

2005 წლის პირველ ნახევარში საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სამართალშემოქმედების დეპარტამენტის მიერ მომზადებული კანონპროექტების მიმოხილვა

ირაკლი ქლიაშვილი*

2005 წლის პირველ ნახევარში საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სამართალშემოქმედების დეპარტამენტის მიერ მომზადდა შემდეგი კანონპროექტები და საკანონმდებლო პაკეტი:

1. საკანონმდებლო პაკეტი, რომელიც მოიცავს შემდეგ კანონპროექტებს: „უძრავ ნივთებზე უფლებათა რეგისტრაციის შესახებ“, „ფიზიკური პირებისა და კერძო სამართლის იურიდიული პირების სარგებლობაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის კერძო საკუთრებად გამოცხადების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ“, „სახელმწიფო სარგებლობაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მართვისა და განკარგვის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ“, „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ“, „საქართველოს საგადასახადო კოდექსში დამატების შეტანის შესახებ“, „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ“.

„უძრავ ნივთებზე უფლებათა რეგისტრაციის შესახებ“ კანონპროექტის შემუშავება საქართველოს მთავრობას დაევალა „სახელმწიფო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად.

„სახელმწიფო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღებით დაიწყო სახელმწიფო რეესტრის სისტემის რეფორმის პროცესი. სახელმწიფო რეესტრის უმთავრესი სახეები გადაეცა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს, რომელიც სახელმწიფო რეესტრს აწარმოებს შესაბამისი სტრუქტურული ქვედანაყოფის, ტერიტორიული ორგანოსა და მმართველობის სფეროში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მეშვეობით.

„სახელმწიფო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-15 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობას დაევალა „უძრავ ნივთებზე უფლებათა რეგისტრაციის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის შემუშავება და წარდგენა. გარდა ამისა, სახელმწიფო რეესტრის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ნაწილს წარმოადგენს საჯარო რეესტრი, რომლის მონაცემების ზოგადი საკითხები მოწესრიგებულია საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის ნორმებით. სამოქალაქო კოდექსის 311-ე მუხლის მე-2 ნაწილის შესაბამისად, რეესტრის ორგანიზაციის წესი განისაზღვრება ცალკე კანონით. თუმცა ასეთი კანონი დღემდე არ არსებობდა. უძრავ ნივთებზე უფლებათა რეგისტრაცია ხორციელდებოდა „მიწის რეგისტრაციის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, მაგრამ აღნიშნული კანონი რეგულირების გარეშე ტოვებს საჯარო რეესტრთან დაკავშირებულ მრავალ სამართლებრივ საკითხს. ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ მომზადდა „უძრავ ნივთებზე უფლებათა რეგისტრაციის შესახებ“ საქართველოს კანონის

* საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სამართალშემოქმედების დეპარტამენტის უფროსი.

პროექტი, ქართველი და უცხოელი სპეციალისტების, შესაბამისი დანებსებულებებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების (გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოება, მინის მესაკუთრეთა უფლებების დაცვის ასოციაცია, მსოფლიო ბანკის ფინანსური მხარდაჭერით განსახორციელებელი საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარების პროექტების საკოორდინაციო ცენტრი) მონაწილეობით, რომელმაც დეტალურად მოაწესრიგა საჯარო რეესტრის ორგანიზაციის წესი.

კანონპროექტში აისახა საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალიურ მართლმადიდებლურ ეკლესიას შორის კონსტიტუციური შეთანხმების დებულებები და საკუთრების დამადასტურებელ საბუთად განისაზღვრა სახელმწიფო საკუთრებიდან საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალიური მართლმადიდებლური ეკლესიის საკუთრებაში უძრავი ნივთის გადაცემის შესახებ უფლებამოსილი ორგანოს აქტი.

კანონპროექტის მნიშვნელოვანი სიახლეა მასში გათვალისწინებული ანტიკორუფციული მექანიზმები. კერძოდ, მაქსიმალურად არის შემცირებული სარეგისტრაციო წარმოებისა და საინფორმაციო ვადები, კორუფციული გარიგებების თავიდან აცილების მიზნით დეტალურად არის მოწესრიგებული თითოეული პროცედურა. პროექტი ითვალისწინებს სარეგისტრაციო საბუთების საჯარო რეესტრში რეგისტრაციისათვის წარდგენის ვადის შემცირებას. კერძოდ, თუ მოქმედი კანონმდებლობით, „მინის რეგისტრაციის შესახებ“ კანონის მე-8 მუხლის შესაბამისად, ყველა ხელშეკრულება ან სხვა დოკუმენტი სარეგისტრაციოდ წარდგენილ უნდა იქნეს მისი შედგენიდან 30 დღის ვადაში, კანონპროექტის თანახმად, აღნიშნული ვადა შეადგენს 5 დღეს, ხელშეკრულების ან სხვა დოკუმენტის მიღებიდან (გამოცემიდან) თუ დამონებიდან, ხოლო ამ 5 დღიდან 3 თვის გასვლის შემდეგ წარმოდგენილი დოკუმენტაციის საფუძველზე რეგისტრაცია არ განხორციელდება. პროექტი ითვალისწინებს ასევე სხვადასხვა სახის სარეგისტრაციო წარმოებისათვის კონკრეტული ვადების დადგენას, კერძოდ, სარეგისტრაციო სამსახური უფლების პირველად რეგისტრაციას ახორციელებს ათი, იპოთეკის რეგისტრაციას – სამი, ხოლო შემდგომ რეგისტრაციას – ხუთი სამუშაო დღის ვადაში.

პროექტი გადამუშავდა დაინტერესებული უწყებებისაგან მიღებული შენიშვნებისა და წინადადებების საფუძველზე და ამჟამად წარდგენილია საქართველოს პარლამენტში.

2. საკანონმდებლო პაკეტი, რომელიც მოიცავს საქართველოს კანონის პროექტებს: „ეროვნული საარქივო ფონდის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“, „კულტურულ ფასეულობათა საქართველოდან გატანისა და საქართველოში შემოტანის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ და „სახელმწიფო არქივების მართვისა და საქმისწარმოების დეპარტამენტის მიერ განეული ფასიანი მომსახურების სახეებისა და საფასურის ოდენობის შესახებ“.

საკანონმდებლო პაკეტი ითვალისწინებს საქართველოში საარქივო საქმის მართვის, სრულყოფისა და ეროვნული საარქივო ფონდის განვითარების მიზნით, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დანებსებულების – სახელმწიფო არქივების მართვისა და საქმისწარმოების დეპარტამენტის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად გარდაქმნას. საკანონმდებლო პაკეტის თანახმად, საარქივო დეპარტამენტს ექნება შემოსავლის საკუთარი წყაროების მოზიდვის შესაძლებლობა. კერძოდ, გათვალისწინებულია მის მიერ განეული მომსახურებისათვის საფასურის დანესება, რაც ამომწურავად იქნება რეგლამენტირებული კანონით. მოცემული გარემოება, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს კორუფციის საფრთხის მაქსიმალურად შემცირებას, ვინაიდან ფასიანი მომსახურების განეული

მიღებული შემოსავალი უზრუნველყოფს საარქივო დეპარტამენტის მოსამსახურეების შრომის ანაზღაურების ზრდას და განავითარებს საარქივო დეპარტამენტის მატერიალურ-ტექნიკურ ბაზას.

პროექტის ნოვაციად წარმოგვიდგება ეროვნული საარქივო ფონდის დოკუმენტების განადგურების აკრძალვის დაწესება, რაც უზრუნველყოფს ეროვნული საარქივო ფონდის დოკუმენტების მაქსიმალურ დაცვას. პროექტი ითვალისწინებს შესაბამისი ნორმატიული აქტების პროექტების მომზადების ვალდებულებას, რაც აუცილებელია საარქივო დეპარტამენტის გამართული და ეფექტური საქმიანობისათვის. უახლოეს მომავალში კანონპროექტი დაიგზავნება შესათანხმებლად დაინტერესებულ უწყებებში.

3. საკანონმდებლო პაკეტი, რომელიც მოიცავს საქართველოს კანონის პროექტებს: „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“, „კომერციული ბანკების საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში დამატების შეტანის თაობაზე“.

„სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის მიზანი სასამართლო გადაწყვეტილებათა აღსრულების სისტემის სრულყოფა და ეფექტურობის ამაღლებაა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შემუშავებული საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტის ერთ-ერთი ძირითადი მიმართულებაა სააღსრულებო დეპარტამენტის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად გარდაქმნა, რაც რეალურად ხელს შეუწყობს სისტემის პროგრესირებად რეჟიმში მუშაობას.

სააღსრულებო მოსაკრებელი იცვლება სააღსრულებო მომსახურეების საფასურით. ხდება სააღსრულებო მომსახურეების საფასურისა და სააღსრულებო ხარჯების ერთმანეთისაგან გამიჯვნა. ამომწურავად ყალიბდება საფასურის გადახდის ფორმები და წესი, კერძოდ, არსებული კანონის ერთი ნორმა ავალებს კრედიტორს, გადაიხადოს მოსაკრებელი, ხოლო მეორე მოვალეს უყენებს ასეთ ვალდებულებას. კანონპროექტი გვთავაზობს სააღსრულებო ხარჯების დეტალურ ჩამონათვალს, მათი გადახდის პროცედურას და ავალდებულებს სასამართლო აღმასრულებელს, რათა მან წარუდგინოს კრედიტორს მიღებული ხარჯების გახარჯვის დამადასტურებელი დოკუმენტები.

სასამართლო აღმასრულებლის ნებისმიერი მოქმედება (მათ შორის, აღსრულების შეჩერება თუ გარკვეული პერიოდით გადადება) უნდა განხორციელდეს მხოლოდ სასამართლოს მიერ გაცემული სააღსრულებო ფურცლის საფუძველზე.

კანონპროექტი ითვალისწინებს ისეთი ხასიათის ცვლილებებს, რომელთა მიხედვით კანონში არსებული მკვდრადშობილი ნორმები რეალურად ამოქმედდება. მაგალითად, იძულებითი იპოთეკა და სეკვესტრი. სიახლეა კანონპროექტის ნორმები იმ საქმეთა აღსრულებასთან დაკავშირებით, სადაც რამდენიმე კრედიტორი მონაწილეობს.

„კომერციული ბანკების საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ კანონპროექტით აღმასრულებელს უფლება ეძლევა, დაუბრკოლებლად მოიპოვოს ინფორმაცია მოვალის საბანკო ანგარიშებზე თანხების არსებობის შესახებ. აღმასრულებელს ასევე უფლება ეძლევა, მოსთხოვოს საბანკო დაწესებულებას, დაუყოვნებლივ წარუდგინოს მოვალის საბანკო ანგარიშებისა და მათზე თანხების არსებობის შესახებ ცნობა.

„საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი მიზნად ისახავს სამოქალაქო კოდექსისა და „სააღსრულებო წარმოებათა

შესახებ“ საქართველოს კანონის დებულებების ერთმანეთთან შესაბამისობაში მოყვანას. პროექტით სამოქალაქო კოდექსიდან ხდება იმ ნორმების ამოღება, რომლებიც დაკავშირებულია იპოთეკით დატვირთული უძრავი ნივთების რეალიზაციასთან.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში დამატების შეტანის თაობაზე“ კანონპროექტის მიზანია საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სააღსრულებო დეპარტამენტის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად გარდაქმნის შედეგად სასამართლო აღმასრულებლებისა და სააღსრულებო პოლიციელების სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრა. აუცილებელია, რომ სასამართლო აღმასრულებლებისა და სააღსრულებო პოლიციელების საქმიანობა ექვემდებარებოდეს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნებს.

ამჟამად საქართველოს იუსტიციის სამინისტროში მიმდინარეობს მუშაობა აღნიშნული კანონპროექტის გადაშუშავებაზე. რეფორმის მიზანია საქართველოში არსებული სააღსრულებო სისტემის ნაკლოვანებათა აღმოფხვრა და სასამართლო აღმასრულებლისა და სააღსრულებო წარმოების ინსტიტუტის ევროპულ სტანდარტებთან მიახლოება, რაც აუცილებელია მართლმსაჯულების სისტემის სრულყოფისათვის. სააღსრულებო სისტემა უნდა სარგებლობდეს დამოუკიდებლობის მეტი ხარისხით, გათვალისწინებულ უნდა იქნეს აღმასრულებლის დაინტერესება და მოტივაცია მის საქმიანობასთან დაკავშირებით.

იმის გათვალისწინებით, რომ მოსაკრებელი აუცილებელი გადასახდელია სახელმწიფო ბიუჯეტში სახელმწიფო ორგანოების მიერ განეული გარკვეული მომსახურებისათვის, იგი უნდა შეიცვალოს სააღსრულებო საფასურით, რომელიც გახდება საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფინანსების ძირითადი წყარო – სააღსრულებო სამსახურის დამოუკიდებლობის გარანტი. ამასთანავე, სააღსრულებო მოსაკრებლის ნაცვლად სააღსრულებო საფასურის შემოღებით მოვალეს აღარ დაეკისრება ორმაგი ტვირთი – სააღსრულებო მოსაკრებლის გადახდა და სააღსრულებო ხარჯების დაფინანსება. სასამართლო აღმასრულებელი დაინტერესებული უნდა იყოს აღსრულების პროცესის ეფექტურად განხორციელებით, მისი შემოსავალი უნდა ანაზღაურდეს მხარეთა მიერ და გათვალისწინებულ იქნეს აღსრულების ხარჯებში საფასურის სახით, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს აღმასრულებელთა მატერიალური დაინტერესების ზრდას. აღსრულების საფასური უნდა იყოს გონივრული, კანონით ზუსტად განსაზღვრული და, აქედან გამომდინარე, წინასწარ ცნობილი მხარეთათვის. სააღსრულებო სისტემის რეფორმამ ხელი უნდა შეუწყოს ქვეყანაში მართლმსაჯულების სწრაფად და ეფექტურად განხორციელებას.