

არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლის ექსპერტთა საბჭო
CONF/EXP(2024)2

15 მაისი 2024

არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლის ექსპერტთა საბჭო

საქართველოს კანონი უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ

ექსპერტთა საბჭოს მიერ მიღებული მოსაზრება არასამთავრობო ორგანიზაციების
კანონის შესახებ

ევროპის საბჭოს არასამთავრობო ორგანიზაციების კონფერენცია

მიღებულია ექსპერტთა საბჭოს პრეზიდენტის, ჯერემი მაკბრაიდის
თანამონაწილეობით

**ამ ნაშრომში გამოთქმული მოსაზრებები ავტორ(ებ)ის პასუხისმგებლობაა და არ არის აუცილებელი, ასახავდეს ევროპის საბჭოს ოფიციალურ პოლიტიკას.*

ა. შესავალი

1. წინამდებარე მოსაზრება განიხილავს უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ საქართველოს კანონის („კანონი“) ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებთან თავსებადობას გაერთიანების თავისუფლების უფლებასა და არასამთავრობო ორგანიზაციების რეგულაციებთან მიმართებაში.
2. კანონი საქართველოს პარლამენტში დარეგისტრირდა 2024 წლის 3 აპრილს, მეორე მოსმენით იქნა მიღებული 2024 წლის 30 აპრილს და საბოლოოდ მოწონებული იქნა 14 მაისს მესამე მოსმენით.
3. წინამდებარე მოსაზრება პირველ რიგში გამოკვეთს იმ მოთხოვნებს, რომლებიც დაწესდება კანონის გამოქვეყნების შემდეგ მისი ამოქმედების შემთხვევაში. შემდეგ ის განსაზღვრავს ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებს, რომლებიც განსაკუთრებულად რელევანტურია კანონით დასახული მიზნებისათვის, ვინაიდან ისინი გავლენას მოახდენენ არასამთავრობო ორგანიზაციებზე („არასამთავრობო ორგანიზაციები“) იქამდე, სანამ გათვალისწინებული იქნება მისი მოთხოვნების შესაბამისობა ზემოთაღნიშნულ სტანდარტებთან. დასკვნით ნაწილში მოცემულია ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებთან კანონის შესაბამისობის საერთო შეფასება.
4. წინამდებარე მოსაზრება ეფუძნება კანონის (პროექტის) არაოფიციალურ თარგმანს.¹

ბ. კანონი

5. კანონპროექტის შემოტანის მიზეზები არ არის ჩამოყალიბებული არანაირი თანმხლები განმარტებითი შენიშვნით, მაგრამ 2024 წლის 16 აპრილის [წერილში](#) ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა კომისრისადმი („თავმჯდომარის წერილი“) საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარემ განაცხადა:

ამ კანონპროექტის უმთავრესი სულისკვეთება და შინაარსი არის გამჭვირვალობის გაუმჯობესება, რაც ერთ-ერთი საყრდენია, რომელზეც დგას ევროპის საბჭო და, მასთან ერთად, ქართული დემოკრატია.

6. ამასთან, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარემ განაცხადა, რომ:

უკვე ათწლეულებია, რაც საქართველო უცხოეთიდან დაპყრობისა და უცხოური პოლიტიკით მანიპულირების საგანია. ჰიბრიდული და საინფორმაციო ომისა და მზარდი გეოპოლიტიკური

¹ წინამდებარე დასკვნის დასრულება კანონის მიღებამდე ცოტა ხნით ადრე მოხდა; გასაგებია, რომ ამ დოკუმენტში განხილულ ასპექტებთან დაკავშირებით შემდგომი ცვლილებები არ გაკეთებულა.

გამოწვევების ეპოქაში, უცხოური ჩარევის გამჭვირვალობის ნაკლებობის პირობებში ჩემი ქვეყანა და საზოგადოება დაუცველია. პოლიტიკური პარტიების უცხოური დაფინანსება, ისევე როგორც ევროპის სხვა ქვეყნებში, საქართველოშიც ეწინააღმდეგება კანონს. მიუხედავად ამისა, არაერთხელ გამოვლინდა არასამთავრობო ორგანიზაციების სახსრებით პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების ჩრდილოვანი სქემები, რომლებიც უცნობი იყო სახელმწიფოსა და ფართო საზოგადოებისთვის. შემოთავაზებულ კანონმდებლობას აქვს გარკვეული მექანიზმები პოლიტიკურ პარტიებსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებს შორის მსგავსი უკანონო კავშირების გამოსავლენად და მათ თავიდან ასაცილებლად. ეს განსაკუთრებით აქტუალურია 2024 წლის შემოდგომის არჩევნების წინ.

7. თუმცა, კანონის მიზნები გარკვეულწილად ამაზე უფრო ფართოა, ვინაიდან ის (1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტის თანახმად) ლაპარაკობს „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფაზე“ პოლიტიკურ პარტიებთან რაიმე კონკრეტული კავშირის გარეშე და არ შემოიფარგლება მხოლოდ „არაკომერციული ორგანიზაციებით“ ("NPO").
8. იგი მიზნად ისახავს ამის გაკეთებას „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი“ ორგანიზაციების რეგისტრაციის მოთხოვნის დაწესებითა და ასეთი ორგანიზაციების საქმიანობის გამჭვირვალობასთან დაკავშირებული სხვა საკითხებით.
9. ამავე დროს, პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი ითვალისწინებს, რომ მისმა დებულებებმა არ შეიძლება შეზღუდონ ეს საქმიანობები.
10. მე-2 მუხლი ითვალისწინებს ოთხი სახის ორგანიზაციას, რომელიც შეიძლება იყოს უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი, კერძოდ, „არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი“ გარდა გარკვეული გამონაკლისებისა, სამაუწყებლო კომპანია, იურიდიული სუბიექტი, რომელიც ფლობს ბეჭდურ მედიასაშუალებას და იურიდიული პირი, რომელიც ფლობს ან იყენებს ინტერნეტსაშუალებებისთვის განკუთვნილ ინტერნეტდომენს და/ან ინტერნეტჰოსტინგს. ასეთი ორგანიზაციები განიხილება, როგორც უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებლები, თუ კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული მათი მთლიანი არაკომერციული შემოსავლის 20%-ზე მეტის წყარო უცხოური ძალაა.
11. გარდა ამისა, ეს დებულება განსაზღვრავს „შემოსავლებს“, მის მიღებას და იმას, თუ როგორ უნდა დადგინდეს მისი წყარო.
12. მე-3 მუხლი განსაზღვრავს უცხოურ ძალას, როგორც უცხო სახელმწიფოს ხელისუფლების სისტემის შემადგენელ სუბიექტს; ფიზიკურ პირს, რომელიც არ არის საქართველოს მოქალაქე; იურიდიულ პირს, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე არ არის დაფუძნებული და სხვა ორგანიზაციულ

წარმონაქმნებსა და პირთა გაერთიანებებს, რომლებიც დაფუძნებულია უცხო სახელმწიფო სამართლის ან/და საერთაშორისო სამართლის საფუძველზე.

13. მე-4 მუხლი ავალდებულებს შესაბამის ორგანიზაციებს, დარეგისტრირდნენ საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში („სააგენტო“) და აწესებს საამისო მოთხოვნებსა და შესაბამის პროცედურას.
14. მე-5 მუხლი ითვალისწინებს განაცხადის რეგისტრაციას და განაცხადისა და რეესტრში შეტანილი ინფორმაციის საჯაროდ ხელმისაწვდომობას.
15. მე-6 მუხლი ითვალისწინებს რეგისტრირებული ორგანიზაციების მიერ ყოველწლიური ფინანსური დეკლარაციის წარდგენას და ადგენს, რას უნდა მოიცავდეს იგი, ასევე ითვალისწინებს დეკლარაციის საჯაროდ ხელმისაწვდომობას და განსაზღვრავს, ვისი უფლებამოსილებაა დეკლარაციის წარდგენის პროცედურების განსაზღვრა.
16. მე-7 მუხლი ითვალისწინებს რეგისტრაციის გაუქმებას, როდესაც ორგანიზაცია აკმაყოფილებს შესაბამის კრიტერიუმებს.
17. მე-8 მუხლი უფლებამოსილებას ანიჭებს იუსტიციის სამინისტროს, გამოავლინოს უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციები და გადაამოწმოს მათი შესაბამისობა კანონის მოთხოვნებთან. ეს მუხლი ასევე განმარტავს, თუ რის საფუძველზე განხორციელდება ამ მიზნით ჩატარებული მონიტორინგი და მოითხოვს იმ ორგანიზაციების რეგისტრაციას, რომლებიც თავს არიდებენ რეგისტრაციას.
18. მე-9 მუხლი ითვალისწინებს კანონის მოთხოვნების შეუსრულებლობის შემთხვევაში გადასახდელ ჯარიმებს.
19. მე-10 და მე-11 მუხლები ეხება გარკვეულ გარდამავალ დებულებებს და კანონის კონკრეტული დებულებების ძალაში შესვლას.
20. კანონი განსხვავდება 2023 წელს საქართველოს პარლამენტში წარდგენილი, მაგრამ შემდგომ ამოღებული პროექტისგან მხოლოდ იმით, რომ ფრაზა „უცხოური გავლენის აგენტი“ შეიცვალა „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციით“.

გ. შესაბამისი სტანდარტები

21. არ არსებობს გამჭვირვალობის არანაირი ექსპლიციტური მოთხოვნა გაერთიანების თავისუფლების უფლებით დადგენილ შეზღუდვებში არც [სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტში](#) („ICCPR“) და არც ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაში („ECHR“).
22. ამრიგად, ICCPR-ის 22-ე მუხლი უშვებს მხოლოდ ისეთ შეზღუდვებს, რომლებიც საჭიროა „სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უშიშროების, საზოგადოებრივი წესრიგის (*ordre public*), მოსახლეობის ჯანმრთელობისა და ზნეობის დაცვის თუ სხვა პირთა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის ინტერესებისთვის.“ ხოლო ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლი ადგენს, რომ გაერთიანების თავისუფლების უფლების შეზღუდვა შესაძლებელია მხოლოდ „ეროვნული უშიშროების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინტერესებისათვის, უწესრიგობის ან დანაშაულის აღსაკვეთად, ჯანმრთელობისა თუ მორალის და სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად.“
23. გარდა ამისა, [ODIHR-ვენეციის კომისიის ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ](#) („ერთობლივი გაიდლაინები“) ადგენს, რომ:
- “საერთაშორისო სტანდარტებით აღიარებული ლეგიტიმური მიზნები შეზღუდვებისთვის არის მხოლოდ და მხოლოდ ეროვნული უშიშროება ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოება, საზოგადოებრივი წესრიგი, მოსახლეობის ჯანმრთელობისა და მორალის დაცვა და სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა.“²
24. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია [Rec\(2007\)14 ევროპაში არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ](#) („რეკომენდაცია Rec(2007)14“) უზრუნველყოფს გარკვეული გამჭვირვალობის მოთხოვნების დაწესების შესაძლებლობას არასამთავრობო ორგანიზაციებზე, კერძოდ, რაც შეეხება ანგარიშების წარდგენას და მათი საქმიანობის მიმოხილვას ყოველწლიურად, ასევე დაფინანსების მოზიდვისა და ადმინისტრაციული ხარჯებისთვის გამოყენებული სახსრების პროპორციულობას და მათი ანგარიშების აუდიტს მათი მენეჯმენტისგან დამოუკიდებელი დაწესებულების ან პირების მიერ.³
25. თუმცა, ეს მოთხოვნები ვრცელდება მხოლოდ იმ არასამთავრობო ორგანიზაციებზე, რომლებიც იღებენ გარკვეული სახის სახელმწიფო მხარდაჭერას.

² პუნქტი 34

³ პუნქტები 62, 63 და 65.

26. გარდა ამისა, ეს რეკომენდაცია ყველა არასამთავრობო ორგანიზაციისთვის ითვალისწინებს საბუღალტრო წიგნების, ჩანაწერებისა და აქტივობების შესახებ ინფორმაციის წარდგენა ზედამხედველობის სააგენტოს ინსპექციისათვის, მაგრამ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ეს მოთხოვნები არ სრულდება ან არსებობს გონივრული ეჭვის საფუძველი, რომ ადგილი აქვს კანონის სერიოზულ დარღვევებს ან მოსალოდნელია ასეთი დარღვევები.⁴

27. ასევე, ის ითვალისწინებს, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ სახსრების მოზიდვა უნდა:

ექვემდებარებოდეს მხოლოდ იმ კანონებს, რომლებიც ეხება საბაჟოს, სავალუტო ოპერაციებსა და ფულის გათეთრებას და არჩევნებისა და პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებას.⁵

28. მკაფიოდ არის დადგენილი რომ, სადაც ანგარიშგებისა და ინფორმაციის ღიაობის მოთხოვნების დაწესება დასაშვებია, ისინი ყოველთვის პროპორციული უნდა იყოს.⁶

29. ამრიგად, თავისთავად გამჭვირვალობა არ არის აღიარებული საერთაშორისო სტანდარტებში, როგორც გაერთიანების თავისუფლების უფლების განხორციელებაზე შეზღუდვების დაწესების დასაშვები საფუძველი.

30. უფრო მეტიც, ერთობლივი გაიდლაინები ითვალისწინებს, რომ ვინაიდან ღიაობა და გამჭვირვალობა ფუნდამენტურია ანგარიშვალდებულებისა და საზოგადოების ნდობის დასამყარებლად,

სახელმწიფო კი არ უნდა მოითხოვდეს, არამედ ახალისებდეს და ხელს უწყობდეს ასოციაციების ანგარიშვალდებულებასა და გამჭვირვალობას.⁷

31. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ გამჭვირვალობის ელემენტების შემცველი გარკვეული მოთხოვნების დაწესება არის გაერთიანების თავისუფლების უფლების განხორციელებაში ჩარევა, შესაძლებელია არსებობდეს ისეთი გარემოებები, როდესაც ეს გამართლებული იქნება ისეთი (ერთი ან რამდენიმე) ლეგიტიმური მიზნისათვის, რომლისთვისაც იმთავითვე აღიარებულია ამ უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობა.

⁴ პუნქტი 68.

⁵ პუნქტი 50.

⁶ იხილეთ ვენეციის კომისია, [ანგარიში ასოციაციების დაფინანსების შესახებ](#), პუნქტები 107-121 და არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლის ექსპერტთა საბჭო, [საერთაშორისო სტანდარტები არასამთავრობო ორგანიზაციების ანგარიშგებასა და ინფორმაციის გამჟღავნების მოთხოვნების შესახებ](#).

⁷ პუნქტი 224.

32. ამრიგად, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ („ECtHR“) დაადგინა, რომ უცხოური სახელმწიფოების მიერ პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების აკრძალვა - რამაც ფაქტობრივად წარმოშვა მათი ვალდებულება, გამოექვეყნებინათ შემოწირულობები საგანგებოდ მითითებულ საბანკო ანგარიშზე მათი დეპონირების გზით - აუცილებელი იყო არეულობის თავიდან ასაცილებლად.⁸
33. მან ასევე აღიარა, რომ გაერთიანებათა შესაძლებლობა, მონაწილეობა მიიღონ არჩევნებში და ჰქონდეთ წვდომა ხელისუფლებაზე, შესაძლოა, საჭირო გახადოს ზოგიერთი მათგანის პოლიტიკურ პარტიად დარეგისტრირება იმისათვის, რომ დაუწესდეთ, მაგალითად, უფრო მკაცრი წესები პარტიების დაფინანსებასთან, საზოგადოებრივ კონტროლსადა გააძვირვალობასთან დაკავშირებით.⁹
34. გარდა ამისა, ECtHR-მა აღიარა რომ, დემოკრატიული ქვეყნების გამართულ ფუნქციონირებაში პოლიტიკური პარტიების ფუნდამენტური როლის გათვალისწინებით, ფართო საზოგადოება შეიძლება დაინტერესებული იყოს პოლიტიკური პარტიების მონიტორინგითა და არარეგულარული ხარჯებისათვის მათზე ნებისმიერი სანქციების დაწესებით, განსაკუთრებით იმ პარტიებთან მიმართებაში, რომლებიც იღებენ სახელმწიფო დაფინანსებას და მათი ფინანსების შემოწმება თავისთავად არ არის პრობლემური ECHR-ის მე-11 მუხლის ფარგლებში.¹⁰
35. ამასთან ერთად, ის პრინციპულად დაეთანხმა მოსაზრებას, რომ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დაფინანსების გამჭვირვალობის გაზრდა შეიძლება შეესაბამებოდეს საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის ლეგიტიმურ მიზანს.¹¹
36. უფრო მეტიც, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ღონისძიებები შეიძლება რელევანტური იყოს იმის დასადგენად, ორგანიზაციის არა-წევრისათვის ამ ორგანიზაციის მხარდაჭერის ვალდებულება არღვევს თუ არა გაერთიანების თავისუფლების უფლებას.¹²

⁸ „ბასკეთის ნაციონალისტური პარტია – იპარაიდის რეგიონული ორგანიზაცია“ საფრანგეთის წინააღმდეგ, ნ. 71251/01, 7 ივნისი 2007.

⁹ ქეჩევი ბულგარეთის წინააღმდეგ, ნ. 57045/00, 21 ივნისი 2007.

¹⁰ სახალხო რესპუბლიკური პარტია თურქეთის წინააღმდეგ, ნ. 19920/13, 26 აპრილი 2016.

¹¹ „ეკოდიფენსი“ და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ, ნ. 9988/13, 14 ივნისი 2022.

¹² ვორდურ ოლაფსონი ისლანდიის წინააღმდეგ, ნ. 20161/06, 27 აპრილი 2010 და „შპს გოტეკ კანცევი“ გერმანიის წინააღმდეგ, ნ. 23646/09, 2 ივნისი 2016.

37. თუმცა, მაშინაც კი, როცა გამჭვირვალობის მოთხოვნა გაერთიანების თავისუფლების უფლების შეზღუდვისათვის ლეგიტიმურ მიზნად შეიძლება ჩაითვალოს, მაინც საჭიროა დადგინდეს, რომ მას სამართლებრივი საფუძველი აქვს და თან აუცილებელიც არის, რათა დემოკრატიულ საზოგადოებაში არ დაირღვეს გაერთიანების თავისუფლების უფლება.¹³
38. იმისთვის, რომ სამართლებრივი საფუძველი ჰქონდეს, კანონი, რომელზეც მოხდება დაყრდნობა, არა მხოლოდ ფორმალურად უნდა არსებობდეს და ხელმისაწვდომი იყოს, არამედ საკმარისად მყაფიოდ უნდა იყოს ჩამოყალიბებული იმისთვის, რომ მოქალაქემ შეძლოს - საჭიროების შემთხვევაში და სათანადო დახმარებით - გარემოებების შესაბამისი გონივრულობის ხარისხით, იმ შედეგების პროგნოზირება, რომლებიც შეიძლება მოჰყვეს მოცემულ ქმედებას.¹⁴
39. ერთ შემთხვევაში დადგინდა, რომ პროგნოზირებადობის ეს მოთხოვნა არ სრულდებოდა, როგორც პოლიტიკური პარტიის ანგარიშების მონიტორინგის დროს გარკვეული ხარჯების უკანონოდ ცნობის საფუძველთან დაკავშირებით, ასევე იმასთან დაკავშირებით, უკანონო ხარჯების გამო უნდა დაწესდეს თუ არა სასჯელი გაფრთხილების ან კონფისკაციის ორდერის სახით და როდის უნდა მოხდეს ეს.¹⁵
40. ამასთან ერთად, კანონიერების მოთხოვნების არაპროგნოზირებადობით გამოწვეული სამართლებრივი გაურკვეველობა კიდევ უფრო გაამწვავა შემოწმების პროცედურის გაჭიანურებამ, კანონით დადგენილი ვადების არარსებობის გამო.¹⁶
41. ევროსასამართლომ მიიჩნია, რომ გამჭვირვალობის მოთხოვნების დაწესება, რომლებიც შემოიფარგლებოდა სუბიექტის ძალიან სპეციფიკური ფორმით და არ გულისხმობდა რაიმე განსაკუთრებულ ღიაობას ან ანგარიშების მოთხოვნას, არ იყო არაპროპორციული, ამრიგად, გაერთიანების თავისუფლების უფლებაში ჩარევა მიჩნეული იქნა „დემოკრატიულ საზოგადოებაში არეულობის პრევენციისთვის აუცილებლად“.¹⁷

¹³ იხ. ისევ „ბასკეთის ნაციონალისტური პარტია – იპარალდის რეგიონული ორგანიზაცია“ საფრანგეთის წინააღმდეგ, n. 71251/01, 7 ივნისი 2007, პუნქტები 40-42.

¹⁴ იქვე.

¹⁵ სახალხო რესპუბლიკური პარტია თურქეთის წინააღმდეგ, n. 19920/13, 26 აპრილი 2016.

¹⁶ ECtHR-ის აზრით, საჭირო იყო განსაკუთრებული მონდომების გამოჩენა ინსპექტირების დროულად დასასრულებლად, რაც მომჩივან მხარესაც მისცემდა საშუალებას, დაერეგულირებინა თავისი ქცევა, რათა თავიდან აეცილებინა სანქციები მსგავსი ხარჯებისთვის მომდევნო წლებში.

¹⁷ როგორც საქმეში „ბასკეთის ნაციონალისტური პარტია – იპარალდის რეგიონული ორგანიზაცია“ საფრანგეთის წინააღმდეგ, n. 71251/01, 7 ივნისი 2007 (პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებით).

42. ანალოგიურად, გამჭვირვალობის მოთხოვნა საკამათოდ არ იქნა მიჩნეული იმ ნაწილში, სადაც ის გულისხმობდა გადახდების შესახებ ინფორმაციის ღიაობას მხოლოდ მათთვის, ვინც რეალურად გადაიხადა ისინი.¹⁸
43. მეორე მხრივ, ასოციაციისთვის მოთხოვნის წაყენება, რომ გახდეს პოლიტიკური პარტია და ასე დარეგისტრირდეს, რადგან მისი მიზნები - 1879 წლის კონსტიტუციისა და მონარქიის აღდგენა - „პოლიტიკურად“ არის მიჩნეული და, შესაბამისად, პარტიების დაფინანსებასთან, საჯარო კონტროლსა და გამჭვირვალობასთან დაკავშირებით ის უფრო მკაცრ წესებს ექვემდებარება მიუხედავად იმისა, რომ არ აპირებს კანდიდატების წარდგენას, არ შეიძლება ჩაითვალოს აუცილებელ ზომად დემოკრატიულ საზოგადოებაში.
44. პოტენციურად, არა მხოლოდ იმ ლეგიტიმური მიზნების შესაბამისად, რისთვისაც შეიძლება დაწესდეს გაერთიანების თავისუფლების უფლების შეზღუდვები, არამედ დემოკრატიული საზოგადოებისთვის აუცილებლობის პირობის შესაბამისადაც, არსებობს გამჭვირვალობის სხვადასხვა ვალდებულებები არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების გარკვეული ფორმებისთვის, რომელთა შემოღებაც რეკომენდებულია მთელი რიგი საერთაშორისო და რეგიონული სტანდარტებით.
45. მაგალითად, ფინანსური ქმედების სპეციალური ჯგუფის (FATF) მე-8 რეკომენდაციის მიზანია უზრუნველყოს, რომ არაკომერციული ორგანიზაციები (NPO) არ გამოიყენონ ტერორისტულმა ორგანიზაციებმა იმისთვის, რომ: (i) წარმოჩინდნენ ლეგიტიმურ სუბიექტებად; (ii) გამოიყენონ ლეგიტიმური სუბიექტები ტერორისტული დაფინანსების გამტარ საშუალებებად, მათ შორის აქტივების გაყინვის ზომებისგან თავის დასაღწევად; ან (iii) ლეგიტიმური მიზნებისთვის განკუთვნილი ფული ფარულად ან ბუნდოვნად გადაამისამართონ ტერორისტული მიზნებისთვის. ამ მიზნით, რეკომენდებულია, რომ სახელმწიფოებმა შემოიღონ შემდეგი მოთხოვნები: საჯარო იყოს იმ პირთა ვინაობის შესახებ ინფორმაცია, ვინც ფლობს, აკონტროლებს ან ხელმძღვანელობს ამ ორგანიზაციებსა და მათ საქმიანობას; მოხდეს წლიური ფინანსური ანგარიშების წარდგენა; არაკომერციულმა ორგანიზაციებმა მიიღონ ზომები მათი ბენეფიციარებისა და დაკავშირებული არაკომერციული ორგანიზაციების ხელმძღვანელთა ვინაობის, მონაცემებისა და

¹⁸ *ვორდურ ოლავსონი ისლანდიის წინააღმდეგ*, n. 20161/06, 27 აპრილი 2010 და „*შპს გოტეკ კანცევი*“ *გერმანიის წინააღმდეგ*, n. 23646/09, 2 ივნისი 2016.

სანდოობის დასადასტურებლად; უზრუნველყონ თავიანთი საქველმოქმედო საქმიანობისა და ფინანსური ოპერაციების საჯარო ხელმისაწვდომობა.¹⁹

46. თუმცა, მე-8 რეკომენდაცია ვრცელდება მხოლოდ იმ არაკომერციულ ორგანიზაციებზე (NPO), რომელთა საქმიანობა და მახასიათებლებიც აყენებს მათ ტერორისტული დაფინანსების საფრთხის წინაშე და არა უბრალოდ ყველაზე, რომლებიც არაკომერციული მიზნით ოპერირებენ. ამგვარად, ტერმინ NPO-ს გამოყენებით იგულისხმება მხოლოდ „იურიდიული პირი ან მოწყობა ან ორგანიზაცია, რომელიც ძირითადად დაკავებულია სახსრების მოზიდვით ან გაცემით საქველმოქმედო, რელიგიური, კულტურული, საგანმანათლებლო, სოციალური ან სათემო მიზნებისთვის, ან ახორციელებს სხვა სახის „ჯანსაღ საქმიანობას“; შესაბამისად, ამ რეკომენდაციაში მოცემული განმარტება არ გულისხმობს უკლებლივ ყველა არაკომერციულ ორგანიზაციას²⁰ და, რა თქმა უნდა, არანაირად არ გულისხმობს ყველა ასოციაციას, არასამთავრობო ორგანიზაციასა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციას.²¹
47. მეორე მხრივ, ტერმინ „იურიდიული პირის“ გამოყენება FATF 24 რეკომენდაციაში – რომლის მიზანია, კომპეტენტური ორგანოებისთვის უზრუნველყოს იურიდიული პირების ბენეფიციურ მესაკუთრეობასა და მართვაზე ადეკვატური, ზუსტი და განახლებული ინფორმაციის შეუფერხებლად მიწოდება ბენეფიციარ მესაკუთრეთა რეესტრის ან ალტერნატიული მექანიზმის საშუალებით - ნიშნავს, რომ ამ სახელში შეიძლება მოიაზრებოდეს იურიდიული პირის სტატუსის მქონე ყველა არასამთავრობო ორგანიზაცია. ბენეფიციური მესაკუთრეობის შესახებ ინფორმაციის მოთხოვნა გულისხმობს რეესტრის გარკვეულ ფორმას - რომელიც განისაზღვრება რისკების, კონტექსტისა და მატერიალურობის მიხედვით - რომელიც ბენეფიციარ მესაკუთრეებთან დაკავშირებულ ინფორმაციაზე ეფექტიანი წვდომის შესაძლებლობას შექმნის.²² ეს მოთხოვნა კარგად არის მორგებული კორპორატიულ სუბიექტებზე, მაგრამ ის ნაკლებად შესაფერისია ასოციაციების, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების სტრუქტურებისთვის.²³

¹⁹ განმარტებითი შენიშვნის 6(ბ) პუნქტი.

²⁰ განმარტებითი შენიშვნის 1 პუნქტი.

²¹ სახელმწიფოების მიერ რეკომენდაციის რეალურად შესრულებაზე ინფორმაციის მისაღებად იხილეთ [არასამთავრობო ორგანიზაციები და ფულის გათეთრებისა და ტერორისტული დაფინანსების წინააღმდეგ მიმართული ღონისძიებების განხორციელება](#).

²² განმარტებითი შენიშვნის მე-7 და მე-8 პუნქტები.

²³ იხილეთ [არასამთავრობო ორგანიზაციები და ფულის გათეთრებისა და ტერორისტული დაფინანსების წინააღმდეგ მიმართული ღონისძიებების განხორციელება](#).

48. ეს არ ეხება Rec(2007)14 რეკომენდაციის დებულებას, რომელიც უკავშირდება ზემოთაღნიშნულ არასამთავრობო ორგანიზაციებზე გარკვეული გამჭვირვალობის მოთხოვნების დაწესების შესაძლებლობას.
49. მიუხედავად იმისა, რომ [წევრი ქვეყნებისადმი მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია Rec\(2003\)4 პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების დროს კორუფციის წინააღმდეგ საერთო წესების შესახებ](#) (შემდგომში „რეკომენდაცია დაფინანსების შესახებ“), რომელიც შეიცავს შემოწირულობებთან დაკავშირებულ დებულებებს და იმასაც გულისხმობს, რომ სახელმწიფოები „კონკრეტულად ზღუდავენ, კრძალავენ ან სხვაგვარად არეგულირებენ შემოწირულობებს უცხოელი შემომწირველებისაგან“, შეიცავს რიგ დებულებებს გამჭვირვალობასთან დაკავშირებით, ისინი განსაკუთრებულად მკაცრი არ არის.
50. ამრიგად, დაფინანსების შესახებ რეკომენდაცია გულისხმობს, რომ: პოლიტიკურ პარტიებს და მათთან დაკავშირებულ სუბიექტებს მოეთხოვოს სათანადო სსააღრიცხვო წიგნებისა და ანგარიშების წარმოება; ამ ანგარიშებში მითითებული უნდა იყოს მხარის მიერ მიღებული ყველა შემოწირულობა, მათ შორის თითოეული შემოწირულობის ბუნება და მოცულობა, ასევე შემოწირულობების გამცემების ვინაობა იმ შემოწირულობებისთვის, რომლებიც აღემატება გარკვეულ მოცულობას; ეს მონაცემები რეგულარულად, მინიმუმ ყოველწლიურად, უნდა წარედგინოს დამოუკიდებელ ორგანოს და მთლიანად ან შეჯამებული სახით მაინც უნდა იყოს საჯაროდ ხელმისაწვდომი.²⁴
51. გარდა ამისა, ვინაიდან პოლიტიკური პარტიები სარგებლობენ ისეთი პრივილეგიებით, რომლებიც არ ენიჭება სხვა გაერთიანებებს (განსაკუთრებით ეს ეხება ფინანსებსა და მედია რესურსებზე წვდომას საარჩევნო კამპანიის დროს), [ODIHR-ვენეციის კომისიის სახელმძღვანელოში პოლიტიკური პარტიების რეგულირების შესახებ](#) („პოლიტიკური პარტიების გაიდლაინები“) მიზანშეწონილად არის მიჩნეული, რომ პოლიტიკურ პარტიებს გარკვეული ვალდებულებები უნდა დაეკისროს შექმნილი სამართლებრივი სტატუსის გამო. ეს შეიძლება იყოს ანგარიშების ან ფინანსურ ოპერაციებში გამჭვირვალობის მოთხოვნების დაწესება.²⁵
52. ასევე, პოლიტიკური პარტიების გაიდლაინები ითვალისწინებს, რომ „როგორც პარტიების რუტინული დაფინანსება, ასევე კამპანიის დაფინანსება უნდა იყოს გათვალისწინებული პოლიტიკური პარტიების კანონმდებლობაში,

²⁴ მუხლები 11-13.

²⁵ პუნქტი 23.

დაფინანსების გამჭვირვალე და სამართლიანი სისტემის უზრუნველსაყოფად“.²⁶ გარდა ამისა, ეს გაიდლაინები აღიარებს, რომ გამჭვირვალობის წესები თანმიმდევრულად უნდა ეხებოდეს პარტიებისა თუ კანდიდატებისათვის გაცემულ სესხებსაც.²⁷ გაიდლაინები ასევე აღიარებს რეგულირების შესაძლებლობას იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ „უცხოური წყაროებიდან კონტრიბუცია საზოგადოდ აკრძალულია.“²⁸

53. გარდა ამისა, წევრი სახელმწიფოებისადმი მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციის დანართი ლობისტური საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების შესახებ საჯარო გადაწყვეტილების მიღების კონტექსტში („რეკომენდაცია ლობირების შესახებ“) - სადაც ლობისტური საქმიანობა განისაზღვრება, როგორც „კონკრეტული ინტერესების ხელშეწყობა საჯარო თანამდებობის პირთან კომუნიკაციის გზით, როგორც სტრუქტურირებული და ორგანიზებული ქმედების ნაწილი, რომელიც საჯარო გადაწყვეტილების მიღებაზე ზემოქმედებას ისახავს მიზნად“ - იძლევა რეკომენდაციას, რომ „საჯარო გადაწყვეტილების მიღების პროცესების კონტექსტში ლობისტური საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია უნდა იყოს ღია“²⁹ და რომ უნდა არსებობდეს ლობისტების საჯარო რეესტრი.³⁰ გარდა ამისა, რეკომენდებულია, რომ რეესტრი, მინიმუმ, უნდა შეიცავდეს: „ა. ლობისტის სახელსა და საკონტაქტო ინფორმაციას; ბ. ლობისტური საქმიანობის საგანს; გ. კლიენტის ან დამსაქმებლის ვინაობას, როცა ასეთი არსებობს“.³¹
54. ლობირების შესახებ რეკომენდაცია ასევე იძლევა რეკომენდაციას, რომ გამჭვირვალობის მეტად ხელშეწყობის მიზნით, „რეგისტრაცია შეიძლება შეიცავდეს დამატებით ინფორმაციას ქვეყნის შიდა პირობებისა და მოთხოვნების შესაბამისად“.³²
55. თუმცა, ლობირების შესახებ რეკომენდაციაში ასევე გათვალისწინებულია, რომ ლობისტური საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირება:

არავითარ შემთხვევაში არ უნდა არღვევდეს ცალკეული პირების შემდეგ დემოკრატიულ უფლებებს: ა) გამოხატონ საკუთარი მოსაზრებები და მიმართონ საჯარო მოხელეებს, ორგანოებსა და სტრუქტურებს, ინდივიდუალურად თუ კოლექტიურად; ბ) კანონიერი პოლიტიკური

²⁶ პუნქტი 161.

²⁷ პუნქტი 171.

²⁸ პუნქტი 172.

²⁹ პუნქტი 5.

³⁰ ნაწილი E.

³¹ პუნქტი 11.

³² პუნქტი 12.

საქმიანობის ფარგლებში აწარმოონ კამპანია პოლიტიკური ცვლილებებისა და კანონმდებლობის, პოლიტიკის ან პრაქტიკის ცვლილებისათვის, ინდივიდუალურად თუ კოლექტიურად.³³

56. გარდა ამისა, გათვალისწინებულია, რომ, სადაც შეიძლება დადასტურდეს, რომ „ალტერნატიული მექანიზმები უზრუნველყოფს ლობისტურ საქმიანობაზე საჯარო ხელმისაწვდომობას და უზრუნველყოფს საჯარო ხელმისაწვდომობისა და გამჭვირვალობის თანაბარ დონეს, შეიძლება ჩაითვალოს, რომ საჯარო რეესტრის არსებობის მოთხოვნა დაკმაყოფილებულია“.³⁴
57. ამრიგად, ეს სტანდარტები შეიძლება ჩაითვალოს პროპორციულად (თუნდაც მათი განხორციელება ყოველთვის არ იყოს ასეთი) და, ამრიგად, აუცილებლად დემოკრატიულ საზოგადოებაში, რადგან ისინი ზოგადად არ მიემართება ყველა ფორმის ასოციაციას, სამოქალაქოს საზოგადოების ორგანიზაციასა და არასამთავრობო ორგანიზაციას და გამჭვირვალობის მოთხოვნები უმეტეს შემთხვევაში განსაკუთრებულად მკაცრი არ არის.
58. გარდა ამისა, რაც შეეხება დემოკრატიულ საზოგადოებაში გამჭვირვალობის მოთხოვნების აუცილებლობას, მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული, რომ ICCPR-ის მე-17 მუხლისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლის მიხედვით პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლება ვრცელდება არასამთავრობო ორგანიზაციებზე და მათ წევრებზე, როცა საქმე ეხება ასოციაციის ტიპის ორგანიზაციებს. არასამთავრობო ორგანიზაციებს, მაგალითად, ზოგადად არ უნდა მოეთხოვოს თავიანთი წევრების სახელების და მისამართების გამჟღავნება.³⁵ უფრო მეტიც, პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლებით სარგებლობენ ისინიც, ვინც აფინანსებს არასამთავრობო ორგანიზაციებს, რაც აღიარებულია რეკომენდაციის CM/Rec(2007)14 64-ე პუნქტში, რომელიც ადგენს, რომ დონორთა უფლებები დაცული უნდა იყოს გამჭვირვალობის მოთხოვნების კონტექსტში.
59. და ბოლოს, გასათვალისწინებელია, რომ ორგანიზაციების გამორჩევამ მათი დაფინანსების ზოგიერთი წყაროს გამო შეიძლება გამოიწვიოს მათი სტიგმატიზაცია. ეს აღიარებულია ECtHR-ის მიერ, შემდეგი განმარტებით:

„უცხოური აგენტის“ იარლიყის მიკერება ნებისმიერ განმცხადებელ ორგანიზაციაზე, რომელიც იღებდა თანხებს უცხოური სუბიექტებისგან, გაუმართლებელი და ზიანის მომტანია. მას შეიძლება ჰქონდეს ძლიერი შემაფერხებელი და მასტიგმატიზებული ეფექტიც ამ ორგანიზაციების საქმიანობაზე. ეს იარლიყი მათ გამოკვეთს, როგორც უცხოეთის კონტროლქვეშ მყოფებს,

³³ პუნქტი 4.

³⁴ პუნქტი 13.

³⁵ იხ. *შემდგომი და უმაღლესი განათლების სფეროს მასწავლებელთა ეროვნული ასოციაცია გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ*, ი. [28910/95](#), 16 აპრილი 1998

მიუხედავად იმისა, რომ ისინი საკუთარ თავს ხედავენ ეროვნული სამოქალაქო საზოგადოების წევრებად, რომლებიც მუშაობენ ადამიანის უფლებების, კანონის უზენაესობისა და ადამიანის განვითარების დასაცავად, რუსული საზოგადოებისა და მისი დემოკრატიული სისტემის საკეთილდღეოდ.³⁶

60. როგორც ექსპერტთა საბჭოს ბოლო კვლევამ ხაზგასმით აღნიშნა, სტიგმატიზაციას შეიძლება მოჰყვეს არა მხოლოდ საქმიანობის შეზღუდვა და დისკრიმინაციის სხვადასხვა ფორმები, არამედ მედიის მხრიდან ცილისწამება არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართ და ფიზიკური თავდასხმები გარკვეული არასამთავრობო ორგანიზაციების³⁷ ხელმძღვანელებსა და წევრებზე, რაც ძირეულად შეუთავსებელია ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებთან გაერთიანების თავისუფლებასა და არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნის აუცილებლობასთან დაკავშირებით.

დ. შესაბამისობის შეფასება

61. ეს ნაწილი განიხილავს კანონის ცალკეული დებულებების შესაბამისობას.

მუხლი 1

62. დაშვება, რომელიც საფუძვლად უდევს კანონის შინაარსს – უცხოური გავლენის გამჭვირვალობა – ის არის, რომ ასეთი გავლენა აუცილებლად უარყოფითია. უფრო მეტიც, მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტის თავმჯდომარის წერილში ნახსენებია, რომ გამოვლენილია პოლიტიკური პარტიების საქმიანობაზე უცხოური გავლენის პრობლემა, კანონის დებულებები კონკრეტულად პოლიტიკურ პარტიებს არ მიემართება და, როგორც მე-2 მუხლის განხილვისას დავინახავთ, ისინი რეალურად იმ სუბიექტებს მიემართება, რომლებიც საერთოდ არ შეიძლება ჩაითვალოს პოლიტიკურ პარტიებად.

63. რეალურად ის, როგორც ასეთი, ეხება პოლიტიკური პარტიებისაგან განსხვავებული სუბიექტების მიერ განხორციელებულ პოლიტიკურ საქმიანობას, რაც პრინციპულად არის დაცული გაერთიანების თავისუფლებისა და გამოხატვის თავისუფლების შეესახებ ევროპული და საერთაშორისო სტანდარტებით.

64. უფრო მეტიც, რადგან მოთხოვნების საფუძველი არის შემოსავლის წყარო და არა რაიმე განხორციელებული საქმიანობა, ამ მოთხოვნებმა შეიძლება გავლენა მოახდინოს ისეთ სუბიექტებზე, რომლებიც არანაირ პოლიტიკურ საქმიანობას

³⁶ *ეკოდეფენსი და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ*, n. 9988/13, 14 ივნისი 2022, პუნქტი 136.

³⁷ *არასამთავრობო ორგანიზაციების სტიგმატიზაცია ევროპაში*, პუნქტი 48.

არ ეწევან. ამდენად, უნდა ჩაითვალოს, რომ ამ კანონმა შეიძლება განურჩევლად ყველანაირ სუბიექტზე მოახდენოს ზეგავლენა.

65. თანაც, მიუხედავად იმისა, რომ კანონის შინაარსი შეიძლება ჩაითვალოს ლეგიტიმური მიზნის მქონედ, მის 1-ელ პუნქტში ამ შინაარსის დაკავშირება რეგისტრაციის მოთხოვნის შემოღებასთან და სხვა ღონისძიებებთან, კერძოდ, წლიური დეკლარაციების მოთხოვნასთან, მონიტორინგთან და სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობასთან, არ ადასტურებს, რომ ეს ზომები ამ მიზნის მიღწევის ერთადერთი გზაა (იმაზე რომ აღარაფერი ვთქვათ, რომ ყველაზე უმტკივნეულო გზა ნამდვილად არაა).
66. ეს არის ის, რისი გათვალისწინებაც საჭიროა, როცა განიხილება - რომც დავუშვათ, რომ შესაძლებელია ლეგიტიმური მიზნის არსებობა - არის თუ არა შეზღუდვები პროპორციული და, შესაბამისად, აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში, ვინაიდან მათ შეიძლება დააბრკოლონ გაერთიანების თავისუფლების რეალიზაცია, რაც შესაბამისი არასამთავრობო ორგანიზაციების არსებობის საფუძველია.
67. მე-2 პუნქტი, როგორც სავარაუდო გარანტია იმისა, რომ კანონით გათვალისწინებული ზომები არ უნდა ზღუდავდეს უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრირებული რომელიმე სუბიექტის საქმიანობას, თეორიულად მისასაღმებელია. თუმცა, იმ შედეგების გათვალისწინებით, რაც შეიძლება მოსალოდნელი იყოს მის დებულებებში ჩადებული კონკრეტული მოთხოვნების შედეგად, ეს გარანტია არანაირად არ გამოიყურება დამაჯერებლად.

მუხლი 2

68. 1-ელი პუნქტი, როგორც უკვე აღინიშნა, განსაზღვრავს ორგანიზაციას, რომელიც ახორციელებს უცხოური ძალის ინტერესებს და ერთ-ერთია ამ ოთხი ტიპის ორგანიზაციიდან: არასამეწარმეო (არაკომერციული) ორგანიზაცია, მაუწყებელი, ბეჭდური მედია და ინტერნეტდომენის ან ინტერნეტჰოსტინგის მფლობელი ან მომხმარებელი, რომელთა კალენდარული წლის მთლიანი შემოსავლის 20%-ზე მეტის წყარო უცხოური ძალაა.
69. სავარაუდოა, რომ ზოგიერთი სუბიექტი, რომელიც პირველ კატეგორიას მიეკუთვნება, ასევე მოხვდება მესამესა და მეოთხეში, იმის გათვალისწინებით, რომ მასალის ბეჭდური ფორმით და ინტერნეტით გავრცელება შეიძლება არასამეწარმეო (არაკომერციული) სუბიექტების მუშაობის ერთი ასპექტი იყოს.

70. თავიც რომ დავანებოთ „უცხო ძალის“ განმარტებას, ეს დებულება - ამ მუხლის სხვა ნაწილების ზოგიერთ განმარტებასთან ერთად - პრობლემურია რამდენიმე მიზეზის გამო.
71. პირველი: შემოსავლის წყაროსა და უცხო ძალის ინტერესების გატარების ერთმანეთთან დაკავშირება გამართლებული არ არის და, რა თქმა უნდა, დაუსაბუთებელია.
72. ეს კავშირი არ არის გამართლებული, რადგან გარკვეული სახის შემოსავლის მიღება კონკრეტული სუბიექტისგან თავისთავად არ მიანიშნებს იმას, რომ ეს ქმედება ამ სუბიექტის ინტერესებს ახორციელებს ან რომ ამ შემოსავლის მიმღები სუბიექტის მიერ კონკრეტული ინტერესების დაცვა არ შეესაბამება ამ სუბიექტის სრულიად კანონიერ მიზნებს, რომლებსაც ის განახორციელებდა შემოსავლის წყაროს მიუხედავად. მართლაც, როგორც თავად არაერთი მთავრობის მიერ საერთაშორისო და უცხოური წყაროებიდან მიღებული ფინანსური მხარდაჭერა ცხადყოფს, შემოსავლის მიღება კონკრეტული სახელმწიფოს გარედან შეიძლება ემსახურებოდეს და ზოგადად ემსახურება კიდევ იმ ინტერესების გატარებას, რომლებსაც ეს სახელმწიფო მიიჩნევს მნიშვნელოვნად. მთავრობის მიერ ასეთი შემოსავლის მიღება თავისთავად არ ნიშნავს, რომ იგი საერთაშორისო ან უცხოური წყაროს ინტერესების გამტარებელია, თუნდაც ასეთი დამთხვევა იყოს იმ შედეგების თვალსაზრისით, რომელთა მიღწევაც სურთ დაფინანსების გამცემსაც და მიმღებსაც. და ეს ასეა მაშინაც, როცა არასამთავრობო სუბიექტები იღებენ დაფინანსებას თავიანთი ქვეყნის გარეთ არსებული წყაროდან.
73. მაშასადამე, ამ კანონში მოხსენიებული სუბიექტების მიჩნევა უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებლებად მხოლოდ მაშინ იქნება ლეგიტიმური, როცა შესაძლებელია დადასტურება, რომ ამ შემოსავლით განხორციელებული საქმიანობა ეწინააღმდეგება საქართველოს რესპუბლიკის ინტერესებს.
74. ამ დასკვნის გამოტანა კი ამ კანონის დებულებიდან შეუძლებელია, რადგან არ არსებობს დებულება, რომელიც აფასებს, თუ რას ემსახურება აღნიშნული სუბიექტების მიერ განხორციელებული საქმიანობა. უფრო მეტიც, ასეთ დასკვნას პირდაპირ გამორიცხავს 1-ელი მუხლის მე-2 პუნქტი, რადგან სავარაუდო გარანტია იმისა, რომ საქმიანობა არ უნდა შეიზღუდოს, უნდა ნიშნავდეს, რომ ის სრულად შეესაბამება კანონითა და კონსტიტუციით დაშვებულს, თუნდაც გარკვეულწილად დაფინანსებული იყოს უცხო ძალის მიერ.
75. ამდენად, ამ კანონზე დაფუძნებით ადგილი აქვს დაუსაბუთებელ ვარაუდს, რომ შემოსავლის უცხოური წყაროდან მიღება აუცილებლად ნიშნავს, რომ მასთან დაკავშირებული ინტერესები არ ემსახურება საქართველოს ან მისი

მოქალაქეების ინტერესებს ან იმ საქმიანობებსა და მიზნებს, რომლებიც კანონიერად შეიძლება განხორციელდეს საქართველოში.

76. მეორე: 1 ა) პუნქტში, რომელიც ეხება არასამეწარმეო (არაკომერციულ) სუბიექტებს, რომლებზეც უნდა გავრცელდეს კანონი, ნახსენებია რიგი გამონაკლისები, კერძოდ, საგანმანათლებლო დაწესებულებები, სამედიცინო დაწესებულებები, სხვადასხვა ორგანიზაციები, რომლებიც მუშაობენ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებებზე, სპორტული ორგანიზაციები და სისხლის დაწესებულებები.
77. აშკარაა, რომ არ არსებობს მკაფიო საფუძველი იმ სუბიექტების განსახვავებლად, რომლებსაც შეეხება ან არ შეეხება ეს კანონი, ვინაიდან კანონში არ არის მითითებული, თუ უცხოური ძალის რომელი ინტერესებია დასაშვები და რომელი - არა. შედეგად, სუბიექტი, რომელსაც შეეხება ეს კანონი, შეიძლება, არსებითად იგივე საქმიანობას ახორციელებდეს, რასაც სუბიექტი, რომელსაც კანონი არ შეეხება. მაგალითად, შეიძლება ორი სუბიექტი ეწეოდეს კონკრეტულ თემასთან დაკავშირებულ საგანმანათლებლო საქმიანობას, არადა, კანონით დაწესებული შეზღუდვები მხოლოდ ერთ მათგანს შეეხოს.
78. ევროპული და საერთაშორისო სტანდარტების თანახმად, მსგავსი ბუნების სუბიექტებისადმი განსხვავებულ მოპყრობა დაშვებულია მხოლოდ მაშინ, როცა არსებობს ამის რაციონალური და ობიექტური დასაბუთება. ამ შემთხვევაში კი, განსხვავებული მოპყრობა ეფუძნება სუბიექტების სამართლებრივ სტატუსს, რაც დისკრიმინაციის ერთ-ერთი აკრძალული საფუძველია ECHR-ის მე-14 მუხლისა და მე-12 ოქმის თანახმად.
79. გასაგებია, რომ მთავრობას შეიძლება სურდეს, შეინარჩუნოს დაფინანსება იმ სუბიექტებისთვის, რომლებიც მას მიაჩნია მნიშვნელოვნად, მიუხედავად იმისა, რომ მათი დაფინანსება ქვეყნის გარედან მოდის. ამრიგად, ეს შეიძლება განსხვავებული მოპყრობის გამამართლებელ ლეგიტიმურ მიზნად ჩაითვალოს; თუმცა, საეჭვოა, რომ განსხვავებული მოპყრობა ყოველთვის აკმაყოფილებდეს განსხვავებულ მოპყრობასა და მიზანს შორის გონივრული პროპორციულობის აუცილებლობის პირობას, როცა ამ კანონით დაწესებული შეზღუდვების გარეშე არსებობს გამჭვირვალობის მიღწევის ალტერნატიული საშუალებები და უფრო მეტიც, ამ შეზღუდვების შედეგი გავლენას მოახდენს იმ საქმიანობაზე, რომელიც, როგორც ვნახეთ, სავსებით შეესაბამება საქართველოს კანონმდებლობასა და კონსტიტუციას.
80. მესამე: მე-3 პუნქტში „შემოსავლის“ განმარტება პოტენციურად ბუნდოვანია, რადგან გაუგებარია, მხოლოდ ფულზე ან საქონელზე უფლების არაავტორიზებულ გადაცემას ეხება ის თუ შეიძლება, სესხსაც ეხებოდეს. რა თქმა

უნდა, საბუღალტრო თვალსაზრისით ეს უკანასკნელიც უნდა განიხილებოდეს, როგორც შემოსავალი.

81. და ბოლოს, გზა, რომლითაც მე-4 პუნქტი ცდილობს განსაზღვროს, თუ როგორ მოდის შემოსავალი უცხოური ძალისაგან, ნაწილობრივ გაურკვეველია; ბუნდოვანია არა მხოლოდ ამ განმარტების ფარგლები, არამედ საგულისხმოა ისიც, რომ ეს განმარტება შეიძლება ყოველგვარი დასაბუთებისა და გამართლების გარეშე დაუპირისპირდეს ECHR-ის მე-8 მუხლით გარანტირებულ, პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლებას.
82. სავარაუდოდ, შემთხვევების უმრავლესობაში რთული არ იქნება იმის გარკვევა (მე-4 ა) პუნქტის მიზნებისთვის), შემოსავალი პირდაპირ არის მიღებული თუ არაპირდაპირ, მაგრამ შეიძლება არც ისე ადვილი დასადგენი იყოს, პირდაპირ არის შემოსავალი მიღებული თუ არაპირდაპირ „იმ იურიდიული პირისაგან, რომელმაც შემოსავალი უცხოური ძალისაგან პირდაპირ ან არაპირდაპირ მიიღო“, როგორც ეს აღნიშნულია მე-4 ბ პუნქტში; სიტყვა „არაპირდაპირის“ ორმაგი გამოყენებით შესაძლოა, ეს დებულება იმ შემოსავალზეც გავრცელდეს, რომელსაც მხოლოდ შორეული კავშირი აქვს მე-2 პუნქტის მიერ შემოსავლად მიჩნეული ფულის ან საქონლის თავდაპირველ წყაროსთან.
83. შედეგად, შეიძლება იყოს ბევრი შემთხვევა, როდესაც უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებლებად მიჩნეული სუბიექტები წინასწარ ვერ შეძლებენ განჭვრიტონ, რომ მიღებული შემოსავლის გამო შეიძლება მოხდეს მათი ასეთი კლასიფიკაცია, რადგან შესაძლოა, არსებობდეს მრავალი შუალედური შრე მათსა და უცხოურ ძალას შორის. ამ გარემოებებში, პროგნოზირების შეუძლებლობა ნიშნავს, რომ დებულების ეს ასპექტი ვერ ჩაითვლება უფლებათა შეზღუდვისთვის კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად ECHR და ICCPR-ის თანახმად.
84. გარდა ამისა, მე-4 ბ) პუნქტის ფორმულირებაში შეიძლება მოხდეს ის შემოსავალიც, რომელსაც მიიღებს თავად საქართველოს მთავრობა, როგორც ისეთი სუბიექტისგან მიღებულ გარკვეულ შემოსავალს, რომელიც უცხოური ძალის განმარტებაში თავსდება; ეს პოტენციურად სესხებსაც შეეხება, თუ ისინი „შემოსავლის“ განმარტებაში თავსდება მე-2 პუნქტის მიზნებისთვის.
85. დაბოლოს, მე-4 გ) პუნქტის ფორმულირება, რომ არაიდენტიფიცირებული შემოსავალი უცხოური ძალისაგან მიღებულად ჩაითვლება, შედეგების თვალსაზრისით პრობლემური იქნება იმ შემთხვევაში, როცა სუბიექტის შემოსავლის მხოლოდ ერთი მცირე, არაიდენტიფიცირებული ნაწილი შეადგენს ქართული, მაგრამ არაიდენტიფიცირებული წყაროებიდან მიღებული შემოსავლის 80%-ს და შემოსავლის წყარო იდენტიფიცირებული არ არის

დონორის კანონიერი სურვილით, რომ დაფარული დარჩეს, არადა ეს პირი საქართველოს მოქალაქეა.

86. როგორც CM/Rec(2007)14 რეკომენდაციის 64-ე პუნქტი აღიარებს, დონორთა უფლებები დაცული უნდა იყოს გამჭვირვალობის მოთხოვნების კონტექსტში და ეს მოიცავს პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლებას. თუმცა, ეს უფლება აუცილებლად შეილახება, თუ არაიდენტიფიცირებული ქართველი დონორი განიხილება, როგორც უცხოური ძალისაგან მიღებული შემოსავლის კონტრიბუტორი, რადგან მოხდება ზეწოლა დაინტერესებულ პირებზე, რომ დათანხმდნენ თავიანთი ვინაობის გამხელას ან სულაც იძულებულები გახდებიან, საერთოდ აღარ გააკეთონ შემოწირულობა.
87. გარდა ამისა, შეიძლება შეიქმნას ისეთი სიტუაციები, როდესაც სუბიექტის შემოსავლის 20% არ არის იდენტიფიცირებული, მაგრამ ის მთლიანად ქართული წყაროებიდან მოდის, რომლებსაც აქვთ მიზეზები, რის გამოც სურთ ანონიმურობის შენარჩუნება; შეიძლება, ერიდებოდეთ ქველმოქმედების გასაჯაროება ან ეშინოდეთ, რომ მათი სახელის დაკავშირებას კონკრეტულ საქმიანობასთან შეიძლება უარყოფითი შედეგები მოჰყვეს. ასეთ შემთხვევებში, ამ შემოსავლის შერაცხვა უცხოური ძალისაგან მიღებულ შემოსავლად ისევ და ისევ გაუმართლებლად შელახავს ასეთი დონორი პირების პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლებას.

მუხლი 3

88. ამ დებულებით დადგენილი „უცხოური ძალის“ განმარტების ფარგლები ნამდვილად ძალიან ფართოა. ამავე დროს, მის ფორმულირებაში არის ისეთი ასპექტები, რომლებიც ბოლომდე ნათელი არ არის.
89. აშკარაა, რომ ცნება „უცხო სახელმწიფოს ხელისუფლების სისტემის შემადგენელი სუბიექტი“ ა) ქვეპუნქტში ცოტა არაზუსტად გამოიყურება.
90. ეს იმის ბრალია, რომ ცნების „სახელმწიფოს ხელისუფლების სისტემა“ გამოყენება უფრო მიზანშეწონილია ვესტფალიის ზავის შემდეგ ჩამოყალიბებული მოწყობების აღსაწერად, რომლებსაც ემყარება თანამედროვე საერთაშორისო მოწყობა და არა ამა თუ იმ სახელმწიფოს შიდა კონსტიტუციური მოწყობა, რომელსაც, სავარაუდოდ, ა) ქვეპუნქტი მიემართება. ხოლო ის, თუ რა შეიძლება ჩაითვალოს „შემადგენელ სუბიექტად“ სახელმწიფოს კონსტიტუციურ მოწყობაში, შეიძლება, ფრიად საკამათო იყოს, განსაკუთრებით მაშინ, როცა კონკრეტულ სახელმწიფოში გარკვეულ ფუნქციებს შესაძლოა, კერძო აქტორები ასრულებდნენ.

91. თუმცა, ნაკლებად სავარაუდოა, ეს ფუნდამენტური პრობლემა იყოს, იმის გათვალისწინებით, რომ გ) ქვეპუნქტით განმარტება ვრცელდება იურიდიულ პირზე, რომელიც არ არის დაფუძნებული საქართველოს კანონმდებლობით. განმარტების ასეთი გაფართოება თეორიულად შეიძლება ნებისმიერ რამეს მოიცავდეს, რაც დაფუძნებულია საერთაშორისო თუ ეროვნული კანონმდებლობით, ეს კი შეიძლება არ იდოს ამ დებულების განზრახვაში, თუ გავითვალისწინებთ საერთაშორისო სამართალზე მინიშნებას დ) ქვეპუნქტში.
92. ამ უკანასკნელი ქვეპუნქტის ფორმულირების ფარგლები არა მხოლოდ სხვა ქვეყნის (საქართველოს გარდა) ეროვნული კანონმდებლობით დაფუძნებულ ნებისმიერი სახის სუბიექტზე შეიძლება გავრცელდეს, არამედ ყველა საერთაშორისო ორგანიზაციასაც მოიცავდეს, რომლის წევრიც არის საქართველო, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციისა და ევროპის საბჭოს ჩათვლით.
93. მათი განხილვა უცხოურ ძალად საკმაოდ უცნაურია, ვინაიდან ამ ორი ორგანიზაციის საქმიანობა, რაც შეიძლება გულისხმობდეს თანხების გაცემას მე-2 მუხლის 1-ელი პუნქტით გათვალისწინებული სუბიექტების გარკვეულ ნაწილზე მაინც, მხოლოდ საქართველოს ხელისუფლებასთან შეთანხმებით ხორციელდება.
94. ასეთ ვითარებაში შეიძლება ცოტა არაკეთილსინდისიერად გამოიყურებოდეს ასეთი ორგანიზაციებისგან დაფინანსების მიმღები სუბიექტების შერაცხვა უცხოური სახელმწიფოს ინტერესების გამტარებლებად, თუ გავითვალისწინებთ, რომ ამ საქმიანობებს თავად საქართველო მიიჩნევს მიზანშეწონილად.
95. ეს აქტუალური იქნება კანონის სხვა დებულებებით გათვალისწინებული მოთხოვნების განხილვისას, რაც გამოიწვევს გარკვეული ქართული სუბიექტების იდენტიფიცირებას ისეთი ინტერესების გამტარებლებად, რომლებიც არ შეესაბამება ქვეყნის ინტერესებს, რასაც ახლავს მათი სტიგმატიზაციის რისკი, მიუხედავად იმისა, რომ ამ ინტერესების რეალიზებაზე თავად საქართველომ განაცხადა თანხმობა შესაბამის ორგანიზაციებთან კონკრეტული შეთანხმებების გაფორმებით ან იმიტომ, რომ ისინი შედის საქართველოს მიერ თავისუფალი ნებით ნაკისრებ საერთაშორისო ვალდებულებებში და ამასთან, აღიარებულია კანონიერად 1-ელი მუხლის მე-2 პუნქტით.
96. შეიძლება ითქვას, რომ ვინაიდან კანონში ტერმინი „უცხოური აგენტი“ ჩანაცვლდა „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციით“, ამ აღნიშვნას აღარ ეხება წინა ტერმინის გამო ECtHR-ის მიერ გამოხატული მოსაზრება, რომელიც შემდეგნაირად ჟღერდა:

დაუსაბუთებელი, საზიანო და მათ საქმიანობებზე შესაძლო ძლიერი დამაბრკოლებელი და მასტიგმატიზებული ეფექტის მქონე.³⁸

97. თუმცა, ახალი ტერმინიც ასეთივე საკამათოა, რადგან ის შესაბამის სუბიექტებს უალტერნატივოდ განიხილავს, როგორც უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებლებს, მიუხედავად იმისა, თუ რას ან რა მიზეზით აკეთებენ ისინი.

მუხლი 4

98. ამ მუხლის დებულებები ეხება რეგისტრაციის მოთხოვნის გაკეთებას, ამ პროცედურის განმახორციელებელ ორგანოს, განაცხადის წარდგენის ვადას, წარსადგენ დეტალებს, განაცხადის განხილვასა და მის ღირებულებას, ასევე დამატებითი წესების დადგენის შესაძლებლობას, რაც გამოწვეული შეიძლება იყოს რეგისტრაციის მოთხოვნით, რომელიც გავრცელდება კანონით უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებლებად მიჩნეულ სუბიექტებზე.
99. თუმცა, დებულებები, რომლებიც ეხება განაცხადის შეტანის ვადასა და შესაბამის საშუალებებს, კანონის ძალაში შესვლის მომენტისთვის არ იქნება გამოყენებული, რადგან მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტის გარდამავალი დებულებები მოითხოვს რეგისტრაციის შესახებ განაცხადის გაკეთებას კანონის ძალაში შესვლიდან ერთი თვის განმავლობაში. მეტიც, ასეთი განაცხადის წარდგენა შეუძლებელი იქნება ვებ-გვერდის მეშვეობით, როგორც მე-4 მუხლითაა გათვალისწინებული და ის უნდა გაკეთდეს „წერილობით (მატერიალური ფორმით)“. გარდა ამისა, ქვემოთ მოყვანილი, რეგისტრაციასთან დაკავშირებული დებულებები ეხება როგორც კანონის ძალაში შესვლისთანავე გაკეთებულ განაცხადებს, ასევე მათაც, რომლებიც გაკეთდება დროის რაღაც შემდგომ მომენტში.
100. თუმცა, კანონის ძალაში შესვლიდან ერთი თვის განმავლობაში რეგისტრაციაზე განაცხადის ნაგულისხმები მოთხოვნა პრობლემურია იმით, რომ ნაკლებად სავარაუდოა, ამ მომენტისთვის შესაძლებელი იყოს კალენდარული წლის გამოყენება ამ ტერმინის ზოგადი გაგებით, რომელიც გულისხმობს პერიოდს ნებისმიერი მოცემული წლის 1 იანვრიდან 31 დეკემბრამდე. უდავოა ისიც, რომ ამ ტერმინის ნებისმიერი სავარაუდო ინტერპრეტაცია იმგვარად, რომ ის გულისხმობდეს კანონის ძალაში შესვლამდე 12 თვიან ვადას, არ იქნებოდა წინასწარ განჭვრეტადი და ამრიგად, დაკისრებული ვალდებულება არ შეიძლება იყოს კანონიერი ECHR-ს ან ICCPR-ის დებულებებით გარანტირებული უფლებების შესაზღუდად. გარდა ამისა, ის ფაქტი, რომ ასეთ შემთხვევაში ვალდებულება გავრცელდებოდა კანონის ძალაში შესვლამდე მიღებულ დაფინანსებაზე, ნიშნავს, რომ იგი გულისხმობს ისეთი ქცევის რეგულირებას,

³⁸ *კოდეფენსი და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ*, n. 9988/13, 14 ივნისი 2022, პუნქტი 136.

რომლის შეცვლაც დაინტერესებულ სუბიექტებს არ შეუძლიათ; ეს შეუსაბამობა გასათვალისწინებელია იმის შეფასებისასაც, თუ ზოგადად რამდენად მისაღებია კანონი.

101. სუბიექტებს, რომლებიც განიხილებიან უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებლებად - პრაქტიკაში ეს ნიშნავს იმ სუბიექტებს, რომლებიც თავად ჩათვლიდნენ, რომ გადალახეს 20%-იანი ბარიერი - ჯერ მოუწევთ წარადგინონ რეგისტრაციის მოთხოვნა „წერილობით (მატერიალური ფორმით)“ შესაბამის ორგანოში, კერძოდ, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირში – საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში („სააგენტო“) მე-2 მუხლით განსაზღვრული კრიტერიუმების დაკმაყოფილების შემდეგ პირველივე კალენდარული წლის იანვარში.
102. სააგენტოს მოეთხოვება, ხელმისაწვდომი გახადოს მითითებულ ვებ-გვერდზე წვდომა „ორი სამუშაო დღის განმავლობაში“. სავარაუდოდ, იგულისხმება, რომ ამ პერიოდის ათვლა იწყება მოთხოვნის მიღებიდან და არა მისი შევსებიდან, მაგრამ 1-ელ პუნქტში ეს არ არის დაზუსტებული.
103. მხოლოდ ასეთი დაზუსტება: კრიტერიუმების დაკმაყოფილების შემდეგ პირველივე „კალენდარული წლის იანვარი“ ბუნდოვანს ტოვებს, კონკრეტულად რომელიმე დღე იგულისხმება; ეს ზოგადად თვის დასაწყისს ნიშნავს თუ დაინტერესებული სუბიექტების ნებაზეა, თავად განსაზღვრონ, შესაბამისი იანვრის რომელი კონკრეტული დღე უნდა ჩაითვალოს განაცხადის წარდგენის პროცედურის დაწყების თარიღად.
104. მე-2 პუნქტი ითვალისწინებს სარეგისტრაციო განაცხადის შევსების ვადას, კერძოდ, 10 სამუშაო დღეს შესაბამის ვებ-გვერდზე სარეგისტრაციო ფორმაზე წვდომის დღიდან. თავად ეს ვადა არ არის შეუსაბამო, მაგრამ ვებ-გვერდზე წვდომის მოთხოვნის საჭიროება ზედმეტად ბიუროკრატიულად გამოიყურება, როცა სხვა პროცედურები ხშირად სრულდება ონლაინ, შესაბამის ვებ-გვერდებზე საგანგებო წვდომის მოთხოვნის გარეშე.
105. მე-3 პუნქტი მოითხოვს განაცხადში სხვადასხვა ინფორმაციის წარდგენას განაცხადის ავტორის მიერ. ავტორი იგივეს უნდა ნიშნავდეს, რასაც თავად სუბიექტი, ვინაიდან მე-4 პუნქტში ნათქვამია: „თუ განაცხადის ავტორი აკმაყოფილებს ამ კანონის მე-2 მუხლით უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციისთვის დადგენილ კრიტერიუმებს.“
106. წარსადგენი ინფორმაცია ეხება ავტორის საიდენტიფიკაციო მონაცემებს და მისამართს, აგრეთვე ავტორის ვებ-გვერდის მისამართს, მონაცემებს იმ შემოსავლის წყაროს, ოდენობისა და მიზნის შესახებ (როგორც ეს

განსაზღვრულია მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტით), რომელიც ავტორმა მიიღო წინა კალენდარულ წელში და მონაცემებს ავტორის მიერ წინა კალენდარული წლის განმავლობაში დახარჯული თანხების ოდენობისა და მიზნის შესახებ.

107. საიდენტიფიკაციო მონაცემებთან, რეგისტრაციის მისამართთან და ვებ-გვერდის მისამართთან დაკავშირებით მოთხოვნილ ინფორმაციაში არაფერია პრობლემური.
108. მიუხედავად იმისა, რომ შესაძლოა მნიშვნელოვანი იყოს (იმ დაშვებით, რომ თავისთავად რეგისტრაცია მიზანშეწონილია) სააგენტოს ინფორმირება შემოსავლის წყაროსა და მიღებული თანხის ოდენობის შესახებ, თუ შემოსავალი მიღებულია მე-3 მუხლში მითითებული წყაროებიდან, მაშასადამე, ე.წ. „უცხოური ძალისაგან“, ასევე შემოსავლის მთლიანი ოდენობის შესახებ, რათა შემდგომში შესაძლებელი იყოს იმის შემოწმება, რომ სუბიექტმა მართებულად ჩათვალა, რომ აკმაყოფილებდა რეგისტრაციისთვის სავალდებულო 20%-იან ბარიერს, როგორც უკვე აღინიშნა, თავად სუბიექტს ეკისრება ასეთი წინასწარი შეფასების განხორციელება და იმის დადგენა, ვალდებულია თუ არა, დაარეგისტრიროს განაცხადი.
109. თუმცა, არ იკვეთება, რომ არსებობდეს რამე გამართლება იმისა, რომ სუბიექტს მოეთხოვოს ინფორმაციის მიწოდება ისეთი წყაროების შესახებ, რომლებიც არ არიან „უცხოური ძალები“. ეს არა მხოლოდ არ შეესაბამება ამ შემოსავლის მიმწოდებელთა კონფიდენციალურობის დაცვის პრინციპს, არამედ სრულიად არააუცილებელია, რადგან სააგენტოს ფუნქციას, შეამოწმოს, უნდა მოხდეს თუ არა რეგისტრაცია და არა ის, რომ ზედამხედველობა გაუწიოს არაუცხოური ძალიდან შემოსულ სახსრებს.
110. ასევე, სააგენტოს ფუნქციისთვის არარელევანტურია მისი ინფორმირება იმის შესახებ, თუ რა მიზნით მიიღო სუბიექტმა შემოსავალი ან როგორი იყო წინა კალენდარული წლის განმავლობაში მის მიერ დახარჯული თანხების ოდენობა და მიზნები. ეს ინფორმაცია არანაირად არ დაეხმარება მას იმის დადგენაში, გადალახა თუ არა განაცხადის ავტორმა 20%-იანი ზღვარი.
111. უფრო მეტიც, მოთხოვნა, რომ სააგენტოს მიეწოდოს ინფორმაცია როგორც ქართული, ასევე „უცხოური ძალის“ წყაროებიდან შემოსული შემოსავლების ან დანახარჯების მიზნის შესახებ, გულისხმობს, რომ რეალურად განხორციელდება რაღაც სხვა სახის მონიტორინგიც, რაც ფუნდამენტურად შეუსაბამოა არასამთავრობო ორგანიზაციების გამჭვირვალობის ვალდებულებების ფარგლებთან და მათი მიზნების განხორციელების თავისუფლებასთან. გარდა ამისა, ეს შეუსაბამოა კანონის უკვე ნახსენებ დაშვებასთანაც, რომ იმ სუბიექტების საქმიანობა, რომლებზეც გავრცელდება კანონი, არანაირად არ ეწინააღმდეგება

კანონსა და კონსტიტუციას, რაც პასუხობს CM/Rec(2007)14 რეკომენდაციის 67-ე პუნქტის ფორმულირებას, რომ „არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობა უნდა ჩაითვალოს კანონიერად საპირისპირო მტკიცებულებების არარსებობის შემთხვევაში“.

112. არსებითად არაფერია პრობლემური იმ პუნქტთან დაკავშირებით, რომელიც შეეხება სააგენტოს მიერ განაცხადის განხილვისა და სწორად და სრულად შევსებული განაცხადის წარმდგენი სუბიექტის რეგისტრაციის ვადებს (30 სამუშაო დღე) ან განაცხადების შევსების ან შესწორების ვადებს (10 სამუშაო დღე) და ამის შემდეგ სუბიექტის რეგისტრაციას (3 სამუშაო დღე). თუმცა, შევსებისა და შესწორებისთვის დაშვებული დროის გონივრულობა დამოკიდებული იქნება იმაზე, თუ რეალურად რა მოეთხოვება სუბიექტს, ამიტომ კანონი უნდა ითვალისწინებდეს გარკვეულ მოქნილობას ამ ვადის გამოყენებასთან დაკავშირებით.
113. მე-6 პუნქტი უფლებას აძლევს იუსტიციის მინისტრს, განსაზღვროს სუბიექტის რეგისტრაციისა და რეესტრში შეყვანის წესები და შეადგინოს განაცხადის ფორმა. ეს წესები, ცხადია, ვერ იქნება რაიმე შეფასების საგანი, რადგან ისინი ჯერ არ არის შემუშავებული. თუმცა, იმდენად, რამდენადაც მიღებული წესები შეიძლება შეიცავდეს ინფორმაციას, რომელიც უნდა გამჟღავნდეს რეგისტრაციის მიზნით (შესაძლებლობა, რომელიც მინიშნებულია მე-5 მუხლის 1-ელი პუნქტის ხსენებით, რომელიც ეხება სუბიექტის წესდებას და სუბიექტის სხვა დამფუძნებელ დოკუმენტებს, რომლებიც საჯაროდ ხელმისაწვდომი უნდა გახდეს), უდავოდ არსებობს საფრთხე, რომ ასეთი მოთხოვნები შეუსაბამო იყოს ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებთან, რადგან ისინი შეიძლება სცდებოდეს გამჭვირვალობის კანონიერ ვალდებულებებს.
114. მე-5 პუნქტის დებულება იმის შესახებ, რომ რეგისტრაციისთვის საფასური არ იქნება დაწესებული, სრულიად მიზანშეწონილია.
115. და ბოლოს, რაც შეეხება მთლიანობაში რეგისტრაციის მოთხოვნას, შეიძლება გაჩნდეს კითხვა, რისთვის არის საჭირო საერთოდ ასეთი ბიუროკრატიული პროცესი. როგორც პარლამენტის თავმჯდომარის წერილში ირკვევა, არასამთავრობო ორგანიზაციები საქართველოში ისედაც ხშირად, ნებაყოფლობით აკეთებენ განაცხადებს თავიანთი შემოსავლის წყაროების შესახებ საკუთარ ვებ-გვერდებზე. გამჭვირვალობის მიღწევის უფრო მარტივი, ნაკლებად ძვირი და ნაკლებად შრომატევადი - და, შესაბამისად, პროპორციული - გზა იქნებოდა (თუ ნამდვილად ეს არის მიზანი) ამ სუბიექტებისთვის მხოლოდ ამგვარი დეკლარაციის მოთხოვნა, კანონის მიზნების შესაბამისად.

მუხლი 5

116. როგორც სარეგისტრაციო განაცხადის მოთხოვნა, ასევე თავად განაცხადი, 1-ელი პუნქტის მიხედვით, იქნება საჯარო და სააგენტოს მოეთხოვება მათი განთავსება გარკვეულ ვებ-გვერდზე. ასეთი საჯაროობა ასევე გათვალისწინებულია, როგორც უკვე აღინიშნა, შესაბამისი სუბიექტების წესდებებსა და სადამფუძნებლო დოკუმენტებთან დაკავშირებით, მიუხედავად იმისა, რომ ეს არ არის მითითებული მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტით მოთხოვნილ ინფორმაციაში.
117. მიუხედავად იმისა, რომ თავად სუბიექტთან დაკავშირებული დეტალების საჯაროობა (მაგ., საიდენტიფიკაციო მონაცემები, საცხოვრებელი ადგილი და ვებ-გვერდის მისამართი) არ არის პრობლემური, ასეთი საჯაროობა შეიძლება პრობლემური იყოს სხვა ინფორმაციასთან მიმართებაში, განსაკუთრებით ისეთ მასალაზე, რომელიც რეგისტრაციის მიზნებისთვის არარელევანტურია და სხვა ინფორმაციაზე, რომელიც შეიძლება იქნეს მოთხოვნილი მე-4 მუხლის მე-6 პუნქტით გათვალისწინებული წესების თანახმად.
118. უდავოა, რომ ასეც იქნებოდა, თუ ამ წესებში რაიმე დაზუსტება იქნებოდა იმ პირობა პერსონალურ მონაცემებთან დაკავშირებული ინფორმაციის წარდგენის შესახებ, რომლებიც მუშაობენ ან სხვაგვარად თანამშრომლობენ იმ სუბიექტებთან, რომლებმაც რეგისტრაციის განაცხადი გააკეთეს ან დარეგისტრირდნენ, ვინაიდან ეს შეუსაბამო იქნებოდა პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლებასთან.
119. თუმცა, ასევე შემაშფოთებელია მოთხოვნა, რომელზეც უკვე აღინიშნა, და რომელიც გულისხმობს ინფორმაციის მიწოდებას მიღებული და დახარჯული შემოსავლის მიზნების შესახებ, რადგან ეს ქმნის საფრთხეს, შესაბამისი სუბიექტების უცხოური ძალის ინტერესთა გამტარებლებად შერაცხვის გათვალისწინებით, რომ ეს გამოიწვევს ამ სუბიექტებისა და მათთან დაკავშირებულ პირთა სტიგმატიზაციას, აგრეთვე ქმნის ამ უკანასკნელთა შვეიწროების ან მათზე თავდასხმის შესაძლებლობას.
120. უფრო მეტიც, რეესტრში ასეთი დამატებითი დეტალების შეტანის აუცილებლობა კითხვის ნიშნებს ბადებს, იმისდა მიუხედავად, შეიძლება თუ არა მოჰყვეს მას რაიმე არამართლზომიერი უარყოფითი შედეგები. ვინაიდან რეგისტრაციის განაცხადი მოიცავს შესაბამისი სუბიექტის ვებ-გვერდს, ეს საკმარისი უნდა იყოს იმისათვის, რომ გაამარტივოს მის შესახებ ინფორმაციაზე წვდომა ისე და უზრუნველყოს საკმარისი კონტექსტი, რათა თავიდან იქნას აცილებული სუბიექტის არასწორად დახასიათება და დაცული იყოს კონფიდენციალურობის კანონიერი ინტერესები.

121. მე-2 პუნქტში გამეორებულია სააგენტოსადმი მოთხოვნა, უზრუნველყოს რეესტრში შეტანილი ინფორმაციის საჯაროობა. ეს გამეორება არ არის აუცილებელი.

მუხლი 6

122. ეს დებულება მოითხოვს მე-4 მუხლის შესაბამისად რეგისტრირებული სუბიექტებისგან, ყოველწლიურად შეავსონ ფინანსური ანგარიში, რომელიც შეიცავს ამ მუხლის მე-3 პუნქტით მოთხოვნილ ინფორმაციას. როგორც უკვე აღინიშნა, ეს ინფორმაცია ვრცელდება იმ საკითხებზე, რომლებიც არ ეხება იმას, ახორციელებს თუ არა შესაბამისი სუბიექტი უცხოური ძალის ინტერესებს და გაურკვეველია, შესაძლებელი იქნება თუ არა სარეგისტრაციო განაცხადებში წარმოდგენილი ინფორმაციის ფარგლები წლიური ფინანსური ანგარიშგებისთვის საჭირო ინფორმაციაზე გავრცელდეს.

123. ეს განაცხადი უნდა დასრულდეს „იანვარში“, და კვლავ არ არის დაკონკრეტებული, თუ რა იქნება საამისო კონკრეტული ვადა იანვრისთვის განმავლობაში. დეკლარაციები უნდა შეივსოს ელექტრონულად, იუსტიციის მინისტრის მიერ დადგენილი წესით და ფორმით, შემდეგ კი გადაეგზავნოს სააგენტოს.

124. შემდეგ მიცემული იქნება 30 სამუშაო დღის ვადა, რომლის ფარგლებშიც იუსტიციის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილ პირს შეუძლია მოითხოვოს „აუცილებელი ინფორმაცია, მათ შორის პერსონალური მონაცემები“ და აღრიცხოს განაცხადის ნებისმიერი არასწორად და/ან არასრულად შევსების ფაქტები.

125. არ არის ნათელი, რატომ უნდა იყოს მოთხოვნილი ნებისმიერი, მაგალითად, ფიზიკურ პირებთან დაკავშირებული პერსონალური მონაცემი, როცა ის ვერ მოჰფენს ნათელს იმას, იყო თუ არა ესა თუ ის სუბიექტი უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი მე-2 მუხლით განსაზღვრული შინაარსით და არაფერს იძლევა გარდა იმ ინფორმაციისა, რომ სუბიექტის დამფინანსებლები არ არიან საქართველოს მოქალაქეები. ვინმეს შესახებ ნებისმიერი ასეთი მონაცემის მოთხოვნა არა მხოლოდ არარელევანტურია, არამედ არ შეესაბამება იმ ადამიანების პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლებას, რომლებსაც ის ეხება.

126. განაცხადაში „არასწორი“ და „არასრული“ ინფორმაციის გამოსწორების მოთხოვნა მიუთითებს იმაზე, რომ სააგენტოს უნდა ჰქონდეს რაიმე საფუძველი იმის შესაფასებლად, თუ რა წარმოადგინა შესაბამისმა სუბიექტმა. გაურკვეველია, რა საშუალებები ექნება სააგენტოს „არასწორი“ ინფორმაციის იდენტიფიცირებისთვის, თუ მას არ აქვს რაიმე სხვა წყარო, რომლისთვისაც

კანონით გათვალისწინებული ერთადერთი შესაძლებლობა იქნება მე-8 მუხლის შესაბამისად ავტორიზებული მონიტორინგი, რომელიც ქვემოთ იქნება განხილული.

127. შესწორებისა და შევსების ვადის განსაზღვრა 10 სამუშაო დღით პრინციპულად არ არის პრობლემური, მაგრამ, როგორც სარეგისტრაციო განაცხადის შემთხვევაში, კანონი უნდა ითვალისწინებდეს გარკვეულ მოქნილობას მის გამოყენებასთან დაკავშირებით, რადგან ამ ვადის დაცვის მიზანშეწონილობა შეიძლება დამოკიდებული იყოს იმ საკითხების მასშტაბზე, რომლის შესწორება და შევსებაც იქნება საჭირო.
128. მოთხოვნა, რომ ფინანსური დეკლარაციები იყოს საჯაროდ ხელმისაწვდომი, იგივე შემფოთებას იწვევს, რადგან ამან შეიძლება გამოიწვიოს რეგისტრაციის განაცხადში იმ პირების პერსონალური ინფორმაციის გამჟღავნება, რომლებიც მუშაობენ შესაბამის სუბიექტებში ან სხვაგვარად უკავშირდებიან მათ.
129. კვლავ, ისევე როგორც რეგისტრაციის მოთხოვნასთან დაკავშირებით, გამჭვირვალობის მიზანი შეიძლებოდა უფრო პროპორციული გზით მიღწეულიყო - დაინტერესებული სუბიექტებისთვის დაწესებულიყო მოთხოვნა, საკუთარ ვებ გვერდებზე განეთავსებინათ მართლა რელევანტურ საკითხებთან დაკავშირებული ფინანსური დეკლარაცია.

მუხლი 7

130. ეს დებულება საშუალებას იძლევა, გაუქმდეს სუბიექტის რეგისტრაცია, თუ მან წინა კალენდარულ წელს შეწყვიტა მე-2 მუხლით განსაზღვრული, უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციის კრიტერიუმების დაკმაყოფილება.
131. 1-ელი პუნქტი ითვალისწინებს, რომ ამ მიზნით, სუბიექტმა ჯერ უნდა წარუდგინოს მე-6 მუხლით მოთხოვნილი ფინანსური დეკლარაცია, შემდეგ კი მოტივირებული წერილობითი განცხადება (მატერიალური ფორმით) იუსტიციის სამინისტროს. ამ უკანასკნელს მიეცემა 30 სამუშაო დღე ასეთ განაცხადზე გადაწყვეტილების მისაღებად. ნათქვამია, რომ ეს უნდა გაკეთდეს „საკითხის სათანადოდ გამოკვლევისა და შესწავლის საფუძველზე“, რაც მოიცავს „საჭირო ინფორმაციის, მათ შორის პერსონალური მონაცემების“ გამოთხოვნის უფლებასაც.
132. გაუქმება, რა თქმა უნდა, მიზანშეწონილი იქნება, როდესაც შესაბამისი კრიტერიუმები - მაშასადამე, უცხოური ძალისაგან შემოსავლის 20%-ის მიღება - აღარ იქნება დაკმაყოფილებული. თუმცა, ხსენებული 1-ელი პუნქტის

ფორმულირება მიუთითებს იმაზე, რომ გადაწყვეტილება არ იქნება დაფუძნებული, არც მთლიანად და არც ნაწილობრივ, უცხოური ძალისაგან მიღებული შემოსავლის პროცენტის ცვლილებაზე, რადგან დაუზუსტებელი პერსონალური მონაცემები შეიძლება იყოს მოძიებული და ამგვარად, მხედველობაში მიღებული.

133. ცხადია, რომ პერსონალური მონაცემები, ანუ ის, რაც ფიზიკურ პირებს ეხება, სუბიექტის დამფინანსებელ არაქართველ პირთა ფაქტობრივი მოქალაქეობის გამოკლებით, ვერანაირ ნათელს ვერ მოჰფენს იმას, არის თუ არა სუბიექტი უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი მე-2 მუხლით განსაზღვრული გაგებით. ვინმესაგან ასეთი მონაცემების მიწოდების მოთხოვნა არა მხოლოდ არარელევანტურია, არამედ ის შეუსაბამო იქნება იმ პირების პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლებასთან, რომლებსაც ის ეხება.
134. მე-2-4 პუნქტებში ჩამოთვლილი ღონისძიებები რეესტრიდან ამორიცხვასა და რეგისტრაციაგაუქმებული სუბიექტის მონაცემებისა და დოკუმენტების ამოღებასთან დაკავშირებით, ისევე, როგორც გაუქმების გადაწყვეტილების გასაჯაროებისა და გაუქმების პროცედურის დადგენის ღონისძიებები, სავსებით მიზანშეწონილია.

მუხლი 8

135. ეს დებულება ადგენს განსაზღვრული მიზნებისთვის უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციების იდენტიფიცირების უფლებამოსილებას და ამოწმებს კანონის სხვა მოთხოვნებთან შესაბამისობას.
136. კანონში არ არის ბევრი დეტალი იმის შესახებ, თუ რა ფორმა ექნება მონიტორინგს, გარდა იმისა, რომ იუსტიციის სამინისტროს შესაბამისი უფლებამოსილი პირი, მე-3 პუნქტის შესაბამისად, უფლებამოსილია „მოითხოვოს საჭირო ინფორმაცია, მათ შორის პერსონალური მონაცემები, კანონის შესაბამისად“. მე-6 პუნქტის თანახმად, ეს პროცესი უნდა განისაზღვროს იუსტიციის მინისტრის მიერ დადგენილი პროცედურით.
137. ინფორმაციის მოთხოვნის უფლებამოსილების მეტისმეტად ფართო ფარგლები მნიშვნელოვანი შემოთხვევის საგანია, რადგან შეიძლება გამოიწვიოს მნიშვნელოვანი ჩარევა არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და სხვა სუბიექტების საქმიანობაში, მიუხედავად იმისა, არიან თუ არა ისინი რეგისტრირებულები მე-4 მუხლის შესაბამისად. ამის მიზეზია ის, რომ, როგორც მე-5 მუხლი ცხადყოფს, მონიტორინგის შედეგად შეიძლება სუბიექტს მოეთხოვოს, გააკეთოს რეგისტრაციის განაცხადი, რაც ნიშნავს, რომ მონიტორინგის განხორციელებისას ისინი არ უნდა იყვნენ დარეგისტრირებულები. ფაქტობრივად, მონიტორინგის

უფლებამოსილების შემოღება შექმნის ნებისმიერი და ყველა არასამთავრობო ორგანიზაციის მონიტორინგის საშუალებას, თუ ის არ შედის 2.1 ა) მუხლით დაშვებულ გამონაკლისებში.

138. აშკარაა რომ, როგორც სხვა დებულებებთან დაკავშირებით აღინიშნა, საექვოა, რამდენად რელევანტურია პერსონალური მონაცემების მოძიების შესაძლებლობა იმის დასადგენად, ახორციელებენ თუ არა კონკრეტული სუბიექტები უცხოური ძალის ინტერესებს. თუმცა, მე-3 პუნქტის ფორმულირება იუსტიციის სამინისტროს შესაბამის უფლებამოსილ პირს არსებითად უტოვებს უფლებას, განსაზღვროს, რა არის რელევანტური და ეს ინტერპრეტაცია შეიძლება ძალიან ფართო იყოს, თუნდაც ობიექტურად არაფრით არ იყოს გამართლებული.
139. ასევე ბუნდოვანია, შეიძლება თუ არა, მონიტორინგს დაქვემდებარებულ სუბიექტს დაეკისროს რაიმე სახის პასუხისმგებლობა იმისთვის, რომ ის ობსტრუქციულად იქცევა, როცა მისგან მოითხოვება გარკვეული ინფორმაცია. პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებული მე-9 მუხლის ტექსტიდან აშკარად ჩანს, რომ ამ პუნქტის დებულებები არ ითვალისწინებს ასეთ ობსტრუქციას, რადგან მონიტორინგის კონტექსტში ამ პასუხისმგებლობის დაკისრება შესაძლებელია მხოლოდ რეგისტრაციის მოთხოვნის ვალდებულების შეუსრულებლობის გამო, რეგისტრაციის მოთხოვნა კი ზოგიერთ შემთხვევაში შეიძლება მოხდეს მონიტორინგის პროცესის შედეგად.
140. კონკრეტული სუბიექტის მიმართ მონიტორინგის პროცესის დაწყება მე-2 პუნქტის მიხედვით შესაძლებელია იუსტიციის სამინისტროს უფლებამოსილი პირის გადაწყვეტილებით ან ნებისმიერ სხვა პირის გადაწყვეტილებით, ვინც იუსტიციის სამინისტროს უფლებამოსილ პირს წერილობით განაცხადს წარუდგენს. ამასთან, პროცესის წამოწყებისთვის არსებობს ერთადერთი კრიტერიუმი - გადაწყვეტილება ან განაცხადი უნდა ეხებოდეს „კონკრეტულ ორგანიზაციას, რომელიც ახორციელებს უცხოური ძალის ინტერესებს“, რაც ეს მხოლოდ მონიტორინგის გზით შეიძლება განისაზღვროს. ამრიგად, მონიტორინგის მოთხოვნა შესაძლოა, მხოლოდ ბრალდებას ან ეჭვს ეფუძნებოდეს, რადგან არ არის დადგენილი მტკიცებულების არანაირი სტანდარტი. შესაძლოა, ეს შედიოდეს მე-6 პუნქტით დასადგენ პროცედურაში. თუმცა, ისეთი სახით, როგორც ის ამჟამად არის წარმოდგენილი, წინამდებარე დებულება ქმნის საშუალებას, არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართ წამოყენებული იქნას არაკეთილსინდისიერი და ბოროტი განზრახვის მქონე პრეტენზიები, რაც მათ საქმიანობებს პოტენციურად დაუქვემდებარებს ინტრუზიულ (აბეზარ) და სრულიად გაუმართლებელ გამოძიებას.
141. მე-4 პუნქტი ითვალისწინებს, რომ მონიტორინგი „დაშვებულია მხოლოდ 6 თვეში ერთხელ“. ამ ფორმულირებამ შეიძლება შექმნას შთაბეჭდილება, რომ ეს

ერთგვარი შეზღუდვაა, მაგრამ თუ გავითვალისწინებთ იმ დროს, რომელიც მონიტორინგის კონკრეტული აქტივობის დასრულებას შეიძლება დასჭირდეს, შეიძლება წარმოვიდგინოთ, რომ ეს პროცესი რეალურად უწყვეტი ხასიათის იქნება. უფრო მეტიც, თუ გავითვალისწინებთ, რომ რეგისტრაცია საჭიროა კალენდარული წლის განმავლობაში წყაროებიდან მიღებული შემოსავლის მიხედვით, ყოველ 6 თვეში ერთხელ მონიტორინგის შესაძლებლობა ამკარად ზედმეტია.

142. მოთხოვნა, რომელიც დაწესდება მე-5 პუნქტის მიხედვით იმ სუბიექტის მიმართ, რომელიც მონიტორინგის შედეგად დააკმაყოფილებს უცხო ძალის ინტერესების მატარებელი ორგანიზაციის კრიტერიუმებს, დარეგისტრირდეს და გააკეთოს შესაბამისი განაცხადი, კანონის ლოგიკას შეესაბამება, მიუხედავად მასში შემავალი სხვა დებულებების შინაარსისა და შედეგების შესახებ უკვე გამოთქმული შემოთავაზებებისა.

მუხლი 9

143. ეს დებულება იძლევა პასუხისმგებლობის დაკისრების საშუალებას (i) რეგისტრაციისთვის თავის არიდებაზე, (ii) ფინანსური დეკლარაციის წარუდგენლობაზე, (iii) რეგისტრაციისთვის ელექტრონული განაცხადის ფორმის შეუვსებლობაზე, (iv) განაცხადებისა და წლიური ფინანსური დეკლარაციების შეუსწორებლობაზე ან დაუსრულებლობაზე და (v) მონიტორინგის შემდეგ რეგისტრაციის მოთხოვნის შეუსრულებლობაზე.
144. (i) და (ii) პუნქტებთან მიმართებაში ჯარიმა განისაზღვრება 25,000 ლარით (8,600 ევრო), ხოლო (iii)-(v) პუნქტებთან დაკავშირებით - 10,000 ლარით (3,440 ევრო), თუმცა (iii)-(v) პუნქტებისთვის ჯარიმების დაწესების შემდეგ ერთი თვის განმავლობაში ვალდებულების შეუსრულებლობამ შეიძლება გამოიწვიოს განმეორებითი ჯარიმის დაკისრება 20,000 ლარის (6880 ევრო) ოდენობით.
145. ეს ჯარიმები სულ მცირე, ისეთივე დიდია და ხშირად აღემატება კიდევ იმას, რომელთა გამოც ECtHR-მა რუსეთის უცხოური აგენტების კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსრულებლობისათვის დაკისრებული ვალდებულებები მიიჩნია გადაჭარბებულად, რადგან ეს არსებითად რეგულაციური სამართალდარღვევა იყო და შესაბამისი ჯარიმა დაუმორჩილებლობის აღკვეთის ინსტრუმენტი უნდა ყოფილიყო. შედეგად მიღებული იქნა დასკვნა, რომ ასეთი ჯარიმები:

არ შეიძლება ჩაითვალოს დასახული ლეგიტიმური მიზნის პროპორციულად. ასეთი გადაწყვეტილება გამოიყენება *a fortiori* სისხლის სამართლის სანქციებზე, და ვინაიდან არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ ხელახალ რეგისტრაციასთან დაკავშირებული ფორმალური

მოთხოვნების შესრულებლობამ მწელი წარმოსადგენია, სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობის წინაშე დააყენოს ის; ამრიგად, ასეთი სანქციები ლეგიტიმური მიზნის არაპროპორციულია.³⁹

146. ეს შენიშვნები თანაბრად ვრცელდება იმ ჯარიმებზე, რომლებიც შეიძლება კანონით დაწესდეს. რა თქმა უნდა, ისინი არ შეიძლება ჩაითვალოს ქმედებად, რომელიც, როგორც თავმჯდომარის წერილი ამტკიცებს, „ლეგიტიმური მიზნის პროპორციული და მინიმალური“ იქნება.
147. მე-6 და მე-9 პუნქტების დებულებები, რომლებიც ეხება ამ მუხლით დადგენილ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებთან დაკავშირებულ სამართალწარმოებას და ის ფაქტი, რომ პასუხისმგებლობის დაკისრება არ იძლევა რაიმე შეღავათს სათანადო მოთხოვნების შესრულებასთან დაკავშირებით, თავისთავად არ არის პრობლემური.
148. მე-10 პუნქტი განსაზღვრავს პასუხისმგებლობის დაკისრების ხანდაზმულობის ვადას მისი დაკისრებიდან 6 წლამდე, რაც გადაჭარბებულად გამოიყურება რეგულაციური სამართალდარღვევისთვის.

მუხლი 10

149. ამ დებულების 1-ლი პუნქტი მოითხოვს კანონქვემდებარე აქტების მიღებას და გამოცემას კანონის შესრულებისთვის, აგრეთვე მასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფას მისი ძალაში შესვლიდან 60 დღის ვადაში. იგი ასევე მოითხოვს იუსტიციის სამინისტროსაგან წინასწარი ლოგისტიკური და სხვა სახის ღონისძიებების გატარებას, რომლებიც აუცილებელია კანონის იმპლემენტაციისთვის იმავე ვადაში. პრინციპულად არცერთი ეს მოთხოვნა არ არის პრობლემური.
150. მე-2 პუნქტი, როგორც უკვე აღინიშნა, მოითხოვს, რომ კანონის ძალაში შესვლიდან ერთი თვის ვადაში მოხდეს იმ სუბიექტების რეგისტრაცია, რომლებიც 2023 წლის მონაცემებით აკმაყოფილებენ მე-2 მუხლში დადგენილ, უცხო ძალის ინტერესების გამტარი ორგანიზაციის კრიტერიუმებს. ეს ვადა მეტისმეტად შემჭიდროებულად გამოიყურება.

მუხლი 11

151. ეს მუხლი ეხება 1-9 მუხლებისა და მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტის გარდა სხვა დებულებებს, რომლებიც უნდა ამოქმედდეს კანონის გამოქვეყნებისთანავე და

³⁹ *კოდეფენსი და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ*, n. 9988/13, 14 ივნისი 2022, პუნქტი 185.

ასევე განსაკუთრებულ დებულებებს, რომლებიც ძალაში უნდა შევიდეს კანონის გამოქვეყნებიდან მე-60 დღეს. ეს ვადები თავისთავად არ არის პრობლემური.

ე. დასკვნა

152. არის კანონის გარკვეული ასპექტები, რომლებიც ბუნდოვანია, განსაკუთრებით იმის თაობაზე, განიხილება თუ არა სესხები შემოსავლად, ასევე არაპირდაპირობის ხარისხი, რომელიც შემოსავლის კონკრეტულ წყაროს ათავსებს ამ კანონის დებულებების ფარგლებში და რეგისტრაციის მოთხოვნისა და ფინანსური დეკლარაციების წარდგენი ვადა კანონის ძალაში შესვლის მომდევნო წლებში.
153. თუმცა, ამ პრობლემების მოგვარება საკმარისი არ იქნებოდა კანონის (პროექტის) მოსაყვანად ევროპული და საერთაშორისო სტანდარტების მოთხოვნებთან შესაბამისობაში.
154. რომც დავუშვათ, რომ არსებობდა იმ სუბიექტების გამჭვირვალობის აუცილებლობა, რომლებზეც გავლენას მოახდენს კანონის დებულებები, ეს დებულებები არ აკმაყოფილებს მოთხოვნას, რომ გაერთიანების თავისუფლებაზე ზეგავლენის მომხდენი შეზღუდვები აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში.
155. ამდენად, კანონით გათვალისწინებული შეზღუდვები განურჩევლად მოქმედებს ყველა სუბიექტზე, თუნდაც 1-ელი მუხლის 1-ელი პუნქტიდან აშკარად ჩანდეს, რომ ამ შეზღუდვებს დაქვემდებარებული საქმიანობა სრულიად ლეგიტიმურია.
156. ამასთან ერთად, კანონის ძალაში შესვლამდე მიღებული შემოსავლის უკანა თარიღით ჩართვის შესაძლებლობა აშკარად გაუმართლებელია, ვინაიდან შესაბამისი სუბიექტები ვერ გაექცვიან რეგისტრაციის ვალდებულებას მაშინაც კი, თუ შემდგომში უცხოური წყაროებიდან მიღებული შემოსავალი მათი ჯამური შემოსავლის 20%-ზე ნაკლები იქნება.
157. გარდა ამისა, კანონი აწესებს რეგისტრაციისა და ფინანსური დეკლარაციის მოთხოვნებს მაშინ, როცა შემოსავლის წყაროების შესახებ საზოგადოების ინფორმირება შესაძლებელი იქნებოდა მხოლოდ შესაბამისი სუბიექტების ვებ-გვერდებზე სათანადო დეტალების გამოქვეყნების მოთხოვნით, რაც, როგორც უკვე ცნობილია, ისედაც ბევრი სუბიექტის შემთხვევაში ხდება.
158. მეტიც, მრავალი დებულება აწესებს მოთხოვნებს ისეთი პერსონალური მონაცემების გამჟღავნების შესახებ, რომლებსაც არანაირი დამაჯერებელი

კავშირი არ გააჩნიათ უცხოური ძალიდან შემოსული შემოსავლის წყაროების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის სავარაუდო შინაარსთან.

159. გარდა ამისა, კანონი აწესებს მონიტორინგის უფლებამოსილებას, რომლის ფარგლებიც ძალიან ფართოა და რომელიც გავლენას მოახდენს სამოქალაქო საზოგადოების ყველა ორგანიზაციაზე და არა მხოლოდ მათზე, რომლებიც კანონის დებულებებით უნდა განიხილებოდეს, როგორც უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციები. ეს მონიტორინგი ზედმეტად ინვაზიური იქნება თავისი დიაპაზონითა და სიხშირით.
160. და ბოლოს, კანონი განსაზღვრავს ისეთი ჯარიმების დაწესებას, რომლებიც აშკარად გადაჭარბებულია იმისთვის, რომ რეგულაციურ ზომებად ჩაითვალოს.
161. ამრიგად, კანონის მოთხოვნების არაპროპორციული ბუნება ცალსახად გამოირიცხავს იმას, რომ ეს მოთხოვნები დასაშვებია თუნდაც რომელიმე ლეგიტიმური მიზნისთვის.
162. თუმცა, თავისთავად კანონის მიზნის ლეგიტიმურობაც კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას, რადგან მის დებულებებში არაფერია ისეთი, რაც მხარს დაუჭერდა მოსაზრებას, რომ მიზანშეწონილია გარკვეული სუბიექტების რეგულირება მხოლოდ მათი შემოსავლის წყაროს გამო და არა იმ საქმიანობის მიხედვით, რომელსაც ისინი ახორციელებენ.
163. კანონის დასაბუთების ამ სისუსტეს ისიც ემატება, რომ ის აუცილებლად გამოიწვევს შესაბამისი სუბიექტების გაუმართლებელ სტიგმატიზაციას იმის მტკიცებით, რომ ისინი უცხოური ძალის ინტერესებს ახორციელებენ მათი შემოსავლის მხოლოდ ზოგიერთი წყაროს გამო. ასეთი კავშირი არ არის გამართლებული, რადგან ის უგულებელყოფს ამ საქმიანობების შესაბამისობას საქართველოს კანონმდებლობასა და კონსტიტუციასთან და თავად საქართველოს მიერ ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებებთან.
164. შეჯამება: არ არსებობს ამ კანონის არცერთი დასაბუთება, რომელიც შეესაბამება ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებს.