განმარტებითი ბარათი
საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე
„საქართველოს ორგანულ კანონში „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ ცვლილების შეტანის შესახებ“

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ:

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი:

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

ევროკომისიამ საქართველოსთვის კანდიდატის სტატუსის მინიჭებასთან დაკავშირებით, 2023 წლის 8 ნოემბერს დადებითი რეკომენდაცია გასცა. ამასთან ერთად, ევროკომისიამ საქართველოს წარუდგინა 9 რეკომენდაციული ხასიათის წინადადება, რომელთა შესრულებაც ერთგვარ წინაპირობას წარმოადგენს საქართველოს ევროინტეგრაციის გზაზე. სწორედ აღნიშნულის გათვალისწინებით, ხელისუფლებამ 2023 წლის ნოემბრში გამოაქვეყნა დეოლიგარქიზაციის სამოქმედო გეგმა, რომელიც, თავის მხრივ, ეფუძნება ვენეციის კომისიისა და ევროკომისიის მიერ გაცემულ რეკომენდაციებს „დეოლიგაქრიზაციის შესახებ“ და გულისხმობს ქვეყანაში დეოლიგარქიზაციის მიმართულებით არა პერსონალიზებული, არამედ სახელწმიფოს სისტემური მიდგომის ჩამოყალიბებას.

დეოლიგარქიცაზაციის სამოქმედო გეგმის დოკუმენტში წარმოდგენილია სახელმწიფოს ხედვა ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ინტერესების გადაჭარბებული გავლენის თავიდან აცილების მიმართულებით გადასადგმელი ნაბიჯების შესახებ, რომლებიც, თავის მხრივ, შეესაბამება საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმებასა და 2021-2027 წლების ასოცირების დღის წესრიგში წარმოდგენილ მიზნებს. აღნიშნული დოკუმენტი 7 მიმართულებით ითვალისწინებს ნაბიჯების გადადგმას და მათ შორის, ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიმართულებას წარმოადგენს პოლიტიკური პარტიების ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგი.

მნიშვნელოვანია აქვე აღინიშნოს, რომ ვენეციის კომისიამ 2023 წლის 12 ივნისს გამოქვეყნებულ საბოლოო დასკვნაში „დეოლიგარქიზაციის შესახებ“ რეკომენდაცია გასცა იურიდიული პირების მიერ შემოწირულობების აკრძალვის თაობაზე. სწორედ აღნიშნული საკითხის ცვლილებას ითვალისწინებს „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში წარმოდგენილი ცვლილებათა კანონპროექტი და მასთან ერთად, ამცირებს პარტიის მიერ წლის განმავლობაში გაწეული ხარჯების საერთო ოდენობას საქართველოს წინა წლის მთლიანი შიდა პროდუქტის არაუმეტეს 0.04%-მდე, რაც, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს პარტიათა შორის მხოლოდ ჯანსაღი კონკურენციის არსებობას და შესაბამისად, ქმნის სამართლიანი სააარჩევნო გარემოს შენარჩუნებისა და მისი შემდგომი განვითარების შესაძლებლობას.

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

განმარტებითი ბარათის ა.ა.ა) ქვეპუნქტში არსებული პრობლემის გადასაჭრელად, აუცილებელია წარმოდგენილი კანონპროექტის მიღება.

ა.ბ) კანონპროექტის მოსალოდნელი შედეგები:

აღნიშნული კანონპროექტის მიღების შემთხვევაში, საქართველო გაითვალისწინებს ვენეციის კომისიის მიერ, 2023 წლის 12 ივნისს გამოქვეყნებულ რეკომენდაციას „დეოლიგარქიზაციის შესახებ“, სადაც მითითებულია იურიდიული პირებისთვის პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების შესაძლებლობის აკრძალვა. შესაბამისად, პოლიტიკური პარტიები ვეღარ დაფინანსდებიან იურიდიული პირების მიერ, ასევე შემცირდება პარტიის მიერ წლის განმავლობაში გაწეული ხარჯების საერთო ოდენობა, რაც, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს პარტიათა შორის მხოლოდ ჯანსაღი კონკურენციის არსებობას და შესაბამისად, ქმნის სამართლიანი სააარჩევნო გარემოს შენარჩუნებისა და მისი შემდგომი განვითარების შესაძლებლობას.

ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი:

წარმოდგენილი კანონის პროექტის შესაბამისად, ცვლილება შედის „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში, კერძოდ:

1. დღეს მოქმედი რედაქციის თანახმად 25-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად შემოწირულებად ითვლება, პარტიის ანგარიშზე იმ იურიდიული პირის მიერ ჩარიცხული თანხა, რომელიც რეგისტრირებულია საქართველოს ტერიტორიაზე და რომლის პარტნიორები მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეები და საქართველოში რეგისტრირებული ის იურიდიული პირები არიან, რომელთა საბოლოო ბენეფიციარები მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეები არიან. რამდენადაც, წარმოდგენილი კანონპროექტი ითვალისწინებს იურიდიული პირების მიერ შემოწირულობების გაცემის აკრძალვას, აღნიშნული ქვეპუნქტი ამოღებული იქნება.
2. ცვლილება შედის აღნიშნული კანონის 25-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტში. დღეს მოქმედი რედაქციით, შემოწირულებად ითვლება პარტიის მიერ ფიზიკური ან იურიდიული პირისაგან უსასყიდლოდ ან ფასდაკლებით/შეღავათიანი პირობებით მიღებული მატერიალური ან არამატერიალური ფასეულობა (მათ შორის, შეღავათიანი კრედიტი) და მომსახურება (გარდა მოხალისის მიერ ნებაყოფლობით შესრულებული სამუშაოსი). კანონპროექტის მიზნებიდან გამომდინარე, აღნიშნული ქვეპუნქტში აღარ იქნება მითითება „იურიდიულ პირებზე“ .
3. ცვლილება შედის აღნიშნული კანონის 25^1 მუხლის პირველ პუნქტში, რომლითაც განისაზღვრება, რომ პარტიის მიერ წლის განმავლობაში გაწეული ხარჯების საერთო ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს საქართველოს წინა წლის მთლიანი შიდა პროდუქტის 0.04%-ს, ნაცვლად 0.05%-ისა.
4. აღნიშნული კანონპროექტის 26-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი ჩამოყალიბდება ახლებურად, შედეგად აკრძალული იქნება შემოწირულობების მიღება იურიდიული პირისგან, გარდა, ამ პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.
5. ცვლილება შედის 27-ე მუხლში, კერძოდ:

- პირველ პუნქტში, დღეს მოქმედი რედაქციით გათვალისწინებულია თითოეული იურიდიული პირისგან მიღებული შემოწირულებების მაქსიმალური ოდენობა. იმდენად, რამდენადაც იურიდიულ პირებს აღარ ექნებათ შესაძლებლობა გააკეთონ შემოწირულებები, აღნიშნული მუხლი ყალიბდება ახლებურად.
- მე-2 პუნქტი ამოღებული იქნება კანონის დღეს მოქმედი რედაქციიდან, რამდენადაც, წარმოდგენილი კანონპროექტის მიხედვით იურიდიული პირი ვეღარ იქნება შემომწირველი.
- მე-3 პუნქტი ჩამოყალიბდება ახლებურად, რამდენადაც, იურიდიული პირები შემოწირულებებს ვეღარ განახორციელებენ.

6. აღნიშნული კანონის 32-ე მუხლის პირველი პუნქტი ჩამოყალიბდება ახლებურად, იმდენად, რამდენადაც შემოწირულებების განმახორციელებელი იურიდიული პირები აღარ იარსებებენ, აუცილებელია ამ მუხლის ტექნიკურად გასწორება და „იურიდიული პირების“ ამოღება.
7. წარმოდგენილი კანონის პროექტით, ახლებურად ყალიბდება კანონის 34^1 მუხლის მე-2 პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტი, შედეგად ანტიკორუფციული ბიურო უფლებამოსილი იქნება საჭიროების შემთხვევაში სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე გამოითხოვოს ინფორმაცია პარტიისთვის შემომწირველი ფიზიკური პირის ფინანსების ასევე, აკრძალული შემოწირულების განმახორციელებელი იურიდიული პირის ფინანსების შესახებ.
8. წარმოდგენილი კანონის პროექტით ცვლილება შედის 34^2 მუხლში:
   - მე-2 პუნქტი ჩამოყალიბდება ახლებურად, რამდენადაც წარმოდგენილი კანონპროექტის შედეგად იურიდიული პირები ვეღარ განახორციელებენ შემოწირულობებს, აღნიშნული პუნქტი ჩამოყალიბდება შესაბამისად;
   - აღნიშნულ მუხლს ემატება 2^1 პუნქტი, რომლის მიხედვითაც იურიდიული პირის, მათი გაერთიანების ან სხვა ტიპის ორგანიზაციული წარმონაქმნის მიერ აკრძალული შემოწირულების, ან ამ კანონის 25-ე მუხლის მე-3 ან მე-4 პუნქტით გათვალისწინებული ხარჯის ამ კანონით დადგენილი მოთხოვნების დარღვევით განხორციელება, როდესაც პარტიას, საარჩევნო სუბიექტს ან ამ კანონის 26^1 მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ პირს, რომელმაც მიიღო შემოწირულება ან რომლის მხარდასაჭერადაც იქნა გაწეული ხარჯი ან რომელიც შესაძლებელია სარგებელს იღებდეს სხვა პოლიტიკური ძალის მხარდაჭერისგან თავის შეკავების მიზნით ხარჯის გაწევით, არ ჰქონდა და არც შეიძლებოდა, რომ ჰქონოდა ინფორმაცია კანონდარღვევის შესახებ, - გამოიწვევს აკრძალული შემოწირულების, ხარჯის განმახორციელებელი პირის და აკრძალული შემოწირულების, ხარჯის მესამე პირის მეშვეობით განმახორციელებელი პირის (არსებობის შემთხვევაში) დაჯარიმებას აკრძალული შემოწირულების, ხარჯის ორმაგი ოდენობით .

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

განმარტებითი ბარათის წინამდებარე პუნქტი არ ვრცელდება წარმოდგენილ კანონპროექტზე, რადგან იგი არ არის საქართველოს მთავრობის მიერ ინიციირებული.

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

კანონპროექტით გათვალისწინებულია კანონის ამოქმედდება გამოქვეყნებისთანავე, რადგან იგი, მისი მიზნიდან და შინაარსიდან გამომდინარე, არ ითხოვს ამოქმედების უფრო გვიანდელი ვადის დადგენას და პირიქით, მიზანშეწონილია ცვლილებების შემჭიდროვებულ ვადაში ამოქმედება. ამასთანავე, კანონპროექტით არ არის გათვალისწინებული კანონისთვის უკუძალის მინიჭება.

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

ინიციატორების მიერ მოთხოვნილია კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა. ვინაიდან 2024 წელი საპარლამენტო არჩევნების წელია, მნიშვნელოვანია პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების საკითხი გადაწყდეს პარლამენტის საშემოდგომო სესიის დასრულებამდე. საკანონმდებლო ინიციატივის განხილვისთვის პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი ვადების გათვალისწინებით, წარმოდგენილი ცვლილებები თუ დაჩქარებული წესით არ იქნება განხილული და მიღებული, მათი ამ სესიაზე მიღება შეუძლებელი იქნება. ზემოაღნიშნული მიზნიდან გამომდინარე და იმისათვის, რომ წარმოდგენილი ცვლილებები ამოქმედდეს 2024 წლის პირველი იანვრიდან, მიზანშეწონილია კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა და მიღება.

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

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

კანონპროექტის მიღება არ არის დაკავშირებული სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან ხარჯების გამოყოფასთან და არ საჭიროებს დაფინანსების წყაროს.

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

კანონპროექტის მიხედვით, იურიდიული პირის, მათი გაერთიანების ან სხვა ტიპის ორგანიზაციული წარმონაქმნის მიერ აკრძალული შემოწირულების განხორციელებისთვის გათვალისწინებულია შემოწირულების, ხარჯის განმახორციელებელი პირის და აკრძალული შემოწირულების, ხარჯის მესამე პირის მეშვეობით განმახორციელებელი პირის (არსებობის შემთხვევაში) დაჯარიმება აკრძალული შემოწირულების, ხარჯის ორმაგი ოდენობით, რაც მიემართება სახელმწიფო ბიუჯეტში. სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე გავლენა დამოკიდებული იქნება დარღვევათა რაოდენობაზე.

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

კანონპროექტის მიღება გავლენას არ მოახდენს 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:

კანონპროექტი არ ითვალისწინებს სახელმწიფო 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:

კანონპროექტი იქონიებს გარკვეულ ფინანსურ გავლენას იმ პირთათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება, იმდენად, რამდენადაც პოლიტიკური პარტიების შემომწირველები ვეღარ იქნებიან იურიდიული პირები.

გარდა ამისა, კანონპროექტით საქართველოს წინა წლის მთლიანი შიდა პროდუქტის 0.05%-დან 0.04%-მდე მცირდება პარტიის მიერ წლის განმავლობაში გაწეული ხარჯების დასაშვები საერთო ოდენობის ზედა ზღვარი (აღნიშნულ ოდენობაში შედის პარტიის და მის სასარგებლოდ სხვა პირის მიერ გაწეული ხარჯები, რომლებიც დადგენილია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ, რის შესახებაც ეცნობა შესაბამის პარტიას). შესაბამისად, ამ საკანონმდებლო ცვლილებამ შესაძლოა, მომავალში გავლენა იქონიოს ცალკეულ პარტიათა ფინანსების ხარჯვით ნაწილსა და ამ ფინანსებით მოსარგებლე პირთა შემოსავლებზე.

ამასთანავე, კანონპროექტის მიხედვით, იურიდიული პირის, მათი გაერთიანების ან სხვა ტიპის ორგანიზაციული წარმონაქმნის მიერ აკრძალული შემოწირულების განხორციელებისთვის გათვალისწინებულია შემოწირულების, ხარჯის განმახორციელებელი პირის და აკრძალული შემოწირულების, ხარჯის მესამე პირის მეშვეობით განმახორციელებელი პირის (არსებობის შემთხვევაში) დაჯარიმება აკრძალული შემოწირულების, ხარჯის ორმაგი ოდენობით. შესაბამის პირებზე გავლენა დამოკიდებული იქნება დარღვევათა რაოდენობაზე.

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

კანონპროექტის მიხედვით, იურიდიული პირის, მათი გაერთიანების ან სხვა ტიპის ორგანიზაციული წარმონაქმნის მიერ აკრძალული შემოწირულების განხორციელებისთვის გათვალისწინებულია შემოწირულების, ხარჯის განმახორციელებელი პირის და აკრძალული შემოწირულების, ხარჯის მესამე პირის მეშვეობით განმახორციელებელი პირის (არსებობის შემთხვევაში) დაჯარიმება აკრძალული შემოწირულების, ხარჯის ორმაგი ოდენობით, რაც მიემართება სახელმწიფო ბიუჯეტში. ჯარიმის ოდენობა განსაზღვრული კანონის მოქმედ რედაქციაში არსებული სანქციის ანალოგიით.

ბ[1]) ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე კანონპროექტის ზეგავლენის შეფასება:

კანონპროექტს არ აქვს გავლენა ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე.

ბ[2]) გენდერული თანასწორობის მდგომარეობაზე კანონპროექტის მოსალოდნელი ზეგავლენის შეფასება:

კანონპროექტის ინიციატორის მოსაზრებით, კანონპროექტის მიღებით გენდერული თანასწორობის მდგომარეობაზე ზეგავლენის მოხდენა მოსალოდნელი არ არის.

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:

კანონპროექტის მიღება არ ეწინააღმდეგება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებს და შეთანხმებებს. აგრეთვე, კანონპროექტის მომზადება 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 არ არსებობს.

ე) კანონპროექტის ავტორი:

ფრაქცია „ქართული ოცნების“ აპარატი

ვ) კანონპროექტის ინიციატორი:

საქართველოს პარლამენტის წევრები: მამუკა მდინარაძე, გივი მიქანაძე, დავით მათიკაშვილი, რატი იონათამიშვილი, ირაკლი შატაკიშვილი