

## განმარტებითი ბარათი

### საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ:

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი:

ა.ა.ა) პრობლემა, რომლის გადაჭრასაც მიზნად ისახავს კანონპროექტი:

პარლამენტის მიერ გენერალური პროკურორის ასარჩევად კვალიფიციური უმრავლესობის დაწესების საკითხი საქართველოს პოლიტიკური პარტიების მიერ ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის მონაწილეობით 2021 წლის 19 აპრილს ხელმოწერილი შეთანხმების „სამომავლო გზა საქართველოსთვის“ ერთ-ერთ დებულებას განეკუთვნებოდა. იმის მიუხედავად, რომ ეს საკითხი ერთ-ერთი იმ საკითხთაგანი იყო, რომელსაც პარტია „ქართული ოცნება“ აკრიტიკებდა, ამასთანავე, აღნიშნული საკითხი „ქართული ოცნების“ მიერ შეთანხმების პირველადი ვერსიის ხელმოწერის უარის თქმის მიზეზს განეკუთვნებოდა, პარტია „ქართულმა ოცნებამ“ საქართველოს პოლიტიკურ პარტიებს შორის თანხმობის მიღწევის და პოლიტიკური რადიკალიზაციის დასრულების გამო ხელი მოაწერა 2021 წლის 19 აპრილის შეთანხმებას. სწორედ ამ შეთანხმების შესრულების მიზნით 2021 წლის 29 ივნისს საპარლამენტო უმრავლესობამ საპარლამენტო ოპოზიციასთან ერთად განახორციელა კონსტიტუციური კანონის პროექტის ინიცირება, რომელიც სხვა საკითხებთან ერთად გენერალური პროკურორის ასარჩევად საჭირო პარლამენტის წევრთა ხმათა რაოდენობის საკითხსაც ახლებურად აწესრიგებდა.

ამის შემდეგ რვა საპარლამენტო ოპოზიციური პარტიიდან ოთხი მათგანი (მათ შორის, პარტია „ნაციონალური მოძრაობა“) 19 აპრილის შეთანხმების ხელმოწერაზე 100 დღის განმავლობაში უარს ამბობდა, რითაც აშკარა გახდა, რომ ისინი, ერთი მხრივ, შეთანხმების ხელმოწერას არ აპირებდნენ და, მეორე მხრივ, ამ შეთანხმებას რადიკალური პოლიტიკური დღის წესრიგის განხორციელების ინსტრუმენტად იყენებდნენ. აქედან გამომდინარე, „ქართულმა ოცნებამ“ 19 აპრილის შეთანხმების ანულირება მოახდინა, რის შედეგადაც, მას შეუწყდა კონსტიტუციური ცვლილების მხარდაჭერის პოლიტიკური ვალდებულება და გაჩნდა აღნიშნულ საკითხზე შინაარსობრივი დისკუსიის წარმართვის შესაძლებლობა.

გენერალური პროკურორის პარლამენტის კვალიფიციური უმრავლესობით არჩევა გაკრიტიკდა კონსტიტუციური კანონის პროექტის როგორც საყოველთაო-სახალხო განხილვისას, ისე საპარლამენტო განხილვის დროს. „ქართულმა ოცნებამ“ ხელახლა გამოთქვა ის კრიტიკული მოსაზრებები, რომლებიც მის მიერ 19 აპრილის შეთანხმების დადებამდეც არაერთხელ იქნა გამოთქმული; კერძოდ:

- პარლამენტის მიერ თანამდებობის პირთა კვალიფიციური უმრავლესობით არჩევა, ზოგადად, არ განეკუთვნება საუკეთესო ევროპულ პრაქტიკას; მეტიც, საქართველოს პარლამენტის კვლევითი ცენტრის მიერ ჩატარებული კვლევით გამოვლინდა, რომ ასეთი წესი ევროკავშირის ქვეყნებში იშვიათი გამონაკლისია და მხოლოდ 3 მსგავსი შემთხვევა არსებობს: პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის არჩევა ესტონეთში, საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის არჩევა ბელგიაში და გენერალური პროკურორის არჩევა უნგრეთში.
- პარლამენტის მიერ უშუალოდ გენერალური პროკურორის კვალიფიციური უმრავლესობით არჩევის წესი მოქმედებს მხოლოდ უნგრეთში. თუმცა უნგრული მოდელი მისი მიღებისას გააკრიტიკა ვენეციის კომისიამ.
- იმ გარემოებას, რომ პარლამენტის მიერ თანამდებობის პირთა კვალიფიციური უმრავლესობით არჩევა არ არის საუკეთესო ევროპული პრაქტიკა, თავისი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძველი აქვს, რაც იმას გულისხმობს, რომ „ჩიხიდან გამოსვლის“ მექანიზმის გარეშე კვალიფიციური უმრავლესობის დაწესება კონსტიტუციური ორგანოს პარალიზების საფრთხეს წარმოშობს, „ჩიხიდან გამოსვლის“ მექანიზმით გენერალური პროკურორის მხოლოდ 1 წლის ვადით არჩევა კი საფრთხეს უქმნის მის დამოუკიდებლობას.

აღნიშნული არგუმენტების მიუხედავად, საპარლამენტო ოპოზიცია ითხოვდა კონსტიტუციის კანონის პროექტის ტექსტის იმ ფორმულირებით მიღებას, როგორც კონსტიტუციის კანონის პროექტის ინიცირებულ ვერსიაში იყო წარმოდგენილი.

კონსტიტუციური კანონის პროექტის პლენარულ სხდომაზე პირველი მოსმენით განხილვამდე საპარლამენტო უმრავლესობამ საპარლამენტო ოპოზიციას შესთავაზა, პარლამენტის სხდომამდე ან პარლამენტის სხდომის მიმდინარეობისას წარმოედგინა გენერალური პროკურორის არჩევის ახალი წესის მხარდამჭერი შინაარსობრივი არგუმენტი. ასეთი არგუმენტის წარუდგენლობის შემთხვევაში კი საპარლამენტო უმრავლესობა საპარლამენტო ოპოზიციას კონსტიტუციური კანონის პროექტის აღნიშნული წესის გარეშე მიღებას სთავაზობდა. საპარლამენტო ოპოზიციამ არც პლენარულ სხდომამდე და არც პლენარული სხდომის მიმდინარეობისას ვერ წარმოადგინა რაიმე ისეთი შინაარსობრივი არგუმენტი, რომელიც გენერალური პროკურორის არჩევის ახალი წესის უპირატესობას დაადასტურებდა. თუმცა ოპოზიცია ამ საკითხის კონსტიტუციური კანონის პროექტში უცვლელად დატოვებას კვლავ დაჟინებით მოითხოვდა. საბოლოოდ, საპარლამენტო უმრავლესობამ მხარი არ დაუჭირა გენერალური პროკურორის არჩევის ახალ წესს და კონსტიტუციური კანონის პროექტი 2021 წლის 7 სექტემბერს ამ წესის გარეშე მიიღო პირველი მოსმენით პარლამენტმა.

ევროკავშირმა საქართველოს პარლამენტის მიერ გენერალური პროკურორის კვალიფიციური უმრავლესობით არჩევის წესის შემოღების საკითხი ხელახლა წამოჭრა ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების დღის წესრიგის პროექტზე მუშაობისას. შესაბამისად, ეს საკითხი „ევროკავშირი-საქართველოს 2021-2027 წლების ასოცირების დღის წესრიგში“ აისახა, როგორც საქართველოს მიერ შესასრულებელი ერთ-ერთი ვალდებულება. აღნიშნული საკითხი

მოგვიანებით აისახა ევროპული საბჭოს 2022 წლის 23 ივნისის გადაწყვეტილებაშიც, სადაც საქართველოს პარლამენტის მიერ გენერალური პროკურორის ასარჩევად კვალიფიციური უმრავლესობის დაწესება ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის საქართველოსთვის მინიჭების ერთ-ერთ პირობად განისაზღვრა.

ამჯერად წარმოდგენილი კონსტიტუციური კანონის პროექტი ზედმიწევნით იმეორებს 2021 წლის 29 ივნისის ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტის ტექსტს გენერალური პროკურორის არჩევის ახალი წესის თაობაზე და ემსახურება საქართველოს მიერ ევროკავშირის მიმართ ნაკისრი ვალდებულებისა და ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის საქართველოსთვის მინიჭების ერთ-ერთი პირობის შესრულებას.

**ა.ა.ბ) არსებული პრობლემის გადასაჭრელად კანონის მიღების აუცილებლობა:**

გენერალური პროკურორის არჩევასთან დაკავშირებული ძირითადი საკითხები წესრიგდება საქართველოს კონსტიტუციით. შესაბამისად, რომელიმე ასეთი საკითხის ახლებურად მოსაწესრიგებლად საჭიროა ცვლილების განხორციელება საქართველოს კონსტიტუციაში.

**ა.ბ) კანონპროექტის მოსალოდნელი შედეგები:**

კონსტიტუციური კანონის პროექტის მიღება უზრუნველყოფს საქართველოს მიერ ევროკავშირის მიმართ ნაკისრი ვალდებულებისა და ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის საქართველოსთვის მინიჭების ერთ-ერთი პირობის შესრულებას.

**ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი:**

საქართველოს კონსტიტუციის 64-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „პროკურატურას ხელმძღვანელობს გენერალური პროკურორი, რომელსაც 6 წლის ვადით საპროკურორო საბჭოს წარდგინებით ორგანული კანონით დადგენილი წესით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი.“

კონსტიტუციური კანონის პროექტით ცვლილება შედის საქართველოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის N1324-რს კონსტიტუციური კანონის გარდამავალ დებულებებში და მის მე-2 მუხლს ემატება შემდეგი შინაარსის მე-11 პუნქტი: „მომდევნო ორი მოწვევის პარლამენტი გენერალურ პროკურორს ირჩევს სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედის უმრავლესობით. თუ პარლამენტი სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედის უმრავლესობით გენერალურ პროკურორს ორჯერ ვერ აირჩევს, პარლამენტი გენერალურ პროკურორს ირჩევს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. მეორე და მესამე კენჭისყრა ტარდება შესაბამისი წინა კენჭისყრიდან არაუადრეს 28-ე დღისა და კენჭი ეყრება ერთსა და იმავე კანდიდატს.“

მომდევნო ორი მოწვევის პარლამენტის მიერ სრული შემადგენლობის უმრავლესობით არჩეული გენერალური პროკურორის უფლებამოსილების ვადა ერთი წელი.“

**ა.დ) კანონპროექტის კავშირი სამთავრობო პროგრამასთან და შესაბამის სფეროში არსებულ სამოქმედო გეგმასთან, ასეთის არსებობის შემთხვევაში (საქართველოს მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტის შემთხვევაში):**

კონსტიტუციური კანონის პროექტი საქართველოს მთავრობის მიერ არ არის ინიცირებული.

**ა.ე) კანონპროექტის ძალაში შესვლის თარიღის შერჩევის პრინციპი, ხოლო კანონისთვის უკუძალის მინიჭების შემთხვევაში – აღნიშნულის თაობაზე შესაბამისი დასაბუთება:**

კონსტიტუციური კანონის პროექტით გათვალისწინებული კონსტიტუციური კანონი ამოქმედდება გამოქვეყნებისთანავე, რადგან იგი, მისი მიზნიდან და შინაარსიდან გამომდინარე, არ ითხოვს ამოქმედების უფრო გვიანდელი ვადის დადგენას. კონსტიტუციური კანონის პროექტი არ ითვალისწინებს უკუძალის მინიჭებას.

**ა.ვ) კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის მიზეზები და შესაბამისი დასაბუთება (თუ ინიციატორი ითხოვს კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვას):**

კონსტიტუციური კანონის პროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა და მიღება არ არის მოთხოვნილი.

**ბ) კანონპროექტის ფინანსური გავლენის შეფასება საშუალოვადიან პერიოდში (კანონპროექტის ამოქმედების წელი და შემდგომი 3 წელი):**

**ბ.ა) კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო:**

კონსტიტუციური კანონის პროექტის მიღება არ წარმოშობს დამატებით ხარჯებს.

**ბ.ბ) კანონპროექტის გავლენა სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე:**

კონსტიტუციური კანონის პროექტი არ ახდენს გავლენას სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე.

**ბ.გ) კანონპროექტის გავლენა სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე:**

კონსტიტუციური კანონის პროექტი არ ახდენს გავლენას სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე.

**ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები, კანონპროექტის გავლენით სახელმწიფოს ან მის სისტემაში არსებული უწყების მიერ მისაღები პირდაპირი ფინანსური ვალდებულებების (საშინაო ან საგარეო ვალდებულებები) მითითებით:**

კონსტიტუციური კანონის პროექტი არ ითვალისწინებს სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას.

**ბ.ე) კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირთათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება, იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებზე გავლენის ბუნებისა და მიმართულების მითითებით, რომლებზედაც მოსალოდნელია კანონპროექტით განსაზღვრულ ქმედებებს ჰქონდეს პირდაპირი გავლენა:**

კონსტიტუციური კანონის პროექტს არ აქვს ფინანსური გავლენა იმ პირებზე, რომელთა მიმართაც ვრცელდება მისი მოქმედება.

**ბ.ვ) კანონპროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის (ფულადი შენატანის) ოდენობა შესაბამის ბიუჯეტში და ოდენობის განსაზღვრის პრინციპი:**

კონსტიტუციური კანონის პროექტით არ დგინდება გადასახადი, მოსაკრებელი ან სხვა სახის გადასახდელი (ფულადი შენატანი).

**ბ<sup>1</sup>) ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე კანონპროექტის ზეგავლენის შეფასება:**

კონსტიტუციური კანონის პროექტი არ ახდენს გავლენას ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე.

**გ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან:**

**გ.ა) კანონპროექტის მიმართება ევროკავშირის სამართალთან:**

კონსტიტუციური კანონის პროექტი არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის სამართალს.

**გ.ბ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან:**

კონსტიტუციური კანონის პროექტი არ ეწინააღმდეგება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებს.

**გ.გ) კანონპროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან, აგრეთვე, ისეთი ხელშეკრულების/შეთანხმების არსებობის შემთხვევაში, რომელსაც უკავშირდება კანონპროექტის მომზადება, – მისი შესაბამისი მუხლი ან/და ნაწილი:**

კონსტიტუციური კანონის პროექტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს.

კონსტიტუციური კანონის პროექტის მიღება დაკავშირებულია „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების“ მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტიდან და მე-4 და მე-13 მუხლებიდან გამომდინარე „ევროკავშირი-საქართველოს 2021-2027 წლების ასოცირების დღის წესრიგში“ ასახულ ვალდებულებასთან.

**გ.დ) არსებობის შემთხვევაში, ევროკავშირის ის სამართლებრივი აქტი, რომელთან დაახლოების ვალდებულებაც გამომდინარეობს „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებიდან“ ან ევროკავშირთან დადებული საქართველოს სხვა ორმხრივი და მრავალმხრივი ხელშეკრულებებიდან:**

ასეთი არ არსებობს.

**დ) კანონპროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები:**

**დ.ა) სახელმწიფო, არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/დაწესებულება, ექსპერტი, სამუშაო ჯგუფი, რომელმაც მონაწილეობა მიიღო კანონპროექტის შემუშავებაში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:**

ასეთი არ არსებობს.

**დ.ბ) კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის/დაწესებულების, სამუშაო ჯგუფის, ექსპერტის შეფასება კანონპროექტის მიმართ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:**

ასეთი არ არსებობს.

დ.გ) სხვა ქვეყნების გამოცდილება კანონპროექტის მსგავსი კანონების იმპლემენტაციის სფეროში, იმ გამოცდილების მიმოხილვა, რომელიც მაგალითად იქნა გამოყენებული კანონპროექტის მომზადებისას, ასეთი მიმოხილვის მომზადების შემთხვევაში:

ასეთი მიმოხილვა არ მომზადებულა.

ე) კანონპროექტის ავტორი:

საქართველოს პარლამენტის წევრები: ირაკლი კობახიძე; შალვა პაპუაშვილი; ანრი ოხანაშვილი

ვ) კანონპროექტის ინიციატორი:

საქართველოს პარლამენტის წევრები: ირაკლი კობახიძე; შალვა პაპუაშვილი; გიორგი ვოლსკი; ანრი ოხანაშვილი; ირაკლი ბერაია; გიორგი ცაგარეიშვილი; ვლადიმერ კახაძე; ირაკლი ქადაგიშვილი; ვიქტორ ჯაფარიძე; ხატია წილოსანი; ელგუჯა გოცირიძე; ირაკლი ჩიქოვანი; გივი მიქანაძე; ვლადიმერ ჩაჩიბაია; რამინა (რიმა) ბერაძე; ირაკლი შატაკიშვილი; ალექსანდრე დალაქიშვილი; გივი ჭიჭინაძე; ეკა სეფაშვილი; ზაალ დუგლაძე; გელა სამხარაული; დავით სონღულაშვილი; ლევან ქარუმიძე; გოგი მეშველიანი; მიხეილ სარჯველაძე; ირაკლი კოვზანაძე; შოთა ხაბარელი; მაია მენაღარიშვილი; ქეთევან დუმბაძე; ედიშერ თოლორაია; გოდერძი ჩანქსელიანი; ალუდა ლუდუშაური; ბექა ოდიშარია; ირაკლი მეძმარიანი; ელისო ბოლქვაძე; ირაკლი მეზურნიშვილი; გია ბენაშვილი; პაატა კვიციანი; სუმბატ კიურელიანი; ვასილ ჩიგოგიძე; ალექსანდრე ტაბატაძე; მაია ბითაძე; ანზორ ბოლქვაძე; რესან კონცელიძე; ხათუნა კვიციანი; ბექა წაქაძე; ნოდარ ტურძელაძე; ზაალ მიქელაძე; ზაზა ლომინაძე; გიორგი ხელაშვილი; ნინო იობაშვილი; მაკა ბოჭორიშვილი; დავით სერგეენკო; სავალან მირზოევი; ისკო დასენი; ბექა დავითულიანი; გიორგი ამილახვარი; ანტონ ობოლაშვილი; დავით კაჭარავა; ნიკოლოზ სამხარაძე; ირაკლი ზარქუა; ირაკლი (დაჩი) ბერაია; რატი იონათამიშვილი; თამარ ტალიაშვილი; ვიქტორ სანიკიძე; ირმა ზავრადაშვილი; დავით მათიკაშვილი; გოჩა ენუქიძე; მარიამ ლაშხი; ირაკლი ხახუბია; ლევან კობიაშვილი; კახა კახიშვილი; ნინო წილოსანი; სამველ მანუკიანი; არჩილ თალაკვაძე; ზაურ დარგალი; დიმიტრი სამხარაძე; ლევან მგალობლიშვილი; გიორგი კახიანი; მამუკა მდინარაძე.