

საქართველოს სახალხო დამცველის სასამართლოს მეგობრის მოსაზრება

„საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის „ე“ ქვეპუნქტისა და „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21⁴-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, წარმოგიდგენთ საქართველოს სახალხო დამცველის სასამართლოს მეგობრის მოსაზრებას.

სასამართლო მეგობრის მოსაზრება შეეხება კონსტიტუციურ სარჩელებს (რეგისტრაციის №1828, №1829, №1834), რომლებითაც სადავო არის გამხდარი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის კონსტიტუციურობის საკითხი.

სახალხო დამცველმა ჯერ კიდევ სადავო კანონის პროექტის განხილვის ეტაპზე არაერთხელ მიუთითა, რომ პარლამენტმა არ უნდა მიიღოს არც ერთი სამართლებრივი აქტი, რამაც შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას საქართველოს კონსტიტუციური მისწრაფების აღსრულებას. საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის საფუძველზე, კონსტიტუციურმა ორგანოებმა თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში უნდა მიიღონ ყველა ზომა ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად. სადავო კანონის პროექტის ინიცირების შემდეგ, ევროკავშირის და ჩრდილო ატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციის უმაღლესი თანამდებობის პირებისა და ორგანოების მხრიდან არაერთი შეფასება გაკეთდა ევროკავშირის ძირითად პრინციპებთან და ღირებულებებთან კანონის წინააღმდეგობასთან დაკავშირებით, სადაც ხაზგასმული იყო რომ კანონის მიღება დააზიანებდა საქართველოს ევროატლანტიკური ინტეგრაციის პროცესს.¹

ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების პროცესში საკონსტიტუციო სასამართლოს წინაშე განსახილველი საქმის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, სახალხო დამცველი, სასამართლო მეგობრის მოსაზრებით წარმოგიდგენთ საკუთარ პოზიციას იმ საკითხებზე, რომელთა შეფასებაც მნიშვნელოვანია კანონის კონსტიტუციურობის შემოწმებისას. კერძოდ, სასამართლო მეგობრის მოსაზრებაში განხილული იქნება 1) „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციის“ სპეციალური სტატუსის განსაზღვრის, 2) „უცხოური დაფინანსების“ ფართო და ბუნდოვანი შინაარსის 3) ახალი კანონმდებლობის მიღების აუცილებლობა დემოკრატიულ საზოგადოებაში და 4) საფინანსო დეკლარაციის გამოქვეყნების და მონიტორინგის ფარგლებში მონაცემებზე წვდომის საკითხები.

¹ Statement by the High Representative with the European Commission on the final adoption of the law on transparency of foreign influence in Georgia, 28 May 2024. Statement by High Representative Josep Borrell with the European Commission on the adoption of the “transparency of foreign influence” law in Georgia*, 15 May 2024, Statement by President von der Leyen on the situation in Georgia, 1 May 2024, იხ.: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/georgia_en ; Statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg, 04 Apr. 2024, იხ.: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_224174.htm?selectedLocale=en ;

I. არის თუ არა „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციის“ სპეციალური სტატუსის შექმნა აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში

ორგანიზაციების გარკვეული ჯგუფის გამოყოფა და მათთვის ახალი სტატუსის მინიჭება, ორი მიმართულებით უნდა შეფასდეს: 1) იწვევს თუ არა ეს სტატუსი მათ სტიგმატიზებას და საქმიანობის ხელშეშლას; და 2) რამდენად არის ამ სტატუსის აღწერილობა შესაბამისი/დაკავშირებული ორგანიზაციის საქმიანობასთან.

1) იწვევს თუ არა ეს სტატუსი ორგანიზაციების სტიგმატიზებას და საქმიანობის ხელშეშლას

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს დადგენილი პრაქტიკით, მაშინაც კი, როდესაც ხელისუფლების მიერ მიღებული ზომები ფაქტობრივად არ კრძალავს გაერთიანების უფლებას განახორციელოს მისი საქმიანობა, ორგანიზაციის აღსაწერად, მასტიგმატიზირებელი ენის გამოყენებას, შესაძლოა უარყოფითი შედეგები ჰქონდეს მის საქმიანობასა და ფუნქციონირებაზე. მტრული ტერმინების გამოყენება წარმოადგენს გაერთიანების უფლებაში ჩარევას და უნდა იყოს გამართლებული როგორც აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში.² სასამართლო ასევე მიუთითებს ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს (CJEU) განმარტებაზე, რომ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების განსაზღვრას „უცხოური მხარდაჭერის მიმღებ ორგანიზაციებად“ შეუძლია შექმნას უნდობლობის გარემო ამ ორგანიზაციების მიმართ და მათი სტიგმატიზაცია მოახდინოს.³ ნიშანდობლივია, რომ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონი კიდევ უფრო ნეგატიური შინაარსის ტერმინს იყენებს „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციის“ სახით და მიუთითებს არა დაფინანსებაზე, არამედ უცხოური ძალის „ინტერესების გატარებაზე.“

იარლიყის მიკერების ვალდებულებასთან დაკავშირებით, მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლებაზე გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა ასევე ხაზგასმით აღნიშნა, რომ „უცხოელი აგენტის“ იარლიყის საყოველთაო დაწესება ყველა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციისთვის [...] არ შეიძლება ჩაითვალოს საჭიროდ დემოკრატიულ საზოგადოებაში ლეგიტიმური მიზნის უზრუნველსაყოფად, მათ შორის, სამოქალაქო სექტორის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად.“⁴

„უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონით ორგანიზაციებს, რომელიც უცხოურ დაფინანსებას იღებს, ენიჭება „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი“ ორგანიზაციის სტატუსი, რაც უარყოფითი შინაარსის მატარებელია და ემსახურება ამ ორგანიზაციების სტიგმატიზებას. ამგვარი სტატუსის მინიჭებით, ეს ორგანიზაციები ასოცირდებიან უცხოეთის კონტროლ ქვეშ მყოფ ორგანიზაციებთან, რაც უნდობლობას აჩენს ქართულ საზოგადოებაში და მასტიგმატიზირებელ ეფექტს ქმნის.

მას შემდეგ, რაც ორგანიზაციები კლასიფიცირდებიან „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციებად“, მათ მიმართ ამოქმედდება არა მხოლოდ დამატებით

² Leela Förderkreis e.V. and Others, § 84-101, Aliyev v. Azerbaijan, no. 68762/14 and 71200/14, § 210, 20 September 2018;

³ Ecodefence and others v. Russia, no. 9988/13, § 132, ECHR 14 June 2022;

⁴ A/HRC/50/53, 10 May 2022, para. 28, იხ. [g2233782.pdf \(un.org\)](#) ;

ფინანსურ-სამართლებრივი ანგარიშგების მოთხოვნები, რომლებსაც ქვემოთ განიხილავთ, არამედ ისინი ასევე უამრავ ნეგატიურ რისკს დაექვემდებარებიან, რომელიც სცილდება მხოლოდ იურიდიულ შედეგებს. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეზე “Ecodefence and others v. Russia” მიუთითა, რომ ორგანიზაციას, რომელსაც ეწოდა „უცხოური აგენტი“, „დიდი ალბათობით შეექმნება უნდობლობის, შიშის და მტრული გარემო, რაც ართულებს მის მუშაობას.“ სასამართლომ განიხილა უსახლკარო პირების მაგალითი, რომლებმაც უარი თქვეს თავშესაფრის შეთავაზებაზე ჰუმანიტარული საქმიანობის განმახორციელებელი არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლებისგან, რადგან მათ არ სურდათ „უცხოური აგენტების“ დახმარება.⁵

სასამართლომ განსაკუთრებით შემოთქმა გამოხატა იმ ფაქტის მიმართ, რომ „უცხოური აგენტის“ სტატუსმა მკვეთრად შეზღუდა განმცხადებელი ორგანიზაციების შესაძლებლობა ინტერაქციაში იყვნენ სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენლებთან, მათ შორის, მათთან, ვისთან ერთადაც ისინი მრავალი წლის განმავლობაში მუშაობდნენ „უცხოურ აგენტად“ რეგისტრაციამდე. კომისარმა და ვენეციის კომისიამ აღნიშნეს, რომ სახელმწიფო ინსტიტუტების წარმომადგენლებს არ სურთ ითანამშრომლონ „უცხოური აგენტების“ ორგანიზაციებთან, განსაკუთრებით, კანონმდებლობაში ან საჯარო პოლიტიკაში შესაძლო ცვლილებების განხილვის საკითხზე. მაგალითად, Yekaterinburg Memorial-ის საქმეში განათლების სამინისტრომ გაავრცელა წერილი, რომლითაც უმაღლესი და ზოგადი განათლების ინსტიტუტების ხელმძღვანელებს სთხოვდა სტუდენტებს და აკადემიურ პერსონალს არ მიეღოთ მონაწილეობა უცხოური აგენტების ორგანიზებულ ღონისძიებებში. The Civil Education Centre-მა მიიღო წერილი, რომ მას შემდეგ რაც უცხოურ აგენტად დარეგისტრირდა, სახელმწიფო და მუნიციპალურ ინსტიტუტებს აღარ სურდათ მათთან თანამშრომლობა. Sakhalin Environment Watch-მაც იგივე შინაარსის წერილი მიიღო, რომელიც ადრე წარმატებით თანამშრომლობდა ბრაკონიერობის პრევენციაში.⁶ აღმასრულებელი ხელისუფლება ცდილობდა „უცხოური აგენტის“ სტატუსის მქონე ორგანიზაციებისგან დისტანცირებას და გაწყვიტეს კავშირი მათ დირექტორებთან და წევრებთან. Woman’s World-ის შემთხვევაში, კალინინგრადის ოლქის გუბერნატორის ბრძანებულებით აიკრძალა „უცხოური აგენტის“ ორგანიზაციების წევრების გუბერნატორის სოციალურ-პოლიტიკური საბჭოს წევრობა და განმცხადებელი ორგანიზაციის დირექტორი გარიცხეს ამ საბჭოდან. Perm Human Rights Centre-ის ადვოკატს უფლება არ მისცეს მონაწილეობა მიეღო მოსამართლეთა საკვალიფიკაციო საბჭოს სხდომაში „უცხოური აგენტის“ ორგანიზაციასთან კავშირის გამო.⁷

„უცხოური აგენტების“ ორგანიზაციების მონაწილეობის შეზღუდვა თანდათან ხვდებოდა ფედერალურ კანონმდებლობაში. საარჩევნო კანონმდებლობაში ცვლილებების პაკეტით, აიკრძალა ამ ორგანიზაციების რაიმე სახით არჩევნებში მონაწილეობა. ორგანიზაციებს, რომლებიც აკვირდებოდნენ არჩევნებს, უარი ეთქვათ არჩევნებში დამკვირვებელ ორგანიზაციებად საქმიანობის გაგრძელებაზე. რამაც ფაქტობრივად ჩაშალა რუსული

⁵ Ecodefence and others v. Russia, no. 9988/13, § 50, 54, 141, ECHR 14 June 2022;

⁶ Ecodefence and others v. Russia, no. 9988/13, § 142, ECHR 14 June 2022;

⁷ Ecodefence and others v. Russia, no. 9988/13, § 143, ECHR 14 June 2022;

ორგანიზაციების ნებისმიერი მონიტორინგის მცდელობა მას შემდეგ, რაც ისინი „უცხოური აგენტების“ სიაში მოხვდნენ.⁸

ამ ორგანიზაციების მონიტორინგის საქმიანობა აიკრძალა სხვა სფეროებშიც. 2018 წელს მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებებით აიკრძალა „უცხოური აგენტი“ ორგანიზაციების საჯარო საზედამხედველო ორგანოების წევრებად კანდიდატების ნომინირება. ეს იყო სამოქალაქო საზოგადოების ერთადერთი ინსტიტუცია, რომელიც ზედამხედველობდა თავისუფლების აღკვეთის ადგილებში ადამიანის უფლებების დაცვას.⁹

ვენეციის კომისიამ მის მიერ სადავო კანონთან დაკავშირებით მომზადებულ დასკვნაში მიუთითა, რომ თვით ორგანიზაციისთვის „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებლის“ იარაღის მინიჭების ფაქტი, გარდაუვლად შეუქმნის საფრთხეს მის მიერ შიდა წყაროებიდან დაფინანსების მოპოვებას. კომისიის აზრით, აღნიშნული შედეგი, რომელიც ორგანიზაციის უცხოური გავლენის ქვეშ მყოფ სუბიექტად სტიგმატიზაციას მოჰყვება, სავსებით მოსალოდნელია, ვინაიდან ადგილობრივ ორგანიზაციებს, შესაძლოა, უკვე თავად აღარ მოუხდეთ ასეთ ორგანიზაციებთან ასოცირება მათთვის უარყოფითი შედეგების დადგომის შიშით. მე-4(დ) მუხლი მოითხოვს, რომ ორგანიზაციამ წარმოადგინოს ინფორმაცია მის მიერ მიღებული „ნებისმიერი ფულადი თანხისა და სხვა სახის მატერიალური სარგებლის წყაროს, ოდენობისა და მიზნობრიობის შესახებ“. ორგანიზაციებისთვის ამგვარი უარყოფითი შინაარსის მქონე სტატუსის მინიჭებას, თან სდევს არამხოლოდ კანონით გათვალისწინებული ფინანსურ-სამართლებრივი ვალდებულებები (მაგალითად დეკლარაციის წარდგენა), არამედ მათი რეპუტაციის დაზიანება და გარიყვა საჯარო პროცესებიდან.

Ecodefence-ის საქმეში სასამართლომ ასევე იმსჯელა მასტიგმატიზირებელი ტერმინის შერჩევის საკითხზე. სასამართლომ აღნიშნა, რომ მთავრობამ ვერ დაადასტურა მათი მტკიცება, რომ ამ ტერმინს არ ჰქონდა უარყოფითი შინაარსი, მაშინ როცა მოსახლეობის გამოკითხვის შედეგები აჩვენებდა - რომ მოსახლეობის უმეტესობა ნეგატიურად აღიქვამდა ამ ტერმინს.¹⁰ მთავრობას არ გაუკეთებია განმარტება, თუ რატომ იქნა არჩეული ამგვარი ტერმინი და იყო თუ არა გათვალისწინებული ტერმინის კონოტაციები.¹¹

„უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ სადავო კანონის პროექტის განხილვისას, კანონპროექტის ადრესატი ორგანიზაციები მიუთითებდნენ, რომ ეს სტატუსი მათთვის ღირსების შემლახავი იყო და არ აპირებდნენ ამგვარი სტატუსით საქმიანობის გაგრძელებას. თუმცა სტატუსის - სიტყვათშეთანხმების განსაზღვრისას/არჩევისას, კანონმდებლის მიერ არ იქნა გათვალისწინებული საზოგადოების ნეგატიური აღქმები ამ სტატუსის მიმართ, ორგანიზაციების დამოუკიდებლობის ხარისხი დაფინანსების წყაროგან და უფლებებლყოფილიყო იყო თავად ადრესატი ორგანიზაციების დამოკიდებულება ამ სტატუსის, როგორც ნეგატიურ და ღირსების შემლახავ იარაღთან დაკავშირებით.

⁸ Ecodefence and others v. Russia, no. 9988/13, § 30, 144, ECHR 14 June 2022;

⁹ Ecodefence and others v. Russia, no. 9988/13, § 34, 145, ECHR 14 June 2022;

¹⁰ Ecodefence and others v. Russia, no. 9988/13, § 126, ECHR 14 June 2022;

¹¹ Ecodefence and others v. Russia, no. 9988/13, § 131, ECHR 14 June 2022;

აქედან გამომდინარე, მსგავს რეგულირებებთან დაკავშირებით, სხვა ქვეყნებში არსებული გამოცდილებაც აჩენს ვარაუდს იმ რისკებთან დაკავშირებით, რომ ამგვარი ახალი სტატუსის მინიჭება მკვეთრად შეზღუდავს ორგანიზაციების შესაძლებლობას განახორციელონ თავიანთი საქმიანობა, მათი სამიზნე ჯგუფების ნეგატიური დამოკიდებულების და მარეგულირებელი საკანონმდებლო შეზღუდვების გამო. მაღალია რისკი იმისა, რომ „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარ ორგანიზაციად“ რეგისტრაცია, რაც თავისი არსით და ტერმინოლოგიური შინაარსით იდენტურია ქართულ ენაში „უცხოური აგენტის“ დამკვიდრებული ტერმინისა (განმარტებისა), შეზღუდავს მათ შესაძლებლობას საჯარო ცხოვრებაში კვლავინდებურად მიიღონ მონაწილეობა და სხვადასხვა საქმიანობაში ჩაერთონ, რასაც ისინი უცხოური ძალის ინტერესების გამტარი ორგანიზაციის სტატუსის მინიჭებამდე ახორციელებდნენ. კანონმდებელმა ვერ წარმოადგინა რელევანტური და საკმარისი მიზეზები ახალი კატეგორიის შექმნის საჭიროების, და ვერ აჩვენა რომ ამგვარი საშუალებებით აღწევდა გამჭვირვალობის გაზრდის დეკლარირებულ მიზანს. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ რუსეთის წინააღმდეგ საქმეში, იმავე მიზეზების არსებობის გამო განმარტა, რომ ამ სტატუსის შექმნა, არ იყო „აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში“.¹²

2) რამდენად არის ამ სტატუსის აღწერილობა შესაბამისი/დაკავშირებული ორგანიზაციის საქმიანობასთან

„უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, ორგანიზაციებს, რომელთა წლიური შემოსავლის 20%-ზე მეტს უცხოური დაფინანსება წარმოადგენს, „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარ ორგანიზაციას“ უწოდებს. შესაბამისად, იმის დადგენა ორგანიზაციის საქმიანობის მიზანი და არსი, არის თუ არა უცხოური ძალის ინტერესის გატარება, მხოლოდ და მხოლოდ დაფინანსების ფაქტის არსებობას უკავშირდება.

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ზემოხსენებულ საქმეში ხაზი გაუსვა, იმ გარემოებას, რომ „უცხოური აგენტის“ განმარტებამ ჩამოაყალიბა ისეთი კონცეფცია, რომელშიც **დონორის კონტროლი დაფინანსების მიმღებ ორგანიზაციებზე იყო ნაგარაუდები, და არ იყო დადასტურებული ყოველი საქმის გარემოებების შესწავლით**, ისეთ შემთხვევებშიც კი სადაც დაფინანსების მიმღები ინარჩუნებდა სრულ **მენეჯერულ და ოპერაციულ დამოუკიდებლობას** (full managerial and operational independence) მისი პროექტების პოლიტიკის და პრიორიტეტების განსაზღვრის ფარგლებში. უფრო მეტიც, ამგვარი პრეზუმფცია, კიდევ უფრო შეუსაბამო იყო რადგან საქმიანობის დამოუკიდებლობის ნებისმიერი მტკიცებულება იურიდიულად არარელევანტური იყო სამიზნე ორგანიზაციის „უცხო აგენტად“ მიჩნევისთვის, რადგან საკმარისი იყო „უცხოური წყაროებიდან“ დაფინანსების მიღების ფაქტი.¹³

კანონმდებლობა, რომელიც კონკრეტულ ასოციაციათა ჯგუფს განიხილავს როგორც „რისკს“, იმის გამო რომ ისინი იღებენ დაფინანსებას საზღვარგარეთიდან და საქმიანობენ „უცხოური გავლენით“ ან გამოთქვამს ზოგად ან აბსტრაქტულ ვარაუდს, რომ ასოციაციების ყველა დაფინანსება საზღვარგარეთიდან არის საეჭვო, „შეუთავსებელია კონვენციის, როგორც

¹² Ecodefence and others v. Russia, no. 9988/13, § 146, ECHR 14 June 2022;

¹³ Ecodefence and others v. Russia, no. 9988/13, § 134, ECHR 14 June 2022;

ევროპული საზოგადოებრივი წესრიგისა და კოლექტიური უსაფრთხოების ინსტრუმენტის შემუშავების ისტორიასთან და ფუძემდებლურ ღირებულებებთან.¹⁴ უნგრეთის წინააღმდეგ გამოტანილ გადაწყვეტილებაში, მართლმსაჯულების ევროპის სასამართლომ აღნიშნა, რომ უნგრეთმა, როგორც ჩანს, დააფუძნა თავისი კანონი არა „ნამდვილი საფრთხის“ არსებობაზე, არამედ „პრინციპულად დაფუძნებულ პრეზუმფციაზე“, რაც განურჩევლად გულისხმობდა, რომ ფინანსური მხარდაჭერის გაგზავნა სხვა წევრი სახელმწიფოს ან მესამე ქვეყნების მიერ და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები, რომლებიც იღებდნენ ასეთ ფინანსურ მხარდაჭერას, თავისთავად საფრთხეს უქმნიდნენ სახელმწიფოს პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტერესებს და მისი ინსტიტუტების უნარს იმოქმედონ ჩარევის გარეშე.¹⁵ ამ მიზეზით, სასამართლომ დაადგინა, რომ უნგრეთმა ვერ დაადგინა „ნამდვილი, მიმდინარე და საკმარისად სერიოზული საფრთხე საზოგადოების ფუნდამენტური ინტერესებისთვის, რაც საშუალებას მისცემს დაეყრდნოს ევროკავშირის ფუნქციონირების ხელშეკრულების 65(1)(ბ) მუხლში აღნიშნულ საჯარო პოლიტიკისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების საფუძვლებს.“¹⁶ სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტთან დაკავშირებით სპეციალური რეესტრისა და არაკომერციული ორგანიზაციების საქმიანობის საჯაროობის შესახებ, ODIHR-ვენეციის ერთობლივმა კომისიამ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ „კანონპროექტში „უცხოური გავლენის აგენტების“ მითითება, როგორც ჩანს, გულისხმობს, რომ არაკომერციული ორგანიზაციების მიერ დაფინანსების მიღების მხოლოდ ფაქტი ან დახმარების სხვა ფორმები საზღვარგარეთიდან იწვევს დონორის მიერ მიმღების გარკვეული გავლენის ან კონტროლის პრეზუმფციას, რაც არ არის გამართლებული.“¹⁷

„უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონით არ არის საჭიროდ მიჩნეული, იმის დადასტურება, რომ ორგანიზაციები მოქმედებენ უცხოური სუბიექტების ინტერესების შესაბამისად. ავტომატურად ითვლება, რომ თუ ორგანიზაციამ მიიღო უცხოური დაფინანსება (რომელიც მისი წლიური შემოსავლის 20%-ს შეადგენს), ეს არის საკმარისი გარემოება იმის დასადასტურებლად, რომ ისინი არიან „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებლები“. არ არის საჭირო იმის დადასტურება, ქართული ორგანიზაციები მოქმედებენ თუ არა უცხოური ორგანიზაციის ინტერესების და მათი მითითებების/დავალებების შესაბამისად, ან არიან თუ არა დამოუკიდებელი აქტორები საკუთარ სფეროში.

კანონი არ შეიცავს რაიმე წესს დაფინანსების **დანიშნულების** შესახებ ან რაიმე მოთხოვნას რათა დადგინდეს დაფინანსებასა და უცხოური ძალის ინტერესების გატარებას შორის კავშირი, ან რაიმე რისკი, რომელიც სახელმწიფო ინტერესს შეიძლება აზიანებდეს.

საქმეზე Ecodefence and others v. Russia ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ განმარტა, რომ აგენტების შესახებ კანონი არ შეიცავდა რაიმე წესს უცხოური **დაფინანსების მიზნის** შესახებ. რის შედეგადაც, ისეთი აბსურდული სიტუაციები შეიქმნა, როდესაც რუსეთის სახელმწიფო ორგანოებმა და სასამართლომ მიიჩნიეს, რომ ორგანიზაცია იღებდა უცხოურ

¹⁴ Ecodefence and others v. Russia, no. 9988/13, § 139, ECHR 14 June 2022;

¹⁵ Commission v. Hungary Case C-78/18, § 86, CJEU, 18 June 2020;

¹⁶ Commission v. Hungary Case C-78/18, § 95, CJEU, 18 June 2020;

¹⁷ ODIHR and Venice Commission, Joint Opinion on the Draft Law of Republika Srpska on the Special Registry and Publicity of the Work of Non-Profit Organisations, 12 June 2023, para. 27;

დაფინანსებას, რადგან ოსლოში არსებულმა სასტუმრომ ზედმეტად გადახდილი თანხა დაუბრუნა იმ ორგანიზაციას, რომელსაც სასტუმრო კონფერენციისთვის ჰქონდა დაქირავებული.¹⁸

„უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონიც, არ განსაზღვრავს უცხოური დაფინანსების მიზანს და დანიშნულებას. ნებისმიერი მიზნით და დანიშნულებით მიღებული ფულადი თანხა ან სხვა სახის მატერიალური სიკეთე, რომელიც შეადგენს ორგანიზაციის წლიური შემოსავლის 20%-ზე მეტს, კვალიფიცირდება უცხოურ დაფინანსებად და უცხოური ძალის ინტერესების გამტარ ორგანიზაციად რეგისტრაციის თვითკმარი საფუძველია.

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ განმარტა, რომ „უცხოური აგენტის“ იარლიყის მინიჭება ნებისმიერი განმცხადებელი ორგანიზაციისთვის, რომელმაც თანხები მიიღო უცხოეთიდან, იყო უსამართლო და დამაზიანებელი და ასევე შეიძლება ჰქონოდა ძლიერი დამაბრკოლებელი და მასტიგმატიზირებელი ეფექტი ორგანიზაციების საქმიანობაზე. ამ იარლიყმა ისინი მონათლა, როგორც უცხოეთის კონტროლ ქვეშ მყოფნი, იმის უგულებელყოფით, რომ ისინი საკუთარ თავს ხედავდნენ, როგორც ეროვნული სამოქალაქო საზოგადოების წევრები, რომლებიც ადამიანის უფლებების, კანონის უზენაესობისა და პიროვნების განვითარებისათვის სასარგებლო საკითხებზე მუშაობდნენ, რომელსაც სარგებელი მოჰქონდათ რუსული საზოგადოებისა და მისი დემოკრატიული სისტემისთვის.¹⁹

ამასთანავე, ამ სტატუსის მინიჭება არ უკავშირდებოდა ორგანიზაციების და დაფინანსების წყაროს შორის ურთიერთდამოკიდებულების შინაარსს. მიუხედავად ორგანიზაციული დამოუკიდებლობის ხარისხისა, მხოლოდ პირდაპირი თუ არაპირდაპირი გზით დაფინანსების მიღება, საკმარისი საფუძველია ასეთი მასტიგმატიზირებელი სტატუსის მინიჭების და სხვა სამართლებრივი რეჟიმის დაქვემდებარებისთვის.

II. „უცხოური დაფინანსების“ ფართო და ბუნდოვანი შინაარსი

საქმეზე „Ecodefence and others v. Russia“ სასამართლოს შეფასებით, მკაფიო და განჭვრეტადი კრიტერიუმების არარსებობამ ხელისუფლებას მისცა შეუზღუდავი დისკრეცია იმის დასამტკიცებლად, რომ განმცხადებელი ორგანიზაციები იღებდნენ „უცხოურ დაფინანსებას“. არ ჰქონდა მნიშვნელობა რამდენად დამორებული ან სუსტი იყო კავშირი სავარაუდო უცხოურ დაფინანსებასთან. სასამართლომ მიიჩნია, რომ ორგანიზაციებს არ შეეძლოთ გონივრულად განეჭვრიტათ, რომ მიღებული ფული ჩაითვლებოდა უცხოური წარმოშობის დაფინანსებად, მიუხედავად იმისა, თუ რამდენად იყო მიმღები და გამცემი ორგანიზაცია ერთმანეთისგან დამორებული.²⁰

¹⁸ Ecodefence and others v. Russia, no. 9988/13, § 107, 259, ECHR 14 June 2022;

¹⁹ Ecodefence and others v. Russia, no. 9988/13, § 136, ECHR 14 June 2022;

²⁰ მაგალითად, Gagarin Park რეესტრში დარეგისტრირდა „უცხოურ აგენტად“, რადგან რუსული საქველმოქმედო ფონდიდან იღებდა თანხებს, რომელიც თავის მხრივ, უცხოეთიდან იყო დაფინანსებული. School of the Conscript, მიჩნეულ იქნა „უცხოურ აგენტად“ რადგან მათი ვებგვერდის საფასური გადაიხადა სხვა „უცხოური აგენტის“ სტატუსის მქონე ორგანიზაციამ, რის გამოც ეს მიჩნეულ იქნა უცხოურ დაფინანსებად, Ecodefence and others v. Russia, no. 9988/13, § 110, 339, 624, ECHR 14 June 2022;

„უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაცია არის არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი,²¹ მაუწყებელი,²² მასობრივი ინფორმაციის ბეჭდური საშუალების მფლობელი იურიდიული პირი,²³ მასობრივი ინფორმაციის გამავრცელებელი ინტერნეტ საშუალების მფლობელი იურიდიული პირი,²⁴ რომელთა მიერ კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული მთლიანი შემოსავლის 20%-ზე მეტის წყარო უცხოური ძალაა.

„შემოსავალში“ იგულისხმება ფულადი თანხა და ქონებრივი ღირებულების სხვა სახის მატერიალური სიკეთე (ნებისმიერი მოძრავი ან უძრავი ნივთი). იმ შემოსავლის ღირებულება, რომელიც არ არის ფულადი თანხა, ამ მუხლის მიზნებისთვის მისი საბაზრო ფასით გამოითვლება.²⁵

მიიჩნევა, რომ ზემოაღნიშნულმა სუბიექტმა მიიღო შემოსავალი, თუ აღნიშნულ სუბიექტს გადაეცა ფულადი თანხა ან იგი გახდა ქონებრივი ღირებულების სხვა სახის მატერიალური სიკეთის (ნებისმიერი მოძრავი ან უძრავი ნივთის) მესაკუთრე ან მოსარგებლე.²⁶

თავის მხრივ, ზემოაღნიშნული სუბიექტების მიერ მიღებული შემოსავლის წყარო უცხოური ძალაა, თუ: ა) აღნიშნულმა სუბიექტმა უცხოური ძალისგან პირდაპირ ან არაპირდაპირ მიიღო შემოსავალი; ბ) აღნიშნულმა სუბიექტმა პირდაპირ ან არაპირდაპირ მიიღო შემოსავალი იმ იურიდიული პირისგან, რომელმაც უცხოური ძალისგან პირდაპირ ან არაპირდაპირ მიიღო შემოსავალი; გ) აღნიშნული შემოსავლის წყარო არ არის იდენტიფიცირებული.²⁷

შესაბამისად, კანონი უცხოური დაფინანსების წყაროდ მიიჩნევს, მათ შორის, ნებისმიერი მოძრავი ან უძრავი ნივთის მოსარგებლედ ყოფნასაც. ნივთით სარგებლობაში, შეიძლება მოიაზრებოდეს ისეთი შემთხვევებიც, როდესაც მაგალითად, ერთჯერადი სახით ხდება ნივთის თხოვება, ან მისი გამოყენება.

გარდა აღნიშნულისა, კანონი უცხოურ დაფინანსებად განსაზღვრავს ისეთ შემთხვევებს, როდესაც ზემოაღნიშნულმა სუბიექტებმა 1) უცხოური ძალისგან პირდაპირ ან არაპირდაპირ მიიღეს შემოსავალი ან 2) აღნიშნულმა სუბიექტებმა პირდაპირ ან არაპირდაპირ მიიღეს შემოსავალი იმ იურიდიული პირებისგან, რომელმაც უცხოური ძალისგან პირდაპირ ან

²¹ იგულისხმება, მხოლოდ ისეთი არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი, რომელიც არ არის დაფუძნებული ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, რომელიც არ არის „სპორტის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული საქართველოს ეროვნული სპორტული ფედერაცია ან „ადამიანის სისხლისა და მისი კომპონენტების ხარისხისა და უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული სისხლის დაწესებულება;

²² იგულისხმება, მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული მაუწყებელი;

²³ იგულისხმება, ისეთი იურიდიული პირი, რომელიც ერთპიროვნულად ან სხვასთან ერთად ფლობს საქართველოში მოქმედ მასობრივი ინფორმაციის ბეჭდურ საშუალებას;

²⁴ იგულისხმება, ისეთი იურიდიული პირი, რომელიც ერთპიროვნულად ან სხვასთან ერთად ფლობს ან/და იყენებს მასობრივი ინფორმაციის საქართველოს სახელმწიფო ენაზე გამავრცელებელი ინტერნეტსაშუალებისთვის განკუთვნილ ინტერნეტდომენს ან/და ინტერნეტჰოსტინგს;

²⁵ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი;

²⁶ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი;

²⁷ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი;

არაპირდაპირ მიიღო შემოსავალი. შედეგად, „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაცია“ იქნება ყველა ის სუბიექტი, რომლის მატერიალური სიკეთის თუ ფულადი თანხის ისტორია შეიძლება რაიმე სახით დაუკავშირდეს უცხოურ ფინანსებს. მაგალითად, თუ

- საქართველოში რეგისტრირებული ააიპ “A” მიიღებს დაფინანსებას საქართველოში რეგისტრირებული ააიპ “B”-სგან, რომელიც ფინანსდება „უცხოური ძალისგან“, ააიპ “A” იქნება „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაცია“;
- საქართველოში რეგისტრირებული ააიპ “A” მიიღებს დაფინანსებას საქართველოში რეგისტრირებული ააიპ “B”-სგან, რომელიც ფულად ან არაფულადი სიკეთეს მიიღებს ან ისარგებლებს არაფულადი სიკეთით, ასევე საქართველოში რეგისტრირებული ააიპ “C”-სგან, რომელსაც მიღებული აქვს ფულადი ან არაფულადი სახის სიკეთე „უცხოური ძალისგან“, ააიპ “A” იქნება “უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაცია,” და ა.შ.

კანონით დადგენილი მოწესრიგების პირობებში, დაფინანსების წყაროს ამგვარი ჯაჭვის გაგრძელება შესაძლებელი ხდება უსასრულოდ. ამასთან, არ არის აუცილებელი ფულადი თანხის გადაცემა, - ჯაჭვის რომელიმე რგოლის მიერ სხვა „სახის მატერიალური სიკეთით“ სარგებლობაც კი, საკმარისი იქნება უცხოური დაფინანსების წყაროსთან კავშირის დასადგენად.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, კანონის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი, უცხოურ დაფინანსებად მიიჩნევა, ისეთ ფულად თანხას, ქონებრივ ღირებულების სხვა მატერიალურ სიკეთეს, რომლის წყარო არ არის იდენტიფიცირებული. მაგალითად, თუ ზემოაღნიშნულ ჯაჭვში არსებული რომელიმე ააიპ ვერ მიუთითებს, მის საკუთრებაში ან სარგებლობაში არსებული მოძრავი ან უძრავი ნივთის, ან ფულადი თანხის წყაროს, ის ავტომატურად დაკვალიფიცირდება უცხოური დაფინანსების მიმღებად.

ამასთან, კანონის მე-3 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი უცხოურ ძალად განსაზღვრავს, ფიზიკურ პირს, რომელიც არ არის საქართველოს მოქალაქე. შესაბამისად, თუ მაგალითად ორგანიზაციის წევრი ან მისი თანამშრომელი, იქნება საქართველოში მცხოვრები მოქალაქეობის არ მქონე პირი, ან სხვა სახელმწიფოს მოქალაქე, და მის მიერ ფულადი საწევრო შენატანი, ან მისი მოძრავი ან უძრავი ნივთით (რომლის საბაზრო ღირებულებაც ორგანიზაციის წლიური შემოსავლის 20%-ზე მეტი იქნება) ისარგებლებს ორგანიზაცია, ეს ორგანიზაციაც „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებლად“ უნდა დარეგისტრირდეს.

ზემოაღნიშნული მაგალითები აჩვენებს, რომ შეუძლებელია განჭვრეტა „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონით რა დაფინანსების წყარო დაკვალიფიცირდება „უცხოურ დაფინანსებად“ „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარი ორგანიზაციების“ რეესტრში რეგისტრაციის მიზნებისთვის. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ უცხოური დაფინანსების სამართლებრივი ნორმა იძლეოდა ზედმეტად ფართო და არაპროგნოზირებადი ინტერპრეტირების საშუალებას

პრაქტიკაში და არ აკმაყოფილებდა „კანონის ხარისხის“ მოთხოვნას და განმცხადებლებს ართმევდა შესაძლებლობას დაერეგულირებინათ მათი ფინანსური მდგომარეობა.²⁸

III. ახალი კანონმდებლობის მიღების აუცილებლობა დემოკრატიულ საზოგადოებაში

• შეფასების სტანდარტის განსაზღვრა

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონი წარმოადგენს სრულად ახალ საკანონმდებლო რეგლამენტაციას. შესაბამისად, უნდა შეფასდეს თუ რამდენად იყო ამ კანონის მიღება აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში. ამ მხრივ, მნიშვნელოვანია გაანალიზდეს, კანონის მიღებამდე არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო რამდენად აკმაყოფილებდა ორგანიზაციული დაფინანსებისა და მათი მონაცემების ტრანსფარანტულობის მოთხოვნას. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სასამართლო მეგობრის მოსაზრების ამ ნაწილში მიმოხილული იქნება საქართველოში მოქმედი საკანონმდებლო ჩარჩო ორგანიზაციების ფინანსური ანგარიშვალდებულების მხრივ.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლომ *Ecodefence*-ის საქმეში აღნიშნა, რომ უნდა შეფასდეს ახალი კატეგორიის იარლიყის შემოღებით, არაკომერციული ორგანიზაციების ახალი კატეგორიის შექმნა, არის თუ არა „აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში“.²⁹ სასამართლოს განცხადებით, დემოკრატიული პროცესი არის უწყვეტი პროცესი, რომელსაც მუდმივად სჭირდება თავისუფალი და პლურალისტური საჯარო დებატების მხარდაჭერა სამოქალაქო საზოგადოების მრავალი აქტორის, მათ შორის, ინდივიდუალური აქტივისტებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ.

სასამართლოს განცხადებით, იმ საკითხებში სადაც პროცესის რისკები იდენტიფიცირებულია, უცხოური დაფინანსებისა და უცხოეთის ჩართულობასთან დაკავშირებით შესაძლოა გამართლებული იყოს სახელმწიფოს მიერ უფრო მკაცრი რეგულაციები ან შეზღუდვები, ისეთ სენსიტიურ სფეროებში - როგორცაა არჩევნები ან პოლიტიკური მოძრაობების დაფინანსება - მიუხედავად ამისა, როგორც სასამართლომ ზემოთ დაადგინა, უცხოური აგენტების კანონის ფარგლები, კერძოდ, „პოლიტიკური საქმიანობის“ განმარტება ბევრად უფრო შორს მიდის, ვიდრე ის, რაც ჩვეულებრივ განიხილება როგორც ეროვნული უსაფრთხოება ან სახელმწიფოს მგრძობიარე ინტერესები.

არსებითად, რეგულაცია, როგორც ჩანს, ეფუძნება მოსაზრებას, რომ ისეთი საკითხები, როგორცაა ადამიანის უფლებების პატივისცემა და კანონის უზენაესობა, არის სახელმწიფოს „შიდა საქმე“ და რომ ასეთი საკითხების ნებისმიერი გარე შესწავლა საეჭვოა და პოტენციური საფრთხეა ეროვნული ინტერესებისთვის. ამგვარი გაგება არ არის თავსებადი კონვენციის,

²⁸ Ecodefence and others v. Russia, no. 9988/13, § 112, ECHR 14 June 2022;

²⁹ Ecodefence and others v. Russia, no. 9988/13, § 137, ECHR 14 June 2022;

როგორც ევროპული საზოგადოებრივი წესრიგისა და კოლექტიური უსაფრთხოების ინსტრუმენტის შედგენის ისტორიასთან და ღირებულებებთან.³⁰

აღნიშნულ საქმეში განვითარებული მსჯელობა ახალი კანონმდებლობის მიღების აუცილებლობასთან დაკავშირებით წარმოადგენს დადგენილ სტანდარტს. შესაბამისად, იმისათვის, რომ შეფასდეს თუ რამდენად წარმოადგენდა „აუცილებლობას“ ახალი კანონმდებლობის მიღება ჩვენს კონტექსტში, უნდა განვიხილოთ თუ რა გარემოებები მიიღო მხედველობაში სასამართლომ Ecodefence-ის საქმეში სტანდარტის დასადგენად.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ Ecodefence-ის საქმეში, შეფასების მხრივ, პირველ რიგში ყურადღება გაამახვილა იმაზე თუ რამდენად შეიცავდა კანონმდებლობა არაკომერციული ორგანიზაციების შესახებ მექანიზმებს, რომლებიც საშუალებას აძლევდა სახელმწიფოს და საზოგადოებას გაეკონტროლებინა არაკომერციული ორგანიზაციების მიერ სახსრების მიღება და ხარჯვა, მათ შორის, უცხოური წყაროებიდან.

აღნიშნულზე სასამართლომ განაცხადა, რომ ამ შემთხვევაში არ ყოფილა გამოვლენილი არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოს რაიმე ხარვეზი ან ბოროტად გამოყენების რისკები, რომლის მოგვარებასაც ცდილობდა „უცხოური აგენტების“ ახალმიღებული კანონი.³¹

სასამართლოს განცხადებით, სახელმწიფოებმა ეროვნული კანონმდებლობით შესაძლოა დააწესონ გარკვეული მოთხოვნები და უზრუნველყონ იურიდიული პირების შესაბამისობა ამ მოთხოვნებთან. თუმცა, როდესაც საკანონმდებლო ცვლილებები აწესებს განახლებულ მოთხოვნებს უკვე არსებული ორგანიზაციებისთვის, ისინი უნდა იყოს გამართლებული.

„აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში“.

Ecodefence-ის საქმეში სასამართლომ შეაფასა, რომ კანონმდებლობის მიღებამდე არაკომერციულ ორგანიზაციებს მოეთხოვებოდათ ყოველწლიური ანგარიში თავიანთი საქმიანობისა და დაფინანსების წყაროების შესახებ, მათ შორის, ინფორმაცია მიღებული დაფინანსების გამოყენების შესახებ და არსებული კანონმდებლობა მოითხოვდა ინფორმაციის საჯაროობასაც. მეორე ფაქტორი რაზეც სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა არის თუ რამდენად არგუმენტირებულად მიუთითებდა სახელმწიფო, რომ მანამდე არსებული კანონმდებლობა არაეფექტური იყო. ამ საქმეში სახელმწიფო არ მიუთითებდა რომ მანამდე არსებული კანონმდებლობა ნაკლოვანი, ან ხარვეზიანი იყო რაიმე მხრივ.³²

შეჯამების სახით სასამართლო აღნიშნავს, რომ **მოპასუხე სახელმწიფომ ვერ მიუთითა რელევანტური და საკმარისი მიზეზები მომჩივანი ორგანიზაციებისთვის დამატებითი მოთხოვნების დასაწესებლად.** ახალი კანონმდებლობის მიღებამ კი გადაჭარბებული ფინანსური და ორგანიზაციული ტვირთი დააკისრა განმცხადებელ ორგანიზაციებსა და მათ

³⁰ Ecodefence and others v. Russia, no. 9988/13, § 139, ECHR 14 June 2022;

³¹ Ecodefence and others v. Russia, no. 9988/13, § 140, ECHR 14 June 2022;

³² Ecodefence and others v. Russia, no. 9988/13, § 153, ECHR 14 June 2022;

პერსონალს, რამაც შემდგომ ხელი შეუშალა მათი ძირითადი საქმიანობის განხორციელებაში. აქედან გამომდინარე, სასამართლომ დაასკვნა, რომ უცხო აგენტების შესახებ კანონით და შემდგომი კანონმდებლობით გათვალისწინებული დამატებითი მოთხოვნები არ იყო „აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში“.³³

შესაბამისად, აღნიშნული სტანდარტის გათვალისწინებით, უნდა შეფასდეს რამდენად იყო „აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში“ ახალი საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნა და უნდა დადგინდეს რამდენად უზრუნველყოფდა უკვე არსებული საკანონმდებლო რეგლამენტაციები ფინანსური ანგარიშვალდებულებისა და ინფორმაციის საჯაროობის კომპონენტებს.

- *არასამეწარმეო არაკომერციული იურიდიული პირების რეგულირების მიმოხილვა*

„უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად განსაზღვრავს ისეთი არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიულ პირს, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ არ არის დაფუძნებული, რომელიც არ არის „სპორტის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული საქართველოს ეროვნული სპორტული ფედერაცია ან „ადამიანის სისხლისა და მისი კომპონენტების ხარისხისა და უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული სისხლის დაწესებულება და რომლის მიერ კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული მთლიანი შემოსავლის 20%-ზე მეტის წყარო უცხოური ძალაა;³⁴

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი განსაზღვრავს არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის, უცხო ქვეყნის არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ფილიალის (წარმომადგენლობის) რეგისტრაციის წესს.³⁵ აღნიშნული იურიდიული პირების რეგისტრაცია ხორციელდება მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეესტრში, რომელსაც აწარმოებს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო.³⁶ კოდექსით განსაზღვრული რეგისტრაციის პირობების გათვალისწინებით, რეგისტრაციაზე განაცხადი უნდა აკმაყოფილებდეს კოდექსითა და „მეწარმეთა შესახებ“ კანონით განსაზღვრულ პირობებს.³⁷

ასევე, „საჯარო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეესტრის წარმოების პრინციპების თანახმად,³⁸ მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეესტრში რეგისტრირდება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსითა და „მეწარმეთა შესახებ“

³³ Ecodefence and others v. Russia, no. 9988/13, § 159, ECHR 14 June 2022;

³⁴ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონის მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

³⁵ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 28-ე მუხლი.

³⁶ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 28-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

³⁷ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 29-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი.

³⁸ საჯარო რეესტრის შესახებ კანონის მე-20¹ მუხლის 1-ლი პუნქტი.

საქართველოს კანონით განსაზღვრული სუბიექტების წარმოშობის, მათში ცვლილების შეტანისა და მათი შეწყვეტის, აგრეთვე შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებისა და კომანდითური საზოგადოების პარტნიორთა წილებზე საკუთრების უფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებული ვალდებულებების, ასევე მათი წარმოშობის, მათში ცვლილების შეტანისა და მათი შეწყვეტის შესახებ მონაცემები.

აგრეთვე, საგადასახადო კოდექსის მიხედვით, ორგანიზაციად ითვლება, არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები, აგრეთვე უცხო ქვეყნის კანონმდებლობის შესაბამისად შექმნილი ორგანიზაციების საქართველოში არსებული ფილიალები და სხვა ანალოგიური ქვედანაყოფები, რომელთა მეშვეობითაც ისინი მთლიანად ან ნაწილობრივ ახორციელებენ საქმიანობას (რწმუნებული პირის საქმიანობის ჩათვლით), ასევე საბიუჯეტო ორგანიზაციები, საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, კორპორაციები, დაწესებულებები;³⁹

კოდექსით განსაზღვრულია, გადასახადების გადახდის, დაფინანსებისა თუ შემოსავლების მიღების რეგულაციები, რომელიც ორგანიზაციაზე სრულად ვრცელდება, რომელიც გადასახადების გადამხდელია.⁴⁰ თავის მხრივ, საგადასახადო ვალდებულებების შესრულება გულისხმობს, რომ ორგანიზაცია აღრიცხვაზე დადგეს შესაბამის საგადასახადო ორგანოში ან დარეგისტრირდეს მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეესტრში.⁴¹

მნიშვნელოვანია, რომ ზოგადი ხასიათის ინფორმაციის გარდა, კოდექსი პირდაპირ გაწერს ვალდებულებას ინფორმაციის წარდგენაზე, იმ შემთხვევაში თუ ორგანიზაციის მიერ საქართველოს ფარგლებს გარეთ იხსნება საბანკო ანგარიშები.⁴² იმ შემთხვევაში თუ ორგანიზაცია კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს არ შეასრულებს, მას დაეკისრება პასუხისმგებლობა.

აგრეთვე, საგადასახადო კოდექსის მიხედვით, არასამეწარმეო სუბიექტები ვალდებულნი არიან დაქირავებულ თანამშრომელთა შესახებ ინფორმაცია წარადგინონ შემოსავლების სამსახურის მიერ ადმინისტრირებულ დაქირავებულ პირთა რეესტრში.⁴³ აღსანიშნავია, რომ

³⁹ საგადასახადო კოდექსის 30-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის “ა“ ქვეპუნქტი. ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით „თუ ორგანიზაცია ახორციელებს ეკონომიკურ საქმიანობას, მისი ქონებისა და საქმიანობის ნაწილი, რომელიც უშუალოდ დაკავშირებულია მის ეკონომიკურ საქმიანობასთან, ითვლება საწარმოს ქონებად და საქმიანობად, ხოლო იმ ნაწილში, სადაც ამის გამოიჯვნა შეუძლებელია, ეკონომიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებული ქონებისა და საქმიანობის გამომწარმების მიზნით გამოიყენება ორგანიზაციის მიერ მიღებულ შემოსავალში ეკონომიკური საქმიანობით მიღებული შემოსავლის ხვედრითი წილი.“

⁴⁰ საგადასახადო კოდექსის, 37-ე მუხლის მე-5 ნაწილი.

⁴¹ საგადასახადო კოდექსის 43-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტი.

⁴² საგადასახადო კოდექსის 43-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

⁴³ საგადასახადო კოდექსის მე-12 მუხლის მე-3 ნაწილი.

დაქირავებულ პირთა რეესტრში დაქირავებულ პირთა შესახებ ინფორმაციის წარუდგენლობა იწვევს პასუხისმგებლობას ჯარიმის სახით.⁴⁴

კოდექსის მიხედვით, არასამეწარმეო სუბიექტებმა შემოსავლების სამსახურში უნდა წარადგინონ ყოველთვიური დეკლარაცია თანამშრომლების ხელფასებთან დაკავშირებით.⁴⁵ ხოლო დაქირავებულ პირთა რეესტრში ასახი ინფორმაციის ნუსხა და ინფორმაციის ასახვის წესი განისაზღვრება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით.

აღსანიშნავია, რომ შემოსავლების სამსახურის მიერ შექმნილია **დაქირავებულ პირთა რეესტრი**,⁴⁶ რომლის შევსებაც 2021 წლის 1 თებერვლიდან სავალდებულო გახდა, დამქირავებელი პირი ვალდებულია აღნიშნულ რეესტრში პირადი ავტორიზებული გვერდიდან შრომითი ურთიერთობის დაწყებამდე/შეწყვეტამდე/შეჩერებამდე შეავსოს დაქირავებულ პირთა რეესტრი.

საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 31 დეკემბრის №996 ბრძანებით „გადასახადების ადმინისტრირების შესახებ“, განსაზღვრულია დაქირავებულ პირთა რეესტრის სამართლებრივი რეგულაციები, რომლის მიხედვითაც მასში უნდა მიეთითოს შემდეგი ინფორმაცია: პირადი ნომერი, სახელი და გვარი, სქესი, მოქალაქეობა, დაბადების თარიღი, ტელეფონის ნომერი, სამუშაო განაკვეთი და სტატუსი (აქტიური, შეჩერებული, შეწყვეტილი). დამქირავებელი პირის მიერ დაქირავებული ფიზიკურ პირთა შესახებ ინფორმაციის არასწორად განსაზღვრა, იწვევს საგადასახადო კანონმდებლობით განსაზღვრულ პასუხისმგებლობას.⁴⁷

აღნიშნული ბრძანება ასევე, განსაზღვრავს, რომ საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებული და ძალაში შესული საერთაშორისო ხელშეკრულების შესაბამისად საგადასახადო შეღავათებით (მათ შორის, დღგ-ის გათავისუფლება) სარგებლობის მიზნით, ხელშეკრულების შესაბამისად განსახორციელებელი პროგრამის/პროექტის დამფინანსებელი (დონორი) მხარის მიერ შემოსავლების სამსახურს წარედგინება პროგრამის/პროექტის განმახორციელებელი/მონაწილე პირების შესახებ ინფორმაცია, ხოლო ცვლილების შემთხვევაში დაზუსტებული ინფორმაცია.⁴⁸

აღნიშნულ ინფორმაციას, შემოსავლების სამსახური უზრუნველყოფს პროგრამის/პროექტის განმახორციელებელი/მონაწილე პირების შესახებ მონაცემების საგადასახადო შეღავათით მოსარგებლე პირთა **ერთიან ელექტრონულ რეესტრში** შეტანას,⁴⁹ რომელიც მტკიცდება შემოსავლების სამსახურის უფროსის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი

⁴⁴ საგადასახადო კოდექსის 288⁵ მუხლი.

⁴⁵ საგადასახადო კოდექსის 135-ე მუხლი.

⁴⁶ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 31 დეკემბრის №996 ბრძანება, 11²-ე მუხლი.

⁴⁷ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 31 დეკემბრის №996 ბრძანება, 11²-ე მუხლი.

⁴⁸ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 31 დეკემბრის №996 ბრძანება, 71-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁴⁹ ელექტრონული სერვისების ერთიანი პორტალი, ხელმისაწვდომია: <https://www.my.gov.ge/ka-ge/services/10>

აქტით. რეესტრი განთავსდება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალურ ვებგვერდზე.⁵⁰

აგრეთვე, შემოსავლების სამსახურის მიერ არის შექმნილი **საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესაბამისად საგადასახადო შეღავათით მოსარგებლე პირთა ერთიანი ელექტრონული რეესტრი**, რომელიც **საჯარო**⁵¹ და მოიცავს ინფორმაციას ყველა იმ საერთაშორისო ხელშეკრულების შესახებ, რომლის საფუძველზეც განხორციელებული პროექტების ფარგლებში ხდება საგადასახადო შეღავათებით სარგებლობა. რეესტრი ყველასთვის ხელმისაწვდომია და მოცემულია ინფორმაცია პროექტის, მისი განმახორციელებელი სუბიექტის, დაწყებისა და დამთავრების თარიღის შესახებ. უფრო კონკრეტულად, რეესტრში აღწერილია შემდეგი ინფორმაცია, კონკრეტული საერთაშორისო ხელშეკრულების დასახელება, ხელშეკრულების საფუძველზე განხორციელებული პროექტის დასახელება, პროექტის განმახორციელებელი ორგანიზაციის დასახელება, საიდენტიფიკაციო კოდი, პროექტის დაწყების/დასრულების თარიღი, დღე, აქციზი, იმპორტის გადასახადი, პროექტის მიმდინარეობის შესახებ საკითხი. გარდა ამისა, დღე-ს დაბრუნების მიზნით, ორგანიზაციები ვალდებული არიან მიაწოდონ საგადასახადო სამსახურს შესაბამისი ხელშეკრულებები დონორთა გრანტების და პროექტის ფინანსური გეგმების შესახებ.

დამატებით შექმნილია სპეციალური მონაცემთა ბაზა **საგარეო დახმარების ინფორმაციული მართვის სისტემა (e-AIMS)**⁵², რომელიც შემუშავებულია და ფუნქციონირებს ფინანსთა და საგარეო საქმეთა სამინისტროების მიერ და შეიცავს ინფორმაციას დაფინანსებული პროექტებისა და გრანტების მიმღები ორგანიზაციების შესახებ ნებაყოფლობით წარდგენილ ინფორმაციას.

აღნიშნული ბაზა განთავსებულია ვებ-გვერდზე, რომელიც ხელმისაწვდომია ყველა დაინტერესებული პირისთვის. ის შესაძლებლობას აძლევს მომხმარებელს მოიპოვოს ინფორმაცია ყველა დონორის, დაფინანსების ტიპის, პროექტის და თემატური მიმართულების შესახებ. ამავე პორტალზე, საძიებო სისტემის საშუალებით შესაძლებელია ინახოს ორგანიზაციების მიერ გაწეული ხარჯების ოდენობაზე ინფორმაცია.⁵³ აღნიშნულ პლათფორმაზე ორგანიზაციის მიერ განხორციელებული პროექტები საჯაროდ ხელმისაწვდომია და მასში მითითებული ინფორმაცია მოიცავს პროექტის დასახელებას, თანხის ოდენობა, პროექტის სტატუსს, დაფინანსების წყაროსა და თავად განმახორციელებელ ორგანიზაციას.⁵⁴

⁵⁰ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 31 დეკემბრის №996 ბრძანება, 71-ე მუხლის 3-ლი პუნქტი.

⁵¹ საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესაბამისად საგადასახადო შეღავათით მოსარგებლე პირთა ერთიანი ელექტრონული რეესტრი, ხელმისაწვდომია: <https://www.rs.ge/TaxPrivileges>

⁵² საგარეო დახმარების ინფორმაციული მართვის სისტემა, ხელმისაწვდომია: <https://eaims.ge/>

⁵³ საქართველოს სახალხო დამცველის განცხადება, ხელმისაწვდომია: <https://www.ombudsman.ge/geo/akhali-ambebi/sakartvelos-sakhalkho-damtsvelis-gantskhadeba-utskhouri-gavlenis-gamchvirvalobis-shesakheb-sakartvelos-kanonis-proektan-dakavshirebit>

⁵⁴ პროექტების შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://eaims.ge/Project/>

მნიშვნელოვანია, ყურადღება გამახვილდეს, რომ სახელმწიფოს ორგანიზაციებში არსებულ ინფორმაციაზე ასევე აქვს წვდომა კამერალური,⁵⁵ გასვლითი⁵⁶ და გადაუდებელი⁵⁷ საგადასახადო შემოწმებების ფარგლებში. კერძოდ, კამერალური საგადასახადო შემოწმების ჩატარებისას საგადასახადო ორგანოს უფლება აქვს, მოითხოვოს **სააღრიცხვო დოკუმენტაციის**⁵⁸ ან/და **დაბეგვრასთან დაკავშირებული ინფორმაციის** წარდგენა.⁵⁹ გარდა აღნიშნულისა, გასვლითი საგადასახადო შემოწმებით შესაძლებელია გადასახადის გადამხდელის საქმიანობის სრული ან თემატური შემოწმება. გასვლითი საგადასახადო შემოწმება შეიძლება მოიცავდეს გადასახადის გადამხდელის საქმიანობის მიმდინარე კონტროლის პროცედურებსაც.⁶⁰ საგადასახადო ორგანოს უფლება აქვს, მოითხოვოს საგადასახადო ვალდებულებასთან დაკავშირებული **სააღრიცხვო დოკუმენტაციის ან/და დაბეგვრასთან დაკავშირებული ინფორმაციის** სათანადო წესით დამოწმებული ასლი, ხოლო გადასახადის გადამხდელის მიერ აღნიშნული მოთხოვნის შეუსრულებლობის შემთხვევაში ამოიღოს აღნიშნული დოკუმენტის **დედანი**.⁶¹

უკვე არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების მიმოხილვის საფუძველზე შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ არაკომერციული იურიდიული პირების სრულ ფინანსურ საქმიანობაზე სახელმწიფოს წვდომა აქვს.

ეუთო/ოდირისა და ვენეციის კომისიის ერთობლივ დასკვნაში, ხაზგასმით არის აღნიშნული, რომ არ არის გამართლებული ყველა ტიპის ასოციაციისთვის ახალი და ვრცელი ანგარიშგების ვალდებულების დაწესება, თუ ეს არ წარმოადგენს განსაკუთრებულ სფეროებს.⁶²

⁵⁵ კამერალური საგადასახადო შემოწმება ტარდება საგადასახადო ორგანოში არსებული პირის დაბეგვრასთან დაკავშირებული ინფორმაციის, აგრეთვე გადასახადის გადამხდელისაგან მიღებული ახსნა-განმარტებისა და სააღრიცხვო დოკუმენტაციის საფუძველზე;

⁵⁶ გასვლითი საგადასახადო შემოწმება ტარდება საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილი პირის გადაწყვეტილების საფუძველზე;

⁵⁷ გადაუდებელი გასვლითი საგადასახადო შემოწმება ტარდება წერილობითი შეტყობინების გარეშე, სასამართლოს ნებართვით, თუ: ა) ბოლო საგადასახადო შემოწმებისას გამოვლინდა გადასახადის გადამხდელის მიერ საგადასახადო ვალდებულებათა მნიშვნელოვანი დარღვევის ფაქტები; ბ) არსებობს სანდო ინფორმაცია, რომელიც საეჭვოს ხდის პირის ფინანსური და მატერიალური საშუალებების წარმოშობას; გ) არსებობს სანდო ინფორმაცია ქონების ან გადასახადით დასაბეგრი სხვა ობიექტის დოკუმენტურად დაუდასტურებელი მატების შესახებ; დ) საგადასახადო ორგანოში წარდგენილი საგადასახადო დეკლარაციებით და სხვა დოკუმენტებით არ დასტურდება დაბეგვრის ობიექტებისა და გამოანგარიშებული გადასახადების რეალურობა; ე) წარდგენილი არ არის საგადასახადო დეკლარაცია ან გადასახადის გამოსაანგარიშებლად ან/და გადასახდელად საჭირო დოკუმენტები; ვ) საგადასახადო ორგანოს აქვს ინფორმაცია, რომ პირი გეგმავს, თავი აარიდოს საგადასახადო ვალდებულებათა შესრულებას საქართველოდან გასვლით, აქტივების სხვა პირისათვის გადაცემით, საგადასახადო სამართალდარღვევის დამადასტურებელი დოკუმენტების განადგურებით, დამალვით, შესწორებით ან შეცვლით ანდა სხვა ღონისძიებების გატარებით;

⁵⁸ სააღრიცხვო დოკუმენტაცია – პირველადი დოკუმენტები (მათ შორის, პირველადი საგადასახადო დოკუმენტები), ბუღალტრული აღრიცხვის რეგისტრები და სხვა დოკუმენტები, რომელთა საფუძველზედაც განისაზღვრება გადასახადებით დაბეგვრის ობიექტები, დაბეგვრასთან დაკავშირებული ობიექტები და დგინდება საგადასახადო ვალდებულებები.

⁵⁹ საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 263-ე მუხლის მე-2 ნაწილი;

⁶⁰ საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 264-ე მუხლის მე-4 მე-5 ნაწილები;

⁶¹ საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 264-ე მუხლის მე-8 ნაწილი;

⁶² OSCE ODIHR, 25 July 2023, Opinion-Nr.: NGO-GEO/465/2023, para 38.

განსაკუთრებული სფეროები, რომელთა მკაცრი რეგულირებაც დასაშვებია მიმოხილული იქნება ქვემოთ, მაგრამ ზემოთ აღნიშნული ტიპის ორგანიზაციები ამ სფეროებში არ მოიაზრებიან.

- **მაუწყებლობის რეგულაციები**

უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ საქართველოს კანონის მიხედვით უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაცია არის „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული ისეთი მაუწყებელი, რომლის მიერ კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული მთლიანი არაკომერციული შემოსავლის 20%-ზე მეტის წყარო უცხოური ძალაა;⁶³

„მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის რეგულირების სფერო ვრცელდება მედიამომსახურებისა და ვიდეოგაზიარების პლატფორმის მომსახურების მიწოდებისა და განხორციელების წესზე.⁶⁴

მაუწყებლობის სფეროში საქმიანობა ხორციელდება, ამ საქმიანობის ლიცენზირების ან/და ავტორიზაციის საფუძველზე.⁶⁵ კანონის მიხედვით, მაუწყებლობის სფეროში ლიცენზირების გამცემი ორგანოა კომუნიკაციების ეროვნული კომისია, რომელიც საჯაროობის პრინციპის დაცვით: გასცემს ლიცენზიებს და აწარმოებს უწყებრივ სალიცენზიო რეესტრს; აკონტროლებს სალიცენზიო პირობების დაცვას და კონტროლს.⁶⁶

კომუნიკაციების კომისიის მიერ წარმოებული „მაუწყებელთა ფინანსური გამჭვირვალობის“ შესახებ რეესტრი საჯაროა და ხელმისაწვდომია დაინტერესებული მხარეებისთვის.⁶⁷

უშუალოდ კანონით კონკრეტდება ლიცენზირების გაცემის წესი⁶⁸ და ის სხვადასხვა საკითხთან ერთად მოიცავს განსახორციელებელი საქმიანობის დაფინანსების გეგმას და ინფორმაციას დაფინანსების წყაროების შესახებ.⁶⁹ მაუწყებელს არა მხოლოდ ლიცენზირების გაცემისას აქვს აღნიშნული ვალდებულება, არამედ მაუწყებელი ვალდებულია ოფიციალურ ვებგვერდზე გამოაქვეყნოს გასული წლის ანგარიში, ინფორმაცია ავტორიზაციის/სალიცენზიო პირობებისა და ქვევის კოდექსის მოთხოვნათა შესრულებისა და დაფინანსების წყაროების შესახებ. აგრეთვე, მაუწყებელმა ანგარიშს უნდა დაურთოს აუდიტის დასკვნა.⁷⁰

⁶³ უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ კანონის მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

⁶⁴ „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის 1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁶⁵ „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის 36-ე მუხლი.

⁶⁶ „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის 36¹-ე მუხლი.

⁶⁷ „მაუწყებელთა ფინანსური გამჭვირვალობის“ შესახებ რეესტრი, ხელმისაწვდომია: <https://comcom.ge/ge/regulation/mediamomsaxureba/broadcasting/shesabamisobis-deklaracia-da-finansuri-gamchvirvaloba/broadcasters-financial-transparency>

⁶⁸ „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის 41-ე მუხლი.

⁶⁹ „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის 41-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი.

⁷⁰ „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის 70-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

კანონი აკონკრეტებს, რომ მაუწყებლობის სფეროში ლიცენზიის მფლობელი ან/და უფლებამოსილი პირი არ შეიძლება იყოს ოფშორულ ზონაში რეგისტრირებული იურიდიული პირი; იურიდიული პირი, რომლის წილს ან აქციებს პირდაპირ ან ირიბად ფლობს ოფშორულ ზონაში რეგისტრირებული პირი; პირი, რომლის ბენეფიციარი მესაკუთრე არის სხვა სახელმწიფოს პოლიტიკური პარტია, პოლიტიკური პარტიის თანამდებობის პირი.⁷¹

აგრეთვე, კანონი აწესებს „შესაბამისობის დეკლარაციის“ წარდგენას ლიცენზიის მამიებელი/ავტორიზაციის მსურველი პირისათვის,⁷² რომელშიც მითითებული უნდა იყოს მსურველი პირის საიდენტიფიკაციო მონაცემები; მონაცემები ხელმძღვანელი თანამდებობის პირებისა და ორგანოების შესახებ; ინფორმაცია ლიცენზიის მამიებლის/ავტორიზაციის მსურველი პირის ბენეფიციარი მესაკუთრეების საიდენტიფიკაციო მონაცემებისა და მათ საკუთრებაში არსებული წილების თაობაზე.

- **მედია საშუალებების რეგულაციები**

როგორც აღინიშნა, „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონი ვრცელდება მედია სერვისებისა და ვიდეოგაზიარების პლატფორმებზე, სერვისების სფეროში, მაგრამ კანონი არ ვრცელდება ბეჭდურ და ონლაინ მედიაზე. ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელებითა და მასთან დაკავშირებული საშუალებებით განხორციელებული საქმიანობა რეგულირდება „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონით.

აღნიშნული კანონის მიხედვით, ავტორიზებულ პირს წარმოადგენს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ რეგისტრირებული ნებისმიერი სამეწარმეო პირი, აგრეთვე ნებისმიერი არასამეწარმეო იურიდიული პირი, რომელიც ახორციელებს ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელებით უზრუნველყოფას.⁷³ შესაბამისად, რეგულირდება მედია საშუალებები, რომლებიც უზრუნველყოფენ, როგორც სამეწარმეო ისე არასამეწარმეო ბუნების, ფასიან მომსახურებას საჯარო ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელების მეშვეობით.

კანონით განსაზღვრულია ერთიანი ავტორიზაციის წესი, რომლის მიხედვითაც, კომუნიკაციების ეროვნული კომისია ახორციელებს ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელებითა და საშუალებებით უზრუნველყოფის ან/და ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელებითა და საშუალებებით მომსახურების მიწოდების ავტორიზაციას ავტორიზებულ პირთა უწყებრივ რეესტრში რეგისტრაციით.⁷⁴ აგრეთვე, ავტორიზებული სუბიექტები ვალდებული არიან კომისიას მიაწოდონ ფინანსურ-ეკონომიკური დოკუმენტაცია, მისი კონფიდენციალურობის მიუხედავად.⁷⁵ აღსანიშნავია, რომ კომისიამ უნდა დაიცვას კონფიდენციალურობა მიწოდებული ინფორმაციისა, რომელიც ითვლება კომერციულ

⁷¹ „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის 37-ე მუხლი.

⁷² „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის 37¹-ე მუხლი.

⁷³ „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ კანონის მე-2 მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტი.

⁷⁴ „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ კანონის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁷⁵ „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ კანონის მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტი.

საიდუმლოებად ან პერსონალურ მონაცემებად საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსისა და „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად.⁷⁶

ზემოთ აღნიშნული საკანონმდებლო რეგულაციები, როგორც მაუწყებლობის ისე ბეჭდური თუ ონლაინ მედიის შესახებ ცხადყოფს, რომ **არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო ითვალისწინებს ფინანსური ინფორმაციის კონტროლისა და საჯაროობის უზრუნველყოფას.** შესაბამისად, მედიის რეგულირების შემთხვევაში დამატებითი საკანონმდებლო შეზღუდვებისა თუ რეგულაციების დაწესება აზიანებს მედიის პლურალიზმსა და ზღუდავს საქართველოს კონსტიტუციით გამტკიცებულ გამოხატვის თავისუფლებას.

ვენეციის კომისიის შეფასებით, კონვენციის მე-10 მუხლი, რომელიც განამტკიცებს გამოხატვის თავისუფლებას, წარმოადგენს დემოკრატიული საზოგადოების ფუნდამენტს და ერთ-ერთ საბაზისო პირობებს ქმნის პროგრესისათვის. ეს უფლება არის „აუცილებელი პირობა გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპების რეალიზაციისთვის, რომლებიც, თავის მხრივ, აუცილებელია ადამიანის უფლებების ხელშეწყობისა და დაცვისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ ეს პრინციპები თანაბრად ვრცელდება ყველა პიროვნების უფლებების დასაცავად, იქნება ეს ინდივიდები თუ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებში, ის განსაკუთრებით აქტუალური და სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია მედიის სფეროში, იქნება ეს **მაუწყებლობა, ბეჭდური თუ ონლაინ მედია, თუ სხვა ფორმა.**“⁷⁷

როგორც უკვე აღინიშნა, ასოციაციებმა და მედია პროვაიდერებმა შესაძლებელია, რომ თავიანთი საქმიანობისთვის მიიღონ დაფინანსება საჯარო ან კერძო წყაროებიდან, მათ შორის უცხოური და საერთაშორისო დაფინანსებები. „**ასოციაციების უფლება, თავისუფლად ჰქონდეთ წვდომა - ადამიანურ, მატერიალურ და ფინანსურ რესურსებზე - შიდა, უცხოური და საერთაშორისო წყაროებიდან - მომდინარეობს გაერთიანების თავისუფლების კონვენციური უფლებიდან და არსებითია ამ უფლების რეალიზებისა და ასოციაციების ეფექტური საქმიანობისათვის.**“⁷⁸

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ხაზი გაუსვა მედიის, როგორც საზოგადოებრივი ვოქლოვის მნიშვნელობას დემოკრატიულ საზოგადოებაში.⁷⁹ გარდა ამისა, სასამართლოს განცხადებით, ხელისუფლება განსაკუთრებით შებოჭილია, როდესაც საქმე მედიის თავისუფლებასა და მათ უფლებების შეზღუდვას ეხება. სასამართლომ არაერთხელ გაუსვა ხაზი, მედია პლურალიზმის მნიშვნელობას, რომლის გარანტი სახელმწიფო უნდა იყოს.⁸⁰

მინისტრთა კომიტეტის Rec(2018)1[1] რეკომენდაციაში აღნიშნულია, რომ მედია პლურალიზმთან დაკავშირებით ნებისმიერი შეზღუდვა, მათ შორის, მედიის უცხოური

⁷⁶ იქვე.

⁷⁷ Venice Commission, Strasbourg, 21 May 2024, CDL-PI(2024)013 urgent opinion, para 29.

⁷⁸ Venice Commission, Strasbourg, 21 May 2024, CDL-PI(2024)013 urgent opinion, para 35.

⁷⁹ „public watchdog”. ECtHR, OOO Informatsionnoye Agentstvo Tambov-Inform v Russia, no. 43351/12, § 84, 18 May 2021.

⁸⁰ ECtHR, Stoll v. Switzerland [GC], no. 69698/01, §105, 10 December 2007.

დაფინანსების საკითხებთან დაკავშირებით, უნდა განხორციელდეს არათვითნებურად და სრულად იქნეს გათვალისწინებული სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულებები და საერთაშორისო სამართლის გარანტიები.⁸¹

ზემოთ აღნიშნული სტანდარტების გათვალისწინებით, ახალი საკანონმდებლო რეგულაციები, რომელიც მედიის მიმართ წესდება არ უნდა იყოს თვითნებური და მათი მიღება უნდა წარმოადგენდეს აუცილებლობას დემოკრატიულ საზოგადოებაში.

- **სფეროები, რომელთა რეგულირებაც დასაშვებია**

აღსანიშნავია, რომ არსებობს კონკრეტული სფეროები, როდესაც „საჯაროობის“ ვალდებულებისა და ფინანსური ინფორმაციის გასაჯაროების ვალდებულების დაწესება საკანონმდებლო დონეზე გამართლებულია, მათ შორის, საერთაშორისო სტანდარტების გათვალისწინებით.

ვენეციის კომისია განსაზღვრავს, რომ „ფინანსური გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მოთხოვნა, იმისათვის, რათა უცხოური პოლიტიკური ზეგავლენის პრევენცია მოხდეს, წარმოადგენს ერთ-ერთ იმ შეზღუდვას, რომლის დაწესებაც გახშირდა სახელმწიფოებისგან.⁸² მიუხედავად იმისა, რომ უცხოური პოლიტიკური გავლენის თავიდან აცილების მცდელობა შეიძლება დაექვემდებაროს ეროვნული უსაფრთხოების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინტერესების დაცვის ლეგიტიმურ მიზნებს, ავტომატური ვარაუდი იმისა, რომ ნებისმიერი უცხოური დაფინანსება, რაც არ უნდა შეზღუდული და გაფანტული იყოს, უდრის უცხოურ გავლენას, გაუმართლებელია და არასაკმარისი საფუძველია არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ონლაინ თუ სამაუწყებლო მედია ორგანიზაციებისათვის შეზღუდვების დასაწესებლად.⁸³

ზოგადად, აღნიშნული საკანონმდებლო ინიციატივების შემოღების დასაბუთების რაციონალურობას რაც შეეხება, როგორც წესი ისინი არ მიუთითებენ **რეალურ, მიმდინარე ან გარდაუვალ, საკმარისად სერიოზულ საფრთხეზე** ეროვნული ინტერესებისთვის თუ დემოკრატიისთვის. ძირითადად, ასეთი ინიციატივები დასაბუთებული უნდა იყოს სამოქალაქო საზოგადოების რისკვაქტორების შეფასების გათვალისწინებით და შეფასება უნდა ადასტურებდეს სამოქალაქო საზოგადოების სპეციფიკურ ჩართულობას არასამთავრობო სექტორის ისეთი დანაშაულების ჩადენაში, როგორცაა **კორუფცია, ტერორიზმის დაფინანსება, ფულის გათეთრება ან დაკავშირებული დანაშაულები.**⁸⁴

⁸¹ Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2018)1[1] of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and transparency of media ownership, item 3.7 of the Annex, available at: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13.

⁸² Venice Commission, Strasbourg, 21 May 2024, CDL-PI(2024)013 urgent opinion, para 63. Available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2024\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2024)013-e)

⁸³ Venice Commission, Strasbourg, 21 May 2024, CDL-PI (2024)013 urgent opinion, para 63.

⁸⁴ OSCE ODIHR, 25 July 2023, Opinion-Nr.: NGO-GEO/465/2023, paras. 30; 35-36, 52; 56. Available at: https://legislationline.org/sites/default/files/2023-08/2023-07-25%20FINAL%20Note%20on%20foreign%20agents%20legislation_Georgia_ENGLISH%20%281%29.pdf

ვენეციის კომისიამ ხაზი გაუსვა, რომ დაფინანსების მიღება, მოძიება და მიზნის მიხედვით გამოყენება, მათ შორის, უცხოური და საერთაშორისო წყაროებიდან, მიეკუთვნება გაერთიანების თავისუფლების 11 სახელმძღვანელო პრინციპს შორის ერთ-ერთს.⁸⁵ კომისიის შეფასებით, „ასეთი მკვეთრი ზომა, როგორც **„საჯარო გამჟღავნების ვალდებულება“** (ანუ დაფინანსების წყაროს და დონორთა ვინაობის საჯაროდ გაცნობა) შეიძლება გამართლებული იყოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, **როდესაც პოლიტიკური პარტიები და სუბიექტები ფორმალურად ეწევიან ანაზღაურებად ლობირებას.**⁸⁶

აგრეთვე, ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის Rec(2007)14 რეკომენდაციაში აღნიშნულია ევროპაში მოქმედი არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივ სტატუსზე, რომლის მიხედვითაც, არასამთავრობო ორგანიზაციებს უნდა შეეძლოთ მოითხოვონ და მიიღონ დაფინანსება [...] არა მხოლოდ საკუთარი სახელმწიფოს საჯარო ორგანოებისგან, არამედ ინსტიტუციური ან ინდივიდუალური დონორებისგან, იქნება ეს სხვა სახელმწიფოებიდან მიღებული დაფინანსება თუ სხვა უწყებებიდან. **მხოლოდ ის კანონები, რომლებიც ზოგადად გამოიყენება საბაჟოზე, სავალუტო და ფულის გათეთრებაზე, არჩევნებისა და პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებაზე, ისინი უნდა იყოს შეზღუდული და დაექვემდებაროს შემოწმებას.**⁸⁷

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განმარტებით, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა ნამდვილად შესაძლოა გახდეს საფუძველი იმისა, რომ საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დაფინანსების გამჭვირვალობა გაიზარდოს, მაგრამ სასამართლომ კონკრეტულად მიუთითა „სოლიდური უცხოური დაფინანსების“ არსებობასა და უცხოეთის ჩართულობით გამოვლენილ რისკებთან დაკავშირებით ისეთ „**სენსიტიურ სფეროებში - როგორცაა არჩევნები ან პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება**“, ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების პრევენციის მიზანი.⁸⁸

აგრეთვე, ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა ხაზგასმით აღნიშნა, რომ მიზეზები, რომელთა საფუძველზეც ხელისუფლებამ შეიძლება შეზღუდოს უცხოური დაფინანსება, **უნდა იყოს კონკრეტული შემთხვევებისთვის და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული.**⁸⁹

ზემოთ აღნიშნულ “სენსიტიურ” სფეროებსა და გამონაკლის შემთხვევებს, რომელთა მიმართაც დასაშვებია ფინანსური გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით კონკრეტული რეგულაციების დაწესება, საქართველოს კანონმდებლობა არეგულირებს. აღნიშნული რეგულაციები ქვემოთ დეტალურად იქნება მიმოხილული.

⁸⁵ Venice Commission, Strasbourg, 21 May 2024, CDL-PI(2024)013 urgent opinion, para 35.

⁸⁶ Venice Commission, Strasbourg, 21 May 2024, CDL-PI(2024)013 urgent opinion, para 31.

⁸⁷ Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organizations in Europe, paras 68-71, available at <https://rm.coe.int/recommendation-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-1/1680a1f502>.

⁸⁸ ECHR, *Ecodefence and Others v. Russia*, no. 9988/13, 14 June 2022, para. 122.

⁸⁹ UN Human Rights Committee, *Mikhailovskaya and Volchek v. Belarus*, July 2014, para. 7.3; Available at: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g14/147/74/pdf/g1414774.pdf>

• *პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება*

„მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს პოლიტიკური პარტიის რეგულირების სფეროსა და პარტიის ფინანსური საქმიანობის კანონიერებასა და გამჭვირვალობასთან დაკავშირებულ საკითხებს.⁹⁰

აღსანიშნავია, რომ პარტიის ქონებას წარმოადგენს საწევრო შენატანები; შემოწირულობები; კანონით დადგენილ შემთხვევებში სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი თანხა;⁹¹ კანონი პირდაპირ კრძალავს და დაუშვებლად აცხადებს ისეთი შემოწირულობის მიღებას, რომელიც განხორციელებულია: საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე ფიზიკური პირისგან; საქართველოში ან საქართველოს ფარგლების გარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირისგან ან/და პირთა სხვა სახის გაერთიანებისგან, გარდა ლექციის, სემინარის ან სხვა, მსგავსი საჯარო ღონისძიების უსასყიდლოდ მოწყობისა; საჯარო დაწესებულებისგან; სხვა სახელმწიფოს ხელისუფლების სისტემის შემადგენელი სუბიექტისგან; ანონიმურად.⁹²

პარტიის შემოწირულობების შესახებ ინფორმაცია საჯაროა. აღნიშნული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას უზრუნველყოფს ანტიკორუფციული ბიურო და ყოველთვიურად უნდა განაახლოს ინფორმაცია და მასზე ხელმისაწვდომობა.⁹³

პოლიტიკური პარტიების მიერ დეკლარაციების წარდგენა სავალდებულოა. პარტია ყოველი წლის 1 თებერვლამდე ანტიკორუფციულ ბიუროს უგზავნის გასული წლის საფინანსო დეკლარაციას აუდიტორის დასკვნასთან ერთად.⁹⁴ დეკლარაციაში აისახება პარტიის წლიური შემოსავალი⁹⁵ და გასავალი,⁹⁶ აგრეთვე ქონებრივი მდგომარეობის ანგარიში.⁹⁷ წარდგენილი დეკლარაციები საჯაროა და ხელმისაწვდომია ნებისმიერი დაინტერესებული პირისათვის.⁹⁸

კანონი გაწერს, რომ იმ შემთხვევაში თუ პარტია საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – ანტიკორუფციულ ბიუროს საფინანსო დეკლარაციას ზედიზედ 2 კალენდარული წლის განმავლობაში არ წარუდგენს, საჯარო რეესტრი ბიუროს უფროსის მიმართვის საფუძველზე

⁹⁰ „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ კანონის 1-ლი მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁹¹ „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ კანონის 25-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁹² „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ კანონის 26-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁹³ „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ კანონის 26-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.

⁹⁴ „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ კანონის 32-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁹⁵ საწევრო შენატანების ოდენობა, შემოწირულობების ოდენობა, საწევრო შენატანების განმახორციელებელ პირთა ვინაობა, მონაცემები შემოწირულობების განმახორციელებელი სუბიექტების თაობაზე, სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი თანხები.

⁹⁶ არჩევნებზე, სხვადასხვა ღონისძიების დაფინანსებაზე, შრომის ანაზღაურებასა და მივლინებაზე გაწეული და სხვა ხარჯები.

⁹⁷ კუთვნილი შენობა-ნაგებობებისა და ავტოსატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა და სახეობები, მათი საერთო ღირებულება, საბანკო დაწესებულებებში რიცხული ფულადი თანხების ოდენობა.

⁹⁸ ანტიკორუფციული ბიურო, დეკლარაციები, ხელმისაწვდომია: <https://declaration.acb.gov.ge/>

აუქმებს აღნიშნული პარტიის რეგისტრაციას. მისი რეგისტრაციის გაუქმების შემდეგ ამ პარტიის დარჩენილი ქონება გადაეცემა სახელმწიფო ხაზინას.⁹⁹

როგორც აღინიშნა, სახელმწიფოს მხრიდან გამართლებულია მაქსიმალური გამჭვირვალობა მოითხოვოს უცხოურ დაფინანსებასთან დაკავშირებით, მეტიც, პოლიტიკური პარტიების შემთხვევაში აკრძალვაც კი დაწესდეს.¹⁰⁰

ზოგადად, ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის Rec(2007)14 რეკომენდაციაში აღნიშნულია, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაძლიერება არის კარგი საჯარო მმართველობის არსებითი კომპონენტი, რომელიც გამოიყენება საჯარო სექტორში, მაგრამ არა კერძო ასოციაციებისთვის, თუ ისინი არ ფინანსდებიან საჯარო წყაროებიდან ან ასრულებენ არსებით დემოკრატიულ ფუნქციებს, როგორც ეს ხდება **პოლიტიკურ პარტიების შემთხვევაში**, რამაც შეიძლება გაამართლოს ანგარიშგებისა და ინფორმაციის გამჟღავნების ვალდებულების დაწესება. **ნებისმიერ შემთხვევაში, ანგარიშგებისა და გამჭვირვალობის ვალდებულების მოთხოვნა პოლიტიკური პარტიებისათვის გამომდინარეობს მათი განსაკუთრებული როლიდან და სტატუსიდან, რაც არ უნდა იქნას გავრცელებული ყველა ასოციაციაზე.**

ზემოთ აღნიშნული საერთაშორისო სტანდარტების გათვალისწინებით, პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების საკითხი მკაცრად რეგულირებული უნდა იყოს, რაც მათი განსაკუთრებული სტატუსიდან გამომდინარეობს. „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ კანონი უზრუნველყოფს სტანდარტებთან შესაბამის რეგულაციებს, როგორც დაფინანსების წყაროებთან დაკავშირებით, ისე ყოველწლიური ფინანსური დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულებას. მაგრამ ხაზგასმით, უნდა აღინიშნოს, რომ პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების საკითხი წარმოადგენს გამონაკლისს სფეროს საერთაშორისო სტანდარტების გათვალისწინებით და მისი მსგავსი რეგულაციები არ უნდა გავრცელდეს ზემოთ აღნიშნული ტიპის ორგანიზაციებზე.

- *ფულის გათეთრება და ტერორიზმის აღკვეთა*

საქართველოში არსებობს რამდენიმე კანონი, რომელიც დაკავშირებულია სამეწარმეო და არასამეწარმეო ორგანიზაციების გამჭვირვალობასთან.¹⁰¹

„ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიზანია საქართველოში ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების, აგრეთვე მასობრივი განადგურების იარაღის გავრცელების დაფინანსების პრევენციის, გამოვლენისა და აღკვეთის ხელშეწყობის მიზნით ეფექტიანი სამართლებრივი მექანიზმის შექმნა.¹⁰²

⁹⁹ „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ კანონის 24¹-ე მუხლი.

¹⁰⁰ Venice Commission, Strasbourg, 21 May 2024, CDL-PI(2024)013 urgent opinion, para 35.

¹⁰¹ Venice Commission, Strasbourg, 21 May 2024, CDL-PI(2024)013 urgent opinion, para, 25.

¹⁰² „ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“ კანონის 1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტი.

კანონის მიხედვით, საქართველოს მთავრობა ამტკიცებს ეროვნულ ანგარიშსა და სამოქმედო გეგმას, რომლის მიზნებია ეროვნულ დონეზე და ეკონომიკის შესაბამისი სექტორების მიხედვით ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების რისკების გამოვლენა, ანალიზი და შეფასება; რისკების მართვის უზრუნველსაყოფად აუცილებელი საკანონმდებლო, ინსტიტუციური და სხვა ღონისძიებების განხორციელება;¹⁰³

კანონის მე-3 მუხლი გაწერს ანგარიშვალდებულ პირებს, როგორებიცაა ფინანსური ინსტიტუციები, საინვესტიციო კომპანიები, აუდიტის ფირმები, იურისტები, ნოტარიუსები და საჯარო ინსტიტუციები. აღნიშნული პირები ვალდებულნი არიან განახორციელონ კლიენტების შემოწმება, განსაზღვრონ შესაბამისი ოპერაციების საფუძველი, მიზნები და განახორციელოს სხვა პრევენციული ღონისძიებები.¹⁰⁴ აგრეთვე, კანონი განსაზღვრავს ინფორმაციის აღრიცხვისა და წარდგენის ვალდებულებას.¹⁰⁵

პრევენციული ღონისძიებების გატარების მიზნით, კანონი ითვალისწინებს, კლიენტის იდენტიფიკაციის და ვერიფიკაციის ღონისძიებებს,¹⁰⁶ აგრეთვე, კონკრეტული ურთიერთობის მონიტორინგსაც.¹⁰⁷

კანონი ითვალისწინებს ინფორმაციის წარდგენის ვალდებულებას. 25-ე მუხლის მიხედვით, ანგარიშვალდებულ პირებს, ასევე მოეთხოვებათ საექვო ტრანზაქციების შესახებ ანგარიშები წარუდგინონ შესაბამის სახელმწიფო ინსტიტუტებს, როგორიცაა ფინანსური მონიტორინგის სამსახური.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მთავრობის მიერ 2023 წლის 3 ოქტომბრის №1757 განკარგულებით დამტკიცებულია „საქართველოში ფულის გათეთრების და ტერორიზმის დაფინანსების რისკების შეფასების ანგარიშის დამტკიცების თაობაზე“.¹⁰⁸ განკარგულების დანართი დეტალურად გაწერს რისკშეფასების ფაქტორებსა და დაზღვევის მექანიზმებს. აღნიშნულ ღონისძიებებს ახორციელებს სსიპ საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახური,¹⁰⁹ რომელსაც წარედგინება ანგარიშები საექვო გარიგებების ან/და გარკვეული ოდენობის თანხის ზემოთ განხორციელებული ოპერაციების შესახებ. პრევენციული ღონისძიებების განხორციელება და ანგარიშგების წარდგენა, მათ შორის, ხდება არასამეწარმეო

¹⁰³ „ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“ კანონის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁰⁴ „ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“ კანონის მე-10 მუხლი.

¹⁰⁵ „ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“ კანონის მე-7 მუხლი.

¹⁰⁶ „ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“ კანონის მე-10 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი.

¹⁰⁷ „ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“ კანონის მე-10 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტი.

¹⁰⁸ საქართველოს მთავრობის 2023 წლის 3 ოქტომბრის №1757 განკარგულება, ხელმისაწვდომია:

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5948669?publication=1>

¹⁰⁹ სსიპ საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახური, ხელმისაწვდომია: <https://www.fms.gov.ge/ka>

(იურიდიული) პირების და საქველმოქმედო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული ოპერაციების შესახებ.

შესაბამისად, აღნიშნული კანონი ადგენს ღირებული ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის - ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის მექანიზმებს, მოიცავს ინსტიტუტებისა და ორგანიზაციების ანგარიშგებასა და სხვადასხვაგვარი პრევენციული ღონისძიებების განხორციელებას.

ეთო/ოდირის დასკვნაში, აღნიშნულია, რომ შეიძლება არსებობდეს გარემოებები, რომლის მიხედვითაც, აღიარებულია აღნიშნული უფლების შეზღუდვის დაშვება, როგორცაა საზოგადოებრივი წესრიგი ან ისეთი დანაშაულების პრევენცია, როგორცაა კორუფცია, მითვისება, **ფულის გათეთრება ან ტერორიზმის დაფინანსება**.¹¹⁰ მაგრამ ასევე დაკონკრეტებულია, რომ ისეთი საკითხები, როგორცაა ფულის გათეთრების პრევენცია ან ტერორიზმის დაფინანსებასთან ბრძოლა, **თავისთავად არ ამართლებს ყველა ასოციაციისთვის ახალი ანგარიშების ვალდებულების დაწესებას კონკრეტული საფრთხის ან ინდივიდუალური უკანონო საქმიანობის რაიმე კონკრეტული მითითების გარეშე**.¹¹¹

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, ფულის გათეთრების ან ტერორიზმის დაფინანსების კონტროლი წარმოადგენს მნიშვნელოვან ღონისძიებას უსაფრთხოების ლეგიტიმურ მიზნის მისაღწევად. „ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“ კანონი მკაფიოდ გაწერს ფინანსური რეგულაციების კონტროლის მექანიზმს. მაგრამ პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მსგავსად, ასეთი ავტომატური რეგლამენტაციები და მკაცრი მოთხოვნები არ უნდა გავრცელდეს ყველა ტიპის ორგანიზაციაზე.

- **ლობისტური საქმიანობა**

„ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს ლობისტად რეგისტრაციის წესს და აწესრიგებს ლობისტური საქმიანობის განხორციელების პროცესში წარმომობილ ურთიერთობებს.¹¹²

კანონის მიხედვით, „ლობისტური საქმიანობა“ განიმარტება, როგორც საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელების მიზნით წარმომადგენლობით¹¹³ ან აღმასრულებელ ორგანოზე¹¹⁴ ლობისტად რეგისტრირებული პირის (შემდგომში – „ლობისტი“) ისეთი ზემოქმედება, რომელიც არ არის აკრძალული საქართველოს კანონმდებლობით;¹¹⁵ შესაბამისად, ლობისტური საქმიანობის მთავარი მიზანია საკანონმდებლო ცვლილების

¹¹⁰ OSCE ODIHR, 25 July 2023, Opinion-Nr.: NGO-GEO/465/2023, para, 52.

¹¹¹ OSCE ODIHR, 25 July 2023, Opinion-Nr.: NGO-GEO/465/2023, para, 56.

¹¹² ლობისტური საქმიანობის შესახებ კანონის 1-ლი მუხლი 1-ლი პუნქტი.

¹¹³ საქართველოს პარლამენტი, ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო;

¹¹⁴ საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს მთავრობა, აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულება, მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო;

¹¹⁵ ლობისტური საქმიანობის შესახებ კანონის მე-2 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი.

განხორციელება ნორმატიული აქტის მიღება ან ნორმატიული აქტის პროექტის შეცვლა ან უარყოფა.

აღსანიშნავია, რომ კანონი ითვალისწინებს ლობისტის ანგარიშგებას, ლობისტები ვალდებული არიან ყოველთვის წარადგინონ ანგარიში თავიანთი საქმიანობის შესახებ, მათ შორის, კონკრეტულ ლობირებასთან დაკავშირებული ფულადი და აქტივების გადარიცხვების იდენტიფიკაცია და დეტალები.¹¹⁶ აგრეთვე, დაკონკრეტებულია, რომ ლობისტური საქმიანობა **საჯაროა**. საქართველოს ნებისმიერ მოქალაქეს უფლება აქვს, გაეცნოს წარმომადგენლობით ორგანოში, აღმასრულებელ ორგანოში ან საქართველოს პრეზიდენტთან ლობისტის მიერ წარდგენილ საბუთებსა და ანგარიშებს, გადაიღოს მათი ასლები.¹¹⁷

საქართველოს პარლამენტის აპარატი, ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს აპარატი, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატი, საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია აწარმოებს ლობისტთა რეესტრს, რომელშიც აისახება კანონით გათვალისწინებული მონაცემები, როგორცაა, განცხადება ლობისტად რეესტრაციის შესახებ, რომელშიც მითითებული უნდა იყოს მისი სახელი და გვარი, საცხოვრებელი ადგილი, სამუშაო ადგილი და თანამდებობა, ნორმატიული აქტი (მისგან გამომდინარე ნორმატიული აქტები), ნორმატიული აქტის პროექტი (მისგან გამომდინარე ნორმატიული აქტების პროექტები), რომლის მიღებით ან, შესაბამისად, შეცვლით ან უარყოფით დაინტერესებულია განმცხადებელი, აგრეთვე მისი საკონტაქტო მისამართი და ტელეფონის ნომრები; აგრეთვე, რეესტრი მოიცავს, ცნობას ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის შეწყვეტის შესახებ, მისი შეწყვეტის ფორმისა და საფუძვლის მითითებით.¹¹⁸

ვენეციის კომისია, აღნიშნავს, რომ ორგანიზაციებს არ უნდა დაეკისროთ ვალდებულება, რომ მათ წარმოადგინონ მათი წევრების/დასაქმებულების სახელები თუ მისამართები. აღნიშნული შეუთავსებელია, როგორც გაერთიანების თავისუფლებასთან, ისე პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობასთან. კომისია ასევე აღნიშნავს, რომ „**ასეთი მკვეთრი ღონისძიება, როგორცაა „საჯარო გამჟღავნების ვალდებულება“** (ანუ დაფინანსების წყაროს და დონორთა ვინაობის გასაჯაროება) შეიძლება გამართლებული იყოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც პოლიტიკური პარტიები და სუბიექტები ფორმალურად ეწევიან ანაზღაურებად ლობირებას“.¹¹⁹

შეჯამების სახით, უნდა აღინიშნოს, რომ ზემოთ განხილული სამივე კანონმდებლობა, წარმოადგენს საერთაშორისო სტანდარტებით დადგენილ განსაკუთრებულ სფეროებს, რომელთა ფინანსური გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა, უსაფრთხოების თუ სხვა ღირებული ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად აუცილებელია, მაგრამ როგორც მიმოხილული

¹¹⁶ ლობისტური საქმიანობის შესახებ კანონის მე-13 მუხლი.

¹¹⁷ ლობისტური საქმიანობის შესახებ კანონის მე-14 მუხლი.

¹¹⁸ ლობისტური საქმიანობის შესახებ კანონის მე-5 მუხლის მე-6 პუნქტი.

¹¹⁹ Venice Commission, Strasbourg, 21 May 2024, CDL-PI (2024)013 urgent opinion, para 79.

საერთაშორისო სტანდარტებიდან გამომჩნდა, მსგავსი რეგულაციები არ უნდა გავრცელდეს სხვა ტიპის ასოციაციებზე.

- **რამდენად არსებობდა ახალი კანონმდებლობის მიღების საჭიროება**

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ მიერ Ecodefence-ის საქმეში განსაზღვრული სტანდარტის მიხედვით, როდესაც საკანონმდებლო ცვლილებები უკვე არსებული ორგანიზაციებისთვის აწესებს განახლებულ მოთხოვნებს, ისინი უნდა იყოს „**აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში.**“

სტანდარტის განსაზღვრისას, სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა იმაზე თუ უკვე არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოს გათვალისწინებით რამდენად იყო ახალი კანონმდებლობის მიღების საჭიროება დასაბუთებული ეროვნულ დონეზე და რამდენად იყო ახალი კანონმდებლობის მიღების საჭიროება დასაბუთებული სახელმწიფოს მხრიდან. დასაბუთების ვალდებულება განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს იმ შემთხვევაში, როდესაც ახალი კანონმდებლობის მიღებამ გადაჭარბებული ფინანსური და ორგანიზაციული ტვირთი დააკისრა ორგანიზაციებს.¹²⁰

საქართველოს საკანონმდებლო ჩარჩოს მიმოხილვის საფუძველზე გამოჩნდა, რომ სახელმწიფოს ორგანიზაციულ დონეზე, მათ ფინანსურ ინფორმაციაზე წვდომა აქვს, ხოლო რაც შეეხება ინფორმაციის საჯაროობის ნაწილს, ამ მხრივ, მარტივი მოდიფიცირებით შესაძლებელი იყო სახელმწიფოს მიერ გაცხადებული დეკლარირებული მიზნის მიღწევა. აღსანიშნავია, რომ უკვე არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოს არაეფექტურობისა და ახალი კანონმდებლობის მიღების საჭიროების აუცილებლობა დასაბუთებული არ ყოფილა სახელმწიფოს მხრიდან.

აღსანიშნავია, რომ ეუთო/ოდირის დასკვნაში, რომელიც უშუალოდ საქართველოს კანონმდებლობის შეფასებას ეხება, გაანალიზებულია, ორი მნიშვნელოვანი საკითხი. პირველი, რამდენად არსებობდა ნამდვილი, რეალური, მიმდინარე და საკმარისად სერიოზული რისკის დემონსტრირება საკანონმდებლო ინიციატივის წარმოდგენისას და შეძლო თუ არა სახელმწიფომ არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოს არაეფექტურობის დასაბუთება.

პირველთან დაკავშირებით, დასკვნაში აღნიშნულია, რომ ეროვნულმა ხელისუფლებამ უნდა მოიყვანოს შესაბამისი და საკმარისი მიზეზები დემოკრატიისთვის გარდაუვალი რისკის კონკრეტული მტკიცებულებებით, როგორც ამას მოითხოვს, მაგალითად, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო.¹²¹ აგრეთვე, მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ ხაზი გაუსვა აუცილებლობას ჩამოყალიბდეს „ნამდვილი, არსებული და საკმარისად სერიოზული საფრთხე საზოგადოების ფუნდამენტური ინტერესებისთვის.“¹²²

¹²⁰ Ecodefence and others v. Russia, no. 9988/13, § 140, 153, 159, ECHR 14 June 2022;

¹²¹ ODIHR and Venice Commission, Joint Opinion on the Draft Law of Republika Srpska on the Special Registry and Publicity of the Work of Non-Profit Organisations, 12 June 2023, para. 28.

¹²² CJEU, Commission v. Hungary Case C-78/18, 18 June 2020, para. 91

აღნიშნული მოთხოვნების გათვალისწინებით, ეუთო/ოდირის შეფასებით, საკანონმდებლო ინიციატივების პროექტების ახსნა-განმარტებები ვერ ასახავს ასეთი არსებული ან გარდაუვალი სერიოზული საფრთხეების არსებობა და არ ეფუძნება კონკრეტულ მტკიცებულებებს ან რისკის შეფასებას.¹²³ შესაბამისად, კანონმდებლობის მიღების დასაბუთებასთან დაკავშირებით, ნამდვილი, რეალური, მიმდინარე და საკმარისად სერიოზული რისკის დემონსტრირება არ მომხდარა.

ხოლო რაც შეეხება არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოს არაეფექტურობის დასაბუთებას, ეუთო/ოდირის შეფასებით, საკანონმდებლო ინიციატივებს თანდართული ახსნა-განმარტებები ვერ ასაბუთებს ან ასახავს არსებული საკანონმდებლო ბაზის ნაკლოვანებას, არაეფექტურობას ან ხარვეზებს, რაც შემდგომში გაამართლებდა ახალი კანონმდებლობის მიღებას.¹²⁴ აღსანიშნავია, რომ ოდირისა და ვენეციის კომისიის ერთობლივ დასკვნაში სერბეთის რესპუბლიკის საკანონმდებლო ინიციატივის შესახებ, საჯარო ხელისუფლებამ გაამართლა კანონპროექტის მიღების საჭიროება არსებული ბაზის არაადეკვატურობის გამო.¹²⁵ აღნიშნულ შემთხვევაში კი, განმარტებით ბარათში არ არის არგუმენტირებული, თუ რატომ არის მიჩნეული საკანონმდებლო დონეზე უკვე არსებული ანგარიშების მოთხოვნები არასაკმარისი.

მნიშვნელოვანია, რომ ნებისმიერ ახალ საკანონმდებლო ინიციატივას თან ახლდეს სათანადო ახსნა, თუ რატომ არის არსებული საკანონმდებლო ბაზა არასაკმარისი და/ან არაეფექტური და როგორ გადაჭრის ახალი კანონმდებლობა ამ არაეფექტურობის საკითხს.¹²⁶ შესაბამისად, ეუთო/ოდირის დასკვნაში პირდაპირ არის მითითებული, რომ ხელისუფლების მიერ, საკანონმდებლო ინიციატივის გასამართლებლად მოყვანილი მიზეზები, არ არის „რელევანტური და საკმარისი“, ვერ ამტკიცებს, თუ რატომ არის უკვე არსებული საკანონმდებლო ბაზა არასაკმარისი და/ან არაეფექტური, ასევე ვერ ადასტურებს შემოთავაზებული ზომების ადეკვატურობას დასახული მიზნის მისაღწევად, აბსტრაქტული ვარაუდი, რომ უცხოეთიდან წარმოშობილი ყველა დაფინანსება წარმოადგენს პოტენციურ საფრთხეს ეროვნული ინტერესებისთვის, შეუთავსებელია ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.¹²⁷

2021 წლის დასკვნაში, ვენეციის კომისიამ აღნიშნა, რომ განმარტებით დოკუმენტაციაში ხელისუფლებამ ვერ მიუთითა ეროვნული უსაფრთხოებისთვის რაიმე კონკრეტული საფრთხეზე, რომელიც შესაძლოა წარმოშობილიყო უცხოური არაკომერციული ორგანიზაციების, არარეგისტრირებული საზოგადოებრივი გაერთიანებებისა და ფიზიკური

¹²³ OSCE ODIHR, 25 July 2023, Opinion-Nr.: NGO-GEO/465/2023, para 36.

¹²⁴ OSCE ODIHR, 25 July 2023, Opinion-Nr.: NGO-GEO/465/2023, para 37.

¹²⁵ ODIHR and Venice Commission, Joint Opinion on the Draft Law of Republika Srpska on the Special Registry and Publicity of the Work of Non-Profit Organisations, 12 June 2023, para. 30.

¹²⁶ OSCE ODIHR, 25 July 2023, Opinion-Nr.: NGO-GEO/465/2023, para 39.

¹²⁷ OSCE ODIHR, 25 July 2023, Opinion-Nr.: NGO-GEO/465/2023, paras, 30, 36, 38-40; 59-60.

პირებისგან ფინანსური მხარდაჭერით.¹²⁸ მათ ასევე არ განუმარტეს კომისიას, თუ როგორ უზრუნველყოფდა უცხოურ ფინანსურ მხარდაჭერასთან დაკავშირებით უფრო მეტი გამჭვირვალობა ასეთი საფრთხეების თავიდან აცილებას.¹²⁹ ამ მიზეზით, ვენეციის კომისიამ დაასკვნა, რომ რუსეთის „საგარეო აგენტების შესახებ კანონით“ მიღებული საკანონმდებლო ჩარჩო არ ემსახურებოდა არც ერთ ლეგიტიმურ მიზანს და ვერ ასაბუთებდა ახალი კანონმდებლობის მიღების საჭიროებას.

ზემოთ აღნიშნული მსჯელობის გათვალისწინებით, „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონის მიღებისას არ დასაბუთებულა თუ რამდენად არსებობდა ნამდვილი, რეალური, მიმდინარე და საკმარისად სერიოზული რისკი და სახელმწიფოს მიერ არ დასაბუთებულა არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოს არაეფექტურობა. ზემოთ აღნიშნული მსჯელობის გათვალისწინებით, ახალი საკანონმდებლო რეგლამენტაციის მიღება არ იყო აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში.

IV. საფინანსო დეკლარაციის მოცულობა და მონიტორინგის ფარგლებში მონაცემებზე წვდომა

პრობლემურია საფინანსო დეკლარაციაში მისათითებელი ინფორმაციის, როგორც მოცულობა, ისე შინაარსი და კატეგორია. ასევე, მონიტორინგის ფარგლებში ორგანიზაციებში არსებულ პერსონალურ მონაცემებზე წვდომის ფართო უფლებამოსილება. შესაბამისად შემდგომ ქვეთავებში თითოეულ საკითხს განვიხილავთ ცალ-ცალკე.

1) დეკლარაციაში მისათითებელი ინფორმაციის მოცულობა და პერსონალური მონაცემების გასაჯაროება არის თუ არა აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში

„უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტის და მე-6 მუხლის შესაბამისად, ორგანიზაცია ვალდებულია წარადგინოს ყოველწლიური დეკლარაცია სადაც დეტალურად ასახავს მიღებული და დახარჯული ნებისმიერი ფულადი თანხისა და ქონებრივი ღირებულებების სხვა სახის მატერიალური სიკეთის წყაროს, ოდენობისა და მიზნის შესახებ ინფორმაციას.

თავის მხრივ, საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2024 წლის 1 აგვისტოს №1019 ბრძანებით დამტკიცებულია „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა რეესტრის წარმოების, საფინანსო დეკლარაციის წარდგენისა და მონიტორინგის წესი“, რომელიც ადგენს საფინანსო დეკლარაციის ფორმას (აღნიშნული ბრძანების №1.1–№1.12 დანართები).

¹²⁸ Venice Commission, Russian Federation - Opinion on the Compatibility with international human rights standards of a series of Bills introduced to the Russian State Duma between 10 and 23 November 2020, to amend laws affecting "foreign agents", CDLAD (2021)027, para 43.

¹²⁹ Ibid, para 43

აღნიშნული ფორმით დეკლარაცია რეესტრში რეგისტრირდება და ვებგვერდზე საჯაროდ თავსდება.¹³⁰

დეკლარაციის ფორმა არის ძალიან მოცულობითი და მასში მისათითებელი ინფორმაცია არის დეტალიზებული და მრავალრიცხოვანი. ამასთანავე, ის შეიცავს იმგვარ პერსონალურ მონაცემებს, რომელთა გასაჯაროებაც არ წარმოადგენს ორგანიზაციის ფინანსების გამჭვირვალობის გამოსადეგ საშუალებას.

მიუხედავად, იმისა, რომ დეკლარაციის №1.1 დანართში ორგანიზაცია უთითებს უცხოური დაფინანსების შესახებ დეტალურ ინფორმაციას, №1.2-1.12 დანართებში, მას ასევე მოეთხოვება გაასაჯაროს სხვა სახის ფართო მოცულობის ინფორმაცია, მათ შორის, მასთან სხვადასხვა სამართლებრივ ურთიერთობაში მყოფი ფიზიკური პირების პერსონალური მონაცემები.

თვალსაჩინოებისთვის, ქვემოთ მოცემულია დეკლარაციის №1.1-1.12 დანართებით მოთხოვნილი ინფორმაციის ჩამონათვალი:

- *№1.1 დანართში ორგანიზაციამ უნდა მიუთითოს კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული მთლიანი შემოსავლის რამდენი პროცენტის წყარო არის უცხოური ძალა. შემოსავლის მიღების თარიღი, შემოსავლის სახე, შემოსავლის ტიპი,¹³¹ გარიგების ტიპი,¹³² შემოსავლის მიღების მიზანი, ნაღდი და უნაღდო ფორმით მიღებული თანხა / ნივთის საბაზრო ფასი (ლარებში),¹³³ ფიზიკური პირის სახელი და გვარი / იურიდიული პირის, სახელმწიფო ხელისუფლების სუბიექტის, ორგანიზაციული წარმონაქმნის, პირთა გაერთიანების დასახელება,¹³⁴ შემოსავლის წყაროს პირადი ნომერი ან საიდენტიფიკაციო ნომერი, შემოსავლის წყაროს ქვეყანა, შემოსავლის წყაროს სახე,¹³⁵ შემოსავლის წყაროს საბანკო ანგარიშის ნომერი, შემოსავლის წყაროს საფინანსო ინსტიტუტი, შემოსავლის მიმღების საბანკო ანგარიშის ნომერი, შემოსავლის მიმღების საფინანსო ინსტიტუტი, მოძრავი/უძრავი ნივთის აღწერილობა.¹³⁶*
- *№1.2 დანართში ორგანიზაციამ დეტალურად უნდა აღწეროს წლის განმავლობაში გაწეული ხარჯების შესახებ ინფორმაცია. გააკეთოს ნაღდი და უნაღდო ფორმით გაწეული*

¹³⁰ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2024 წლის 1 აგვისტოს №1019 ბრძანებით დამტკიცებული „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა რეესტრის წარმოების, საფინანსო დეკლარაციის წარდგენისა და მონიტორინგის წესის“ მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი;

¹³¹ მიეთითება შემოსავლის ტიპის (ფულადი თანხა, უძრავი ნივთი, მოძრავი ნივთი) შესახებ, „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის შესაბამისად;

¹³² მიეთითება მონაცემები გარიგების ტიპის შესახებ, რომლითაც განაცხადის ავტორმა შემოსავალი მიიღო (გრანტი, კრედიტი, შემოწირულობა, საწევრო შენატანი, ნასყიდობა, ჩუქება, იჯარა და ა.შ.);

¹³³ უცხოური ვალუტით შემოსავლის მიღების შემთხვევაში მიეთითება თანხა ან საბაზრო ფასი უნდა მიეთითოს შემოსავლის მიღების დღეს არსებული საქართველოს ეროვნული ბანკის ოფიციალური გაცვლითი კურსით;

¹³⁴ მიეთითება მონაცემები შესაბამისი შემოსავლის წყაროს (ფიზიკური პირის, იურიდიული პირის, უცხო სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემის შემადგენელი სუბიექტის ან უცხო სახელმწიფოს სამართლის/საერთაშორისო სამართლის საფუძველზე დაფუძნებული ორგანიზაციული წარმონაქმნის (მათ შორის, ფონდი, ასოციაცია, კორპორაცია, კავშირი, სხვა სახის ორგანიზაცია) ან პირთა სხვა სახის გაერთიანების) სახელისა და გვარის ან დასახელების შესახებ;

¹³⁵ შემოსავლის წყაროს სახე მიეთითება „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის შესაბამისად;

¹³⁶ მიეთითება შემოსავლის სახით მიღებული უძრავი ნივთის შესახებ დეტალური ინფორმაცია (საკადასტრო კოდი, მისამართი, ფართობი, ნივთის ტიპი, მწარმოებელი, სპეციფიკაციები, რაოდენობა და ა.შ.);

ხარჯების დეტალური ჩამონათვალი: შრომის ანაზღაურება (ხელფასები, პრემია/დანამატები/სხვა ანაზღაურებები); საქონელი და მომსახურება (მივლინებები ქვეყნის შიგნით და ქვეყნის გარეთ, (მივლინების შემთხვევაში, ხარჯების გაწევის მიზანში დამატებით მიეთითება მივლინების დანიშნულება, ადგილი, პერიოდი (დღეებში)), ოფისის ხარჯები - საკანცელარიო საქონლის, საოფისე ტექნიკისა და ინვენტარის შეძენის, დამონტაჟების და მოვლა-შენახვის ხარჯები, საოფისე ავეჯი, შენობა-ნაგებობების და მათი მიმდებარე ტერიტორიების მიმდინარე რემონტის ხარჯები, კავშირგაბმულობის ხარჯი, საფოსტო მომსახურების ხარჯი, კომუნალური ხარჯი, ელექტროენერჯის ხარჯი, წყლის ხარჯი, ბუნებრივი და თხევადი აირის ხარჯი, სხვა კომუნალური ხარჯი, ოფისის ხარჯი რომელიც არ არის კლასიფიცირებული, კვების ხარჯები, სამედიცინო ხარჯები, ტრანსპორტისა და ტექნიკის ექსპლუატაციისა და მოვლა-შენახვის ხარჯები, საწვავ-საპოხი მასალების შეძენის ხარჯი, მიმდინარე რემონტის ხარჯი, ბანკის მომსახურების ხარჯი, რეკლამის ხარჯი,¹³⁷ სატელევიზიო რეკლამის ხარჯები, ბეჭდური რეკლამის ხარჯები, ინტერნეტ-რეკლამის ხარჯი, ბრენდირებული აქსესუარებით რეკლამის ხარჯი, გარე რეკლამის ხარჯი,¹³⁸ სხვა სარეკლამო ხარჯები, სესიების, კონფერენციების, ყრილობების, სემინარების და სხვა სამუშაო შეხვედრების მოწყობის ხარჯები, საკონსულტაციო, სანოტარო, თარჯიმნის და თარგმნის მომსახურების ხარჯი, აუდიტორული მომსახურების ხარჯი, შენობა-ნაგებობების დაცვის ხარჯი, იჯარის ხარჯი - უძრავი ქონების/ავტოსატრანსპორტო საშუალების/სხვა მოძრავი ქონების იჯარის ხარჯი. კულტურული, სპორტული, საგანმანათლებლო და საგამოფენო ღონისძიებები, სხვა დანარჩენი საქონელი და მომსახურება. პირებისათვის მატერიალური და არამატერიალური ფასეულობების გადაცემა - მცირე ღირებულების აქსესუარები (მაისურები, კეპები, ქუდეები, დროშები და ა.შ.), საქველმოქმედო საქმიანობა, სხვა ფასეულობები, დამხმარე ხასიათის საქმიანობისათვის გაწეული ხარჯები, სოციალური უზრუნველყოფა, სხვა ხარჯები, დაზღვევის ხარჯი, გადასახადები (გარდა საშემოსავლო და საქონლის ღირებულებაში აღრიცხული დღგ-ის), მოსაკრებლები, სხვადასხვა ხარჯები, ზარალი კურსთაშორისი სხვაობებიდან, არაფინანსური აქტივების ზრდა, შენობა-ნაგებობები - დაუმთავრებელი მშენებლობა, მიწა, სატრანსპორტო საშუალებები, სხვა მანქანა-დანადგარები და ინვენტარი, სხვა ძირითადი აქტივები, სხვა მატერიალური მარაგები, სხვა ფინანსური აქტივების ზრდა, ვალდებულებების კლება, კომერციული ბანკებიდან მიღებული სესხების დაფარვა, სხვა სესხების დაფარვა, ძირითადი კაპიტალის მოხმარება. მიუთითოს ჩამოთვლილ თითოეულ ხარჯთან დაკავშირებით **თანხის მიმღები პირის სახელი, გვარი/სახელწოდება, სამართლებრივი ფორმა, პირადი ნომერი/საიდენტიფიკაციო ნომერი, საბანკო ანგარიშის ნომერი, საფინანსო ინსტიტუტი**, ასევე ხარჯის გამწევი პირის საბანკო ანგარიშის ნომერი, ხარჯის გამწევი პირის საფინანსო ინსტიტუტი, ფაქტობრივი ხარჯი, საკასო ხარჯი, გადახდის წყაროსთან დაკავებული საშემოსავლო გადასახადი, **ხარჯის გაწევის თარიღი, ხარჯების გაწევის მიზანი**.

¹³⁷ რეკლამის შემთხვევაში, ხარჯების გაწევის მიზანში მიეთითება შემსრულებელი კომპანია/პირი, საიდენტიფიკაციო ნომერი, რეკლამის დამკვეთი, ტირაჟი/ხანგრძლივობა, ფართობი (ბეჭდური და ინტერნეტ რეკლამის შემთხვევაში), რეკლამირებული სუბიექტი, ერთეულის ტიპი (კვ.მ; წთ...), ერთეულის ღირებულება (ლარი);

¹³⁸ ბილბორდი, ლაით ბოქსი, ქუჩაში დამონტაჟებული ეკრანი, სატრანსპორტო საშუალებებზე განთავსებული რეკლამა და სხვა;

დანართში ხარჯის გაწევის მიზანთან დაკავშირებით განმარტებულია, რომ „ინფორმაცია ხარჯის მიზნის შესახებ ასახული უნდა იყოს კონკრეტულად, თითოეულ/ნებისმიერ დახარჯულ ფულად თანხასთან მიმართებით დეტალიზებულად. მაგალითად: 1. მომსახურებისთვის დახარჯული თანხის შემთხვევაში, უნდა მიეთითოს მომსახურების სახე, მოკლე აღწერილობა, ხელშეკრულების საგანი; 2. სესიებზე, კონფერენციებზე, ყრილობებზე, სემინარებსა და სხვა სამუშაო შეხვედრებზე დახარჯული თანხის შემთხვევაში, უნდა მიეთითოს ღონისძიების კონკრეტული მიზანი და თემატიკა.“

- №1.3 დანართში ორგანიზაციამ დეტალურად უნდა აღწეროს პერიოდის დასაწყისში და პერიოდის ბოლოს ნაშთის მითებით, სრული აქტივების შესახებ დეტალური ინფორმაცია, კერძოდ: ფინანსური აქტივები და სხვა დებიტორული დავალიანებები - ნაღდი ფული სალაროში ეროვნულ ვალუტაში, ნაღდი ფული სალაროში უცხოურ ვალუტაში, საანგარიშსწორებო (მიმდინარე) ანგარიში ბანკში, სავალუტო ანგარიში ბანკში, დეპოზიტები ბანკში ეროვნულ ვალუტაში, დეპოზიტები ბანკში უცხოურ ვალუტაში, სხვა ანგარიშები ბანკში, სხვა ფინანსური აქტივები, მოთხოვნები მიწოდებიდან და მომსახურებიდან, მოთხოვნები მივლინებით, მოთხოვნები დანაკლისებით, ანგარიშვალდებული პირების მიმართ სხვა მოთხოვნები, გადახდილი დღგ, წინასწარ გადახდილი მოგების გადასახადი, სხვა საგადასახადო აქტივი, წინასწარ გადახდილი საიჯარო ქირა, მოთხოვნები სხვა წინასწარი გადახდებით, მისაღები პროცენტები, მისაღები დივიდენდები, მისაღები საწევროები და ერთჯერადი შენატანები, სხვა დანარჩენი დებიტორული დავალიანებები. სულ არაფინანსური აქტივები - შენობა-ნაგებობები, მანქანა-დანადგარები და ინვენტარი, სხვა ძირითადი აქტივები, დაუმთავრებელი მშენებლობა, სხვა დანარჩენი ძირითადი აქტივები, სხვა მატერიალური მარაგები, ფასეულობები, არაწარმოებული აქტივები. ასევე, ვალდებულებებისა და კაპიტალის შესახებ დეტალური ინფორმაცია, კერძოდ სულ ფინანსური ვალდებულებები და სხვა კრედიტორული დავალიანებები - ფინანსური ვალდებულებები, ვალდებულებები მოწოდებიდან და მომსახურებიდან, გადასახდელი მოგების გადასახადი, გადასახდელი საშემოსავლო გადასახადი, გადასახდელი დღგ, ბიუჯეტის წინაშე სხვა ვალდებულებები, გადასახდელი ხელფასები შტატით მომუშავეთათვის, გადასახდელი ხელფასები შტატგარეშე მომუშავეთათვის, ვალდებულებები მივლინებით, დამქირავებლის მიერ ფულადი და სასაქონლო ფორმით გაწეული სოციალური დახმარებით ვალდებულებები, სასამართლოს ან/და ადმინისტრაციული ორგანოების გადაწყვეტილებების შესაბამისად დაკავებული თანხები ან სხვა დაკავებული თანხები, წინასწარ მიღებული საიჯარო ქირა, ვალდებულებები წინასწარ მიღებული სხვა შემოსავლებით, გადასახდელი პროცენტები, გადასახდელი საწევროები და ერთჯერადი შენატანები, სხვა დანარჩენი კრედიტორული დავალიანებები. კაპიტალის შესახებ ინფორმაცია - საწესდებო კაპიტალი, ფონდები, დაუფარავი დეფიციტი. ასევე უნდა მიეთითოს საოპერაციო იჯარით აღებული ძირითადი აქტივები და მათთან დაკავშირებული დანახარჯები, პასუხსაგებ შენახვაზე მიღებული მატერიალური ფასეულობები, გადახდისუუნარო დებიტორების ჩამოწერილი დავალიანება, ხარჯებში ჩამოწერილი მარაგები, პირობითი მოთხოვნები, პირობითი ვალდებულებები, საკუთარი სახსრებით კაპიტალის შექმნა, ამორტიზირებული ძირითადი აქტივები, ვადაგადაცილებული დავალიანებები.
- №1.4 დანართში ორგანიზაციამ უნდა მიუთითოს საბანკო ანგარიშის შესახებ ინფორმაცია - ბანკის დასახელება, ანგარიშის ნომერი, ვალუტა, ანგარიშის გახსნის თარიღი, ნაშთი

პერიოდის დასაწყისში, შემოსავალი პერიოდის განმავლობაში, გასავალი პერიოდის განმავლობაში, ნაშთი პერიოდის ბოლოს, ანგარიშის დახურვის თარიღი.

- №1.5 დანართში ორგანიზაციამ უნდა მიუთითოს ნაღდი ფულით განხორციელებული სალაროს ოპერაციების შესახებ ინფორმაცია - ტრანზაქციის N, ოპერაციის თარიღი, სალაროს შემოსავალი ლარში, სალაროს გასავალი ლარში, ვალუტა, ოპერაციის დანიშნულება, ნაშთი.
- №1.6 დანართში მიეთითება არაფინანსური აქტივების შესახებ ინფორმაცია - ძირითადი აქტივები - შენობა-ნაგებობები, საცხოვრებელი შენობები, არასაცხოვრებელი შენობები, სხვა ნაგებობები, მანქანა-დანადგარები და ინვენტარი, სატრანსპორტო საშუალებები, სხვა მანქანა-დანადგარები და ინვენტარი, სხვა ძირითადი აქტივები - კულტივირებული აქტივები, არამატერიალური ძირითადი აქტივები, ლიცენზიები, სხვა არამატერიალური ძირითადი აქტივები, დაუმთავრებელი მშენებლობა, სხვა დანარჩენი ძირითადი აქტივები - მატერიალური მარაგები, ნედლეული და მასალები, დაუმთავრებელი წარმოება, მზა პროდუქცია, შემდგომი რეალიზაციისათვის შეძენილი საქონელი, ფულადი დოკუმენტები, სათადარიგო ნაწილები, სხვა დანარჩენი მატერიალური მარაგები, ფასეულობები, ძვირფასი ქვები და ლითონები, ხელოვნების ნიმუშები, სხვა ფასეულობები არაწარმოებული აქტივები, მიწა, წიაღისეული, სხვა ბუნებრივი აქტივები, რადიოსიხშირული სპექტრით სარგებლობის ლიცენზია, სხვა დანარჩენი ბუნებრივი აქტივები, არაწარმოებული არამატერიალური აქტივები.
- №1.7 დანართში მიეთითება უძრავი ქონების აღწერა. მიწის ნაკვეთი (დანიშნულება, კატეგორია), შენობა-ნაგებობების ტიპი, იურიდიული მისამართი, საკადასტრო კოდი, ფართობი მ2, საბალანსო ღირებულება, ბალანსზე აყვანის თარიღი და დახასიათება.
- №1.8 დანართში მიეთითება სატრანსპორტო საშუალების ტიპი, მარკა, მოდელი, წარმოების წელი, სახელმწიფო ნომერი, საბალანსო ღირებულება, ბალანსზე აყვანის თარიღი, დახასიათება.
- №1.9 დანართში მიეთითება იჯარით/ქირით აღებული სხვა მოძრავი ქონების აღწერა. იჯარის ობიექტის სახეობა, ტექნიკური მახასიათებლები, ყოველთვიური საიჯარო გადასახადი (ლარში), მეიჯარის პირადი ნომერი (ფიზიკური პირი), მეიჯარის სახელი, მეიჯარის გვარი, მეიჯარე ორგანიზაციის საიდენტიფიკაციო ნომერი, მეიჯარე ორგანიზაციის დასახელება.
- №1.10 დანართში მიეთითება ვალდებულებების აღწერა - ხელშეკრულების დადების თარიღი, კონტრაქტის დასახელება (იურიდიული პირი)/სახელი, გვარი (ფიზიკური პირი), კონტრაქტის საიდენტიფიკაციო ნომერი/პირადი ნომერი, ხელშეკრულების საგანი ხელშეკრულების თანხა (ლარში), მოწოდებული საქონლის/მომსახურების ღირებულება (ლარში), კონტრაქტისათვის გადახდილი თანხა (ლარში), ვალდებულების ნაშთი (ლარში) საანგარიშგებო პერიოდის ბოლოს.
- №1.11 დანართში მიეთითება სესხის/კრედიტის შესახებ ინფორმაცია. სესხის აღების თარიღი, სესხის გამცემი ბანკი, სესხის ტიპი, ვალუტა, სესხის ოდენობა, სესხის ვადა (თვეების რაოდენობა), საკონტრაქტო წლიური საპროცენტო განაკვეთი, სესხის დაფარვის პირობები, სესხის უზრუნველყოფა, თავდებობა (კი/არა), თავდები პირის (ფიზიკური/იურიდიული) სახელი, გვარი/სახელწოდება.

აღსანიშნავია, რომ ამ მოცულობის ინფორმაციის დამუშავება და შესაბამის ფორმებში დეტალური ინფორმაციის ასახვა წარმოადგენს ორგანიზაციების დროისა და რესურსებისთვის დამატებით ტვირთს და ხარჯს. რის გამოც, შეზღუდული რესურსის მქონე ორგანიზაციების ძირითად საქმიანობაზე მიმართული რესურსი მნიშვნელოვნად შემცირდება. უცხოური დაფინანსების მქონე ორგანიზაციების თანამშრომლები გაცილებით მეტ დროს რესურსს დახარჯავენ სახელმწიფოს მხრიდან დაკისრებული ვალდებულებების შესრულებისთვის, ვიდრე სხვა არაკომერციული ორგანიზაციები. ხოლო იმ ორგანიზაციებისთვის, ვისაც მომსახურების ხელშეკრულების საფუძველზე ემსახურებიან ე.წ. „აუთსორსული“ კომპანიები, გაიზრდება ამ დამატებითი მომსახურების ხარჯი. შესაძლოა, რომ მცირე ბიუჯეტის მქონე ორგანიზაციებს არ გააჩნდეთ ამგვარი მომსახურების საფასურის გადახდის ფინანსური შესაძლებლობა. შესაბამისად, აღნიშნული ხარჯები წარმოადგენს დამატებით ტვირთს, იმ ორგანიზაციებისთვის, რომლებსაც აქვთ შეზღუდული რესურსი. ასევე არსებობს სამართლებრივი პასუხისმგებლობის სახით, საკმაოდ მაღალი ჯარიმების მუდმივი რისკი, თუნდაც უმნიშვნელო დაგვიანების ან დეკლარაციის ფორმაში ზედაპირული უზუსტობების შემთხვევაში.

ვენეციის კომისიამ აღნიშნა, რომ ანგარიშგების ვალდებულებები არ უნდა იყოს იმგვარად შემუშავებული, რომ რეალურ ტვირთად ექცეს შესაბამის სუბიექტს და ხელი შეუშალოს მას სხვა საქმიანობის განხორციელებაში.¹³⁹ „დამამძიმებელი ანგარიშგების ვალდებულების კიდევ ერთ მაგალითს დეტალიზაციის მოთხოვნილი ხარისხი და ინფორმაციის მიწოდებისთვის არარეალურად მოკლე და მკაცრი ვადების არსებობა წარმოადგენს“.¹⁴⁰ ასევე, გასათვალისწინებელია ანგარიშგების ყველა ვალდებულების (როგორც სტანდარტული, ისე დამატებითი) კუმულაციური ეფექტი იმის დასადგენად, ქმნის თუ არა ნორმატიული აქტი „არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობაზე გადაჭარბებული სახელმწიფო მონიტორინგის ხელშემწყობ გარემოს, რაც, ბუნებრივია, ვერ შეუწყობს ხელს გაერთიანების თავისუფლებით ეფექტურ სარგებლობას.“¹⁴¹ კანონით გათვალისწინებული ანგარიშგების ვალდებულებები, შესაძლოა, არა მხოლოდ მნიშვნელოვან ფინანსურ და ორგანიზაციულ ტვირთად დააწვეს ორგანიზაციებსა და მათ პერსონალს და ძირი გამოუთხაროს მათ შესაძლებლობას, განახორციელონ მათი ძირითადი საქმიანობა, არამედ ასევე გაუგებარია, თუ როგორ შეუწყობს ხელს ასეთი ახალი მოთხოვნები საზოგადოებისთვის უფრო გამჭვირვალე და სრული ინფორმაციის მიწოდებას, რაც კანონის გაცხადებულ მიზანს წარმოადგენს, რომ აღარაფერი ვთქვათ იმაზე, თუ რამდენად ემსახურება ეს საერთაშორისო სტანდარტების თვალსაზრისით ლეგიტიმური მიზნის მიღწევას.¹⁴²

შესაბამისად, ამ მოცულობით ინფორმაციის დამუშავება და შესაბამისი ფორმის შევსება **მნიშვნელოვან და გადაჭარბებულ ფინანსურ და ადმინისტრაციულ ტვირთს დააკისრებს**

¹³⁹ Urgent Opinion on the Law on Transparency of Foreign Influence, European Commission for Democracy through Law, **CDL-PI(2024)013**, Strasbourg, 21 May 2024, par.83;

¹⁴⁰ CDL-AD(2019)002, ანგარიში გაერთიანებების დაფინანსების შესახებ, პუნქტი 110;

¹⁴¹ CDL-AD(2019)002, ანგარიში გაერთიანებების დაფინანსების შესახებ, პუნქტი 111;

¹⁴² Urgent Opinion on the Law on Transparency of Foreign Influence, European Commission for Democracy through Law, **CDL-PI(2024)013**, Strasbourg, 21 May 2024, par.84;

ორგანიზაციებს და მათ პერსონალს, რაც თავის მხრივ დაასუსტებს მათ შესაძლებლობას კვლავინდებურად ეფექტურად განახორციელონ მათი ძირითადი საქმიანობა.

თუმცა რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, დეკლარაციაში, რომელიც საჯაროდ ქვეყნდება სავალდებულოა მიეთითოს ორგანიზაციასთან სხვადასხვა სამართლებრივ ურთიერთობაში მყოფი ფიზიკური პირების პერსონალური მონაცემები. კერძოდ, ორგანიზაციაში დასაქმებული პირების პერსონალური მონაცემები, როგორც არის სახელი, გვარი, პირადი ნომერი, ხელფასის, პრემია/დანამატის რაოდენობა, საბანკო ანგარიშის ნომერი, იმ პირების მონაცემები, რომლებმაც მივლინებით ისარგებლეს (იხ. დანართი 1.2). იმ შემთხვევაში თუ ორგანიზაციას იჯარით/ქირით აქვს აღებული მოძრავი ქონება მეიჯარის სახელი, გვარი, პირადი ნომერი. ასევე კონტრაქტის პირადი ნომერი, სახელი, გვარი და სხვა პერსონალური მონაცემები. სესხის არსებობის შემთხვევაში თავდები პირის ვინაობა. თუ დაფინანსების გამცემი ფიზიკური პირია, ასევე საჯაროდ ქვეყნდება მისი პირადი ნომერი და საბანკო ანგარიშის ნომერი.

აღნიშნული პერსონალური მონაცემების საჯაროდ გამოქვეყნება არ წარმოადგენს კანონის დასახელებული მიზნის მიღწევის საშუალებას. შეუძლებელია, თანამშრომლების პერსონალური მონაცემების გამოქვეყნება დაკავშირებული იყოს ამ ორგანიზაციის ფინანსების გამჭვირვალობასთან, ვინაიდან ფინანსების გამჭვირვალობის მიზანი შესაძლებელია მიღწეულ იქნას ზემოთ ჩამოთვლილი პერსონალური ინფორმაციის გასაჯაროების გარეშე.

აღნიშნული მონაცემების გასაჯაროება დამაბრკოლებელი გარემოება იქნება პირებისთვის საქმიანობა გააგრძელონ ან დასაქმდნენ ამ ორგანიზაციაში. ვინაიდან მათი ინტერესი, როგორც მონაცემთა სუბიექტების, რომ მათი **პერსონალურ მონაცემები იყოს დაცული და არ გასაჯაროვდეს უფლებელყოფილია.** შესაბამისად, ეს იქნება დამატებითი ხელისშემშლელი ფაქტორი ორგანიზაციებისთვის მოიზიდონ, დაიქირაონ და შეინარჩუნონ პერსონალი, რათა ეფექტურად განახორციელონ ის საქმიანობა, რასაც აქამდე ემსახურებოდნენ.

ვენეციის კომისიამ დასკვნაში აღნიშნა, რომ „უცხოელი აგენტების“ ფიზიკური პირების და სხვა სუბიექტების პერსონალური მონაცემების შეგროვება და რეესტრში გამოქვეყნება წარმოადგენს მათი პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების დარღვევას, რაც არ არის გამართლებული, რადგანაც მას არ გააჩნია ლეგიტიმური მიზანი. ვენეციის კომისია ასევე აღნიშნავს, რომ „უცხოელი აგენტის“ აღნიშვნის სტიგმატიზებული ბუნების გამო, საჯარო რეესტრი სავარაუდოდ შელახავს სუბიექტებისა და ფიზიკური პირების რეპუტაციას და სერიოზულად შეაფერხებს მათ საქმიანობას.¹⁴³

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, რეესტრი საჯაროდ არის ხელმისაწვდომი, ისევე როგორც სუბიექტის მიერ წარდგენილი განაცხადი, კანონის მე-4 მუხლით გათვალისწინებული განცხადება, სუბიექტის წესდება ან სხვა სადამფუძნებლო დოკუმენტები, აგრეთვე ამ სუბიექტის შესახებ დანართებით გათვალისწინებული მონაცემები, რომელიც ასევე მოიცავს

¹⁴³ Venice Commission, Russian Federation - Opinion on the Compatibility with international human rights standards of a series of Bills introduced to the Russian State Duma between 10 and 23 November 2020, to amend laws affecting "foreign agents", CDLAD(2021)027, para. 62;

სუბიექტის წევრების სრულ სიას და მათი (შიდა თუ უცხოური) დამფინანსებლების სიას. კანონის მე-5 მუხლის თანახმად, რეგისტრირებული ორგანიზაციის ყველაზე სენსიტიური დოკუმენტები საჯაროობას ექვემდებარება. როგორც ვენეციის კომისია, 2024 წლის დასკვნაში მიუთითებს, ამან, **შესაძლოა, საფრთხე შეუქმნას უფლებადამცველების ან მედია ორგანიზაციების არსებობას, რომლებიც აშუქებენ, მაგალითად, კორუფციის ფაქტებს.** ცოტა ორგანიზაციას გაუჩნდება სურვილი ან ექნება შესაძლებლობა, დეტალურად წარმოადგინოს ის დოკუმენტები, რომლებმაც შესაძლოა მათი წევრების ან მათი მხარდამჭერი ორგანიზაციების წევრების იდენტიფიცირება და, შესაბამისად, საჯარო სტიგმატიზაციისა და შევიწროების ქვეშ მოქცევა გამოიწვიოს.¹⁴⁴

ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ „გაერთიანებებს არ უნდა ეკისრებოდეთ ზოგადი ვალდებულება, გაამჟღავნონ [მათი] წევრების ვინაობა და მისამართები, რადგან ეს მათი გაერთიანების თავისუფლებისა და პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლებასთან იქნებოდა შეუთავსებელი“.¹⁴⁵ იგი ასევე აღნიშნავს, „რომ ისეთი რადიკალური ზომა, როგორც „საჯაროდ გამჟღავნების ვალდებულება“ (ანუ, დაფინანსების წყაროს და დონორთა ვინაობის გასაჯაროება) შეიძლება გამართლებული იყოს მხოლოდ პოლიტიკურ პარტიებთან და იმ სუბიექტებთან მიმართებით, რომლებიც ოფიციალურად ეწევიან ანაზღაურებად ლობისტურ საქმიანობას“.¹⁴⁶ ამდენად, რაც უფრო ფართოა კანონით გათვალისწინებული გასაჯაროების ვალდებულებები, მით უფრო რთულია, მთლიანობაში, საქართველოს ხელისუფლებისთვის ასეთი ზომების აუცილებლობის დასაბუთება, როდესაც საქმე გაერთიანების თავისუფლებასა და პირადი და ოჯახური ცხოვრების დაცვის უფლებას ეხება, რაც პერსონალურ მონაცემთა დაცვასაც გულისხმობს.¹⁴⁷

პერსონალური მონაცემების დაცვის კონტექსტში, ხაზგასასმელია ასევე, თავშესაფრის მაძიებელი პირების შესახებ ინფორმაციის კონფიდენციალურობის დარღვევის რისკი. კერძოდ, როგორც სახალხო დამცველის აპარატისთვის გახდა ცნობილი, საქართველოში არსებულ არასამთავრობო ორგანიზაციებში დასაქმებულები არიან პირები, რომლებიც საკუთარ ქვეყანაში პოლიტიკური შეხედულების გამო იდევენებიან და საქართველოში ითხოვენ თავშესაფარს. უკვე მოქმედი კანონმდებლობით კი, დამსაქმებელი ორგანიზაცია ვალდებულია, მათი პერსონალური ინფორმაცია გაასაჯაროს და მათ შორის, მათი ადგილსამყოფელის იდენტიფიცირება მოხდეს კონკრეტული დროის მონაკვეთში (მაგალითად, მივლინების შესახებ ინფორმაციის ასახვისას).

საქართველოს კონსტიტუციის 33-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული ნორმების შესაბამისად, კანონით დადგენილი წესით

¹⁴⁴ Urgent Opinion on the Law on Transparency of Foreign Influence, European Commission for Democracy through Law, **CDL-PI(2024)013**, Strasbourg, 21 May 2024, par.78;

¹⁴⁵ CDL-AD(2019)002, ანგარიში გაერთიანებების დაფინანსების შესახებ, პუნქტი 167;

¹⁴⁶ CDL-AD(2014)046, ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, პუნქტი 165;

¹⁴⁷ როგორც გაერთიანებების დაფინანსების შესახებ ანგარიშშია აღნიშნული, „საერთაშორისო დაფინანსების მიღების საჯაროდ გამჟღავნების ვალდებულებები, ხშირ შემთხვევაში, დაფინანსების მიმღები გაერთიანებების საზოგადოებრივი გაკიცხვის ობიექტად ქცევასა და დასახული მიზნის მიღწევაში მათთვის მეტი სირთულეების შექმნას ისახავს მიზნად“. CDL-AD(2019)002, ანგარიში გაერთიანებების დაფინანსების შესახებ, პუნქტი 85;

საქართველო თავშესაფარს აძლევს სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს. თავშესაფრის უფლების განუყოფელი ნაწილია კონფიდენციალურობის პრინციპი, რაც გულისხმობს თავშესაფრის მაძიებელთა და საერთაშორისო დაცვის მქონე პირთა შესახებ ინფორმაციის, აგრეთვე მათი საერთაშორისო დაცვაზე განცხადების შესახებ მონაცემებისა და სხვა ინფორმაცია კონფიდენციალურობასა და მათი სხვა ორგანიზაციებისთვის, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებისთვის, წარმოშობის ქვეყნის სახელმწიფო უწყებებისა და მოქალაქეებისთვის, აგრეთვე საქართველოს მოქალაქეებისა და საქართველოში სტატუსის მქონე მოქალაქეობის არმქონე პირებისთვის გამჟღავნების დაუშვებლობას.¹⁴⁸ მოცემული პრინციპი თავშესაფრის მაძიებლებსა და საქართველოში საერთაშორისო დაცვის სტატუსის მქონე პირთათვის უსაფრთხოების გარანტიად შეიძლება ჩაითვალოს. თავშესაფრის მაძიებლებსა და საერთაშორისო დაცვის სტატუსის მქონე პირებს, აქვთ მოლოდინი, რომ წარმოშობის ქვეყნისათვის მათი ადგილსამყოფელის, საქმიანობის და სხვა პირადი ინფორმაციის შესახებ არ გახდება ცნობილი, რაც მათი დაცულობის გარანტიას ქმნის. ასეთი პირების პერსონალური მონაცემების გამჟღავნებით, დამატებით იქმნება სახიფათო პრეცედენტი კონფიდენციალურობის დარღვევის კუთხით, ვინაიდან, შესაძლებელი ხდება, რომ იმ ქვეყნისთვის, საიდანაც ისინი იღვევებიან, მათ შესახებ ინფორმაცია გახდეს ხელმისაწვდომი და საჯარო.

2) მონიტორინგის ფარგლებში პერსონალურ მონაცემებზე წვდომის ფართო უფლებამოსილება

კანონი განსაზღვრავს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ განსაზღვრული პირის უფლებამოსილებას მოიძიოს საჭირო ინფორმაცია, მათ შორის, „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული **განსაკუთრებული კატეგორიის მონაცემი**, სხვა **პერსონალური მონაცემი** და **საიდუმლოების** (გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სახელმწიფო საიდუმლოებისა) **შემცველი ინფორმაცია**. ყველა ის პირი, ორგანო, ორგანიზაცია, დაწესებულება, რომელსაც საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილი პირი მოსთხოვს ამ ინფორმაციის წარდგენას, ვალდებულია დაუყოვნებლივ წარუდგინოს მას თავის ხელთ არსებული აღნიშნული ინფორმაცია.

კანონი ამგვარ უფლებამოსილებას ადგენს სააგენტოსთვის წარდგენილი განაცხადის გამოკვლევის და შესწავლის მიზნით,¹⁴⁹ ყოველწლიური საფინანსო დეკლარაციის გამოკვლევის და შესწავლის მიზნით,¹⁵⁰ უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრირებული სუბიექტის რეგისტრაციის გაუქმების შესახებ განაცხადის გამოკვლევის და შესწავლის მიზნით,¹⁵¹ უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი

¹⁴⁸ „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი;

¹⁴⁹ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტი;

¹⁵⁰ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტი;

¹⁵¹ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტი;

ორგანიზაციის გამოსავლენად ან ამ კანონის რომელიმე მოთხოვნის შესრულების შემოწმების მიზნით.¹⁵²

განსაკუთრებული კატეგორიის მონაცემს წარმოადგენს მონაცემი, რომელიც უკავშირდება ფიზიკური პირის **რასობრივ ან ეთნიკურ კუთვნილებას, პოლიტიკურ შეხედულებებს, რელიგიურ, ფილოსოფიურ ან სხვაგვარ მრწამსს, პროფესიული კავშირის წევრობას, ჯანმრთელობას, სქესობრივ ცხოვრებას, ბრალდებულის, მსჯავრდებულის, გამართლებულის ან დაზარალებულის სტატუსს** სისხლის სამართლის პროცესში, **მსჯავრდებას, ნასამართლობას, განრიდებას**, ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) ან „ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად **დანაშაულის მსხვერპლად ცნობას**, პატიმრობას და მის მიმართ სასჯელის აღსრულებას, აგრეთვე ბიომეტრიულ და გენეტიკურ მონაცემებს, რომლებიც ფიზიკური პირის უნიკალური იდენტიფიცირების მიზნით მუშავდება.¹⁵³

ამდენად, კანონი მონიტორინგის ორგანოს ანიჭებს უფლებას გადამოწმების მიზნით მოიძიოს ორგანიზაციებში არსებული „საჭირო“ ინფორმაცია, მათ შორის, განსაკუთრებული კატეგორიის პერსონალური მონაცემები, რითაც ფართო ფარგლებს ადგენს მონიტორინგის ორგანოსთვის, ინფორმაციაზე წვდომის კუთხით.

მონიტორინგის განმახორციელებელი ორგანო პროფესიულად არის დაინტერესებული, ფლობდეს რაც შეიძლება მეტ ინფორმაციას, ამიტომ კანონით ფართო საფუძვლების დადგენა და მისი წვდომა პერსონალურ მონაცემების ფართო სპექტრზე, **განუზომლად ზრდის ცდუნებას და რისკებს, უფლებაში დაუსაბუთებელი და გაუმართლებელი ჩარევისთვის.**

ამგვარი ფართო უფლებამოსილების მინიჭება და დიდი მოცულობის ინფორმაციაზე წვდომის შესაძლებლობა ასევე, უნდობლობის ფაქტორს ქმნის და მსუსხავ ეფექტს იქონიებს არასამთავრობო ორგანიზაციების ბენეფიციარებისთვის და მედიასაშუალებების წყაროებისთვის, საკუთარ პერსონალური მონაცემები და მათ შესახებ განსაკუთრებული კატეგორიის ინფორმაცია ხელმისაწვდომი გახადონ სახელმწიფო სტრუქტურებისთვის.

გარდა ამისა, კანონის მე-8 მუხლი ადგენს მონიტორინგის დაწყების საფუძვლებს. კერძოდ, უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციის გამოსავლენად ან კანონის რომელიმე მოთხოვნის შესრულების შესამოწმებლად საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო უფლებამოსილია, ნებისმიერ დროს განახორციელოს საკითხის სათანადო კვლევა და შესწავლა – მონიტორინგი. მონიტორინგის დაწყების საფუძველია: ა) საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს შესაბამისი **უფლებამოსილი პირის გადაწყვეტილება**; ბ) საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსთვის წარდგენილი წერილობითი განცხადება, რომელიც შეიცავს უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ კონკრეტულ

¹⁵² „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის მე-3 პუნქტი;

¹⁵³ „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი;

ორგანიზაციასთან დაკავშირებულ **სათანადო ინფორმაციას**.¹⁵⁴ ერთი და იმავე სუბიექტის მიმართ მონიტორინგის განხორციელება დასაშვებია **6 თვეში ერთხელ**.¹⁵⁵

ამდენად, კანონი მონიტორინგის განხორციელების საფუძვლად არ განსაზღვრავს რაიმე კრიტერიუმს, დასაბუთების სტანდარტს, რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს უფლებამოსილი პირის გადაწყვეტილება, ან სამინისტროსთვის წარდგენილი წერილობითი განცხადება. შესაბამისად, **მონიტორინგის მექანიზმის ამოქმედება შესაძლებელი ხდება ნებისმიერ შემთხვევაში, იმის მიუხედავად არსებობს, თუ არა ამის ობიექტური საჭიროება.**

ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ გაერთიანების თავისუფლების შესახებ ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპებით განსაზღვრული პირველი პრინციპი ეფუძნება პრეზუმფციას, რომ გაერთიანების შექმნა, ასევე მისი მიზნები და საქმიანობა, არის კანონიერი.¹⁵⁶ კანონს, როგორც ჩანს, სრულიად განსხვავებული მიდგომა გააჩნია, რაც იურიდიული პირებისა და მაუწყებლების მიმართ ზოგად უნდობლობას გულისხმობს. კანონის მე-8 მუხლი ადვილად შეიძლება გადაიქცეს შევიწროების იარაღად, რომლის მეშვეობითაც ნებისმიერ პირს შეეძლება არაერთხელ დაასმინოს გარკვეული სუბიექტები, მაგალითად, მისი კონკურენტები, და მოითხოვოს ამ სუბიექტების მონიტორინგი წელიწადში ორჯერაც კი. ეჭვგარეშეა, რომ ამგვარმა განმეორებითმა მონიტორინგმა სუბიექტებს შესაძლოა საქმიანობა საკმაოდ გაურთულოს, პირველ რიგში იმიტომ, რომ ეს პროცესი მათგან თანამშრომლობას მოითხოვს და, შესაბამისად, დამატებით ვალდებულებებს აკისრებს, ხოლო, მეორე რიგში კი, იმიტომ, რომ ეს, უდავოდ, უარყოფითად აისახება მათ რეპუტაციაზე.¹⁵⁷ უფრო მეტიც, რეგისტრაციისა და რეგისტრაციის გაუქმების შემთხვევის მსგავსად, იუსტიციის სამინისტრო „სათანადო გამოკვლევისა და შესწავლის“ განხორციელების დროსაც ფართო დისკრეციით სარგებლობს. სამინისტროს ამ შემთხვევაშიც აქვს უფლება, მოიძიოს საჭირო ინფორმაცია, მათ შორის, პერსონალური მონაცემები. ამ რეგულაციასთან დაკავშირებით ზემოთ გაკეთებული კომენტარები ამ შემთხვევაზეც სრულად ვრცელდება და კომისია მიიჩნევს, რომ ასეთ მგრძნობიარე კონტექსტში დისკრეციის მასშტაბი საერთაშორისო სტანდარტებთან შეუთავსებელია.¹⁵⁸

გარდა აღნიშნულისა, კანონი არ განსაზღვრავს მონიტორინგის ვადებს, მაქსიმუმ რა ვადით შეიძლება გაგრძელდეს ორგანიზაციაში მონიტორინგი. ასევე არ არის დადგენილი თუ რა ფარგლებში შეიძლება მონიტორინგი განხორციელდეს, შეუძლია თუ არა სამინისტროს მონიტორინგი განახორციელოს წინა წლების ინფორმაციასთან დაკავშირებით.

ამგვარი მოწესრიგების პირობებში, შესაძლებელი ხდება მონიტორინგი განხორციელდეს განუსაზღვრელი ვადით, განუსაზღვრელი ინფორმაციის გადამოწმების ფარგლებში.

¹⁵⁴ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტი;

¹⁵⁵ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის მე-4 პუნქტი;

¹⁵⁶ CDL-AD(2014)046, ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, პუნქტი 26;

¹⁵⁷ Urgent Opinion on the Law on Transparency of Foreign Influence, European Commission for Democracy through Law, **CDL-PI(2024)013**, Strasbourg, 21 May 2024, par.86;

¹⁵⁸ Urgent Opinion on the Law on Transparency of Foreign Influence, European Commission for Democracy through Law, **CDL-PI(2024)013**, Strasbourg, 21 May 2024, par.87;

ამგვარი რეგულირების თვითნებურ ბუნებაზე მიუთითებს, ისიც რომ მსგავსი მოთხოვნები არ ვრცელდება სხვა არაკომერციულ ან კომერციულ ორგანიზაციებზე, მიუხედავად იმისა, რომ მათი ბიუჯეტი შეიძლება მნიშვნელოვნად აღემატებოდეს კანონის ადრესატი ორგანიზაციების დაფინანსებას ან მათი საქმიანობა პირდაპირ უკავშირდებოდეს უცხოური ძალის ინტერესების გატარებას.

შეჯამება

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი რეგულირებებით ორგანიზაციების გარკვეული ჯგუფის გამოყოფა და მათთვის ახალი სტატუსის მინიჭება, იწვევს უცხოური დაფინანსების გამო ორგანიზაციების სტიგმატიზებას და მათი საქმიანობის ხელშეშლას. არ წარმოადგენს დეკლარირებული მიზნის მიღწევის აუცილებელ საშუალებას, აჩენს კანონით დადგენილი რეგულირებების ფართოდ ინტერპრეტირების შესაძლებლობას და არ აკმაყოფილებს „კანონის განსაზღვრულობის“ მოთხოვნებს. ამასთანავე, არსებული მონიტორინგის მექანიზმი, მათ შორის, პერსონალურ მონაცემებზე ხელმისაწვდომობის ნაწილში, სახელმწიფოს მხრიდან თვითნებობის მაღალ რისკს ქმნის. ანგარიშგების დამატებითი მოთხოვნების დაწესებით კი, მნიშვნელოვანი და გადაჭარბებული ორგანიზაციული ტვირთი იქნება ორგანიზაციებისთვის და მათი პერსონალისთვის, რაც მნიშვნელოვნად შეაფერხებს მათ შესაძლებლობას ეფექტურად განახორციელონ ძირითადი საქმიანობა. შესაბამისად, კანონმდებლობით გათვალისწინებული დამატებითი მოთხოვნები არ არის აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში და პროპორციული დეკლარირებული ლეგიტიმური მიზნებისა.