განმარტებითი ბარათი

„ოლიგარქიული მმართველობის წინააღმდეგ“

საქართველოს კანონის პროექტზე

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ:

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი:

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

საქართველომ 2022 წლის 3 მარტს ოფიციალური განცხადებით მიმართა ევროკავშირს ბლოკში გაწევრიანების მოთხოვნით. 7 მარტს ბრიუსელში გაიმართა ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ელჩების შეხვედრა, რომელზეც განხილულ იქნა საქართველოს, უკრაინისა და მოლდოვას განცხადებები ბლოკში გაწევრიანების თაობაზე, შეხვედრის შემდგომ კი აღნიშნული განცხადებები ევროპულ კომისიას გაეგზავნა განსახილველად. ევროკომისიამ საქართველოს გადასცა კითხვარი 2 ნაწილად, პირველი ნაწილის ძირითად ამოცანას წარმოადგენდა საქართველოს მიერ გაწეული საქმიანობის შეფასება ევროინტეგრაციის ფარგლებში და იმის განსაზღვრა თუ რამდენად მზად არის ქვეყანა ევროკავშირის წევრობის კანდიდატობისთვის, მეორე კითხვარი კი ადგენს რამდენად მორგებულია საქართველოს კანონმდებლობა ევროპულთან და რამდენად მზადაა საქართველო შეასრულოს ევროკავშირის წევრობით დაკისრებული ვალდებულებები. 2022 წლის 17 ივნისს ევროკომისიამ გამოაქვეყნა საქართველოს წევრობის განაცხადთან დაკავშირებით დასკვნა, ამავდროულად საქართველოს განესაზღვრა 12 პირობა რომელთა შესრულების შედეგადაც საქართველოს მიენიჭება კანდიდატის სტატუსი. ევროკომისიის მიერ გაცემული რეკომენდაციებიდან ერთ-ერთს წარმოადგენს ,,დეოლიგარქიზაციის" ვალდებულება, რაც გულისხმობს კონკრეტული პირების ან პირთა ჯგუფის მიერ გადაჭარბებული ზეგავლენების აღმოფხვრას პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ საჯარო ცხოვრებაზე, რაც თავის მხრივ საფრთხეს უქმნის კონსტიტუციური პრინციპების მოქმედებას, ასუსტებს ან საერთოდ შლის ხელისუფლების შტოებს შორის არსებულ ბალანსს.

აღნიშნული კანონის მიღების მიზანს, სწორედ ევროკომისიის რეკომენდაციების შესრულება წარმოადგენს, რაც საბოლოო ჯამში საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული პრინციპების აღსრულების მექანიზმი გახდება და ამავდროულად უპასუხებს საქართველოს მოსახელეობის უმრავლესობის სურვილს, რომ საქართველო გახდეს ევროკავშირის წევრი.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად კონსტიტიური ორგანოები თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში ვალდებულნი არიან მიიღონ ყველა ზომა ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად. შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტი, როგორც საკანონმდებლო ორგანო ვალდებულია საქართველოში არსებული ფაქტობრივი მდგომარეობიდან გამომდინარე შეიმუშაოს და მიიღოს ისეთი კანონმდებლობა, რომელიც იქნება ქმედითი, აღსრულებადი და სრულად უპასუხებს იმ გამოწვევებს რაც ,,ოლიგარქიული მმართველობას" უკავშირდება.

შესაბამისად კანონის პროექტის შემუშავების პროცესში გათვალისწინებული უნდა იქნას ქვეყნის შიგნით არსებული პოლიტიკური და სამართლებრივი მდგომარეობა და შემუშავებული პროექტი მორგებული უნდა იყოს სწორედ ამ გარემოებებზე, პასუხობდეს არსებულ გამოწვევებს.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლით აღიარებულია, რომ საქართველო არის დემოკრატიული რესპუბლიკა. ხოლო, მე-4 მუხლით განსაზღვრულია სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი.

თანამედროვე სამყაროში დემოკრატიას, როგორც მმართველობის ერთ-ერთ ფორმას, ყველა სხვა დანარჩენთან შედარებით უპირატესობა გააჩნია. რა თქმა უნდა, აღნიშნული არ გულისხმობს დემოკრატიული მოდელის სრულყოფილებასა და უნაკლოებას, თუმცა საზოგადოება თანხმდება, რომ უკეთესი მმართველობის ფორმა არ არსებობს. ჯერ კიდევ 1990-იანი წლებისთვის, მსოფლიოს დაახლოებით 120 ქვეყანა,დამოუკიდებელი ქვეყნების 60 პროცენტზე მეტი-საარჩევნო დემოკრატიას წარმოადგენდა.

„ადამიანის უფლებების დაცვის უმნიშვნელოვანეს სამართლებრივ გარანტიას, კონსტიტუციის სხვა ძირითად პრინციპებთან ერთად, წარმოადგენს დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს უზრუნველმყოფელი ნორმა-პრინციპები, რომლებიც განაპირობებენ მთლიანად კონსტიტუციის შინაარსს. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი გულისხმობს რა, რომ ხელისუფლება უნდა ეყრდნობოდეს კონსტიტუციას, კანონს და მთლიანად სამართალს. **(საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №1/3/407, 26 დეკემბერი, 2007).**

შემოთავაზებული კანონი მიზნად ისახავს ის რისკები, რომელიც არათავსებადია კონსტიტუციით აღიარებული დემოკრატიულ სახელმწიფოსთან. შესაბსამისად, ოლიგარქის ცნებაში მოიაზრება პირი, რომელსაც აქვს ეკონომიკური და პოლიტიკური ძალაუფლება და ამ ძალაუფლების გამოყენების გზით არღვევს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპს; ზემოქმედებს ქვეყანაში მიმდინარე პოლიტიკურ პროცესებზე, რომელიც იწვევს ხელისუფლების დანაწილების და ბალანსის პრინციპის მოშლას.

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

მმართველობის ფორმა, რომელიც გვევლინება საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული დემოკრატიული მმართველობისა და ხელისუფლების შტოებს შორის ბალანსის ხელშემშლელ ფაქტორად, შესაბამისად, აფერხებს საქართველოს ევროპული ინტეგრაციას, მოითხოვს დამატებით საკანომდებლო მოწესრიგებას.

ა.ბ) კანონპროექტის მოსალოდნელი შედეგები:

2022 წლის 17 ივნისს ევროკომისიის მიერ საქართველოსთვის განსაზღვრული 12 პუნქტიდან ერთ-ერთი პუნქტის შესრულება, რაც საქართველოს დააახლოებს ევროკავშირის კანდიდატის სტატუსის მოპოვებასთან.

ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი:

- შეიქმნას ოლიგარქის და ოლიგარქიული მმართველობის შეკავებისა და აღკვეთის სამართლებრივ და ორგანიზაციულ საფუძვლები;
- განიმარტოს ოლიგარქის ტერმინი და დადაგინდეს შესაბამისი კრიტერიუმები, რომელთა არსებობის შემთხვევაში მოხდება პირის ოლიგარქად იდენტიფიცირება და ცნობა;
- შეიქმნას სამართლებრივი გარანტიები ოლიგარქიული მმართველობისათვის დამახასიათებელი თავისებურებების საკანონმდებლო დონეზე აღმოსაფხვრელად,

რომელბიც უზრუნველყოფენ საჯარო მმართველობის ნებისმიერ ორგანოზე, თანამდებობის პირზე კერძო/პირადი ინტერესების გატარების მიზნით ზეგავლენის დაუშვებლობას, ხოლო ასეთი ფაქტიდს დადგენის შემთხვევაში შეიქმნას სათნადო რეაგირების სამართლებრივი მექანიზმები.

- გამომდინარე იქიდან, რომ პირის ოლიგარქად აღიარება დაკავშირებულია კონკრეტული ადამიანის უფლებრივ შეზღუდვებთან, ინდივიდუალური და საჯარო ინტერესებს შორის სამართლიანი ბალსანსის უზრუნვეყოფის მიზნით, პირის ოლიგარქად აღიარების უფლებამოსილება ენიჭება საკონსტიტუციო სასამართლოს. თუმცა, წარმოადგენილი პროექტით, შესაბამისი საკონსტიტუციო ცვლილებების მიღებამდე, გარდამავალი დებულებების თანახმად, პირის ოლიგარქად აღიარების უფლებამოსილება მინიჭბული აქვს საქართველოს პარლამენტს.
- კანონპროექტით შემოთავაზებული ოლიგარქთა რეესტრის არსებობა, რომელსაც აწარმოებს იუსტიციის სამინისტრო. პირი მოხვდება ოლიგარქთა რეესტრში საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე. რეესტრიდან ამორიცხვის შესახებ ოლიგარქად ცნობილ პირს შეუძლია მიმართოს ასევე იუსტიციის მინისტრს, თუ ის თვლის, რომ უკვე აღარ არსებობს ის კრიტერიუმები კუმულატიურად, რაც გახდა მისი ოლიგარქთა რეესტრში შეყვანის საფუძველი. იუსტიციის მინისტრის მიერ გამოცემული აქტი წარმოადგენს ინვიდიუალურ-ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტს, რომლის მიმართაც მოქმედებს კანონმდებლობით უკვე არსებული გასაჩივრების წესი. შესაბამისად, პირის უფლებრივი დაცვის კუთხით, თუ ოლიგარქთა რეესტრიდან ამორიცხვის შესახებ განმცხადებელი პირი მიიჩნევს, რომ იუსტიციის მინისტრმა არ იმსჯელა კანონიერად და გამოსცა უკანონო აქტი, შეუძლია იდავოს საერთო სასამართლოში.

ა.დ) კანონპროექტის კავშირი სამთავრობო პროგრამასთან და შესაბამის სფეროში არსებულ სამოქმედო გეგმასთან, ასეთის არსებობის შემთხვევაში (საქართველოს მთავრობისმიერ ინიციირებული კანონპროექტის შემთხვევაში):

აღნიშნული ქვეპუნქტი არ გამოიყენება წარმოდგენილ კანონპროექტთან მიმართებაში (კანონპროექტი არ არის ინიცირებული საქართველოს მთავრობის მიერ).

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

კანონპროექტი ძალაში შედის გამოქვეყნებისთანავე. კანონპროექტის ძალაში შესვლის თარიღის შერჩევის პრინციპი დაკავშირებულია ევროკომისიის მიერ საქართველოსთვის განსაზღვრული ვალდებულებების დროულ შესრულებასთან, ვინაიდან ,,ოლიგარქია" არსებით გამოწვევას წარმოადგენს ჩვენი ქვეყნის ევროინტეგრაციის გზაზე, სავალდებულოა მისი აღმოფხვრა რაც შეიძლება შემცირებულ ვადებში.

კანონპროექტის რიგი მუხლების ამოქმედება დაკავშირებულია საკონსტიტუციო ცვლილებებთან და მათი ამოქმედება მოხდება შესაბამისი ცვლილებების განხორციელების შემდეგ.

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

კანონპროექტის ავტორი არ ითხოვს პროექტის დაჩქარებული წესით განხილვას.

ბ) კანონპროექტის ფინანსური გავლენის შეფასება საშუალო ვადიან პერიოდში (კანონპროექტის ამოქმედების წელი და შემდგომი 3 წელი):

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

კანონპროექტის მიღება არ გამოიწვევს დამატებითი ხარჯების გამოყოფას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

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

კანონპროექტის მიღება გავლენას არ მოახდენს ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე

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

კანონპროექტით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ენიჭება პირის ოლიგარქად ცნობის ან ოლიგარქიული მმართველობის დადგენის უფლებამოსილება, ამ უფლებამოსილების განხორციელებისთვის საჭირო ხარჯები დაიფარება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობისთვის განკუთვნილი საბიუჯეტო ასიგნებებიდან.

კანონპროექტით საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ენიჭება ,,ოლიგარქთა და დაკავშირებულ პირთა" რეესტრის ფორმირება, წარმოება, შესაბამის პირთა რეესტრში შეყვანა და ამორიცხვა, ამ უფლებამოსილების განხორციელებისთვის საჭირო ხარჯები დაიფარება საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს საქმიანობისთვის განკუთვნილი საბიუჯეტო ასიგნებებიდან.

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

კანონპროექტის მიხედვით სახელმწიფოს არ ეკისრება ახალი ფინანსური ვალდებულებები.

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:

კანონპროექტის მიღება გავლენას მოახდენს იმ პირების ფინანსურ მდგომარეობაზე, რომლებიც ცნობილი იქნებიან ოლიგარქად ან ოლიგარქთან დაკავშირებულ პირებად.

კანონპროექტის თანახმად, ოლიგარქად ან ოლიგარქთან დაკავშირებულ პირად ცნობილ პირს, ეზღუდება გარკვეული ფინანსური აქტივობები. აქედან გამომდინარე, კანონპროექტი სათანადო გავლენას იქონიებს აღნიშნული პირების ფინანსურ აქტივობებსა და ამ აქტივობებით მოსარგებლე პირთა შემოსავლებზე.

პირი, რომელიც აკმაყოფილებს ოლიგარქის, დაკაშირებული პირის კრიტერიუმებს, შესაბამისი სტატუსის დადგენიდან ვალდებულია გადადგეს თანამდებობიდან ან შეწყვიტოს შესაბამისი საქმიანობა, აღნიშნული კი ფინანსურ გავლენას იქონიებს ამ პირებზე, ვინაიდან ვეღარ მიიღებენ ამ თანამდებობისთვის განკუთვნილ შრომის ანაზღაურებას.

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

კანონპროექტი არ ითვალისწინებს გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის ოდენობის განსაზღვრას.

ბ[1]) ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე კანონპროექტის ზეგავლენის შეფასება

კანონპროექტი არ ახდენს გავლენას ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე.

გ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან:

გ.ა) კანონპროექტის მიმართება ევროკავშირის სამართალთან:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის სამართალს.

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

კანონპროექტი 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:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებს და შეთანხმებებს, აგრეთვე კანონპროექტის მიღება არ უკავშირდება რომელიმე ხელშეკრულებას/შეთანხმებას.

გ.დ) არსებობის შემთხვევაში, ევროკავშირის ის სამართლებრივი აქტი, რომელთან დაახლოების ვალდებულებაც გამომდინარეობს „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერგიის 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:

ლევან ბეჟაშვილი

ვ) **კანონპროექტის ინიციატორი**

ფრაქცია „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ გაერთიანებული ოპოზიცია „ძალა ერთობაშია“