დამტკიცებულია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2011 წლის 18 აპრილის N81/3 დადგენილებით

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **const-LOGO** |  | **რეგისტრაციის N \_\_\_\_\_\_\_****მიღების თარიღი: \_\_ /\_\_ /\_\_** |
| „სასამართლოს მეგობრის“ მოსაზრება |
| „სასამართლოს მეგობრის“ მოსაზრების ფორმასთან დაკავშირებით, კითხვის, შენიშვნის ან რეკომენდაციის არსებობის შემთხვევაში შეგიძლიათ დაგვიკავშირდეთ ნომერზე +995 422-27-00-99 ან მოგვწეროთ ელექტრონული ფოსტის მეშვეობით მისამართზე: const@constcourt.ge; ვებგვერდი: [www.constcourt.ge](http://www.constcourt.ge) |
| თუ რომელიმე პუნქტის შესავსებად გამოყოფილი ადგილი არ იქნება საკმარისი, შეგიძლიათ ფორმას დამატებითი გვერდი დაურთოთ. ყოველ დამატებით გვერდზე გადაიტანეთ იმ პუნქტის სათაური, რომელსაც ავსებთ. წერის დასრულების შემდეგ ფორმა დანომრეთ. |

|  |
| --- |
| **I. ფორმალური ნაწილი** |
|  |  |
| 1. მოსაზრების ავტორის რეკვიზიტები: |
| ანა ფირცხალაშვილი  | 1.  |  |
| სახელი, გვარი/სახელწოდება | პირადი/საიდენტიფიკაციო ნომერი | მისამართი |
|  | 1.  | 1.  |
| ალტერნატიული მისამართი | ტელეფონი | ელექტრონული ფოსტა |

|  |
| --- |
| 2. საქმის დასახელება, რომელთან დაკავშირებით არის შედგენილი მოსაზრება **[[1]](#footnote-1)შენიშვნა 1** |

 საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტის წევრები: თამარ კორძაია, ანა ნაცვლიშვილი, ლევან ბეჟაშვილი და სხვები (სულ 38 დეპუტატი), ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“, ა(ა)იპ „უფლებები საქართველო“, ა(ა)იპ „სამოქალაქო საზოგადოების ფონდი“ და სხვები (სულ 122 მოსარჩელე), შპს „საინფორმაციო ცენტრების ქსელი“ და ა(ა)იპ „სტუდია მონიტორი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

|  |
| --- |
| **II. „სასამართლოს მეგობრის“ მოსაზრება [[2]](#footnote-2)შენიშვნა 2** |
| 1. სადავო საკითხის მოკლე აღწერასაქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2024 წლის 18 ივლისს კონსტიტუციური სარჩელით (რეგისტრაციის №1828) მიმართა საქართველოს პრეზიდენტმა, 2024 წლის 24 ივლისს კონსტიტუციური სარჩელით (რეგისტრაციის №1829) მიმართეს ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა“, ა(ა)იპ „უფლებები საქართველომ“, ა(ა)იპ „სამოქალაქო საზოგადოების ფონდმა“ და სხვებმა (სულ 122 მოსარჩელე), 2024 წლის 31 ივლისს კონსტიტუციური სარჩელით (რეგისტრაციის №1834) მიმართეს საქართველოს პარლამენტის წევრებმა: თამარ კორძაიამ, ანა ნაცვლიშვილმა, ლევან ბეჟაშვილმა და სხვებმა (სულ 38 დეპუტატი), ხოლო 2024 წლის 19 აგვისტოს კონსტიტუციური სარჩელით (რეგისტრაციის №1837) შპს „საინფორმაციო ცენტრების ქსელმა“ და ა(ა)იპ „სტუდია მონიტორმა“. ყველა მოსარჩელე „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ მუხლებს მიიჩნევდა საქართველოს კონსტიტუციასთან შეუსაბამოდ. კონკრეტულად კი, ისინი კანონის ნორმებს არაკონსტიტუციურად მიიჩნევდნენ საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტით განმტკიცებულ სამართლის წინაშე თანასწორობასთან, მე-12 მუხლით დაცულია პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლებასთან, მე-15 მუხლით გარანტირებულია პირადი და ოჯახური ცხოვრების, პირადი სივრცისა და კომუნიკაციის ხელშეუხებლობის უფლებებთან, მე-17 მუხლით განმტკიცებულ აზრისა და მისი გამოხატვის თავისუფლებასთან, 22-ე მუხლით განმტკიცებულ გაერთიანების თავისუფლების კონსტიტუციურ გარანტიასთან, 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის მე-2 წინადადებით განმტკიცებულ უკუძალის აკრძალვასთან და საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლთან, რომელიც ქვეყნის ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკურ ორგანიზაციაში საქართველოს შეუფერხებელ ინტეგრაციას ემსახურება. „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონი აწესრიგებს. ამ კანონით გათვალისწინებული სუბიექტების “უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად“ რეგისტრაციისა და მათი საქმიანობის გამჭვირვალობასთან დაკავშირებულ საკითხებს. უფრო კონკრეტულად, კანონის ცალკეული დებულებები განსაზღვრავს უცხოური ძალისა და უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციების დეფინიციებს და ამ უკანასკნელში აქცევს ისეთ სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებსა და მედიასაშუალებებს, რომელთა მიერ კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული მთლიანი შემოსავლის (მედიასაშუალების შემთხვევაში - არაკომერციული შემოსავლის) 20%-ზე მეტის წყარო უცხოური ძალაა. კანონი ითვალისწინებს ასეთი სუბიექტების უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა რეესტრში რეგისტრაციას და ითხოვს, მათი მხრიდან, შესაბამისი განაცხადის, საფინანსო დეკლარაციისა და სხვა სათანადო დოკუმენტაციის წარდგენას. სადავო ნორმები განსაზღვრავს ამ სუბიექტების მიმართ მონიტორინგის განხორციელების საფუძვლებს, უფლებამოსილებასა და წესს, ხოლო მონიტორინგის განხორციელებისას ითვალისწინებს სხვადასხვა სახის ინფორმაციის გამოთხოვის შესაძლებლობას. ამავდროულად, კანონით დადგენილი მოთხოვნების შეუსრულებლობა წარმოადგენს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას, რისთვისაც, სანქციის სახით, გათვალისწინებულია სხვადასხვა ოდენობის ჯარიმა.დამატებით, მოსარჩელე მხარეები შუამდგომლობდნენ, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 25-ე მუხლის მე-5 პუნქტის საფუძველზე, საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე შეჩერდეს სადავო კანონის მოქმედება.კონსტიტუციური სარჩელების არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადასაწყვეტად საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის განმწესრიგებელი სხდომა, ზეპირი მოსმენით, გაიმართა 2024 წლის 29, 30 და 31 აგვისტოს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 4 ოქტომბრის N3/3/1828,1829,1834,1837 საოქმო ჩანაწერით ერთის მხრივ არ დააკმაყოფილა შუამდგომლობა ნორმის შეჩერებასთან დაკავშირებით. თუმცა მიიღო საქმე არსებითად განსახილველად შემდეგ ნორმებთან მიმართებით: 1. „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტის მე-2, მე-3 და მე-4 წინადადებების, მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის პირველი, მე-2, მე-3, მე-4 და მე-5 წინადადებებისა და მე-2 პუნქტის, მე-7 მუხლის პირველი პუნქტის მე-3 და მე-4 წინადადებების, მე-8 მუხლის პირველი, მე-3 და მე-5 პუნქტების, მე-9 მუხლის მე-4 პუნქტის სიტყვების „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრაციისთვის თავის არიდება ან ამ კანონის მე-6 მუხლით გათვალისწინებული საფინანსო დეკლარაციის იმავე მუხლით დადგენილ ვადაში წარუდგენლობა“ კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის მე-15 მუხლთან მიმართებით; 2. „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის, მე-4 მუხლის პირველი, მე-2, მე-3 და მე-4 პუნქტების, მე-5 მუხლის, მე-6 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების, მე-7 მუხლის პირველი პუნქტის მე-3 და მე-4 წინადადებების, მე-8 მუხლის პირველი, მე-3 და მე-5 პუნქტების, მე-9 მუხლის პირველი, მე-2, მე-3 და მე-4 პუნქტებისა და მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტის კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით; 3.„უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის დასახელებისა და ამავე მუხლის პირველი პუნქტის, მე-4 მუხლის დასახელებისა და ამავე მუხლის პირველი, მე-2, მე-3, მე-4 და მე-6 პუნქტების, მე-5 მუხლის, მე-6 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების, მე-7 მუხლის პირველი პუნქტის, მე-8 მუხლის პირველი, მე-3 და მე-5 პუნქტების, მე-9 მუხლის პირველი, მე-2, მე-3 და მე-4 პუნქტების და მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტის კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან, მე-3 პუნქტის პირველ წინადადებასთან, მე-5 პუნქტთან და 22-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით. 4. „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადებისა და მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტის კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის მე-2 წინადადებასთან მიმართებით; 5. „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლთან მიმართებით.2. სასამართლოს მეგობრის მოსაზრების წარდგენის მიზანიწინამდებარე „სასამართლოს მეგობრის მოსაზრება“ წარმოდგენილია საქართველოს უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის ადამიანის უფლებათა კლინიკაში ჩართული სტუდენტების და მისი ხელმძღვანელის, ანა ფირცხალაშვილის მიერ. საქმის *„საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტის წევრები: თამარ კორძაია, ანა ნაცვლიშვილი, ლევან ბეჟაშვილი და სხვები (სულ 38 დეპუტატი), ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“, ა(ა)იპ „უფლებები საქართველო“, ა(ა)იპ „სამოქალაქო საზოგადოების ფონდი“ და სხვები (სულ 122 მოსარჩელე), შპს „საინფორმაციო ცენტრების ქსელი“ და ა(ა)იპ „სტუდია მონიტორი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“* გამწესრიგებელ სხდომამდე, წარდგენილი იყო რამდენიმე „amicus curiae“. თითოეული მათგანი მაღალი კომპეტენციით და საინტერესო მსჯელობით გამოირჩევა. მათში გამოთქმულ მთელ რიგ მოსაზრებებს ავტორები ვეთანხმებით, თუმცა ჩვენს მიერ მომზადებულ მოსაზრებაში, ძირითადი აქცენტები კეთდება იმ საკითხებზე რომელიც განხილული წარმოდგენილ მოსაზრებებში ან რომელზეც თვით გამწესრიგებელ სხდომაზე ყურადღება გაამახვილა სასამართლომ და მასზე სრულყოფილი პასუხების გაცემა საჭიროებდა მეტ ანალიტიკას და კვლევას. შესაბამისად ჩვენს მიერ წარმოდგენილ „სასამართლოს მეგობრის მოსაზრებაში“ განხილულია შემდეგი საკითხები: გამჭვირვალობის იდეა- როგორც მოქალაქეების კონტროლი სახელმწიფოს მიმართ თუ პირიქით- მოქალაქეებზე სახელმწიფოს ზედამხედველობა?რა ინტენსივობის გამჭვირვალობას მოითხოვს საქართველოს კანონმდებლობა უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციებისგან და რა სახის ინფორმაციის საჯაროობა მოეთხოვებათ საბიუჯეტო ორგანიზაციებსა და საჯარო/სახელწმიფო მოხელეების და თანამდებობის პირებს. რა არის „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის კანონის ნამდვილი მიზანი? * „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის შედარებით სამართლებრივი პერსპექტივა
* კანონის უკუძალის აკრძალვის არაპირდაპირი, მსუსხავი ეფექტი

3. სასამართლოს მეგობრის მოსაზრების შინაარსი 3.1. გამჭვირვალობის იდეა- როგორც მოქალაქეების კონტროლი სახელმწიფოს მიმართ თუ პირიქით- მოქალაქეებზე სახელმწიფოს ზედამხედველობა?თანამედროვე საჯარო სამართალი გამჭვირვალობის ცნებას კარგ მმართველობასთან აკავშირებს.[[3]](#footnote-3) უდავოა, რომ კარგი მმართველობა (Good Governance) პირველ რიგში საჯარო/სახელწმიფო მმართველობაზე ვრცელდება. ზოგად, გამჭვირვალობა მიზნად ისახავს, ინფორმაციისა და გადაწყვეტილებების ღიად ხელმისაწვდომობით საჯარო სახელწმიფოს მიმართ ნდობის ჩამოყალიბებას. იგი ხელს უწყობს კორუფციის თავიდან აცილებას და საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს მიიღონ ინფორმირებული გადაწყვეტილებები.[[4]](#footnote-4) გაეროს კორუფციის წინააღმდეგ კონვენციის მიხედვით[[5]](#footnote-5) „გამჭვირვალობა არის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მნიშვნელოვანი საშუალება საჯარო ადმინისტრაციების განხორციელებისას“. შესაბამისად, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოვლინებას წარმოადგენს სწორედ სახელმწიფოს მმართველობის, საჯარო სამსახურის გამჭვირვალობის ვალდებულება.[[6]](#footnote-6) ერთმანეთისგან ასხვავებენ ინსტიტუციონალურ, პროცედურულ და მატერიალურ გამჭვირვალობას.[[7]](#footnote-7) თუმცა გამჭვირვალობის სავალდებულოობამ არ უნდა გამოიწვიოს პერსონალური მონაცემების დაცვის, განსაკუთრებით ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილეთა პერსონალური მონაცემების დაცვის შეზღუდვა.[[8]](#footnote-8) რადგან, მონაცემთა დაცვა და კომერციული საიდუმლოების დაცვის ჩათვლით არის სამართლებრივი სახელმწიფოს მოთხოვნა.[[9]](#footnote-9)ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფი და ასევე განვითარებული ქვეყნების Good Governance-ის სტრატეგიის[[10]](#footnote-10) რამდენიმე არსებით სფეროში გამოყოფილია საჯარო/სახელმწიფო სამსახურის გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება[[11]](#footnote-11) რაც გულისხმობს იმას, რომ სახელმწიფო სამსახურში დასაქმებული პირები ვალდებულნი არიან, ღიად მიაწოდონ საზოგადოებას ინფორმაცია თავიანთი საქმიანობის შესახებ. საჯარო სექტორის გამჭვირვალობა ხაზს უსვამს ინფორმაციის მოპოვების თავისუფლებას, იგი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, როგორც კორუფციასთან ბრძოლის ეფექტიანი საშუალება.[[12]](#footnote-12) საკითხისადმი იგივე მიდგომას ადასტურებს ქართული კანონმდებლობაც. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლით განმტკიცებულია გამჭვირვალობის და ღიაობის პრინციპი საჯარო სამსახურში, რაც, ლოგიკური განმარტების მეთოდით, გულისხმობს საჯარო სამსახურის ყველა სეგმენტის გამჭვირვალობას.[[13]](#footnote-13) კანონი უზრუნველყოფს მოხელის კომპეტენციისა და სამუშაოს შესრულების უნარის სამართლიან და გამჭვირვალე შეფასებას (მე-11 და 53-ე მუხლები), მოხელეთა ანაზღაურების სისტემა ემყარება გამჭვირვალობისა და სამართლიანობის პრინციპებს (57-ე მუხლი). კანონი ადგენს, ასევე მოხელის მიერ გამჭვირვალობისა და ღიაობის პრინციპის დაცვის ვალდებულებას (74-ე მუხლი). იგივე იდეას ეხმიანება საკონსტიტუციო სასამართლო თავის ერთ-ერთ გადაწვეტილებაში, რომ „სწორედ ხალხის მონაწილეობა განაპირობებს საჯარო მმართველობაზე უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოების ლეგიტიმაციას“.[[14]](#footnote-14) შესაბამისად, დემოკრატიულ სახელმწიფოში ხალხი, საზოგადოება, აკონტროლებს სახელწმიფოს მათი ჩართულობით და გამჭვირვალობის საშუალებით, და არა პირიქით. ისეთ შემთხვევებში, როცა საჯარო პოლიტიკაზე შესაძლოა ზეგავლენა იქონიოს არასამთავრობო სექტორმა, გამჭვირვალობის მოთხოვნა ვრცელდება პოლიტიკაში ჩართულ ორგანიზაციებზეც. კლასიკური კრიტერიუმი, რომელიც ამგვარი ორგანიზაციების იდენტიფირების საშუალებას გვაძლევს არის მათი ლობისტური საქმიანობა. ტერმინ „ლობიზმში“ მოიაზრება, ცალკეული პირების ან/და დაინტერესებული ჯგუფების პოლიტიკური ზემოქმედების სპეციფიკური ფორმა, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებზე, თავიანთი ინტერესების საკანონმდებლო დონეზე წარმოდგენის, დაცვისა და უზრუნველყოფისათვის. „ლობიზმი“ - ვიწრო გაგებით საკანონმდებლო ორგანოს კულუარებში მიმდინარე პროცესების ამსახველ ტერმინადაც მოიაზრება. ტერმინის დამკვიდრებული განმარტების მიხედვით „ლობირება ერთის მხრივ, როგორც მინიმალური კონცეფცია, წარმოადგენს ინფორმაციის არაფორმალურ გაცვლას საჯარო ორგანოებთან და მეორეს მხრივ, მისი მაქსიმალური აღწერილობით, იგი გულისხმობს, საჯარო ორგანოებზე გავლენის მოხდენის არაფორმალურ მცდელობას’’. აღნიშნულ შემთხვევებს არეგულირებს „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი. კანონი განსაზღვრავს ლობისტად რეგისტრაციის წესს და აწესრიგებს ლობისტური საქმიანობის განხორციელების პროცესში წარმოშობილ ურთიერთობებს. შესაბამისად, ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი ორგანიზაციებისთვის მაღალი ხარისხით გამჭვირვალობის კრიტერიუმის დაწესება არ არის უცხო თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოსთვის. მით უფრო, როცა მოპასუხე მხარემ გამწესრიგებელ სხდომაზე რამდენჯერმე ახსენა, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციები ზეგავლენას ახდენენ სახელმწიფოს მიერ, საჯარო გადაწვეტილებების მიღებაზე. თუ ასეა, მაშინ ორგანიზაციები უნდა მოექცნენ „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის რეგულირების ქვეშ, და თუმცა კანონმდებელმა ეს გზა არ აირჩია ამ შემთხვევაში მოპასუხის პოზიცია საკუთარ თავს ეწინააღმდეგება. სადავო კანონის გავრცელების სფერო არ არის შემოფარგლული საქმიანობის მიხედვით, იგი მხოლოდ მცირე (და გაუგებარი გამონაკლისის გარდა) საქმიანობის ყველა სფეროს მოიცავს, და არამხოლოდ ისეთ სფეროებს რომელიც ზეგავლენას ახდენს სახელმწიფო მმართველობაზე. გარდა ამისა, ხაზგასასმელია, რომ მხოლოდ „გამჭვირვალობა“, როგორც თვითმიზანი არ შეიძლება იყოს „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონის ლეგიტიმური. გამჭვირვალობის მოთხოვნა შეიძლება იყოს მხოლოდ საშუალება მიზნის მისაღწევად. საქართველოს კონსტიტუცია არ იცნობს „გამჭვირვალობას“ როგორც უფლებაში ჩარევის გამამართლებელ მიზანს. ასეთი კრიტერიუმი, შეიძლება იყოს მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციით მითითებული, უფლებით დაცულ სფეროში ჩარევის, შეზღუდვის ჩამონათვალში. შესაბამისად, დასაზუსტებელია კითხვა, თუ რა არის უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ კანონით გათვალისწინებული შეზღუდვის რეალური მიზანი, თუ რა ინტენსივობის გამჭვირვალობა არის პროპორციული. დასახელებული საკითხზე პასუხის გაცემა შედარებითი ანალიზის საშუალებით არის შესაძლებელი. 3.2. რა ინტენსივობის გამჭვირვალობას მოითხოვს საქართველოს კანონმდებლობა „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციებისგან“ და რა სახის ინფორმაციის საჯაროობა მოეთხოვებათ საბიუჯეტო ორგანიზაციებსა და საჯარო/სახელწმიფო მოხელეების და თანამდებობის პირებს?გამჭვირვალობის იდეის და მისი სხვადასხვა სექტორებზე გავრცელების განხილვის მიზანია ერთმანეთთან შედარდეს თავიანთი საქმიანობის გამჭვირვალობის რა ხარისხს ითხოვს კანონმდებელი სადავო რეგულაციით ერთი მხრივ საჯარო სამსახურისგან (იგულისხმება ყველა ის დაწესებულება, მათ შორის სსიპ და ააიპ, რომელიც ბიუჯეტიდან ფინანსდება) და მეორეს მხრივ არასამთავრობო სექტორისაგან, რომელზეც ვრცელდება სადავო კანონი. საჯარო და პოლიტიკური ხელისუფლების საქმიანობის კონტროლი ხალხის მიერ, როგორც მინიმუმ, არ უნდა აღემატებოდეს სამოქალაქო საზოგადოების კონტროლს სახელმწიფოს მიერ. ამ საკითხთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანი განმარტება გააკეთა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ, თავის ერთ-ერთ განჩინებაში.[[15]](#footnote-15) ის თვლის, რომ მოქალაქეებს „უნდა ჰქონდეს ინფორმაცია სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვის შესახებ, რაც სახელმწიფო ორგანოთა მიერ ამ ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულებაზე მიუთითებს, მათ შორის, რელიგიური ორგანიზაციებისთვის გადაცემულ დაფინანსებასთან დაკავშირებით. აღნიშნული წარმოადგენს დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუციური პრინციპის განუყოფელ, ღია მმართველობის უზრუნველყოფის უმნიშვნელოვანეს წინაპირობას. თუმცა საკონსტიტუციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ „საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლით დაცული უფლება მიემართება სახელმწიფოს და მისი რეგულირების ქვეშ ვერ მოვიაზრებთ სახელმწიფოსგან დამოუკიდებელი რელიგიური გაერთიანებების ვალდებულებას ოფიციალური დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფაზე“. აქედან გამომდინარე, უნდა ითქვას რომ სასამართლო სახელწმიფო დაწესებულებებს გამჭვირვალობის უფრო მაღალ სტანდარტს უწესებს, ვიდრე სახელწმიფოსგან დამოუკიდებელ გაერთიანებებს, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ინფორმაციის გამჭვირვალობა სახელწმიფო ბიუჯეტიდან მიღებული თანხების ხარჯვას შეეხება. შესაბამისად, სასამართლომ ერთმანეთისგან გამიჯნა, საჯარო სახელმწიფოს რეგულირების ქვეშ მყოფი ორგანიზაციებისა და სახელწმიფოსგან დამოუკიდებელ გაერთიანებების გამჭვირვალობის მოთხოვნა და სახელმწიფოს უფრო მაღალი სტანდარტი დაუწესა ვიდრე სხვა ორგანიზაციებს. ჩვენს მიერ შესწავლილი და ერთმანეთთან შედარებული იქნა იმ ინფორმაციის მოცულობა, რომელიც საჯაროვდება საბიუჯეტო ორგანიზაციების და იმ არასაბიუჯეტო/არასამთავრობო, ორგანიზაციების მიერ, რომლებიც რეგისტრირებული არიან „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა“ რეესტრში. ასევე გაანალიზებული იქნა, ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შემთხვევაში, შესადარებელი ჯგუფების პასუხიმგებლობა. საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2024 წლის 1 აგვისტოს №1019 ბრძანებით „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა რეესტრის წარმოების, საფინანსო დეკლარაციის წარდგენისა და მონიტორინგის წესის დამტკიცების შესახებ“ დადგენილია დეკლარაციის წარდგენის წესი და ფორმა. ბრძანების მე-4 მუხლის მე-2 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის თანახმად, განმცხადებელი ვალდებულია ინფორმაცია მიაწოდოს წინა კალენდარული წლის განმავლობაში დახარჯული ნებისმიერი ფულადი თანხის ოდენობისა და მიზნის შესახებ. აქ იგულისხმება და არა მხოლოდ ის ფინანსური ინფორმაცია იმ თანხებთან დაკავშირებით, რომელიც მან უცხოური დაფინანსებით მიიღო, არამედ ნებისმიერი ტრანსაქცია, რომელიც განხორციელდა. სამინისტროს მიერ ამისთვის სპეციალურად შექმნილ ვებ. გვერდზე <https://fitreg.napr.gov.ge/fitr/fitr-pub/> ვნახავთ, რომ საჯაროა მთელი რიგი ინფორმაცია. მაგალითად: „ქრისტიანთა კავშირში“, (არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურ. პირი), ქალბატონმა ეკატერინე იმერლიშვილმა, რომლის მოქალაქეობა, და პირადი ნომერიც არის ვებ. გვერდზე გასაჯაროვებული, საქველმოქმედო მიზნით, რამდენჯერმე ჩარიცხა 5 დან 30 ლარამდე. ასევე გასაჯაროებულია ქალბატონის ეკატერინეს საბანკო ანგარიში TBS ბანკში. ზუსტად იგივე ხასიათის მონაცემები არის ამ დოკუმენტში გასაჯაროვებული 156-ჯერ. მათგან ორ შემთხვევაზე მონიშნულია, რომ გადარიცხვა შესრულდა „უცხოური ძალის“ მიერ, ხოლო 154 გადმორიცხვა არ არის შესრულებული უცხოური ძალის მიერ. იგივე შეიძლება ითქვას, ქუთაისში დარეგისტრირებული ინფორმაციული დეველოპერული ჰაბი, 412752221, არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურ. პირის ინფორმაციაზე, მაგალითად ფიზიკურ პირს ჭაბუკი ჭეიშვილს მომსახურებაში გადახდილი აქვს 30 ლარი. ამისთვის გასაჯაროებულია მისი პირადი მონაცემები, სახელი, გვარი, საიდენტიფიკაციო ნომერი, და ანგარიშის ნომერი. შეგვიძლია განვიხილოთ ქუთაისის მოზარდთა სახლის ს.ნ. 412745230, არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურ. პირი, საქართველო, ქ. ქუთაისი, ხახანაშვილის ქ., N 22-24. მიერ წარდგენილი ერთ-ერთი დეკლარაცია, რომელშიც დეტალურად არის გადმოცემული სპორტის, ისტორიის, მათემატიკის და სხვა მასწავლებლების სახელები, გვარები, მათი სახელფასო სარგოები (შრომის ანაზღაურება), პრემიები, წარმომადგენლობითი ხარჯები. თითოეული პირის მივლენება ქვეყნის შიგნით და ქვეყნის გარეთ. იგივე ვრცელდება მაგალითად, : არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურ. პირი, მდგრადი ქალაქების და თანასაზოგადოებების მხარდაჭერის სააგენტო ინტერაქციაზე, ს.ნ. 405515349. სადაც დეტალურად არის აღწერილი ყველა დასაქმებულის ხელფასი. ამით, რა თქმა უნდა კანონმდებელი ერევა მათ კომერციულ საიდუმლოებაში, რაც ვლინდება იურიდიული პირის სახელფასო პოლიტიკის გასაჯაროვებაში.რაც შეეხება სახელწმიფო/საჯარო სექტორს. საჯარო დაწესებულებების, და ისეთი საბიუჯეტო ორგანიზაციების გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, რომლებიც სახელწმიფო ან მუნიციპალურ ბიუჯეტზე მუშაობენ არ არის უზრუნველყოფილი რომელიმე სპეციალური ვებ. გვერდი. მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს მოქალაქე მიმართავს საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის ნებართვით, იგი ვალდებულია გასცეს გარკვეული ინფორმაცია. ასეთი ინფორმაციის საფუძველზე შეიძლება ცნობილი გახდეს, თუ რამდენი საშტატო ერთეული არსებობს ორგანიზაციაში, და ერთიანობაში რა თანხა დაიხარჯა, ხელფასებზე, დანამატებზე, მივლინებებზე. გასაჯაროვება მოხდება იმ შემთხვევაში, თუ საჯარო დაწესებულება კანონიერად მოქმედებს. იმ შემთხვევაში, თუ იგი არ გასცემს ინფორმაციას, მოქალაქეს არ აქვს არანაირი ბერკეტი, მიიღოს საჯარო ინფორმაცია, სასამართლოსათვის მიმართვის გარეში. პრაქტიკულად, საჯარო დაწესებულებები მხოლოდ მაშინ უზრუნველყოფენ გაცემული პრემიებისა და სახელფასო დანამატების შესახებ ინფორმაციის პროაქტიულ ხელმისაწვდომობას, როცა მათ ამის შესაბამისი ნება აქვთ. თუმცა გაცემული პრემიების, სახელფასო დანამატების და მივლინებების შესახებ ინფორმაცია არ არის პერსონიფიცირებული. შესაბამისად, მსგავსად „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციებში“ დასაქმებული პირებისა, საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირების შემოსავალი არ არის ცნობილი. აქვე უნდა აღინიშნოს რომ, არა ყველა მოხელის, თუმცა თანამდებობის პირების მიერ ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების შევსება სავალდებულოა. საქართველოში თანამდებობის პირებს ყოველ წელს ევალებათ საკუთარი კავშირების, ინტერესის, ქონებისა და ფინანსების გასაჯაროება. პროცესი ელექტრონულია და შევსებული დეკლარაციები ხელმისაწვდომია სპეციალურ ვებგვერდზე. აღსანიშნავია, რომ დეკლარაციის შევსების ვალდებულება არ ვრცელდება საჯარო სამსახურში, საბიუჯეტო სსიპ ან საჯარო ააიპ-ში ყველა დასაქმებულ პირზე ის მხოლოდ თანამდებობის პირებზე ვრცელდება. გასათვალისწინებელია, რომ თანამდებობის პირების დეკლარაციაში არ ჩანს მის მიერ დახარჯული სამივლინებო თანხები. მოთხოვნის შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება, დასაქმებული პირების შესახებ (რომელთაც დეკლარაციის შევსების ვალდებულება არ აქვთ) ინფორმაციას არ გასცემს, იმ მიზეზით, რომ ეს არის პერსონალური ინფორმაცია. შესაბამისად, მსგავსი ინფორმაციის მოპოვება საჯარო სამსახურში და სხვა საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებულ მოხელეებთან დაკავშირებით, რა ინფორმაციაც, საჯაროდ, და მოთხოვნის გარეშე ხელმისაწვდომია „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა რეესტრში“ დარეგისტრირებული იურიდიული პირების შესახებ და ასევე მასში დასაქმებული ფიზიკური პირების შესახებ, შეუძლებელია. შედარების შემდეგ ეტაპზე მნიშვნელოვანია შევისწავლოთ, თუ რა ოდენობის ჯარიმა ეკისრებათ შესადარებელ ჯგუფებს ინფორმაციის მიუწოდებლობის შემთხვევაში. „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონში მოთხოვნილი ინფორმაციის წარუდგენლობა ითვალისწინებს საქართველოსთვის რეკორდულ ჯარიმის ოდენობას. უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრირებული სუბიექტი ვალდებულია უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრაციის წლის, ყოველი შემდგომი წლის იანვარში ელექტრონულად, საქართველოს იუსტიციის მინისტრის მიერ დადგენილი ფორმის დაცვით, შეავსოს და სააგენტოს წარუდგინოს ფინანსური დეკლარაცია. „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონის მე-9 მუხლი, ითვალისწინებს ორგანიზაციის პასუხისმგებლობის საკითხებს. ამ მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილი პირისთვის მის მიერ ამ კანონის შესაბამისად მოთხოვნილი ინფორმაციის წარუდგენლობა გამოიწვევს დაჯარიმებას 5 000 ლარის ოდენობით. ჯარიმის გადაუხდელობა ან მოთხოვნის შეუსრულებლობა გამოიწვევს დაჯარიმებას 10 000 ლარის ოდენობით, ხოლო ამ ჯარიმის 1 თვის ვადაში არ გადაუხდელობა ჯარიმდება 20 000 ლარის ოდენობით. განსაკუთრებით მძიმეა, ჯარიმა უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრაციისთვის თავის არიდების და საფინანსო დეკლარაციის იმავე მუხლით დადგენილ ვადაში წარუდგენლობის შემთხვევაში. კონკრეტულად კი, იგი იწვევს დაჯარიმებას 25 000 ლარის ოდენობით. ასევე აღსანიშნავია, რომ ამავე კანონის მე-9 მუხლის მე-8 ნაწილით, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის საფუძველზე გამოცემული სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება მის მოქმედებას არ აჩერებს. ეს ნაწილი მხოლოდ და მხოლოდ ტექნიკური საშუალებაა, რომ პირმა გაასაჩივროს სამართლებრივი აქტი. ჯარიმა მან მაინც უნდა გადაიხადოს. აქ იკვეთება მისი მიზანმიმართული ზიანის მომტანი ხასიათი, რომელიც რეალურად ორგანიზაციებს აყოვნებს, და ზღუდავს სასამართლოს გზით ებრძოლონ სახელმწიფოს მიერ დაკისრებულ ვალდებულებას. შედარებისთვის, მნიშვნელოვანია განვიხილოთ საქართველოს კანონი „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“, კანონის 18​1 მუხლის მე-11 პუნქტი. თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მონიტორინგის შედეგად ანტიკორუფციული ბიურო იღებს ერთ-ერთ შემდეგ გადაწყვეტილებას: ა) თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში დარღვევის არარსებობის შესახებ; ბ) თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში დარღვევის არსებობის შესახებ; გ) თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში არაარსებითი დარღვევის არსებობის შესახებ. აქვე ხაზგასმის უნდა აღნიშნოს რომ ამ მუხლის გ) ქვეპუნქტის მსგავსი ჩანაწერი „არაარსებითი დარღვევის “ შესახებ არ არსებობს.კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ კანონის მე-20 მუხლი ადგენს, რომ განსაზღვრულ ვადაში თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარუდგენლობა გამოიწვევს პირის დაჯარიმებას 1000 ლარის ოდენობით. ამ კანონში შესული ახალი, 2024 წლის ცვლილებებით იგი კიდევ უფრო ლიბერალური გახდა თანამდებობის პირების მიმართ, და „არაარსებითი დარღვევის“ შემთხვევაში მას მხოლოდ გაფრთხილება ეძლევა ხოლო დარღვევის შემთხვევაში „თანამდებობის პირი ჯარიმდება თანამდებობრივი სარგოს 20%-ით, მაგრამ არანაკლებ 500 ლარისა, ხოლო თანამდებობიდან გათავისუფლებული პირი − თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდში ბოლოს მიღებული თანამდებობრივი სარგოს 20%-ით, მაგრამ არანაკლებ 500 ლარისა“. თუ გავითვალისწინებთ, რომ საჯარო სამსახური სამსახურეობრივი სარგო (დანამატის გარეშე) ხშირ შემთხვევაში 5 000 ლარზე ნაკლებია, ჯარიმაც იქნება 1000 ლარზე ნაკლები. „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ საერთოდ არ იცნობს „არაარსებითი დარღვევის“ შემთხვევას დან გაფრთხილების ინსტიტუტს. რაც შეეხება საჯარო დაწესებულების მიერ, მოქალაქისათვის საჯარო ინფორმაციის არ გაცემის შემთხვევაზე სახელმწიფოს რეაგირებას, ასეთი მექანიზმი არ არსებობს, თუ მოქალაქე სასამარლოს წესით ადმინისტრაციული დავის წარმოების დაწყებით არ მოითხოვს ინფორმაციას. ასეთ შემთხვევაში სასამართლოს შეუძლია დააკისროს ადმინისტრაციულ ორგანოს ინფორმაციის გაცემის ვალდებულება, თუმცა თუ აღმოჩნდა, რომ ადმინისტრაციული ორგანო უკანონოდ მოქმედებდა ინფორმაციის არ გაცემისას, მას არ ეკისრება ფულადი ჯარიმა. შედარება გვაძლევს ძალიან კარგ სურათს იმისა, რომ კანონმდებელი, გამჭვირვალობის მოთხოვნის მხრივ, ისე როგორც დარღვევისათვის პასუხისმგებლობის დაწესების მხრივ სრულიად განსხვავებულად ეპყრობა ერთი მხრივ - საჯარო სამსახურში, საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებულ მოხელეებს და თანამდებობის პირებს, სსიპებს და ა(ა)იპების, და მეორეს მხრივ საკმაოდ მკაცრია იმ ორგანიზაციების და იქ დასაქმებული პირების მიმართ, რომლებიც რეგისტრირებული არიან „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა რეესტრში“. მითუმეტეს თუ გავითვალისწინებთ, რომ თანამედროვე დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელწმიფო პირველ რიგში თავისივე საქმიანობის გამჭვირვალობას უნდა უზრუნველყოფდეს. აღნიშნულის შედარება გვაძლევს იმის თქმის უფლებას, რომ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ კანონის“ ნამდვილი მიზანი ვერ იქნება თანამედროვე, დემოკრატიულ წესწყობილების შესაბამისი, იგი შეუსაბამოდ მკაცრია და შეუსაბამოდ მაღალ ჯარიმებს აწესებს, რაც მის რეპრესიულობაზე მეტყველებს. 3.3. რა არის კანონის ობიექტური, ნამდვილი მიზანიროგორც წინა თავში მოყვანილი მტკიცებულებები და მსჯელობა გვაჩვენებს, ქართული კანონმდებლობა გაცილებით მკაცრია არასამთავრობო სექტორის საქმიანობის გამჭვირვალობის მიმართ, ვიდრე სამთავრობო/საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიმართ. შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოების ფუნქციონირებისთვის აუცილებელი მოთხოვნა არ არის კანონის ნამდვილი მიზანი. ეუთოს დასკვნის თანახმად, გამჭვირვალობის გაზრდა თავისთავად არ წარმოადგენს ლეგიტიმურ მიზანს.[[16]](#footnote-16) მნიშვნელოვანია გაირკვეს, თუ რა არის კანონის ობიექტური მიზანი. ლოგიკურად ჩნდება კითხვა, რატომ არის ქართული კანონმდებლობა უფრო მკაცრი და რეპრესიული არასამთავრობო ორგანიზაციათა გამჭვირვალობის მოთხოვნებთან დაკავშირებით, ვიდრე ეს უნდა იყოს თანამედროვე საჯარო ადმინისტრაციის, სახელწმიფოს ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების მიმართ? იმის ვარაუდი, რომ მოქალაქეს ის უფრო მეტად აინტერესებს, თუ როგორ იხარჯება უცხოური ფული, ვიდრე მის მიერ გადახდილი გადასახადი ალოგიკურია. ამიტომ მნიშვნელოვანია დადგინდეს, თუ რა არის კანონის ნამდვილი, ობიექტური მიზანი (ratio legis). კანონის მიზნის განმარტების ეს მეთოდი, ყველაზე ხშირად გამოიყენება მაშინ, როცა თვით კანონმდებლის მიერ გაცემული განმარტება კანონის ნამდვილი ნების, მისი მიზნის შესახებ, ლოგიკური მსჯელობით და ფაქტებით ვერ დასტურდება.[[17]](#footnote-17) მოსარჩელეთა მიერ, საქმეზე სარჩელში და ასევე ზეპირი განხილვის დროს წარმოდგენილი დასაბუთებები, ასევე წარმოდგენილი „სასამართლოს მეგობრის მოსაზრებები“, საქმეზე მოწვეული ექსპერტის მოსაზრება ამ საკითხზე არსებული საერთაშორისო სასამართლო პრაქტიკა უნგრეთისა და რუსეთის წინააღმდეგ, ერთხმად ადასტურებს სტიგმატიზაციის რეალური საფრთხის არსებობას. შესაძლოა, კანონმდებლის მიზანი თვით სტიგმატიზაციაც იყოს. თუმცა გარდა სტიგმატიზაციისა მნიშვნელოვანია, დანახული იყოს სხვა კიდევ უფრო სერიოზული საფრთხეები, რომელიც შესაძლოა მათ შორის აღმოჩნდეს კანონის ნამდვილი მიზანი. არ არის გამორიცხული ამ კანონის რეალური მიზანი კიდევ უფრო შორს მიდიოდეს და მისი რეპრესიულად გამოყენების წინასწარ საფუძველს ქმნიდეს. საგულისხმოა, რომ სსკ-ის 314-ე მუხლთან დაკავშირებით,[[18]](#footnote-18) რომელიც ჯაშუშობად აცხადებდა „უცხოურ ორგანიზაციასთან“ თანამშრომლობას „სახელწმიფო ინტერესების“ საზიანოდ, 2013 წელს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად მიიჩნია.[[19]](#footnote-19) საკონსტიტუციო სასამართლომ მნიშვნელოვანი განმარტება გააკეთა, რომელიც ასევე რელევანტურია მიმდინარე საქმესთან დაკავშირებით. სადავო ნორმის შინაარსში, რაც გულისხმობდა უცხოურ ორგანიზაციისთვის „სხვა მონაცემების“ მიწოდებას, ჩაითვალა განუსაზღვრელ მოცემულობად. იმ მიზეზით, რომ მასში პრაქტიკულად ნებისმიერი თანამშრომლობა შეიძლებოდა მოაზრებულიყო. მოსარჩელე მხარე მიიჩნევდა, რომ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 314-ე მუხლის პირველი ნაწილი, კონკრეტულად კი ტერმინები „საქართველოს ინტერესის საზიანოდ“ უცხო ქვეყნის დაზვერვის ან „უცხოეთის ორგანიზაციის“ დავალებით „სხვა ინფორმაციის“ შეგროვება ან გადაცემა ბუნდოვანი შინაარსისა იყო და პირს არ ჰქონდა შესაძლებლობა, წინასწარ განეჭვრიტა, თუ რომელ მოქმედებას უკრძალავს მას კანონი. აღნიშნული ტერმინების ბუნდოვანება ვერ აკმაყოფილებდა კანონის წინასწარ განჭვრეტადობის კრიტერიუმს, რაც დაცულია საქართველოს კონსტიტუციით. საქმეზე მოწვეულმა სპეციალისტის აზრით[[20]](#footnote-20) სადავო ნორმით განსაზღვრული ტერმინი „საქართველოს ინტერესის საზიანოდ“ გულისხმობდა უფრო მეტად სუბიექტურ მომენტს, ვიდრე - ობიექტურს. შესაბამისად, თუ ამ ტერმინის ზუსტი განმარტება არ არის კანონში, იგი სფრთხის შემცველია. აქვე, პოზიციის დამადასტურებლად მოყვანილია, ადამიანის უფლებათა სასამართლოს პრაქტიკა საქმეზე „როგანი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ“. სადაც სასამართლომ თუ რამდენად ზოგადი იყო ჩანაწერი ეროვნული უშიშროების ინტერესებთან დაკავშირებით. სასამართლომ უდიდესი ყურადღება დაუთმო იმას, რომ ეროვნულ სასამართლოს (ლორდთა პალატას) კონკრეტულ საქმეში განმარტებული ჰქონდა, თუ რას წარმოადგენს ეროვნული უშიშროება. შესაბამისად, სასამართლო დაკმაყოფილდა ამით და თქვა, რომ ეროვნული უშიშროება ძალიან ნორმალურად და ჯეროვნად არის ჩამოყალიბებული. აქვე ხაზი უნდა გაესვას, მეორე, არანაკლებ მნიშვნელოვანი ტერმინის **„უცხოეთის ორგანიზაციის“ განმარტებას.** სასამართლომ საკმაოდ სიღრმისეულად განიხილა ამ ტერმინის განმარტებაზე და აღნიშნა,[[21]](#footnote-21) რომ სადავო ნორმით აღნიშნული „უცხოეთის ორგანიზაცია“ იმდენად ფართოდ ინტერპრეტირებადია, რომ იგი ტოვებს განმარტების მრავალმხრივ შესაძლებლობას. მისი დასკვნით, ზოგადი ნორმის საფუძველზე სისხლისსამართლებრივი დასჯადობის დაწესება არღვევდა საქართველოს კონსტიტუციის. სისხლის სამართლებრივი დასჯადობის შემთხვევაში, მხოლოდ კანონმდებელს და არა სამართალშემფარდებელს (სასამართლოს) აქვს „უცხოეთის ორგანიზაციის“ განმარტების ექსკლუზიური უფლებამოსილება. სასამართლოს აზრით „აღნიშნული დანაწესი იძლევა ძალიან ფართო ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას და ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში ქმედების სისხლისსამართლებრივი დასჯადობის საკითხის გადაწყვეტა მნიშვნელოვნად ხდება დამოკიდებული სამართალშემფარდებლის ინდივიდუალურ შეფასებაზე. უცხოეთის ამა თუ იმ ორგანიზაციასთან თანამშრომლობის საქართველოს ინტერესების საზიანოდ მიჩნევა მრავალ ფაქტორს შეიძლება ემყარებოდეს, ხოლო სადავო ნორმა არანაირ დამატებით მითითებას არ აკეთებს იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ უნდა მოხდეს ასეთი ორგანიზაციების განსაზღვრა“.[[22]](#footnote-22) ასეთი განსაზღვრების გარეშე, მან სსკ 314-ე მუხლის პირველი პუნქტის ჩანაწერი არაკონსტიტუციურად მიიჩნია. სწორედ ამ მსჯელობიდან გამომდინარე, უნდა იქნეს განხილული სსკ-ის 319-ე მუხლი, რომელიც გულისხმობს „უცხო ქვეყნისათვის, უცხოეთის ორგანიზაციისათვის ან უცხოეთის კონტროლს დაქვემდებარებული ორგანიზაციისათვის მტრულ საქმიანობაში დახმარებას“. მას განმარტების ისეთივე პოტენციალი შეიძლება ჰქონდეს რაც 314-ე მუხლის პირველ ნაწილს, თუ მასშიც არ არის კანონმდებლის მიერ გათვალისწინებული საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ უკვე განმარტებული განსაზღვრულობის/ განჭვრეტადობის მოთხოვნა. სსკ 319-ე მუხლის ამ მუხლის თანახმად „უცხო ქვეყნისათვის, უცხოეთის ორგანიზაციისათვის ან უცხოეთის კონტროლს დაქვემდებარებული ორგანიზაციისათვის დახმარება ისეთ საქმიანობაში, რომლის მიზანია საქართველოს სახელმწიფოებრივი ინტერესის ხელყოფა, თუ არ არის ამ კოდექსის 308-ე, 310-ე–314-ე, 318-ე, 322-ე–325-ე და 329-ე მუხლებით გათვალისწინებული რომელიმე ქმედების ნიშნები, –ისჯება თავისუფლების აღკვეთით ვადით შვიდიდან თხუთმეტ წლამდე“თუ გავითვალისწინებთ, რომ 319-ე მუხლში იგივე ტერმინებია გამოყენებული, რაც 314-ე მუხლის პირველი პუნქტით არაკონსტიტუციურად იყო ცნობილი, გაცილებით ნათელი გახდება საფრთხე, რომელიც შესაძლოა წარმოშვას „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულმა „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა რეესტრის“ შექმნამ. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ტერმინი „უცხოეთის ორგანიზაცია“ ისე როგორც მასთან მიმართებით გამოყენებული სიტყვა „სახელმწიფო ინტერესი“ მისი განუსაზღვრელობის გამო იქნა ცნობილი არაკონსტიტუციურად. 319-ე მუხლით გამოიყენება იდენტური ტერმინები „უცხოეთის ორგანიზაცია“ ან უცხოეთის კონტროლს დაქვემდებარებული ორგანიზაცია“ და ასევე „სახელმწიფოებრივი ინტერესი“. თუმცა ახალი მოცემულობით, ცნობილია რომ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონი განმარტავს, რომელი ორგანიზაციები არიან უცხოური გავლენის გამტარებლები, და მათთვის სპეციალურ რეესტრსაც ქმნის. უფრო მეტიც, კანონიდან მხოლოდ ის კი არ იკითხება, რომელი ორგანიზაციაა უცხოური, არამედ ისიც, რომ ის საქართველოს ინტერესებს კიარა, უცხო ქვეყნის ინტერესების გამტარია. შესაბამისად 319-ე მუხლის გამოყენებისათვის, სახელმწიფო ბრალდებას არ ჭირდება იმის მტკიცება, რომ ორგანიზაცია მოქმედებს უცხო ქვეყნის ინტერესით. ეს უკვე მოცემულობაა, რადგან ის დარეგისტრირებულია როგორც „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაცია“. გარდა ამისა, კანონით მართალი არ არის განმარტებული რა არის „საქართველოს სახელმწიფო ინტერესი“, თუმცა დიდი ალბათობით „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაცია“ თვით სახელიდან გამომდინარე არის უცხო ძალია და არა საქართველოს სახელწმიფო ინტერესის გამტარი. სხვაგვარი ინტერპრეტაცია ეწინააღმდეგება ქვეყნის სუვერენიტეტის იდეას, რადგან უცხო ძალა საქართველოს ინტერესებს არ უნდა ატარებდეს. შესაბამისად, ყველა ის ორგანიზაცია, რომელთა მიერ კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული მთლიანი შემოსავლის (მედიასაშუალების შემთხვევაში - არაკომერციული შემოსავლის) 20%-ზე მეტის წყარო უცხოური ძალაა, უკვე შეიძლება მოაზრებული იყოს 319-ე მუხლის გავრცელების არეალად. გასათვალისწინებელია ამ საფრთხის ინდიკატორებიც, რომელიც მმართველ პოლიტიკური ძალის თანამდებობის პირების მიერ, უკვე ყოველდღიურობად იქცა. აქ მხედველობაში უნდა მივიღოთ სახელმწიფო თანამდებობის პირების გამოსვლები,[[23]](#footnote-23) რომლებიც არასამთავრობო სექტორს პირდაპირ აიგივებენ მათთან დაპირისპირებულ ოპოზიციურ ძალებთან, როგორც „კოლექტიურ ნაცებს“[[24]](#footnote-24) და მათ მიმართ პირდაპირ იყენებენ სიტყვას „აგენტს“[[25]](#footnote-25) ან „უსამშობლოს“[[26]](#footnote-26) ან ჯაშუშს[[27]](#footnote-27) . კანონმდებლის ნამდვილი მიზანი, მხოლოდ არასამთავრობო ორგანიზაციების სტიგმატიზებით მათი რეპუტაციის განადგურება რომ იყოს, მაშინ საქართველოში გამჭვირვალობის უნგრულ კანონის მსგავს ვერსიას მიიღებდნენ, რომლის მიზანიც მისივე პრეამბულის თანახმად, იყო ის, რომ თვით საზოგადოებას შეეფასებინა ვის ინტერესებს ახორციელებდა ორგანიზაცია. უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ ქართული კანონით, ორგანიზაციას რეგისტრაციისას თავიდანვე აქვს მოცემულობა, რომ ეს ორგანიზაციები, რადგან ისინი უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა რეესტრში დარეგისტრირდნენ უკვე არიან „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციები“. აღნიშნულ რეესტში (ნებაყოფლობით ან იძულებით) რეგისტრაცია, როგორც აღინიშნა, შეიძლება იყოს დანაშაულის შემადგენლობის წინასწარ შექმნა იმისთვის, რომ შემდეგ მტკიცებულებების მოპოვება გამარტივდეს. მნიშვნელოვანია, რომ სასამართლომ კომპლექსურად შეხედოს საკითხს, და გაითვალისწინოს არა მხოლოდ საზოგადოებრივი სტიგმის პრობლემა, არამედ სისხლისსამართლებრივი დანაშაულის მტკიცებულების შექმნის და აქედან გამომდინარე დევნის დაწყების საკმაოდ რეალური საფრთხეები. 3.4. უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ საქართველოს კანონის შედარებით სამართლებრივი კონტექსტი. მსოფლიოს, როგორც მინიმუმ 30 ქვეყანაში არსებობს "უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ საქართველოს კანონის“ მსგავსი რეგულაციები. ისინი მოქმედებენ როგორც დემოკრატიულ და ისე არადემოკრატიულ სახელწმიფოებში. სწორედ ამიტომ არის მნიშვნელოვანი, ჩვენს მიერ წარდგენილი მოსაზრების ფარგლებში განხილული იქნეს საქართველოს კანონის მსგავსებები და განსხვავებები, შედარებითი ანალიზის ფარგლებში. შედარების ფარგლებში პასუხი უნდა გაეცეს კითხვას, არის თუ არა „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ საქართველოს კანონი“ დემოკრატიული პრინციპების შესაბამისი, მართლაც არსებობს თუ არა მისი ზუსტი ანალოგები სხვა დემოკრატიულ ქვეყნებში. მოსაზრებაში ასევე განხილული იქნება არადემოკრატიულ ქვეყნებში არსებული რეგულაციები უცხოეთის მიერ დაფინანსებულ ორგანიზაციებთან დაკავშირებით. * **ამერიკის შეერთებული შტატები**ს "უცხოური აგენტების რეგისტრაციის აქტი" ("Foreign Agents Registration Act" (FARA)) ავალდებულებს პირებს ან ორგანიზაციებს, რომლებიც უცხოური ძალის სახელით მოქმედებენ, რეგისტრირდნენ და პერიოდულად ანგარიშები წარმოადგინონ თავიანთი საქმიანობის შესახებ. აღნიშნული კანონი მიიღეს 1938 წელს, როდესაც ნაცისტური გერმანიის როლი და ამასთანავე საფრთხეც დიდი იყო. აღნიშნული კანონის მთავარი მიზანი იყო უცხოური პირების და გაერთიანებების კონტროლი, რომლებიც მოქმედებდნენ უცხო ხელისფლების მითითებითა და კონტროლით, და ახორციელებდნენ ლობირებას. აღნიშნულ კანონს მკაფიო პოლიტიკური ვექტორი ჰქონდა და ნაკლებად ეხებოდა NGO საქმიანობას, ამას ადასტურებს ის ფაქტიც, რომ FARA შეზღუდვებს აწესებდა უცხოური მთავრობის მიერ აშშ-ტერიტორიაზე პოლიტიკურ ლობირებაზე. მისი რეგულირების ქვეშ არსებული NGO-ის მხოლოდ 5% ექცევა.[[28]](#footnote-28) შედარებითი სამართლებრივი ანალიზის თანახმად[[29]](#footnote-29) ამერიკული FARA და საქართველოში არსებული კანონი რადიკალურად განსხვავდებიან ერთმანეთისგან, შემდეგი სამი მიზეზის გამო:

1) FARA არ ადგენს რეგისტრაციის ვალდებულებას მხოლოდ იმ მიზეზით, რომ ორგანიზაცია დაფინანსებას უცხოური წყაროდან იღებს. რეგისტრაცია საჭიროა იმ შემთხვევაში, თუ სუბიექტი მოქმედებს უცხოური მთავრობის პირდაპირი მითითებით და მისი კონტროლის ფარგლებში.2) აშშ-ში მოქმედი არაერთი არასამთავრობო ორგანიზაცია და მედიაორგანიზაცია იღებს უცხოურ გრანტებსა და დახმარებას, მაგრამ FARA არ მოითხოვს მათგან უცხოურ აგენტად რეგისტრაციას, თუ ისინი არ ახორციელებენ ლობიზმს. 3) აშშ-ში FARA-ს მოთხოვნების შესაბამისად რეგისტრირებულია არაკომერციული ორგანიზაციების 5%-ზე ნაკლები. რეგისტრირებული არაკომერციული ორგანიზაციების დიდი ნაწილი უცხოური პოლიტიკური პარტიების ფილიალებია.* **ავსტრალიის კანონი** "Foreign Influence Transparency Scheme act" (უცხოური ზეგავლენის გამჭვირვალობის აქტი) FITSA 2018 წელს შევიდა ძალაში. კანონის მიზანია ადამიანები და ორგანიზაციები, რომლებიც მუშაობენ უცხოური სახელმწიფოების ინტერესების დასაცავად, რეგისტრირდნენ და წარმოადგინონ განსაზღვრული ინფორმაცია თავიანთ საქმიანობაზე. ისიც ამერიკული ანალოგის მსგავსად ვრცელდება მხოლოდ პოლიტიკური ზეგავლენების მქონე ორგანიზაციებზე. კერძოდ, FITSA-ს სუბიექტია ორგანიზაციები, რომლებიც ავრცელებენ უცხოეთის მთავრობების პოლიტიკურ პრინციპებს და ინტერესებს. მათ მოეთხოვებათ ისეთი ინფორმაციის გაცემა, რომელიც განსაკუთრებით საარჩევნო საკითხებთან არის დაკავშირებული. აღნიშნული კანონი ქართული კანონისგან განსხვავებით არ ეხება ყველა არასამთავრობო ორგანიზაციის საქმიანობას. მიუხედავად იმ ფაქტისა, რომ FITSA თავდაპირველ ვარიანტში მოიაზრებოდა NGO-ს რეგულირებასაც, საბოლოო ვერსიაში ის გამოირიცხა. ეს უკანასკნელი არის განმასხვავებელი ნიშანი "უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ საქართველოს კანონთან“ მიმართებით.
* **რუსეთი**ს დუმის მიერ 2012 წელს მიღებული "უცხოური აგენტების კანონი" ავალდებულებს არასამთავრობო ორგანიზაციებს რეგისტრირდნენ როგორც "უცხოური აგენტები", თუ ისინი უცხოურ დაფინანსებას იღებენ და პოლიტიკურ საქმიანობას აწარმოებენ. კანონის მოქმედება მოგვიანებით უფრო და უფრო გაფართოვდა ფიზიკურ პირებზე და მედიაორგანიზაციებზე. რუსეთის ფედერაციის “უცხოური აგენტების" კანონთან დაკავშირებით ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ რამდენიმე მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება მიიღო.[[30]](#footnote-30) სასამართლომ დაადგინა, რომ რუსეთში მოქმედი "უცხოური აგენტების" კანონმდებლობა, რომელიც ავალდებულებს არასამთავრობო ორგანიზაციებს რეგისტრირდნენ, არღვევს ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას. კონკრეტულად კი **კონვენციის 11-ე მუხლს** - შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლებას. ასევე გამოხატვის თავისუფლების, გაერთიანების თავისუფლებისა და პირადი და ოჯახური ცხოვრების დაცულობის უფლება. სასამართლოს გადაწყვეტილებაში ნათქვამია, რომ ეს კანონი ქმნის "სტიგმატიზაციას" და უკიდურესად ზრდის რისკებს, რაც NGO-ების დამოუკიდებელ საქმიანობას და მათ თავისუფლებას უშლის ხელს. სასამართლო ასევე აღნიშნა, რომ სახელმწიფოს მიერ წარმოდგენილი არგუმენტები, რაც კანონის საჭიროებას გამჭვირვალობის და ეროვნული უსაფრთხოების ხელშეწყობას ეხებოდა, არ იყვნენ საკმარისი იმისთვის, რომ დაეწუნოს კანონის პოტენციური ზემოქმედება პირადი უფლებების დარღვევაზე. შესაბამისად, სასამართლომ დაადგინა, რომ რუსეთის "უცხოური აგენტების" კანონმდებლობა ემსახურება არაფორმალურ ზეწოლას. აქედან გამომდინარე, მრავალი NGO-ი შეიძლება მუქარის ქვეშ მოექცეს.
* სტრასნურგის ადამიანის უფლებათა სასამართლომ თავისი ახალი გადაწვეტილებით დაადგინა,[[31]](#footnote-31) რომ „უცხოერი აგენტების კანონის“ მოქმედებით, ადგილი ჰქონდა განმცხადებლების გამოხატვის, გაერთიანებისა და შეკრების თავისუფლებებში ჩარევას. ორგანიზაციის ან ინდივიდის „უცხოეთის აგენტად“ მონიშვნამ მნიშვნელოვნად შეაფერხა მათი საქმიანობა, დააყენა დამატებითი აღრიცხვის, აუდიტის, ანგარიშგების და მარკირების მოთხოვნები და შეზღუდა მათი მონაწილეობა საარჩევნო პროცესში ან საჯარო ღონისძიებების ორგანიზებაში. ასევე, ხშირად იწვევდა სანქციებს – დაწყებული ჯარიმებიდან, ორგანიზაციის დახურვის ჩათვლით. გარდა ამისა, სასამართლომ დაადგინა, რომ იარლიყი „უცხოური აგენტი“ იყო მასტიგმატიზირებელი და შეცდომაში შემყვანი. რაც შეეხება სტიგმატიზაციის ეფექტს, სასამართლომ მიუთითა საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვაზე, რომლის მიხედვითაც მოსახლეობის უმრავლესობამ ტერმინი „უცხოელი აგენტი“ დაუკავშირა „მოღალატეს“, „ჯაშუშს“ ან „ხალხის მტრებს“. რუსეთში ახალმა შეზღუდვებმა „უცხოელი აგენტები“ გამორიცხა საჯარო თანამდებობის დაკავების, საარჩევნო კომისიებში მონაწილეობის, პოლიტიკური კამპანიების მხარდაჭერის, არასრულწლოვანთა განათლებისა და ბავშვებისთვის კონტენტის შექმნისგან, რამაც კიდევ უფრო გააძლიერა სტიგმა. სტრასბურგის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს აზრით, „უცხოური აგენტის“ იარლიყი ასევე შეცდომაში შემყვანი იყო იმდენად, რამდენადაც კანონმდებლობის თანახმად, ნებისმიერი ფორმით მხარდაჭერა — დაფინანსება, კონსულტაცია ან ხელმძღვანელობა — უცხოურ კონტროლად ფასდებოდა. სასამართლომ დაადგინა, რომ ასეთი შეზღუდვები გამიზნული იყო დასასჯელად და არა — გამჭვირვალობის რაიმე სავარაუდო საჭიროების ან ეროვნული უსაფრთხოების შესახებ წუხილების საპასუხოდ. ანალოგიურად, მომჩივნებზე დაწესებული არაპროპორციული სანქციები მიზნად ისახავდა დასჯას ან გაჩუმებას და არა — გამჭვირვალობის უზრუნველყოფას.

ქართული, სადავო კანონით არ კონკრეტდება „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციების“ საქმიანობის სფერო. შესაბამისად, ზემოჩამოთვლილ სუბიექტებს, მათი სამართლებრივი სტატუსიდან და დაფინანსებიდან გამომდინარე, საქმიანობის შინაარსის მიუხედავად, ეკისრებათ ვალდებულება, დარეგისტრირდნენ „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად“ და სპეციალური ფინანსური ანგარიში წარუდგინონ სახელმწიფოს. რუსული კანონმდებლობა ქართულზე უფრო ლიბერალურია, საქმიანობის არეალის დადგენის კუთხით. რადგან მასში შეზღუდულია „უცხოელი აგენტების“ პირთა წრე და კანონი ვრცელდება მხოლოდ ისეთ არაკომერციულ (არასამეწარმეო) იურიდიულ პირებზე, რომლებიც დაკავებული არიან **პოლიტიკური საქმიანობით,** თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ რუსეთში პოლიტიკურ საქმიანობად ითვლება თითქმის ყველა სახით საქმიანობა. * 2017 წელს, **უნგრეთში მიღებული კანონი** "Law on the Transparency of Organizations Supported from Abroad" ავალდებულებდა იმ არასამთავრობო ორგანიზაციებს, რომლებიც უცხოეთიდან 7,2 მილიონ ფორინტს (დაახლოებით 24 000 ევრო) იღებდნენ, დარეგისტრირებულიყვნენ, როგორც უცხო ქვეყნის დაფინანსების მქონე ორგანიზაციები. თუმცა, ეს კანონი 2021 წელს ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილების შედეგად გაუქმდა. [[32]](#footnote-32) მთავარი მიზეზები, რის გამოც კანონი გაუქმდა იყო: დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპი: ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილების თანახმად, კანონი უხეშად არღვევდა ადამიანის უფლებების დაცვის ევროპულ კონვენციას, რადგან ის ადგენდა არაპროპორციულ შეზღუდვას მხოლოდ გარკვეული ტიპის NGO-ების მიმართ და ამით ართულებდა მათ საქმიანობას; **თავისუფლების შეზღუდვა:** სასამართლოს მტკიცებით, რომ კანონი ქმნიდა იმგვარ გარემოს, რომელიც უარყოფით ზეგავლენას ახდენდა ადამიანის უფლებებზე და სამოქალაქო საზოგადოების თავისუფლებაზე. ეს იწვევდა გაერთიანების თავისუფლების, გამოხატვის და შეკრების უფლებების შეზღუდვას; **ევროპული სამართლის სტანდარტები:** კანონი, რომელმაც უნგრეთმა მიიღო, წინააღმდეგობაში მოდიოდა ევროკავშირის სამართლებრივი სტანდარტებსა და ადამიანის უფლებათა დაცვის ტრადიციებთან. გარდა ამისა, კანონმა გამოიწვია ფართო კრიტიკა, როგორც ქვეყნის შიგნით სამოქალაქო საზოგადოებაში, ისე საერთაშორისო საზოგადოებაში. რადგან არსებობდა საფუძვლიანი ეჭვი, რომ კანონი იყო ერთ-ერთი ნაბიჯი იმ ფართო პოლიტიკისა, რომელიც მიმართული იყო მთავრობას მიმართ კრიტიკულად განწყობილი ორგანიზაციების წინააღმდეგ. გარდა ამისა, კანონი უარყოფით ზეგავლენას ახდენდა ფინანსურისტაბილურობაზე, რადგან მისი არსებობა ხელს უშლიდა NGO-ების ფინანსურ სტაბილურობას, რადგან ეს თავის მხრივ აზიანებდა საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების პოლიტიკურ განწყობას სახელწმიფოს მიმართ. რაც ზიანს აყენებდა მნიშვნელოვან ზიანს NGO ების საქმიანობას.[[33]](#footnote-33)
* **ისრაელში,** 2016 წელს მიღებული კანონი the **"Law for the Disclosure of Funding of Organizations".** ავალდებულებს არასამთავრობო ორგანიზაციებს, რომლებიც უცხოური მთავრობის დაფინანსების 50%-ზე მეტს იღებენ, თავიანთი დაფინანსების წყაროები გაასაჯაროონ, მაშინ თუ ისინი პოლიტიკურად აქტიურები არიან. უნდა აღინიშნოს, რომ აღნიშული კანონის გამო ისრაელი ხშირად იღებს კრიტიკას ევროკავშირის კომისიისა და უფლებადამცველი არასამთავრობო ორგანიზაციების მხრიდან, რადგან ისრაელის კანონს ისინი აფასებენ როგორც დისკრიმინაციულს NGO -ს მიმართ.
* პოსტსაბჭოთა ქვეყნებიდან შეგვიძლია გამოვყოთ **აზერბაიჯანი**. აზერბაიჯანში მოქმედი კანონომდებლობით (Law on Non-Governmental Organizations (NGOs) Law on Grants, Law on the Regulation of Foreign Aid, Law on State Registration and State Register of Legal Entities) საკმაოდ მკაცრი რეგულაციები არსებობს NGO-ების მიმართ. განსაკუთრებით უცხო დაფინანსების და გამჭვირვალობის კუთხით. NGO უნდა რეგისტრირდნენ, როდესაც ისინი უცხოურ თანხას იღებენ, და ისინი ვალდებულნი არიან წარმოადგინონ დეტალური ანგარიშები მათი დაფინანსების შესახებ. მართალია, **უცხოური დაფინანსება** NGO-ებს შეუძლიათ მიიღონ, თუმცა მათ უნდა ჰქონდეთ ამისთვის სახელმწიფო თანხმობა და ექვემდებარებიან მკაცრ მონიტორინგს ხელისუფლების მიერ.
* **ევროკავშირის რეგულაციები:** ევროკავშირში არ არსებობს ერთიანი რეგულაცია, ან დირექტივა, რომელიც, რომლებიც NGO-ებს ავალდებულებს რეგისტრირდნენ, თუ ისინი იღებენ უცხოურ დაფინანსებას. თუმცა, 2023 წლის 12 დეკემბერს ევროკომისიამ „დემოკრატიის დაცვის პაკეტი“ წარადგინა. პაკეტის ერთ-ერთი ნაწილია საკანონმდებლო წინადადება (დირექტივის პროექტი) „ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში არაწევრი სახელმწიფოების ინტერესების წარმოდგენის აქტივობის გამჭვირვალობის შესახებ“[[34]](#footnote-34), თუმცა მისი მიღება დღემდე არ მომხდარა. არსანიშნავია ისიც, რომ ევროკავშირში ამ დირექტივის ინიცირებამდე, ევროკომისიას პროცედურულად მუშაობა დაწყებული ჯერ კიდევ 2022 წელს ჰქონდა. 2022 წლის ოქტომბრიდან 2023 წლის მაისამდე ევროკავშირი დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციებს მართავდა, რის შემდეგაც ევროკავშირმა გააგრძელა კონსულტაციები წევრ სახელმწიფოებთან, კომერციულ თუ სამოქალაქო ორგანიზაციებთან და ა.შ. ამასთან, კანონპროექტის ინიციირებამდე ევროკომისიამ კანონპროექტის გავლენის შეფასება მოამზადა. ევროკავშირის დირექტივის მიზანი, ევროკავშირის სხვადასხვა სახელმწიფოში ევროკავშირის არაწევრ სახელმწიფოთა ინტერესების წარმოდგენის შესახებ არსებული განსხვავებული - გამჭვირვალობასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის ერთნაირად მოწესრიგებაა. იგი შემდეგი კომპონენტებით განსხვავდება ქართული, სადავო კანონმდებლობისგან:

1) ევროკავშირის დირექტივისთვის სუბიექტთა დასარეგისტრირებელად ამოსავალი წერტილი არა უცხოური დაფინანსების მიღება, არამედ მესამე სახელმწიფოთა ინტერესების წარმოდგენის მიზანია. **ევროკავშირის დირექტივა მხოლოდ იმ კონკრეტული ინფორმაციის რეგისტრაციას მოითხოვს**, რომელიც უცხო ქვეყნის ინტერესების წარმოდგენასთან არის დაკავშირებული, და არა ნებისმიერი აქტივობის როგორ ეს საქართველოს კანონმდებლობაში არის წარმოდგენილი. 2) საქართველოში არსებული კანონისგან განსხვავებით, ის არ **არის მასტიგმატიზებელი** ხასიათის და მასში გათვალისწინებული სანქციები პროპორციულია.3) ევროკავშირის დირექტივის პროექტით ამ ორგანიზაციებისთვის უზრუნველყოფილია განხილვის პროცესის პროცედურული უფლებები. ხოლო ქართული კანონი უშვებს სახელმწიფოს ჩარევას, ნებისმიერ დროს და თუნდაც ანონიმური შეტყობინებით მიიჩნიოს არასამთავრობო თუ მედიაორგანიზაციის შემოწმების დაწყების საფუძვლად. **დასკვნა:** მსოფლიოში არსებული რეგულაციები მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისგან ქვეყნების მიხედვით. ზოგი ქვეყანა, როგორიცაა რუსეთი და აზერბაიჯანი, ინდოეთი, კამბოჯა, ძალიან მკაცრია და მკაცრად აკონტროლებს NGO-ებს, მაშინ როცა ევროკავშირსა და სხვა დასავლურ ქვეყნებში რეგულაციები გაცილებით უფრო ლიბერალურია და უფრო მეტად ეფუძნება გამჭვირვალობის ხელშეწყობას მკაცრი შეზღუდვებისა და სტიგმატიზების გარეშე. ძირითადი განმასხვავებელი ქართულ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონსა და დემოკრრატიული რეჟმების მიერ მიღებულ კანონმდებლობას შორის არის ის, რომ: საქართველოს კანონი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ არ ითვალისნებს არანაირ „ჩამკეტ მექანიზმს“ არც საქმიანობის და არც სახელმწიფოების მიმართ. (ისე როგორც ამას აკეთებს აშშ და ევროკავშირში ინიცირებული კანონმდებლობა). მას აქვს მკაცრად რეპრესიული ხასიათი, და ორიენტირებულია „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციების“ იძულებით რეგისტრაციაზე და არაპროპორციულად მაღალ ჯარიმებზე. განსხვავებით დასავლური კანონმდებლობებისა. გარდა ამისა იგი უხეშად ერევა არამხოლოდ თვით ორგანიზაციაში დასაქმებულთა არამედ მათ ბენეფიციართა პირად ცხოვრებაში ასაჯაროვებს მათ პირად მონაცემებს, როგორიცაა პირადი ნომერი და საბანკო ანგარიშის ნომერი. დასავლური კანონმდებლობისგან განსხავებით ქართულ რეგულაციას აქვს ე.წ. მსუსხავი, ე.წ. „ჩილი ეფექტი“. 3.5. კანონის უკუძალის აკრძალვის არაპირდაპირი მსუსხავი ეფექტისაქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის მე-2 წინადადების თანახმად, „კანონს, თუ იგი არ ამსუბუქებს ან არ აუქმებს პასუხისმგებლობას, უკუძალა არა აქვს“. საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით დასახელებული ჩანაწერი აბსოლუტურად კრძალავს ნამდვილ უკუძალას.[[35]](#footnote-35) საკონსტიტუციო სასამართლო ერთმანეთისგან განასხვავებს არანამდვილ და ნამდვილ უკუძალას. ნამდვილი უკუძალა (განსხვავებით არანამდვილისაგან) დგება ისეთ შემთხვევაში, როდესაც ნორმა ცვლის იმ ქმედებების, მოვლენებისა თუ ურთიერთობების სამართლებრივ შედეგებს, რომლებიც წარსულში განხორციელდა და ამასთანავე დასრულდა.[[36]](#footnote-36) ამასთანავე გასათვალისწინებელია, ისეთი სახის სისხლის და ადმინისტრაციულ სამართლებრივი პასუხისმგებლობა, რომელიც ნამდვილი უკუძალით გავრცელებით დადგა ამასთანავე სამართლებრივი უსაფრთხოებისა და ნდობის დაცვის სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივ პრინციპებსაც ეწინააღმდეგება.[[37]](#footnote-37) მოცემულ დავაში, ყურაღება უნდა მიექცეს სადავო კანონი რამდენად **ცვლის იმ ქმედებების, მოვლენებისა თუ ურთიერთობების სამართლებრივ შედეგებს,** რომლებიც უკვე დასრულდა „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის ძალაში შესვლამდე (ანუ 2024 წლის 3 ივნისამდე) და ხომ არ აკისრებს პირებს კანონის ძალაში შესვლამდე უკვე დასრულებული ურთიერთობების საფუძველზე ისეთ ახალ სამართლებრივ ვალდებულებებს, რომელთა შეუსრულებლობაც გამოიწვევს მათ პასუხისმგებლობას.საქმეში წარმოდგენილ კონსტიტუციურ სარჩელებში საკითხი ამ კუთხით უკვე არის დაყენებული, და მოსარჩელე მხარის პოზიციით, გასაჩივრებული კანონის საფუძველზე, ქართული სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და მედიასაშუალებებისათვის ნებისმიერი სახისა და შინაარსის ინფორმაციის, მათ შორის, განსაკუთრებული კატეგორიის პერსონალური მონაცემების გამოთხოვის შესაძლებლობა, კანონის უკუძალით, დასრულებულ სამართალურთიერთობებზე ვრცელდება. მაგალითად, კანონის ძალაში შესვლამდე, უცხოური წყაროებიდან არაკომერციული შემოსავლის 20%-ზე მეტის მიღების ფაქტი კანონის ადრესატებისათვის არ წარმოშობდა რეგისტრაციის, მონიტორინგის სამართლებრივ შედეგებს. ე.ი. 2023 კალენდარული წლისა და 2024 კალენდარულ წლის 1 იანვრიდან 3 ივნისამდე პერიოდში მათ მიერ უცხოური წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება წარმოადგენს დასრულებულ სამართლებრივ ურთიერთობას. თუმცა ამ ურთიერთობების შედეგებს ცვლის სადავო ნორმები, და მათი შეუსრულებლობისთვის დგება ახალი სამართლებრივი ვალდებულებები და შესაბამისი პასუხისმგებლობა. ასეთ ურთიერთობებზე კანონის გავრცელება ეწინააღმდეგება კანონის უკუძალის პრინციპს. ჩვენი პოზიციით, კანონის უკუძალა არამხოლოდ მოსარჩელე ორგანიზაციების საქმიანობაზე ვრცელდება, არამედ მათთან საქმიანად დაკავშირებულ ყველა პირზე მოქმედებს. იმ მიზეზის გამო, რომ ის ფიზიკური პირები, რომლებსაც შეეხოთ ამ კანონის ნამდვილი უკუძალა, თუმცა სასამართლოსთვის არ მიუმართავთ სარჩელით, მათ ვერ დაეთმობოდათ საკმარისი ყურადღება. მიუხედავად ამისა, სასამართლომ აუცილებლად იფიქროს კანონის არაპირდაპირ მოქმედებაზე და მის ე. წ. მსუსხავ ეფექტზე. მაგალითისთვის საკმარისია, რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაციის საქმიანობა, რომელიც თავის საქმიანობას ზუგდიდში ახორციელებს და გარკვეული საგანმანათლებლო საქმიანობისათვის ასაქმებს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრებ მოქალაქეებს. ეს საქმიანობა მოზარდების პროფესიულ ორიენტაციასთან და ასევე ოჯახში ძალადობასთან დაკავშირებით ჩატარებული მოკლევადიანი ტრენინგებით შემოიფარგლება. მაგალითად, ვიდეო კოლაჟების შექმნა, ესეების დაწერა, და შემდეგ გამარჯვებულის დაჯილდოება. ამისთვის მონაწილეები იღებენ ერთჯერად ფულად ჯილდოს. ცნობილია, რომ მსგავსი საქმიანობის განხორციელება, ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრებ მოქალაქეებს დე ფაქტო ხელისუფლების მიერ ეკრძალებათ და ისინი ამისთვის იდევნებიან. შესაბამისად, ისინი ყველა მოქმედებას ქართულ მხარესთან, მხოლოდ მკაცრი კონფიდენციალობის დაცვის პირობით ახორციელებენ. პროექტებში ჩართულ ახალგაზრდებს რომ ცოდნოდათ, რომ მათი პირადი მონაცემები (პირადობა, სახელი, გვარი, ბანკის ანგარიში) გამოქვეყნდებოდა საჯაროდ, ისე რომ მათ იდენტიფირება შესაძლებელი იქნებოდა, ისინი არ ჩაერთვებოდნენ შესაბამის პროექტებში. რადგან ამ ახალგაზრდების სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას ემუქრება საფრთხე, ისინი მხოლოდ კონფიდენციალობის დაცვით თანამშრომლობენ საქართველოს ტერიტორიაზე მოქმედ ორგანიზაციებთან. მართალია, ხსენებული არასამთავრობო ორგანიზაციები არ დარეგისტრირდნენ უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა რეესტრში და ამით შეინარჩუნეს კონფიდენცილობის დათქმა, თუმცა მოქმედი კანონმდებლობით აღნიშნული ქმედება საკმაოდ მაღალი ჯარიმით არის დასჯადი. გარდა ამისა, კანონი მკვეთრად უარყოფითად მოქმედების ქვეყნის მიერ უკვე წლებია განხორციელებულ შერიგების პოლიტიკაზე. სადავო კანონის მოქმედებით გამოწვეული უნდობლობა რა თქმა უნდა მარტივად აღსადგენი არ იქნება. შესაბამისად, გასაჩივრებულ კანონს აქვს ნამდვილი უკუძალა არამხოლოდ ქართული სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და მედიასაშუალებების მიმართ, არამედ მათთან რაიმე სახით დაკავშირებული ისეთი პირებისათვის, რომლებმაც ითანამშრომლეს ამ ორგანიზაციებთან კონფიდენციალობის დაცვით და სადავო კანონის ძალაში შესვლის პერიოდში მათი საქმიანობა უკვე დასრულებული იყო. კანონის ამოქმედებამ ცხადყო, რომ ნებისმიერი სახისა და შინაარსის ინფორმაცია, მათ შორის, განსაკუთრებული კატეგორიის პერსონალური მონაცემები გახდა საჯარო. იუსტიციის სამინისტროს კანონი აძლევს უფლებამოსილებას გამოითხოვოს და გაასაჯაროვოს ნებისმიერი სახის ინფორმაცია, ისეთი ქმედების შესახებ, რომელიც კანონის ამოქმედებამდე დაიწყო და დასრულდა. კანონის უკუძალის კონსტიტუციურ სამართლებრივი აკრძალვით, სადავო კანონი არ უნდა გავრცელდეს დასრულებულ სამართალ ურთიერთობებზე. შესაბამისად, „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადება და მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტი, ნდობის დაცვის კონსტიტუციური პრინციპის ხელყოფით, ნამდვილი უკუძალით ცვლის კანონის ძალაში შესვლამდე დასრულებული ურთიერთობების სამართლებრივ შედეგებს, სადავო კანონის ადრესატებზე ავრცელებს ახალ ვალდებულებებსა და პასუხისმგებლობას ამ ვალდებულებების შეუსრულებლობისათვის. აქედან გამომდინარე, სადავო ნორმები ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტს. **4. შეჯამება**როგორც უკვე აღინიშნა, ჩვენს მოსაზრებაში განხილული და გაანალიზებული იქნა ის საკითხები, რომელთა საჭიროებაც გამოიკვეთა სასამართლოს გამწესრიგებელი სხდომის განხილვის დროს და მასზე, სასამართლოს მეგობრის სხვა მოსაზრებებში და სარჩელებში ვერ იქნებოდა გამახვილებული ყურადღება. გამჭვირვალობის არსიდან გამომდინარე, კანონის ნამდვილი მიზნის ძიება, კანონის პრაქტიკული ამუშავების შემდგომ, შესაბამის რეესტრში ატვირთული ანგარიშების განხილვამ და მისმა შედარებამ საჯარო/საბიუჯეტო ორგანიზაციებსა და საჯარო მოხელეებთან, ისე როგორც მისი შედარებით სამართლებრივმა ანალიზმა კიდევ ერთხელ, და უფრო მეტი დამატებითი არგუმენტაციებით ნათელი გახადა შემდეგი:1. საჯარო ინტერესის მიზნით გამჭვირვალობის მოთხოვნა, დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელწმიფოში, პირველ რიგში უნდა ვრცელდებოდეს საჯარო დაწესებულებებზე, და თანამდებობის პირებზე, თუკი გამჭვირვალობის მოთხოვნა სახელწმიფოს მიერ ვრცელდება არასამთავრობო, მედია ორგანიზაციებზე, და იქ დასამებულ პირებზე, იგი არ უნდა აღემატებოდეს გამჭვირვალობის მოთხოვნას, რომელიც არსებობს სახელწმიფო/საბიუჯეტო ორგანიზაციებში;
2. განხილული პრაქტიკული მაგალითებიდან დასტურდება ორი საკითხი. პირველი: განსხვავებით საჯარო/საბიუჯეტო ორგანიზაციებისგან უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა რეესტრში დარეგისტრირებული ორგანიზაციების, ისე როგორც იქ დასამებული ფიზიკური პირების, ან მასთან საქმიანი კომუნიკაციის მქონე იურიდიული და ფიზიკური პირების მაიდენტიფიცირებელი მონაცემები არის სრულიად ღია და ხელმისაწვდომი ნებისმიერი მსურველისათვის. საჯარო სამსახურებში/საბიუჯეტო ორგანიზაციებში არსებული ამგვარი ინფორმაცია სრულიად დახურულია და მათი გაცემა არ ხდება პირადი ინფორმაციის გაცემის დაცულობის მიზეზით. მეორე - უდავოა, რომ ინფორმაციის არ გაცემის ან მისი შეცდომით გაცემის, ან დაგვინებით გაცემის შემთხვევაში, კანონმდებლობა ლოიალურია საჯარო/სახელწმიფო თანამდებების პირების მიმართ, ხოლო ადმინისტრაციული ორგანის მიერ ინფორმაციის არგაცემის შემთხვევაში, მას საერთოდ არ ეკისრება არანაირი ფულადი ჯარიმა, ხოლო სადავო კანონი რეკორდულად მკაცრია უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა მიმართ და იგი აღწევს 25 000 ლარს. ასეთ მაღალი ფულადი ჯარიმას იშვიათად თუ შევხვდებით ქართულ კანონმდებლობაში. აღნიშნული შედარება მეტყველებს კანონის მკაცრად რეპრესიულ ხასიათზე და არა კანონმდებლის ნებაზე, ითანამშრომლოს უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციებთან.
3. კანონის ნამდვილი მიზნის ძიებამ სისხლის სამართლის კოდექსამდე მიგვიყვანა. ჩვენი დასკვნით, სსკ-ის 319-ე მუხლს, რომელიც გულისხმობს „უცხო ქვეყნისათვის, უცხოეთის ორგანიზაციისათვის ან უცხოეთის კონტროლს დაქვემდებარებული ორგანიზაციისათვის მტრულ საქმიანობაში დახმარებას“, „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონთან მიმართებით, განმარტების საფრთხის შემცველი პოტენციალი შეიძლება ჰქონდეს. რადგან ამ კანონის მიღების და რეესტრის შექმნის შემდგომ, სახელმწიფოს ამ მუხლით გათვალისნებული დანაშაული შემადგენლობის მტკიცება გაუმარტივდება. მტკიცებულებად, მას პირდაპირ გამოადგება ის ფაქტი, რომ ორგანიზაცია რეგისტრირებულია რეესტრი, და შესაბამისად ის არის „უცხოური ინტერესის გამტარი“. ამით იგი პირდაპირ დააკმაყოფილებს სსკ 319-ე მუხლით მოთხოვნილ „უცხოეთის ორგანიზაციის ან უცხოეთის კონტროლს დაქვემდებარებულის“ კრიტერიუმს. ამას რა თქმა უნდა თან ერთვის, ის პოლიტიკური კონტექსტი, რომელსაც უმაღლესი თანამდებობის პირები ავრცელებენ, არასამთავრობო და მედია ორგანიზაციების აგენტობასთან და ჯაშუშობასთან მიმართებით. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლომ, კანონის ნამდვილი მიზნის დადგენისთვის აუცილებლად უნდა გაითვალისწინოს ის ობიექტური გარემოებები და საფრთხეები, რომელიც თან ახლავს კანონის მიღებას.
4. ჩვენს მიერ განხილული იქნა დემოკრატიულ და არადემოკრატიულ ქვეყნებში არსებული რეგულაციები, რომლებიც უზრუნველყოფენ გამჭვირვალობას, უცხოეთის ქვეყნებში და ორგანიზაციებში. ჩვენი დასკვნით ქართული კანონი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ არ შეესაბამება დემოკრატიულ სახელწმიფოებში, ისე როგორც ევროკავშირში მომზადაბული ინიციტიავას. მას არ აქვს ჩამკეტი მექანიზმი, საქმიანობის თვალსაზრისით და არის მასტიგმატიზირებელი. ამით ეწინაააღმდეგება იმ პრინციპებს, რომელიც სტრასბურგის ადამიანის უფლებათა სამართლოს მიერ რუსეთის წინააღმდეგ სასამართლო პრატიკით არის დადგენილი.
5. „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონი არამხოლოდ პირდაპირ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილ კანონის უკუძალის აკრძალვის პრინციპს, არამედ იგი მკვეთრად უარყოფითად მოქმედებს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრებ საქართველოს იმ მოქალაქეებზე, რომლებსაც ჰქონდათ საქმიანი ურთიერთობა საქართველოს ტერიტორიაზე მოქმედ არასამთავრობო და მედია ორგანიზაციებთან. აღნიშნული უარყოფით ზეგავლენას ახდენს ხელისუფლების მიერ მხარდაჭერილ, ნდობის აღდგენის პოლიტიკაზე.

ჩამოთვლი პუნქტიდან გამომდინარე სასამართლოს მეგობრის მოსაზრების წარმდგენები მხარს ვუჭერთ სასარჩელო მოთხოვნებს და ვთვლით, რომ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტით განმტკიცებულ სამართლის წინაშე თანასწორობას, მე-12 მუხლით დაცულია პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლებას, მე-15 მუხლით გარანტირებულ პირადი და ოჯახური ცხოვრების, პირადი სივრცისა და კომუნიკაციის ხელშეუხებლობის უფლებებს, მე-17 მუხლით განამტკიცებულ აზრისა და მისი გამოხატვის თავისუფლებას, 22-ე მუხლით განმტკიცებულ გაერთიანების თავისუფლების კონსტიტუციურ გარანტიას 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის მე-2 წინადადებით განმტკიცებულ უკუძალის აკრძალვას და საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლს, რომელის შინაარსიც ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკური ორგანიზაციაში ინტეგრაციას გულისხმობს.  |

|  |
| --- |
| **IV.თანდართული დოკუმენტების სია** |
|  |
| ა. *დოკუმენტები, რომლებიც სასურველია ერთვოდეს მოსაზრებას (გთხოვთ, მონიშნოთ შესაბამისი უჯრა)* |
| 1. სადავო ნორმატიული აქტის ტექსტი.  | X |
| 2. „სასამართლოს მეგობრის“ მოსაზრების ელექტრონული ვერსია.  | X |
| *ბ. სხვა დოკუმენტები:* |
|  |
| 1.      2.       |
|  |

|  |  |
| --- | --- |
| მოსაზრების ავტორის ხელმოწერა: 1. ანა ფირცხალაშვილი \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ | თარიღი:31.10 2024 |

1. შენიშვნა 1 - ქვემოთ მოცემულ ველში უნდა მიეთითოს კონსტიტუციური სარჩელის ნომერი, მოსარჩელისა და მოპასუხის დასახელება ან/და სხვა ინფორმაცია, რომლის საფუძველზეც სასამართლოსთვის ცხადი გახდება, თუ რომელ საქმესთან დაკავშირებითაა მომზადებული მოსაზრება. [↑](#footnote-ref-1)
2. შენიშვნა 2 - ქვემოთ მოცემულ ველში უნდა მიეთითოს „სასამართლოს მეგობრის“ არგუმენტები და მის მიერ მოყვანილი მტკიცებულებები რომლებითაც ის ასაბუთებს საქმესთან დაკავშირებით გამოთქმულ მოსაზრებას. [↑](#footnote-ref-2)
3. Mastronardi, Ph., Verfassungslehre, 2007, S. 270 in: Verfassungslehre: Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat, St. Gallen, 2007, გვ. 270; Ehlers, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1, Rn. 88 და 89; Vgl. Pitschas, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, GrdlVerwR, Bd. 2, § 42, Rn. 222. Kugelmann, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, 78. [↑](#footnote-ref-3)
4. 3 შდრ. Eberhard Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, მე-2 გამ., Berlin/Heidelberg 2004, გვ. 102; Good Governance, Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert, Herausgegeben:Vogel, Bernhard; Herdegen, Matthias; Dolzer, Rudolf; Mitarbeit: Vogel, Bernhard; Dolzer, Rudolf. [↑](#footnote-ref-4)
5. UNCAC მუხლები 5, 9, 10 და 13 [↑](#footnote-ref-5)
6. საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, ავტორთა კოლექტივი, რედ. გ., ხუბუა, პ. ზომერმანი. გვ. 26. [↑](#footnote-ref-6)
7. შდრ. Karl-Peter Sommermann, La exigencia de una administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho, in: R. García Macho (რედ.), Derecho administrativo de la información y administración transparente, Madrid 2010, გვ. 11, 25. [↑](#footnote-ref-7)
8. იხ. Johannes Masing, Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer ტომ. 63 (2004), გვ. 377, 412 და შემდეგი [↑](#footnote-ref-8)
9. საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, ავტორთა კოლექტუვი, რედ. გ., ხუბუა, პ. ზომერმანი. გვ. 27. [↑](#footnote-ref-9)
10. 12 Principles of Good Governance, <https://www.coe.int/en/web/centre-of-expertise-for-multilevel-governance/12-principles> [↑](#footnote-ref-10)
11. იხ. დეტალურად, იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი. 2009, გვ. 212 [↑](#footnote-ref-11)
12. იქვე. გვ. 211 [↑](#footnote-ref-12)
13. საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ კომენტარები, თბილისი 2018, რედ. ე ქარდავა, მუხლის მუხლი 17. ავტორი ა. ფირცხალაშვილი. გვ. 76. [↑](#footnote-ref-13)
14. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება. №3/2/588, 2016 წლის 14 აპრილი, საქართველოს მოქალაქეები – სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეტენაძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარიშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ. II პ. 7 [↑](#footnote-ref-14)
15. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 26 თებერვლის განჩინა „საქართველოს მოქალაქეები - გიორგი კეკენაძე, ნინო კვეტენაძე და ბესიკი გვენეტაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ [↑](#footnote-ref-15)
16. (Georgia: Note of the Legislative Initiatives on Transparency and Regulation of Associations Funded from Abroad of So-called "Foreign Agents Laws" and Similar Legislation and Their Compliance with International Human Rights Standards | OSCE) - გვ. 22 [↑](#footnote-ref-16)
17. შეად. Verena Klappstein, Maciej Dybowski Ratio Legis, Philosophical and Theoretical Perspectives, 2018 | 1st ed. 2018

Springer International Publishing (Verlag) [↑](#footnote-ref-17)
18. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 314-ე მუხლის სადავოდ გამხდარი ნაწილის თანახმად, *„საქართველოს ინტერესის საზიანოდ, უცხო ქვეყნის დაზვერვის ან უცხოეთის ორგანიზაციის დავალებით, სხვა ინფორმაციის შეგროვება ან გადაცემა სისხლისსამართლებრივად დასჯად ქმედებას წარმოადგენს“* [↑](#footnote-ref-18)
19. საქართველოს მოქალაქეები - ალექსანდრე ბარამიძე, ლაშა ტუღუში, ვახტანგ ხმალაძე და ვახტანგ მაისაია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, 2012 წლის 19 ნოემბრის გადაწყვეტილება №2/2/516,542 [↑](#footnote-ref-19)
20. სპეციალისტი ბესარიონ ბოხაშვილის მოსაზრება იხ. გადაწყვეტილება №2/2/516,542 I-28 [↑](#footnote-ref-20)
21. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მეორე კოლეგიის გადაწყვეტილება №2/2/516,542 II -36 [↑](#footnote-ref-21)
22. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მეორე კოლეგიის გადაწყვეტილება №2/2/516,542 II -36-37 [↑](#footnote-ref-22)
23. პარლამენტის თავმჯდომარის შალვა პაპუაშვილის თქმით „ეს არასამთავრობო ორგანიზაციები რადიკალების გავლენის აგენტები ხდებიან, თუმცა, პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას თავიდან ირიდებენ“. იხ. <https://imedinews.ge/ge/politika/323604/shalva-papuashvili-arasamtavrobo-organizatsiebis-mier-politikuri-mikerdzoeba-radikalur-politikur-partiebs-adzlierebs-es-arasamtavrobo-organizatsiebi-radikalebis-gavlenis-agentebi-khdebian-tumtsa-politikur-pasukhismgeblobas-tavidan-irideben> [↑](#footnote-ref-23)
24. https://1tv.ge/news/gia-volski-arasamtavrobo-organizaciebs-saarchevno-periodshi-araerti-politikuri-ganckhadeba-aqvt-gaketebuli-rac-pirdapir-afilirebulia-nacionaluri-modzraobis-poziciastan/ [↑](#footnote-ref-24)
25. პარლამენტის თავმჯდომარის შალვა პაპუაშვილის სიტყვით „ეს არასამთავრობო ორგანიზაციები რადიკალების გავლენის აგენტები ხდებიან, თუმცა პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას თავიდან ირიდებენ“. https://www.interpressnews.ge/ka/article/787025-shalva-papuashvili-umdidresi-xuti-arasamtavrobo-organizacia-upro-met-puls-ganagebs-vidre-qvela-politikuri-partia-ertad-agebuli-arasaarchevno-periodshi/ [↑](#footnote-ref-25)
26. https://1tv.ge/news/shalva-papuashvili-usamshoblo-opoziciisgan-ganskhvavebit-qveyana-amovagdet-mudmivi-omebis-dawyevlili-wridan-da-aghar-vaqciet-skhvata-geopolitikuri-tamashebis-iaraghad/ [↑](#footnote-ref-26)
27. https://1tv.ge/news/irakli-kobakhidze-giorgi-vashadze-aris-chveulebrivi-jashushi-is-ar-aris-uckhouri-gavlenis-agenti-mikheil-saakashvilic-aris-jashushi/ [↑](#footnote-ref-27)
28. Analysis of the Draft Law of Georgia on Transparency of Foreign Influence <https://ecnl.org/sites/default/files/2023-02/EWMI%20CSEP_ICNL%20Briefer%20of%20the%20Georgian%20Draft%20Law%20on%20Transparency%20of%20Foreign%20Influence_ENG_0.pdf> [↑](#footnote-ref-28)
29. საქართველოს უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ კანონპროექტიs ანალიზი, 22.02.2023. დოკუმენტი მომზადდა არაკომერციული სამართლის საერთაშორისო ცენტრის (ICNL) და არაკომერციული სამართლის ევროპული ცენტრის (ECNL) მიერ USAID სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის პროგრამის ფარგლებში. [↑](#footnote-ref-29)
30. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22002-13687%22]}> Ecodefence and Others v. Russia - 9988/13, 14338/14, 45973/14 et al. Judgment 14.6.2022 [Section III]; The case Kobaliya and Others v. Russia (application no. 39446/16 and 106 others), <https://hudoc.echr.coe.int/fre-press#{%22itemid%22:[%22003-8072151-11283508%22]}> [↑](#footnote-ref-30)
31. The case Kobaliya and Others v. Russia (application no. 39446/16 and 106 others), <https://hudoc.echr.coe.int/fre-press#{%22itemid%22:[%22003-8072151-11283508%22]}> [↑](#footnote-ref-31)
32. Judgment in Case C-78/18 Commission v Hungary. Court of Justice of the European Union PRESS RELEASE No 73/20 Luxembourg, 18 June 2020 [↑](#footnote-ref-32)
33. Bárd, Petra: The Hungarian “Lex NGO” before the CJEU: Calling an Abuse of State Power by its Name, VerfBlog, 2020/1/27, https://verfassungsblog.de/the-hungarian-lex-ngo-before-the-cjeu-calling-an-abuse-of-state-power-by-its-name/, DOI: [10.17176/20200127-230141-0](https://dx.doi.org/10.17176/20200127-230141-0)., Bárd, Petra:  Defending the Open Society against its Enemies: The Court of Justice's ruling in C-78/18 Commission v Hungary (transparency of associations), Andi Hoxhaj: The CJEU in Commission v Hungary Higher Education (C-66/18) Defends Academic Freedom Through WTO Provisions, 2022. [↑](#footnote-ref-33)
34. DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing harmonised requirements in the internal market on transparency of interest representation carried out on behalf of third countries and amending Directive (EU).იხ. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A637%3AFIN> [↑](#footnote-ref-34)
35. მაგ.: საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 13 მაისის N1/1/428, 447, 459 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს მოქალაქე ელგუჯა საბაური და რუსეთის ფედერაციის მოქალაქე ზვიად მანია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-7. [↑](#footnote-ref-35)
36. დაწვრილებით იხილე მაგ.: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 20 სექტემბრის N1/5/552 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე სს „ლიბერთი ბანკი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-4; საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 4 მარტის N1/2/552 გადაწყვეტილება საქმეზე „სს „ლიბერთი ბანკი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-12. [↑](#footnote-ref-36)
37. იხ. Klaus Rennert, Präsident des BundesverwaltungsgerichtsVertrauensschutz im deutschen Verwaltungsrecht, Vilnius 2016; Stötzel Martin, Vertrauensschutz und Gesetzesrückwirkung, Grundtypen abgestufter Vertrauensschutzpositionen, abgeleitet aus der Rückwirkungsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Internationaler Verlag der Wissenschaften, 2002: [↑](#footnote-ref-37)