

არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლის ექსპერტთა საბჭო

CONF/EXP(2025)5

25 აგვისტო 2025

არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლის ექსპერტთა საბჭო
მოსაზრება „უცხოეთის აგენტების რეგისტრაციის შესახებ“ საქართველოს
კანონზე

მიღებულია ევროპის საბჭოს საერთაშორისო არასამთავრობო
ორგანიზაციების კონფერენციის არასამთავრობო ორგანიზაციების
სამართლის ექსპერტთა საბჭოს მიერ

** ამ ნაშრომში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ავტორ(ებ)ს და არ არის
აუცილებელი, გამოხატავდეს ევროპის საბჭოს ოფიციალურ მოსაზრებას.*

შინაარსი

რეზიუმე	3
ა. შესავალი	4
ბ. დასაბუთება	5
გ. კანონის დებულებები	6
ტერმინების განმარტება	7
რეგისტრაციის განცხადება	14
გამონაკლისები	19
პოლიტიკური პროპაგანდის კლასიფიკაცია/კატეგორიზაცია	20
დოკუმენტები და ჩანაწერები	21
საჯარო მონიტორინგის განხორციელება	22
უცხოური პრინციპალის მიერ დასაქმებული პირების პასუხისმგებლობა	22
კანონის აღსრულება და სანქციები	23
წესები და რეგულაციები	24
ანგარიშები საქართველოს პარლამენტისთვის	24
 დ. შემოთავაზებული დებულებების შეფასება	25
შესავალი	25
სამართლით დაწესებული	26
ლეგიტიმური მიზანი	28
აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში	31
ე. დასკვნა	36

რეზიუმე

ეს მოსაზრება განიხილავს 2025 წლის 1 აპრილს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული „უცხოეთის აგენტების რეგისტრაციის აქტის“ დებულებების თავსებადობას ევროპულ სტანდარტებთან, რომლებიც იცავს გაერთიანების თავისუფლებას და მასთან დაკავშირებულ უფლებებს.

წინამდებარე მოსაზრების პირველ ნაწილში მოცემულია რეფლექსია კანონის დებულებების მიღების დასაბუთებაზე. შემდეგ, განსაზღვრულია კონკრეტული მოთხოვნები და განკარგულებები, რომლებსაც კანონი ადგენს ან რომლებიც შეიძლება შემოიღოს, და შემდეგ აფასებს მათ თავსებადობას შესაბამის ევროპულ სტანდარტებთან. დოკუმენტი სრულდება ზოგადი შეფასებით.

წინამდებარე მოსაზრების თანახმად, აღნიშნული კანონით გათვალისწინებული ზომები ძალიან სერიოზულ გავლენას მოახდენს გაერთიანების თავისუფლების განხორციელებაზე და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით დაცულ სხვა არაერთ უფლებაზე.

წინამდებარე მოსაზრების თანახმად, ამ კანონის მრავალი დებულება არ აკმაყოფილებს „სამართლით დაწესებულის“ მოთხოვნას, რომელიც გამოიყენება იმ შემთხვევებში, როცა ამ უფლებებსა და თავისუფლებებზე ხდება რაიმე სახის შეზღუდვის შემოღება.

გარდა ამისა, წინამდებარე მოსაზრება სერიოზულ ეჭვებს გამოთქვამს იმასთან დაკავშირებით, შესაძლებელია თუ არა ჩაითვალოს, რომ ამ კანონის დებულებებს (მის გარკვეულ ნაწილს მაინც) ლეგიტიმური მიზანი აქვთ შესაბამისი შეზღუდვების დასაწესებლად.

გარდა ამისა, იმის გათვალისწინებით, რომ კანონის დებულებები აუცილებლად ხელს შეუშლის არასამთავრობო ორგანიზაციებს ევროპულ სტანდარტებთან სრულად თავსებადი მიზნების მისაღწევად უცხოური მხარდაჭერის მოძიებაში, რომ პერსონალური მონაცემების გამჟღავნების ვალდებულებები გადაჭარბებულია და დამატებითი ინფორმაციის მოთხოვნების ფარგლები სრულიად შეუზღუდავია, რომ სათანადო ჩანაწერების წარმოება დამატებითი ტვირთია ორგანიზაციებისთვის, რომ შესაძლო საჯარიმო სანქციები გადაჭარბებულია, მოსაზრება მიიჩნევს, რომ კანონით განსაზღვრული ზომები არ არის ისეთი, რაც შეიძლება საჭიროდ ჩაითვალოს დემოკრატიულ საზოგადოებაში.

ამ ვითარებაში, წინამდებარე მოსაზრება მიიჩნევს, რომ კანონის აღსრულება სერიოზულ და გაუმართლებელ ზიანს მიაყენებს სამოქალაქო საზოგადოებას საქართველოში, რომ ის შეუსაბამო იქნება ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოს მიერ ნაკისრი ვალდებულებების ფართო სპექტრთან და, შესაბამისად, სრულიად არასათანადოა. შედეგად, წინამდებარე დოკუმენტი მიიჩნევს, რომ მიზანშეწონილია აქტის გაუქმება და მისი დებულებების განხორციელების აღსრულების ნებისმიერი ნაბიჯის გადადგმისაგან თავის შეკავება.

ა. შესავალი

1. ეს მოსაზრება განიხილავს 2025 წლის 1 აპრილს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის - „უცხოეთის აგენტების რეგისტრაციის აქტის“ (შემდგომში „კანონი“) დებულებების თავსებადობას ევროპულ სტანდარტებთან, რომლებიც იცავს გაერთიანების თავისუფლებას და მასთან დაკავშირებულ უფლებებს.¹
2. კანონის დებულებები ადგენს მოთხოვნების ფართო სპექტრს იმ პირებისა და ორგანიზაციებისთვის, რომლებიც მისი განმარტების ფარგლებში ხვდებიან, როგორც უცხოური პრინციპალის აგენტები. კერძოდ, ეს მოთხოვნები უკავშირდება ინფორმაციის რეგისტრაციის ან წარდგენისა და ჩანაწერების შენახვის ვალდებულებებს, ასევე განსაზღვრავს ამ ვალდებულებებთან დაკავშირებულ, სისხლის სამართლის დანაშაულისა და სასჯელის ფორმებს, მოთხოვნები ეხება ასევე საჯაროდ ხელმისაწვდომი მონაცემთა ბაზის შექმნას და უცხოური პრინციპალის აგენტებად განსაზღვრული პირების მიერ მათზე დაკისრებული ვალდებულებების შესრულებასა და მათ მიერ გავრცელებული მასალის შესახებ ანგარიშგების მექანიზმების დამკვიდრებას.
3. „კანონს“ ახლდა განმარტებითი ბარათი, რომელშიც მისი მიღება წარმოჩენილი იყო, როგორც „კანონმდებლის ნების სათანადოდ განხორციელების“, „სახელმწიფო ინსტიტუტების საქმიანობაში გარე ძალების ჩარევის ეფექტიანად შეზღუდვის“ უზრუნველსაყოფად აუცილებელი და ნათქვამი იყო, რომ კანონი არის ამერიკის შეერთებული შტატების უცხოელი აგენტების რეგისტრაციის შესახებ აქტის („აშშ-ის FARA“) ანალოგი. კანონის მიღებამდე მის დებულებებთან დაკავშირებით საჯარო კონსულტაციები არ ჩატარებულა.
4. შესაბამისი ევროპული სტანდარტები მოცემულია ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაში („ECHR“), ეროვნული უმცირესობების დაცვის ჩარჩო კონვენციაში („ჩარჩო კონვენცია“), მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციაში წევრი სახელმწიფოებისადმი - CM/Rec(2007)14 - ევროპაში არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ („რეკომენდაცია CM/Rec(2007)14“), წევრი სახელმწიფოებისადმი მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციაში საჯარო გადაწყვეტილების მიღების კონტექსტში ლობირების საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების შესახებ („რეკომენდაცია ლობირების შესახებ“), ევროპული კომისიისა (ვენეციის კომისია) და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის

¹ კანონის დებულებები გამოიყენება ფიზიკური პირების, პარტნიორთა ჯგუფების, კორპორაციების, ორგანიზაციების და ფიზიკური პირების ნებისმიერი სხვა გაერთიანების მიმართ იმდენად, რამდენადაც ისინი ხვდებიან უცხოური პრინციპალის აგენტის განმარტებაში. თუმცა, ეს დასკვნა ფოკუსირებულია მათ შესაბამისობაზე ევროპულ სტანდარტებთან მხოლოდ იმდენად, რამდენადაც ისინი ვრცელდება არასამთავრობო ორგანიზაციებზე („არასამთავრობო ორგანიზაციები“).

ერთობლივ სახელმძღვანელო პრინციპებში გაერთიანების თავისუფლების შესახებ („ერთობლივი სახელმძღვანელო“), ვენეციის კომისიის კანონის უზენაესობის საკონტროლო სიაში და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს („ECtHR“) პრეცედენტულ სამართალში.

5. ამ მოსაზრებაში, პირველ რიგში, განხილულია კანონის დებულებებითა მიღების დასაბუთება. შემდგომ მასში გაანალიზებულია კონკრეტული მოთხოვნები და შეთანხმებები, რომლებსაც კანონი ადგენს ან რომლებიც შეუძლია შემოიღოს და შემდეგ შეფასებულია მათი თავსებადობა შესაბამის ევროპულ სტანდარტებთან, ბოლოს კი მოცემულია ამ კანონის დებულებათა ზოგადი შეფასება.
6. წინამდებარე მოსაზრებაში მოცემული ანალიზი ეფუძნება როგორც კანონის, ასევე განმარტებითი ბარათის დებულებების არაოფიციალურ თარგმანს.

ბ. დასაბუთება

7. განმარტებითი ბარათი იწყება იმით, რომ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონმა („2024 წლის კანონი“) ვერ შეძლო „გამჭვირვალობის მიზნისა და შესაბამისი პრევენციული ფუნქციის სათანადოდ უზრუნველყოფა“. 2024 წლის კანონი ექსპერტთა საბჭოს მიერ მიღებული წინა დასკვნის („2024 წლის დასკვნა“) საგანი იყო.
8. განმარტებით ბარათში მოცემული მტკიცების დასტურად მოყვანილია ერთი მაგალითი, კერძოდ ის, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციების უმრავლესობა, რომლებიც „უცხოური ძალებისგან დიდი რაოდენობით დაფინანსებას იღებენ“, უარს ამბობენ 2024 წლის კანონით გათვალისწინებულ რეგისტრაციაზე რეესტრში და ამჯობინებენ, დაექვემდებარონ მის მიერ გათვალისწინებულ სანქციებს. არ არის მოცემული დეტალები „უცხოური ძალების“, „დიდი რაოდენობით დაფინანსების“ რეალური ოდენობის ან ამ უკანასკნელის გამოყოფის მიზნების შესახებ.
9. შედეგად, მიჩნეულია, რომ 2024 წლის კანონმა ვერ შეძლო კანონმდებლის ნების ეფექტიანად განხორციელება.
10. განმარტებით ბარათში ასევე მოხსენიებულია შეერთებული შტატების ახალი ადმინისტრაციის დაუზუსტებელი განცხადებები „უცხოური დახმარების არასათანადო გამოყენების დამადასტურებელი ფაქტების“ შესახებ, სადაც აღნიშნულია, რომ ეს:

„ხშირად ემსახურება დესტაბილიზაციას, დამოუკიდებლობის ხელყოფის მცდელობას და რევოლუციური სცენარების მხარდაჭერას მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში, მათ შორის საქართველოში.“

11. ამ განცხადებასთან დაკავშირებით არ არის მოწოდებული არანაირი საფუძვლიანი დასაბუთება, არც ზოგადი სახით და არც კონკრეტულად საქართველოსთან მიმართებაში.
12. მოიხსენიებს რა ამერიკის შეერთებულ შტატებს მაღალი დემოკრატიული სტანდარტების მატარებლად და გარე გავლენის წინააღმდეგ ბრძოლის საუკეთესო მაგალითად, განმარტებითი ბარათი ყოველგვარი დამატებითი დეტალების გარეშე აცხადებს, რომ აშშ-ის FARA-ს „ზუსტი ანალოგის“ შემოღება იქნებოდა უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის საუკეთესო გზა.
13. განმარტებითი ბარათი აღნიშნავს, რომ რეგისტრაციისგან თავის არიდებისა და სხვა მოთხოვნების შეუსრულებლობისთვის დაკისრებული ჯარიმების საერთო ოდენობა დამოკიდებული იქნება ჩადენილი დანაშაულების რაოდენობაზე და აცხადებს, რომ ინდივიდუალური ჯარიმების ოდენობის განსაზღვრისას გათვალისწინებული იქნება მათი პრევენციული ეფექტი.
14. იგი ასევე ამტკიცებს - რაიმე შესაბამის სტანდარტებზე ან ხელშეკრულებებზე მითითების გარეშე - რომ კანონი არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის კანონმდებლობას, საქართველოს ვალდებულებებს, რომლებიც დაკავშირებულია საერთაშორისო ორგანიზაციებში მის წევრობასთან ან მის ორმხრივ თუ მრავალმხრივ ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებთან.
15. გარდა ამისა, განმარტებითი ბარათი მიუთითებს, რომ კანონის მომზადებისას ეფუძნებოდნენ სხვა ქვეყნების გამოცდილებას, რომლებმაც დანერგეს მსგავსი კანონები, თუმცა დაუზუსტებელია, რომელი ქვეყნების გამოცდილება იგულისხმება.
16. და ბოლოს, განმარტებით ბარათში აღნიშნულია, რომ კანონად ქცეული პროექტი არ იყო ინიცირებული საქართველოს მთავრობის მიერ.

გ. კანონის დებულებები

17. კანონში ათი ძირითადი დებულებაა, რომლებიც აშშ-ის FARA-ს მიჰყვება და რომლებიც, თანმიმდევრობით, ეხება: ტერმინების განმარტებას; რეგისტრაციის განცხადებას; გამონაკლისებს; პოლიტიკური პროპაგანდის კლასიფიკაციას/კატეგორიზაციას; დოკუმენტებსა და ჩანაწერებს; ოფიციალური ჩანაწერების საჯარო მონიტორინგის განხორციელებას და ჩანაწერებისა და ინფორმაციის გადაცემას; უცხოური პრინციპალის მიერ დასაქმებული პირების პასუხისმგებლობას; სამართალდამცავ ორგანოებს და სანქციებს; წესებსა და რეგულაციებს; საქართველოს პარლამენტისთვის წარსადგენ ანგარიშებს. მეთერთმეტე დებულება განსაზღვრავს კანონის ძალაში შესვლის თარიღს, კერძოდ, 2025 წლის 31 მაისს.

ტერმინების განმარტება

18. კანონის პირველი მუხლი განსაზღვრავს 13 განსხვავებულ ტერმინს: პირი; უცხოური პრინციპალი; უცხოური პრინციპალის აგენტი; ამ ტერმინიდან გამონაკლისები; უცხო ქვეყნის ხელისუფლება; უცხოური პოლიტიკური პარტია; მრჩეველი საზოგადოებასთან ურთიერთობის საკითხებში; სარეკლამო აგენტი; საინფორმაციო სამსახურის თანამშრომელი; რეგისტრაციის განცხადება; ნაბეჭდი მასალა; პოლიტიკური საქმიანობა; პოლიტიკური მრჩეველი.
19. ტერმინი „პირი“ მოიცავს ასოციაციებსა და ორგანიზაციებს, ასევე „ფიზიკურ პირთა ნებისმიერ სხვა გაერთიანებას“, ამიტომ მას შეუძლია მოიცვას არა მხოლოდ იურიდიული პირის მქონე არასამთავრობო ორგანიზაციები, არამედ არაფორმალური ხასიათის ორგანიზაციებიც, რადგან „ნებისმიერი გაერთიანება“ არ შემოიფარგლება მხოლოდ ერთეულებით, რომლებიც არიან იურიდიული პირები. მართლაც, კონცეფცია „იურიდიული პირი“ ამ განმარტებაში არ გამოიყენება.
20. „უცხოური პრინციპალი“ მოიცავს არა მხოლოდ უცხო ქვეყნის ხელისუფლებას და უცხოურ პოლიტიკურ პარტიას (როგორც ეს დამატებით არის განმარტებული²), არამედ (ა) საქართველოს ტერიტორიის გარეთ მყოფ პირებს (გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ეს პირი საქართველოს მოქალაქეა და მისი მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი საქართველოს ტერიტორიაზეა, ან როდესაც ეს პირი ფიზიკური პირი არ არის, მაგრამ იგი საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად არის დაფუძნებული და ორგანიზებული და მისი საქმიანობის ძირითადი ადგილი საქართველოს ტერიტორიაზეა) და (ბ) პარტნიორთა ჯგუფს, ასოციაციას, კორპორაციას, ორგანიზაციას ან ფიზიკურ პირთა სხვა გაერთიანებას, რომლის საქმიანობაც მოწესრიგებულია უცხო ქვეყნის კანონით ან რომლის საქმიანობის ძირითადი ადგილი უცხო ქვეყნის ტერიტორიაზეა.
21. შესაბამისად, კანონი არ უნდა განიხილავდეს საქართველოში დაფუძნებულ არასამთავრობო ორგანიზაციას, როგორც უცხოურ პრინციპალს. თუმცა, ეს ტერმინი მოიცავს საქართველოს გარეთ დაფუძნებულ ორგანიზაციებს, იქნებიან ეს იურიდიული პირები თუ არაფორმალური ერთეულები. გარდა ამისა, უცხოური პოლიტიკური პარტიის განმარტება, როგორც ჩანს, შეიძლება მოიცავდეს საქართველოს გარეთ მყოფ არასამთავრობო ორგანიზაციებსაც, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი არ იქნებიან დახასიათებულნი, როგორც პოლიტიკური პარტიები იმ ქვეყნის კანონმდებლობის შესაბამისად, სადაც ისინი დაფუძნებულნი არიან.
22. გარდა ამისა, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ სხვა ქვეყნებში დაფუძნებული არასამთავრობო ორგანიზაციების ის ოფისები ან ფილიალები, რომლებსაც

² იხილეთ ქვემოთ.

საქართველოს ხელისუფლებამ მისცა საქართველოში საქმიანობის უფლებამოსილება, ჩაითვალოს მშობელი სუბიექტებისგან საკმარისად განსხვავებულად იმისათვის, რომ ჩაითვალოს, რომ ისინი საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად არიან დაფუძნებული და მოწესრიგებული, როგორც ორგანიზაციები, რომელთა საქმიანობის ძირითადი ადგილი საქართველოს ტერიტორიაზეა. პირიქით, მოსალოდნელია, რომ ისინი სწორედ უცხოური პრინციპალის აგენტის განმარტებაში მოხვდნენ.

23. „უცხოური პრინციპალის აგენტის“ განმარტება უკიდურესად ფართოა და შედგება ორი ელემენტისგან, კერძოდ: პირსა და უცხოურ პრინციპალს შორის ურთიერთობა და ამ პირის მიერ განხორციელებული საქმიანობა.

24. რაც შეეხება უცხოურ პრინციპალთან ურთიერთობას, მუხლი 1 „გ“ მოიცავს არა მხოლოდ შედარებით ადვილად იდენტიფიცირებად ურთიერთობებს, როგორიცაა აგენტი, წარმომადგენელი, მის მიერ დასაქმებული პირი ან მის სამსახურში მყოფი პირი, არამედ ისეთ ურთიერთობებსაც, რომელთა არსებობაც, რბილად რომ ვთქვათ, შეიძლება საკმაოდ საკამათო იყოს, კერძოდ, (ა) მისი მითითებით, მოთხოვნით, ინსტრუქციით ან კონტროლით მოქმედება და (ბ) ისეთი საქმიანობის წარმოება, რომელსაც მთლიანად ან უმეტესწილად, პირდაპირ ან არაპირდაპირ ზედამხედველობს, მართავს, აკონტროლებს, აფინანსებს ან სუბსიდირებას უწევს უცხოური პრინციპალი.

25. გარდა ამისა, კანონით გათვალისწინებული ურთიერთობა ასევე ითვლება არსებულად, როდესაც პირი:

„თანხმდება, ნებას ავლენს ან უშვებს, რომ სახელშეკრულებო ურთიერთობის ფარგლებში ან სახელშეკრულებო ურთიერთობის გარეშე იმოქმედოს, როგორც უცხოური პრინციპალის აგენტმა, ან რომელიც თავს უცხოური პრინციპალის აგენტად მოქმედად აჩვენებს ან წარმოაჩენს.“

26. ეს ფორმულირება შეიძლება მოიცავდეს არა მხოლოდ იმ სიტუაციებს, როდესაც პირი ნებაყოფლობით ირჩევს უცხოური პრინციპალის სახელით მოქმედებას, არამედ იმ სიტუაციებსაც, როდესაც ასეთი არჩევანი პირს იძულებით ეკისრება. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, სავარაუდოა, რომ მტკიცების ტვირთი, რომ არ მოქმედებს როგორც აგენტი, დაეკისრება პირს, რომელზეც ხელისუფლება მიიჩნევს, რომ ის თანხმდება ან უშვებს, რომ არის აგენტი. ეს სწორედ ასეა, განსაკუთრებით თუ საქმიანობათა იმ ფართო სპექტრს გავითვალისწინებთ, რომელთა განხორციელებისთვისაც პირი შეიძლება უცხოური პრინციპალის აგენტად ჩაითვალოს.

27. განსაზღვრულია სამი საქმიანობა, რომლებიც ამ კანონს ექვემდებარება, როდესაც ისინი ხორციელდება საქართველოში უცხოური პრინციპალის სასარგებლოდ ან მისი ინტერესებისთვის, კერძოდ: (i) უშუალოდ ან სხვა პირის მეშვეობით პოლიტიკურ საქმიანობაში მონაწილეობა; (ii) უშუალოდ ან სხვა

პირის მეშვეობით საზოგადოებასთან ურთიერთობების მრჩევლის, სარეკლამო აგენტის, საინფორმაციო სამსახურის თანამშრომლის ან პოლიტიკური მრჩევლის საქმიანობის შესრულება; და (iii) უშუალოდ ან სხვა პირის მეშვეობით შემოწირულების, სესხის, ფულის ან სხვა მატერიალური ფასეულობის მოძიება, შეგროვება, გამოყოფა ან გაცემა. მეოთხე საქმიანობა, რომელიც გათვალისწინებულია 1 გ) მუხლით, არის უცხოური პრინციპალის ინტერესების წარმოდგენა ნებისმიერი სახელმწიფო დაწესებულების ან თანამდებობის პირის წინაშე.

28. განსაკუთრებით სავარაუდოა, რომ პირველი და მესამე საქმიანობის განმარტებაში მოხვდეს არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული საქმიანობა, თუ გავითვალისწინებთ „პოლიტიკური საქმიანობის“ ქვემოთ განხილულ განმარტებას და ასევე იმ ფაქტს, რომ უცხოური პრინციპალისთვის - მაგალითად, უცხო ქვეყნის არასამთავრობო ორგანიზაციის ან ხელისუფლებისთვის, რომელიც სტიქიურ უბედურებას ებრძვის - ნებისმიერი თანხების მოზიდვა ან საქართველოს ფარგლებს გარეთ მყოფი დონორებისგან მიღებული გრანტის ხარჯვა საკმარისი იქნება ამ კანონის მიზნისათვის.

29. თუმცა, საზოგადოებასთან ურთიერთობების მრჩევლის, სარეკლამო აგენტის და ა.შ.³ ტერმინების მეტისმეტად ფართო სპექტრი და „ინტერესების წარმომადგენლობის“ დაუზუსტებელი ცნება მეორე და მეოთხე საქმიანობაში ასევე ქმნის შესაძლებლობას, რომ ამ განმარტებაში მოხვდნენ საზოგადოებაში კონკრეტული პრობლემების გადაჭრისთვის გადადგმული ნაბიჯების ხილვადობის ან ადვოკატირებისთვის განხორციელებული საქმიანობებიც, რომლებიც სხვა ქვეყნებში გამოყენებულ მიდგომას ეფუძნება, მიუხედავად იმისა, რომ მათ განმახორციელებელ სუბიექტს შეიძლება არანაირი კავშირი არ ჰქონდეს უცხოურ პრინციპალთან.

30. საერთო ჯამში, ამ განმარტების შედეგად, უცხოური პრინციპალის აგენტის ტიპის საქმიანობა შეიძლება არსებულად ჩაითვალოს ისეთ გარემოებებში, როდესაც ამ უცხოურ პრინციპალთან კავშირი ძალიან სუსტია და ბევრ შემთხვევაში ისეთი რამ შეიძლება ჩაითვალოს ამ ტიპის აგენტობად, რასაც საქართველოს ხელისუფლება მიიჩნევს ასეთად და არა ის, რაც რეალურად არსებობს.

31. განსაზღვრება „უცხოური პრინციპალის აგენტი“ არ ეხება:

„ახალი ამბების მასობრივი გავრცელების საშუალებას, ახალი ამბების მასობრივად გამავრცელებელ პირთა გაერთიანებას, მასობრივი ინფორმაციის ბეჭდურ საშუალებას, მასობრივი ინფორმაციის ბეჭდური საშუალებით გამავრცელებელ პირთა გაერთიანებას“

და

³ რაც შეეხება ამას, იხილეთ ქვემოთ.

„გაზეთს, იმ ჟურნალს, იმ პერიოდულ ბეჭდურ გამოცემას, იმ პუბლიკაციას, რომელიც საქართველოში გამოიცემა ახალი ამბების კეთილსინდისიერი გავრცელებით ან ჟურნალისტური საქმიანობის კეთილსინდისიერი განხორციელებით.“

32. ეს გამორიცხვა შესაძლოა სასარგებლო იყოს გარკვეული არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის, მაგრამ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ: მათი ბენეფიციარი მფლობელების და მენეჯერების ან დირექტორების 80% მაინც საქართველოს მოქალაქეა; თუ მათ არ ფლობს, არ ზედამხედველობს, არ მართავს, არ აკონტროლებს, არ აფინანსებს, სუბსიდირებას არ უკეთებს და არანაირ პოლიტიკას არ განუსაზღვრავს უცხოური პრინციპალი ან უცხოური პრინციპალის აგენტი.

33. ცხადია, რომ ამ გამორიცხვის პირველი ნაწილი არ გავრცელდება არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ უცხო ქვეყანაში გამოქვეყნებული ბეჭდური მედიიდან მასალის გავრცელებაზე და ძალიან საეჭვოა, ჩაითვლება თუ არა არასამთავრობო ორგანიზაციის პუბლიკაციებში ასეთი მასალის ჩართვა „ახალი ამბების კეთილსინდისიერ გავრცელებად“, თუ ის გამოყენებული იქნება საჯარო პოლიტიკასთან დაკავშირებული კონკრეტული თემის პოპულარიზაციისთვის. მართლაც, ეს უკანასკნელი ადვილად შეიძლება მოხვდეს „საზოგადოებასთან ურთიერთობის მრჩეველის განმარტებაში“ ან ჩაითვალოს უცხოური პრინციპალის ინტერესების წარმომადგენლად.

34. ტერმინი „უცხო ქვეყნის ხელისუფლება“ ასევე საკმაოდ ფართოა და განიმარტება, როგორც:

„პირი ან პირთა ჯგუფი, რომელიც ნებისმიერ უცხო ქვეყანაში ან უცხო ქვეყნის ნაწილში ახორციელებს სუვერენულ ფაქტობრივ ან სამართლებრივ პოლიტიკურ იურისდიქციას, ან პირთა ჯგუფის დანაყოფი, პირთა ჯგუფი ან ორგანო, რომელსაც პირდაპირ ან არაპირდაპირ დელეგირებული აქვს აღნიშნული სუვერენული ფაქტობრივი ან სამართლებრივი უფლებამოსილება ანდა ფუნქცია, ან უცხო ქვეყნის მეთაურობა დაჯგუფება ან ორგანო, რომლის მიმართაც ივარაუდება, რომ იგი ხელისუფლების უფლებამოსილებას ახორციელებს, მიუხედავად იმისა, აღიარა თუ არა საქართველომ მეთაურობა ეს დაჯგუფება ან ორგანო.“

35. შესაბამისად, ეს ტერმინი მოიცავს არა მხოლოდ იმ სუბიექტებს, რომლებსაც აქვთ *დე ფაქტო* ან *დე იურე* იურისდიქცია ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის ნაწილზე, არამედ მის ფარგლებში დაარსებულ რეგიონული ან ადგილობრივი ხელისუფლების ერთეულსაც და ნებისმიერ ჯგუფს, რომელიც აქვს სახელისუფლებო უფლებამოსილების განხორციელების ვალდებულება.

36. ვინაიდან ეს ტერმინი მეტისმეტად ფართო და ზოგადია, მან შეიძლება მოიცვას არასამთავრობო ორგანიზაციების ისეთი საქმიანობებიც, რომლებიც გულისხმობენ საქართველოში მყოფი ერთეულების, ორგანიზაციებისა და ინსტიტუციებისთვის სხვა ქვეყნების ადგილობრივი და რეგიონული სახელისუფლებო სტრუქტურების პოტენციურად სასარგებლო გამოცდილების გაზიარებას.

37. გარდა ამისა, ფრაზა „ივარაუდება, რომ იგი ხელისუფლების უფლებამოსილებას ახორციელებს“ გარკვეულწილად არაზუსტია და შეიძლება მოიცავდეს მათ, ვინც ზრუნავს - მაგალითად, არაფორმალური განათლების გზით - ისეთი უმცირესობებისა და იძულებით გადაადგილებული პირების ტრადიციებისა და კულტურის შენარჩუნებაზე, რომლებიც შესაძლოა არ იყვნენ აღიარებული შესაბამისი ქვეყნის მიერ.

38. როგორც უკვე აღინიშნა, „უცხოური პოლიტიკური პარტია“ არ შემოიფარგლება მხოლოდ კონკრეტულ ქვეყანაში ოფიციალურად დაფუძნებული პარტიებით, რადგან ის განიმარტება, როგორც:

„უცხოური ორგანიზაცია, ფიზიკურ პირთა სხვა უცხოური გაერთიანება ან უცხოური ორგანიზაციის ან ფიზიკურ პირთა სხვა უცხოური გაერთიანების სტრუქტურული ერთეული ან ფილიალი, რომელიც მიზნად ისახავს, განახორციელოს ან რომელიც ახორციელებს ისეთ საქმიანობას, რომელიც მთლიანად ან ნაწილობრივ ორიენტირებულია უცხო ქვეყნის ხელისუფლების ორგანოების ან მათი დანაყოფების ჩამოყალიბებაზე, მართვაზე, კონტროლზე, მართვის ან კონტროლის მოპოვებაზე, უცხო ქვეყნის ხელისუფლების ორგანოების ან მათი დანაყოფების პოლიტიკური ან საჯარო ინტერესების, პოლიტიკის განხორციელების ან ურთიერთობების ხელშეწყობაზე ან ამ ინტერესებზე, პოლიტიკის განხორციელებაზე ან ურთიერთობებზე გავლენის მოხდენაზე.“

39. უდავოა, რომ განმარტების ძირითადი ნაწილი მოიცავს პოლიტიკური პარტიის ტრადიციულ ცნებას იმ გაგებით, რომ შესაბამისი სუბიექტი მიზნად ისახავს საკანონმდებლო ან აღმასრულებელი ხელისუფლების რაიმე ფორმის მოპოვებას, ეროვნულ თუ სხვა დონეზე.

40. თუმცა, ორგანიზაცია, რომლის მიზანი ან დანიშნულებაა „ხელისუფლების ორგანოების პოლიტიკური ან საჯარო ინტერესების, პოლიტიკის განხორციელების ან ურთიერთობების ხელშეწყობა ან ამ ინტერესებზე, პოლიტიკის განხორციელებაზე ან ურთიერთობებზე გავლენის მოხდენა“, ადვილად შეიძლება აღმოჩნდეს ნებისმიერი არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომელიც ეწევა კვლევით ან საგანმანათლებლო საქმიანობას ან ახორციელებს საზოგადოებრივი მნიშვნელობის საკითხების ადვოკატირებას, იმისდა მიუხედავად, მათი პოზიცია სახელისუფლებო პოლიტიკას შეესაბამება თუ რამე სახის საკანონმდებლო ცვლილებას მოითხოვს. ეს კი არ კმარა საიმისოდ, რომ ასეთი ორგანიზაცია პოლიტიკურ პარტიად კვალიფიცირდეს.⁴

41. „საზოგადოებასთან ურთიერთობის საკითხებში მრჩევლის, სარეკლამო აგენტისა და საინფორმაციო სამსახურის თანამშრომლის“ განმარტებებიც ძალიან ფართო მნიშვნელობისაა.

⁴ იხილეთ ჟეჩევი ბულგარეთის წინააღმდეგ, No. [57045/00](#), 2007 წლის 21 ივნისი, პუნქტი. 55 და რეკომენდაცია CM/Rec(2007)14, პუნქტი. 13.

42. ამგვარად, არასამთავრობო ორგანიზაცია შეიძლება ჩაითვალოს „საზოგადოებასთან ურთიერთობის საკითხებში მრჩეველად“, რადგან კანონის ამ მიზნისთვის საკმარისია, ის იყოს პირი, რომელიც:

„პირდაპირ ან არაპირდაპირ ახორციელებს ისეთ საქმიანობას, რომელიც მოიცავს უცხოური პრინციპალისთვის ინფორმაციის მიწოდებას, რჩევების მიცემას ან მის რაიმე ფორმით წარმომადგენლობას საზოგადოებასთან ურთიერთობების ნებისმიერ საკითხში, რომელიც ეხება უცხოური პრინციპალის პოლიტიკურ ან საჯარო ინტერესებს, მიდგომებს ან ურთიერთობებს.“

ამ განმარტებაში მოსახვედრად საკმარისია, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციამ საქართველოში ვინმეს ინფორმაცია მიაწოდოს ამა თუ იმ უცხო ქვეყნის კონკრეტული პოლიტიკისა თუ სტრატეგიის შესახებ, რომელიც რელევანტური შეიძლება იყოს საქართველოსთვის გარკვეულ აქტუალურ საკითხებთან მიმართებაში, ამ ქვეყნის ინტერესების ხელშეწყობის ყოველგვარი მცდელობის გარეშე.

43. ანალოგიურად, სარეკლამო აგენტი არის ნებისმიერი პირი, რომელიც პირდაპირ ან ირიბად ეწევა ნებისმიერ საკითხზე ინფორმაციის გავრცელებას⁵. ამ განმარტებაში შეიძლება მოხვდეს რაღაც კონკრეტულ საკითხზე ნებისმიერი სახის ანგარიში, რომელიც შეიცავს სხვა ქვეყანასთან დაკავშირებულ ნებისმიერ ინფორმაციას, რაც არ უნდა შეზღუდული იყოს ეს ინფორმაცია.
44. „საინფორმაციო სამსახურის თანამშრომლად“ ითვლება ნებისმიერი პირი, რომელიც:

„აგროვებს, ავრცელებს ან აქვეყნებს პოლიტიკური, სამრეწველო, შრომითი, ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული ან სხვა სახის სარგებლის, ფაქტების ან პირობების შესახებ ანგარიშებს, აღწერილობებს, ინფორმაციას ან მონაცემებს ნებისმიერი ქვეყნის (გარდა საქართველოსი) თაობაზე, ან აგროვებს, ავრცელებს ან აქვეყნებს მათ რომელიმე უცხო ქვეყნის ხელისუფლების ან უცხოური პოლიტიკური პარტიის ანდა პარტნიორთა ჯგუფის, ასოციაციის, კორპორაციის, ორგანიზაციის ან ფიზიკურ პირთა სხვა გაერთიანების ინტერესების შესაბამისად, რომლის საქმიანობაც მოწესრიგებულია უცხო ქვეყნის კანონით ან რომლის საქმიანობის ძირითადი ადგილი უცხო ქვეყნის ტერიტორიაზეა.“

45. ამგვარად, განმარტება არ შემოიფარგლება მხოლოდ ისეთი „შეგროვებით, მოპოვებით, გავრცელებით, გამოქვეყნებით“ და ა.შ., რაც უცხო ქვეყნის მთავრობის ინტერესებიდან გამომდინარე ხდება, არამედ ის ვრცელდება ნებისმიერი სახის „შეგროვებაზე“ და ა.შ., მიუხედავად მიზნისა.

⁵ ამგვარად, გამოქვეყნება ან გავრცელება შეიძლება იყოს „ზეპირი, ვიზუალური, გრაფიკული, წერილობითი ან ფერწერული“ და მოიცავს, მაგრამ არ შემოიფარგლება მხოლოდ „რეკლამის, წიგნების, პერიოდული გამოცემების, გაზეთების, ლექციების, გადაცემების, კინოფილმების ან სხვა საშუალებებით გამოქვეყნებით“.

46. ამრიგად, იგი მოიცავს კვლევის ნებისმიერ ფორმას, რომელიც შეიძლება ჩატარდეს, იმისდა მიუხედავად, თუ როგორ იყენებს ის ამა თუ იმ ინფორმაციას. არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომელიც ატარებს კვლევას, არ უნდა ჩაითვალოს უცხოური პრინციპალის აგენტად, თუ ეს კვლევა არ ჩაითვლება უცხოური პრინციპალის სასარგებლოდ ან ინტერესებიდან გამომდინარე ჩატარებულად, მაგრამ, რადგან ეს ცნება არაზუსტია და შეიძლება მრავალგვარად იქნას განმარტებული, შეიძლება შეიქმნას გაურკვევლობა იმასთან დაკავშირებით, მაშინაც წარმოიშობა თუ არა რეგისტრაციის ვალდებულება, როცა საქმიანობა არ მიემართება უცხოური პრინციპალის ინტერესებს.
47. „რეგისტრაციის განცხადება“ ეხება განცხადებას, რომელიც უნდა წარუდგინონ ანტიკორუფციულ ბიუროს („ბიურო“) იმ პირებმა, რომლებიც მოქმედებენ როგორც უცხოური პრინციპალის აგენტები კანონის მიზნებისათვის; ასევე ყველა სხვა დოკუმენტს, რომელიც უნდა წარუდგინოს ამ ორგანოს მე-2 მუხლის შესაბამისად.
48. ტერმინი „ნაბეჭდი მასალა“ განისაზღვრება მაქსიმალურად ფართო გაგებით.⁶ განმარტებაში არ შედის მხოლოდ „გასამრავლებელი მანქანის (პრესის), საცვლელი ან უცვლელი შრიფტის მქონე შტამპისა და საბეჭდი მანქანის გამოყენებით მიღებული ანაბეჭდები.
49. „პოლიტიკური საქმიანობაც“ ძალიან ფართო მნიშვნელობით არის განსაზღვრული:
- „პირის მიერ საქართველოს ხელისუფლებაზე, სახელმწიფო დაწესებულებებზე ან საზოგადოების ნებისმიერ ნაწილზე რაიმე გავლენის მოხდენის რწმენით ან განზრახვით განხორციელებული ან განსახორციელებელი საქმიანობა, რომელიც მიმართული იქნება საქართველოს საშინაო ან საგარეო პოლიტიკის ჩამოყალიბებისკენ, მიღებისკენ ან შეცვლისკენ, აგრეთვე ის საქმიანობა, რომელიც უცხო ქვეყნის ხელისუფლების ან უცხოური პოლიტიკური პარტიის პოლიტიკური ან საჯარო ინტერესებიდან, მიდგომებიდან ან ურთიერთობებიდან გამომდინარეობს.“
50. ამგვარად, ეს განმარტება მოიცავს არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებულ ლეგიტიმურ საქმიანობას, რადგან მკაფიოდ არის განსაზღვრული, რომ:
- „არასამთავრობო ორგანიზაციებს უნდა ჰქონდეთ თავისუფლება, განახორციელონ კვლევითი, საგანმანათლებლო და ადვოკატირების საქმიანობა საზოგადოებრივი

⁶ უფრო კონკრეტულად, „გაზეთი, პერიოდული გამოცემა, წიგნი, ბროშურა, პარტიტურა, სავიზიტო ბარათი, სამისამართო ბარათი, ბეჭდვითი ნიმუში, გრაფიურა, ფოტო, სურათი, ნახატი, გეგმა, რუკა, ამოსაჭრელი ნიმუში, კატალოგი, ბუკლეტი, რეკლამა, სხვადასხვა სახის დაბეჭდილი, გრავირებული, ლითოგრაფიული ან ავტოგრაფიული ჩანაწერი, აგრეთვე, ზოგადად, ანაბეჭდი, რომელიც მიღებულია ქაღალდზე ან სხვა, ქაღალდის მსგავს მასალაზე, პერგამენტზე ან მუყაოზე ბეჭდვის, გრავირების, ლითოგრაფიის ან ავტოგრაფიის მეშვეობით.“

მნიშვნელობის საკითხებზე, მიუხედავად იმისა, შეესაბამება თუ მათი პოზიცია მთავრობის პოლიტიკას თუ მოითხოვს გარკვეულ საკანონმდებლო ცვლილებებს.⁷

51. გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ ლობირების შესახებ რეკომენდაცია ასევე ითვალისწინებს, რომ ლობირების საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირება:

„არ უნდა არღვევდეს პირთა დემოკრატიულ უფლებას, რომ: ა) გამოხატონ თავიანთი მოსაზრებები და მიმართონ საჯარო მოხელეებს, ორგანოებსა და ინსტიტუტებს, ინდივიდუალურად თუ კოლექტიურად; ბ) აწარმოონ კამპანია პოლიტიკური ცვლილებებისა და კანონმდებლობის, პოლიტიკის ან პრაქტიკის ცვლილებებისთვის ლეგიტიმური პოლიტიკური საქმიანობის ფარგლებში, ინდივიდუალურად ან კოლექტიურად.“⁸

52. და ბოლოს, კანონი განსაზღვრავს „პოლიტიკურ მრჩეველს“, როგორც პირს,

„რომელიც ნებისმიერ სხვა პირს აწვდის ინფორმაციას ან აძლევს რჩევებს საქართველოს საშინაო ან საგარეო პოლიტიკის საკითხებთან ან უცხო ქვეყნის ან უცხოური პოლიტიკური პარტიის პოლიტიკურ ან საჯარო ინტერესებთან, მიდგომებთან ან ურთიერთობებთან დაკავშირებით,“

რაც აშკარად აფართოებს პარტიული პოლიტიკური კონსულტანტისა და მრჩეველის როლის ზოგადად მიღებულ გაგებას და ამ როლის მქონე პირს მხოლოდ ამ კანონში მითითებულ საკითხებზე ინფორმაციის მიმწოდებლად წარმოაჩენს.

რეგისტრაციის განცხადება

53. კანონის მე-2 მუხლი, პირველ რიგში, პირებს, რომლებიც ზემოთ განსაზღვრული უცხოური პრინციპალის აგენტების სახით იმოქმედებენ, ვალდებულებას აკისრებს, საქმიანობის დაწყებამდე წარადგინონ შესაბამისი განაცხადი ბიუროში. გარდა ამისა, ასეთ პირებს აქვთ დამატებითი ვალდებულება, ამ ორგანოს წარუდგინონ ნებისმიერი დამატებითი ინფორმაცია, რომელსაც ის საჭიროდ ჩათვლის. ეს უნდა მოხდეს მინიმუმ ექვს თვეში ერთხელ, თუმცა, შეიძლება უფრო ხშირად. გარდა ამისა, კონკრეტული დებულება ეხება განაცხადის წარმდგენ პირს, და არსებობს მითითებები იმასთან დაკავშირებით, თუ რა გზით უნდა გაკეთდეს განცხადება, აღნიშნულია ასევე დაკისრებული ვალდებულებებიდან გარკვეული გამონაკლისების დაშვების შესაძლებლობაც.
54. რეგისტრაციის შესახებ განცხადების წარდგენის ვალდებულება უნდა შესრულდეს 10 დღის ვადაში იმ დღიდან, როცა პირი უცხოური პრინციპალის

⁷ რეკომენდაცია CM/Rec(2007)14, პუნქტი 12.

⁸ პუნქტი 4.

აგენტი გახდება და უცხოური პრინციპალის აგენტის სტატუსის შეწყვეტა პირს არ ათავისუფლებს ვალდებულებისგან, შეავსოს რეგისტრაციის განცხადება იმ პერიოდისთვის, როდესაც იგი უცხოური პრინციპალის აგენტი იყო.

55. ამ მიზნით შედგენილი განცხადება უნდა შეიცავდეს ვრცელ ინფორმაციას, კერძოდ:

- განმცხადებლის სახელს, ძირითად იურიდიულ მისამართს და მასთან დაკავშირებულ ყველა სხვა იურიდიულ მისამართს საქართველოში ან საქართველოს ფარგლების გარეთ, აგრეთვე ყველა ფაქტობრივ მისამართს;
- განმცხადებლის სტატუსს; ფიზიკური პირის შემთხვევაში – მისი მოქალაქეობის შესახებ ინფორმაციას, პარტნიორთა ჯგუფის შემთხვევაში – თითოეული პარტნიორის სახელს, საცხოვრებელი ადგილის მისამართს, მათი მოქალაქეობის შესახებ ინფორმაციას და თანაპარტნიორებთან დადებული ხელშეკრულებების ნამდვილ და სრულ ასლებს, ასოციაციის, კორპორაციის, ორგანიზაციის ან ფიზიკურ პირთა სხვა გაერთიანების შემთხვევაში – მისი მმართველებისა და ხელმძღვანელების ან მათი ფუნქციებისა და მოვალეობების შემსრულებელი პირების სახელებს, საცხოვრებელი ადგილების მისამართებს, მათი მოქალაქეობის შესახებ ინფორმაციას, ყველა დოკუმენტის (მათ შორის, სადამფუძნებლო შეთანხმების, წესდებისა და მათში შეტანილი ცვლილებებისა და დამატებების) ასლს, აგრეთვე ნებისმიერი სხვა აქტის/დოკუმენტის ასლს და ყველა იმ ზეპირი შეთანხმების წესებისა და პირობების წერილობით აღწერას, რომლებიც ეხება მის ორგანიზებას, უფლებამოსილებებსა და მიზნებს, ასევე სრულ ინფორმაციას მისი მფლობელებისა და მაკონტროლებლების შესახებ;
- ყოვლისმომცველ ინფორმაციას განმცხადებლის საქმიანობის არსის შესახებ, განმცხადებლის თანამშრომლების სრულ სიას და თითოეული მათგანის სამუშაოს სპეციფიკის აღწერას; ყველა იმ უცხოური პრინციპალის სახელსა და მისამართს, რომლისთვისაც განმცხადებელი მოქმედებს ან რომლისთვის მოქმედადაც თავს აჩვენებს ან წარმოაჩენს ან რომლისთვის მოქმედებასაც თანხმდება; ყველა ასეთი უცხოური პრინციპალის საქმიანობის ან სხვა სახის აქტივობის სპეციფიკის შესახებ ინფორმაციას, ხოლო თუ უცხოური პრინციპალი ფიზიკური პირი არ არის – ინფორმაციას იურიდიული პირის მფლობელისა და თითოეული მაკონტროლებლის თაობაზე; აგრეთვე არსებობის შემთხვევაში – ყველა იმ უცხოური პრინციპალის შესახებ ინფორმაციას, რომელსაც სრულად ან ნაწილობრივ ფლობს, ზედამხედველობს, მართავს, აკონტროლებს, აფინანსებს ან რომლის სუბსიდირებას ახორციელებს უცხო ქვეყნის ხელისუფლება ან/და უცხოური პოლიტიკური პარტია ან/და სხვა უცხოური პრინციპალი;
- თითოეული წერილობითი შეთანხმების ასლს და ზეპირი შეთანხმებით გათვალისწინებულ წესებსა და პირობებს, მათ შორის, ასეთ შეთანხმებებში შეტანილ ცვლილებებს, ხოლო ხელშეკრულების არარსებობის

შემთხვევაში – სრულ ინფორმაციას იმ გარემოებების შესახებ, რომელთა გამოც განმცხადებელი უცხოური პრინციპალის აგენტია;

- დეტალურ ინფორმაციას ყველა იმ საქმიანობის ბუნებისა და ფორმის შესახებ, რომელსაც განმცხადებელი ახორციელებს და დეტალურ ინფორმაციას ყველა იმ საქმიანობაზე, რომელიც განახორციელა ან აპირებს, განახორციელოს, რომელიც შეიძლება ჩაითვალოს პოლიტიკურ საქმიანობად;

- ინფორმაციას იმ შემოსავლის, შემოწირულების, ფულის ან მატერიალური ფასეულობის წარმომავლობისა და ოდენობის შესახებ, რომელიც განმცხადებელმა უცხოური პრინციპალისგან ბოლო 60 დღის განმავლობაში კომპენსაციის, დანახარჯის ან ნებისმიერი სხვა სახით მიიღო. განცხადებაში მითითებული უნდა იყოს აგრეთვე თითოეული ასეთი გადახდის ფორმა და დრო, გადახდის განმახორციელებელი პირის ვინაობა;

- დეტალურ ინფორმაციას ყველა იმ საქმიანობის (მათ შორის, პოლიტიკური საქმიანობის) შესახებ, რომელსაც განმცხადებელი ახორციელებს ან რომლის განმახორციელებლადაც თავს აჩვენებს ან წარმოაჩენს ან რომლის თავისთვის ან იმ სხვა პირისთვის (გარდა უცხოური პრინციპალისა) განხორციელებაზე თანხმდება, რომელიც განმცხადებელს ავალდებულებს, დარეგისტრირდეს ამ კანონის მოთხოვნების შესაბამისად; ასევე იმ პირის (გარდა უცხოური პრინციპალისა) სახელს, საქმიანობისა და რეგისტრაციის მისამართებს, ხოლო ფიზიკური პირის შემთხვევაში – აგრეთვე მოქალაქეობის შესახებ ინფორმაციას, რომლის ინტერესების შესაბამისადაც განმცხადებელი ახორციელებს იმ საქმიანობას, რომელიც, ამ კანონის თანახმად, მის რეგისტრაციას საჭიროებს, ან თავს აჩვენებს ან წარმოაჩენს ამ საქმიანობის განმახორციელებლად ან თანხმდება აღნიშნული საქმიანობის განხორციელებაზე, ასევე შესაბამის ინფორმაციას იმ მოცულობით, რამდენადაც ასეთი პირი ექვემდებარება რომელიმე უცხო ქვეყნის ხელისუფლების, უცხოური პოლიტიკური პარტიის ან სხვა უცხოური პრინციპალის მიერ ფლობას, ზედამხედველობას, კონტროლს, მართვას, დაფინანსებას ან სუბსიდირებას მთლიანად ან ნაწილობრივ; არსებობის შემთხვევაში – ინფორმაციას იმ შემოსავლის, შემოწირულების, ფულის ან მატერიალური ფასეულობის წარმომავლობისა და ოდენობის შესახებ, რომელიც განმცხადებელმა ამ კანონით გათვალისწინებული საქმიანობის განმახორციელებელი პირისგან ბოლო 60 დღის განმავლობაში მიიღო.

- დეტალურ ინფორმაციას იმ ფულის ან სხვა მატერიალური ფასეულობის შესახებ, რომელიც განმცხადებელმა ბოლო 60 დღის განმავლობაში დახარჯა ან განკარგა იმ საქმიანობისთვის, რომელიც, ამ კანონის თანახმად, მის რეგისტრაციას საჭიროებს და რომელიც მან განახორციელა, როგორც უცხოური პრინციპალის აგენტმა, თავისთვის ან/და სხვა პირისთვის, ან სხვა საქმიანობისთვის, რომელიც მას უცხოური პრინციპალის აგენტად ხდის; აგრეთვე დეტალურ ინფორმაციას მის მიერ ბოლო 60 დღის განმავლობაში ფულადი შენატანის ან/და სხვა მატერიალური ფასეულობის სახით განხორციელებული შემოწირულების შესახებ (გარდა იმ შემოწირულებისა, რომლის განხორციელებაც აკრძალულია საქართველოს

კანონმდებლობით), რომელიც რომელიმე პოლიტიკური თანამდებობის პირის არჩევნებს ან პოლიტიკური თანამდებობის პირის კანდიდატურის შესარჩევად გამართულ პრაიმერს, კონფერენციას ან ყრილობას უკავშირდება;

- წერილობითი შეთანხმების ასლს და ზეპირი შეთანხმებით გათვალისწინებულ წესებსა და პირობებს, მათ შორის, ასეთ შეთანხმებებში შეტანილ ცვლილებებს, ხოლო ხელშეკრულების არარსებობის შემთხვევაში – სრულ ინფორმაციას იმ საქმიანობასთან დაკავშირებული ყველა გარემოების შესახებ, რომელსაც განმცხადებელი ახორციელებს ან რომლის განმახორციელებლადაც თავს აჩვენებს ან წარმოაჩენს ან რომლის თავისთვის, უცხოური პრინციპალისთვის ან იმ სხვა პირისთვის (გარდა უცხოური პრინციპალისა) განხორციელებაზე თანხმდება, რომელიც განმცხადებელს ავალდებულებს, დარეგისტრირდეს ამ კანონის მოთხოვნების შესაბამისად;

- ყველა სხვა ინფორმაციას ან დოკუმენტს, რომელიც ამ კანონის მიზნებთან არის დაკავშირებული და შესაძლებელია პერიოდულად მოითხოვოს ანტიკორუფციულმა ბიურომ ეროვნული უსაფრთხოებისა და საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარე;

- ინფორმაციას, დოკუმენტების ასლებსა და დამატებით დოკუმენტებს, რომლებიც საჭიროა რეგისტრაციის განცხადებასა და თანდართულ დოკუმენტებში მოყვანილი ინფორმაციის სიზუსტის წარმოსაჩენად.

56. საწყისი რეგისტრაციის გარდა, სავალდებულოა ექვს თვეში ერთხელ იმ ინფორმაციის წარდგენა, რომელსაც ბიურო, ეროვნული უსაფრთხოებისა და საზოგადოებრივი ინტერესების გათვალისწინებით, საჭიროდ მიიჩნევს, რათა წარმოდგენილი ინფორმაცია იყოს „ზუსტი, სრული და მასში მითითებული პერიოდის შესაბამისი“.

57. გარდა ამისა, ბიუროს 10 დღის ვადაში უნდა ეცნობოს განმცხადებლის საქმიანობის, თანამშრომლების, უცხოური პრინციპალის, შეთანხმებებისა და საქმიანობის შესახებ საჭირო ინფორმაციაში ნებისმიერი ცვლილების შესახებ.

58. ასევე, ბიუროს შეუძლია, მოითხოვოს რეგისტრაციის განცხადების დამატებების უფრო ხშირად შევსება წარსადგენი ინფორმაციის ყველა ან კონკრეტული პუნქტის მიმართ, თუ ის ამას აუცილებლად მიიჩნევს ეროვნული უსაფრთხოებისა და საზოგადოებრივი ინტერესების გათვალისწინებით და აქტის მიზნების განსახორციელებლად. მართალია, არ არსებობს კონკრეტული დებულება ბიუროს მიერ არასამთავრობო ორგანიზაციების შენობების შემოწმების ჩატარების შესახებ, თუმცა დამატებითი შემავსებელი ინფორმაციის მიწოდების მოთხოვნას შეიძლება იგივე შედეგი ჰქონდეს, თუ ასეთი დამატებების ფარგლები ფართო და დაუზუსტებელი იქნება.

59. რეგისტრაციის განცხადებები და დანართები უნდა იყოს გაფორმებული ფიცის ქვეშ და შევსებული ასოციაციების, ორგანიზაციების და ფიზიკური პირების ნებისმიერი სხვა გაერთიანების შემთხვევაში, მათი დირექტორების,

მენეჯერების, დირექტორთა საბჭოს წევრების ან მათი ფუნქციებისა და მოვალეობების შემსრულებელი პირების უმრავლესობით. მათი წარდგენა ხდება ელექტრონულად.

60. თუმცა, არსებობს შესაძლებლობა, რომ პირი, რომელიც მითითებულია კანონის შესაბამისად შევსებულ უცხოური პრინციპალის აგენტის რეგისტრაციის განცხადებაში, როგორც პარტნიორი, მენეჯერი, დირექტორი ან თანამშრომელი, გათავისუფლდეს რეგისტრაციის ან ინფორმაციის წარდგენის ვალდებულებისგან. ანალოგიურად, უცხოური პრინციპალის აგენტი შეიძლება გათავისუფლდეს ინფორმაციის წარდგენის ვალდებულებისგან. ასეთი გამონაკლისები შეიძლება დაუშვას მხოლოდ ბიუროს ხელმძღვანელმა, თუ იგი დაადგენს, რომ პირის საქმიანობის ფუნქციებიდან ან ხასიათიდან გამომდინარე და ეროვნული უსაფრთხოებისა და საზოგადოებრივი ინტერესების გათვალისწინებით, დამატებითი განცხადებების რეგისტრაცია ან წარდგენა არ არის საჭირო კანონის მიზნების განსახორციელებლად.

61. დაკონკრეტებულია, რომ რეგისტრაციის განცხადების შევსება და წარდგენა ავტომატურად არ ნიშნავს განმცხადებლის მიერ საქართველოს კანონმდებლობის დაცვას და ეს არ გამორიცხავს ბიუროს მიერ დამატებითი ინფორმაციის მოთხოვნას, და განაცხადის შევსება არ გამორიცხავს განმცხადებლის სისხლისსამართლებრივ დევნას, რომელიც:

„გათვალისწინებულია ამ კანონით რეგისტრაციის განცხადების ან დამატებითი დოკუმენტების შესაბამის ვადებში განზრახ არასათანადოდ შევსებისთვის, არსებითი ფაქტების განზრახ გაყალბებისთვის, ისეთი ფაქტების გამოტოვებისთვის, რომლებიც რეგისტრაციის განცხადებაში მითითებული უნდა იყოს, ისეთი მატერიალური მტკიცებულების განზრახ წარუდგენლობისთვის ან ისეთი მატერიალური დოკუმენტის ასლის წარუდგენლობისთვის, რომლის წარდგენაც აუცილებელია რეგისტრაციის განცხადებისთვის.“

62. მოთხოვნილი ინფორმაციის მოცულობის გათვალისწინებით, ეჭვგარეშეა, რომ რეგისტრაციის განცხადებისა და მათი დანართების წარდგენის ვალდებულების შესრულება, სავარაუდოდ, ძალიან დიდ დროს მოითხოვს შესაბამისი არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის.

გამონაკლისები

63. მე-3 მუხლის თანახმად, რეგისტრაციის განცხადების წარდგენის ვალდებულება არ ვრცელდება დიპლომატიურ და საკონსულო თანამდებობის პირებზე, საქართველოს მიერ აღიარებულ უცხო ქვეყნის მთავრობის თანამდებობის პირებზე და დიპლომატიური ან საკონსულო თანამდებობის პირების პერსონალზე.

64. გარდა ამისა, ამ დებულებაში არსებობს გარკვეული გამონაკლისები: კერძო და არაპოლიტიკური საქმიანობა უცხოური პრინციპალის კეთილსინდისიერი სავაჭრო ან კომერციული საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით; საქმიანობა, რომელიც უპირატესად არ ემსახურება უცხო ქვეყნის ინტერესებს; რელიგიური, საგანმანათლებლო ან სამეცნიერო საქმიანობა; გარკვეული პირობების დაცვით,⁹ იმ პირის ან თანამშრომლის საქმიანობა, რომლის უცხოური პრინციპალი არის უცხო ქვეყნის ხელისუფლება, რომლის დაცვაც, საქართველოს მთავრობის აზრით, მნიშვნელოვანია საქართველოს თავდაცვისთვის; საადვოკატო საქმიანობის განმახორციელებელი პირი, რომელიც საქართველოს სასამართლოების ან ნებისმიერი სახელმწიფო დაწესებულების¹⁰ წინაშე ახორციელებს უცხოური პრინციპალის წარმომადგენლობას; უცხოური პრინციპალის აგენტი, რომელიც ჩართულია ლობისტურ საქმიანობაში და დარეგისტრირებულია ლობისტად „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად.

65. არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული საქმიანობისთვის პოტენციურად რელევანტური შეიძლება იყოს მხოლოდ ის გამონაკლისები, რომლებიც ეხება საქმიანობას, რომელიც უპირატესად არ ემსახურება უცხო ქვეყნის ინტერესებს ან რელიგიური, საგანმანათლებლო ან სამეცნიერო ხასიათისაა.

66. თუმცა, გარდა იმისა, რომ ბუნდოვანია, თუ რამდენად მოხვდება ამ გამონაკლისებში რომელიმე კონკრეტული აქტივობა, მათი მოქმედების სფერო ძალიან ვიწროა, რადგან არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობა უნდა იყოს: „კერძო და არაპოლიტიკური“; დაკავშირებული „თანხის მოზიდვასთან“; და შემოიფარგლოს მხოლოდ ამით.

პოლიტიკური პროპაგანდის კლასიფიკაცია/კატეგორიზაცია

67. მე-4 მუხლის თანახმად, საქართველოში მცხოვრებმა ნებისმიერმა პირმა, რომელიც უცხოური პრინციპალის აგენტია და ვალდებულია დარეგისტრირდეს ამ კანონის თანახმად, უცხოური პრინციპალის ინტერესების შესაბამისად რაიმე საინფორმაციო მასალის ფოსტით ან სახელმწიფოთაშორისი ურთიერთობების ან საგარეო ვაჭრობის საშუალებების ან სხვა ინსტრუმენტების გამოყენებით, ნაბეჭდი მასალის ან ისეთი ფორმით გავრცელებისას, რომელიც გულისხმობს, რომ ის

⁹ ასეთი საქმიანობა უნდა ემსახუროდეს როგორც აღნიშნული უცხო ქვეყნის მთავრობის, ისე საქართველოს მთავრობის პოლიტიკას, საჯარო ინტერესებს ან ეროვნულ უსაფრთხოებას და მიმართული არ არის საქართველოს მთავრობის საშინაო ან საგარეო პოლიტიკის წინააღმდეგ.

¹⁰ სამართლებრივი წარმომადგენლობა არ მოიცავს საქართველოს სახელმწიფო დაწესებულებაზე გავლენის მოხდენის ან მისი პერსონალის ან თანამდებობის პირების დარწმუნებას, გარდა მართლმსაჯულების წარმოებისა, სისხლის სამართლის პროცესის ან სამოქალაქო პროცესის აღსრულებისა, გამოძიების მსვლელობისა და სამართალწარმოების პერიოდისა, როდესაც საქართველოს კანონმდებლობით სავალდებულოა მათი სათანადო ფორმით განხორციელება.

გავრცელდება ან გონივრულ ფარგლებში ივარაუდება, რომ გავრცელდება ორ ან ორზე მეტ პირს შორის, ანტიკორუფციულ ბიუროს ამ საინფორმაციო მასალის გავრცელებიდან არაუგვიანეს 48 საათისა მისი 2 ეგზემპლარი უნდა წარუდგინოს.

68. საინფორმაციო მასალის შინაარსთან დაკავშირებით ერთადერთი არსებითი შეზღუდვა ის არის, რომ ის უნდა იყოს „უცხოური პრინციპალის ინტერესების შესაბამისი“, რაც შეიძლება საკამათო იყოს კონკრეტულ შემთხვევებში. აშკარაა, რომ ისეთი მასალის გავრცელება, რომელიც მიანიშნებს, რომ კონკრეტული საკითხისადმი მიდგომა სხვა ქვეყანაში სასურველია ან შეიძლება სასარგებლო იყოს, შეიძლება დახასიათდეს, როგორც უცხოური პრინციპალის ინტერესების მომსახურება, მიუხედავად იმისა, რომ გავრცელების მიზანია საქართველოს მოქალაქეების ცოდნის ამაღლება კონკრეტული პრობლემების გადაჭრის შესაძლო ვარიანტების შესახებ.
69. მე-4 მუხლში ასევე განსაზღვრულია, რომ უკანონოა საქართველოში მყოფი იმ პირის მიერ, რომელიც უცხოური პრინციპალის აგენტია და ვალდებულია დარეგისტრირდეს ამ კანონის შესაბამისად, უშუალოდ ან სხვა პირის მეშვეობით რაიმე საინფორმაციო მასალის საფოსტო გზავნილის სახით ან შიდა ან საერთაშორისო ვაჭრობის რომელიმე სხვა საშუალებების გამოყენებით გავრცელება, თუ ამ საინფორმაციო მასალაში თვალსაჩინოდ მითითებული არ არის, რომ ეს საინფორმაციო მასალა უცხოური პრინციპალის აგენტის მიერ უცხოური პრინციპალის სახელით არის გავრცელებული და დამატებითი ინფორმაცია ანტიკორუფციულ ბიუროშია დაცული. ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსი უფლებამოსილია ამ კანონის მიზნებისთვის განსაზღვროს ტერმინი „თვალსაჩინო“.
70. გარდა ამისა, ამ მუხლის თანახმად, უკანონოა საქართველოში მყოფი იმ პირის მიერ, რომელიც უცხოური პრინციპალის აგენტია და ვალდებულია დარეგისტრირდეს ამ კანონის შესაბამისად, ნებისმიერი ფორმით რომელიმე სახელმწიფო დაწესებულებისთვის ან თანამდებობის პირისთვის უცხოური პრინციპალის ინტერესების შესაბამისად პოლიტიკური პროპაგანდის შემცველი ინფორმაციის მიწოდება ან მის მიერ რომელიმე სახელმწიფო დაწესებულებისგან ან თანამდებობის პირისგან ნებისმიერი ინფორმაციის ან კონსულტაციის მიღება, რომელიც ეხება პოლიტიკურ ან საჯარო ინტერესებს, პოლიტიკას ან უცხო ქვეყნის ან პოლიტიკური პარტიის ურთიერთობებს, აგრეთვე უკავშირდება საქართველოს საგარეო ან საშინაო პოლიტიკას, თუ პოლიტიკური პროპაგანდის შემცველი ინფორმაციის მიწოდების ან ინფორმაციის ან კონსულტაციის მიღების მოთხოვნას არ ერთვის ან წამდვარებული არ აქვს თვალსაჩინო და ზუსტი განცხადება იმის შესახებ, რომ აღნიშნული პირი ამ კანონის შესაბამისად დარეგისტრირებულია უცხოური პრინციპალის აგენტად.

71. თუ უცხოური პრინციპალის აგენტი, რომელიც ვალდებულია დარეგისტრირდეს ამ კანონის შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტის კომიტეტის/დროებითი საგამომიებო კომისიის ან სხვა დროებითი კომისიის წინაშე გამოდის, მან ამ ორგანოებს უნდა წარუდგინოს თავისი უახლესი რეგისტრაციის განცხადება, რომელიც უნდა დარეგისტრირდეს, როგორც უცხოური პრინციპალის აგენტის გამოსვლის ნაწილი.

დოკუმენტები და ჩანაწერები

72. უცხოური პრინციპალის აგენტები, რომლებიც რეგისტრირებულნი არიან მე-5 მუხლის თანახმად, ვალდებული არიან, აწარმოონ ბუღალტრული აღრიცხვის წიგნები და სხვა ჩანაწერები ყველანაირი საქმიანობის შესახებ, აგენტად ყოფნის მთელი პერიოდის განმავლობაში.
73. გარდა ამისა, ბიუროს ხელმძღვანელს შეუძლია, უცხოური პრინციპალის აგენტის სტატუსის შეწყვეტიდან 3 წლის განმავლობაში, განსაზღვროს - ეროვნული უსაფრთხოებისა და საზოგადოებრივი ინტერესების გათვალისწინებით - ამ დოკუმენტაციის წარდგენის პროცედურა. ამ მიზნით შესაბამისი რეგულაციების ძალაში შესვლამდე, ასეთი აგენტები ვალდებული არიან შეინახონ კანონით განსაზღვრული ფინანსური დოკუმენტაცია და შეინახონ მის საქმიანობასთან დაკავშირებული ყველა წერილობითი ჩანაწერი.
74. დოკუმენტაცია და ჩანაწერები ნებისმიერ გონივრულ დროს ხელმისაწვდომი უნდა იყოს კანონის აღსრულებაზე პასუხისმგებელი ორგანოს - ბიუროსთვის.
75. განზრახ დამალვა, განადგურება, წაშლა, მნიშვნელოვანი დაზიანება ან გაყალბება ისეთი დოკუმენტებისა, რომელთა შენახვაც აუცილებელია, ან ასეთი ქმედებების ჩადენის მცდელობა, ჩათვლება უკანონო ქმედებად.

ოფიციალური ჩანაწერების საჯარო მონიტორინგის განხორციელება და ჩანაწერებისა და ინფორმაციის გადაცემა

76. რეგისტრაციის ყველა განცხადების ასლი მუდმივად უნდა შეინახოს ბიუროს ხელმძღვანელმა და ხელმისაწვდომი უნდა იყოს საჯარო მონიტორინგისთვის (შემოწმებისთვის) მის მიერ განსაზღვრულ გონივრულ ვადებში. თუმცა, ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსს შეუძლია შეწყვიტოს იმ უცხოური პრინციპალის აგენტის რეგისტრაციის განცხადებისა და სხვა დოკუმენტების საჯარო მონიტორინგი, რომელიც გათავისუფლდა რეგისტრაციის განცხადების წარდგენის ვალდებულებისგან.
77. ბიუროს ხელმძღვანელს მოეთხოვება შექმნას საჯარო, უფასო ელექტრონული მონაცემთა ბაზა - ძეგნის, დახარისხებისა და გადმოწერის ფუნქციებით -

რომელიც შეიცავს რეგისტრაციის განცხადებებსა და განახლებებს. ასევე არსებობს მოთხოვნა, რომ განცხადებები და განახლებები საჯაროდ ხელმისაწვდომი იყოს ინტერნეტში წარდგენის შემდეგ გონივრულ ვადაში.

78. განმცხადებლებს შეუძლიათ მიიღონ საჯარო მონიტორინგისთვის ხელმისაწვდომი დოკუმენტების ასლები გონივრული საფასურის გადახდის შემდეგ.
79. ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსი ვალდებულია, ყოველი რეგისტრაციის განცხადებისა და დამატებითი დოკუმენტების მიღებისთანავე მათი ასლები გადასცეს საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრს ისეთი ფორმით გამოსაყენებლად და ისეთი კომენტარების გასაკეთებლად, რომელსაც/რომლებსაც მინისტრი საჭიროდ მიიჩნევს, საქართველოს საგარეო ურთიერთობების გათვალისწინებით.

უცხოური პრინციპალის მიერ დასაქმებული პირების პასუხისმგებლობა

80. უცხოური პრინციპალის აგენტის ყველა მენეჯერი და დირექტორი, ასევე ამ ფუნქციების შემსრულებელი პირები, თუ ისინი ფიზიკურ პირებს არ წარმოადგენენ, ვალდებული არიან მე-7 მუხლის თანახმად წარადგინონ რეგისტრაციის განცხადება და მისი დანართები, ასევე დაიცვან პოლიტიკური პროპაგანდის, დოკუმენტებისა და ჩანაწერების კლასიფიკაციის/კატეგორიზაციის შესახებ დებულებები.
81. გარდა ამისა, მე-7 მუხლი ითვალისწინებს, რომ უცხოური პრინციპალის აგენტის ფორმით მოქმედი ორგანიზაციის დაშლა არ ათავისუფლებს მის ხელმძღვანელს ან მენეჯერს, ან ამ ფუნქციების შემსრულებელ პირს კანონით განსაზღვრული დოკუმენტაციის შევსების პასუხისმგებლობისგან. უცხოური პრინციპალის აგენტის, ნებისმიერი მენეჯერის და/ან დირექტორის (ან ამ ფუნქციების შემსრულებელი პირის) მიერ კანონით დადგენილი მოთხოვნების შეუსრულებლობა გამოიწვევს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი პასუხისმგებლობის დაკისრებას.

კანონის აღსრულება და სანქციები

82. მე-8 მუხლი ითვალისწინებს სისხლისსამართლებრივ და სხვა სახის სასჯელებს კანონის მოთხოვნების შეუსრულებლობისთვის, ასევე განსაზღვრავს სარეგისტრაციო დოკუმენტებთან და დანართებთან დაკავშირებული დანაშაულის ბუნებას და ადგენს სხვა უფლებამოსილებებს კანონის დებულებების აღსრულების მიზნით.
83. ამრიგად, იშვიათი გამონაკლისის გათვალისწინებით, კანონის ნებისმიერი დებულების განზრახ დარღვევამ ან არსებითი ფაქტის შესახებ განზრახ ცრუ განცხადების გაკეთებამ, მასში მითითებული ნებისმიერი არსებითი ფაქტის

განზრახ გამოტოვებამ ან მასში განცხადებების გასაკეთებლად საჭირო არსებითი დოკუმენტის ასლის განზრახ გამოტოვებამ შეიძლება გამოიწვიოს ჯარიმის დაკისრება არაუმეტეს 10,000¹¹ ლარის ოდენობით ან თავისუფლების აღკვეთა ვადით არაუმეტეს 5 წლისა. გამონაკლისი ვრცელდება მე-4 მუხლის მე-2, მე-4 და მე-5 პუნქტების მოთხოვნების დარღვევაზე, რომლებიც ეხება პოლიტიკური პროპაგანდის კლასიფიკაციას/კატეგორიზაციას, რისთვისაც შეიძლება დაწესდეს ჯარიმა არაუმეტეს 5,000¹² ლარის ოდენობით და/ან თავისუფლების აღკვეთა არაუმეტეს 6 თვისა.

84. გარდა ამისა, ნებისმიერი უცხოელი, რომელიც მსჯავრდებულია კანონის რომელიმე დებულების დარღვევაში ან მასში გათვალისწინებული რეგულაციების დარღვევის მცდელობაში, ექვემდებარება საქართველოდან გაძევებას მისი კანონმდებლობის შესაბამისად.
85. რეგისტრაციის განცხადების ან დამატებითი დოკუმენტების წარუდგენლობა ითვლება დენად დანაშაულად მანამ, სანამ იარსებებს, იმის მიუხედავად, ეწინააღმდეგება თუ არა სხვა კანონს, და მასზე არ ვრცელდება ხანდაზმულობა.
86. გარდა ამისა, თუ ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსის აზრით, პირი ჩართულია ან აპირებს ჩაერთოს ნებისმიერ ქმედებაში, რომელიც არღვევს ამ კანონის რომელიმე ნორმას ან ამ კანონის საფუძველზე დაწესებულ რეგულაციას, ან თუ უცხოური პრინციპალის აგენტი არ ასრულებს ამავე კანონით გათვალისწინებულ რეგულაციას, ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსს შეუძლია მიმართოს საქართველოს შესაბამის სასამართლოს და დაავალდებულოს პირი, შეწყვიტოს აღნიშნული ქმედება ან უცხოური პრინციპალის აგენტის სტატუსით მოქმედება, ან მოითხოვოს ამ კანონის ან ამ კანონით გათვალისწინებული ნებისმიერი შესაბამისი რეგულაციის შესრულება.
87. ასევე, თუ ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსი დაადგენს, რომ რეგისტრაციის განცხადება არ შეესაბამება ამ კანონის მოთხოვნებს ან ამ კანონით დაწესებულ რეგულაციებს, იგი ამის შესახებ წერილობით აცნობებს განმცხადებელს და მას რეგისტრაციის განცხადების ხარვეზზე მიუთითებს. პირის მიერ უცხოური პრინციპალის აგენტის სტატუსით მოქმედება უკანონოდ ჩაითვლება შესაბამისი შეტყობინების მიღების დღიდან 10 დღის ან 10 დღეზე მეტი დროის გასვლის შემდეგ, იმის მიუხედავად, წარდგენილი იქნება თუ არა შესწორებული რეგისტრაციის განცხადება, რომელიც ამ კანონის მოთხოვნებს სრულად შეესაბამება, და შესრულებული იქნება თუ არა რეგულაციები.

¹¹ დაახლოებით 3,200 ევრო.

¹² დაახლოებით 1,600 ევრო.

88. და ბოლოს, დადგენილია, რომ უკანონოა უცხოური პრინციპალის აგენტის უცხოურ პრინციპალთან დადებული ისეთი ხელშეკრულების ან შეთანხმების მხარედ დაფიქსირება (მიუხედავად იმისა, ეს ღიად არის გამოხატული თუ ნაგულისხმებია), რომლის თანახმად, უცხოური პრინციპალის აგენტის ანაზღაურების, ხელფასის ან სხვა სახის მატერიალური სიკეთის ოდენობა ან მისი მიღება სრულად ან ნაწილობრივ დამოკიდებული იქნება მის მიერ განხორციელებული პოლიტიკური საქმიანობის წარმატებაზე.

წესები და რეგულაციები

89. ბიუროს უფროსი უფლებამოსილია ნებისმიერ დროს, მე-9 მუხლის შესაბამისად, დაადგინოს, შეასწოროს, შეცვალოს და გააუქმოს ის წესები და რეგულაციები, რომლებსაც იგი ამ კანონის აღსასრულებლად საჭიროდ მიიჩნევს.

ანგარიშები საქართველოს პარლამენტისთვის

90. მე-10 მუხლის თანახმად, ბიუროს ხელმძღვანელს ევალება ყოველ 6 თვეში ერთხელ საქართველოს პარლამენტს წარუდგინოს ამ კანონის აღსრულების შესახებ ანგარიში, მათ შორის, უცხოური პრინციპალის აგენტების მიერ გავლილი რეგისტრაციის სათანადო რეგულაციებთან შესაბამისობის თაობაზე ინფორმაცია და გავრცელებული პოლიტიკური პროპაგანდის ხასიათის, წყაროებისა და შინაარსის შესახებ ანგარიში.

დ. შემოთავაზებული დებულებების შეფასება

შესავალი

91. კანონის დებულებები ზეგავლენას ახდენს ამ კანონს დაქვემდებარებული არასამთავრობო ორგანიზაციებზე, ისარგებლონ მათთვის განსაზღვრული უფლებების ფართო სპექტრით, ასევე ამ ორგანიზაციების დირექტორებისა და მენეჯერების და პოტენციურად სხვა პირების უფლებების რეალიზებაზეც, რომლებსაც შეიძლება მოეთხოვოთ ამ კანონის მოთხოვნათა შესრულება ან რომლებიც შეიძლება მოხვდნენ ამ კანონის მოთხოვნების ზემოქმედების ქვეშ.
92. შესაბამისი უფლებებია გაერთიანების თავისუფლებასთან, გამოხატვის თავისუფლებასთან და პირადი ცხოვრების დაცვასთან დაკავშირებული უფლებები, რომლებიც გარანტირებულია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით და განმტკიცებულია ან დამუშავებულია ჩარჩო კონვენციით, რეკომენდაციით CM/Rec(2007)14, ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპებითა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლით.

93. ამრიგად, გაერთიანების თავისუფლების შეზღუდვა შეიძლება წარმოიშვას იმ პირთა შეზღუდვებიდან, რომლებსაც შეუძლიათ ასეთი გაერთიანებების ჩამოყალიბება¹³ და მათ მართვაში მონაწილეობა¹⁴, ასევე უცხოური წყაროებიდან დაფინანსებაზე წვდომისა¹⁵ და ეროვნული უმცირესობებისთვის საზღვარგარეთ თავისუფალი და მშვიდობიანი კონტაქტების დამყარების შესაძლებლობის¹⁶ შეზღუდვიდან. ვინაიდან ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლის თანახმად მოსაზრების თავისუფლების დაცვა და მათი გამოხატვის თავისუფლება მე-11 მუხლით გათვალისწინებული გაერთიანების თავისუფლების ერთ-ერთი მიზანია, ამ უკანასკნელ თავისუფლებაში ჩარევა გარდაუვალად მოახდენს ზეგავლენას პირველის განხორციელებაზე.¹⁷
94. გარდა ამისა, პირადი ცხოვრების დაცვის უფლებაში ჩარევა მოხდება ინფორმაციის გამჟღავნების იძულებით და იმით, რომ შეუძლებელი იქნება პერსონალურ მონაცემებზე წვდომის თავიდან აცილება¹⁸.
95. ამ უფლებებზე ყველა ასეთი შეზღუდვა შეიძლება დაწესდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი სამართლით არის დაწესებული, აქვთ ლეგიტიმური მიზანი და აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში.
96. გარდა ამისა, როგორც რეკომენდაცია CM/Rec(2007)14¹⁹, ასევე ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები²⁰ მოითხოვს, აუცილებელია, გაიმართოს კონსულტაციები რელევანტურ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან პირველადი და მეორადი კანონმდებლობის შემუშავებისას, როცა საქმე ისეთ კანონმდებლობას ეხება, რომელიც გავლენას მოახდენს ამ ორგანიზაციების სტატუსზე, დაფინანსებაზე ან საქმიანობის სფეროებზე.
97. ანალოგიურად, ვენეციის კომისიის კანონის უზენაესობის საკონტროლო სია ხაზს უსვამს, რომ კანონშემოქმედების ძირითადი ელემენტები მოიცავს როგორც საზოგადოებისთვის საკანონმდებლო პროცესში მონაწილეობის მნიშვნელოვანი შესაძლებლობის მიცემას, ასევე კანონმდებლობის მიღებამდე ზემოქმედების შეფასების დოკუმენტის შემუშავებას და მიღებას,

¹³ იხ, მაგ., ECHR-ის მე-11 მუხლი და CM/Rec(2007)14 რეკომენდაციის მე-16 პუნქტი.

¹⁴ Seibiლეთ, მაგ., ლოვრიჩი ხორვატიის წინააღმდეგ, No. [38458/15](#), 2017 წლის 4 აპრილი, პუნქტი 71.

¹⁵ იხილეთ, მაგ., Ecodefence და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ, No. [9988/13](#), 2022 წლის 14 ივნისი.

¹⁶ იხილეთ ჩარჩო კონვენციის მე-17 მუხლი.

¹⁷ იხილეთ Parti nationaliste basque – Organization régionale d'Iparalde საფრანგეთის წინააღმდეგ, No. [71251/01](#), 2007 წლის 7 ივნისი, პუნქტი 33.

¹⁸ იხილეთ, მაგ., Z v. Finland, No. [22009/93](#), 1997 წლის 25 თებერვალი.

¹⁹ პუნქტი 77

²⁰ მე-8 და მე-9 პრინციპები და ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპების განმარტებითი ბარათის 33-ე პუნქტი.

განსაკუთრებით ადამიანის უფლებებზე მისი შესაძლო გავლენის თვალსაზრისით.²¹

სამართლით დაწესებული

98. იმისათვის, რომ დებულებები „სამართლით დაწესებული“ იყოს, საკმარისი არ არის მათი შეტანა კანონმდებლობაში.
99. აუცილებელია, ამასთან ერთად, დებულებები ჩამოყალიბებული იყოს მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლების მკაფიოდ განსაზღვრით, რათა არ შეიქმნას უფლებებსა და თავისუფლებებში რამე სახის თვითნებური, არბიტრალური ჩარევის შესაძლებლობა.²²
100. ასეთი შეუზღუდავი დისკრეცია ამ კანონის რამდენიმე დებულებაშია ჩადებული.
101. კანონში გამოყენებული მრავალი ტერმინი იმდენად ფართოა, რომ გარდაუვალია ბუნდოვანება იმის შესახებ, გამოიყენება თუ არა ისინი არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართ და, შესაბამისად, არსებობს თუ არა მოთხოვნა ამ კანონით განსაზღვრული ვალდებულებების შესრულების შესახებ. ეს განსაკუთრებით ეხება „ფიზიკური პირების გაერთიანებას“, „მრჩეველს საზოგადოებასთან ურთიერთობის საკითხებში“, „სარეკლამო აგენტს“, „საინფორმაციო სამსახურის თანამშრომელს“, „უცხო ქვეყნის ხელისუფლებას“, „უცხოურ პოლიტიკურ პარტიას“, „პოლიტიკურ საქმიანობას“ და „პოლიტიკურ მრჩეველს“.
102. გარდა ამისა, ცნებები იმის შესახებ, შეიძლება თუ არა საქმიანობა ჩაითვალოს „უცხოური პრინციპალის სასარგებლოდ ან უცხოური პრინციპალის ინტერესების შესაბამისად“, ან „მიმართული იყოს უცხოური პრინციპალის სასარგებლოდ“, ან ის, „აპირებს“ თუ არა ვინმე უცხოური პრინციპალის აგენტის როლი შეასრულოს, უკიდურესად ფართოა და შეიძლება გამოყენებულ იქნას სრულიად სუბიექტური გზით, სიტუაციის და/ან რელევანტური პირების განზრახვის მიუხედავად.
103. გარდა ამისა, ბიუროს ხელმძღვანელს აქვს ძალიან ფართო უფლებამოსილება, გადაწყვიტოს, თუ რა დამატებითი ინფორმაციაა საჭირო რეგისტრაციის განცხადებაში მოცემული ინფორმაციის „სიზუსტისათვის“, ასევე იმის დასადგენად, რომ რეგისტრაცია ან დამატებითი განცხადებები არ არის საჭირო, რადგან მის საქმიანობას მხოლოდ ეროვნული უსაფრთხოებისა და საზოგადოებრივი ინტერესების გათვალისწინების აუცილებლობა ზღუდავს. ეს ცნებები კი არა მხოლოდ არაზუსტია, არამედ მათი გამოყენებადობაც

²¹ პუნქტი 25

²² იხილეთ, მაგ., Rotaru v. Romania [GC], No. [28341/95](#), 2000 წლის 4 მაისი, პუნქტი 57-62.

საკამათოა. ასევე, ბიუროს ხელმძღვანელს აქვს შეუზღუდავი თავისუფლება, განსაზღვროს, თუ როდის არის „თვალსაჩინო“, რომ საინფორმაციო მასალები უცხოური პრინციპალის აგენტის მიერ ვრცელდება.

104. გარდა ამისა, ბიუროს ხელმძღვანელს უფლება აქვს დაადგინოს, შეცვალოს, ჩაანაცვლოს და გააუქმოს ისეთი წესები და რეგულაციები, რომლებიც მან „შეიძლება მიიჩნიოს აუცილებლად კანონის ადმინისტრირებისთვის“.
105. ასევე, ცნების - „პირდაპირ თუ ირიბად“ - გამოყენება იმის განმსაზღვრელად, ზედამხედველობს, მართავს, აკონტროლებს, აფინანსებს ან სუბსიდირებას უკეთებს თუ არა უცხოური პრინციპალი ამა თუ იმ საქმიანობას, აუცილებლად შეუწყობს ხელს იმას, რომ თვითნებურად, არბიტრალურად განისაზღვროს, ვინ შეიძლება ჩაითვალოს ასეთი პრინციპალის აგენტად.
106. ამგვარად, არასაკმარად ზუსტად არის ფორმულირებული კანონის მრავალი დებულება და ვინაიდან ისინი ურთიერთდაკავშირებულია, მათი მოთხოვნები არ შეიძლება ჩაითვალოს სამართლით დაწესებულად ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით გათვალისწინებული უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვისა და სხვა შესაბამისი ევროპული სტანდარტების დაცვის მიზნებისთვის.

ლეგიტიმური მიზანი

107. მაშინაც კი, თუ კანონის დებულებები ჩაითვლება სამართლით დაწესებულად, მათი ყველა ასპექტი არ შეიძლება ჩაითვალოს ლეგიტიმური მიზნის მქონედ.
108. განმარტებით ბარათში ხაზგასმულია, რომ კანონის დებულებების მიზანია კანონმდებლის ნების განხორციელება გამჭვირვალობის მიზნის უზრუნველსაყოფად.
109. თუმცა, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიერ გაერთიანების თავისუფლების უფლებით დაშვებულ შეზღუდვებში გამჭვირვალობის აშკარა მოთხოვნა არ არსებობს.
110. მიუხედავად ამისა, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების აკრძალვა უცხო სახელმწიფოების მიერ - რაც ფაქტობრივად წარმოადგენდა მათთვის შემოწირულობების გამოქვეყნების ვალდებულებას, კონკრეტულ საბანკო ანგარიშზე მათი შეტანის გზით - აუცილებელი იყო არეულობის თავიდან ასაცილებლად.²³

²³ Parti nationaliste basque – Organization régionale d'Iparralde საფრანგეთის წინააღმდეგ, No. [71251/01](#) 2007 წლის 7 ივნისი.

111. თუმცა, ასეთი დაფინანსება არ არის ამ კანონის მთავარი ფოკუსი, რადგან მისი დებულებები ეხება მხოლოდ „უცხოურ“ პოლიტიკურ პარტიებს - და მხოლოდ უცხოური პრინციპალის განსაზღვრის კონტექსტში - და არა საქართველოში დაფუძნებულ პარტიებს.
112. მეორე მხრივ, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ აღიარა, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციების არჩევნებში მონაწილეობისა და ხელისუფლებაში მოსვლის შესაძლებლობამ შესაძლოა აუცილებელი გახადოს ზოგიერთი მათგანისთვის პოლიტიკურ პარტიებად რეგისტრაციის მოთხოვნა, რათა ისინი დაექვემდებარონ, მაგალითად, პარტიების დაფინანსების, საზოგადოებრივი კონტროლისა და გამჭვირვალობის შესახებ უფრო მკაცრ წესებს.²⁴
113. გარდა ამისა, რეკომენდაცია CM/Rec(2007)14-ს თანახმად, არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული თანხების მოზიდვა უნდა:
- „დაექვემდებაროს მხოლოდ საბაჟო, ვალუტის გაცვლისა და ფულის გათეთრების შესახებ ზოგადად მოქმედ კანონებს და არჩევნებისა და პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების შესახებ კანონებს.“²⁵
- ამავე რეკომენდაციის თანახმად, არასამთავრობო ორგანიზაციების უფლება, მხარი დაუჭირონ კონკრეტულ კანდიდატს ან პარტიას არჩევნებში ან რეფერენდუმში, ექვემდებარება მოტივაციის გაცხადებისას გამჭვირვალობის ვალდებულებას; მათი ნებისმიერი ასეთი მხარდაჭერა ასევე უნდა ექვემდებარებოდეს არჩევნებისა და პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების შესახებ მოქმედ კანონმდებლობას.²⁶
114. თუმცა, წინამდებარე კანონის დებულებები ზოგადად არ მიემართება არჩევნებთან დაკავშირებულ აქტივობებს, მხოლოდ 2.1 მუხლის (თ) პუნქტი მოითხოვს, რომ რეგისტრაციის განცხადებაში წარმოდგენილი იყოს დეტალური ინფორმაცია ნებისმიერი ფულადი შენატანის ან/და სხვა მატერიალური შემოწირულების შესახებ, რომელიც რომელიმე პოლიტიკური თანამდებობის პირის არჩევნებს ან პოლიტიკური თანამდებობის პირის კანდიდატურის შესარჩევად გამართულ პრაიმერს, კონფერენციას ან ყრილობას უკავშირდება.
115. უდავოა, რომ პოტენციურად უფრო მნიშვნელოვანი იქნება ის ფაქტი, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ პრინციპულად აღიარა, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციების დაფინანსებასთან დაკავშირებით

²⁴ ჟეჩევი ბულგარეთის წინააღმდეგ, No. [57045/00](#), 2007 წლის 21 ივნისი.

²⁵ პუნქტი 50.

²⁶ პუნქტი 13.

გამჭვირვალობის გაზრდის მიზანი შეიძლება შეესაბამებოდეს საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის ლეგიტიმურ მიზანს.²⁷

116. მიუხედავად ამისა, დაფინანსების ან სხვა სახის მხარდაჭერის მიღება კვლავ არ არის მთავარი საკითხი, რომელსაც ეს კანონი ეხება, რადგან ეს მხოლოდ ერთ-ერთია იმ ფაქტორების ფართო სპექტრიდან, რომლებსაც იგი იყენებს, რათა მიიჩნიოს, რომ სუბიექტი არა მხოლოდ უცხოური პრინციპალის ინტერესებისთვის მუშაობს, არამედ რეალურად აქვს გარკვეული კავშირი ასეთ პრინციპალთან, თუნდაც ძალიან სუსტი ან სულაც სავარაუდო.
117. ჯერ კიდევ გასარკვევია, ჩათვლის თუ არა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო დაფინანსების გარდა რაიმე სახის უცხოურ კავშირებთან მიმართებაში გამჭვირვალობის მოთხოვნას საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის ლეგიტიმურ მიზნად.
118. ფინანსურ ოპერაციებთან დაკავშირებული გამჭვირვალობის მოთხოვნების დაკისრების ლეგიტიმური მიზანი - იქნება ეს დაფინანსების მიღება თუ გაცემა, როგორც ეს კანონის ზოგიერთ დებულებაშია ნაჩვენები - შესაძლოა ასევე აღიარებული იყოს ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ ბრძოლის ზომებთან დაკავშირებითაც, როგორებიცაა ფინანსური ქმედებების სამუშაო ჯგუფის რეკომენდაციებში („FATF-ის რეკომენდაციები“) მითითებული ზომები.
119. თუმცა, FATF-ის რეკომენდაციები, რამდენადაც ისინი რელევანტური შეიძლება იყოს არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის, ეხება მხოლოდ იმ ორგანიზაციებს, რომელთა საქმიანობა და მახასიათებლები კონკრეტულად აყენებს მათ ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების ბოროტად გამოყენების რისკის ქვეშ; ამიტომ ამ მხრივ საჭირო იყო მკაფიო და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული რისკების წინასწარი შეფასება, რაც ამ შემთხვევაში არ ჩატარებულა.
120. ნებისმიერ შემთხვევაში, FATF-ის რეკომენდაციები არ შეესაბამება ამ კანონის დებულებებით დასახულ მიზნებს, რადგან ისინი ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების შესახებ შემფოთებას არ უკავშირდება.
121. ასევე, მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს სახელმწიფო ინსტიტუტების საქმიანობაში გარე ძალების ჩარევის შეზღუდვასთან დაკავშირებული შემფოთება, ზოგადად არ შეიძლება ჩაითვალოს, რომ ამ კანონით დადგენილი ზომები ემსახურება ლობირებასთან დაკავშირებით გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის ლეგიტიმური მიზნის მიღწევას, რომელსაც ლობირების შესახებ რეკომენდაცია შემდეგნაირად განსაზღვრავს:

²⁷ Ecodefence და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ, no. [9988/13](#), 14 June 2022, პუნქტი 122 და კობალინა და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ, no. [39446/16](#), 22 ოქტომბერი, 2024, პუნქტი 69.

„კონკრეტული ინტერესების ხელშეწყობა საჯარო მოხელესთან კომუნიკაციით, როგორც საჯარო გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე გავლენის მოხდენის მიზნით სტრუქტურირებული და ორგანიზებული ქმედების ნაწილი.“

122. რეკომენდაციის შეზღუდული გამოყენება გამომდინარეობს იქიდან, რომ მისი მიზანია ლობირების საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის გამჟღავნება საჯარო გადაწყვეტილების მიღების პროცესების კონტექსტში და ლობისტების საჯარო რეესტრის²⁸ შექმნა, მაშინ როდესაც ამ კანონის დებულებები, რომლებსაც რაიმე კავშირი აქვთ იმასთან, რაც შეიძლება ჩაითვალოს ლობისტურ საქმიანობად ლობირების შესახებ რეკომენდაციის მიზნებისთვის, არის ის დებულებები, რომლებიც ჩამოყალიბებულია 1-ელ (გ.ა.დ), 4.4 და 4.5 მუხლებში.
123. ეს დებულებები, შესაბამისად, ეხება უცხოური პრინციპალის ინტერესების წარმოდგენას ნებისმიერი სახელმწიფო უწყების წინაშე, პოლიტიკური პროპაგანდის შემცველი ინფორმაციის მიწოდებას ნებისმიერი სამთავრობო უწყებისთვის ან თანამდებობის პირისთვის და გამოცხადებას საქართველოს პარლამენტის კომიტეტებისა და სხვა კომისიების წინაშე.
124. თუმცა, ამ კანონის მოთხოვნებისადმი დაქვემდებარებული საქმიანობის დიდი ნაწილი დაკავშირებულია ინფორმაციის სხვადასხვა ფორმით გავრცელებასთან, რომელიც კონკრეტულად არ მიემართება საჯარო მოხელეებს ან სახელმწიფო სტრუქტურებს.
125. ამრიგად, დებულებათა მხოლოდ გარკვეული ასპექტები შეიძლება ჩაითვალოს ლეგიტიმური მიზნის მქონედ საიმისოდ, რომ შეიზღუდოს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით გათვალისწინებული უფლებები.
126. თუმცა, მიუხედავად იმისა, შეიძლება ითქვას, რომ კანონის დებულებებს ლეგიტიმური მიზანი აქვთ, საჭიროა დადასტურება, რომ ამ დებულებებში ჩადებული მოთხოვნები აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში, რათა თავიდან იქნას აცილებული უფლებების დარღვევა.²⁹

აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში

127. იმის დასადგენად, შეიძლება თუ არა კანონში მოცემული ზომები ჩაითვალოს აუცილებლად დემოკრატიულ საზოგადოებაში, საჭიროა შეფასდეს მათი გავლენა გაერთიანების თავისუფლებისა და იმ სხვა უფლებების განხორციელებაზე, რომლებსაც ეს კანონი ეხება, რათა დადგინდეს,

²⁸ ნაწილი E.

²⁹ იხილეთ, მაგ. Parti nationaliste basque – Organization régionale d'Iparralde საფრანგეთის წინააღმდეგ, No. [71251/01](#), 7 ივნისი 2007 წ. 40-42.

პროპორციულია თუ არა ეს ზომები ნებისმიერი ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად და არის თუ არა ეროვნული ხელისუფლების მიერ მათ გასამართლებლად მოყვანილი მიზეზები „შესაბამისი და საკმარისი“.

128. ის ფაქტი, რომ კანონი წარმოადგენს აშშ-ის FARA-ს ანალოგს, თავისთავად არ არის იმის საფუძველი, რომ მისი დებულებები აუცილებლად ჩაითვალოს დემოკრატიულ საზოგადოებაში, განსაკუთრებით იმიტომ, რომ არ მომხდარა მისი შეფასება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით გარანტირებულ უფლებებთან შესაბამისობის თვალსაზრისით.³⁰
129. როგორც უკვე აღინიშნა, აქტი მიღებულ იქნა „კანონმდებლის ნების სათანადოდ განხორციელების“ და „სახელმწიფო ინსტიტუტების საქმიანობაში გარე ძალების ჩარევის ეფექტიანად შეზღუდვის“ მიზნით, იმის საფუძველზე, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციების უმრავლესობა, რომლებიც „უცხო ძალებისგან დიდი რაოდენობით დაფინანსებას იღებენ“, უარს ამბობენ 2024 წლის კანონით გათვალისწინებულ რეესტრში რეგისტრაციაზე და ამჯობინებენ, დაექვემდებარონ ამ შემთხვევისთვის გათვალისწინებულ სანქციებს.
130. აღსანიშნავია, რომ 2024 წლის კანონის მოთხოვნები ევროსაბჭოს შესაბამის, 2024 წლის მოსაზრებაში მრავალი თვალსაზრისით არაპროპორციულად იქნა მიჩნეული.
131. ამაში შედიოდა: კანონით გათვალისწინებული შეზღუდვები, რომლებიც განურჩევლად მოქმედებდა ყველა სუბიექტზე, მაშინაც, როცა ამ შეზღუდვებს დაექვემდებარებული საქმიანობა სრულიად ლეგიტიმური იყო; რეგისტრაციისა და ფინანსური დეკლარაციის მოთხოვნების დაწესება მაშინ, როცა შემოსავლის წყაროების შესახებ საზოგადოების ინფორმირება შესაძლებელი იქნებოდა მხოლოდ შესაბამისი სუბიექტების ვებ-გვერდებზე სათანადო დეტალების გამოქვეყნების მოთხოვნით, რაც, როგორც უკვე ცნობილია, ისედაც ხდებოდა ბევრი სუბიექტის შემთხვევაში; მოთხოვნების დაწესება ისეთი პერსონალური მონაცემების გამჟღავნების შესახებ, რომლებსაც არანაირი დამაჯერებელი კავშირი არ გააჩნია უცხოური ძალიდან შემოსული შემოსავლის წყაროების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის სავარაუდო მიზანთან; ისეთი მონიტორინგის განხორციელების უფლებამოსილება, რომლის ფარგლებიც ძალიან ფართოა და რომელიც გავლენას მოახდენს სამოქალაქო საზოგადოების ყველა ორგანიზაციაზე და არა მხოლოდ მათზე, რომლებიც კანონის დებულებებით უნდა

³⁰ თუმცა, გამოითქვა შეშფოთება, რომ მისი დებულებების მეტისმეტად ფართო ხასიათი საშუალებას იძლევა, მოხდეს მათი პოლიტიზირება განსხვავებული აზრის ჩახშობის მიზნით; იხილეთ ნ. რობინსონი, „[უცხოელი აგენტები](#)“ ურთიერთდაკავშირებულ სამყაროში: FARA და გამჭვირვალობის იარაღის გამოყენება“, (2020) 69 Duke L.J. 1075. იხილეთ აგრეთვე, ICNL, „[უცხოელი აგენტების რეგისტრაციის აქტის საფრთხე სამოქალაქო საზოგადოებისთვის](#)“.

განიხილებოდეს, როგორც უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციები; და საჯარიმო სანქციების დაწესება, რომლებიც აშკარად გადაჭარბებულია მარეგულირებელი ზომისთვის.

132. ამ კანონის მოთხოვნები გაცილებით ფართო მიზნების მატარებელია, ვიდრე 2024 წლის კანონში ჩადებული მოთხოვნები, არა მხოლოდ უცხოურ პრინციპალთან კავშირის ხასიათის, არამედ როგორც იმ საქმიანობის სპექტრის თვალსაზრისითაც, რომლებსაც ის ეხება და რეგისტრაციის ვალდებულების მასშტაბის თვალსაზრისითაც. გარდა ამისა, ეს კანონი თვითნებური ქმედების კიდევ უფრო დიდ შესაძლებლობას ქმნის, გამოყენებული არაზუსტი ფორმულირებისა და მასში ჩადებული დისკრეციული უფლებამოსილებების გათვალისწინებით.
133. ამავდროულად, კანონში გათვალისწინებული ზომების ხასიათი - კერძოდ, რეგისტრაციის მოთხოვნები და შეუსრულებლობისთვის სანქციები - არ განსხვავდება 2024 წლის კანონით განსაზღვრული ზომებისგან. ეს ართულებს იმის განჭვრეტას, თუ როგორ ემსახურება ეს მოთხოვნები კანონმდებლის ნების განხორციელების მიზანს მხოლოდ იმით, რომ უფრო ფართო და უფრო დამამძიმებელია, ვიდრე ის მოთხოვნები, რომლებიც, განმარტებითი ბარათის თანახმად, არ სრულდება.
134. კანონით გათვალისწინებული მოთხოვნების დაცვა ეფექტიანად არის უზრუნველყოფილი, თუმცა მათი აუცილებლობა დემოკრატიულ საზოგადოებაში კვლავ პრობლემურად რჩება.
135. პირველ რიგში, ის ფაქტი, რომ ეს მოთხოვნები შეიძლება გავრცელდეს არასამთავრობო ორგანიზაციებზე, რომლებსაც მხოლოდ გარკვეულ გარემოებებში აქვთ არამუდმივი და ბევრ შემთხვევაში კი მხოლოდ სავარაუდო, და არა რეალური აგენტობის ტიპის ურთიერთობა უცხოურ პრინციპალთან, ნიშნავს, რომ მოთხოვნები ბევრად აღემატება იმას, რაც შეიძლება რეალურად იყოს საჭირო საქართველოს ინსტიტუტების საქმიანობაში გარე ძალების ჩარევის ეფექტიანად შეზღუდვის მიზნით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის მოსათხოვნად.
136. მეორეც, არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ უცხოური დაფინანსების ან სხვა მხარდაჭერის მიღება და მათ მიერ საქართველოს ფარგლებს გარეთ არსებული ინსტიტუტების გამოცდილებისა და იდეების გამოყენება თავისთავად არ მიუთითებს იმაზე, რომ ისინი უცხოური პრინციპალის ინტერესებს ატარებენ. არც ასეთ პრინციპალთან კავშირის არსებობა ნიშნავს იმას, რომ შესაბამისი არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული კონკრეტული საქმიანობა არ შეესაბამება მათ მიერ დასახულ სრულიად ლეგიტიმურ მიზნებს ან რომ ეს საქმიანობა არ არის ისეთი, რომლის განხორციელების უფლებაც მათ ექნებოდათ საქართველოსა და საერთაშორისო კანონმდებლობის შესაბამისად, საკუთარი ინიციატივით.

137. მართლაც, როგორც საერთაშორისო და უცხოური წყაროებიდან მრავალი ქვეყნის მთავრობის მიერ მიღებული ფინანსური მხარდაჭერა და დახმარებისა თუ შთაგონების სხვადასხვა ფორმა აჩვენებს, ეს ქმედებები შეიძლება იყოს და ზოგადად არის იმ ინტერესების დასაცავად მიმართული, რომლებსაც თავად ეს სახელმწიფოები მიიჩნევენ მნიშვნელოვნად. ქვეყნის ხელისუფლების მიერ ასეთი შემოსავლის, მხარდაჭერისა და დახმარების მიღება თავისთავად არ ნიშნავს, რომ ის საერთაშორისო ან უცხოური წყაროს ინტერესების გამტარებელია, მაშინაც კი, როცა მათ მიერ მიღწეული შედეგები ერთმანეთს დაემთხვევა. იგივე ეხება ისეთ არასამთავრობო ორგანიზაციებსაც, როგორიცაა ამ კანონის დებულებებით გათვალისწინებული ორგანიზაციები, რომლებიც დაფინანსებას, მხარდაჭერას, დახმარებას თუ ინსპირაციას იღებენ საქართველოს ფარგლებს გარეთ არსებული წყაროდან.
138. მესამე, უცხოური პოლიტიკური პარტიის განმარტებამ, რომელიც ისეთ სუბიექტებად მოიცავს, რომელთა მიზანია ნებისმიერი სახელისუფლებო ორგანოს შექმნა, მართვა ან კონტროლი, თუნდაც უცხო ქვეყნის ნაწილში, - თუ გავითვალისწინებთ იმას, რასაც უცხოური პრინციპალის აგენტობის მოთხოვნები გულისხმობს - შესაძლოა ხელი შეუშალოს ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლებს, თავისუფლად დაამყარონ და შეინარჩუნონ მშვიდობიანი კონტაქტები საზღვარგარეთ, სხვა სახელმწიფოებში კანონიერად მცხოვრებ პირებთან, კერძოდ, მათთან, ვისთანაც მათ აქვთ საერთო ეთნიკური, კულტურული, ენობრივი ან რელიგიური იდენტობა ან აკავშირებთ საერთო კულტურული მემკვიდრეობა; ასეთმა პირებმა შეიძლება მონაწილეობა ვერ მიიღონ არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობაში საერთაშორისო დონეზე, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველომ ჩარჩო კონვენციის მე-17 მუხლით აიღო ვალდებულება, არ ჩაერიოს ასეთ შესაძლებლობაში.
139. მეოთხე, რეგისტრაციის დოკუმენტებსა და მათ დანართებში დეტალური ანგარიშგების წარდგენის მოთხოვნა ყველა იმ საქმიანობასთან (მათ შორის პოლიტიკურ საქმიანობასთან) დაკავშირებით, რომლებსაც არასამთავრობო ორგანიზაცია ახორციელებს არა მხოლოდ უცხოური პრინციპალის, არამედ საკუთარი თავის ან ნებისმიერი სხვა პირისთვის, აშკარად ბევრად სცილდება უცხოური გავლენის კონტროლისთვის საჭირო ფარგლებს და წარმოადგენს როგორც გამოხატვის თავისუფლების გაუმართლებელ შეზღუდვას, ასევე პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლებაში გაუმართლებელ ჩარევას.
140. მეხუთე, დირექტორების, მენეჯერებისა და თანამშრომლების შესახებ რეგისტრაციის დოკუმენტებსა და მათ დანართებში მოცემული ინფორმაციის ფართო სპექტრი ბევრად სცილდება იმის დადგენის ნებისმიერ საჭიროებას, მოქმედებს თუ არა ან რა მასშტაბით მოქმედებს არასამთავრობო ორგანიზაცია უცხოური პრინციპალის აგენტის როლში; შესაბამისად, ეს მოთხოვნა სცილდება დემოკრატიულ საზოგადოებაში პირადი ცხოვრების დაცვის

უფლების შეზღუდვის აუცილებლობას, განსაკუთრებით თუ გავითვალისწინებთ, რომ ეს ინფორმაცია საჯაროდ ხელმისაწვდომი და მოძიებადი იქნება.

141. ასეთი ჩარევა შეიძლება კიდევ უფრო დაამძიმოს დამატებითი ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულებამ და იმან, რომ არ არსებობს საკმარისი გარანტიები, რომ მოთხოვნილი იქნება მხოლოდ რელევანტური ინფორმაცია.

142. მეექვსე, მიუხედავად იმისა, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციებს, რომლებიც კანონის თანახმად უცხოური პრინციპალის აგენტებად უნდა ჩაითვალოს, არ მიენიჭებათ რაიმე განსაკუთრებული სახელი - მაგალითად, „უცხოური აგენტი“, თავისთავად ეს ფორმულირება, „უცხოური პრინციპალის აგენტი“ - მე-5 მუხლით გათვალისწინებულ კონკრეტულ ვალდებულებასთან ერთად, რომელიც ადგენს, რომ მათი საინფორმაციო მასალები უნდა შეიცავდეს თვალსაჩინო განცხადებას, რომ ეს მასალები ვრცელდება ასეთი აგენტების მიერ უცხოური პრინციპალის სახელით - და თავად კანონის სახელწოდებაც, იმაზე მინიშნებას ემსახურება, რომ შესაბამისი არასამთავრობო ორგანიზაციები ასრულებენ გარკვეულ სამუშაოს ან ამოცანებს ამ პრინციპალის ბრძანებების, მოთხოვნების და ა.შ. შესაბამისად.

143. ამრიგად, სავარაუდოა, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო დაასკვნის, რომ ასეთი განსაზღვრება არის:

„გაუმართლებელი და დამაზიანებელი სტერეოტიპის განმამტკიცებელი და მას შეიძლება ძლიერი შემაკავებელი და მასტიგმატიზებული ეფექტი ჰქონდეს ორგანიზაციის საქმიანობაზე“³¹

მაშინ, როცა ეს არასამთავრობო ორგანიზაციები საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების ნაწილს წარმოადგენენ და მუშაობენ ადამიანის უფლებების, კანონის უზენაესობისა და ადამიანის განვითარების დასაცავად და მისი მოსახლეობის საკეთილდღეოდ.

144. მეშვიდე, არასამთავრობო ორგანიზაციის ვალდებულება, უცხოური პრინციპალის აგენტის სტატუსის შეწყვეტიდან 3 წლის განმავლობაში აწარმოოს ანგარიშები და ჩანაწერები მისი ყველა საქმიანობის შესახებ, და არასამთავრობო ორგანიზაციის მენეჯერის ან დირექტორის ვალდებულება, გააგრძელოს კანონით გათვალისწინებული დოკუმენტაციის შევსება არასამთავრობო ორგანიზაციის დაშლის შემდეგაც, რისი შეუსრულებლობაც სისხლის სამართლებრივი დევნის საფუძველს წარმოადგენს, ზედმეტად მძიმეა ამ პირებისთვის და ნაკლებ სავარაუდოა, რომ ის რაიმე სასარგებლო მიზანს ემსახურებოდეს საქართველოს ინსტიტუტების საქმიანობაში გარე ძალების ჩარევის თავიდან ასაცილებლად.

³¹ Ecodefence და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ, № 9988/13, 2022 წლის 14 ივნისი, პუნქტი 136.

145. და ბოლოს, ასევე გასათვალისწინებელია კანონით დადგენილი მოთხოვნების შეუსრულებლობის შემთხვევაში შესაძლო ჯარიმები.
146. ამრიგად, არსებობს დიდი მოცულობის ჯარიმების დაკისრების შესაძლებლობა. ეს ჯარიმები ისეთივე დიდია, როგორც ისინი, რომელთა გამოც ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ჩათვალა, რომ რუსეთის უცხოელი აგენტების შესახებ კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსრულებლობისთვის გათვალისწინებული სასჯელი გადაჭარბებული იყო თვისებრივად მარეგულირებელი სამართალდარღვევებისთვის და ის ჯარიმებს საწინააღმდეგო აზრის ჩახშობის ინსტრუმენტად აქცევდა. ამის გამო ევროპულმა სასამართლომ დაასკვნა, რომ ეს ჯარიმები ვერ ჩაითვლებოდა დასახული ლეგიტიმური მიზნის პროპორციულად.³²
147. ასეთი დასკვნა განსაკუთრებულად რელევანტურია 5 წლამდე ვადით თავისუფლების აღკვეთის სასჯელთან მიმართებაში, რომელიც გათვალისწინებულია მრავალ შემთხვევაში.
148. თითოეული ეს პუნქტი, ცალ-ცალკე და რა თქმა უნდა, ერთად აღებული, არ ტოვებს ეჭვს, რომ ამ კანონის აღსრულება არ შეიძლება ჩაითვალოს აუცილებლად დემოკრატიულ საზოგადოებაში და ამგვარად, იმ დებულებებთან ერთად, რომლებიც ვერ ჩაითვლება სამართლით დაწესებულად, გამოიწვევს გაერთიანების თავისუფლების, გამოხატვის თავისუფლებისა და პირადი ცხოვრების დაცვის უფლებების მნიშვნელოვან დარღვევებს.

ე. დასკვნა

149. ამ კანონით გათვალისწინებული ზომები ძალიან სერიოზულ გავლენას მოახდენს გაერთიანების თავისუფლებასა და რამდენიმე სხვა გარანტირებულ უფლებაზე.
150. აშკარაა, რომ კანონის მრავალი დებულება არ აკმაყოფილებს „სამართლით დაწესებულის“ კრიტერიუმს საიმისოდ, რომ ევროპული კონვენციით გარანტირებულ უფლებებზე შემოღებული იყოს რაიმე შეზღუდვა.
151. უფრო სიღრმისეულად, არსებობს სერიოზული ეჭვები იმის შესახებ, შეიძლება თუ არა კანონში არსებული დებულებების თუნდაც ნაწილი ჩაითვალოს ლეგიტიმური მიზნის მქონედ.

³² იხილეთ, მაგ., Ecodefence და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ, no. [9988/13](#), 2022 წლის 14 ივნისი, პუნქტი 185.

152. გარდა ამისა, თუ გავითვალისწინებთ კანონის დებულებების გარდაუვალ ეფექტს, რომელიც ხელს უშლის არასამთავრობო ორგანიზაციებს ევროპულ სტანდარტებთან სრულად თავსებადი მიზნების მისაღწევად უცხოური მხარდაჭერის მოძიებაში, ასევე პერსონალური მონაცემების გამჟღავნების გადაჭარბებულ ვალდებულებებს, დამატებითი ინფორმაციის მოთხოვნების შეუზღუდავ ფარგლებს, საჭირო ჩანაწერების შენახვის სირთულესა და გადაჭარბებულ ჯარიმებს, კანონით დადგენილი ზომები არ არის ისეთი, რაც შეიძლება აუცილებლად ჩაითვალოს დემოკრატიულ საზოგადოებაში.
153. ამ ვითარებაში, კანონის აღსრულება სერიოზულ და გაუმართლებელ ზიანს მიაყენებს სამოქალაქო საზოგადოებას საქართველოში, შეუსაბამო იქნება საქართველოს, როგორც ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოს მიერ ნაკისრი ვალდებულებების ფართო სპექტრთან და, შესაბამისად, სრულიად გაუმართლებელი და არასათანადო იქნება.
154. შესაბამისად, მიზანშეწონილი იქნება კანონის გაუქმება და მისი დებულებების აღსასრულებლად ნებისმიერი ნაბიჯის გადადგმისაგან თავის შეკავება.