

**„დეოლიგარქიზაციის შესახებ“ კანონი უკრაინისა და
საქართველოს მაგალითზე**

სანდრო-გიორგი სარუხანიშვილი*

*„სინამდვილე არვის ადარდებს, თავის არსებას ყველა
მოჩვენებითობაში ავლენს.“
ჟან-ჟაკ რუსო¹*

I. შესავალი

ოლიგარქები პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებისთვის, როგორცაა, უკრაინა, მოლდოვა და საქართველო, პოლიტიკური და ეკონომიკური განვითარების შემაფერხებელ ფაქტორად იქცნენ.² ისინი ქვეყნის პოლიტიკურ თუ ეკონომიკურ ცხოვრებაზე არაპირდაპირ, ირიბად ახდენენ გავლენას და, ხშირ შემთხვევაში, უკანონო მეთოდებითაც კი.³ „საქართველოს ყველაზე მდიდარმა ოლიგარქმა“ ხელისუფლების სადავეები ჩაიგდო ხელთ,⁴ რაც ხასიათდება პოლიტიკური ზეგავლენით პოლიტიკური მანდატის გარეშე, ეკონომიკური და მედიარესურსების ფლობით, პარლამენტზე, მთავრობასა და პარტიებზე, სასამართლო და სამართალდამცავ ორგანოებზე გავლენების ქონით,⁵ რამაც შეაფერხა საქართველოს დემოკრატიული

* სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის დოქტორანტი. ORCID: 0000-0001-5753-1898

¹ საფრანსკი რ., ბოროტება ანუ თავისუფლების დრამა, ა. კორძაია-სამადაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2015, 140.

² Konończuk W., Cenuşa D., Kakachia K., Oligarchs in Ukraine, Moldova and Georgia as Key Obstacles to Reforms, Research and Policy Advice Project, 2017, 21-22.

³ Final Opinion on the Draft Law on De-Oligarchisation, Adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session, №CDL-AD(2023)017, Venice, 9-10 June 2023, paras. 8-9, იხ., <bit.ly/3oZ1qQV> [12.06.2023]

⁴ USAID: The Richest Oligarch in Georgia has Captured the State, იხ., <<https://bit.ly/3E5orq5>> [06.06.2023]

⁵ Final Opinion on the Draft Law on De-Oligarchisation, Adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session, №CDL-AD(2023)017, Venice, 9-10 June 2023, par. 10, იხ., <bit.ly/3oZ1qQV> [12.06.2023]

განვითარება და ევროატლანტიკურ სივრცეში ინტეგრაციის პროცესი,⁶ მეტიც, დეოლიგარქიზაცია ევროკავშირის რეკომენდაციებიდან ერთ-ერთი სავალდებულო პუნქტია კანდიდატის სტატუსის მოსაპოვებლად.⁷

უკრაინამ „დეოლიგარქიზაციის შესახებ“ კანონი 2021 წელს მიიღო, რათა პოლიტიკური სივრცე ოლიგარქების გავლენისგან გაეთავისუფლებინა.⁸ საქართველოსგან განსხვავებით, ოლიგარქები უკრაინაში 1990-იან წლებში გამოჩნდნენ⁹ და მათი გავლენა პოლიტიკური რეჟიმის დამახასიათებელი ნიშანი გახდა.¹⁰ საქართველოში კი ეკონომიკის სიმცირისა და პოლიტიკური არასტაბილურობის გამო მათი ადგილზე „ნარმოება“ შეუძლებელი იყო, მხოლოდ რუსეთში დაგროვებული კაპიტალისა და სიმდიდრის შემდეგ დაბრუნებულებმა შეეცადნენ საქართველოს პოლიტიკურ პროცესებზე გავლენა მოეხდინათ, რაც დაგვირგვინდა 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში ბიძინა ივანიშვილის მიერ შექმნილი „ქართული ოცნების“ კოალიციის გამარჯვებით.¹¹

ევროკავშირის მიერ განეული რეკომენდაციების შესრულების მიზნით, საქართველომ გადაწყვიტა „დეოლიგარქიზაციის შესახებ“

⁶ European Council Conclusions on Ukraine, the membership applications of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia, Western Balkans and external relations, 23 June 2022, para. 13, იხ., <<https://bit.ly/3UvW4Xm>> [06.06.2023]

⁷ Opinion on the EU membership application by Georgia, იხ., <<https://bit.ly/3FXcO5l>> [06.06.2023]

⁸ ЗАКОН УКРАЇНИ Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів) Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2021, № 51, ст.421), Преамбула.

⁹ Konończuk W., Cenuşa D., Kakachia K., Oligarchs in Ukraine, Moldova and Georgia as Key Obstacles to Reforms, Research and Policy Advice Project, 2017, 1.

¹⁰ Pleines H., Oligarchs and Politics in Ukraine, Demokratizatsiya, The Journal of Post-Soviet Democratization, Vol. 24, No. 1, 2016, 106.

¹¹ Konończuk W., Cenuşa D., Kakachia K., Oligarchs in Ukraine, Moldova and Georgia as Key Obstacles to Reforms, Research and Policy Advice Project, 2017, 3.

კანონის მიღება.¹² პროექტი შეიქმნა უკრაინული კანონის ანალოგიით, შესაბამისად, მისი „დეოლიგარქიზაციის შესახებ“ უკრაინის კანონთან შედარება უპრიანი იქნება. მოცემულ სტატიაში განიხილება უკრაინისა და საქართველოს მიდგომები „ოლიგარქის“ განმარტებისა და კანონის აღსრულების შესახებ. კანონის მიზნებისა და შინაარსის დასადგენად კი აუცილებელია პოლიტიკური ვითარების შესწავლა, რადგან მეცნიერებები ერთმანეთთან მჭიდროდაა დაკავშირებული და მათი ცალ-ცალკე შესწავლით ცოდნის შექმნა შეუძლებელია,¹³ შესაბამისად, განხილული იქნება ქვეყნების პოლიტიკური ვითარებაც, რაც წინ უძღოდა კანონის მიღებას.

II. „დეოლიგარქიზაციის შესახებ“ კანონის

პროექტის სამართლებრივი კრიტერიუმები

1. „ოლიგარქის“ შინაარსობრივი მახასიათებლები

1.1. „ოლიგარქად“ აღიარების კრიტერიუმები

ოლიგარქი, თანამედროვე გაგებით, შორსაა კლასიკური, ძველბერძნული შინაარსისგან, დღეს მისი მნიშვნელობა შეცვლილია და პოლიტიკურ ასპარეზზე მყოფ მენარმეს ნიშნავს, რომელიც იყენებს საკუთარ სიმდიდრეს პოლიტიკური გავლენის მოსაპოვებლად, რაც პოლიტიკაში კორუფციას უკავშირდება.¹⁴ ოლიგარქები ხელისუფლებაში ოფიციალურად იშვიათად მოდიან, თუმცა ქმნიან პოლიტიკურ ძალებს ან საკუთარი ინტერესების ლობირების სანაცვლოდ მხარს უჭერენ არსებულ პოლიტიკურ პარტიებს.¹⁵ ისინი, რა თქმა უნდა, არ იკავებენ სახელმწიფო-პოლიტიკურ თუ

¹² განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „დეოლიგარქიზაციის შესახებ“, პუნქტი „ა.ა.ა“.

¹³ დეკარტი რ., წესები გონების წარმართვისთვის, ფილოსოფიური ტრაქტატები, დ. ლაზუჩიძე-ხოფერიას თარგმანი, ფილოსოფიური ბიბლიოთეკა, ტ. 10, თბილისი, 2018, 13-15.

¹⁴ Pleines H., Oligarchs and Politics in Ukraine, *Demokratizatsiya, The Journal of Post-Soviet Democratization*, Vol. 24, No. 1, 2016, 106.

¹⁵ Konończuk W., Cenuşa D., Kakachia K., *Oligarchs in Ukraine, Moldova and Georgia as Key Obstacles to Reforms, Research and Policy Advice Project*, 2017, 2.

პარტიულ თანამდებობებს, თუმცა კულისებიდან მართავენ სიტუაციას და ფლობენ დიდ გავლენას პოლიტიკურ პროცესებზე.¹⁶

„დეოლიგარქიზაციის შესახებ“ კანონის პროექტის თანახმად, ოლიგარქად მიიჩნევა ის პირი, რომელიც საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მნიშვნელოვანი ეკონომიკური და პოლიტიკური წონისაა.¹⁷ პირი მაშინაა ოლიგარქი, თუ იგი აკმაყოფილებს ერთდროულად შემდეგ კრიტერიუმებს: 1. მონაწილეობს პოლიტიკურ ცხოვრებაში, 2. აქვს გავლენა მედია-მომსახურებაზე და 3. მნიშვნელოვანი ეკონომიკურ რესურსს ფლობს.¹⁸ მნიშვნელოვანი ეკონომიკური რესურსის ფლობად ჩაითვლება, თუ ფიზიკური პირის ქონება საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად განსაზღვრულ საარსებო მინიმუმს მილიონჯერ აღემატება, ხოლო ქონების არაპირდაპირ ფლობაში იგულისხმება შემთხვევა, როდესაც ამ ქონების კერძო-მართლებრივი გზით გასხვისების შესახებ ნამდვილი გარიგების დასადებად აღნიშნული ფიზიკური პირის ნების გამოვლენა აუცილებელია.¹⁹

უკრაინული კანონი და ქართული პროექტი პოლიტიკურ აქტიურობასა და მედიაზე გავლენასთან დაკავშირებულ პირველ ორ კრიტერიუმს იმეორებს, თუმცა უკრაინულ ვერსიაში მნიშვნელოვანი ეკონომიკური რესურსით ფლობა დაყოფილია დამატებით ორ კრიტერიუმად, კერძოდ, პირი ოლიგარქია თუ: 1. ის არის მენარმე იურიდიული პირის საბოლოო ბენეფიციარი, რომელსაც კანონის ამოქმედების შემდეგ ბაზარზე აქვს ბუნებრივი მონოპოლია, ანდა დომინანტური მდგომარეობა „ეკონომიკური კონკურენციის დაცვის შესახებ“ უკრაინის კანონის თანახმად და ამ მდგომარეობას ინარჩუნებს ან აძლიერებს ერთი წლის განმავლობაში; 2. მისი აქტივების (ან იმ იურიდიული მენარმე პირის, რომელშიც ის არის ბენეფიციარი) დადასტურებული ღირებულება შესაბამისი წლის პირველი იანვრის მდგომარეობით ერთ მილიონჯერ აღემატება შრო-

¹⁶ იქვე, 4.

¹⁷ საქართველოს კანონის პროექტი № 07-3/254/10 „დეოლიგარქიზაციის შესახებ“, პირველი მუხლი.

¹⁸ იქვე, მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი.

¹⁹ იქვე, მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი.

მისუნარიანი პირისთვის დადგენილ საარსებო მინიმუმს. პირი ოლიგარქად რომ ჩაითვალოს, ოთხი კრიტერიუმიდან უნდა დაკმაყოფილდეს ნებისმიერი სამი.²⁰ თავის მხრივ, უკრაინის კანონისგან განსხვავებით, საქართველოს კანონის პროექტში არ არის ნახსენები „დომინანტური მდგომარეობის მქონე პირი“, რომლის განსაზღვრისთვის უკრაინის კანონი მიუთითებს „ეკონომიკური კონკურენციის დაცვის შესახებ“ უკრაინის კანონზე.²¹

პირის მონაწილეობა პოლიტიკურ ცხოვრებაში დგინდება, თუ იგი არის სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი, პოლიტიკური თანამდებობის პირი, ასევე აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების ის წევრი, რომელიც არ შედის მთავრობაში, თუმცა პოლიტიკური თანამდებობის პირის, ან წარმომადგენლობითი ორგანოს სამართლებრივი აქტით დანიშნულია თანამდებობაზე, მაგ., ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი, გენერალური პროკურორი, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი და ა.შ. მას შეიძლება ეკავოს პოლიტიკური პარტიის მართვის ორგანოში თანამდებობა ან იყოს პირი, რომლის მიერ პოლიტიკური პარტიის ან მისი აქტივობების დაფინანსება 30000 ლარს აღემატება ან პირი, რომელიც პოლიტიკური პარტიის დამფუძნებლებში ირიცხება.²² უკრაინულ კანონში სიტყვათშეთანხმებაში – „აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოში“ მოიაზრება: მინისტრები, სახელმწიფო კომისიები და აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოს სხვა წევრები, როგორებიცაა, სააგენტოების მეთაურები და სხვ.²³ ქართული სამართალი ცნობს

²⁰ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), The Law of Ukraine on Preventing Threats to National Security, Associated with Excessive Influence by Person who Wields Significant Economic and Political Weight in Public Life (Oligarchs), Opinion No.1055 / 2021, CDL-REF(2021)086, Strasbourg, 2021, 3.

²¹ ЗАКОН УКРАЇНИ Про захист економічної конкуренції (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 12, ст.64).

²² საქართველოს კანონის პროექტი №07-3/254/10 „დეოლიგარქიზაციის შესახებ“, მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი.

²³ Ukraine, General Division of Power, Central Level, იხ., <<http://bit.ly/3EivmMJ>> [10.06.2023]

აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებებს, რომელიც იყოფა სამთავრობო დანესებულებებად და სახელმწიფო საქვეუწყებო დანესებულებებად.²⁴ შესაბამისად, კანონის პროექტით ოლიგარქად შეიძლება მოიაზროდეს ის პირი, რომელსაც უკავია აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებებში თანამდებობა, რომელზეც დასანიშნად გამოცემულია პოლიტიკური თანამდებობის პირის, ან წარმომადგენლობითი ორგანოს სამართლებრივი აქტი.

მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებზე მნიშვნელოვან გავლენად მიიჩნევა, თუ პირი აუდიოვიზუალური მედიაომსახურების მიმწოდებლის ან რადიომაუწყებლის წილის მესაკუთრე ან თანამესაკუთრეა, ან არაპირდაპირ ფლობს აღნიშნულ წილებს, ან არსებობს აშკარა მტკიცებულება, რომ იგი ბოლო 1 წლის განმავლობაში საქართველოში მედიაომსახურებაზე გავლენას ახდენდა.²⁵ უკრაინის კანონი ამ კრიტერიუმში მოიაზრებს იმ პირებსაც, რომლებმაც დაკარგეს მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების მესაკუთრის (ან ბენეფიციარი მესაკუთრის) სტატუსი მას შემდეგ, რაც კანონი ამოქმედდა, თუმცა იგი ჩაანაცვლა მასთან დაახლოებულმა პირმა, რომელსაც არ აქვს უმნიშვნელო ბიზნეს რეპუტაცია.²⁶

შესაბამისად, ქართული კანონისგან განსხვავებით, ოლიგარქის განმარტებისთვის უკრაინის კანონი უფრო ფართო შესაძლებლობას იძლევა და მოიცავს ისეთ პირებს, რომლებიც პირდაპირ არ ფლობენ ეკონომიკურ რესურსს, მაგრამ არის მენარმე იურიდიული პირის ბენეფიციარი მესაკუთრე, ასევე მედიასაშუალებაზე გავლენის განსაზღვრისთვის უკრაინის კანონი მოიაზრებს იმ პირებსაც, რომლებმაც დაკარგეს ან გაასხვისეს მედიასაშუალების

²⁴ „აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-3 მუხლი.

²⁵ საქართველოს კანონის პროექტი №07-3/254/10 „დეოლიგარქიზაციის შესახებ“, მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი.

²⁶ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), The Law of Ukraine on Preventing Threats to National Security, Associated with Excessive Influence by Person who Wields Significant Economic and Political Weight in Public Life (Oligarchs), Opinion No.1055 / 2021, CDL-REF(2021)086, Strasbourg, 2021, 4.

მფლობელის სტატუსი, მაგრამ იგი ჩაანაცვლა მასთან დაახლოებულმა პირმა.

1.2. „ოლიგარქთან“ დაკავშირებული პირები

ქართული კანონმდებლობისგან განსხვავებით, უკრაინული კანონმდებლობა აფართოებს ოლიგარქთან დაახლოებული პირების ცნებას და ოჯახის წევრისა და ახლო ნათესავებთან ერთად მოიცავს დისშვილს, ძმისშვილს, ბიძას, მეუღლის დედმამიშვილს, მეუღლის მშობლებს (სიდედრსა და სიმამრს, მამამთილსა და დედამთილს), პირის მზრუნველს, პირის მეურვეს.²⁷ აღნიშნული ლოგიკურია, რადგან კორუფციულ საქმიანობაში ხშირად ახლო ნათესავები და დაახლოებული პირებია, ანდა ოჯახის წევრები,²⁸ შესაბამისად, ამ თვალსაზრისით, უკრაინული კანონის მიდგომა საერთაშორისო პრაქტიკასთან გაცილებით ახლოსაა.²⁹

ქართული კანონმდებლობისგან განსხვავებით, უკრაინის კანონმდებლობა ეკონომიკური კრიტერიუმების განსაზღვრისას ითვალისწინებს იმ პირს, რომლის აქტივების ღირებულებაში ჩაითვლება პოტენციური ოლიგარქისა და იმ მენარმე სუბიექტების საერთო აქტივები, რომელშიც ის ბენეფიციარი მესაკუთრეა, დომინანტური პოზიციის მქონე მენარმის კრიტერიუმებში უკრაინის კანონმდებლობას არ გააჩნია დაკონკრეტებული ბაზრის მოცულობის მინიმალური პროცენტულობა, კერძოდ, მენარმე სუბიექტი დომინანტური პოზიციის მქონედ ჩაითვლება თუ სამი ეკონომიკური აგენტის ერთობლივი წილი 50 პროცენტს, ხოლო 5 ეკონომიკური აგენტის ერთობლივი წილი 70%-ს აღემატება, ქვედა ზღვარი კი გა-

²⁷ Law of Ukraine On Prevention of Corruption, The Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (BVR), 2014, No. 49, Article 2056, Article 1, part 1. შეად., საქართველოს კანონის პროექტი № 07-3/254/10 „დეოლიგარქიზაციის შესახებ“, მე-5 მუხლის მე-2 პუნატი.

²⁸ მაღალი დონის სავარაუდო კორუფციის გამოუძიებელი შემთხვევები – განახლებადი სია, იხ., <<http://bit.ly/3G2eH1i>> [09.06.2023]

²⁹ პუტინის ქალიშვილები, რუსი მილიარდერების გერები, სიდედრი, იარაღის მწარმოებელი ქარხნები – აი, ვინ დაემატა სანქცირებულთა სიას, იხ., <bit.ly/3DWVXgK> [09.06.2023]

მოითვლება შეფასებით, ბაზარზე ეკონომიკურ აგენტებს შორის მცირე კონკურენციით, ან კონკურენციის საერთოდ არ არსებობით³⁰ მაშინ, როდესაც საქართველოს კანონმდებლობა მიიჩნევს, რომ სამი ეკონომიკური აგენტის ერთობლივი წილი 50 პროცენტს, ხოლო 5 ეკონომიკური აგენტის ერთობლივი წილი 80%-ს აღემატება, ხოლო თითოეული აგენტის საბაზრო წილი არ უნდა იყოს 15%-ზე ნაკლები.³¹ მაშინ, როდესაც ვენეციის კომისია მოუწოდებს საქართველოს ეფექტური კონკურენციის პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელებისკენ,³² „დეოლიგარქიზაციის“ შესახებ კანონის პროექტი, უკრაინის კანონისგან განსხვავებით, ერთხელაც არ მიუთითებს „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონზე.³³ შესაბამისად, უკრაინის კანონმდებლობის თანახმად, ეკონომიკური გავლენის მქონე სუბიექტის განმარტება ფართოა და მოიცავს ეკონომიკური აგენტის საბოლოო ბენეფიციარსაც, რასაც საქართველოს კანონის პროექტი აღნიშნულს არ ითვალისწინებს.

2. კანონის აღსრულების მექანიზმი

2.1. პირის ოლიგარქად ცნობაზე პასუხისმგებელი ორგანო

დეოლიგარქიზაციასთან დაკავშირებული ქართული და უკრაინული მიდგომები ერთმანეთისგან აღსრულების მხრივაც განსხვავდება.³⁴ განსხვავებულია ის ორგანო/დანესებულება, რომე-

³⁰ ЗАКОН УКРАЇНИ Про захист економічної конкуренції (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 12, ст.64), Стаття 12.

³¹ „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ი“ პუნქტი.

³² Final Opinion on the Draft Law on De-Oligarchisation, Adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session, №CDL-AD(2023)017, Venice, 9-10 June 2023, paras. 48, იხ., <bit.ly/3oZ1qQV> [12.06.2023]

³³ იხ. საქართველოს კანონის პროექტი №07-3/254/10 „დეოლიგარქიზაციის შესახებ“.

³⁴ იხ., European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), The Law of Ukraine on Preventing Threats to National Security, Associated with Excessive Influence by Person who Wields Significant Economic and Political Weight in Public Life (Oligarchs), Opinion No.1055 / 2021, CDL-REF(2021)086, Strasbourg, 2021.

ლიც ოლიგარქად ცნობს პირს და შეიტანს მას ოლიგარქთა რეესტრში. საქართველოს კანონის პროექტის თანახმად, ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე პირს ოლიგარქად ცნობს ანტიკორუფციული ბიურო, რომელიც წარმოებას იწყებს მთავრობის, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს მუდმივი წევრის, საქართველოს ეროვნული ბანკის, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ან საქართველოს კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს ინიციატივით.³⁵ ხოლო უკრაინაში აღნიშნული ფუნქცია აკისრია უკრაინის ეროვნული უსაფრთხოებისა და თავდაცვის საბჭოს,³⁶ რომელიც ეროვნულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საკითხების მოგვარების საკოორდინაციო ორგანოა და ხელმძღვანელობს უკრაინის პრეზიდენტი.³⁷ საბჭო შედგება პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრის, თავდაცვის მინისტრის, უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის, შინაგან საქმეთა მინისტრისა და საგარეო საქმეთა მინისტრისგან.³⁸ როგორც ჩანს, უკრაინისა და საქართველოს მიდგომა რადიკალურად განსხვავებულია – უკრაინის შემთხვევაში ოლიგარქად ცნობის ფუნქცია აკისრია აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთ-ერთ ცენტრალურ ორგანოს, საქართველოს შემთხვევაში კი ეს ფუნქცია დამოუკიდებელ ორგანოს აქვს მინიჭებული.

უკრაინის შემთხვევა იწვევს პოლიტიკურ კოლიზიას, რადგან თანამედროვე დემოკრატიული კონსტიტუციური მართლწესრიგის განუყოფელი ნაწილია ხელისუფლების ძალაუფლების შეზღუდვა პოლიტიკური და სამოქალაქო თავისუფლების ღირებულებების

³⁵ საქართველოს კანონის პროექტი №07-3/254/10 „დეოლიგარქიზაციის შესახებ“, მე-3 მუხლის 1-ლი, მე-2 და მე-3 პუნქტები.

³⁶ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *The Law of Ukraine on Preventing Threats to National Security, Associated with Excessive Influence by Person who Wields Significant Economic and Political Weight in Public Life (Oligarchs)*, Opinion No.1055 / 2021, CDL-REF(2021)086, Strasbourg, 2021, article 5, part 1.

³⁷ Lytvynenko O., Fluri Ph., Badrack V., *The Security Sector Legislation of Ukraine*, Geneva-Kyiv, 2017, 116.

³⁸ იქვე, 117.

გათვალისწინებით.³⁹ კანონშემოქმედების უფლება პოლიტიკური ძალაუფლების ნაწილია⁴⁰, შესაბამისად, ვინც პოლიტიკურ ძალაუფლებას ფლობს, ის ქმნის კანონსაც და ქმნის ისე, როგორც მას მიაჩნია მართებულად, ხოლო კონსტიტუციისთვის პოლიტიკის ელემენტის ჩამოშორებით კონსტიტუციონალიზმის იდეოლოგიური დატვირთვა მოისპობა და მთლიანად სამართალი იქცევა საჯარო ხელისუფლების მძლავრ იარაღად, რომელსაც გამოიყენებენ ადამიანის წინააღმდეგ და არა მის საკეთილდღეოდ.⁴¹ მართალია, ძალაუფლების გამიჯვნა სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების უმთავრესი კონსტიტუციური პრინციპია,⁴² თუმცა, ხელისუფლების სამი შტო, ამავდროულად, არის ერთიანი და განუყოფელი ხელისუფლება.⁴³ ძალაუფლება, რომელიც ძალაუფლების მიმნიჭებლის მიერ გამოთქმული საერთო ნებაა და გამოიხატება ხალხის სუვერენიტეტში, განუყოფელია, ერთიანია და საკანონმდებლო, აღმასრულებელი თუ სასამართლო ხელისუფლება იმ ერთიანის სუვერენიტეტიდანაა წარმოშობილი.⁴⁴ შესაბამისად, დემოკრატიული საზოგადოებისთვის დამახასიათებელია ძალაუფლების გამიჯვნა, რაც სახელმწიფო ძალაუფლების კონცენტრაციასა და ბო-

³⁹ გეგენავა დ., ქართული კონსტიტუციონალიზმი: სამართალზე, პოლიტიკასა და სხვა დემონებზე, წიგნში: თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, ნ. II, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2022, 126.

⁴⁰ ლოკი ჯ., მეორე ტრაქტატი სამოქალაქო მმართველობაზე, გ. ნოდის თარგმანი, წიგნში: შესავალი თანამედროვე აზროვნებაში, ნ. I, თბილისი, 2019, 213.

⁴¹ გეგენავა დ., ქართული კონსტიტუციონალიზმი: სამართალზე, პოლიტიკასა და სხვა დემონებზე, წიგნში: თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, ნ. II, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2022, 131.

⁴² საქართველოს კონსტიტუცია, მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁴³ გეგენავა დ., ძალაუფლების გამიჯვნის ქართული მოდელის პრობლემა, წიგნში: სახელმწიფოს მმართველობის მოდელები: საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილე და პერსპექტივა, მოხსენებების კრებული, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 3.

⁴⁴ რუსო ჟ., საზოგადოებრივი ხელშეკრულების შესახებ, ფილოსოფიური ტრაქტატები, დ. ლაბუჩიძე-ხოფერიას თარგმანი, ფილოსოფიური ბიბლიოთეკა, ტ. 9, თბილისი, 2017, 218-220.

როტად გამოყენებას ააცილებს საზოგადოებას.⁴⁵ პოლიტიკური ორგანოების მიერ ოლიგარქის განმარტება სახიფათო პრეცედენტია, რადგან ეს გამოიწვევს კონკრეტული პარტიის პარტიული პოლიტიკის გატარებას⁴⁶ და ხელისუფლების ხელში გადაჭარბებული ძალაუფლების თავმოყრას.⁴⁷

უკრაინის შემთხვევაში, საქართველოსგან განსხვავებით, პირის ოლიგარქად ცნობა დაკავშირებულია პოლიტიკური ორგანოს ნებასურვილზე, რომლის ნევრებიც პოლიტიკური თანამდებობის პირები არიან, საქართველოს შემთხვევაში კი ოლიგარქად ცნობის პროცესი გამარტივებული ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე შეუძლია დამოუკიდებელ ორგანოს, ანტიკორუფციულ ბიუროს. თავის მხრივ, ანტიკორუფციულ ბიუროს კანონმდებლობა არ ანიჭებს საგამოძიებო უფლებამოსილებას,⁴⁸ რაც გაართულებს იმ ფაქტების შეგროვებასა და მოძიებას, რომლებიც აუცილებელია პირის ოლიგარქად ცნობისთვის.

2.2. კანონის აღსრულების შესაძლებლობა და ეფექტიანობა

კანონის ეფექტიანობის შეფასების მხრივ, გასათვალისწინებელია საქართველოს შიდაპოლიტიკური სიტუაცია. ოლიგარქის განმარტებისას ყურადღება უნდა მიექცეს ფართო კონტექსტს, მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული სახელმწიფო ინსტიტუტების სიმყარე, პოლიტიკური აქტორების ანგარიშვალდებულება, არჩევნების კონკურენტულ გარემოში ჩატარების შესაძლებლობა.⁴⁹ აღსანიშნავია, რომ საქართველოში პოლიტიკა პოლარიზებულია

⁴⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 15 ივლისის N2/1/1289 გადაწყვეტილება საქმეზე, „გიორგი ბერუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-5.

⁴⁶ Final Opinion on the Draft Law on De-Oligarchisation, Adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session, №CDL-AD(2023)017, Venice, 9-10 June 2023, par. 41, იხ., <bit.ly/3oZ1qQV> [10.06.2023]

⁴⁷ იქვე, par. 47.

⁴⁸ ანტიკორუფციული ბიუროს შესახებ კანონის შეფასება იხ., <<https://bit.ly/3qvOHWb>> [13.06.2023]

⁴⁹ იქვე, par. 13.

ელიტების მიერ, პოლიტიკურ პოლარიზაციას არ გააჩნია იდეოლოგიური საფუძველი, ასევე დემოკრატია მყიფეა და არ არის კონსოლიდირებული,⁵⁰ მეორე მხრივ კი, პოზიციასა და ოპოზიციას შორის არ არსებობს თანხმობა იმაზე, თუ ვინ არის ოლიგარქი, რაც პოლიტიკურადაა მოტივირებული; უმრავლესობის წევრები მიიჩნევენ, რომ ბიძინა ივანიშვილი არ არის ოლიგარქი და იგი საქართველოში დემოკრატიის განვითარების გარანტია,⁵¹ ხოლო ოლიგარქები ოპოზიციური პარტიის ლიდერები,⁵² ყოფილი პრეზიდენტი თუ ყოფილი თავდაცვის მინისტრია,⁵³ თავის მხრივ, ოპოზიცია ფიქრობს, რომ ბიძინა ივანიშვილია ოლიგარქი, რომელსაც ზეგავლენა აქვს ხელისუფლებაზე.⁵⁴ პოლიტიკური სიტუაციის გათვალისწინებით, როდესაც ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსს თანამდებობაზე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრი⁵⁵, ხოლო თვითონ ბიუროს არ გააჩნია საგამოძიებო უფლებამოსილება და მხოლოდ პოლიტიკის შემუშავებითა და რეკომენდაციების გაცემით შემოიფარგლება,⁵⁶ „დეოლიგარქიზაციის შესახებ“ კანონის პრაქტიკაში გატარება შეუძლებელი იქნება. რა თქმა უნდა, კარგია, რომ აღსრულების მექანიზმი დამოუკიდებელმა ორგანომ შეითავსა, თუმცა დამოუკიდებელი ორგანოს, ანტიკორუფციული ბიუროს, შეზღუდული ძალაუფლება და უფროსის თანამდებობაზე დანიშვნის წესი მას კანონის აღსრულების არაეფექტიან ინსტრუმენტად აქცევს და შესაძლე-

⁵⁰ Gegeshidze A., De Waal T., *Divided Georgia: A Hostage to Polarization*, Carnegie Europe, paper, 2021, იხ., <<http://bit.ly/3thTade>> [10.06.2023]

⁵¹ ბიძინა ივანიშვილი ნამდვილად არ არის ოლიგარქი – ტიკარაძე კონგრესმენების წერილზე, იხ., <<http://bit.ly/3UGEyQd>> [10.06.2023]

⁵² ირაკლი ზარქუა – რამე კარგი თუ კეთდებოდა „ნაცმოდრაობის“ რეჟიმის დროს, ბიძინა ივანიშვილი ყოფილა დამფინანსებელი, მაშინ არ იყო ოლიგარქი, ახლა გახდა? იხ., <<http://bit.ly/3tgT18J>> [10.06.2023]

⁵³ კობახიძე: ოლიგარქი ივანიშვილი კი არა, სააკაშვილი და კეზერაშვილი არიან, იხ., <<http://bit.ly/3DRCoXn>> [10.06.2023]

⁵⁴ ბიძინა ივანიშვილი არის ოლიგარქი - ოლიგარქია არის ხელისუფლებაზე ზეგავლენის მოხდენა და ვინც ეს არ იცის, ვურჩევდი „დაგუგლოს“, იხ., <<http://bit.ly/3G3AdCL>> [10.06.2023]

⁵⁵ „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-20¹⁶ მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁵⁶ „იქვე, მე-20¹⁵ მუხლი.

ბელია აღნიშნული კანონი გამოყენებულ იქნეს პოლიტიკური ოპონენტების წინააღმდეგ.

უკრაინის კანონისგან განსხვავებით, საქართველოს კანონის პროექტი ითვალისწინებს ოლიგარქთან დაკავშირებული სამართლებრივი შედეგების საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად გადანყვეტას.⁵⁷ ეს უკეთესია მიდგომაა, რადგან დემოკრატიულ საზოგადოებაში პირს უნდა შეეძლოს ხელისუფლების ნებისმიერი გადანყვეტილებასთან დაკავშირებით სასამართლოს გზით დავა, რასაც უკრაინის კანონით, უკრაინის მოქალაქე მოკლებულია.⁵⁸ „დეოლიგარქიზაციის შესახებ“ კანონის პროექტის თანახმად, პირს ეძლევა შესაძლებლობა, ანტიკორუფციული ბიუროს მიერ დასაბუთებული გადანყვეტილება გაასაჩივროს სასამართლოს გზით პირველ და მეორე ინსტანციაში, ხოლო სააპელაციო სასამართლოს გადანყვეტილება საბოლოოა.⁵⁹ ოლიგარქთა რეესტრში პირი შეჭყავთ ბიუროს გადანყვეტილების ძალაში შესვლიდან 3 დღეში.⁶⁰ აღნიშნული მიდგომა მიუთითებს პროცესში სასამართლოს ჩართულობაზე, რადგან სასამართლოს გადანყვეტილების გარეშე, თუ ბიუროს გადანყვეტილება გასაჩივრდა, პირის ოლიგარქად აღიარება ვერ ხდება.

საქართველოს კანონის პროექტი, უკრაინის კანონთან შედარებით, ფორმით ნეიტრალურია, იგი კანონის აღსრულების ფუნქციას დამოუკიდებელ ორგანოს ანიჭებს და პროცესში ჩართულია სასა-

⁵⁷ საქართველოს კანონის პროექტი №07-3/254/10 „დეოლიგარქიზაციის შესახებ“, მე-3 მუხლის მე-8 პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტები, ასევე მე-9 პუნქტი, შეად.მ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), The Law of Ukraine on Preventing Threats to National Security, Associated with Excessive Influence by Person who Wields Significant Economic and Political Weight in Public Life (Oligarchs), Opinion No.1055 / 2021, CDL-REF(2021)086, Strasbourg, 2021, article 7.

⁵⁸ შეად., როგორ უნდა შესრულდეს „დეოლიგარქიზაციის“ რეკომენდაცია? „ასოცირებული ტრიოს“ გამოცდილებები ოლიგარქიაზე და შესაძლო გამოსავლის გზები, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2022, 6, 16, იხ., <<http://bit.ly/3TS4kJM>> [17.06.2023]

⁵⁹ საქართველოს კანონის პროექტი № 07-3/254/10 „დეოლიგარქიზაციის შესახებ“, მე-3 მუხლის მე-8 და მე-9 პუნქტები.

⁶⁰ იქვე, მე-4 მუხლის მე-5 პუნქტი.

მართლოც. თუმცა სისტემურ რეფორმებამდე, კანონი ვერ იქნება ეფექტიანი ინსტრუმენტი ოლიგარქიასთან საბრძოლველად, რადგან დეოლიგარქიზაცია კომპლექსური, მრავალმხრივი და მრავალშრიანი პროცესია, რომელიც მოითხოვს საგადასახადო კანონმდებლობის, სასამართლო, მარეგულირებელი და მაკონტროლებელი ორგანოების რეფორმას, კონკურენციისა და ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ბრძოლის გაძლიერებას და სხვ.⁶¹

III. დასკვნა

ევროკავშირის მიერ განეული რეკომენდაციების შესრულების მიზნით, საქართველომ გადანყვიტა „დეოლიგარქიზაციის შესახებ“ კანონის მიღება და მოდელურ ვერსიად უკრაინის კანონი აიღო. კანონის თანახმად, ოლიგარქი არის პირი, რომელსაც საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მნიშვნელოვანი პოლიტიკური და ეკონომიკური წონა აქვს, კერძოდ, იგი მონაწილეობს ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში, ანუ პარლამენტის და სამთავრობო და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების წევრია, მონაწილეობს პოლიტიკური პარტიის მართვაში, დააფინანსა პოლიტიკური პარტია ან პოლიტიკური პარტიის აქტივობა, მისი ქონება ქვეყნის საარსებო მინიმუმს მილიონჯერ აღემატება, ფლობს მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებზე მნიშვნელოვან გავლენას, ანუ იგი მისი დამფუძნებელი ან თანადამფუძნებელია, თუმცა უკრაინის კანონისგან განსხვავებით, საქართველოს კანონის პროექტი ზღუდავს ოლიგარქთან დაკავშირებულ პირებს, ასევე დომინანტი პოზიციის მქონე კომპანიებს, რაც უფრო მოქნილს ხდის უკრაინულ ანალოგს, რადგან ეს უკანასკნელი მოიცავს პირთა უფრო ფართო სპექტრს, რომელიც შეიძლება აღიარებულ იქნეს ოლიგარქად ან ოლიგარქთან დაკავშირებულ პირად.

⁶¹ Final Opinion on the Draft Law on De-Oligarchisation, Adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session, №CDL-AD(2023)017, Venice, 9-10 June 2023, paras. 48-49, იხ., <bit.ly/3oZ1qQV> [12.06.2023]

უკრაინისგან განსხვავებით, საქართველომ აღსრულებისთვის განსხვავებული მოდელი აირჩია, კერძოდ, კანონი დამოუკიდებელ ორგანოს ანიჭებს უფლებამოსილებას, სცნოს პირი ოლიგარქად და შეიტანოს პირის მონაცემები რეესტრში, მაშინ როცა, ამის ვალდებულება უკრაინაში აქვს აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილს – ეროვნული უსაფრთხოებისა და თავდაცვის საბჭოს.

საქართველოს კანონის პროექტი ფორმით ნეიტრალურია, დაცულია ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპი, თუმცა არ არის გათვალისწინებული საქართველოს კონტექსტი. კანონში არ არის ასახული ოლიგარქთან დაკავშირებული პირების განმარტება, ის გამოირიცხავს ოლიგარქის ნათესავებს (დედამიშვილები, მშობლები, შვილები, გერები, მეუღლე და მეუღლის დაძმები, მშობლები) კანონი არ განსაზღვრავს ბენეფიციარი მესაკუთრისა და დაკავშირებული იურიდიული სამეწარმეო პირის სტატუსს, რაც პოტენციურ ოლიგარქს უტოვებს სივრცეს, კანონს გვერდი აუაროს. საქართველოში პოლიტიკა პოლარიზებულია, დემოკრატია კი არ არის კონსოლიდირებული; ანტიკორუფციული ბიუროს უფლებამოსილება შეზღუდულია, მის უფროსს თანამდებობაზე ნიშნავს პოლიტიკური თანამდებობის პირი, შესაბამისად, კანონის აღსრულება შეუძლებელი იქნება ან მას გამოიყენებენ პოლიტიკური უმცირესობის წინააღმდეგ. თუმცაღა უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კანონის პროექტი, უკრაინისგან განსხვავებით, ტოვებს შესაძლებლობას, ოლიგარქად ცნობილმა პირმა საკუთარი უფლებები დაიცვას სასამართლოს გზით.

საერთო ჯამში, „დეოლიგარქიზაციის შესახებ“ კანონი ორივე ქვეყნის დემოკრატიისთვის აუცილებელია, თუმცა როგორც უკრაინის კანონი, ასევე საქართველოს კანონის პროექტი მოიცავს ისეთ ხარვეზებს, რითაც ორივე ქვეყნის პოლიტიკურ უმრავლესობას შესაძლებლობა ეძლევა, კანონი გამოიყენოს ბოროტად და შეიღებოს ადამიანის უფლებები. აღნიშნული კანონის არაეფექტიანობის მიუხედავად, ოლიგარქიასთან საბრძოლველად, სისტემურ რეფორმებთან აუცილებელი ერთობლიობით, მისი მიღება წინ გადადგმული ნაბიჯი იქნება, თუნდაც სულ მცირე ოლიგარქის სამართლებრივი ცნების დადგენის მიმართულებით.

COMPARISON UKRAINIAN AND GEORGIAN LAWS ON DE-OLIGARCHISATION

Sandro-Giorgi Sarukhanishvili*

Abstract

De-Oligarchisation was one of the recommendations of the EU Commission given to Georgia in order to obtain Candidate Status. In response, the Georgian Government drafted a law on De-Oligarchisation similar to the Ukrainian version. In the article, the concept of the oligarch, and the legal criteria for the recognition as an oligarch are discussed. The methods of the execution of the laws in Ukrainian and Georgian versions are analyzed. The Georgian political situation is investigated in order to determine the purpose of the law. The final opinion of the Venice Commission is discussed, and the positive and negative characteristics of both versions are reviewed. The possibility and efficiency of the execution of the Georgian draft law are evaluated.

Key Words: Oligarch, De-Oligarchisation, Draft Law, Georgia, Ukraine, Venice Commission

* Ph.D. Candidate at Sulkhani-Saba Orbeliani University. ORCID: 0000-0001-5753-1898