
იუსტიციის სამინისტროს მიერ შემუშავებული კანონპროექტების მიმოხილვა

დავით ბაზერაშვილი*
ნიკოლოზ რურუა*

წინამდებარე ინფორმაცია წარმოადგენს 2002 წლის მეორე-მესამე კვარტალში საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ კანონშემოქმედებითი კუთხით განეული მუშაობის მოკლე მიმოხილვას. ზოგადად არის გაშუქებული სამინისტროს მიერ შემუშავებული კანონპროექტები და მათი დანიშნულება. მოცემული პროექტები სამთავრობო განხილვის სტადიაზეა, რის შემდეგაც, წარედგინება საქართველოს პარლამენტს საბოლოო მსჯელობისა და მიღებისათვის. ინფორმაცია მომზადებულია საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ მოწოდებული მასალების მიხედვით.

1. საქართველოს ორგანული კანონის პროექტი „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ

წინამდებარე კანონპროექტი ამარტივებს საქართველოს მოქალაქეობის მისაღებად დაწესებულ მოთხოვნებს და პროცედურას. ნატურალიზაციით საქართველოს მოქალაქეობის მისაღებად საჭირო — 10 წლის განმავლობაში საქართველოში მუდმივად ცხოვრების ცენზი მცირდება 5 წლამდე. აგრეთვე, საქართველოს კანონმდებლობის ცოდნის მოთხოვნა იცვლება მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის ცოდნის აუცილებლობით.

საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილი იქნება, ცალკეულ შემთხვევებში, საქართველოს მოქალაქედ მიიღოს მოქალაქეობის არმქონე პირი, რომელიც არანაკლებ 1 წლის განმავლობაში მსახურობს, ან ნამსახურები აქვს საქართველოს სამხედრო ძალებში.

საქართველოს მოქალაქესთან ქორწინებაში მყოფი პირის ნატურალიზაციისათვის, საქართველოში სამი წლის განმავლობაში მუდმივად ცხოვრების მოთხოვნა მცირდება 1 წლამდე.

ცვლილების მიხედვით, საქართველოს მოქალაქეებს, რომელთაც იმავდროულად მიღებული აქვთ სხვა ქვეყნის მოქალაქეობა და საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვის თაობაზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე უარს იტყვიან სხვა ქვეყნის მოქალაქეობაზე, შეუნარჩუნდებათ საქართველოს მოქალაქეობა. ეს წესი ქმნის მაქსიმალურ პირობებს იმ პირთა მიერ საქართველოს მოქალაქეობის შესანარჩუნებლად, რომელთაც სამართლებრივი შედეგის გაუთვალისწინებლად მიიღეს გადაწყვეტილება სხვა ქვეყნის მოქალაქეობის მიღების შესახებ.

მარტივდება მოქალაქეობის საკითხთა განხილვის ბიუროკრატიული პროცედურა. კერძოდ, საქართველოს მოქალაქეობის მიღებისა და აღდგენის, აგრეთვე მოქალაქეობიდან გასვლისა და მოქალაქეობის დაკარგვის საკითხთა განხილვა-გადაწყვეტის ვადა 1 წლიდან 4 თვემდე მცირდება.

* GEPLAC-ის ექსპერტი სამართლებრივ საკითხებში.

2. საკანონმდებლო პაკეტი:

საქართველოს ორგანული კანონის პროექტი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“;

საქართველოს კანონის პროექტი „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში დამატების შეტანის შესახებ“;

საქართველოს კანონის პროექტი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში“ დამატებების შეტანის შესახებ

წარმოდგენილი საკანონმდებლო პაკეტით ხორციელდება მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმების ცვლილება და ახალი სამართლებრივი მექანიზმების შემოღება. „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონს ემატება 21¹ მუხლის ახალი რედაქცია, რომლის შესაბამისად მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებაში განევრიანებულ პირთა რაოდენობა არ უნდა იყოს 2000-ზე ნაკლები. კანონპროექტი ითვალისწინებს ტერიტორიულ ერთეულებში პარტიის სტრუქტურული ქვედანაყოფების შექმნის ვალდებულებას და ადგენს აღნიშნულ ქვედანაყოფებში გაერთიანებულ წევრთა სავალდებულო რაოდენობას, რომელიც არ უნდა იყოს 40-ზე ნაკლები. კანონპროექტის მიხედვით ზემოაღნიშნული მოთხოვნების შეუსრულებლობა წარმოადგენს პარტიის რეგისტრაციის შეჩერების, ხოლო ნაკლოვანების გამოუსწორებლობის შემთხვევაში პარტიის რეგისტრაციის გაუქმების საფუძველს. ამასთან, 37² მუხლის მე-2 პუნქტით იკრძალება არჩევნების დანიშნვიდან მისი შედეგების საბოლოო გამოცხადებამდე პარტიის რეგისტრაციის შეჩერება ან/და გაუქმება.

კანონპროექტი კრძალავს ერთი და იმავე პირის ერთდროულად პარტიის ხელმძღვანელი, აღმასრულებელი და მკონტროლებელი ორგანოების შემადგენლობაში ყოფნას, რაც მიმართულია პარტიის ცალკეული წევრის მიერ ძალაუფლების შესაძლო უზურპაციის გამორიცხვისაკენ. ამასთან, წარმოდგენილი პროექტით იზრდება შიდაპარტიული ორგანოების მიერ გადაწყვეტილების მიღებისათვის საჭირო ხმათა რაოდენობა და იგი დამსწრეთა ხმების უმრავლესობის ნაცვლად ხმათა 2/3-იანი უმრავლესობით განისაზღვრება.

პროექტის მე-20² მუხლი ითვალისწინებს ნორმას, რომლის შესაბამისად პარტიის რეგისტრაციის გაუქმების საფუძველს წარმოადგენს პარტიის ზედიზედ მორიგ სამ არჩევნებში მონაწილეობის მიუღებლობა.

საკანონმდებლო პაკეტის მიხედვით სისხლის სამართლის კოდექსს უნდა დაემატოს 355¹ მუხლი, რომლის თანახმად მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებაში უფლებამოსილი პირის მიერ კანონით აკრძალული ფინანსური და მატერიალური შემოწირულობის მიღება ან/და შემოწირულობის თაობაზე ინფორმაციის დამალვა, ასევე საფინანსო დეკლარაციაში განზრახ არასწორი ან არასრული ინფორმაციის შეტანა წარმოადგენს დასჯად ქმედებას.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსს ემატება 173-ე მუხლის მე-10 და მე-11 პუნქტები, რომელთა მიხედვითაც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად მიიჩნევა მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებაში საამისოდ უფლებამოსილი პირის მიერ კანონით აკრძალული ფინანსური ან მატერიალური შემოწირულობის მიღება ან/და შემოწირულობის თაობაზე ინფორმაციის დამალვა, ასევე პოლიტიკური გაერთიანების საფინანსო დეკლარაციის წარდგენისა და გამოქვეყნების კანონით დადგენილი ვალდებულების შეუსრულებლობა.

3. საკანონმდებლო პაკეტი:

საქართველოს კანონი „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონში დამატებების შეტანის შესახებ;

საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში დამატებების შეტანის შესახებ“;

საქართველოს კანონი „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს — საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კანონში დამატებების შეტანის შესახებ“;

საქართველოს კანონი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში დამატებების შეტანის შესახებ“

წარმოდგენილი საკანონმდებლო პაკეტის მიხედვით „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონში შემოდის ლობირების ცნება, რაც გულისხმობს თანამდებობის პირზე ან მის ახლო ნათესავზე ზემოქმედებას თანამდებობის პირის მიერ საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელების (განხორციელებაში მონაწილეობის) ან სხვა გადაწყვეტილების მიღების, მიღების შეჩერების ან შესრულების უზრუნველყოფისათვის.

ლობირების განხორციელების უფლება გააჩნია მხოლოდ „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით ლობისტად რეგისტრირებულ პირს. სხვა პირის მიერ განხორციელებული ლობირება ისჯება კანონით დადგენილი წესით, რის უზრუნველსაყოფად სათანადო დამატებები წარმოდგენილია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში. კერძოდ, პროექტით, კანონით დადგენილი წესით, ლობისტად არარეგისტრირებული პირის მიერ ლობირების განხორციელება გამოიწვევს დაჯარიმებას 500-დან 1000 ლარამდე.

საკანონმდებლო პაკეტის მიხედვით თანამდებობის პირს ეკისრება ვალდებულება განაცხადოს, ლობისტად არარეგისტრირებული პირის მიერ მასზე განხორციელებული ლობირების ყველა შემთხვევა. ასეთი ინფორმაციის დამალვა გამოიწვევს თანამდებობის პირის ადმინისტრაციული წესით დაჯარიმებას 200-დან 500 ლარამდე. ამასთან, „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ და „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს — საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კანონებში წარმოდგენილი დამატებების მიხედვით თანამდებობის პირს (საკრებულოს წევრს) ან მისი ოჯახის წევრს ეკრძალებათ უშუალოდ ან/და თავისი წარმომადგენლის მეშვეობით ლობირების განხორციელება, აგრეთვე კანონით დადგენილი წესით ლობისტად რეგისტრაცია ან ლობისტური საქმიანობის განხორციელებისათვის მიცემულ დავალებაში მარწმუნებლად ყოფნა.

4. საქართველოს კანონების პროექტები „საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში დამატებების შეტანის შესახებ“ და „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“

წინამდებარე პროექტები მომზადებულია გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის უშიშროების საბჭოს 2001 წლის 28 სექტემბრის 1373-ე რეზოლუციის შესაბამისად. გაეროს აღნიშნული რეზოლუცია წევრი სახელმწიფოებისგან მოითხოვს ტერორიზმის აღკვეთის მიზნით სათანადო ღონისძიებების გატარებას, მათ შორის, პრევენციულ ზომებს, ტერორიზმში მხილებულთა და ეჭვმიტანილთა ქონების დაყადაღების მექანიზმების შემოღებას.

სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში დამატებების შეტანით, ამ კოდექსით გათვალისწინებული ქონებაზე ყადაღის დადების ღონისძიება გამოიყენება, აგრეთვე, ტერორიზმისა და სხვა განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულთა მომზადების დროს. ამისათვის უნდა არსებობდეს საკმარისი მონაცემები იმის სავარაუდოდ, რომ ეს ქონება დანაშაულის ჩასადენად იქნება გამოყენებული.

ცვლილებები საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში ზრდის სანქციებს ტერორისტული დანაშალისათვის¹. თავისუფლების აღკვეთის სანქციის გაზრდის შედეგად, ტერორისტული დანაშაულები ხვდება განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულთა კატეგორიაში და კოდექსის მე-18 მუხლის შესაბამისად უკვე შესაძლებელი ხდება ამ დანაშაულთათვის სისხლის-სამართლებრივი პასუხისმგებლობა, როგორც დანაშაულის ჩადენისა და მცდელობის, ასევე, მომზადების სტადიაზეც.

და ბოლოს, სისხლის სამართლის კოდექსს ემატება ახალი, 324¹ მუხლი - კიბერტერორიზმი. მისი შემადგენლობა გულისხმობს მოსახლეობის დაშინების ან/და ხელისუფლების ორგანოზე ზემოქმედების მიზნით კანონით დაცული კომპიუტერული ინფორმაციის არამართლზომიერი გზით მოპოვებას, გამოყენებას ან გამოყენების მუქარას, რაც ქმნის მძიმე შედეგის დადგომის საშიშროებას და ხელყოფს საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას, სახელმწიფოს სტრატეგიულ, პოლიტიკურ ან ეკონომიკურ ინტერესს. მუხლს გააჩნია მაკვალიფიცირებელი გარემოებებიც.

5. საქართველოს კანონის პროექტი „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში დამატების შეტანის შესახებ“

წინამდებარე კანონპროექტის შემუშავება განპირობებულია ქვეყანაში არსებული მძიმე ეკონომიკური მდგომარეობით გამოწვეული ფერადი ლითონების შემცველი ობიექტების ქურდობის სერიოზული ზრდის ფაქტორით, რომლის ობიექტები გახდნენ კულტურის ძეგლები, ენერგოსისტემის, კავშირგაბმულობისა და რკინიგზის ტრანსპორტის მონყოილობა-დანადგარები და სასაფლაოს ნაგებობები.

სისხლის სამართლის კოდექსს ემატება 182-ე მუხლი, რომლითაც გათვალისწინებულია პასუხისმგებლობა შავი და ფერადი ლითონების ან მათი შემცველი ნაკეთობების მართლსაწინააღმდეგო დაუფლებისათვის. ამგვარი დანაშაულისათვის მუხლი ითვალისწინებს თავისუფლების აღკვეთას სამიდან თხუთმეტ წლამდე ვადით, მაკვალიფიცირებელი გარემოებების მიხედვით.

6. საქართველოს კანონი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილებებისა და დამატების შეტანის შესახებ“

კანონპროექტით გათვალისწინებულია პასუხისმგებლობის დაწესება შავი და ფერადი ლითონების, მათი შემცველი ნაკეთობების, ჯართისა და ნარჩენების შეგროვების, შექენის, ტრანსპორტირების, გაყიდვის ან ჩაბარების წესის დარღვევისათვის. 179² მუხლით სანქცია აღნიშნული სამართალდარღვევისათვის განისაზღვრება 1.000-დან 3.000 ლარამდე ჯარიმით, ხოლო ადმინისტრაციული სახდელის დადებიდან ერთი წლის განმავლობაში ანალოგიური ქმედების განმეორებით ჩადენისათვის 3.000-დან 5.000 ლარამდე ჯარიმით, შავი და ფერადი ლითონებისა და მათი შემცველი ნაკეთობების, მათი ჯართისა და ნარჩენების ჩამორთმევით.

7. საქართველოს კანონის პროექტი „გენერალური ინსპექციების შესახებ“

კანონპროექტის მიღება „ანტიკორუფციულ ღონისძიებათა გეგმით“ იყო გათვალისწინებული. იგი მიზნად ისახავს სამთავრობო დანესებულებებში შიდა უწყებრივი კონტროლის განხორციელებასთან დაკავშირებული ურთიერთობების მონესრიგებას, კონტროლის განმახორციელებელი

¹ მოცემული ცვლილებები შეეხება საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 323-ე, 327-ე და 328-ე მუხლებით გათვალისწინებულ დანაშაულებს.

სუბიექტების შექმნისა და საქმიანობის საფუძვლების, გენერალური ინსპექციის მოსამსახურეთა სამართლებრივი და სოციალური დაცვის გარანტიების დადგენას. კანონპროექტი განსაზღვრავს სხვადასხვა სამთავრობო უწყებაში არსებული, შიდა კონტროლის განმახორციელებელი ერთეულების საერთო სტანდარტებს, უფლებამოსილებებს და სამართლებრივ სტატუსს.

პროექტის მიხედვით, გენერალური ინსპექცია წარმოადგენს სამთავრობო დაწესებულების სტრუქტურულ ქვედანაყოფს. ინსპექცია ახორციელებს სამსახურებრივ კონტროლს დაწესებულების სისტემაში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა, დისციპლინისა და კანონიერების დაცვაზე, ფინანსების მიზნობრივი განკარგვის, მატერიალურ ფასეულობათა და სხვა საშუალებათა დაცვასა და რაციონალურ გამოყენებაზე, აწარმოებს სამსახურებრივ მოკვლევას დაწესებულების სისტემის მოსამსახურეების მიერ ჩადენილ გადაცდომებზე.

გენერალური ინსპექციისათვის მინიჭებული უფლებამოსილებებისაგან შეიძლება გამოიყოს მოსამსახურის არამართლზომიერი ქმედების შედეგად სახელმწიფოსათვის ზიანის მიყენების ან კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა საფუძვლის არსებობისას, სახელმწიფოს სახელით სასამართლოში ადმინისტრაციული ან სამოქალაქო სამართლებრივი სარჩელის აღძვრის უფლება.

დაკისრებულ ფუნქციებს გენერალური ინსპექცია ახორციელებს სამსახურებრივი მოკვლევის, შემონმებისა და აუდიტის მეშვეობით. გადანყვეტილებას აღნიშნული მოქმედებების ჩატარების თაობაზე იღებს დაწესებულების ხელმძღვანელი ან გენერალური ინსპექტორი.

დგინდება შიდა უწყებრივი კონტროლის სპეციალური რეესტრის შექმნის ვალდებულება, რომელშიც შეიტანება მითითებანი განხორციელებული მოკვლევის, შემონმების და აუდიტის შესახებ.

8. საქართველოს კანონის პროექტის „ხე-ტყის ექსპორტის რეგულირების შესახებ“

პროექტის მიზანია ხე-ტყის ექსპორტთან დაკავშირებულ ურთიერთობებზე სახელმწიფო კონტროლის დაწესება. კერძოდ, ხე-ტყის ექსპორტი ხორციელდება სატყეო მეურნეობის სახელმწიფო დეპარტამენტის მიერ გაცემული ექსპორტის სანებართვო მონუმბის საფუძველზე და განსაზღვრული კვოტის ფარგლებში, რომელიც ყოველწლიურად დგინდება ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტროსა და სატყეო მეურნეობის დეპარტამენტის მიერ. დაინტერესებულ იურიდიულ და ფიზიკურ პირებს შორის საექსპორტო კვოტა ნაწილდება კონკურსის საფუძველზე.

განსხვავებული პირობები (შეზღუდვები) არის დაწესებული სხვადასხვა საქონლისათვის. პროექტის ავტორთა მოსაზრებით, ამგვარი მიდგომა, რეგულირებადს გახდის რა ხე-ტყის ექსპორტის სფეროს, ხელს შეუწყობს ქვეყანაში ხე-ტყის გადამამუშავებელი მრეწველობის განვითარებას.

კანონპროექტის ძალაში შესვლა იწვევს ცვლილებებს საქართველოს ტყის კოდექსში, აგრეთვე ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და სისხლის სამართლის კოდექსებში, აწესებს რა პასუხისმგებლობას კანონის მოთხოვნათა დარღვევისათვის.

9. საქართველოს კანონის პროექტი „აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“

პროექტი განსაზღვრავს საქვეუწყებო დაწესებულებათა (დაწესებულება) სტატუსს; ეს არის საქართველოს პრეზიდენტისა და სამთავრობო დაწესებულებათა გამგებლობაში მყოფი დაწესებულება, რომლის მიზანია სამთავრობო დაწესებულებათა კომპეტენციას მიკუთვნებულ, საზოგადოებრივი ცხოვრების ცალკეულ სფეროში სახელმწიფოებრივი ამოცანების შესრულების

ხელშეწყობა. დაწესებულება აღმასრულებელ ფუნქციას შეიძლება ახორციელებდეს მხოლოდ კანონის საფუძველზე და თუ მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად აღნიშნული არ განეკუთვნება სამთავრობო დაწესებულებათა კომპეტენციას. განისაზღვრა მოთხოვნა, რომლის მიხედვით დაუშვებელია დაწესებულების შექმნა იმ სფეროში, რომელიც უშუალოდ არ განეკუთვნება აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა კომპეტენციას და რომლის რეგულირების სხვა ფორმებიც გათვალისწინებულია მოქმედი კანონმდებლობით.

პროექტის მიხედვით, დაწესებულების შექმნა, გარდაქმნა, საქმიანობის შეწყვეტა და უფლებამოსილების განსაზღვრა ხდება კანონით, ან პრეზიდენტის ბრძანებულებით. დაწესებულების შიდა სტრუქტურა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს პრეზიდენტი. დაწესებულება უფლებამოსილებას იძენს და საქმიანობას ახორციელებს ამ დაწესებულების შესახებ შესაბამისი ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში რეგისტრაციისა და გამოქვეყნების შემდეგ.

დაწესებულების დაფინანსება შეიძლება მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან იმ სამთავრობო დაწესებულებათა ასიგნებების ფარგლებში, რომლის გამგებლობაშიც არსებობს ეს დაწესებულება, ხოლო საქართველოს პრეზიდენტის გამგებლობაში არსებული დაწესებულების ხარჯთაღრიცხვა სახელმწიფო ბიუჯეტში გამოიყოფა ცალკე მუხლად. დაწესებულება ანგარიშვალდებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების მიზნობრივ გამოყენებაზე.

პროექტით დაწესებულების შექმნა ხდება მხოლოდ სათანადო დასაბუთებისა და მიზანშეწონილობის გათვალისწინებით. აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად, დაწესებულების შექმნის საკითხის გადაწყვეტისას, აუცილებელია ფინანსთა და ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტროების წინასწარი დადებითი დასკვნა დაწესებულების შექმნისას მოსალოდნელი ფინანსური ეფექტის, ეკონომიკური, სტრუქტურულ-ორგანიზაციული და პრაქტიკული შედეგების თაობაზე. იუსტიციის სამინისტრო გასცემს დასკვნას დაწესებულების სტატუსისა და მისი სხვა სახელმწიფო ორგანოებისაგან ფუნქციონალურ-კომპეტენციური გამიჯვნის მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის თაობაზე. აგრეთვე, — როგორც იუსტიციის სამინისტროს მიერ წარმოდგენილ განმარტებით ბარათშია აღნიშნული — აუცილებელია სახელმწიფო კანცელარიის შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულების დადებითი დასკვნა.

პროექტის მიხედვით დაწესებულების საქმიანობაზე სამსახურებრივ ზედამხედველობას „აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონით დადგენილი წესით ახორციელებს პრეზიდენტი და შესაბამისი სამთავრობო დაწესებულების ხელმძღვანელი. მათ რეგისტრაციას ახდენს საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, დაწესებულების დებულების დამტკიცების შესახებ პრეზიდენტის შესაბამისი ნორმატიული აქტის ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში რეგისტრაციასთან ერთად.

10. საქართველოს კანონის პროექტი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“

კანონპროექტი მომზადდა „ზოგიერთ ანტიკორუფციულ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულების შესაბამისად. იგი ითვალისწინებს კანონპროექტების განხილვის გამარტივებულ და დაჩქარებულ წესის შეცვლას, აზუსტებს ნორმატიულ აქტში ცვლილებისა და დამატების შეტანის წესს და აწესებს გამონაკლისს საგადასახადო და საბაჟო სფეროს მიკუთვნებულ აქტებში ცვლილების (დამატების) შეტანისა და ამ ნორმატიული აქტების ამოქმედების თაობაზე.

პროექტის თანახმად, უქმდება საქართველოს პარლამენტში კანონპროექტის განხილვის გამარტივებული (ერთი მოსმენით მიღების) წესი, თუმცა კანონპროექტის განხილვის

დაჩქარებული წესი (კანონპროექტის მიღება სამი მოსმენით პლენარული სხდომების ერთი კვირის განმავლობაში) უცვლელი რჩება. იუსტიციის სამინისტროს მოსაზრებით ამ წესის დატოვება აუცილებელია, მაგრამ, ვფიქრობთ, მხოლოდ ის არგუმენტი, რომ — „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის“ 92-ე მუხლი განსაზღვრავს შემთხვევებს, როდესაც შესაძლებელია ამ წესის გამოყენება (ცვლილების ან დამატების შეტანის შესახებ კანონპროექტის განხილვისას ან/და თუ არსებობს ამ წესის გამოყენების აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება) — არ არის საკმარისი, რადგან ესა თუ ის ცვლილება ან დამატება შესაძლოა არსებითად ცვლიდეს კანონის შინაარსს, ამასთან აუცილებელი საზოგადოებრივ საჭიროება მეტად ზოგადი მოვლენაა და თუ გავითვალისწინებთ, რომ ნებისმიერი კანონი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის მიიღება, დაჩქარებული წესის გამოყენება მხოლოდ სუბიექტურ მოსაზრებებზე დაყრდნობით რჩება შესაძლებელი. აგრეთვე, პარლამენტის რეგლამენტი იერარქიულად კანონზე უფრო დაბალ საფეხურზე მდგომი აქტია და გარკვეულწილად მიზანშეუწონელია კანონის მიღების წესი მასზე იყოს დამოკიდებული. მართებული იქნებოდა ასეთ წესს თავად კანონი ადგენდეს და ხდებოდეს მისი გამოყენების შესაძლებლობის უფრო დეტალური რეგლამენტაცია.

კანონპროექტის თანახმად, კანონის 36-ე მუხლს ემატება მე-3 და მე-4 პუნქტები, რის შედეგადაც იხვეწება ნორმატიულ აქტში ცვლილებისა და დამატების შეტანის წესი და პირობები.

პროექტით გათვალისწინებული ცვლილებებით განისაზღვრება გადასახადების, მოსაკრებლებისა და ტარიფების მარეგლამენტირებელი ნორმატიული აქტების ამოქმედების წესი. იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ გადამხდელთათვის უზრუნველყოფილ იქნეს ნორმატიული აქტის დროული გაცნობა, ნორმატიული აქტი, რომლითაც განისაზღვრება გადასახადების, მოსაკრებლებისა და ტარიფების სახეები, სტრუქტურა, ოდენობა, შემოღებისა და გადახდის წესი, ძალაში შედის გამოქვეყნებიდან არა უადრეს მე-15 დღისა. ამასთან, ნორმატიული აქტი, რომელიც ადგენს ან აუქმებს გადასახადებს, მოსაკრებლებს, ან ზრდის ან ამცირებს მათ ოდენობას, მიიღება მომდევნო წლის „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღებამდე და ძალაში შედის დამდეგი საფინანსო წლის დაწყებიდან. აღნიშნულის მიზანია უზრუნველყოს მიღებული ცვლილებით გამოწვეული შემოსავლების ზრდისა თუ შემცირების გათვალისწინება მომავალი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში.

პროექტი ასევე ითვალისწინებს დამატებას, რომლის შესაბამისად, მოქმედი და ძალადაკარგული ნორმატიული აქტების თაობაზე მოსახლეობის ინფორმირებისათვის საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო წელიწადში ორჯერ „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ სპეციალურ ნომერში აქვეყნებს ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრს.

11. საქართველოს კანონის პროექტი „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“

კანონპროექტით საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო მიზნად ისახავს ნარკოტიკულ საშუალებათა უკანონო ბრუნვის წინააღმდეგ ბრძოლის სამართლებრივი მექანიზმების გაძლიერებას და ქვეყნის საკანონმდებლო სინამდვილეში არსებული და პრაქტიკაში გამოყენებისას გამოვლენილი ხარვეზების გამოსწორებას. ნარკოტიკული საშუალებების არალეგალური მიმოქცევის გაფართოება ბუნებრივად წარმოშობს მიღებული შემოსავლის ზრდის ტენდენციას — ნათქვამია იუსტიციის სამინისტროს განმარტებით ბარათში — როგორც წესი, ამ შემოსავლიდან განსაზღვრული ოდენობა კვლავ დანაშაულებრივ ბიზნესში რეინვესტირდება მისი შემდგომი განვითარების მიზნით; ნაწილი კი სხვადასხვა დანაშაულებრივი მაქინაციის წყალობით ლეგალიზდება. ამ პრობლემათა საერთაშორისო დონეზე მოგვარების მიზნით „ნარკოტიკული საშუალებების და ფსიქოტროპიული ნივთი-

ერებების უკანონო ბრუნვის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ გაერო-ს 1988 წლის კონვენციაში გათვალისწინებულ იქნა რიგი დებულებებისა, რომლებიც ადგენს ნარკოტიკული დანაშაულით მიღებული შემოსავლის ჩამორთმევის სამართლებრივ რეგლამენტაციას და სახელმწიფოების შიდა კანონმდებლობით ასეთი შემოსავლის ლეგალიზაციის სისხლისსამართლებრივ დასჯადობას.

აღნიშნული საერთაშორისო აქტის მოთხოვნების ეროვნულ კანონმდებლობაში ასახვისა და ზემოაღნიშნულ პრობლემებზე რეაგირების მიზნით, იუსტიციის სამინისტრომ მოამზადა კანონ-პროექტი, რომლის შესაბამისად იცვლება სისხლის სამართლის კოდექსის 41-ე მუხლის (ძირითადი და დამატებითი სასჯელები) მე-3 ნაწილის რედაქცია, კერძოდ, „დანაშაულის ჩამდენი პირის მიმართ ამ კოდექსის კერძო ნაწილით გათვალისწინებულ შემთხვევებში სასჯელთან ერთად გამოიყენება სისხლისსამართლებრივი იძულებითი ღონისძიება დანაშაულის საგნის ან საშუალების ან/და დანაშაულებრივი გზით მიღებული ქონების ჩამორთმევის სახით“. კოდექსის 52-ე მუხლის ახალი, მე-3 ნაწილი კი განმარტავს, რომ „დანაშაულებრივი გზით მიღებული ქონების ჩამორთმევა ნიშნავს მსჯავრდებულისათვის დანაშაულით მიღებული შემოსავლის ან/და ამ შემოსავლით შექმნილი საკუთრების სახელმწიფოს სასარგებლოდ ჩამორთმევას“. ამავე მუხლის ახალი, მე-4 ნაწილით ზუსტდება, თუ რა შემთხვევებში შეიძლება იქნეს გამოყენებული აღნიშნული ღონისძიება, კერძოდ: „დანაშაულებრივი გზით მიღებული ქონების ჩამორთმევა გამოიყენება ანგარებითი დანაშაულისათვის“.

პროექტი, აგრეთვე, ითვალისწინებს ცვლილებებს უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის მუხლში და კოდექსის 33-ე თავში (ნარკოტიკული დანაშაული). მოცემული ცვლილებები შეესატყვისება „ნარკოტიკული საშუალებების და ფსიქოტროპიული ნივთიერებების უკანონო ბრუნვის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ კონვენციის მოთხოვნებს, თუმცა ვფიქრობთ მიზანშეწონილია ზოგიერთი დებულების დაზუსტება როგორც თეორიული, ისე პრაქტიკული მოსაზრებებიდან გამომდინარე:

პროექტის თანახმად, დანაშაულებრივი გზით მიღებული ქონების ჩამორთმევა არის არა სასჯელის სახე, არამედ სისხლისსამართლებრივი იძულებითი ღონისძიება, რომელიც შეიძლება სასჯელთან ერთად იქნეს გამოყენებული და გამოიხატება დანაშაულით მიღებული შემოსავლის ან, თუ ამ შემოსავლით საკუთრებაა შექმნილი, შესაბამისი ქონების ჩამორთმევაში. აქ ხაზგასმულია, რომ ჩამორთმევას დაქვემდებარებული „საკუთრება“ უშუალოდ დანაშაულით მოპოვებული შემოსავლით უნდა იყოს შექმნილი, მაგრამ როცა ვსაუბრობთ საკუთრებაზე, იგულისხმება, რომ პირი ფლობს ამ ქონებაზე საკუთრების უფლებას, ანუ ქონება კანონიერია. ამ შემთხვევაში ხდება დანაშაულებრივი გზით მიღებული შემოსავლისათვის კანონიერი სახის მიცემა, ანუ ადგილი აქვს უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციას, რომელსაც კოდექსის 194-ე მუხლი დასჯადად აცხადებს. რამდენადაც უკანონო შემოსავლისათვის კანონიერი სახის მიცემა სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული დანაშაულია, თვით ამ ქმედებით მიღებული, „ლეგალიზებული“ ქონება ჩაითვლება უკანონო (დანაშაულებრივი გზით მიღებულ) შემოსავლად და დაქვემდებარება ჩამორთმევას, როგორც დანაშაულით მიღებული შემოსავალი და არა როგორც ამ შემოსავლით შექმნილი „საკუთრება“, რასაც ამჟამინდელი პროექტი გვთავაზობს. ამდენად, კოდექსის 41-ე მუხლის წარმოდგენილი რედაქცია, კერძოდ ის ნაწილი, სადაც საუბარია „დანაშაულით მიღებული შემოსავლით შექმნილი საკუთრების ჩამორთმევაზე“, თეორიულად გაუმართლებელია და მოკლებულია პრაქტიკულ დანიშნულებას, რადგან ამგვარად შექმნილი ქონება თავისთავად დანაშაულებრივია, რომელიც ექვემდებარება ჩამორთმევას.

იმისათვის, რათა სწორედ მოხდეს კონვენციის მოთხოვნათა იმპლემენტაცია მისი მიზნების გათვალისწინებით, დანაშაულით მიღებული ქონების ჩამორთმევა უნდა აისახოს დამატებითი სასჯელის ნაწილში და ალტერნატივის ფორმით დაემატოს არა „ამ შემოსავლით შექმნილი საკუთრების ჩამორთმევა“, არამედ „ამ შემოსავლის ადეკვატური ქონების ჩამორთმევა“, როგორც ამას კონვენციის მოთხოვნა ითვალისწინებს. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული არ ლახავს

სამართლებრივი ტანდენციები

საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით გარანტირებულ საკუთრების უფლებას და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამის გადაწყვეტილებას.

12. საქართველოს კანონის პროექტი „საექსპერტო საქმიანობის შესახებ“

„საექსპერტო საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი მიზნად ისახავს სამართალწარმოებაში და სამართალწარმოების ნებისმიერ სტადიაზე საექსპერტო საქმიანობისათვის საჭირო ერთიანი, მონერსიერებული სისტემის შექმნას, მისი განხორციელების წესისა და მექანიზმების სრულყოფას, მითითებული საქმიანობის განხორციელების უფლებამოსილი სუბიექტების დადგენასა და სხვა.

წარმოდგენილია ექსპერტთა საქმიანობის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი მექანიზმები. კანონპროექტის მიხედვით, საექსპერტო საქმიანობის განხორციელების უფლება აქვთ სახელმწიფო საექსპერტო დაწესებულებებს, არასაექსპერტო დაწესებულებაში ან დამოუკიდებლად მომუშავე ექსპერტებს, რომლებიც შეყვანილი არიან საქართველოს ექსპერტთა ერთიან სიაში.

კანონპროექტი ასევე ითვალისწინებს საექსპერტო საქმიანობის რეგულირებისა და მეთოდური ხელმძღვანელობისათვის იუსტიციის სამინისტროსთან არსებული მუდმივმოქმედი უწყებათაშორისი კოლეგიური ორგანოს – საქართველოს ექსპერტთა ეროვნული საბჭოს ფორმირებას.

კანონპროექტი ითვალისწინებს არასახელმწიფო საექსპერტო დაწესებულების აკრედიტაციის სავალდებულობასაც. აკრედიტაციისათვის საჭირო მინიმალურ სტანდარტებს საბჭოს წარდგინებით ადგენს საქართველოს იუსტიციის მინისტრი, ხოლო აღნიშნული სტანდარტების შესაბამისად არასახელმწიფო საექსპერტო დაწესებულებას უზრუნველყოფს საბჭო.

პროექტის მიხედვით, საექსპერტო საქმიანობის განმახორციელებელი ექსპერტები ერთიანდებიან საქართველოს ექსპერტთა ერთიან სიაში, ხოლო საექსპერტო დაწესებულებები კი რეგისტრირდებიან ერთიან რეესტრში, რომელსაც აწარმოებს საბჭო. რეესტრის ფორმასა და წარმოების წესს ამტკიცებს საქართველოს იუსტიციის მინისტრი. პროექტით გათვალისწინებულია ექსპერტისათვის საექსპერტო საქმიანობის უფლების შეჩერებისა და ჩამორთმევის საფუძვლები, რის თაობაზეც გადაწყვეტილებას იღებს სასამართლო.

გათვალისწინებულია სიახლეები საექსპერტო საქმიანობის პროცედურული სრულყოფის თვალსაზრისითაც. ერთმანეთისგან გაიმიჯნა სამართალწარმოების პროცესამდე ჩატარებული გამოკვლევის შედეგების ამსახველი დოკუმენტი, რომელსაც ეწოდა გამოკვლევის (შემონების) აქტი და სამართალწარმოების პროცესში ექსპერტის მიერ ჩატარებული გამოკვლევის შედეგების ამსახველი დოკუმენტი – ექსპერტის დასკვნა. ასევე გათვალისწინებულია საკვლევი ობიექტის „თანმხლები ფურცლის“ აუცილებლობა და განსაზღვრულია მისი წარმოების სამართლებრივი პროცედურა, რაც მიმართულია საკვლევი ობიექტის დაცვის უზრუნველყოფისკენ.

13. საქართველოს კანონის პროექტი „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში“ დამატების შეტანის შესახებ

კოდექსს ემატება ახალი 220 (1) მუხლი, რომლის მიხედვით სისხლისსამართლებრივად დასჯადად ცხადდება საწარმოში ხელმძღვანელობითი, წარმომადგენლობითი ან სხვა სპეციალური უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება წინასწარი შეცნობით, ამ საწარმოს კანონიერი ინტერესების საწინააღმდეგოდ, რამაც საწარმოს გაკოტრების საქმის წარმოების გასხნის

შესახებ განცხადების შეტანის ვალდებულება წარმოშვა. ამავე მუხლის მე-2 ნაწილის მიხედვით, მაკვალიფიცირებელ გარემოებად მიიჩნევა იმავე ქმედების ჩადენა წინასწარი შეთანხმებით ჯგუფის მიერ, რამაც მნიშვნელოვანი ზიანი გამოიწვია და სტრატეგიული დანიშნულების ან სხვა მნიშვნელოვანი ობიექტის გაკოტრების საქმის წარმოების გახსნის შესახებ განცხადების შეტანის ვალდებულება წარმოშვა.

კანონპროექტი იმ საწარმოთა წინასწარგანზრახული გაკოტრებისაგან დაცვისკენაა მიმართული, რომელ საწარმოთა აქციების მფლობელად ან მენილედაც გვევლინება სახელმწიფო. ხშირად ასეთი სახის გაკოტრება განპირობებულია ამ საწარმოთა ხელმძღვანელ პირთა სურვილით, რათა მიღწეულ იქნეს აღნიშნული საწარმოს კერძო საკუთრებაში მიღება.

სავარაუდოდ, სახეზეა ეკონომიკური ტიპის საკანონმდებლო ინიციატივა, რომელიც იქონიებს ეკონომიკურ სუბიექტთათვის ერთგვარი მოტივატორის ეფექტს საწარმოს გაკოტრების პროცესში. თუ ეკონომიკური კატეგორიებით გავაანალიზებთ მას, პროექტის მცდელობაა რომ აღნიშნული ტიპის საწარმოებთან მიმართებაში არსებული გარე ეფექტების, ე.წ. ექსტერნალობების შიდა პრობლემად ქცევა, ანუ ინტერნალიზაცია მოახერხოს. პროექტის მიზანია, პირობითად რომ ვთქვად, იმ „საფასურის“ ნაწილი, რომელიც სახელმწიფოს აწვება საწარმოს გაკოტრების შემთვევაში, საწარმოს გაკოტრებისათვის პასუხიმგებელ პირებსაც დაეკისროს.

ხშირად საწარმოს გაკოტრების მიზეზი (როგორც ამას კანონპროექტის განმარტებითი ბარათიც იუწყება) არის საწარმოს ორგანიზაციული, დაგეგმითი და ფინანსური საქმიანობის არასწორად წარმართვა, რაც შეიძლება იყოს მენეჯმენტის არაკომპეტენტურობისა და საბაზრო რეჟიმის პირობებში არაკონკურენტუნარიანობის ბრალი. ყოველი ბიზნეს-გადანყვეტილება შეიცავს წარუმატებლობის ერთგვარ რისკს და ამგვარად, ნამგებიანი კომერციული გადანყვეტილებებისათვის სასჯელის დანესება, ასეთი გადანყვეტილების მიღებისა და მისი რეზულტატის კანონმდებლის მიერ შემდგომი ხილვის შესაძლებლობის უპირატესობით არამიზანშენილიად მიგვაჩნია. მეორე მიზეზი საწარმოს გაკოტრებისა მართლაც შეიძლება იყოს მისი პრივატიზების სურვილი, რაც შესაძლოა საწარმოს გასხვისების სურვილით იყოს მოტივირებული, ან იმ მიზეზით, რომ პრივატიზებულ საწარმოს ექნება ეკონომიკურად უფრო მომგებიანად ფუნქციონირების უნარი.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონპროექტის იდეა სახელმწიფოსა და საწარმოების წინასწარი შეცნობით გაკოტრებით მოტანილი ზარალისაგან დაცვისა პოზიტიური მოვლენაა, იგი დღევანდელ საქართველოში ეფექტიანი ვერ იქნება, რადგანაც წინამდებარე პროექტი არც ერთი ზემოთ მოყვანილი მიზეზით საწარმოს გაკოტრებისაგან დასაცავ მექანიზმად არ გვესახება. იგი არსებული სიტუაციისადმი რეაგირების პალიატიური, ანუ ნახევარზომის ტიპის მცდელობაა, რომელიც სამართალდამცავ სტრუქტურებს მისცემს ეკონომიკურ ურთიერთობებში ჩარევის დამატებით ბერკეტს, რამაც არსებული ვითარების გამოსწორების ნაცვლად დამატებითი კორუფციის წყარო შეიძლება შექმნას და სხვა პრობლემების მიზეზადაც იქცეს.