედეგად კი უცხოელებს უქრებათ სურვილი განახორციელონ ეკონომიკური საქმიანობა საქართველოში.

ხაზგასასმელია ის ფაქტი, რომ ეკონომიკაზე კანონპროექტის უარყოფითი გავლენის შესახებ ცნობილია თავად მისი ინიციატორისთვისაც. ერთ-ერთ ინტერვიუში კანონპროექტის ინიციატორმა ოთარ დანელიამ ისაუბრა მორატორიუმის შედეგებსა და მის გავლენაზე

სოფლის მეურნეობის სექტორზე: „დაახლოებით, 1 500 ტრანზაქცია ვერ შესრულდა, რამაც დაახლოებით, 200 000 000-ით ნაკლებით შეიტანა სოფლის მეურნეობაში.“⁵

მიგვაჩნია, რომ დარეგისტრირებულ კანონპროექტს ფაქტობრივად იგივე ეფექტი ექნება, რაც ჰქონდა სახელმწიფოს მიერ გამოცხადებულ მორატორიუმს. მიუხედავად იმისა, რომ განსხვავებით მორატორიუმისა (რომელიც უცხოელების მიერ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების მოპოვების სრულ შეზღუდვას ითვალისწინებდა), კანონპროექტით დაშვებულია რიგ შემთხვევაში უცხოელების მიერ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების მოპოვება, კანონპროექტით გათვალისწინებული დისკრიმინაციული რეგულაციები (რომელიც მთელ რიგ ვალდებულებებსა და პასუხისმგებლობებს წარმოშობს უცხოელებისათვის), ისევე როგორც მთლიანი ქსენოფობიური ფონი, რომელიც სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების უცხოელებზე გასხვისებასთან მიმართებით არსებობს საზოგადოებაში, სტიმულს უკარგავს ნებისმიერ უცხოელს, ინვესტიცია ჩადოს საქართველოში. საგულისხმოა ის ფაქტიც, რომ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შეძენა მხოლოდ უცხოურ იურიდიულ პირებს შეუძლიათ და არა ფიზიკურ პირებს (გარდა მემკვიდრეობით მიღებისა), რაც ასევე ქმნის დამატებითი ბარიერს იმ უცხოელი ფიზიკური პირებისათვის, რომლებსაც სურთ საქართველოში მიწის შეძენა.

გარდა უარყოფითი ეკონომიკური ეფექტისა, წარმოდგენილი კანონპროექტი ეწინააღმდეგება კონსტიტუციურ პრინციპებსა და საერთაშორისო მიდგომებს. საქმეში ჰეიკე ქრონქვისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ⁶ სასამართლომ ხაზი გაუსვა უცხოელთა მნიშვნელობაზე ქვეყნისთვის და აღნიშნა: „საქართველოში მცხოვრები უცხოელები მჭიდროდ არიან დაკავშირებულები სახელმწიფოსთან, ისინი წარმოადგენენ ქართული საზოგადოების წევრებს და საქართველოს მოქალაქეების მსგავსად მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ქვეყნის ყოფა-ცხოვრებაში, მის წინსვლასა და განვითარებაში. უცხოელები, რომლებიც საქართველოში ცხოვრობენ, ინტენსიურად ექცევიან საქართველოს სამართლებრივი რეგულირების სფეროში და ნორმატიული წესრიგის ფორმირება, როგორც წესი, საქართველოს მოქალაქის თანაბრად ახდენს გავლენას მათ საქმიანობაზე, არსებობასა და განვითარებაზე. დემოკრატიული საზოგადოების არსებობა მოითხოვს მისი თითოეული წევრის უფლების პატივისცემას. საზოგადოების წევრებისათვის განვითარების თანაბარი შესაძლებლობების შექმნას.“

ამის საპირისპიროდ, კანონპროექტით ადგენს უთანასწორო რეჟიმს და მხოლოდ ორ შემთხვევაში ანიჭებს უცხოელებს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების შეძენის შესაძლებლობას. კანონპროექტის განხილვის ეტაპზე, ინიციატორის მიერ არაერთხელ იქნა გაჟღერდა, რომ ასეთი ვიწრო წრისთვის გამონაკლისის დაშვება განპირობებული იყო საქართველოს მოქალაქეების უპირატესი მდგომარეობით. თუმცა

⁵ იხ. სტატია, ტაბულა, დანელია: სულით ხორცამდე ქართველები მიწის მემკვიდრეობით მიღებას შეძლებენ, <http://www.tabula.ge/ge/story/145714-danelia-sulit-xorcamde-qartvelebi-mitsis-memkvidreobit-mighebas-shedzleben> [23.03.2019].

⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის გადაწყვეტილება 3/1/512 საქმეზე დანიის მოქალაქე ჰეიკე ქრონქვისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

ხაზგასასმელია, რომ აღნიშნული დოქტრინა უარყოფილია თანამედროვე დემოკრატიულ საზოგადოებებში.

მნიშვნელოვნად მივიჩნევთ, განვიხილოთ ამერიკის უზენაესი სასამართლოს 1971 წლის პრეცედენტული საქმე გრეჰემი სოციალური დაცვის საზოგადოებრივი დეპარტამენტის წინააღმდეგ.⁷ აღნიშნულ საქმეში გასაჩივრებული იყო ნორმა, რომელიც უცხოელებს უზღუდავდა სოციალური დახმარების მიღების შესაძლებლობას. სასამართლომ დააკმაყოფილა მხარის მოთხოვნა და აღნიშნა: „შეერთებული შტატების კონსტიტუციის მე-14 შესწორების შესაბამისად, სახელმწიფოს არა აქვს უფლება წაართვას ადამიანს სიცოცხლე, თავისუფლება და საკუთრება ჯეროვანი პროცესის გარეშე, სახელმწიფოს ასევე არა აქვს უფლება თავისი იურისდიქციის ფარგლებში უარი უთხრას ნებისმიერ პირს კანონით თანაბარ დაცვაზე. აშშ-ს უზენაესი სასამართლოს თქმით, დიდი ხნის წინ დადგინდა და სადავოც არ არის ის გარემოება, რომ ტერმინი „პირი“ ამ კონტექსტში მოიცავს ქვეყანაში კანონიერად მცხოვრებ უცხოელსაც, ისევე როგორც მოქალაქეს. ეს ნორმა როგორც უცხოელს, ისე მოქალაქეს აძლევს იმის უფლებას, რომ მიიღოს თანაბარი მოპყრობა მისი საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით სახელმწიფო ორგანოსაგან. სადავო კანონები ერთმანეთისაგან მიჯნავენ დახმარების საჭიროების მქონე ადამიანების ორ ჯგუფს, რომლებიც არაფრით განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან.“ სასამართლომ მიიჩნია, რომ საქმეში სახელმწიფოს მიერ დიფერენცირებული მოპყრობის გამართლება არ იყო დამაჯერებელი. აღნიშნულის თანახმად სახელმწიფოს მიზანი იყო ისეთი შეზღუდული რესურსის, როგორცაა სოციალური შეღავათი, განაწილებისას საკუთარი მოქალაქეები უპირატეს მდგომარეობაში ჩაყენება უცხოელებთან შედარებით.

აღსანიშნავია აგრეთვე, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 1996 წლის 16 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე გაიგუსუზი ავსტრიის წინააღმდეგ.⁸ აღნიშნულ საქმეში სადავო ნორმა ადგენდა დისკრიმინაციულ მოპყრობას სოციალური შეღავათით სარგებლობისას მოქალაქესა და უცხოელს შორის. სახელმწიფოს განმარტებით სადავო საკანონმდებლო ნორმები არ იყო დისკრიმინაციული და იგი ეფუძნებოდა იმ მოსაზრებას, რომ სახელმწიფოს აქვს სპეციალური პასუხისმგებლობა თავისი მოქალაქეების მიმართ. სასამართლომ არ გაიზიარა აღნიშნული არგუმენტი და დაადგინა, რომ თანასწორობის პრინციპის თანახმად სახელმწიფო ვალდებული იყო სოციალური დახმარების გაცემისას თანასწორად მოპყრობოდა თავის მოქალაქეებსა და უცხოელებს.

ამგვარად, საერთაშორისო პრაქტიკით უარყოფილია საკუთარი მოქალაქისთვის უპირატესობის მინიჭების მიზნით დისკრიმინაციული მოპყრობის გამართლება. აღნიშნულ მოპყრობას მხოლოდ უარყოფითი ეფექტი შეიძლება ჰქონდეს ქვეყნის დემოკრატიულ და ეკონომიკურ განვითარებაზე.

გარდა ამისა, მსგავსი რეგულირება არსებითად ეწინააღმდეგება მოქალაქეობის ინსტიტუტის არსს. კონსტიტუციონალისტის როჯერ სმიტის თანახმად: „ერთ-ერთი ყველაზე ძველი,

⁷ *Graham v. Department of Pub. Welfare*, ამერიკის უზენაესი სასამართლოს 1971 წლის გადაწყვეტილება, იხ. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/403/365/> [23.03.2019].

⁸ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 1996 წლის 16 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე *GAYGUSUZ v. AUSTRIA*, იხ. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58060> [23.03.2019].

საბაზისო და ცხადი განმარტება მოქალაქეობის ინსტიტუტისა, არის გარკვეული სახის წევრობა პოლიტიკურ საზოგადოებაში.⁹

მოქალაქეობის ცნება ყოველთვის ასოცირდებოდა სახელმწიფოსთან პოლიტიკური მიმკუთვნებლობის საკითხთან, რომელიც წარმოადგენდა პოლიტიკური უფლებებისა და მოვალეობების წარმოშობის წყაროს. გამომდინარე აქედან, საჯარო პოლიტიკის განხორციელებისას გარკვეული სამართლებრივი რეჟიმით მოსარგებლე სუბიექტთა წრის მოქალაქეობის ნიშნით შემოფარგვლისას სახეზე უნდა იყოს პირდაპირი კავშირი პოლიტიკურ ურთიერთობებთან. სწორედ ამ ლოგიკიდან მომდინარეობს ის, რომ უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს შეზღუდული აქვთ სხვა სახელმწიფოში ისეთი პოლიტიკური უფლებები, როგორცაა არჩევნებში მონაწილეობის უფლება, სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლება და სხვა. ამის საპირისპიროდ, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა წარმოადგენს სამოქალაქო ბრუნვის ობიექტს, რასაც პირდაპირი კავშირი არ აქვს სახელმწიფოს მიერ სუვერენული უფლებამოსილებების განხორციელებასთან თუ პოლიტიკურ მიმკუთვნებლობასთან. შესაბამისად მიუხედავად კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში გაჩენილი ჩანაწერისა (მე-19 მუხლის მე-4 პუნქტის სახით) მნიშვნელოვანია გათვალისწინებული იქნეს ზემოთგანხილული ლოგიკა და საკუთრების უფლების არაპოლიტიკური შინაარსი. თავისმხრივ საკუთრების უფლების რეგულირებისას მოქალაქეობის ნიშნის გამოკვეთა, თავად მოქალაქეობის ინსტიტუტის ლოგიკასთან მოდის წინააღმდეგობაში.

უნდა აღინიშნოს, რომ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა ნამდვილად ამოწურვად რესურსს წარმოადგენს, თუმცა დაუდგენელია თუ რატომ უნდა ჰქონდეთ აღნიშნულ რესურსზე წვდომა მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეებს. ხაზგასასმელია, რომ მიწის შემენით უცხოელები ისეთივე მესაკუთრეები გახდებიან, როგორც საქართველოს მოქალაქეები. შესაბამისად, მიწაზე სუვერენული უფლების დაკარგვის შიში, რაც არსებობს საქართველოს მოქალაქეების ნაწილში, სრულიად უსაფუძვლო და ირაციონალურია. ერთადერთი შედეგი, რაც კანონპროექტით უცხოელებისთვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების შეზღუდვამ შეიძლება მოიტანოს, არის უცხოელების დისტანცირება ქართული საზოგადოებისადმი, რაც აზარალებს დემოკრატიულ პროცესებს და ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას.

ამგვარად, მიგვაჩნია რომ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების მქონე პირთა წრე უნდა გაიზარდოს, რადგანაც კანონმდებლის მიერ გამონაკლისების ამგვარი ვიწრო წრის განსაზღვრა არის არაგონივრული, წინააღმდეგობრივი თანამედროვე დემოკრატიულ პრინციპებთან და ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისათვის დამაზარალბელი.

3. საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლით დადგენილი სამართლებრივი რეჟიმი

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლებით მოსარგებლე სუბიექტთა წრის განსაზღვრასა და თავისთავად ამ უფლების ფარგლების დადგენას შორის

⁹ (4) Rogers Smith, 'Citizenship: Political' in Neil J. Smelser and Paul B. Baltes (eds), International Encyclopedia of the Social & Behavioral Studies (2001), 1857.

არსებობს არსებითი სხვაობა. საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-4 პუნქტი კანონმდებლის დისკრეციაში ტოვებს საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირებზე სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების წარმოშობის საკითხს, თუმცა მას შემდეგ, რაც უცხო ქვეყნის მოქალაქე საკუთრებაში მიიღებს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწას, ხელისუფლების მიერ მიწის ფლობასთან, სარგებლობასა, განკარგვასთან დაწესებული შეზღუდვები საჭიროებს თანაზომიერების კონსტიტუციურსამართლებრივი პრინციპით გამართლებას. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტების თანახმად :

“2. საჯარო ინტერესებისათვის დასაშვებია ამ უფლების შეზღუდვა კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით.

3. 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.”

ორგანული კანონის პროექტის მე-5 მუხლი უცხოელ ფიზიკურ პირს აკისრებს ვალდებულებას უზრუნველყოს მიწის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენება, წინააღმდეგ შემთხვევაში მან სამი წლის ვადაში უნდა გაასხვისოს იგი. ხოლო საქართველოში რეგისტრირებულ კერძო სამართლის იურიდიულ პირს, რომლის დომინანტი პარტნიორი არის უცხოელი ან/და საზღვარგარეთ რეგისტრირებული პირი, აქვს ვალდებულება გაასხვისოს მიწის ნაკვეთი ერთი წლის ვადაში, თუ იგი არ შეასრულებს საინვესტიციო გეგმით განსაზღვრულ ვალდებულებას. ამავდროულად უცხოელის მიერ მიწის გაუსხვისებლობის შემთხვევაში, მიწა გადადის სახელმწიფოს საკუთრებაში, რაც უტოლდება საკუთრების ჩამორთმევას, რაც საჭიროებს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტით დადგენილი საფუძვლების არსებობას ამგვარი მოქმედების გამართლებისათვის.

ამდენად, ზემოაღნიშნული მოწესრიგება წარმოადგენს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ფლობასთან, სარგებლობასა და განკარგვასთან დაკავშირებულ რეგულირებას, შესაბამისად, სახეზეა კონსტიტუციის მე-19 მუხლით დაცულ საკუთრების უფლებაში ჩარევა, რაც სახელმწიფოს მხრიდან გამართლებას საჭიროებს საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტის საფუძველზე. ამგვარი გამართლების საკმარისი საფუძვლები კი განმარტებითი ბარათიდან და კანონპროექტის სისტემური ანალიზიდან არ იკვეთება.

4. ორგანული კანონით დადგენილი რეგულაციების და ტერმინების ბუნდოვანება; კანონის ხარისხის მოთხოვნების დარღვევა და მათი შესაბამისობა საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტთან

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილი პრაქტიკით კანონით გათვალისწინებული ნებისმიერი შეზღუდვა შესაბამისი უნდა იყოს კანონის უზენაესობის პრინციპთან, რაც გულისხმობს მათ შორის იმას, რომ იგი უნდა იყოს ნათელი და განჭვრეტადი, რათა თავიდან იქნას აცილებული ხელისუფლების ნებისმიერი თვითნებობა. სასამართლოს არაერთ გადაწყვეტილებაში გასუვამს ხაზი კანონის ხარისხის მნიშვნელობაზე. ამ მხრივ, პრეცედენტული გადაწყვეტილებაა „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

სადაც სასამართლომ აღნიშნა, რომ უფლებაში ჩარევის წესი არაორაზროვანი, ნათელი და განჭრეტადი უნდა იყოს, ანუ პირებს კანონი უნდა უქმნიდეს ძალიან მკაფიო და თვალნათელ წარმოდგენს, როდის და როგორ შეიძლება აღმოჩნდეს მათი უფლება შეზღუდვის რისკის ქვეშ.¹⁰

ამგვარად, კანონპროექტის მომზადების ეტაპზე აუცილებელია საკანონმდებლო ორგანომ შეამოწმოს მისი ხარისხი და დარწმუნდეს, რომ მასში გამოყენებული ტერმინები და რეგულაციები არ არის ბუნდოვანი, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ნორმები ვალდებულებებსა და პასუხისმგებლობებს აწესებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში შეიძლება მისი კონსტიტუციურობის საკითხი ეჭვქვეშ დადგეს.

მიგვაჩნია, რომ წარმოდგენილ საკანონმდებლო პაკეტში მოცემული რიგი ტერმინები და წინადადებები, შესაბამისად დაწესებული რეგულაციები ვერ აკმაყოფილებს კანონის განჭვრეტადობის მოთხოვნას, რის გამოც წინააღმდეგობაში მოდის ზემოთგანხილულ კონსტიტუციურ პრინციპთან.

4.1 ორგანული კანონის პროექტის მე-5 მუხლის მეორე პუნქტში გამოყენებული სიტყვათაშეთანხმებების „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენება“ „ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში მან 3 წლის ვადაში უნდა გაასხვისოს იგი და სუბიექტთა წრის ბუნდოვანება

პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ კანონპროექტის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი წარმოადგენს ვალდებულების დამწესებელ ნორმას, რომლის შეუსრულებლობასაც მოჰყვება სანქცია. აღნიშნული ნორმის თანახმად, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მემკვიდრეობით მიღების შემთხვევაში უცხოელი ვალდებულია უზრუნველყოს მისი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენება. ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში მან სამი წლის ვადაში უნდა გაასხვისოს იგი, ხოლო გაუსხვისებლობის შემთხვევაში მიწი ნაკვეთი გადადის სახელმწიფოს საკუთრებაში (ამავე მუხლის მე-3 პუნქტი) ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში მიწის სახელმწიფო საკუთრებაში გადასვლა წარმოადგენს ჩარევის იმგვარ ფორმას, რომელიც უტოლდება პირისთვის პასუხისმგებლობის დაწესებას, შესაბამისად კანონის ხარისხის მოთხოვნები ასეთ შემთხვევაში კიდევ უფრო მაღალია.

4.1.1. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის „გამოყენება“ „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით“

ტერმინების ბუნდოვანება

ორგანული კანონის პროექტში მითითებულია მხოლოდ ის, რომ უცხოელმა მიწა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით უნდა გამოიყენოს, თუმცა მასში არაფერია ნათქვამი თუ რა იგულისხმება მიწის „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენებაში“ (ა). ამასთან გაურკვეველია მიწის მინიმუმ რა ნაწილის „გამოყენება“ ჩაითვლება ვალდებულების შესრულებად და დროის რა მონაკვეთში ან რა სიხშირითაა აუცილებელი მიწის „გამოყენება“, რათა ვალდებულება შესრულებულად ჩაითვალოს (ბ).

¹⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის #1/3/407 გადაწყვეტილება, II.3.13;

ა) აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მოქმედ კანონმდებლობაში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა რამდენიმე დოკუმენტში არის განმარტებული, მათ შორის ყველაზე დეტალური განმარტება წარმოდგენილი იყო საქართველოს კანონში „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ.“ აღნიშნულის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა არის საჯარო რეესტრში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთად რეგისტრირებული მიწა, რომელიც გამოიყენება (ან/და რომლის გამოყენებაც შესაძლებელია) მემცენარეობისა და მეცხოველეობის პროდუქციის წარმოებისათვის, მასზე არსებული საცხოვრებელი, სამეურნეო და დამხმარე ნაგებობებით ან მათ გარეშე. ამგავრად, კანონის მიზნებისთვის მიწის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენება გულისხმობდა მის გამოყენებას მემცენარეობისა და მეცხოველეობის პროდუქციის წარმოებისთვის. თუმცა გასათვალისწინებელია რომ, აღნიშნული კანონი ძალადაკარგულად გამოცხადდება საქართველოს კანონის “მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრის და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ“ მიღების შემდეგ. აღნიშნულ კანონპროექტში ახლებურად არის განმარტებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა. კერძოდ, მე-3 მუხლის “ა” ქვეპუნქტის თანახმად სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა არის სამოვრის, სათიბის, სახნავის ან საკარმიდამოს კატეგორიის მიწა, რომელიც გამოიყენება (ან რომლის გამოყენებაც არის შესაძლებელი) სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით, მასზე არსებული შენობა-ნაგებობით ან მათ გარეშე; ანალოგიურ დეფინიციას ითვალისწინებს ორგანული კანონის პროექტის “სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ” მე-3 მუხლის “ა” პუნქტი. ხაზგასასმელია, რომ წინა რედაქციიდან განსხვავებით ახალი კანონპროექტები არ განმარტავს თუ რა იგულისმება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გამოყენებაში. ამგვარად, ეს საკითხი კანონმდებლის მიერ ბუნდოვნად არის დატოვებული. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე ჩვენთვის გაურკვეველია თუ რა მიიჩნევა მიწის “სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენება”,

ბ) ამასთანავე, გაურკვეველია ისიც, თუ რა მასშტაბით უნდა გამოიყენოს უცხოელმა მიწა, რათა არ დადგეს მისი პასუხისმგებლობის საკითხი. მაგალითად, განვიხილოთ ორი შემთხვევა: უცხოელმა მემკვიდრეობით მიიღო სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ორი ჰექტარი. მან გადაწყვიტა მხოლოდ ერთ ჰექტარზე მოეყვანა მოსავალი, ხოლო მეორე ჰექტარი არ დაუმუშავებია (1); უცხოელმა მემკვიდრეობით მიიღო სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, მან საქონელი სამოვარზე აღნიშნული მიწის ნაკვეთზე წელიწადში მხოლოდ ოთხჯერ გაიყვანა (2), უცხოელმა მემკვიდრეობით მიიღო სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, რომელიც დანიშნულების მიხედვით რეგისტრირებულია როგორც სამოვარი, თუმცა უცხოელი აღნიშნულ მიწას სათიბად იყენებს (3). ჩაითვლება თუ არა უცხოელის მიერ მიწის ამგვარი დამუშავება ვალდებულების შესრულებად კანონპროექტის მე-5 მუხლის მეორე პუნქტის მიზნებისთვის ბუნდოვანია.

მიგვაჩნია, რომ სიტყვათაშეთანხმების „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების გამოყენების“ განუჭვრეტადობის გამო, ერთი მხრივ, უცხოელს არ ექმნება ზუსტი და მკაფიო წარმოდგენა ვალდებულების შინაარსისა და მასშტაბების შესახებ, ხოლო მეორე მხრივ, აჩენს უფლებამოსილების თვითნებურად გამოყენების რისკებს.

პროცედურათა ბუნდოვანება

მიგვაჩნია, რომ ამ ნაწილში პრობლემურია იმ მექანიზმების ბუნდოვანებაც, რის საფუძველზეც სახელმწიფომ უნდა განახორციელოს უცხოელ მესაკუთრეთა კონტროლი და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში მიწის გასხვისება. საქართველოს კანონი “მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრის და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ” მე-4 მუხლის თანახმად კანონის ამოქმედების შემდეგ უნდა შეიქმნას მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტო. კანონპროექტის მე-11 მუხლის მე-5 პუნქტი შესაბამისი მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილ ორგანოებს განუსაზღვრავს მხოლოდ იმ ვალდებულებას, რომ მათ მიაწოდონ სააგენტოს ინფორმაცია უცხოელის მიერ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გამოუყენებლობის შემთხვევაში. რის შემდეგაც სააგენტო იღებს გადაწყვეტილებას და ათავსებს მას სააგენტოს ვებ-გვერდზე. აღნიშნული ჩანაწერი არ არის საკმარისი იმის გასაგებად თუ რა წესითა და ინტენსივობით კონტროლდება უცხოელ მესაკუთრეთა მიერ მიწის დამუშავების საკითხი, აგრეთვე არ არის გაწერილი ვადები, წარმოების სახე და სხვ. სავარაუდოა, რომ ორგანული კანონის პროექტში განსაზღვრული პროცედურის ბუნდოვანების მიზეზი, მომავალში მისი ცალკე, კანონქვემდებარე აქტით დარეგულირებაა. თუმცა ასეთ შემთხვევაში, პრობლემად დარჩება აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის ამგვარი ფართო დისკრეციის მინიჭება, რაც ზრდის თვითნებობის რისკებს.

4.1.2 მიწის გასხვისების ვალდებულება სამი წლის ვადაში

კანონის ხარისხის მოთხოვნებს არ აკმაყოფილებს კანონპროექტის მე-5 მუხლის მეორე პუნქტიც. კერძოდ, ჩანაწერის თანახმად ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში მან (უცხოელმა) 3 წლის ვადაში უნდა გაასხვისოს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა.

სიტყვასიტყვითი განმარტების თანახმად უცხოელს მიწის გასხვისებისთვის (იმისთვის რათა იპოვოს კონტრაქტენტი ან სხვა ფორმით გადასცეს საკუთრება მიწაზე მეორე პირს) განსაზღვრული აქვს სამი წელი მიწის დამუშავების ვალდებულების შეუსრულებლობის მომენტიდან. სხვა საკითხებთან ერთად ამ ნაწილში ჩნდება კითხვა იმასთან დაკავშირებით გათავისუფლება თუ არა პირი მიწის გასხვისების ვალდებულებისგან თუ იგი ამ სამწლიანი ვადის განმავლობაში დაიწყებს მიწის დამუშავებას. ამასთანავე, თუ პირი გათავისუფლება ამ ვალდებულებისგან, რა ინტენსივობით უნდა დაამუშავოს მიწა, რათა ჩაითვალოს ვალდებულება შესრულებულად.

როგორც ზედა შემთხვევაში (მისი დანიშნულებისამებრ გამოყენებასთან დაკავშირებით) ამ ნაწილშიც პრობლემურია იმ მექანიზმების ბუნდოვანებაც, რის საფუძველზეც სახელმწიფომ უნდა განახორციელოს უცხოელ მესაკუთრეთა კონტროლი და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში მიწის გასხვისება.

განსაკუთრებით პრობლემურია “მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრის და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ” საქართველოს კანონპროექტის მე-11 მუხლის მე-6 პუნქტის ჩანაწერი, რომლის თანახმადაც „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული ვადა აითვლება მიწის გამოყენების შესახებ მოთხოვნის შეუსრულებლობის შესაბამისი კალენდარული წლის პირველი იანვრიდან. გაურკვეველია, თუ რა პროცედურა უსწრებს წინ სამწლიანი ვადის ათვლას და

კონკრეტულად როდის იწყება ამ ვადის დენა. “მიწის გამოყენების შესახებ მოთხოვნის შეუსრულებლობა” არის ზოგადი ჩანაწერი, საიდანაც ნათლად არ იკითხება თუ ვინ წარადგენს უცხოელისადმი მიწის დამუშავების ვალდებულების შესრულების მოთხოვნას - თვითმმართველობა თუ სააგენტო. ამასთანავე, აღნიშნული მოთხოვნის წარდგენის შემდეგ განესაზღვრება თუ არა უცხოელს ვალდებულების შესრულებისთვის ვადა და არსებობს თუ არა გაფრთხილების ვალდებულება. აღსანიშნავია, რომ ჩანაწერი ვადის ათვლის დაწყების შესახებ (სიტყვები “შესაბამისი კალენდარული წლის”) ორგვარი ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა, კერძოდ თუ პირს 2019 წლის პირველ სექტემბერს აცნობეს მიწის დამუშავების მოთხოვნის შეუსრულებლობის შესახებ, ვადა აითვლება 2020 წლის პირველი იანვრიდან თუ 2019 წლის პირველი იანვრიდან.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე ცალსახაა, რომ კანონპროექტი დეტალურად არ აღწერს გასხვისების პროცედურას, კერძოდ არ არის განსაზღვრული თუ რა წესითა და ინტენსივობით კონტროლდება უცხოელ მესაკუთრეთა მიერ მიწის დამუშავების საკითხი, აგრეთვე არ არის გაწერილი ვადები, წარმოების სახე და სხვ.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, სავარაუდოა, რომ ორგანული კანონის პროექტში განსაზღვრული პროცედურის ბუნდოვანების მიზეზი, მომავალში მისი ცალკე, კანონქვემდებარე აქტით დარეგულირებაა. თუმცა ასეთ შემთხვევაში, პრობლემად დარჩება აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის ამგვარი ფართო დისკრეციის მინიჭება, რაც ზრდის თვითნებობის რისკებს.

გ) სუბიექტთა წრე სიტყვა “უცხოელში”

კანონპროექტის მე-5 მუხლის მეორე ქვეპუნქტის კიდევ ერთი ხარვეზი მუხლის სუბიექტთა წრეს უკავშირდება. მთლიანი კანონპროექტის ანალიზის შედეგად შეგვიძლია მივიდეთ დასკვნამდე რომ ზემოაღნიშნული ნორმა ვრცელდება ყველა უცხოელზე, გამონაკლისების გარეშე, რომელთაც მემკვიდრეობით მიიღეს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა. ამგვარი ზოგადი ჩანაწერით კანონმდებელი არ ითვალისწინებს იმ უცხოელთა ინტერესებს, რომელთაც გონივრული მიზეზის გამო არ შეუძლიათ მიწის დამუშავება განსაზღვრულ პერიოდში. მაგალითად, სავარაუდოა, რომ კანონპროექტის მე-5 მუხლის მეორე პუნქტი ვრცელდება არასრულწლოვან უცხოელებზეც, რომელთაც მემკვიდრეობით მიიღეს ქონება და არიან სახელმწიფო მზრუნველობის ქვეშ. აგრეთვე, კანონპროექტი არ ითვალისწინებს მხარდამჭერის მიმღები უცხოელი მესაკუთრეების ინტერესებს, რომელთაც აგრეთვე არ შეუძლიათ მიწის დამუშავება და აგრეთვე არიან სახელმწიფოს მფარველობის ქვეშ. არ არის გათვალისწინებული მიწის დამუშავების მართლზომიერად აკრძალვის შემთხვევებიც, მაგალითად სასამართლოს მიერ მიწის დაყადაღებისა ან მისი დამუშავების აკრძალვის სხვა შემთხვევები. ამის საპირისპიროდ კანონპროექტის მე-5 მუხლი ბლანკეტურად ვრცელდება ყველა უცხოელზე და ადგენს მათ პასუხისმგებლობას მაშინაც კი, როდესაც უცხოელი ობიექტურად მოკლებულია ვალდებულების შესრულების შესაძლებლობას.

მნიშვნელოვანია ვალდებულებებისა და პასუხისმგებლობის დამწესებელი ნორმების შემოღებისას კანონმდებელი ითვალისწინებდეს კონკრეტული ჯგუფების განსაკუთრებულ საჭიროებებს და ადგენდეს გამონაკლის შემთხვევებს.

4.2. კანონპროექტის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის “ზ” ქვეპუნქტის განსაზღვრულობა

კანონპროექტის მე-4 მუხლი ადგენს იმ პირთა სიას, რომელთაც აქვთ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების შეძენის უფლება. აღნიშნულის პირველი პუნქტის “ბ” ქვეპუნქტის თანახმად სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა შეიძლება იყოს “საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ შემთხვევაში, საქართველოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საკუთრებაში.” აღნიშნული ჩანაწერის განმარტება აუცილებელია იმ რელიგიური ორგანიზაციების კონტექსტში, რომლებიც რეგისტრირებული არიან საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებად

მოგეხსენებათ, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 1509-ე პრიმა მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად რელიგიური ორგანიზაციები შეიძლება დარეგისტრირდნენ როგორც საჯარო სამართლის იურიდიული პირები. ამავე მუხლის მეორე ნაწილის თანახმად კი რელიგიურ ორგანიზაციებს საშუალება აქვთ დარეგისტრირდნენ არასამეწარემო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებად. აქვე მითითებულია, რომ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად რეგისტრირებულ რელიგიურ გაერთიანებაზე არ ვრცელდება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონი. ამასთან, ასეთი რელიგიური გაერთიანებების რეგისტრაციის მიმართ მოქმედებს არასამეწარემო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეგისტრაციისთვის დადგენილი წესი და მათი უფლებამოსილება განისაზღვრება სამოქალაქო კოდექსის პირველი კარის მეორე თავით.

აღნიშნულის გათვალისწინებით გაურკვევლობას იწვევს ის, თუ რა სამართლებრივი რეჟიმი და რეგულაციები გავრცელდება სსიპ-ებად რეგისტრირებული იმ რელიგიური გაერთიანებების მიმართ რომლებსაც აქვთ ან სურთ რომ ჰქონდეთ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა საკუთრებაში.

ამავდროულად საეჭვოა ორგანული კანონის პროექტით გათვალისწინებული ვალდებულებების მიზანშეწონილობა ააიპ-ებად რეგისტრირებული იმ რელიგიურ გაერთიანებებთან მიმართებით, სადაც უმრავლესობას უცხოელები წარმოადგენენ.

4.3. კანონპროექტით გათვალისწინებული სამართლებრივი რეჟიმის გაურკვევლობა ერთი მხრივ იმ უცხოელ ფიზიკურ პირებთან მიმართებით, რომლებმაც მიწა მემკვიდრეობით მიიღეს, ხოლო მეორე მხრივ იმ ფიზიკურ პირებთან მიმართებით, რომლებსაც უკვე რეგისტრირებული აქვთ მიწა ან აქვთ მართლზომიერ მფლობელობაში.

ამ კუთხით გაურკვევლობას იწვევს განსხვავებული სამართლებრივი რეჟიმის დაწესება. კერძოდ, მაშინ როდესაც კანონპროექტის ავტორი მემკვიდრეობით მიღებული მიწის შემთხვევაში ითხოვს მის გამოყენებას სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით და ამ ვალდებულების შეუსრულებლობისას სამი წლის განმავლობაში გასხვისებას (ან სახელმწიფოს საკუთრებაში გადასვლას), სხვა შემთხვევებში (როდესაც უცხოელს უკვე დარეგისტრირებული აქვს მიწა ან მართლზომიერ მფლობელობაში აქვს) კი მოთხოვნილია ასევე სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით მიწის გამოყენება, თუმცა ზედიზედ სამი წლის განმავლობაში ვალდებულების შეუსრულებლობა იწვევს დაჯარიმებას (გასხვისების ვალდებულება ან სახელმწიფოს მიერ საკუთრების ჩამორთმევა ამ შემთხვევაში არ გვაქვს). კანონპროექტის ავტორის მხრიდან არაა ახსნილი, თუ რა განაპირობებს განსხვავებული მიდგომების/საწყევლების არსებობას ამ შემთხვევებში.

6. უცხოელთათვის კანონპროექტით დაწესებული შეზღუდვების მიმართება საქართველოს მოქალაქეებისადმი

კანონპროექტის თანახმად უცხოელებმა საკუთრების უფლება შეიძლება მოიპოვონ მხოლოდ ორ შემთხვევაში: ფიზიკური პირების შემთხვევაში მემკვიდრეობის მიღებისას, ხოლო იურიდიული პირების შემთხვევაში მთავრობის გადაწყვეტილებით საინვესტიციო გეგმის საფუძველზე. აღნიშნულ შეზღუდვას ეფექტი აქვთ საქართველოს მოქალაქეებზეც, კერძოდ მათ აღარ ექნებათ უფლება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა გაასხვისონ უცხოელებზე. ამგვარი მიდგომა კი ერთის მხრივ ზღუდავს სახელშეკრულებო თავისუფლებას, ხოლო მეორეს მხრივ უარყოფითი გავლენა აქვს ქვეყანაში ეკონომიკის განვითარებაზე.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლით გარანტირებულია საკუთრების უფლება, რომლიც მოიცავს საკუთრების განკარგვის უფლებასაც. საკონსტიტუციო სასამართლომ საკუთრების უფლების გასხვისებასთან დაკავშირებით ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში განმარტა, რომ საკუთრების უფლების განკარგვა მესაკუთრის თავისუფალი ნების შედეგი და სუვერენული უფლების რეალიზებაა. პირის უფლება გაასხვისოს საკუთრება იმ პირზე, ვისზეც სურს, გამომდინარეობს ხელშეკრულების თავისუფლებიდან, რაც გულისხმობს კონტრაქტის არჩევას და ხელშეკრულების შინაარსის განსაზღვრის თავისუფლებას. მოცემული კანონპროექტით საქართველოს მოქალაქეებს ეკრძალებათ უცხოელებზე მიწის გასხვისება, რაც წარმოადგენს ნების ავტონომიაში ჩარევას.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი სახელშეკრულებო თავისუფლების შეზღუდვის მსგავს შემთხვევას არ ითვალისწინებს. მიგვაჩნია, რომ სახელშეკრულებო თავისუფლების ამგვარ შეზღუდვას არ გააჩნია ლეგიტიმური მიზნები.

პრობლემურია აგრეთვე, კანონპროექტის მე-6 მუხლი, რომელიც ადგენს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის უზრუნველყოფის საშუალების გამოყენების აკრძალვას. აღნიშნული მუხლის მეორე პუნქტის თანახმად დაუშვებელია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის უზრუნველყოფის საშუალებად გამოყენება უცხოელის, საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირის ან/და საქართველოში რეგისტრირებული იურიდიული პირის (რომლის დომინანტი პარტნიორი არის უცხოელი/საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირი) სასარგებლოდ. ხოლო მესამე პუნქტის თანახმად დაუშვებელია ისეთი მოთხოვნის ან უფლების დათმობა უცხოელის, საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირის ან/და საქართველოში რეგისტრირებული იურიდიული პირის (რომლის დომინანტი პარტნიორი არის უცხოელი/საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირი) სასარგებლოდ, რაც ითვალისწინებს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების წარმოშობას.

კანონპროექტის ზემოაღნიშნული ჩანაწერი ბლანკეტურად კრძალავს უცხოელთა სასარგებლოდ მოთხოვნის უზრუნველყოფის გამოყენებას სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის დატვირთვის საშუალებით. მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული რეგულირება ერთის მხრივ, უთანასწორო მდგომარეობაში აყენებს უცხოელებს, ხოლო მეორეს მხრივ, იგი აფერხებს სამოქალაქო ბრუნვას. ამასთან, მნიშვნელოვანია ამ რეგულირებას შეეხებოდნენ საქართველოს იმ მოქალაქეების პერსპექტივიდან/უფლებრივი პრიზმიდან, რომლებსაც სურთ გარკვეულ გარიგებაში შესვლა უცხო ქვეყნის მოქალაქეებთან ან იურიდიულ პირებთან.

მოთხოვნის უზრუნველყოფის ძირითადი სამართლებრივი არსი კრედიტორის მოთხოვნის მყარი დაცვაა. სამოქალაქო კოდექსი ითვალისწინებს არაერთ უზრუნველყოფის ღონისძიებას, რომელთა მიზანია ვალდებულების არაჯეროვნად შესრულების პრევენცია, ასევე ვალდებულებების დარღვევის შემთხვევაში ზიანის ანაზღაურების უზრუნველყოფა. მოთხოვნის უზრუნველყოფის ამგვარი მნიშვნელობის გამო კომერციული მხარეები ხშირად იყენებენ მას. მოცემული კანონპროექტის სადავო მუხლები გარიგების მონაწილე მხარეებს (როგორც უცხოელს, ასევე საქართველოს მოქალაქეს) უზღუდავს უფლებას გამოიყენონ მოთხოვნის უზრუნველყოფა გარიგების დადების დროს, რაც ამცირებს გარიგების დადების სტიმულს და აფერხებს სამოქალაქო ბრუნვას. ისევე როგორც ზემოთგანხილულ შემთხვევებში, აქაც, არ არსებობს მიზეზობრივი კავშირი დაწესებულ შეზღუდვასა და სახელმწიფოს შესაძლო მიზანს შორის.

7. სამართლის შიდა მორალობის დარღვევა

სამართალი პოლიტიკური ძალის განხორციელებისა და საზოგადოების ორგანიზების ექსკლუზიურ ფორმას წარმოადგენს, თუმცა ეს არ შეიძლება მივიჩნიოთ იმის ნიშნულად, რომ შესაძლებელია ნებისმიერი პოლიტიკური ნება სამართალში ტრანზორმირდეს. სამართალს, როგორც წესრიგის ფორმას გააჩნია შიდა ლოგიკა, რომელიც დოქტრინაში შიდა მორალობის სახით არის ცნობილი. სამართლის შიდა მორალობის ამოსავალ დებულებას წარმოადგენს ქცევის წესისადმი მორჩილების შესაძლებლობის პრინციპი. სუბიექტს უნდა შეეძლოს სამართლებრივი ნორმებით დაწესებული წესრიგის იდენტიფიცირება და მის საფუძველზე მოქმედება, საკუთარი ცხოვრების დაგეგმვა. ზემოაღნიშნულს ეხმიანება სამართლის ფილოსოფოსის ლონ ფულერის მიერ შემუშავებული კანონის ხარისხის რვა კრიტერიუმი, რომელთაგან ერთ-ერთსაც რეტროაქტიულობის აკრძალვა წარმოადგენს. ამა თუ იმ ქცევის წესის რეტროაქტიული ბუნება ან სამართლებრივი რეჟიმის არათანმიმდევრული გრადაცია სამართლის შიდა მორალობის წინააღმდეგ მიმართულ მოცემულობას ქმნის.

ზემოაღნიშნულის მაგალითად შეიძლება ჩაითვალოს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირთათვის საკუთრების უფლების წარმოშობის საკითხიც. უცხოელს, რომელსაც მართლზომიერად უკვე წარმოეშვა საკუთრება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე და რომელმაც აღნიშნულის შესაბამისად დაგეგმა საკუთარი ცხოვრების გარკვეული ასპექტი, ახალ კონსტიტუციურ რეჟიმზე დაყრდნობით, კანონპროექტის ავტორი განსხვავებულ სამართლებრივ წესრიგს უდგენს (უწესებს ვალდებულებებსა და მათი შეუსრულებლობის შემთხვევაში პასუხისმგებლობებს). სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებთან მიმართებით უცხოელთა სამართლებრივი რეჟიმი წლებია ისედაც პერმანენტულად იცვლება (საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დაწესებული არაერთი მორატორიუმისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ სამგზის მათი გაქუმების გამო), რასაც ამჯერად კანონპროექტით შემოთავაზებული ახალი რეგულაცია დაემატა. ამდენად სახეზეა მკვეთრი სამართლებრივი გრადაცია, რაც პოლიტიკური მიზანშეწონილების თვალსაზრისით გაუმართლებელია და წინააღმდეგობაში მოდის საზოგადოების ორგანიზების შიდა ლოგიკასთან. ასეთ დროს ურთიერთდაპირისპირებულ მიმართებაში ექცევა კანონიერებისა და სამართლიანობის პრინციპები, რის შედეგადაც სამართლის სუბიექტს წარმოექმნება მორალური წინააღმდეგობა სამართლის ფარგლებში განხორციელებულ პოლიტიკურ ძალასთან მიმართებით.

დასკვნა

შემოთავაზებულ რეგულაციებთან დაკავშირებით ზემოთ იდენტიფიცირებული ხარვეზებიდან და მათი კონსტიტუციურობის პრობლემიდან გამომდინარე მოვუწოდებთ საქართველოს პარლამენტს არ დაუჭიროს მხარი წარმოდგენილ კანონპროექტს და შეიმუშავოს საკითხის მოწესრიგების იმგვარი ფორმულა, რომელიც შესაბამისობაში იქნება კონსტიტუციურ პრინციპებთან (მათ შორის დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპთან) და სავმარისად განჭვრეტადი რეგულაციათა სუბიექტებისათვის, ამავდროულად კი დადებით გავლენას იქონიებს ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე. მათ შორის მნიშვნელოვანია გაიზარდოს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებზე საკუთრების უფლებით მოსარგებლე სუბიექტთა წრე და გათვალისწინებული იქნეს როგორც საქართველოს მოქალაქეების, ასევე უცხო ქვეყნის იმ მოქალაქეების და იურიდიული პირების ინტერესები, რომლებსაც სურთ საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო მიწის შექმნა/მასზე საკუთრების უფლების მოპოვება ან უკვე აქვთ მოპოვებული ამის უფლება.