



სტრასბურგი, 12 ივნისი 2023

CDL-AD(2023)017

Or. Engl.

ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით
(ვენეციის კომისია)

საქართველო

საბოლოო დასკვნა

„დეოლიგარქიზაციის“ შესახებ კანონპროექტზე

მიღებულია ვენეციის კომისიის მიერ
135-ე პლენარულ სხდომაზე
(ვენეცია, 9-10 ივნისი 2023)

შემდეგი პირების კომენტარებზე დაყრდნობით

ბატონი ფრანჩესკო მაიანი (ყოფილი წევრი, ექსპერტი, სან მარტინო)
ქალბატონი გრეინ მაკმოროუ (ყოფილი წევრის ჩამნაცვლებელი, ექსპერტი, ირლანდია)
ქალბატონი ანგელიკა ნუსბერგერი (წევრი, გერმანია)
ბატონი ჩეზარე პინელი (წევრის ჩამნაცვლებელი, იტალია)

სარჩევი:

I.	შესავალი	Error! Bookmark not defined.
II.	წინმსწრები შენიშვნები	Error! Bookmark not defined.
III.	ანალიზი	6
A.	ანტი-ოლიგარქიული „სისტემა“, თუ კანონი „ოლიგარქების“ წინააღმდეგ	6
B.	ოლიგარქიული გავლენების წინააღმდეგ მიმართული „სისტემა“ საქართველოში ..	8
C.	2023 წლის მარტის შუალედური დასკვნა	12
D.	კანონპროექტის განახლებული ვარიანტი.....	13
IV.	დასკვნები:.....	Error! Bookmark not defined.

I. შესავალი

1. 2022 წლის 1-ელი დეკემბრით დათარიღებულ წერილში, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე, ბატონი შალვა პაპუაშვილი, „დეოლიგარქიზაციის“ შესახებ კანონპროექტთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიის შეფასებას ითხოვს. ([CDL-REF\(2023\)010](#)) (შემდგომში მოხსენიებული იქნება როგორც "კანონპროექტი").
2. აღნიშნული შეფასების მომხსენებლებს იყვნენ ბატონი ფრანჩესკო მაიანი, ქალბატონი გრეინ მაკმოროუ, ქალბატონი ანგელიკა ნუსბერგერი და ბატონი ჩეზარე პინელი.
3. 2023 წლის 10-11 მარტს, ვენეციის კომისიამ 134-ე პლენარული სხდომის ფარგლებში, ზემოხსენებულ კანონპროექტზე შუალედური შეფასება დაამტკიცა ([CDL-AD\(2023\)009](#)) ("the March 2023 interim opinion"). დეოლიგარქიზაციის მნიშვნელობის გათვალისწინებით, რადგან აღნიშნული კომპლექსური საკითხის შესახებ საბოლოო დასკვნის გამოტანა კიდევ უფრო სიღრმისეულ გააზრებასა და დისკუსიას მოითხოვდა, ვენეციის კომისიამ დასკვნა შუალედური შეფასების ფორმით მოამზადა, რაც მას სამომავლო საკანონმდებლო ცვლილებების გათვალისწინების საშუალებასაც აძლევს.
4. 2023 წლის 13 აპრილს, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარემ, ბატონმა შალვა პაპუაშვილმა, გაგვიზიარა დეოლიგარქიზაციის შესახებ კანონპროექტის შეცვლილი ვერსია ([CDL-REF\(2023\)010rev](#)) (შემდგომში მოხსენიებული იქნება როგორც „კანონპროექტის შეცვლილი ვერსია“) და სასწრაფოდ მოითხოვა ვენეციის კომისიის დასკვნა ზემოხსენებულ დოკუმენტთან დაკავშირებით. ვენეციის კომისიის ბიურომ გადაწყვიტა, რომ დასკვნა 135-ე პლენარული სხდომისთვის (2023 წლის ივნისი) სტანდარტული დასკვნის ფორმით მომზადდებოდა.
5. 2023 წლის 18-19 მაისს ქალბატონი გრეინ მაკმოროუ და ქალბატონი ანგელიკა ნუსბერგერი, ბატონ შნუც დიურთან და ბატონ დომენიკო ვალარიოსთან ერთად, თბილისს ეწვივნენ. დელეგაციის წევრებმა გამართეს შეხვედრები პარლამენტის (უმრავლესობა და ოპოზიცია) წარმომადგენლებთან, მთავრობის ადმინისტრაციასთან, სახალხო დამცველის აპარატთან, სპეციალიზებულ სააგენტოებთან და უწყებებთან (ეროვნული ანტი-კორუფციული სააგენტო, კომუნიკაციების კომისია, ფინანსური მონიტორინგის სამსახური, ეროვნული ბანკი), საქართველოს საერთაშორისო პარტნიორების წარმომადგენლებთან და სამოქალაქო საზოგადოებასთან. ვენეციის კომისია ევროპის საბჭოს თბილისის განყოფილების მიმართ მაღლიერებას გამოხატავს ზემოხსენებული შეხვედრების შესანიშნავი ორგანიზებისთვის.
6. აღნიშნული დასკვნა ეყდნობა კანონპროექტისა და ცვლილებაშეტანილი კანონპროექტის ინგლისურ თარგმანებს, მაგრამ შესაძლოა, თარგმანი სრული სიზუსტით ვერ გადმოსცემდეს დედანის სათქმელს თითოეული განხილული მიმართულებით.
7. აღნიშნული დასკვნა ეყრდნობა მომხსენებელთა მიერ გაკეთებულ კომენტარებსა და 2023 წლის 18-19 მაისს ჩატარებული შეხვედრების შედეგებს. დოკუმენტი 2023 წლის 8 ივნისს დემოკრატიული ინსტიტუტების ქვეკომისიის სხდომაზე იყო განხილული და 2023 წლის 9-10 ივნისის ვენეციის კომისიის 135-ე პლენარულ სხდომაზე (ვენეცია) დამტკიცდა.

II. წინმსწრები შენიშვნები

8. კონკრეტული ინდივიდების მხრიდან პოლიტიკაზე, ეკონომიკასა და საჯარო სივრცეზე გაუმჭვირვალე და არასათანადო გავლენების პრევენცია ნებისმიერი სახელმწიფოსთვის უნდა იყოს პრიორიტეტული, რომელსაც დემოკრატიული სისტემისა და კანონის უზენაესობის გარშემო, ასევე ადამიანის უფლებების დაცვაზე ორიენტირებული მმართველობის დამკვიდრება სურს. აღნიშნულ საკითხს აღმოსავლეთ ევროპაში სპეციფიკური კონოტაციები გააჩნია; მაგალითად, უკრაინაში, საქართველოსა და მოლდოვის რესპუბლიკაში, სადაც ე.წ. „ოლიგარქების“ გაუმჭვირვალე გავლენა დემოკრატიის მშენებლობის პროცესში დიდ პრობლემას წარმოადგენს.

9. კანონის უზენაესობაზე „ოლიგარქების“ მავნებელი გავლენის ზუსტი მასშტაბების დადგენა საკმაოდ რთულია, რადგანაც „ოლიგარქები“, როგორც წესი, ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებასა და მედიაზე გავლენას პირდაპირ, ხილულად არ ახდენენ; მათი მიდგომა ფარულია და გავლენები კი იდენტიფიკაციას რთულად ექვემდებარება. პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესისა და ბიზნეს-ინტერესების ერთმანეთზე უკანონო მეთოდებით გადაბმაც საკმაოდ ხშირია. „ოლიგარქები“ წარმატებით ახერხებენ სახელმწიფოების იურისდიქციის უგულვებელყოფას და კრიმინალური, ანტი-კორუფციული და ანტი-მონოპოლიური კანონმდებლობის ჩარჩოებს გარეთ დარჩენას, რისთვისაც მიმართავენ ისეთ მეთოდებს, რომლებიც ძირს უთხრიან ხელისუფლების შტოებს შორის ძალაუფლების დანაწილებისა და გამიჯნვის მექანიზმებს. ამ თვალსაზრისით „ოლიგარქები“, სარგებლის მიღების მიზნით, ასევე სასამართლოზე არასასურველი და არასათანადო ზეწოლის განხორციელებასაც არ ერიდებიან.

10. ოლიგარქიზაცია, სხვა ქვეყნების მსგავსად, საქართველოშიც შემდეგი კომპონენტების კომბინაციას წარმოადგენს: პოლიტიკური ძალაუფლების გამოყენება პოლიტიკური მანდატის გარეშე, გავლენა პარლამენტზე, მთავრობაზე, პოლიტიკურ პარტიებზე, სასამართლოსა და ძალადგან უწყებებზე; თითქმის სრული, ან სრული მონოპოლია მედია საშუალებებზე/გავლენა მედიაზე; გავლენები ისეთ სფეროებზე, როგორცაა ენერგეტიკა, ბუნებრივი რესურსების მოპოვება (სამთო-მოპოვება, ნავთობი, ბუნებრივი აირი), მეტალურგია, უძრავი ქონების ბაზარი, ა.შ.¹ ოლიგარქიის პრობლემაზე საუბრისას, „მიტაცებული [დატყვევებული]“ სახელმწიფოს ტერმინიც გამოიყენება.²

11. ვენეციის კომისია მკაფიოდ უჭერს მხარს ოლიგარქიულ გავლენებთან ბრძოლის მიზანს და ხაზს უსვამს იმ გარემოებას, რომ ე.წ. დეოლიგარქიზაციის პროცესი ძალიან კომპლექსურია. ამრიგად, შედეგის მისაღწევად სწორი მეთოდებისა და საშუალებების შერჩევა გადამწყვეტ მნიშვნელობას იძენს, რათა სისტემამ დემოკრატიული განვითარება, კანონის უზენაესობა და ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების დაცვა ეფექტურად უზრუნველყოს.

¹ სასხვათაშორისოდ იხილეთ, [CDL-AD\(2020\)013](#), *Albania - Opinion on draft amendments to the Law n°97/2013 on the Audiovisual Media Service*, § 48; ვოიჩეკ კონონჩუკი, დენის ცენუშა და კორნელი კაკაჩია, „ოლიგარქები უკრაინაში, მოლდოვასა და საქართველოში, როგორც რეფორმების ძირითადი შემაფერხებელი ფაქტორი; ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების და ღრმა და ყოვლისმომცველი სავაჭრო არეალების გათვალისწინებით უკრაინასთან, მოლდოვასა და საქართველოსთან“, 2017; ; [კვლევა](#) მომზადებულია Reporters Without Borders-ის მიერ, 2016.

² მაგალითად, მოლდოვის რესპუბლიკასთან დაკავშირებით იხილეთ: 2018 წლის 14 ნოემბრის ევროპარლამენტის რეზოლუცია მოლდოვასთან ასოცირების ხელშეკრულების იმპლიმენტაციასთან დაკავშირებით ([2017/2281\(INI\)](#)), აბზაცი 3.

12. ძირითადად უკრაინულ კანონპროექტზე დაყრდნობით შემუშავებული საქართველოსა და მოლდოვის რესპუბლიკის³ მიერ მოწოდებული კანონპროექტების შესახებ ვენეციის კომისიის მიერ შუალედურ დასკვნაში, გაანალიზებულია არსებული სიტუაცია და გამოყოფილია ოლიგარქიზაციის წინააღმდეგ ბრძოლის ორი მიდგომა.

13. პირველი მიდგომა, რომელსაც ვენეციის კომისია „სისტემურად“ მოიხსენიებს, სამართლებრივი ინსტრუმენტების სხვადასხვა მიმართულებით შემოღებასა და გაძლიერებას გულისხმობს. აღნიშნულ მიმართულებებში მოიაზრება კანონმდებლობა, რომელიც ფარავს შემდეგ სფეროებს: მასმედია, პოლიტიკური პარტიები, საარჩევნო კანონმდებლობა, გადასახადები, ანტი-კორუფციული და ფულის გათეთრების წინააღმდეგ მომართული კანონმდებლობა და ა.შ. მიზანს კი, სიღრმისეული და კოორდინირებული მიდგომით ოლიგარქიის დამანგრეველი გავლენების პრევენცია წარმოადგენს. ხსენებულ „სისტემურ“ მიდგომას გრძელვადიანი პრევენციული ეფექტები გააჩნია.

14. მეორე მიდგომას, რომელსაც განხილული კანონპროექტი ითვალისწინებს, ვენეციის კომისია „პერსონალურ“ მიდგომად მოიხსენიებს. მისი მიზანია იმ ინდივიდების იდენტიფიცირება, რომლებზეც არსებობს ეჭვი, რომ აქვთ უარყოფითი გავლენა სახელმწიფოზე სპეციფიკური კრიტერიუმების მიხედვით, როგორებიცაა: ქონება, მედიების მფლობელობა და ა.შ. როგორც ქვემოთ განიხილება, პირები, რომლებიც დააკმაყოფილებენ ზემოხსენებული კრიტერიუმების ერთობლიობას, საჯაროდ დასახელდებიან „ოლიგარქებად“, ხოლო მათ შესახებ ინფორმაცია საჯარო რეესტრში გახდება ხელმისაწვდომი. „ოლიგარქად“ რეგისტრირების შემდეგ, აღნიშნულ პირებს რიგი შეზღუდვა დაუწესდება, როგორებიცაა: პოლიტიკური პარტიებისა და აქტივობების დაფინანსების აკრძალვა, საჯარო საკუთრების პრივატიზაციის უფლების ჩამორთმევა და საჯარო მოხელეებთან პირადი, ან წარმომადგენლების შუამავლობით, ურთიერთქმედების შესახებ ანგარიშვალდებულება. ამრიგად, „პერსონალური“ მიდგომა საკმაოდ სადამსჯელო ხასიათს ატარებს.

15. შუალედურ დასკვნაში, ვენეციის კომისიამ საქართველოსა და მოლდოვის რესპუბლიკის შემთხვევაში „სისტემურ“ მიდგომას დაუჭირა მხარი და მკაფიოდ გამოხატა, რომ აღნიშნული ქვეყნებისთვის არ სურს „პერსონალური“ მიდგომის უპირატესობის დადასტურება, რასაც გვთავაზობს შემოთავაზებული კანონპროექტი.

16. კომისიას სურს ხაზი გაუსვას, რომ ოლიგარქიზაციასთან ბრძოლის ფარგლებში მიღებული ნებისმიერი „სისტემური“ ზომა ქვეყნის ისტორიულ, სამართლებრივ, პოლიტიკურ და კონტექსტუალურ ჩარჩოში უნდა ჯდებოდეს. აღნიშნული კუთხით პანაცეა არ არსებობს. ცხადია, რომ საქართველოში არსებული გარემოებებიც ძალიან განსხვავდება უკრაინისა და მოლდოვის რესპუბლიკის შემთხვევებისგან. უკრაინა ომში იმყოფება და რუსული აგრესიისგან იცავს თავს, რის შედეგადაც „ოლიგარქების“ უარყოფითმა გავლენებმა ფარდობითად იკლო ამ ქვეყანაში. საქართველოსა და მოლდოვაში, ბუნებრივია, სხვაგვარი მიდგომარეობაა, თუნდაც იმის გათვალისწინებით, რომ ორივე ქვეყანას რუსული ოკუპაციის პრობლემა აწუხებს, სადაც ცენტრალური ხელისუფლების იურისდიქცია ვერ ვრცელდება.

³ 2023 წლის მარტის შუალედური დასკვნა: აბზაცები 12-17: ასევე იხილეთ ვენეციის კომისია, , [CDL-AD\(2023\)010](#) მოლდოვის რესპუბლიკა - შუალედური დასკვნა კანონპროექტზე საჯარო სივრცეში ზღვარგადასული ეკონომიკური და პოლიტიკური გავლენების შეზღუდვასთან დაკავშირებით (დეოლიგარქიზაცია), აბზაცები 13-18.

შესაბამისად, „ოლიგარქების“ წინააღმდეგ შემოღებული ზომების მასშტაბი და მათი ამოქმედების ვადები ზემოხსენებული სამი სახელმწიფოსთვის განსხვავებული იქნება.

III. ანალიზი

A. ანტი-ოლიგარქიული „სისტემა“, თუ კანონი „ოლიგარქების“ წინააღმდეგ?

17. ვენეციის კომისია ანალიზის დასაწყისშივე ხაზს უსვამს, რომ ეკონომიკაზე, პოლიტიკასა და საჯარო სივრცეზე, ყოველგვარი ანგარიშვალდებულების გარეშე, კერძო პირის ხელში აკუმულირებული მნიშვნელოვანი გაუმჭვირვალე და არალეგიტიმური გავლენის კონცენტრაცია, ფაქტობრივად ნებისმიერ ქვეყანაში შეიძლება მოხდეს. საზოგადოებაში უნივერსალური თანაბარუფლებიანობის უზრუნველსაყოფად, ქვეყნების უმეტესობას შემუშავებული აქვს ისეთი ურთიერთდაკავშირებული საკანონმდებლო ბაზა და შიდა-ინსტიტუციონალური, ადმინისტრაციული, ეკონომიკური, თუ სხვა სახის ზომები, რომლებიც ძალაუფლების ამგვარი კონცენტრაციით, დემოკრატიის, კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების დაცვის თვალსაზრისით გამოწვეული უარყოფითი შედეგების პრევენციას ახდენენ. ქვეყანაში არსებული კონტექსტიდან გამომდინარე, მსგავსი ზომები შესაძლოა მოიცავდეს: ეფექტური კონკურენციის პოლიტიკას, ანტი-კორუფციულ და ფულის გათეთრების წინააღმდეგ შემუშავებულ ზომებს, მედიის პლურალიზმის უზრუნველყოფას, პოლიტიკური პარტიებისა და კამპანიების დაფინანსების წესდებასა და ა.შ. როგორ უკვე აღინიშნა, ვენეციის კომისია ოლიგარქიასთან ბრძოლის ამგვარ მიდგომას „სისტემურად“ განიხილავს.

18. საკითხავია, მსგავსი „სისტემა“ რამდენად ეფექტური იქნება საქართველოს მსგავს ქვეყანაში, სადაც ოლიგარქიულმა გავლენებმა, ერთი შეხედვით, ფესვები გაიდგა და შეუძლია სახელმწიფოს დემოკრატიული ინსტიტუტების ფუნქციონირების შეფერხება; საუბარია, მაგალითად, სასამართლო სისტემასა და სპეციალიზებულ დამოუკიდებელ მარეგულირებელ ორგანოებზე, რომელთაც, შესაბამისი საკანონმდებლო პოლიტიკის შემუშავებასთან ერთად, ანტი-კორუფციული, ანტი-მონოპოლიური და ფულის გათეთრების წინააღმდეგ მომართული საქმიანობის წარმართვა ევალებათ. ვენეციის კომისიაში განსახილველად შემოსული დეოლიგარქიზაციის შესახებ კანონპროექტის მიზანი სწორედ აღნიშნული საფრთხის განეიტრალების მცდელობაა; პირველ მუხლში ვკითხულობთ, რომ კანონპროექტში შეტანილი ცვლილებების მიზანი შემდეგნაირადაა ჩამოყალიბებული: *„საჯარო სივრცეში მნიშვნელოვანი პოლიტიკური და ეკონომიკური წონის მქონდე პირების ზღვარგადასული გავლენების პრევენცია, პოლიტიკოსების, მედიისა და მსხვილი ბიზნესის შერწყმით გამოწვეული ინტერესთა კონფლიქტის დაძლევა, პოლიტიკური ძალაუფლების გამოყენებით პირადი კაპიტალის მოხვეჭის აღკვეთა, ეკონომიკური, პოლიტიკური და ინფორმაციული თვალსაზრისით საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, დემოკრატიის, სუვერენიტეტისა და ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების დაცვა“.*

19. ზემოხსენებული რთული და კომპლექსური საკითხი ვენეციის კომისიამ ყურადღებით გაიხილა და მოცემულ ეტაპზე, შესაბამისი პასუხის წარმოდგენა სურს. ამავდროულად, ვენეციის კომისია აცნობიერებს, რომ პროცესის შესახებ მსჯელობა მომავალშიც უნდა გაგრძელდეს, განსაკუთრებით კი ოლიგარქიული გავლენების წინააღმდეგ სამომავლო ბრძოლის გათვალისწინებით, რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია.

20. ვენეციის კომისია კიდევ ერთხელ აღნიშნავს, რომ დემოკრატიულ სახელმწიფოში ოლიგარქიული გავლენების პრევენციის ყველაზე ეფექტურ და სტანდარტების შესაბამის გზას „სისტემური“ მიდგომა წარმოადგენს. ოლიგარქიის მავნებელი გავლენების წინააღმდეგ „სისტემური“ ზომები ყველა სახელმწიფომ უნდა მიიღოს და ძალაში მოიყვანოს (განსაკუთრებით მაშინ, თუკი ამგვარი ზომები ჯერაც არ არის მიღებული და ამოქმედებული), ხოლო მათი ადაპტირება და ქვეყნის სპეციფიკაზე მორგება ადგილობრივი კონტექსტის გათვალისწინებით უნდა განხორციელდეს.

21. ვენეციის კომისია აცნობიერებს, რომ გამონაკლის, ძალზედ კრიტიკულ სიტუაციებში (მაგ. სახელმწიფოს მიტაცება), ზემოხსენებული სისტემის ეფექტური დანერგვა რთულია და შესაბამისად, მსგავსი გარემოებებიდან გამომდინარე, სხვა მეთოდების ამოწურვის შემდეგ, შესაძლოა პერსონალებზე მორგებული ზომების მიღება დროებით გამართლებული იყოს გამონაკლის შემთხვევებში. თუმცა ასეთ შემთხვევებშიც, ხსენებული ზომები მხოლოდ დამხმარე ხასიათის უნდა იყოს და ანტი-ოლიგარქიულ სისტემას ვერ ჩაანაცვლებს.

22. ზემოაღნიშნულის მიუხედავად, ხაზგასასმელია, რომ გამონაკლის შემთხვევებშიც კი, როდესაც ყველა სხვა საშუალება ამოწურულია, მსგავს პერსონალებზე მორგებული ზომების მიღება მკაფიო სამართლებრივი კრიტერიუმების დადგენას მოითხოვს. ასევე საჭიროა ურყევი გარანტია, რომ გადაწყვეტილებების მიმღები ორგანო დამოუკიდებლად იფუნქციონირებს, ხოლო მკაფიოდ დადგენილ კონცეპტუალურ ბაზაზე შექმნილი შესაბამისი პროცედურები დაცული იქნება. ამრიგად, შესაძლებელი გახდება ობიექტური დავის წარმოება სასამართლოში და შესაბამისად, იურიდიული კონტროლი დამყარდება; ანუ დადგინდება ამათუიმ საქმის ფარგლებში, ზემოხსენებული კრიტერიუმების თავსებადობის შეფასების სპეციალური პროცედურები, რითაც გადაწყვეტილების მიმღები პირები იხელმძღვანელებენ, მათ შორის ყოვლისმომცველი სააპელაციო პროცედურების გათვალისწინებით, რაც სხვადასხვა პირისთვის რეგისტრირებული „ოლიგარქის“ სტატუსის გაუქმების შესაძლებლობას გააჩენს. ამგვარი წინაპირობები, ერთი შეხედვით, ეწინააღმდეგება მსგავსი კანონების მიზნებსა და შინაარსს. თუმცა „სახელმწიფოს მიტაცების“ პირობებში არც შეცვლილი კანონპროექტის ფარგლებში გათვალისწინებული „პერსონალებზე მორგებული ზომების“ მიღება გაივლის შეფერხების გარეშე, რაც, დიდი ალბათობით, ოლიგარქიული გავლენების ეფექტურ შემცირებას ვერ გამოიწვევს. ეს არის ამჟამად შემოთავაზებული ფორმით არსებული დეოლიგარქიზაციის კანონების ‘დიდი პარადოქსი’: თუკი ადმინისტრაცია და სასამართლოები ძლიერ და დამოუკიდებელ ინსტიტუტებს წარმოადგენენ, რაც მათ აღნიშნულ „პერსონალებზე მორგებული ზომების“ გატარების შესაძლებლობას აძლევს, მაშინ მსგავსი ზომების მიღება საერთოდ აღარაა საჭირო, რადგან გამოდის, რომ „სისტემური“ და ეფექტური სტრატეგიის ძალაში მოყვანის ყველა წინაპირობა შესრულებულია. თუკი, პირიქით, საქმე გვაქვს ოლიგარქიული გავლენების შედეგად „მიტაცებულ“ ადმინისტრაციასა და სასამართლო სისტემასთან, „პერსონალებზე მორგებული ზომების“ მიღება ან უშედეგო აღმოჩნება, ან, განყენებული აქტების ბუნებიდან გამომდინარე, არ დაექვემდებარება ეფექტურ სასამართლო კონტროლს, რაც ფუნდამენტურ საფრთხეს წარმოადგენს როგორც ადამიანის უფლებების დაცვის, ასევე დემოკრატიის მშენებლობისა და კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით.

23. ზემოთ ხსენებული მიზეზებიდან გამომდინარე, ამ ფორმით წარმოდგენილი ანტი-ოლიგარქიული კანონპროექტი, რომლის შეფასების თხოვნითაც ვენეციის კომისიას მომართეს, არ გავს ოლიგარქიული გავლენებით გამოწვეული „უბედურების“ საპასუხოდ მიმართულ დემოკრატიულ ზომას და ის ეფექტურად ვერ იქნება. ოლიგარქიული გავლენების წინააღმდეგ ეფექტური ბრძოლის მაგივრად, არსებული ფორმით შემოთავაზებული

დეოლიგარქიზაციის კანონი ძირს გამოუთხრის დემოკრატიასა და კანონის უზენაესობას. როგორც ეს ქვემოთ თავში (III.დ) განიხილება, ვენეციის კომისიის შეფასებით, კანონპროექტში გაწერილი „პერსონალიებზე მორგებული ზომები“ არ პასუხობს მოთხოვნილ სტანდარტებს და, შესაბამისად ვენეციის კომისია აღნიშნულ კანონპროექტს მხარს ვერ დაუჭერს.

A. ოლიგარქიული გავლენების წინააღმდეგ მიმართული „სისტემა“ საქართველოში

24. კომისიამ, პირველ რიგში, გააანალიზა, თუ როგორ შეიძლება გამოიყურებოდეს მსგავსი „სისტემა“ საქართველოს პირობებში და მოცემულ დოკუმენტში მის მოკლე მონახაზს გვთავაზობს. უპირველეს ყოვლისა, ხაზგასასმელია, რომ „სისტემის“ ელემენტების დეტალური აღწერა და გაწერა ვენეციის კომისის პასუხისმგებლობას არ წარმოადგენს, რადგან სახელმწიფოებს, შესაბამისი სტრატეგიის შემუშავების მიზნით, ადგილზე არსებული ინსტრუმენტებისა და პრობლემების იდენტიფიცირებისა და უფრო ეფექტური ანალიზის უკეთესი შესაძლებლობები გააჩნიათ. ამის მიუხედავად, ვენეციის კომისია წარმოადგენს „სისტემის“ ძირითადი კომპონენტების ნუსხას, რომელიც არ არის ამომწურავი, თუმცა რომელსაც საქართველოს ხელისუფლება, ოლიგარქიული გავლენების აღმოფხვრისთვის ბრძოლაში დამატებით სახელმძღვანელოდ გამოიყენებს.

25. ვენეციის კომისიის აზრით, ოლიგარქიული გავლენების პრევენციის ეფექტური სისტემის შემუშავება და ძალაში შეყვანა, პირველ რიგში, არსებული სამართლებრივი ინსტრუმენტების არაადეკვატურობის მიზეზების შესწავლას საჭიროებს (მაგ. გასაანალიზებელია, თუ რატომ არ არის დაშლილი ოლიგარქიული მონოპოლიები). ამრიგად საჭიროა იმის დადგენა, თუ რომელი არსებული კანონის განმტკიცებაა შესაძლებელი „ოლიგარქების“ ხელთ არსებული გავლენების გათვალისწინებით, რომლებიც ზემოხსენებული ზომების უკუგდებას შეეცდებიან. ასევე საჭიროა მოქმედი სამართლებრივი ჩარჩოს „ოლიგარქიული გავლენების წინააღმდეგ რეზისტენტულობის“ მხრივ არსებული სუსტი მხარეებისა და თავის დამპყრენის კუთხით გაპარული „შავი ხვრელების“ იდენტიფიცირება. ამასთან ერთად, სხვადასხვა ინსტიტუტის (ანტიკორუფციული ორგანოები, ანტიმონოპოლიური კომიტეტი, აუდიტის სამსახური, საბანკო ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი უწყებები და ა.შ). ერთობლივი საქმიანობის გაუმჯობესების მიზნით, საჭიროა ანალიზის ჩატარება, რათა მოხდეს „ოლიგარქიული“ გავლენების პრევენცია და აღმოფხვრა. მაგალითად, თუკი არსებობს სამართლებრივი შეზღუდვები უწყებებს შორის ეფექტური თანამშრომლობისა და ინფორმაციის გაცვლის თვალსაზრისით, საჭიროა შესაბამისი ზომების მიღება; დეოლიგარქიზაციის მიმართლებით მომუშავე ნებისმიერი უწყება ანგარიშივალდებული უნდა იყოს სხვა უწყების არაეფექტურ საქმიანობაზე, ყველა იმ შემთხვევაში თუკი „ოლიგარქიული“ გავლენის ეჭვი არსებობს. ყოველივე აღნიშნული კი, ერთიანი, ოლიგარქიზაციის წინააღმდეგ მიმართული სტრატეგიის ჩამოყალიბებით უნდა დაგვირგვინდეს, რომელიც, კანონმდებლობისა (სხვადასხვა საკანონმდებლო ჩარჩო) და მის აღსრულებაზე პასუხისმგებელი სხვადასხვა ინსტიტუტის უფრო ეფექტურად შეკავშირების მიზნით (კონკრეტულად: ოლიგარქიზაციის დამარცხების ჭრილში), პრობლემის კომპლექსურ ბუნებას გაითვალისწინებს. ამავდროულად, გათვალისწინებული უნდა იყოს ხსენებული უწყებების დამოუკიდებლობის ხარისხისა და ეფექტურობის გაზრდის საჭიროება.

26. დამოუკიდებლობის ხარისხის, მიუკერძოებლობისა და შეუვალობის განმტკიცების მიზნით, მსგავსი „სისტემა“ ევროპული სტანდარტებით გატარებული სასამართლოს

სტრუქტურული რეფორმების ბაზაზე უნდა დაშენდეს.⁴ მხოლოდ ოლიგარქებისა და სხვა სახის გავლენებისგან თავისუფალი მოსამართლეებით დაკომპლექტებულ დამოუკიდებელ სასამართლოს შეუძლია არბიტრის როლის შესრულება ისეთ სამართლებრივ დავებში, რომელთა წარმოება, სხვადასხვა მიმართულებით არსებული „ოლიგარქიული“ გავლენების სისტემური აღმოფხვრის მიზნით შემოღებული ზემოხსენებული ანტიოლიგარქიული ზომების შედეგად შეიძლება დაიწყოს.

27. ეფექტური კონკურენციის პოლიტიკა, ყურადღებით გაწერილ იურიდიულ ბაზაზე დაყრდნობით უნდა ჩამოყალიბდეს და დაინერგოს სექტორალურ დონეზე. აღნიშნულმა პოლიტიკამ ევროკავშირის რეგულაციებში კონკურენციის თვალსაზრისით გაწერილი ყველა განზომილება უნდა მოიცვას. ზემოხსენებული მიმართულების მართვაზე პასუხისმგებელი ორგანო (საქართველოს შემთხვევაში: კონკურენციის სააგენტო) უნდა იყენებდეს მის ხელთ არსებულ იურიდიული ძალის მქონე ინსტრუმენტებს, როგორებიცაა: ინსპექტირებისა და აღსრულების ძალაუფლება, რაც ეფექტურად დაშლის არსებულ მონოპოლიებსა და კარტელებს. ოლიგარქების მიერ კონტროლირებად სექტორებში შეღწევა აქტიურად უნდა წახალისდეს, რათა კონკურენცია წარმოიქმნას.

28. კორუფციის პრევენციისა და მის წინააღმდეგ ბრძოლის ფარგლებში არსებული ზომები GRECO-ს რეკომენდაციების მიხედვით უნდა განმტკიცდეს, მათ შორის ელიტარულ კორუფციასთან ბრძოლის კუთხით, რისთვისაც, საჭიროების შემთხვევაში, შესაძლოა პასუხისმგებელი სააგენტოების/უწყებების შესაძლებლობებისა და დამოუკიდებლობის ხარისხის გაზრდა გახდეს საჭირო. აღნიშნული თვალსაზრისით, კონკრეტულად საქართველოს ჭრილში, ვენეციის კომისია დადებითად აფასებს ახალი, ერთიანი ანტი-კორუფციული სააგენტოს - ეროვნული ანტი-კორუფციული ბიუროს (“NAB”), ჩამოყალიბებას. სააგენტოს, სხვა შესაბამისი უწყებების საქმიანობის კოორდინაციის მეშვეობით, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის პოლიტიკისა და სტრატეგიული დოკუმენტაციის ზედამხედველობა და აღსრულება ევალება. ის ასევე პასუხისმგებელი იქნება ქონებრივი დეკლარაციის მონიტორინგზე. ამიტომაც უმნიშვნელოვანესია, რომ მუდმივ მხარდაჭერასთან ერთად, მისი პოლიტიკური და ფუნქციური დამოუკიდებლობა იყოს დაზღვეული.

29. „საჯარო შესყიდვების შესახებ“ კანონის მიღების შემდეგ, საჯარო შესყიდვების გამჭვირვალობა⁵ და ევროკავშირის დირექტივებთან მაღალი თანხვედრის ხარისხი⁶ უნდა შენარჩუნდეს, რაც, სამთავრობო კონტრაქტების გაფორმების თვალსაზრისით, კორუმპირებული და თაღლითი კომპანიებისა და ინდივიდების გამოთიშვას გულისხმობს.⁷ კორუმპირებული შეფასებებისა და კონკრეტულ კომპანიებზე მორგებული სატენდერო პირობების პრევენციის მიზნით, შესყიდვების პროცესში ინტერესთა კონფლიქტის რეგულირებაა საჭირო. ასევე საჭიროა აუდიტის შესაბამისი სამსახურების

⁴ იხ. ვენეციის კომისია, [CDL-AD\(2023\)006](#), საქართველო - „საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონი“-ს მე-4 უკანასკნელ შეფასებაზე გაკეთებული დამატებითი შეფასება.

⁵ იხ. OECD [Public Procurement Recommendation](#), 2015.

⁶ ევროპარლამენტის დირექტივა [Directive 2014/24/EU](#) – 2014 წლის 26 თებერვლის საბჭო საჯარო შესყიდვებთან და 2004 წლის შესაბამისი დირექტივის (Directive 2004/18/EC) გაუქმებასთან დაკავშირებით (ტექსტი შემუშავებულია ევროპის ეკონომიკური ზონისთვის).

⁷ აღნიშნული მიმართულებით იხ. ევროკავშირის თაღლითობასთან ბრძოლის შესახებ ცოდნის გამავრცელებელი ცენტრის საუკეთესო პრაქტიკა, მათ შორის [Malta](#) ამოქმედებული სისტემა, რომელიც თიშავს თაღლითობაში, კორუფციაში, ფულის გათეთრებაში, გადასახადების გადაუხდელობასა და სხვა მსგავს საქმიანობაში შემჩნეულ კომპანიებსა და ინდივიდებს;

გამდიერება და შესყიდვების პროცესში დარღვევებთან დაკავშირებით ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა.

30. იმის გათვალისწინებით, რომ „ოლიგარქები“ ხშირად მედიაზე გავლენით ახდენენ საკუთარი პერსონის პოზიციონირებას, ზემოაღნიშნული მიმართულებით მედია-პლურალიზმის განმტკიცება ერთ-ერთ ძირითად საკითხს წამოადგენს, მათ შორის კონკურენციის კანონის აღსრულების, ისევე როგორც მსხვილი ბიზნესის გაერთიანების პროცესის კონტროლის თვალსაზრისით. ასევე მნიშვნელოვანია, მედიის მფლობელობის გამჭვირვალობა და მედია-პლურალიზმის შესახებ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციების შესრულება⁸; უზრუნველსაყოფია ისიც, რომ მედიის მფლობელობის შესახებ ინფორმაცია მარტივად მოიპოვებოდეს და საყოველთაოდ იყოს ხელმისაწვდომი საზოგადოებისთვის.

31. ფულის გათეთრების წინააღმდეგ შემუშავებული პოლიტიკა კიდევ უფრო უნდა განვითარდეს MONEYVAL-ის რეკომენდაციებისა და სტანდარტების გათვალისწინებით.⁹ კონკრეტულად საუბარია ხშირად პირდაპირ თუ ირიბად, უცხოელთა მფლობელობაში არსებული კომპანიების რთულ და გაუგებარ სტრუქტურებს მიღმა დამალული პირების დადგენაზე. მრავალმხრივი მიდგომის გამოყენებითა და MONEYVAL-ის¹⁰ და FATF-ის¹¹ რეკომენდაციების გათვალისწინებით, იურიდიული პირებისა და ხელშეკრულებების გამჭვირვალობისა და საკუთრების შესახებ ინფორმაციის დროული და ეფექტური ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა უმთავრეს ამოცანას წარმოადგენს;¹² ყოველივე ზემოხსენებული უნდა ეფუძნებოდეს ინფორმაციის სხვადასხვა წყაროს, რათა შესაბამის უწყებებს უზრუნველყოფილი ჰქონდეს კომპანიების მფლობელობასთან დაკავშირებით განახლებულ/უახლეს და ზუსტ მონაცემებზე წვდომა, რაც ოლიგარქიული სტრუქტურების გამოამკარავებას შეუწყობს ხელს. ინფორმაცია ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ყველა სააგენტოსთვის, რომელიც „ოლიგარქიული“ გავლენების შეზღუდვაზე პასუხისმგებელი. მხოლოდ ამ ტიპის ინფორმაციაზე დაყრდნობითა და სააგენტოებს შორის დალაგებული თანამშრომლობით შეიძლება ეფექტური ზომების მიღება ოლიგარქიულ გავლენებთან ბრძოლის გზაზე.

⁸ [CM/Rec\(2018\)1](#), დამტკიცდა მინისტრთა კომიტეტის მიერ 2018 წლის 7 მარტს, მინისტრების მოადგილეების 1309-ე სხდომაზე;

⁹ [Georgia – Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism \(MONEYVAL\)](#). MONEYVAL-ის რეკომენდაციებთან ერთად, გასათვალისწინებელია საერთაშორისო სტანდარტებიც - [FATE](#), ევროპის საბჭოს კონვენცია ტერორიზმის დაფინანსებისთვის ან სამართალდარღვევით მოპოვებული ფულის გათეთრებაზე, ჩხრეკაზე, ამოღებასა და კონფისკაციაზე ([CETS No. 198](#)) და [EU Directive 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing](#) (ასევე ფულის გათეთრების საწინააღმდეგო მე-6 დირექტივა);

¹⁰ იხ. ექსპერტთა კომიტეტის შეფასება ფულის გათეთრების საწინააღმდეგო ზომებთან და ტერორიზმის დაფინანსებასთან დაკავშირებით (MONEYVAL), [Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Georgia – Fifth Round Mutual Evaluation Report, September 2020](#), განსაკუთრებით იხ. 24-ე და 25-ე რეკომენდაციები;

¹¹ მაგალითისთვის იხ. ფინანსური საქმიანობის სამუშაო ჯგუფი (FATF), [Best Practices on Beneficial Ownership for Legal Persons](#) (ოქტომბერი 2019).

¹² რეესტრის, კომპანიების, არსებული ინფორმაციისა და რისკების შეფასებაზე დამყარებული მიდგომების კომბინაცია - იხ. FATF, [Guidance on Beneficial Ownership of Legal Persons](#), მარტი 2023.

32. პოლიტიკაში „დიდი ფულის“ როლის შესამცირებლად და ოლიგარქიული გავლენებისგან დამოუკიდებელი პარტიებისა და კანდიდატების არჩევნებში მონაწილეობის გამარტივების მიზნით, პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების წესი უნდა გამკაცრდეს,¹³ ხოლო ხსენებული ზომების აღსრულება საყოველთაო ხასიათის უნდა იყოს და არა-სელექციური. იმპლიმენტაციის პროცესს დამოუკიდებელი სასამართლო უნდა აკონტროლებდეს; მხოლოდ მსგავსი გამჭვირვალე, დამოუკიდებელი კონტროლით გახდება პოლიტიკური მიკერძოებულობის შესახებ არსებული ეჭვების გაქარწყლება. მაგალითად, შესაძლებელია საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების მაქსიმალური მიჯნის გამკაცრება, იურიდიული პირების მიერ შემოწირულობების აკრძალვა, საჯარო ფონდებიდან პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების ზრდა - განსაკუთრებით საარჩევნო კამპანიების დროს, საჯარო ფონდებისგან დაფინანსების მინიჭებისათვის მინიმალური ცენზის შემცირება, პოლიტიკური პარტიებისთვის სატელევიზიო ეთერის დათმობა და ა.შ., რაც ყველა აქტორს თანასწორ პირობებში ჩააყენებს. შესაბამისი უწყებები ყველა პოლიტიკური პარტიის კამპანიას მონიტორინგს უნდა აწარმოებდნენ, რათა დადგინდეს თითოეულის მიერ გაწეული ხარჯი (მაგ. შეხვედრებსა და დემონსტრაციებზე დახარჯული თანხა), მათ შორის არადეკლარირებული ხარჯები. არსებული კონტროლის მექანიზმების როლი უნდა გაიზარდოს პარტიების დაფინანსებისა და საჯარო ანგარიშვალდებულების ნორმების გათვალისწინებით. ასევე საარჩევნო კამპანიების დაფინანსებაც უნდა გამარტივდეს.

33. რადგან „ოლიგარქები“ საგადასახადო სისტემაში არსებულ „შავ ხვრელებს“ იყენებენ და საგადასახადო დეკლარაციას უცხოეთში აქვეყნებენ იქ, სადაც დაბალი გადასახადებია, ოლიგარქიული სტრუქტურების კაპიტალზე გადასახადის ეფექტური დაწესების მიზნით, ამგვარი საგადასახადო „შავი ხვრელებისა“ და გამონაკლისების აღმოსაფხვრელად საჭიროა საგადასახადო კანონმდებლობის რეფორმირება. აღნიშნულ კონტექსტში საერთაშორისო თანამშრომლობა ძალიან სასარგებლოა. ვიმეორებთ, რომ ამათუიმ კომპანიის მფლობელობასთან დაკავშირებით ინფორმაციის მოპოვება გადამწყვეტია ზემოხსენებული მიზნის მისაღწევად, რისთვისაც შესაბამისმა უწყებებმა კოორდინირებულად უნდა იმუშაონ.

34. ქართული ხელისუფლების წარმომადგენლებმა, თბილისში, 18-19 მაისის პერიოდში ვიზიტით მყოფ ვენეციის კომისიის დელეგაციის წევრებს განუმარტეს, რომ დეოლიგარქიზაციის პროცესის ფარგლებში მუშაობა მიდიოდა რამდენიმე კანონპროექტზე, რაც აღნიშნული მიმართულებით „სისტემურ“ ერთობლიობას შექმნიდა. სახელდობრ, საუბარია, მიმდინარე სასამართლო რეფორმაზე, რომლის ფარგლებშიც აუცილებელია ვენეციის კომისიის ყველა რეკომენდაციის გათვალისწინება¹⁴; ახლადშექმნილი ეროვნული ანტიკორუფციული ბიუროს გაძლიერებაზე, რაც ხსენებული მიმართულებით საერთაშორისო დონეზე აღიარებული წარმატებების გარძელებას უნდა წარმოადგენდეს; მედიის მფლობელობაზე, საგადასახადო კანონმდებლობასა და პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობაზე, ქართული ხელისუფლების წარმომადგენლების განცხადებით, ზემოაღნიშნული „სისტემის“ ნაწილები უკვე ძალაშია შესული.

¹³ მაგალითისთვის, იხ. სახელმწიფოთა ჯგუფი კორუფციის წინააღმდეგ (GRECO), შეფასების მესამე რაუნდი, [Second Addendum to the Second Compliance Report on Georgia](#), დეკემბერი 2018.

¹⁴ იხ. [CDL-AD\(2023\)006](#), რეფერირებულია ტექსტში;

35. ვენეციის კომისიის სურვილია, აღნიშნული კონტექსტის გათვალისწინებით, ხაზი გაუსვას შემდეგ გარემოებას: დეოლიგარქიზაციისთვის არ კმარა სექტორალური კანონმდებლობის შემოღება, მისი ცვლილება ან გაუქმება, თუნდაც სხვადასხვა საერთაშორისო უწყების რეკომენდაციის საფუძველზე; დეოლიგარქიზაციის მიზანია ამ კუთხით კონკრეტული ზომების გატარება, რათა შემცირდეს ოლიგარქიული გავლენები და შეფასდეს ზემოხსენებული ზომების შედეგები. ამრიგად, ვენეციის კომისია გასცემს რეკომენდაციას, რომ მომზადდეს ყოვლისმომცველი, დეტალური ანალიზი ოლიგარქიულ გავლენებთან ბრძოლის თვალსაზრისით საკანონმდებლო ბაზაში, პოლიტიკასა და ინსტიტუტებში არსებულ ხარვეზებთან დაკავშირებით და რეგულარული ინტერვალებით შეფასდეს მოცემულ საკითხთან დაკავშირებული დამატებითი, გამაჯანსაღებელი ზომების გატარების შედეგები. ეს ყოველივე საჭიროა იმისთვის, რომ ჩამოყალიბდეს კოორდინირებული „სისტემა“, რომელიც ოლიგარქიულ გავლენებს ძირეულად აღმოფხვრის.

B. 2023 წლის მარტის შუალედური დასკვნა

36. 2023 წლის მარტის შუალედურ დასკვნაში, ვენეციის კომისიამ ცალსახად აღნიშნა რომ მიესალმება ქვეყნის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში „ოლიგარქების“ გავლენის აღმოფხვრისა, ან თუნდაც მინიმინიზაციის მიზანს, თუმცა „პერსონალიებზე მორგებული მიდგომის“ (კონკრეტულ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, როგორებიცაა: სიმდიდრე, მედიის მფლობელობა, ა.შ. პირების „ოლიგარქებად“ ცნობა) ნაცვლად, პრეფერენცია „სისტემური მიდგომის“ (მედია სივრცის ინსტიტუციური და სამართლებრივი განმტკიცება, ანტიმონოპოლიური საქმიანობა, პოლიტიკური პარტიები, არჩევნები, საგადასახადო სისტემა, ანტიკორუფციული და ფულის გათეთრების წინააღმდეგ მიმართული სტრატეგია და ა.შ.) მიმართ გამოხატა.¹⁵ კომისიამ აღნიშნულ ჭრილში რამდენიმე რეკომენდაციაც გასცა.¹⁶ ვენეციის კომისიამ დამატებით აღნიშნა, რომ კანონპროექტის განახლებული ვარიანტის მაგვარი „პერსონალიებზე მორგებული მიდგომა“, წარმოშობს ადამიანის უფლებების დარღვევის რისკს, და ქვეყანაში პოლიტიკურ პლურალიზმსა და კანონის უზენაესობას არღვევს.¹⁷

37. ვენეციის კომისიამ დაადგინა, რომ სხვა ხარვეზებთან ერთად, კანონპროექტში გაწერილმა ზომებმა შესაძლოა ECHR-ის ფარგლებში დაცული ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების დარღვევები გამოიწვიოს, რადგანაც მთავრობას ზედმეტად დიდი გავლენა შეექმნება პირების „ოლიგარქებად“ დასახელების პროცესში. ვენეციის კომისია ხაზს უსვამს, რომ მთავრობის მიერ პოტენციურ „ოლიგარქებზე“ პერსონალური მონაცემების შეგროვების, შეფასების, შენახვისა და დამუშავების პროცესში გამოქვეყნებულმა ინფორმაციამ შესაძლოა გამოძიების ქვეშ მყოფთა სტიგმატიზაცია გამოიწვიოს, რაც ECHR-ის 8-ე მუხლის დარღვევად შეფასდება („ოლიგარქად“ დასახელებულ პირებს აქვთ ვალდებულება, გასაჯაროონ ქონებრივი დეკლარაციები, მათ მფლობელობაში არსებული კაპიტალი, ა.შ., ხოლო საჯარო მოხელეებს ევალებათ ზემოხსენებულ პირებთან და/ან მათ წარმომადგენლებთან გამართული კომუნიკაციის გასაჯაროება).¹⁸ „ოლიგარქებად“ დასახელებული პირებისთვის, „პოლიტიკური მოთხოვნების გაქდერების გარეშე“, პოლიტიკური პარტიების, საარჩევნო თუ

¹⁵ 2023 წლის მარტის შუალედური დასკვნა, §§ 15, 68;

¹⁶ 2023 წლის მარტის შუალედური დასკვნა, § 72, დეტალურად;

¹⁷ 2023 წლის მარტის შუალედური დასკვნა, § 67;

¹⁸ 2023 წლის მარტის შუალედური დასკვნა, §§ 34-38.

სხვა სახის პოლიტიკური კამპანიებისა, ასევე საპროტესტო აქციებისა და დემონსტრაციების დაფინანსების აკრძალვა აგრეთვე ECHR-ის 10-ე და 11-ე მუხლების დარღვევად შეფასდება.¹⁹

38. 8-ე, 10-ე და 11-ე მუხლებში გაწერილი უფლებებით სარგებლობა შეზღუდვას ექვემდებარებოდა, რაც რთულად გასამართლებელია, რადგან შესაძლებელი იყო უფრო პროპორციული და ნაკლებად უხეში ზომების შემოღება, მითუმეტეს იმის გათვალისწინებით, რომ, ვენეციის კომისია ხაზგასმით აღნიშნავს პირის „ოლიგარქად“ ცნობის კრიტერიუმების ბუნდოვანებას და მთავრობის ასევე ბუნდოვან უფლებამოსილებას მოახდინოს ხსენებული კრიტერიუმების ინტერპრეტაცია. იმავე თვალსაზრისით პრობლემურად დასახელდა დამოუკიდებლობის/მიუკერძოებლობის ნაკლებობა, სამართლიანი სასამართლოს გარანტიებისა და „ოლიგარქებად“ დასახელებული პირებისთვის ეფექტური გასაჩივრების გზების არარსებობა.²⁰ აღნიშნულ ჭრილში, ვენეციის კომისიამ, სისტემური ზომების თვალსაზრისით გაცემულ რეკომენდაციებთან ერთად, წარადგინა რეკომენდაციების დამატებითი კრებული, რომლის მიზანს კანონპროექტის პირველადი ვარიანტის გაუმჯობესება წარმოადგენდა (მინიმუმ, კანონპროექტის უარყოფითი გავლენების შემცირებას, შესაძლებლობის ფარგლებში). კონკრეტულად საუბარია რეკომენდაციებზე, რომლებიც ძირითადი დებულებებისა და პროცედურების უფრო ზუსტად განმარტებას მოითხოვს, მათ შორის პროცედურული დაზღვევის მექანიზმებისა და ეფექტური სააპელაციო ნორმების თვალსაზრისით; აქვე იგულისხმება, „ოლიგარქად“ ცნობის შედეგად დამდგარი კონკრეტული შედეგების პროპორციულობის საკითხიც.²¹

კანონპროექტის განახლებული ვარიანტი

39. 2023 წლის მარტის შუალედური დასკვნის გამოქვეყნების შემდეგ, საქართველოს პარლამენტმა კანონპროექტში ცვლილებები შეიტანა და შესაფასებლად ვენეციის კომისიას გამოუგზავნა. ძირითადი ცვლილებები შემდეგნაირად გამოიყურება:

- პირის „ოლიგარქად“ აღიარების კრიტერიუმები შეიცვალა - კანონპროექტის განახლებული ვარიანტი, მუხლი N2;²²

¹⁹ 2023 წლის მარტის შუალედური დასკვნა, §§ 39-40;

²⁰ 2023 წლის მარტის შუალედური დასკვნა, 42-57;

²¹ 2023 წლის მარტის შუალედური დასკვნა, § 72.

²² კონკრეტულად: (ა) „საქართველოს „კონკურენციის შესახებ“ კანონის ფარგლებში გათვალისწინებულ ჩარჩოებში ბაზარზე წლების განმავლობაში მონოპოლიური/დომინანტური პოზიციის მქონე/პოზიციის გამყარებით დაკავებული ბიზნესის მფლობელობის თაობაზე“ კრიტერიუმის ამოღება (კანონპროექტის მუხლი 2, აბზაცი 1(გ); ბ) 30 000-ლარიანი ცენზის დაწესება - პოლიტიკური პარტიებისთვის უფრო წონადი ფინანსური შესაწირის განხორციელების შემთხვევაში, პირი ჩაითვლება „პოლიტიკურ ცხოვრებაში ჩართულ ინდივიდად“, რაც ქმნის ხსენებული პირის ოლიგარქად ცნობის საფუძველს; გ) დამატებითი დამაზღვეველი მუხლის შეტანა პოლიტიკურ ცხოვრებაში ჩართულობის დადგენის თვალსაზრისით: „1 წლის განმავლობაში სხვა მტკიცებულებების არსებობა, რომ პოლიტიკური პარტიების დამფინანსებელი პირი, სხვა სახითაც არის ჩართული ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში (ახალი მუხლი 2, აბზაცი 2(ზ)); დ) მედიაზე ზეწოლის განხორციელების შეფასების კრიტერიუმების უფრო მკაფიო განმარტება (ახალი მუხლი 2, აბზაცი 3), ამავდროულად კანონპროექტში დამატებულია ახალი დამაზღვეველი მუხლი „1 წლის განმავლობაში სხვა მტკიცებულებების არსებობა, რომ მედიაზე ზეწოლის განმხორციელებელი პირი, ასევე სხვა სახითაც არის ჩართული მედიის საქმიანობაში“ (ახალი მუხლი 2, აბზაცი 3(გ));

- პირის „ოლიგარქად“ ცნობა ამიერიდან მთავრობის ნაცვლად, ეროვნული ანტი-კორუფციული სამსახურის (ახლადჩამოყალიბებული ერთეული) პრეროგატივაა - კანონპროექტის განახლებული ვარიანტი, მუხლი N3, აბზაცი N2;²³
- შემუშავდა დამატებითი დაზღვევის პროცედურები იმ პირებისთვის, რომლებსაც ეროვნული ანტი-კორუფციული სამსახური შეაფასებს;²⁴
- რადგანაც პირის „ოლიგარქად“ ცნობის გადაწყვეტილება ადმინისტრაციულ აქტად განიხილება, მკაფიოდ ხაზგასმულია, რომ შესაძლებელია მისი გასაჩივრება, რაც გულისხმობს, რომ საჩივრის განხილვის პერიოდში აკრძალულია საქმესთან დაკავშირებული ინფორმაციის გასაჯაროება - კანონპროექტის განახლებული ვარიანტი, მუხლი N3, აბზაცი N8;
- „ოლიგარქებად“ დასახელებული პირებისთვის, „პოლიტიკური მოთხოვნების გაჟღერების გარეშე“, პოლიტიკური პარტიების, საარჩევნო თუ სხვა სახის პოლიტიკური კამპანიებისა, ასევე საპროტესტო აქციებისა და დემონსტრაციების დაფინანსების აკრძალვა უქმდება. მსგავსაც გაუქმდა „ოლიგარქებად“ დასახელებული პირების ვალდებულება, გამოაქვეყნონ ქონებრივი და საბანკო დეკლარაციები. ერთადერთი აკრძალვა, რომელიც შენარჩუნებულია კანონპროექტის სახეცვლილ ვარიანტში, „ოლიგარქებად“ დასახელებული პირების რეგისტრირებას ითვალისწინებს, რაც მათ პრივატიზაციის მასშტაბურ პროცესებში მონაწილეობას უკრძალავს - კანონპროექტის განახლებული ვარიანტი, მუხლი N5, აბზაცი N1;
- „ოლიგარქებად“ დასახელებულ პირებსა და საჯარო მოხელეებს შორის არსებული კომუნიკაციის გასაჯაროების ვალდებულება წაიშალა და ჩანაცვლდა ვალდებულებით გასაჯაროვდეს მხოლოდ ის, იყო თუ არა მათ საუბარში განხილული საქართველოსთან დაკავშირებული პოლიტიკური საკითხები - კანონპროექტის განახლებული ვარიანტი, მუხლი N5, აბზაცი N4(ვ).²⁵

²³ ეროვნული ანტიკორუფციული ბიურო ჩაატარებს გამოძიებას და დაადგენს არის თუ არა ესათუის პირი „ოლიგარქი“, ან ექს ოფიციო (*ex officio*), ან მთავრობის წევრი, პარლამენტის წევრი, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს მუდმივი წარმომადგენელი, ეროვნული ბანკი, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, ან ეროვნული კომუნიკაციების სააგენტო - კანონპროექტის განახლებული ვარიანტი, მუხლი N3, აბზაცი N3;

²⁴ განსაკუთრებით: (ა) წარმომადგენლის მხრიდან დახმარების მიღების უფლება - კანონპროექტის განახლებული ვარიანტი, მუხლი N3, აბზაცი 5); (ბ) ეროვნული ანტიკორუფციული ბიუროს წინაშე მოსმენაზე დაბარების შესახებ მინიმუმ 1 თვით წინასწარ გაფრთხილება - კანონპროექტის განახლებული ვარიანტი, მუხლი N3, აბზაცი N6; (გ) ზემოხსენებული მოსმენის გადადების მოთხოვნის უფლება შესაბამისი, საპატიო მიზეზის გაცხადების შემთხვევაში - კანონპროექტის განახლებული ვარიანტი, მუხლი N3, აბზაცი N6); (დ) ზემოხსენებული მოსმენის ღიად და საჯაროდ ჩატარების უფლება - კანონპროექტის განახლებული ვარიანტი, მუხლი N3, აბზაცი N7;.

²⁵ დამატებითი ცვლილებები შემდგენიარად გამოიყურება: (ა) პირის „ოლიგარქად“ ცნობის პროცესში ინფორმაციის შეგროვების უფრო მკაფიო პროცედურების დადგენა, რაც, „პერსონალური მონაცემების დაცულობის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული პირობებით უნდა განხორციელდეს, რაც ეროვნულ ანტიკორუფციულ ბიუროს დაევალება საქმის წარმოებისათვის საჭირო ინფორმაციისა და დოკუმენტების როგორც იურიდიული ასევე ფიზიკური პირებისგან შეგროვების პროცესში - კანონის განახლებული ვარიანტი, მუხლი N3, აბზაცი N4); (ბ) „ოლიგარქების“ რეესტრში შეტანილი ინფორმაცია: გასააზრებელია, რომ პირის „ოლიგარქად“ ცნობისა და მის აღნიშნულ რეესტრში დამატება არ ნიშნავს, რომ იგი კრიმინალი, ან სხვა სახის დარღვევის ჩამდენია - კანონპროექტის განახლებული ვარიანტი, მუხლი N4, აბზაცი N4); (გ) „შეუბღალავი ბიზნეს-რეპუტაციის“ (კანონპროექტის პირვანდელი ვარიანტის მუხლი N10) ცნება ამოიშალა; (დ) „ოლიგარქად“ დასახელებულ პირებთან კომუნიკაციის გასაჯაროების ვალდებულებას დაემატა ზოგიერთი „გამონაკლისი ოჯახის წევრებზე“ - კანონპროექტის განახლებული ვარიანტი, მუხლი N5, აბზაცი N2(ა);.

40. ვენეციის კომისია აცნობიერებს, რომ საქართველოს პარლამენტის მიერ გამოგზავნილი კანონპროექტის განახლებული ვარიანტი, ერთი შეხედვით, როგორც *prima facie*, ასევე თეორიულად პასუხობს 2023 წლის მარტის შუალედური დასკვნის თითქმის ყველა რეკომენდაციას იმ დონეზე, რა დონეზეც საქართველოს პარლამენტს მოეთხოვა კანონპროექტის ფარგლებში „პერსონალიზებულ მორგებული მიდგომის“ გაუმჯობესება.

41. ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ კანონპროექტის გაუმჯობესების მიზნით გადადგმული ნაბიჯები ვერ პასუხობს კანონის ძირითად პრობლემას; კანონპროექტის განახლებული ვარიანტიც აძლევს ადმასრულებელ ხელისუფლებას პროცედურების დაწყებისა და გატარების უფლებას, რაც, ბუნდოვან კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, უდანაშაულო პოლიტიკური ოპონენტებისთვისაც კი „შავი სიების“ ჩამოყალიბების რისკს წარმოშობს.²⁶ კანონპროექტის განახლებული ვარიანტის პოლიტიკურ ინსტრუმენტად გამოყენება და მასში გაწერილი პროცედურების თვითნებური/ერთპიროვნული წესით წარმართვა სერიოზულ საფრთხეს შეუქმნის კანონის უზენაესობას და პოლიტიკურ პლურალიზმს, და „ოლიგარქიულ“ გავლენებსაც ვერ შეასუსტებს. განხილვის ქვეშ მყოფი პერსონალიზებული დეოლიგარქიზაციის კანონი, როგორც სახიფათო ინსტრუმენტი, შეიძლება ხელისუფლების მიერ პოლიტიკური ოპონენტების შევიწროვებისკენ იქნას მიმართული, კანონპროექტის განახლებული ვარიანტის თვითნებური/ერთპიროვნული აღსრულება საქართველოსთვის განსაკუთრებით აქტუალურია, რადგან გაკეთებული საჯარო განცხადებებიდან გამომდინარე არსებობს ეჭვი, რომ ის ოპოზიციის წინააღმდეგ იქნება გამოყენებული.

42. ზემოთ ხაზგასმულიდან გამომდინარე, იმის გათვალისწინებითაც კი რომ კანონპროექტის განახლებულ ვარიანტში ამოღებულია თითქმის ყველა სადამსჯელო ზომა, მსგავსი „პერსონალიზებულ მორგებული მიდგომა“ კითხვის ნიშნებს წარმოშობს საქართველოში პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაზე „ოლიგარქიული გავლენების“ შემცირების ეფექტურობის თვალსაზრისით. აღნიშნულ ჭრილში, საქართველოს ხელისუფლებას მოუწევს, დაამტკიცოს, თუ როგორ და რა პირობებში შეიძლება კანონპროექტში დატოვებული „პერსონალიზებულ მორგებული“ ელემენტები განიხილებოდეს იმ აუცილებელ ზომად, რომელიც ოლიგარქიულ გავლენებს გაანეიტრალებს; უნდა გვიჩვენონ, თუ რამდენად იქნება მსგავსი ზომები ყოვლისმომცველი და არა მხოლოდ ნაწილობრივ ეფექტური, „სისტემურ“ მიდგომასთან ერთობლიობაში. ამრიგად ვენეციის კომისია იმეორებს, რომ საქართველოში ოლიგარქიული გავლენების წინააღმდეგ ბრძოლა კარგად ფორმულირებულ, ეფექტურ, ყოვლისმომცველ „სისტემაზე“ დაყრდნობით უნდა ხორციელდებოდეს და არა-შემოთავაზებული კანონპროექტის მეშვეობით.

43. მოცემულ ეტაპზე, ვენეციის კომისია არ არის დარწმუნებული, რომ კანონპროექტში შეტანილი ცვლილებები გაანეიტრალებს ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებების, დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის სტანდარტებთან არსებულ გარდაუვალ შეუთავსებადობას. ამრიგად, ვენეციის კომისია გასცემს რეკომენდაციას, რომ დაინერგოს „სისტემური“ მიდგომა, ხოლო ყოველივე ზემოხსენებულის გათვალისწინებით, გასცემს რეკომენდაციას, არ დაამტკიცდეს კანონპროექტის განახლებული ვარიანტი.

I. დასკვნები

²⁶ 2023 წლის მარტის შუალედური დასკვნა, § 36.

44. ვენეციის კომისია ხაზს უსვამს იმ გარემოებას, რომ ეკონომიკაზე, პოლიტიკასა და საჯარო სივრცეზე, ყოველგვარი ანგარიშვალდებულების გარეშე, კერძო პირის ხელში აკუმულირებული მნიშვნელოვანი გაუმჭირვალე და არალეგიტიმური გავლენის კონცენტრაციის საფრთხე ფაქტობრივად ნებისმიერ ქვეყანაში არსებობს. ქვეყნების უმეტესობას შემუშავებული აქვს ისეთი ურთიერთდაკავშირებული საკანონმდებლო ბაზა და შიდა-ინსტიტუციონალური, ადმინისტრაციული, ეკონომიკური, თუ სხვა სახის ზომები, რომლებიც ძალაუფლების ამგვარი კონცენტრაციით, დემოკრატიის, კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების დაცვის თვალსაზრისით გამოწვეული უარყოფითი შედეგების პრევენციას ახდენენ. ქვეყანაში არსებული კონტექსტიდან გამომდინარე, მსგავსი ზომები შესაძლოა მოიცავდეს: ეფექტური კონკურენციის პოლიტიკას, ანტი-კორუფციულ და ფულის გათეთრების წინააღმდეგ შემუშავებულ ზომებს, მედიის პლურალიზმის უზრუნველყოფის საშუალებებს, პოლიტიკური პარტიებისა და კამპანიების დაფინანსების წესდებებსა და ა.შ.

45. მრავალსექტორული, „სისტემური“ მიდგომის ნაცვლად, საქართველომ ოლიგარქიზაციის დესტრუქციული გავლენების წინააღმდეგ ბრძოლის „პერსონალიებზე მორგებული მიდგომა“ ამჯობინა და დეოლიგარქიზაციის შესახებ შესაბამისი კანონპროექტიც შეიმუშავა. აღნიშნული კანონპროექტის სახეცვლილი ვარიანტის მიხედვით, „პერსონალიებზე მორგებული მიდგომის“ ფარგლებში, პირის „ოლიგარქად“ იდენტიფიცირება კონკრეტულ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით უნდა განხორციელდეს, როგორცაა: სიმდიდრე, მედიის მფლობელობა და ა.შ. შედეგად კი, მათ კონკრეტული შეზღუდვები დაუწესდებათ. მიუხედავად იმისა, რომ კანონპროექტის განახლებულ ვარიანტში თითქმის აღარ მოიძებნება სადამსჯელო ზომები, ხსენებული კანონპროექტის დამტკიცების შემთხვევაში ის შესაძლოა პოლიტიკური ზეწოლის განსახორციელებლად იყოს გამოყენებული, ხოლო მასში გაწერილი კონკრეტული მიმართულებების ამოქმედება კი მძიმე ზიანს მოუტანს კანონის უზენაესობასა და პოლიტიკურ პლურალიზმს.

46. ვენეციის კომისია აცნობიერებს, რომ ოლიგარქიულ გავლენებთან ბრძოლის თვალსაზრისით პანაცეა არ არსებობს. გამონაკლის, განსაკუთრებით კრიტიკულ სიტუაციებში (მაგალითად, „სახელმწიფოს მიტაცების“ შემთხვევაში), რადიკალური, პერსონალიებზე მორგებული მიდგომის ფარგლებში მიღებული, გადაწყვეტილებები შესაძლოა გამართლებული იყოს, როდესაც ყველა სხვა საშუალება ამოწურულია. ამრიგად, ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ ასეთ შემთხვევებშიც კი, ხსენებული ზომები მხოლოდ დამხმარე ხასიათის უნდა იყოს და ვერ ჩაანაცვლებს ანტი-ოლიგარქიულ სისტემას. თუკი მსგავსი ზომების გატარება აუცილებელია, მათი შემუშავება პოლიტიკური პლურალიზმისა და კანონის უზენაესობის პრინციპებს, ასევე სხვა მკაფიო სამართლებრივ კრიტერიუმებს უნდა ექვემდებარებოდეს, რათა გადაწყვეტილების მიმღები უწყების დამოუკიდებლობა და პროცესის სამართლიანი მსვლელობა იყოს უზრუნველყოფილი. ამგვარი წინაპირობები, ერთი შეხედვით, ეწინააღმდეგება მსგავსი კანონების მიზნებსა და შინაარსს. თუმცა „სახელმწიფოს მიტაცების“ პირობებში, არც შეცვლილი კანონპროექტის ფარგლებში გათვალისწინებული „პერსონალიებზე მორგებული ზომების“ მიღება ჩაივლის შეფერხების გარეშე, რაც, დიდი ალბათობით, ოლიგარქიული გავლენების ეფექტურ შემცირებას მაინც ვერ გამოიწვევს. ასეთია ამჟამად შემოთავაზებული ფორმით არსებული დეოლიგარქიზაციის კანონების „დიდი პარადოქსი“: თუკი ადმინისტრაცია და სასამართლოები ძლიერ და დამოუკიდებელ ინსტიტუციებს წარმოადგენენ, რაც მათ აღნიშნული „პერსონალიებზე მორგებული ზომების“ გატარების შესაძლებლობას აძლევს, მაშინ მსგავსი ზომების მიღება საერთოდ აღარაა საჭირო, რადგანაც „სისტემური“ და ეფექტური სტრატეგიის ძალაში შეყვანის ყველა წინაპირობა შესრულებული გამოდის. თუკი, პირიქით, საქმე გვაქვს ოლიგარქიული გავლენების შედეგად „მიტაცებულ“ ადმინისტრაციასა

და სასამართლო სისტემასთან, „პერსონალიებზე მორგებული ზომების“ მიღება ან უშედეგო აღმოჩნება, ან, განყენებული აქტების ბუნებიდან გამომდინარე, არ დაექვემდებარება ეფექტურ სასამართლო კონტროლს, რაც ფუნდამენტურ საფრთხეს წარმოადგენს როგორც ადამიანის უფლებების დაცვის, ასევე დემოკრატიის მშენებლობისა და კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით.

47. ამ ეტაპისთვის, კანონპროექტის განახლებული ვარიანტი არ შეიძლება განიხილებოდეს ოლიგარქიული გავლენებისგან გამოწვეული „უბედურების“ საპასუხოდ მიმართულ დემოკრატიულ ზომად და ის ეფექტურიც ვერ იქნება. აღნიშნულ ჭრილში, საქართველოს ხელისუფლებას მოუწევს, დაამტკიცოს, თუ როგორ და რა პირობებში შეიძლება კანონპროექტში დატოვებული „პერსონალიებზე მორგებული“ ელემენტები განიხილებოდეს იმ აუცილებელ ზომად, რომელიც ოლიგარქიულ გავლენებს გაანეიტრალებს; თუ რამდენად იქნება მსგავსი ზომები ყოვლისმომცველი და არა მხოლოდ ნაწილობრივ ეფექტური, „სისტემურ“ მიდგომასთან ერთობლიობაში. ჭეშმარიტად აღსანიშნავია, რომ ოლიგარქიული გავლენების წინააღმდეგ ეფექტური ბრძოლის ნაცვლად, ამ ფორმით არსებული დეოლიგარქიზაციის კანონპროექტი, როგორც სახიფათო ინსტრუმენტი, შეიძლება ხელისუფლების მიერ პოლიტიკური ოპონენტების შევიწროვებისთვის იქნას გამოყენებული.

ოლიგარქიული გავლენების წინააღმდეგ ეფექტური ბრძოლის მაგივრად, არსებული ფორმით შემოთავაზებული დეოლიგარქიზაციის კანონი ძირს გამომოუთხრის დემოკრატიასა და კანონის უზენაესობას. როგორც ქვემოთ თავში (III.d) განიხილება, ვენეციის კომისიის შეფასებით, კანონპროექტში გაწერილი „პერსონალიებზე მორგებული ზომები“ არ პასუხობს მოთხოვნილ სტანდარტებს და, შესაბამისად, ვენეციის კომისია აღნიშნულ კანონპროექტს მხარს არ უჭერს. აღნიშნულ ეტაპზე, ვენეციის კომისია არ არის დარწმუნებული, რომ კანონპროექტში შეტანილი ცვლილებები გაანეიტრალებს ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებების, დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის სტანდარტებთან არსებულ გარდაუვალ შეუთავსებადობებს. ამასთანავე, ვენეციის კომისია გასცემს რეკომენდაციას, რომ დაინერგოს „სისტემური“ მიდგომა და ხოლო ყოველივე ზემოხსენებულის გათვალისწინებით მოუწოდებს, რომ არ დამტკიცდეს კანონპროექტის განახლებული ვარიანტი.

48. ამრიგად, ვენეციის კომისია გასცემს რეკომენდაციას, რომ არ დამტკიცდეს აღნიშნული სახეცვლილი კანონპროექტი, ხოლო ქვეყანაში ოლიგარქიულ გავლენებთან ბრძოლის კუთხით კი, საქართველოს ხელისუფლებამ შემდეგი ნაბიჯები უნდა გადადგას:

- სისტემური ჩავარდნების, უფლებამოსილებისა და კოორდინაციის ხარისხის დასადგენად, არსებული სისტემური ზომების სიღრმისეული და ყოვლისმომცველი ანალიზის ჩატარება;
- დამატებითი, შესაბამისი საკანონმდებლო პაკეტების, ან ზომების შემუშავება, რაც სხვა ფაქტორებთან ერთად მოიცავს შემდეგ მიმართულებებს:
 - ეფექტური კონკურენციის პოლიტიკის ჩამოყალიბება და აღსრულება;
 - ელიტარული კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის გაძლიერება და კორუფციის პრევენცია GRECO-ს რეკომენდაციების გათვალისწინებით.
 - საჯარო შესყიდვებში გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების შენარჩუნება;
 - მედია-პლურალიზმის განმტკიცება და მედიის მფლობელობის გამჭვირვალობა;
 - ფულის გათეთრების წინააღმდეგ შემუშავებული პოლიტიკის განვითარება, მათ შორის, MONEYVAL-ისა და FATF-ის რეკომენდაციების

გათვალისწინებით; იურიდიული პირებისა და ხელშეკრულებების გამჭვირვალობისა და საკუთრების შესახებ ინფორმაციის დროული და ეფექტური ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა;

- პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების შესახებ არსებული რეგულაციებისა და არსებული კონტროლის მექანიზმების აღსრულება;
- საგადასახადო კანონმდებლობის ცვლილება.
- ძირითადი მარეგულირებელი და კონტროლზე პასუხისმგებელი უწყებების დამოუკიდებლობის და ეფექტურობის განმტკიცება;
- სხვადასხვა უწყებას (ანტი-კორუფციული უწყებები, ანტი-მონოპოლიური კომიტეტი, აუდიტის სამსახური, საბანკო ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი ერთეულები და ა.შ.) შორის თანამშრომლობის გაზრდის ჭრილში, პოლიტიკაში, ეკონომიკასა და საჯარო სივრცეში „ოლიგარქიული“ გავლენების პრევენციისა და აღმოფხვრის გზების შეფასება;
- შესაძლო გავლენების/შედეგების შეფასების რეგულარული ინტერვალებით ჩატარება;
- ამგვარად, დანერგული ყოვლისმომცველი სისტემა ოლიგარქიული გავლენების პრევენციასა და მათ აღმოფხვრას შეუწყობს ხელს როგორც ფოკუსირებული სტრატეგიით/სამოქმედო გეგმით, ასევე პრობლემის კომპლექსურობის გააზრების თვალსაზრისით, რის შედეგადაც შესაძლებელი გახდება კანონმდებლობისა (სხვადასხვა საკანონმდებლო ჩარჩო) და მის აღსრულებაზე პასუხისმგებელი სხვადასხვა ინსტიტუტის უფრო ეფექტურად შეკავშირება;
- ანგარიშვალდებულებით აღსავსე, გადაუდებელი და გამჭვირვალე აღსრულება.

49. ვენეციის კომისია ხაზს უსვამს, რომ, ზემოხსენებული სისტემის ეფექტური ფუნქციონირების მიზნით, კატეგორიულ საჭიროებას წარმოადგენს სასამართლოს ძირეული რეფორმირება (ეხება საქართველოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს) ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების სრული გათვალისწინებით, რათა უზრუნველყოფილი იყოს სასამართლოს დამოუკიდებლობა, შეუვალობა და მიუკერძოებლობა.

50. ვენეციის კომისია მზადყოფნას გამოხატავს, კვლავ გაუწიოს საქართველოს ხელისუფლებას ნებისმიერი სახის დახმარება.