

დასკვნა დეოლოგარქიზაციის შესახებ საქართველოს კანონპროექტის შესახებ

საქართველო

წინამდებარე დასკვნის შემუშავებაში წვლილი შეიტანეს **ქ-ნმა ბარბარა ჯოან-სტოუნსტრიტმა**, კარგი მმართველობის საერთაშორისო ექსპერტი და ODIHR-ის პოლიტიკური პარტიების ექსპერტთა ძირითადი ჯგუფის წევრი, **ბ-ნმა დრაგო კოსმა**, დამოუკიდებელი ექსპერტი და კორუფციის წინააღმდეგ (GRECO) ევროსაბჭოს სახელმწიფოთა ჯგუფის ყოფილი თავმჯდომარე და **ბ. მარტინ კრეიტნერმა**, საერთაშორისო მრჩეველი, საერთაშორისო ანტიკორუფციული აკადემიის (IACA) ემერიტუს დეკანი.

მომზადებულია მოთხოვნის გამომგზავნი მხარის მიერ მოწოდებული კანონპროექტის ინგლისურენოვან თარგმანზე დაყრდნობით.

ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის
უფლებათა ოფისი

მიოდვას ქუჩა 10, PL-00-251 ვარშავა
ოფისი: +48 22 520 06 00, ფაქსი: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

მოკლე შეჯამება

საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან არსებული დეოლიგარქიზაციის საპარლამენტო სამუშაო ჯგუფის მიერ ინიცირებულ იქნა კანონპროექტი დეოლიგარქიზაციის შესახებ (კანონპროექტი), რომლის მიზანია ევროკავშირში (EU) ინტეგრაციასთან დაკავშირებული განაცხადის ევროკომისიის მიერ განსაზღვრული პრიორიტეტების დაკმაყოფილება. როგორც კანდიდატის სტატუსის მიღების ერთ-ერთი წინაპირობა, ევროკომისიამ რეკომენდაცია გაუწია „დეოლიგარქიზაციის“ ვალდებულების განხორციელებას ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მინიჭებული ინტერესების გადაჭარბებული გავლენის აღმოფხვრის გზით.

ODIHR-ს სურვილია გაითვალისწინოს მთავრობის ძალისხმევა ევროკავშირის წინაპირობების შესრულებასთან დაკავშირებით და კანონპროექტის გაცხადებული მიზანი და მცდელობა, რომ შეამციროს ინტერესების გადაჭარბებული გავლენა ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, რადგან ეს ფენომენი უდავოდ ძირს უთხრის დემოკრატიას და კანონის უზენაესობას. ამავდროულად, არ არსებობს კონკრეტული საერთაშორისო ნორმები ან ეუთოს ვალდებულებები, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება ე.წ. „ოლიგარქების“ გადაჭარბებული გავლენის აღმოფხვრას ან „დეოლიგარქიზაციის“ რეგულირებას, არც „ოლიგარქის“ საყოველთაოდ შეთანხმებული სამართლებრივი კონცეფცია. ამით შეიძლება აიხსნას კანონმდებლის სირთულე ისეთი ტერმინების განმარტებების შემუშავებაში, რომლებიც შეესაბამება სამართლებრივი სიცხადის და განჭვრეტადობის პრინციპს ან ადამიანის უფლებების შესაბამისი მექანიზმების შემუშავებას ე.წ. „ოლიგარქების“ გადაჭარბებული გავლენის შეზღუდვის მიზნით პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში.

გარდა ამისა, კანონპროექტის ბევრ დებულებას შეუძლია არასათანადო გავლენა მოახდინოს ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების განხორციელებაზე, კანონის უზენაესობის პრინციპებზე და ზოგადად დემოკრატიულ ლეგიტიმაციაზე.

ჩნდება კითხვა, არის თუ არა კანონპროექტში არჩეული მეთოდი ე.წ. „ოლიგარქების“ სამიზნედ დასახული მიზნის მისაღწევად ყველაზე ადეკვატური, ეფექტური და ადამიანის უფლებებთან შესაბამისობაში. ინდივიდის ე.წ. „ოლიგარქად“ განსაზღვრისთვის კანონპროექტი მოითხოვს შემდეგი ოთხი კრიტერიუმიდან მინიმუმ სამის არსებობას - პოლიტიკურ ცხოვრებაში ჩართულობა, მასმედიაზე მნიშვნელოვანი გავლენა, მონოპოლისტურ მდგომარეობაში მყოფი კომპანიების ფლობა და პირადი სიმდიდრე. საეჭვოა, რომ ეს კრიტერიუმები, რომლებიც ინდივიდუალურად, როგორც ასეთი არ უკავშირდება რაიმე უკანონო ქცევას ან მახასიათებელს, მაგრამ მათი გაერთიანების შემთხვევაში, შესაძლებელია გამართლებული იყოს ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების შეზღუდვა ან კანონპროექტით გათვალისწინებული სხვა შორს მიმავალი შედეგების დასაბუთება. გარდა ამისა, ოთხი კრიტერიუმიდან სამის ერთობლიობა შეიძლება

ნიშნავდეს, რომ ინდივიდს, რომელიც არც კი არის ჩართული პოლიტიკურ ცხოვრებაში (პირველი კრიტერიუმი), შეიძლება მაინც მიენიჭოს „ოლიგარქის“ კვალიფიკაცია და დაექვემდებაროს შეზღუდვებს, რაც პოტენციურად გამოიწვევს ინდივიდების სტიგმატიზაციას მათი ქონებრივი მდგომარეობიდან გამომდინარე.

ეგრეთ წოდებული „ოლიგარქების“ განსაზღვრისა და მათი მიზანში ამოღების მცდელობის ნაცვლად, რაც საკმაოდ რთულია, შეუძლებელია თუ არა, უფრო ეფექტური და ადამიანის უფლებებთან შესაბამისობაში აღმოჩნდება ჰოლისტიკური, სტრუქტურული და სისტემური რეფორმის გატარება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული, შემცირდეს ან აღმოიფხვრას საკუთარი ინტერესების გადაჭარბებული გავლენის ფენომენი ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში. ასეთი რეფორმა შეიძლება შედგებოდეს საერთო საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს გაუმჯობესებაში ანტიკორუფციული, ინტერესთა კონფლიქტის, საჯარო კეთილსინდისიერების, ლობირების კანონმდებლობის, პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების, ანტიმონოპოლიური და კონკურენციის კანონმდებლობის, ფულის გათეთრების, კორპორაციული მმართველობის, საბანკო და საგადასახადო რეგულაციების, საზოგადოების ღიაობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაძლიერების, გენდერული თანასწორობისა და პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქალთა მონაწილეობის და სხვა სფეროებში. ბევრ აღნიშნულ სფეროში, საერთაშორისო და რეგიონულ დონეზე არსებობს სახელმძღვანელო და რეკომენდაციები, რათა შემუშავებულ იქნეს კანონმდებლობა ადამიანის საერთაშორისო უფლებების შესაბამისად, ეუთოს ადამიანური განზომილების ვალდებულებების სტანდარტების გათვალისწინებით.

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ „ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში საკუთარი ინტერესების გადაჭარბებული გავლენის აღმოფხვრის შესახებ“ ევროკომისიის რეკომენდაცია არ საჭიროებს მაინცდამაინც კონკრეტული კანონის მიღებას და შეიძლება მისი განხორციელება ზემოთ აღნიშნულის ღონისძიებების კომბინაციით. ODIHR რჩება ხელისუფლების განკარგულებაში ნებისმიერი შემდგომი დახმარებისთვის, რომელიც მათ შეიძლება მოითხოვონ, თუ მათ სურთ გაატარონ ასეთი უფრო ჰოლისტიკური, სტრუქტურული და სისტემური რეფორმა, მათ შორის კარგი პრაქტიკის მაგალითების გაზიარებით და შესაბამისი კანონმდებლობის სამართლებრივი ანალიზის შეთავაზებით.

ამავდროულად, ნებისმიერი ასეთი ყოვლისმომცველი რეფორმა ასევე უნდა მიზნად ისახავდეს იმის უზრუნველყოფას, რომ შესაბამისი კომპეტენტური საჯარო ზედამხედველობის ორგანოები და ინსტიტუტები წარმოადგენენ ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის აუცილებელ გარანტიებს და აღჭურვილნი იქნებიან ეფექტური საგამოძიებო და სანქცირების უფლებამოსილებით, ადეკვატური ფინანსური, ადამიანური და ტექნიკური რესურსებით, ასევე გაწვრთნილი იქნებიან თავიანთი უფლებამოსილების ეფექტურად განსახორციელებლად. დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლო სისტემა ასევე მნიშვნელოვანია ამ პოლიტიკის ეფექტიანობისთვის, ადეკვატურ პროცედურულ და არსებით გარანტიებთან და ეფექტურ სამართლებრივ საშუალებებთან ერთად, რათა შემცირდეს მისი ბოროტად გამოყენების რისკი. ამიტომ, ნებისმიერ ასეთ მიდგომას უნდა ახლდეს სასამართლო სისტემის

შემდგომი რეფორმა სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის, მიუკერძოებლობისა და მთლიანობის გასამდიერებლად (ამ საკითხთან დაკავშირებით იხილეთ 2023 წლის [დასკვნა სასამართლო სისტემის სამართლებრივი ჩარჩოს ცვლილებების კანონპროექტის შესახებ](#)).

ვინაიდან 2023 წლის 21 მარტს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო გადაწყვეტილება, დაებრუნებინა კანონპროექტი მეორე მოსმენით მისი არსებითად განხილვის მიზნით, გარდა ზემოაღნიშნული ხარვეზებისა, წინამდებარე დასკვნა მიზნად ისახავს გამოავლინოს კონკრეტული ხარვეზები, რაც იწვევს აღნიშნული კანონპროექტის შეუთავსებლობას ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან და ეუთოს ადამიანური განზომილების ვალდებულებებთან. ამ კუთხით, წინამდებარე მოსაზრება განიხილავს მთელ რიგ საკითხებს, რომლებიც განსაკუთრებით შემაშფოთებელია და მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული კანონმდებლის მიერ კანონპროექტზე მიმდინარე განხილვის კონტექსტში. ამასთან, ის იმეორებს იმ შემფოთებას, რომელიც გამოხატულია „ოლიგარქების“ მიზნობრივ მიდგომასთან დაკავშირებით, უფრო ჰოლისტიკური და სტრუქტურული მიდგომისგან განსხვავებით.

პირველ რიგში, კანონპროექტის ბევრი დებულება ბუნდოვანია და/ან ფართო ინტერპრეტაციას იძლევა და პოტენციურად შეიძლება დაექვემდებაროს განსხვავებულ და თვითნებურ განმარტებას და გამოყენებას საჯარო ხელისუფლების მიერ, რითაც წარმოადგენს პოლიტიკურ ინსტრუმენტად ბოროტად გამოყენების რეალურ რისკს. კონკრეტულად, პიროვნების „ოლიგარქად“ აღიარებისთვის გამოყენებული კრიტერიუმების გარკვეული ელემენტები ზედმეტად ფართო და ბუნდოვანია, რამაც შეიძლება ხელი შეუწყოს კანონის თვითნებურ ან არათანაბარ გამოყენებას, ზოგიერთი პირის დაქვემდებარებას და სხვებისთვის აღიარების გამორიცხვას, ასევე, დისკრიმინაციას პიროვნული და პოლიტიკური აღქმის საფუძველზე.

უფრო ვრცლად კი, ბუნდოვანმა დებულებებმა, კანონპროექტში გათვალისწინებულ ზომებთან და შეზღუდვებთან ერთად შეიძლება პოტენციურად უარყოფითად იმოქმედოს ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების განხორციელებაზე, მათ შორის კანონის წინაშე თანასწორობისა და დისკრიმინაციისგან თავისუფლებაზე, საზოგადოებრივ საქმეებში მონაწილეობაზე, გამოხატვის თავისუფლებაზე, მშვიდობიან შეკრებაზე, გაერთიანებაზე, ასევე მედიის თავისუფლებაზე, საკუთრების უფლებაზე, პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლებაზე, ასევე ინტერესთა კონფლიქტის პრინციპებზე, ანტიკორუფციულ, დემოკრატიულ მმართველობაზე და ზოგადად ლეგიტიმაციაზე. გარდა ამისა, ზოგიერთი დებულება იწვევს შემფოთებას პერსონალური მონაცემების დაცვასთან დაკავშირებით, როგორც ეს გათვალისწინებულია პერსონალური მონაცემთა დაცვის სტანდარტებით.

კანონპროექტი ასევე ანიჭებს მთავრობას მომეტებულ გავლენას პროცესებზე, მათ შორის, პროცედურის დაწყებაზე განცხადების წარდგენით, მაგრამ ასევე, როგორც გადაწყვეტილების მიმღები და ზედამხედველობის ორგანო, მისი უფლებამოსილებისა და კრიტერიუმების სიცხადის გარეშე, რომელიც წარმართავს შემოწმებისა და შეფასების პროცესს. კერძოდ, როგორც ჩანს, არსებობს ინტერესთა კონფლიქტი წარმდგენ მხარეს, მათ შორის მინისტრთა კაბინეტსა და გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოს შორის. პირის „ოლიგარქად“ ცნობის

პროცედურა არ არის დეტალური და არ ითვალისწინებს სათანადო სამართლებრივ პროცესს, მათ შორის სასამართლო ზედამხედველობისა და ეფექტური სამართლებრივი აღდგენის უზრუნველყოფის გზით. კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების პატივისცემის უზრუნველსაყოფად საჭირო იქნება ძლიერი არსებითი და პროცედურული გარანტიები.

ყველა ზემოაღნიშნული შეშფოთების ფონზე, ODIHR რეკომენდაციას უწევს კანონპროექტის მიდგომის გადახედვას ე.წ. „ოლიგარქების“ მიმართ და სანაცვლოდ უფრო ჰოლისტიკური, სტრუქტურული და სისტემური რეფორმების გატარებას გრძელვადიან პერსპექტივაში დასახული მიზნის მისაღწევად.

იმის გათვალისწინებით, რომ საკანონმდებლო მუშაობა ჯერ კიდევ მიმდინარეობს, ODIHR-ს სურს მიაპყროს კანონმდებლის ყურადღება კანონპროექტის მთავარ ხარვეზებზე და გვთავაზობს ქვემოთ ჩამოთვლილ რეკომენდაციებს, დასკვნის ტექსტში შეტანილი სხვა რეკომენდაციებთან ერთად:

A. იმის ნაცვლად, რომ კანონპროექტი მიზანმიმართული იყოს "ოლიგარქების" წინააღმდეგ, სასურველია უფრო ყოვლისმომცველი სტრუქტურული და ინსტიტუციური რეფორმების გატარება, მათ შორის ODIHR-ის და სხვა რეგიონალური და საერთაშორისო ორგანოების მიერ ადრე მიღებული რეკომენდაციების განხორციელებით, როგორცაა:

- კორუფციის პრევენცია და მასთან ბრძოლა, მათ შორის მაღალი დონის კორუფციული საქმეების განხილვა და შესაბამისი ანტიკორუფციული ორგანოების დამოუკიდებლობისა და უფლებამოსილების განმტკიცება;
- ინტერესთა კონფლიქტისა და პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების სამართლებრივი და ინსტიტუციური ბაზის გაძლიერება;
- საჯარო გადაწყვეტილებების მიღებასა და კანონმდებლობაში გამჭვირვალობის და მონაწილეობის უზრუნველყოფა;
- არსებული ზედამხედველობის ორგანოების/მექანიზმების ეფექტურობისა და პროდუქტიულობის გაუმჯობესება და, შესაბამისად, მათი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა; და
- შემდგომი რეფორმების გატარება სასამართლო და პროკურატურის დამოუკიდებლობის, მიუკერძოებლობისა და სამართლიანობის გასაძლიერებლად; [პარაგრაფები 18-21]

B. გამოირიცხოს კანონპროექტის მე-11 მუხლით გათვალისწინებული კანონის უკუქცევითი ძალის გამოყენების შესაძლებლობა; [პარ. 27]

C. ბუნდოვანი და/ან ფართო ტერმინების გამოყენებისგან თავის აცილება, როგორცაა „ნაკლოვანი საქმიანი რეპუტაციის“ განმარტება ან „პოლიტიკური პარტიის საქმიანობის დაფინანსების, პოლიტიკური კამპანიის ან პოლიტიკური მოთხოვნით მიტინგების ან დემონსტრაციების გამართვა.“; [პარაგრაფები 33-35]

D. უზრუნველყოფილ იქნეს, რომ უფლებამოსილი ორგანო, რომელმაც უნდა შეაფასოს და დაადგინოს პოტენციურად გადაჭარბებული ინტერესები

პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, იყოს დამოუკიდებელი ინსტიტუტი, რომელიც არ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების პოტენციური გავლენის ქვეშ, ამავდროულად, განისაზღვროს ის საშუალებები და კრიტერიუმები, რომლებიც გამოყენებული იქნება რისკების შესაფასებლად, პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფით, მაგრამ ამავდროს პერსონალური მონაცემების დაცვის სტანდარტებთან შესაბამისობაში; [პარ. 42]

E. არსებითად გადაიხედოს პირის „ოლიგარქად“ კვალიფიცირების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა მისი თანდაყოლილი ნაკლოვანების, პროცედურული და არსებითი გარანტიების არარსებობის გამო, კერძოდ, რადგან:

- იგი არ აკონკრეტებს ნათლად და ხელმისაწვდომ პროცედურებს, რომლებიც უნდა შესრულდეს ინდივიდის შესახებ შეგროვებული მონაცემების/ინფორმაციის შეგროვების, გაზიარების/დამუშავების, შენახვისა და განადგურების მიზნით „ოლიგარქად“ დასახელების მიზნით და არ ცალსახად არ აძლევს კანონიერ უფლებამოსილებას რომელიმე კონკრეტულ თანამდებობის პირს ან ორგანოს შეაგროვოს ასეთი მონაცემები ზემოაღნიშნული მიზნით; [პარაგრაფები 44 და 73]
- ის არ შეიცავს მოთხოვნას, რომ ყველა განაცხადი იყოს საფუძვლიანად დასაბუთებული, პერსონალური მონაცემების დაცვის სტანდარტების შესაბამისად; [პარ. 44]
- ის არ შეიცავს განმარტებებს განაცხადის შეფასების კონტექსტში მოქმედი მტკიცებულების წესების შესახებ, განსაკუთრებით „საგადასახადო ვალდებულებების არაადეკვატურ შესრულებასთან“ ან „პირის მიერ კანონებისა და დებულებების მოთხოვნების არსებით და/ან სისტემატურ დარღვევასთან დაკავშირებით.“ რისთვისაც მტკიცებულების ელემენტად გამოყენებული უნდა იყოს მხოლოდ სასამართლოს ან კომპეტენტური საჯარო ორგანოს გადაწყვეტილება [პარ. 43]
- არ არის გათვალისწინებული ადეკვატური დრო პროცესის ყოველი ეტაპისთვის, რაც აუცილებელია იმის უზრუნველსაყოფად, რომ პროცედურას დაქვემდებარებულ ინდივიდს გააჩნდეს საკმარისი დრო, რათა საკმარისად მოემზადოს შეხვედრისთვის, სადაც მიიღება შესაბამისი გადაწყვეტილება, ასევე უზრუნველყოფილი იყოს მისი არგუმენტების მოსმენის უფლება; [პარ. 47]
- უზრუნველყოფილი უნდა იყოს აღნიშნული გადაწყვეტილების სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობა, ან თუ ასეთი შესაძლებლობა უკვე არსებობს, შეიცავდეს მოქმედ კანონმდებლობაზე მითითებას, ამავდროულად, უზრუნველყოფილი იყოს, რომ ასეთი გასაჩივრება აჩერებს პროცესს და ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც მიანიშნებს, რომ პირი შეიძლება ახორციელებდეს გადაჭარბებულ გავლენას პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ცხოვრების შესახებ უნდა გამოქვეყნდეს მხოლოდ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ და

მას შემდეგ, რაც ამოიწურება სამართლებრივი დაცვის ყველა საშუალება;
[პარ. 48]

- F. გამოირიცხოს პოლიტიკური პარტიებისთვის ფინანსური ან მატერიალური მხარდაჭერის, საარჩევნო კამპანიის და ნებისმიერი პოლიტიკური კამპანიის დაფინანსების, ან პოლიტიკური მოთხოვნით მიტინგების ან დემონსტრაციის გამართვის სრული აკრძალვა, რაც ამჟამად გათვალისწინებულია კანონპროექტის მე-7 მუხლით, რათა თავიდან იქნეს აცილებული გაერთიანების, მშვიდობიანი შეკრების, გამოხატვისა და პოლიტიკური მონაწილეობის უფლებების არასაჭირო შეზღუდვები; [პარაგრაფები 60-61]
- G. არსებითად გადაიხედოს პირის „ოლიგარქად“ კვალიფიცირებასთან დაკავშირებული ვალდებულებები და შედეგები, რათა უზრუნველყოფილ იქნას პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლების დაცვა, კერძოდ:
- მთავრობის ვებსაიტზე და საჯარო რეესტრში პირადი ინფორმაციის („ოლიგარქების“ შესახებ) გამოქვეყნებამ შეიძლება ვერ დააკმაყოფილოს აუცილებლობისა და პროპორციულობის მოთხოვნები და ზედმეტად შეზღუდოს პირადი ცხოვრების დაცვის უფლება; [პარ. 75]
 - ქონებრივი დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულება შეიძლება არ აღმოჩნდეს გამართლებული და აუცილებელი, განსაკუთრებით მაშინ, თუ არსებობს ალტერნატიული გზები ამ აქტივების შესამოწმებლად და შეფასდეს, შეიძლება თუ არა ისინი დაკავშირებული იყოს პოტენციურ კორუფციასთან ან სხვა სისხლის სამართლის დანაშაულთან; [პარ. 76]
 - საჯარო მოხელეებზე დაკისრებული ანგარიშგების ვალდებულებები, როგორც ჩანს, რთული, საკმაოდ ბუნდოვანი და ზოგადია და შეიძლება მოწესრიგდეს ალტერნატიული საშუალებებით, როგორცაა ლობირების ანგარიში; [პარ. 78] და
- H. როგორც არ უნდა იყოს მიდგომა, მოვუწოდებთ ხელისუფლებას, უზრუნველყოს, რომ ნებისმიერი საკანონმდებლო და არასაკანონმდებლო წინადადება, რომელიც მიმართულია პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში არსებული ინტერესების გადაჭარბებული გავლენის შესამცირებლად, დაექვემდებაროს გამჭვირვალე და ინკლუზიურ პროცესს, რომელიც მოიცავს მნიშვნელოვან კონსულტაციებს ყველა შესაბამის დაინტერესებულ მხარესთან, მათ შორის სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიის, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების, აკადემიურ წარმომადგენლებთან, პოლიტიკის განსაზღვრისა და კანონშემოქმედების პროცესში. [პარ. 85]

ზემოაღნიშნული და დამატებითი რეკომენდაციები მოცემულია წინამდებარე დასკვნის ტექსტში და ხაზგასმულია მუქ ფერად.

მისი მანდატის ფარგლებში, დაეხმაროს ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებს ეუთოს ადამიანური განზომილების ვალდებულებების შესრულებაში, ODIHR, მოთხოვნის

შემთხვევაში, ახორციელებს კანონპროექტებისა და არსებული კანონმდებლობის მიმოხილვას, რათა შეაფასოს მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან და ეუთოს ვალდებულებებთან და იძლევა კონკრეტულ რეკომენდაციებს მათი გაუმჯობესებისთვის.

სარჩევი

I. შესავალი	12
II. დასკვნის ფარგლები.....	12
III. სამართლებრივი ანალიზი და რეკომენდაციები.....	13
1. ადამიანის უფლებათა შესაბამისი საერთაშორისო სტანდარტები და ეუთოს ადამიანის განზომილების ვალდებულებები.....	13
2. წინაისტორია და ზოგადი შენიშვნები	17
3. კანონპროექტის გამოყენების სფერო და განმარტებები	21
3.1. გამოყენების სფერო და აღსრულება.....	21
3.2. განმარტებები.....	24
4. პირის „ოლიგარქად“ ცნობის პროცედურა და შედეგები	27
4.1. პასუხისმგებელი ორგანოები.....	28
4.2. რეესტრში წარდგენისა და შეტანის სპეციფიკაციები.....	30
5. გავლენა ადამიანის უფლებებზე.....	34
5.1. საზოგადოებრივ საქმეებში მონაწილეობისა და არჩევნებში კენჭისყრის უფლება.....	34
5.2. გაერთიანების, მშვიდობიანი შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლებები	39
5.3. პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემისა და მონაცემთა დაცვის უფლება.....	41
6. კანონპროექტის მიღების წესი	46

დანართი: საქართველოს კანონის პროექტი დეოლიგარქიზაციის შესახებ
(2022 წლის ნოემბრის მდგომარეობით)

I. შესავალი

1. 2022 წლის 1 დეკემბერს ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისმა (ODIHR) მიიღო საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის თხოვნა დეოლოგარქიზაციის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტის (შემდგომში „კანონპროექტი“) სამართლებრივი შეფასების შესახებ. ODIHR-მა უპასუხა აღნიშნულ მოთხოვნას და დაადასტურა მზადყოფნა მოამზადოს სამართლებრივი დასკვნა კანონპროექტის ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან და ეუთოს ადამიანური განზომილების ვალდებულებებთან შესაბამისობის შესახებ.
2. წინამდებარე დასკვნა მომზადდა ზემოაღნიშნული თხოვნის საპასუხოდ. ODIHR-მა შეასრულა წინამდებარე შეფასება მისი ზოგადი მანდატის ფარგლებში, რათა დაეხმაროს ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებს ეუთოს ადამიანური განზომილების ვალდებულებების შესრულებაში.¹

II. დასკვნის ფარგლები

3. წინამდებარე დასკვნა განიხილავს მხოლოდ განსახილველად წარდგენილ კანონპროექტს, და უპირველეს ყოვლისა კონცენტრირდება კანონპროექტის ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან და ეუთოს ადამიანური განზომილების ვალდებულებებთან შესაბამისობასთან დაკავშირებულ ყველაზე მნიშვნელოვან საკითხებზე. შესაბამისად, წინამდებარე სამართლებრივი მიმოხილვა არ წარმოადგენს საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს სრულ და ყოვლისმომცველ მიმოხილვას, რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნას საქართველოში ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში და მასთან დაკავშირებულ საკითხებზე დამოუკიდებელ ინტერესთა გადაჭარბებული გავლენის პრევენციის, შემცირების ან აღმოსაფხვრელად.
4. შემდგომი სამართლებრივი ანალიზი ეფუძნება საერთაშორისო და რეგიონულ სტანდარტებს, ნორმებსა და რეკომენდაციებს, ასევე ეუთოს ადამიანური განზომილების შესაბამის ვალდებულებებს. საჭიროების შემთხვევაში, დასკვნა ასევე მიმოიხილავს ეუთოს სხვა მონაწილე სახელმწიფოების კარგ პრაქტიკას აღნიშნულ სფეროში.

¹ იხილეთ *ეუთოს გადაწყვეტილება No. 7/08 კანონის უზენაესობის შემდგომი გაძლიერება ეუთოს არეალში* (2008), პუნქტი 4, რომლის თანახმად მინისტრთა საბჭო „წახალისებს მონაწილე სახელმწიფოებს ეუთოს შესაბამისი აღმასრულებელი სტრუქტურების დახმარებით. მათი მანდატების შესაბამისად და არსებული რესურსების ფარგლებში, გააგრძელონ და გააძლიერონ მალისხმევა ინფორმაციისა და საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარებისა და სასამართლოს დამოუკიდებლობის, კანონის უზენაესობის გაძლიერების, მართლმსაჯულების ეფექტური განხორციელების, სამართლიანი სასამართლოს უფლების გასაძლიერებლად. სასამართლოზე ხელმისაწვდომობა, სახელმწიფო ინსტიტუტებისა და თანამდებობის პირების ანგარიშვალდებულება, საჯარო ადმინისტრაციაში კანონის უზენაესობის პატივისცემა, იურიდიული დახმარების უფლება და პატივობაში მყოფი პირების უფლებების პატივისცემა [...]“.

5. უფრო მეტიც, ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენციის² (შემდგომში „CEDAW“) და გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობისთვის ეუთოს 2004 წლის სამოქმედო გეგმის შესაბამისად³, ასევე გენდერული პერსპექტივის ეუთოს აქტივობებში, პროგრამებსა და პროექტებში ჩართვის ვალდებულების შესაბამისად, დასკვნა ანალიზებს შემოთავაზებული ცვლილებების პოტენციურად განსხვავებულ გავლენას ქალებსა და მამაკაცებზე და ასევე მოიცავს, საჭიროებისამებრ, განსხვავებული შეხედულებების პერსპექტივას.
6. წინამდებარე დასკვნა ეფუძნება მომთხოვნი სახელმწიფოს მიერ მოწოდებულ კანონპროექტის ინგლისურენოვან თარგმანს, რომელიც თან ერთვის წინამდებარე დოკუმენტს დანართის სახით. თარგმანში შესაძლოა იყოს შეცდომები. დასკვნა ხელმისაწვდომია ქართულ ენაზეც. მათ შორის რაიმე შეუსაბამობის შემთხვევაში, უპირატესობა ენიჭება ინგლისურ ვერსიას.
7. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ODIHR ხაზს უსვამს, რომ წინამდებარე მიმოხილვა ხელს არ უშლის ODIHR-ს მომავალში შეიმუშაოს დამატებითი წერილობითი ან ზეპირი რეკომენდაციები ან კომენტარები შესაბამის საკითხებზე.

III. სამართლებრივი ანალიზი და რეკომენდაციები

1. ადამიანის უფლებათა შესაბამისი საერთაშორისო სტანდარტები და ეუთოს ადამიანის განზომილების ვალდებულებები
8. დასკვნა მომზადებულია ადამიანის უფლებებისა და დემოკრატიული მმართველობის საერთაშორისო ვალდებულებების, ასევე ეუთოს ადამიანური განზომილების ვალდებულებების გათვალისწინებით. არ არსებობს საერთაშორისო ნორმები ან ვალდებულებები, რომლებიც უშუალოდ დაკავშირებულია „ოლიგარქებთან“ ბრძოლასთან ან ე.წ. „დეოლიგარქიზაციის“ რეგულირებას ეხება და არც „ოლიგარქის“ საყოველთაოდ შეთანხმებული სამართლებრივი კონცეფცია არსებობს. ამავდროულად, კანონპროექტმა შესაძლოა არასათანადო გავლენა მოახდინოს მთელ რიგ ადამიანის უფლებათა და ფუნდამენტურ თავისუფლებებზე, აგრეთვე ინტერესთა კონფლიქტის, ანტიკორუფციული და ზოგადად დემოკრატიული ლეგიტიმაციის პრინციპების განხორციელებაზე. შესაბამისად, შემდგომი ანალიზი ეფუძნება ზემოაღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებულ საერთაშორისო ვალდებულებებს, სტანდარტებსა და რეკომენდაციებს.

² [გაეროს კონვენცია ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ](#) (CEDAW) მიღებული გენერალური ასამბლეის რეზოლუციით 34/180 1979 წლის 18 დეკემბერს. საქართველომ მოახდინა CEDAW-ის რატიფიცირება 1994 წლის 26 ოქტომბერს.

³ იხილეთ [ეუთოს სამოქმედო გეგმა გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობისთვის](#), მიღებული გადაწყვეტილებით No14/04, MC.DEC/14/04 (2004), პუნქტი. 32.

9. გაეროს (გაერო) საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ (ICCPR)⁴ ამტკიცებს ადამიანის რამდენიმე უფლებას, რომლებიც აქტუალურია დასკვნის კონტექსტიდან გამომდინარე, მათ შორის საზოგადოებრივ საქმეებში მონაწილეობის უფლებას (მუხლი 25), კანონის წინაშე თანასწორობას და დისკრიმინაციისგან დაცვას (მუხლი 26), გამოხატვის თავისუფლებას, მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების უფლებებს (მუხლები 19, 21 და 22 შესაბამისად), და პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლებას (მუხლი 17) და სხვა უფლებებს. ICCPR-ის თანახმად, აღნიშნულ უფლებებში ჩარევა შეიძლება გამართლებული იყოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი კანონით არის გათვალისწინებული, ლეგიტიმურ მიზანს ემსახურება, აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში და არ არის დისკრიმინაციული. მე-2 მუხლი ასევე უზრუნველყოფს, რომ ICCPR-ში აღიარებული უფლებები დაცული იქნება დისკრიმინაციის გარეშე და იურისდიქციის ფარგლებში ხელმისაწვდომი იქნება ყველასთვის, ეფექტური დაცვის უფლებასთან ერთად.
10. საერთაშორისო დონეზე შესაბამისი იურიდიულად სავალდებულო დოკუმენტები ასევე მოიცავს გაეროს კორუფციის წინააღმდეგ კონვენციას (UNCAC), რომელიც, სხვა საკითხებთან ერთად, არეგულირებს კორუფციის პრევენციულ ზომებს. კონვენციის მე-5 (1) მუხლის შესაბამისად, თითოეული მონაწილე სახელმწიფო ვალდებულია *„შეიმუშაოს და განახორციელოს ან შეინარჩუნოს ეფექტური, კოორდინირებული ანტიკორუფციული პოლიტიკა, რომელიც ხელს უწყობს საზოგადოების მონაწილეობას და ასახავს კანონის უზენაესობის პრინციპებს, საზოგადოებრივ საქმეთა სათანადო მართვას და საჯარო საკუთრებას, მთლიანობას, გამჭვირვალობას და ანგარიშვალდებულებას“*. კონვენციის 7.4 მუხლი მონაწილე სახელმწიფოებისგან მოითხოვს *„შეეცადონ მიიღონ, შეინარჩუნონ და გააძლიერონ სისტემები, რომლებიც ხელს შეუწყობს გამჭვირვალობას და ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილებას“* მისი ეროვნული კანონმდებლობის ფუნდამენტური პრინციპების შესაბამისად.⁵ კონვენციის მე-8 მუხლი ადგენს, რომ მონაწილე სახელმწიფოები *„წახალისებენ, inter alia, პატიოსნებას, კეთილსინდისიერებას და პასუხისმგებლობას საკუთარ საჯარო მოხელეებს შორის, მისი სამართლებრივი სისტემის ფუნდამენტური პრინციპების შესაბამისად“* (პუნქტი 1) და *„შეეცდებიან გამოიყენონ თავიანთი ინსტიტუციური და საკანონმდებლო სისტემები, კოდექსები ან ქვევის სტანდარტები საჯარო ფუნქციების სწორად, ღირსეული და სათანადო შესრულებისთვის“* (პუნქტი 2).
11. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია (ECHR) ადგენს სტანდარტებს გამოხატვის თავისუფლების, მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების უფლებებთან დაკავშირებით (მუხლები 10 და 11), პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემას (მუხლი 8), საკუთრების დაცვას (ოქმი No. 1), ასევე კრძალავს დისკრიმინაციას ნებისმიერი საფუძველით (მუხლი 14 და ოქმი

⁴ [გაეროს საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა შესახებ](#) 1994 წლის 3 მაისს.

⁵ [გაეროს კორუფციის წინააღმდეგ კონვენცია](#) (UNCAC), მიღებული 2003 წლის 31 ოქტომბერს, ძალაში შევიდა 2005 წლის 14 დეკემბერს. საქართველომ მოახდინა UNCAC-ის რატიფიცირება 2008 წლის 4 ნოემბერს.

№12).⁶ ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ ასევე აქტუალურია წინამდებარე დასკვნით გათვალისწინებული საკითხებისთვის.⁷ „ინტერესთა კონფლიქტის“ განმარტება შეგიძლიათ იხილოთ ევროპის საბჭოს საჯარო მოხელეთა ქცევის კოდექსის მე-8 მუხლის პირველ პუნქტში, რომელიც თან ერთვის ევროსაბჭოს რეკომენდაციას No. R (2000)¹⁰ საჯარო პირთა ქცევის კოდექსის შესახებ.⁸ მე-8 მუხლის თანახმად, საჯარო მოხელემ არ უნდა დაუშვას კერძო ინტერესთა კონფლიქტი მათ სამსახურებრივ მოვალეობებთან. ამავე მუხლის თანახმად, ინტერესთა კონფლიქტი შეიძლება იყოს რეალური, პოტენციური და აშკარა და თანამდებობის პირმა თავიდან უნდა აიცილოს ინტერესთა კონფლიქტის ყველა ფორმა. აღნიშნული ცნებები ასახულია იმავე სამოდელო კოდექსის 13.1 მუხლში, რომელიც აღნიშნავს, რომ „ინტერესთა კონფლიქტის წარმოიქმნება სიტუაციიდან, როდესაც საჯარო მოხელეს გააჩნია კერძო ინტერესი, რომელიც ახდენს გავლენას ან შესაძლებელია გავლენას ახდენდეს მის სამსახურებრივი მოვალეობების მიუკერძოებელ და ობიექტურ შესრულებაზე“.

12. როგორც ეუთოს მონაწილე სახელმწიფომ, საქართველომ ასევე იკისრა ეუთოს ადამიანური განზომილების ძირითადი ვალდებულებების შესრულება, მათ შორის ის ვალდებულებები, რომელიც ეხება პლურალისტურ დემოკრატია, კანონის უზენაესობას და დემოკრატიულ ინსტიტუტებს;⁹ სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობას;¹⁰ საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულებას;¹¹ სამართლიანი სასამართლოს და ეფექტური სამართლებრივი დაცვის უფლებას;¹² მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებს;¹³ საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ საქმეებში ეფექტური მონაწილეობის უფლებას;¹⁴ ტოლერანტობას და დისკრიმინაციის

⁶ ევროსაბჭოს ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია (ECHR) ძალაში შევიდა 1953 წლის 3 სექტემბერს. საქართველომ რატიფიცირება მოახდინა 1999 წლის 20 მაისს, ხოლო მისი No 1 და 12 ოქმების 2002 წლის 7 ივნისს და 2001 წლის 15 ივნისს.

⁷ ევროსაბჭო, *სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ*, მიღებული 1999 წლის 27 იანვარს. საქართველომ კონვენციის რატიფიცირება მოახდინა 2008 წლის 10 იანვარს.

⁸ იხილეთ *ევროსაბჭოს რეკომენდაცია No. R (2000)10* საჯარო მოხელეთა ქცევის კოდექსთან დაკავშირებით, 2000 წლის 11 მაისი.

⁹ კერძოდ, იხილეთ *დოკუმენტი CSCE-ის ადამიანური განზომილების კონფერენციის კოპენჰაგენის შეხვედრის შესახებ* (კოპენჰაგენი, 5 ივნისი - 1990 წლის 29 ივლისი) (შემდგომში „ეუთოს კოპენჰაგენის დოკუმენტი (1990)“, პუნქტი 5; *მოსკოვის შეხვედრის დოკუმენტი CSCE-ს ადამიანის განზომილების კონფერენციის* (1991 წ.) (შემდგომში „ეუთოს მოსკოვის დოკუმენტი (1991)“), პუნქტები 19 და 20; და ეუთოს *მინისტრთა საბჭოს გადაწყვეტილება No12/05 ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობის დაცვის შესახებ*. 2005 წლის 6 დეკემბერს, ლუბლიანას მინისტრთა საბჭოს სხდომაზე *სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სისტემაში*.

¹⁰ იხილეთ იქვე, პუნქტი 5 (ეუთოს კოპენჰაგენის დოკუმენტი (1990)); და პარას. 19 და 20 (ეუთოს მოსკოვის დოკუმენტი (1991)). აგრეთვე სტამბულის შეხვედრის დოკუმენტი (1999 წლის 19 ნოემბერი), *ევროპის უსაფრთხოების ქარტა: IV. ჩვენი საერთო ინსტრუმენტები*, პუნქტი. 45. აგრეთვე ODIHR-ის *კვივის რეკომენდაციები სასამართლოს დამოუკიდებლობის შესახებ აღმოსავლეთ ევროპაში, სამხრეთ კავკასიასა და ცენტრალურ აზიაში* (2010).

¹¹ იხილეთ მაგ., დეკლარაციის X პრინციპი *მონაწილე სახელმწიფოებს შორის ურთიერთობების სახელმძღვანელო პრინციპების შესახებ*, ჰელსინკი 1975; და ეუთოს მინისტრთა საბჭოს *გადაწყვეტილება No7/08 ეუთოს ტერიტორიაზე კანონის უზენაესობის შემდგომი გაძლიერების შესახებ*, ჰელსინკის მინისტრთა საბჭოს სხდომა 2005 წლის 5 დეკემბერი.

¹² კერძოდ იხილეთ ეუთოს ვენის დოკუმენტის 13.9 პუნქტი (1989); და ეუთოს კოპენჰაგენის დოკუმენტი (1990), პუნქტები. 5.10, 5.11, 5.21, 11 და 40.5.

¹³ ეუთოს კოპენჰაგენის დოკუმენტი (1990), პუნქტები. 9.2 და 9.3.

¹⁴ ეუთოს კოპენჰაგენის დოკუმენტი (1990), პუნქტი. 7.1. ასევე იხილეთ ეუთოს ვალდებულებები ქალების, ეროვნულ უმცირესობებს, ბოშებსა და სინტებს და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ეფექტურ და სრულ მონაწილეობას; იხილეთ მაგ., ეუთოს 2003 წლის სამოქმედო გეგმა ბოშათა და სინტთა მდგომარეობის გაუმჯობესების შესახებ ეუთოს ზონაში, პუნქტი. 88; ჰელსინკი 1992, პუნქტი. 24 ; ეუთოს მოსკოვის დოკუმენტი (1991), პუნქტები. 40.8 და 41.3, ეუთოს კოპენჰაგენის დოკუმენტი (1990) , პუნქტი. 35. აგრეთვე იხილეთ *ლუნდის რეკომენდაციები საზოგადოებრივ ცხოვრებაში უმცირესობათა ეფექტური მონაწილეობის შესახებ* 1999 წ.

დაუშვებლობას;¹⁵ და გენდერული თანასწორობას,¹⁶ მათ შორის სხვა უფლებებისაც. 1990 წლის ეუთოს კოპენჰაგენის დოკუმენტი კონკრეტულად აღიარებს, რომ „*ძლიერი დემოკრატია დამოკიდებულია დემოკრატიული ღირებულებებისა და პრაქტიკის ეროვნული ცხოვრების განუყოფელ ნაწილთან არსებობაზე, ისევე როგორც დემოკრატიული ინსტიტუტების ფართო სპექტრზე*“.

13. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა ასევე წარმოადგენს ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოების მიერ აღებული ვალდებულებების განუყოფელ ნაწილს, როგორც ეს ხაზგასმულია, მაგალითად, 2003 წლის მასტრიხტის დოკუმენტში და ეუთოს მინისტრთა საბჭოს 2012 წლის დეკლარაციაში კარგი მმართველობის გაძლიერებისა და კორუფციის, ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ.¹⁷ 1999 წლის სტამბულის დოკუმენტში, ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებმა დადეს დაპირება, რომ გააძლიერებენ თავიანთ ძალისხმევას „*კარგი სამთავრობო პრაქტიკისა და საზოგადოებრივი კეთილსინდისიერების ხელშეწყობის მიზნით*“, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ერთობლივი ძალისხმევით.¹⁸
14. სხვა შესაბამისი მითითებები და რეკომენდაციები შეგიძლიათ იხილოთ გაეროს, ევროსაბჭოსა და ეუთოს რეკომენდაციებში. საერთაშორისო დონეზე, ეს მოიცავს გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის 25-ე გენერალურ კომენტარს საჯარო საქმეებში მონაწილეობის, ხმის მიცემის უფლებისა და საჯარო სამსახურზე თანაბარი ხელმისაწვდომობის უფლების შესახებ და CEDAW-ს 23-ე გენერალურ რეკომენდაციას: პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ცხოვრება.¹⁹ რაც შეეხება კონკრეტულად ანტიკორუფციულ სააგენტოებს ან ხელისუფლებას, ჯაკარტას განცხადება ანტიკორუფციული სააგენტოების პრინციპების შესახებ (ჯაკარტის პრინციპები), მისი 2020 წლის კოლომბოს კომენტარი და ანტიკორუფციული ორგანოს სტანდარტები და ათი სახელმძღვანელო პრინციპი კორუფციის წინააღმდეგ ევროპელი პარტნიორების წინააღმდეგ, პრაქტიკოსთა დამოუკიდებელი ფორუმი, რომელიც მიზნად ისახავს კორუფციის პრევენციასა და წინააღმდეგ ბრძოლას, ასევე სასარგებლო საცნობარო დოკუმენტებია.²⁰ ასევე აქტუალურია ევროსაბჭოს სახელმწიფოთა ჯგუფის კორუფციის წინააღმდეგ (GRECO) შეფასებები და რეკომენდაციები, ასევე კორუფციის საწინააღმდეგო პრინციპები.²¹ და ბოლოს, ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების საწინააღმდეგო ღონისძიებების შეფასების ექსპერტთა კომიტეტი (MONEYVAL) მეხუთე რაუნდის ორმხრივი შეფასების ანგარიში

¹⁵ იხილეთ *ეუთოს მინისტრთა საბჭოს გადაწყვეტილება №4/03 ტოლერანტობისა და დისკრიმინაციის აკრძალვის შესახებ*, მასტრიხტის მინისტრთა საბჭოს სხდომა 2003 წლის 2 დეკემბერს, პუნქტები 6 და.

¹⁶ იხილეთ *ეუთოს სამოქმედო გეგმა გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობისთვის*, მიღებული გადაწყვეტილებით No14/04, MC.DEC/14/04 (2004).

¹⁷ იხილეთ *ეუთოს მინისტრთა საბჭოს მეთერთმეტე შეხვედრის საბოლოო დოკუმენტი, მასტრიხტი*, 2003 წლის 1-2 დეკემბერი და *დეკლარაცია კარგი მმართველობის გაძლიერებისა და კორუფციის, ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების შესახებ*, 2012 წლის 7 დეკემბერი.

¹⁸ იხილეთ *1999 წლის სტამბულის დოკუმენტი*.

¹⁹ *გაეროს კონვენცია ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ* (CEDAW), მიღებული გენერალური ასამბლეის რეზოლუციით 34/180 1979 წლის 18 დეკემბერს. საქართველომ მოახდინა CEDAW-ის რატიფიცირება 1994 წლის 26 ოქტომბერს.

²⁰ იხილეთ *კოლომბოს კომენტარი ჯაკარტას განცხადებაზე ანტიკორუფციული სააგენტოების პრინციპების შესახებ*.

²¹ იხილეთ *GRECO-ს ოცი სახელმძღვანელო პრინციპი კორუფციის წინააღმდეგ (რეზოლუცია (97) 24)*.

შეიძლება იყოს სახელმძღვანელო საქართველოს მიერ იურიდიული პირების გამჭვირვალობისა და ბენეფიციარული საკუთრების შესახებ ვალდებულებების შესრულების შესაფასებლად.²² ასევე აღსანიშნავია გენდერული სტანდარტების ინტეგრირების მნიშვნელობა ანტიკორუფციულ ძალისხმევაში.²³

2. წინაისტორია და ზოგადი შენიშვნები

15. განსახილველი კანონპროექტი ინიცირებულია საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან არსებული დეოლიგარქიზაციის საპარლამენტო სამუშაო ჯგუფის მიერ, რომლის მიზანი იყო ევროკომისიის (EC) მიერ განსაზღვრული პრიორიტეტების დაკმაყოფილება ევროკავშირში (EU) ინტეგრაციის შესახებ განაცხადის საპასუხოდ.²⁴ 2022 წლის 17 ივნისს ევროკომისიამ აღნიშნა, რომ „*მაღალი დონის კორუფციასთან ბრძოლა და საკუთარი ინტერესების, მათ შორის ოლიგარქების ინტერესების აღმოფხვრა, საჭიროებს შემდგომ გადამწყვეტ მოქმედებებს*“. როგორც კანდიდატის სტატუსის მიღების ერთ-ერთი წინაპირობა, ევროკომისიამ რეკომენდაცია გაუწია „*დეოლიგარქიზაციის*“ ვალდებულების განხორციელებას *ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ინტერესების გადაჭარბებული გავლენის აღმოფხვრის გზით*“.²⁵ თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ევროკომისიის რეკომენდაცია სულაც არ ითვალისწინებს კონკრეტული კანონის მიღებას და პოტენციურად შეიძლება მოთხოვნის შესრულება სხვადასხვა საკანონმდებლო და არა-საკანონმდებლო ზომებით. კანონპროექტს კენჭი უყარეს 2022 წლის 2 ნოემბერს, ხოლო მეორე მოსმენით 2022 წლის 16 ნოემბერს. 2023 წლის 21 მარტს საქართველოს პარლამენტმა კანონპროექტი მეორე მოსმენით განსახილველად დააბრუნა.²⁶
16. 2022 წლის დეკემბერში, ევროპარლამენტმა შეახსენა ხელისუფლებას, რომ „*ინტერესების გადაჭარბებული გავლენის, განსაკუთრებით ოლიგარქისა და ყოფილი პრემიერ-მინისტრის ბიძინა ივანიშვილის, საკითხის გადაჭრა სისტემური გზით, სტრუქტურული და მარეგულირებელი რეფორმების გზით ქვეყნის პოლიტიკური, ეკონომიკური და სხვადასხვა სფეროში, საზოგადოებრივი ცხოვრებაში [...] და ხელმეორედ მოუწოდა] საბჭოსა და დემოკრატიულ პარტნიორებს მიიღონ შესაბამისი ზომები, მათ შორის, პირადი სანქციების დაწესება ივანიშვილზე და ყველა იმ პირზე, ვინც ხელს*

²² იხილეთ ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების საწინააღმდეგო ღონისძიებების შეფასების ექსპერტთა კომიტეტი (MONEYVAL), ფულის გათეთრებისა და ტერორისტული დაფინანსების საწინააღმდეგო ღონისძიებები – საქართველო - მეხუთე რაუნდის ურთიერთშეფასების დასკვნა (2020), განსაკუთრებით რეკომენდაციები 24 და 25.

²³ იხილეთ ეუთო, [სადისკუსიო დოკუმენტი გენდერისა და კორუფციის შესახებ](#) (2021 წლის 9 დეკემბერი).

²⁴ სხვა ქვეყნებმა, რომლებიც აპირებენ ევროკავშირში გაწევრიანებას, შეიმუშავეს ან მიიღეს კანონმდებლობა, რომელიც მიზნად ისახავს „ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში საკუთარი ინტერესების გადაჭარბებულ გავლენას“, როგორცაა მოლდოვა და უკრაინა. იხილეთ, ამ კუთხით, ვენეციის კომისია, [მოლდოვის რესპუბლიკა - დროებითი დასკვნა კანონპროექტზე საზოგადოებრივ ცხოვრებაში გადაჭარბებული ეკონომიკური და პოლიტიკური გავლენის შეზღუდვის შესახებ \(დეოლიგარქიზაცია\)](#), CDL-AD(2023)010-e, 2023 წ. 13 მარტი; და საქართველო - შუალედური დასკვნა [დეოლიგარქიზაციის შესახებ კანონპროექტზე](#), CDL-AD(2023)009-e, 2023 წლის 13 მარტი.

²⁵ იხილეთ [დასკვნა საქართველოს მიერ ევროკავშირში წევრობის განაცხადის შესახებ](#), 2022 წლის 17 ივნისი. აგრეთვე იხილეთ GRECO-ს [მეორე შესაბამისობის ანგარიში](#) (2021) და [დამატება](#) (2022) საქართველოსთან დაკავშირებით.

²⁶ იხილეთ < პარლამენტი [დეოლიგარქიზაციის შესახებ კანონპროექტს მეორე მოსმენით განიხილავს - საქართველოს პარლამენტი](#) >.

უწყობს და პასუხისმგებელია დემოკრატიული პოლიტიკური პროცესის გაუარესებაზე.²⁷

17. პირველად ზოგადი შენიშვნის სახით, ODIHR-ს სურს აღიაროს მთავრობის ძალისხმევა ევროკავშირის წინაპირობებისა და კანონპროექტის გამოცხადებული მიზნის შესასრულებლად და მისი მცდელობა ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში გადაჭარბებული გავლენის ინტერესების შემცირების კუთხით, რადგან ეს ფენომენი უდავოდ ძირს უთხრის დემოკრაციას და კანონის უზენაესობას. მიუხედავად იმისა, რომ კანონპროექტის მიზანი ნათელია, ჩნდება კითხვა, არის თუ არა არჩეული მეთოდი ნამდვილად ყველაზე ადეკვატური და ეფექტური გზა დასახული მიზნის მისაღწევად. მიუხედავად იმისა, რომ კანონპროექტი მიზნად ისახავს ზოგადად და აბსტრაქტულად გავრცელდეს გარკვეული კატეგორიის პირებზე, პრაქტიკაში მისი მიზანია რამდენიმე კონკრეტულ პირს დაუწესოს მთელი რიგი შეზღუდვები და ვალდებულებები.
18. ეგრეთ წოდებული „ოლიგარქების“ განსაზღვრისა და მათი რეგულირების მცდელობის ნაცვლად, რაც გამოწვევად თუ არა შეუძლებელი ჩანს ტერმინის თანდაყოლილი ბუნდოვანებისა და საყოველთაოდ შეთანხმებული დეფინიციის არარსებობის გათვალისწინებით (იხ. ქვეთავი 3 ქვემოთ), მეტწილად ეფექტური და ადამიანის უფლებების შესაფერისი იქნება უფრო ჰოლისტიკური, სტრუქტურული და სისტემური რეფორმის გატარება, რათა თავიდან შეემცირდეს, აღმოიფხვრას და თავიდან იქნეს აცილებული საკუთრებაში არსებული ინტერესების გადაჭარბებული გავლენა ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში.
19. აღნიშნული რეფორმა შეიძლება შედგებოდეს საერთო საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს გაუმჯობესებით ანტიკორუფციული, ინტერესთა კონფლიქტის, საზოგადოების მთლიანობის, ლობირების კანონმდებლობის, პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კანონმდებლობის, ანტიმონოპოლიური და კონკურენციის კანონმდებლობის, ფულის გათეთრების, კორპორაციული მართვის სფეროს რეფორმით, საბანკო და საგადასახადო რეგულაციების, საზოგადოების ღიაობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაძლიერებით, გენდერული თანასწორობით და ქალთა მონაწილეობით პოლიტიკურ ცხოვრებაში და ა.შ. აღნიშნულ ბევრ სფეროში არსებობს მითითებები და რეკომენდაციები საერთაშორისო და რეგიონულ დონეზე, რათა შეიქმნას კანონმდებლობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებისა და ეუთოს ადამიანური განზომილების ვალდებულებების შესაბამისად.
20. ასეთი ყოვლისმომცველი რეფორმები უნდა იყოს მიმართული ODIHR-ის და სხვა რეგიონალური და საერთაშორისო ორგანოების, მათ შორის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის, GRECO-სა და MONEYVAL-ის მიერ ადრე გაცემული რეკომენდაციების

²⁷ იხილეთ [საქართველოსთან ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმების წლიური განხორციელების ანგარიში](#), ევროპარლამენტის 2022 წლის 14 დეკემბრის რეზოლუცია საქართველოსთან ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმების შესრულების შესახებ (2021/2236(INI)). 2023 წლის 15 თებერვალს, [თავის რეზოლუციაში](#), ევროპარლამენტმა გაიმეორა „მოწოდება საბჭოსა და დემოკრატიულ პარტნიორებს განიხილონ ბ-ნი ივანიშვილისთვის სანქციების დაწესება „საქართველოში პოლიტიკური პროცესის გაუარესებაში“ მისი როლისთვის“.

განხორციელებაზე, რომლებიც კვლავ არ არის შესრულებული. აღნიშნული მოითხოვს კორუფციის პრევენციასა და მის წინააღმდეგ ბრძოლაში მთელი რიგი ღონისძიებების გატარებას,²⁸ მათ შორის მაღალ დონეზე კორუფციის საქმეების განხილვას და ანტიკორუფციული ორგანოს დამოუკიდებლობისა და უფლებამოსილების გაძლიერებას, ინტერესთა კონფლიქტისა²⁹ და პოლიტიკური პარტიების სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს გაძლიერებას, საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებას,³⁰ კორპორაციული მმართველობის გაუმჯობესებას და იურიდიული პირების ბენეფიციარული საკუთრების გამჭვირვალობის გაუმჯობესებას,³¹ საჯარო გადაწყვეტილებების მიღებასა და კანონების მიღებაში გამჭვირვალობისა და საზოგადოების მონაწილეობის გაძლიერებას,³² ასევე სასამართლო და პროკურატურის რეფორმას³³ და სხვა. ამავდროულად, ნებისმიერი ასეთი ყოვლისმომცველი რეფორმა ასევე მიზნად უნდა დაისახოს შესაბამისმა, კომპეტენტური საჯარო ზედამხედველობის ორგანოებმა და ინსტიტუტებმა უზრუნველყონ ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის გარანტიები და აღჭურვილნი უნდა იყვნენ შეუცვლელი საგამოძიებო და პასუხისმგებლობის დაკისრების უფლებამოსილებით, ასევე ადეკვატური ფინანსური, ადამიანური და

²⁸ იხილეთ OECD, [ანტიკორუფციული რეფორმები საქართველოში: მონიტორინგის საპილოტე მე-5 რაუნდი სტამბულის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში | \(oecd-ilibrary.org\)](#) (2022). იხილეთ აგრეთვე GRECO, მეოთხე შეფასების რაუნდი - კორუფციის პრევენცია პარლამენტის წევრებთან, მოსამართლეებთან და პროკურორებთან მიმართებაში, საქართველოსთვის [შესაბამისობის მეორე ანგარიშის დამატება \(13 ივლისი 2022\)](#); და მესამე შეფასების რაუნდი - [მეორე შესაბამისი ანგარიშის მეორე დამატება საქართველოს შესახებ](#) (ინკრინინაცია და პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობა) (2018 წლის 19 დეკემბერი).

²⁹ კერძოდ, იხილეთ OECD, [ანტიკორუფციული რეფორმები საქართველოში: მონიტორინგის საპილოტე მე-5 რაუნდი სტამბულის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში | წაიკითხეთ ონლაინ \(oecd-ilibrary.org\)](#) (2022), სექცია 2.

³⁰ იხილეთ ODIHR, [საქართველო - ადგილობრივი არჩევნები - ODIHR არჩევნების სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიში \(2021\)](#), პარაგრაფი 13 გვ. 3 7, რეკომენდაციას უწევს საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ბაზის გაძლიერებას, მათ შორის ანონიმური ნატურალური შემოწირულობების და მესამე მხარის კამპანიის სათანადოდ იდენტიფიცირებისა და აღრიცხვის უზრუნველყოფის გზით, რასაც მოჰყვება კანონის აღსრულების მიზნით მიღებული ქმედებები. იხილეთ ასევე GRECO, მესამე შეფასების რაუნდი - [მეორე დამატება საქართველოს შესახებ მეორე შესაბამისი ანგარიში](#) (ინკრინინაცია და პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობა) (19 დეკემბერი 2018 წ.), სადაც აღნიშნულია, რომ მისი ზოგიერთი რეკომენდაცია ნაწილობრივ მიუწევდომელია, მათ შორის უფრო ერთგვაროვან და თანმიმდევრულ პოლიტიკური ფინანსების საკანონმდებლო ბაზა (პარაზ. 11), ფინანსური ანგარიშგების მოთხოვნების გაძლიერების აუცილებლობა, რომლებიც გამოიყენება „დეკლარირებული საარჩევნო მიზნების“ მქონე პირებზე (პარ. 16) და პოლიტიკური პარტიების ნებისმიერი დაფინანსების მონიტორინგთან დაკავშირებული ინსტიტუციური და სამართლებრივი ჩარჩოს გაძლიერება, საარჩევნო სუბიექტების კამპანია, ეფექტური, პროპორციული და დამაბრკოლებელი სანქციების დაწესებასთან ერთად (პარაზ. 31 და 36).

³¹ განსაკუთრებით იხილეთ MONEYVAL, ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების საწინააღმდეგო ღონისძიებები - [საქართველო - მეხუთე რაუნდის ურთიერთშეფასების ანგარიში \(2020\)](#), განსაკუთრებით 24 და 25 რეკომენდაციები; და OECD, [ანტიკორუფციული რეფორმები საქართველოში: სტამბულის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში მონიტორინგის მე-5 საპილოტე რაუნდი | წაიკითხეთ ონლაინ \(oecd-ilibrary.org\)](#) (2022), მე-8 ნაწილი ბიზნესის მთლიანობის შესახებ.

³² იხილეთ GRECO, მეოთხე შეფასების რაუნდი - კორუფციის პრევენცია პარლამენტის წევრებთან, მოსამართლეებთან და პროკურორებთან მიმართებაში, საქართველოსთვის [შესაბამისობის მეორე ანგარიშის დამატება \(2022 წლის 13 ივლისი\), პუნქტები. 11-12](#). აგრეთვე, ცნობისთვის, ODIHR-ის [საკანონმდებლო პროცესის შეფასება საქართველოში \(2015\)](#).

³³ იხილეთ ODIHR, [მოსაზრება საქართველოს სასამართლო სისტემის სამართლებრივ ჩარჩოში ცვლილებების პროექტის შესახებ](#) (2023 წლის 15 მარტი); და [მოსაზრება საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა დანიშვნასთან დაკავშირებული ცვლილებების პროექტის შესახებ](#) (2019 წლის 17 აპრილი) [ინგლისურ](#) და [ქართულ ენებზე](#). აგრეთვე ვენეციის კომისიის [მოსაზრებები მიღებული 2019 და 2023 წლებში, მათ შორის მოსაზრება საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის 2021 წლის დეკემბრის ცვლილებების შესახებ](#) (2022 წლის 20 ივნისი); [გადაუდებელი დასკვნა „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანულ კანონში შესატანი ცვლილებების შესახებ](#) (2021 წლის 2 ივლისი); [დასკვნა ორგანულ კანონპროექტზე საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ](#) (2020 წლის 8 ოქტომბერი); და [გადაუდებელი დასკვნა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა შერჩევისა და დანიშვნის შესახებ](#) (2019 წლის 16 აპრილი), ასევე [შემდგომი დასკვნა](#) ამ ოთხ წინა მოსაზრებაზე საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანულ კანონთან დაკავშირებით (2023 წლის 14 მარტი). იხილეთ ასევე GRECO, მეოთხე შეფასების რაუნდი - კორუფციის პრევენცია პარლამენტის წევრებთან, მოსამართლეებთან და პროკურორებთან მიმართებაში, საქართველოსთვის [შესაბამისობის მეორე ანგარიშის დამატება \(2022 წლის 13 ივლისი\)](#).

ტექნიკური რესურსებით და გაწვრთნილი თავიანთი მანდატის ეფექტურად და ეფექტურად განსახორციელებლად.³⁴

21. დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლო სისტემა ასევე მნიშვნელოვანია აღნიშნული პოლიტიკის ეფექტიანობისთვის, ადეკვატურ პროცედურულ და არსებით გარანტიებთან და ეფექტურ სამართლებრივ საშუალებებთან ერთად, რომ მინიმუმამდე შემცირდეს მისი ბოროტად გამოყენების რისკი. შესაბამისად, ზემოაღნიშნული სფეროების რეფორმის ასევე უნდა ახლდეს შემდგომი სასამართლო რეფორმა სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის, მიუკერძოებლობისა და მთლიანობის გასაძლიერებლად (ამ საკითხთან დაკავშირებით იხილეთ [2023 წლის დასკვნა საქართველოს სასამართლო სისტემის საკანონმდებლო ჩარჩოს ცვლილების კანონპროექტის შესახებ](#)).³⁵
22. დაბოლოს, ასეთი ყოვლისმომცველი რეფორმა უნდა განხორციელდეს სათანადო ზემოქმედების შეფასების საფუძველზე და ამავე დროს, უზრუნველყოფილი იყოს კანონშემოქმედებითი პროცესის ღიაობა, გამჭვირვალება, ინკლუზიური და მონაწილეობითი ხასიათი (იხ. ქვეთავი 6 ქვემოთ).
23. ODIHR რჩება ხელისუფლების განკარგულებაში ნებისმიერი შემდგომი დახმარებისთვის, რომელიც შეიძლება მოითხოვოს, თუ სურს გაატაროს უფრო ჰოლისტიკური, სტრუქტურული და სისტემური რეფორმა, მათ შორის კარგი პრაქტიკის მაგალითების გაზიარებით და შესაბამისი კანონმდებლობის სამართლებრივი ანალიზის შეთავაზებით.

რეკომენდაცია A.

იმის ნაცვლად, რომ კანონპროექტი მიზანმიმართული იყოს "ოლიგარქების" წინააღმდეგ, სასურველია უფრო ყოვლისმომცველი სტრუქტურული და ინსტიტუციური რეფორმების გატარება, მათ შორის ODIHR-ის და სხვა რეგიონალური და საერთაშორისო ორგანოების მიერ ადრე მიღებული რეკომენდაციების განხორციელებით, როგორცაა:

- კორუფციის პრევენცია და მასთან ბრძოლა, მათ შორის მაღალი დონის კორუფციული საქმეების განხილვა და შესაბამისი ანტიკორუფციული ორგანოების დამოუკიდებლობისა და უფლებამოსილების განმტკიცება;

³⁴ ამ კუთხით, იხილეთ, კერძოდ, ODIHR, [საქართველო - ადგილობრივი არჩევნები - ODIHR არჩევნების სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიში \(2021\)](#), პარაგრაფები 4 და 10 გვ. 36, რომელიც რეკომენდაციას უწევს საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების ზედამხედველობასთან დაკავშირებით, „შემდეგი ზომების მიღება ზედამხედველობის ორგანოს დამოუკიდებლობის გასაძლიერებლად და რომ ზედამხედველობის ორგანოს აქვს სრული მანდატი და რესურსები კამპანიის ხარჯების მონიტორინგისა და კამპანიის დაფინანსების ანგარიშების საფუძველზე განხილვის მიზნით“, ასევე „გაძლიერდეს მიუკერძოებლობა და საზოგადოების ნდობა მთელი საარჩევნო ადმინისტრაციის მიმართ“. აგრეთვე OECD, [ანტიკორუფციული რეფორმები საქართველოში: მონიტორინგის მე-5 საპილოტე რაუნდი სტამბულის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში](#) | [oecd-ilibrary.org](#) (2022).

³⁵ იხილეთ ODIHR, [მოსაზრება საქართველოს სასამართლო სისტემის სამართლებრივ ჩარჩოში ცვლილებების პროექტის შესახებ](#) (2023 წლის 15 მარტი); და დასკვნა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა დანიშვნასთან დაკავშირებული ცვლილებების პროექტის შესახებ (2019 წლის 17 აპრილი) [ინგლისურ](#) და [ქართულ ენებზე](#).

- ინტერესთა კონფლიქტისა და პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების სამართლებრივი და ინსტიტუციური ბაზის გაძლიერება;
- საჯარო გადაწყვეტილებების მიღებასა და კანონმდებლობაში გამჭვირვალობის და მონაწილეობის უზრუნველყოფა;
- არსებული ზედამხედველობის ორგანოების/მექანიზმების ეფექტურობისა და პროდუქტიულობის გაუმჯობესება და, შესაბამისად, მათი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა; და
- შემდგომი რეფორმების გატარება სასამართლო და პროკურატურის დამოუკიდებლობის, მიუკერძოებლობისა და სამართლიანობის გასაძლიერებლად.

3. კანონპროექტის გამოყენების სფერო და განმარტებები

3.1. გამოყენების სფერო და აღსრულება

24. კანონპროექტი მიზნად ისახავს „განსაზღვროს სისტემის ფუნქციონირების სამართლებრივი და ორგანიზაციული საფუძვლები, რათა თავიდან იქნას აცილებული ეროვნული უსაფრთხოების საფრთხეები, რომელიც დაკავშირებულია საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მნიშვნელოვანი ეკონომიკური და პოლიტიკური წონის მქონე პირების მიერ (ოლიგარქები)“ და ასევე „დაძლიოს“ პოლიტიკოსების, მედიისა და მსხვილი ბიზნესის შერწყმით გამოწვეული ინტერესთა კონფლიქტი, რომელიც ხელს უშლის პოლიტიკური ძალაუფლების გამოყენებას საკუთარი პოლიტიკური კაპიტალის გასაზრდელად, საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და საინფორმაციო სფეროებში და მოქალაქის კონსტიტუციური უფლებების, დემოკრატიისა და სახელმწიფო სუვერენიტეტის დაცვას.“³⁶ ზოგადად, ინტერესთა კონფლიქტის წესები, რომლებიც არეგულირებენ პოლიტიკურ ძალაუფლებაზე ხელმისაწვდომობას, მიზნად ისახავს უფრო თანაბარი პირობების შექმნის ხელშეწყობას საარჩევნო კონკურსანტებისა და პოლიტიკური აქტორებისთვის³⁷ და ზოგადად, გააძლიეროს საჯარო სექტორის გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება, რაც მნიშვნელოვანი კომპონენტია საუკეთესო საჯარო მმართველობის კუთხით. ძალაუფლების კონცენტრაცია კერძო (მედია და „დიდი ბიზნესი“) და საჯარო (არჩეული თანამდებობის პირები, რომლებიც ასრულებენ საჯარო აღმასრულებელი და საკანონმდებლო თანამდებობების) სფეროს შერწყმის გზით კითხვებს აჩენს დემოკრატიული

³⁶ როგორც აღნიშნულია კანონპროექტის პრეამბულაში.

³⁷ იხილეთ მაგ., ODIHR, [საქართველო - ადგილობრივი არჩევნები - ODIHR არჩევნების სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიში \(2021\)](#), გვ. 17, სადაც აღნიშნულია: „კამპანიის შემოსავლებსა და ხარჯებში მნიშვნელოვანმა დისბალანსმა ხელი შეუწყო არათანაბარი წესების დამკვიდრებას. ODIHR-ის EOM-ის რამდენიმე თანამოსაუბრემ აღნიშნა, რომ პარტიებს აქვთ შეზღუდული თავდაპირველი დაფინანსება და, როგორც წესი, ეყრდნობიან მსხვილ კორპორაციულ დონორებს თანამდებობაზე ყოფნისას.“

და კანონის უზენაესობის პრინციპებთან დაკავშირებით, ისევე როგორც კონსტიტუციური უფლებების და ძირითადი თავისუფლებების განხორციელების დაცვასთან დაკავშირებით. ამავდროულად, ინტერესთა კონფლიქტის რეგულირების ღონისძიებები ზედმეტად არ უნდა ზღუდავდეს იმ მოქალაქეების პოლიტიკურ და სხვა უფლებებს, რომლებზეც დაწესებულია ასეთი ზომები.³⁸

25. კანონპროექტის მნიშვნელოვანი ნაწილი ეძღვნება საკვანძო ტერმინების განსაზღვრას, მათ შორის პირის „ოლიგარქად“ აღიარების განმარტებას და კრიტერიუმებს (მუხლები 1 და 2, მე-3, მე-4 და მე-10 მუხლებთან ერთად, რომლებიც განსაზღვრავენ „პოლიტიკურ ცხოვრებაში ჩართულობის“, „მნიშვნელოვანი გავლენის მასმედიაზე“ და „უნაკლო საქმიანი რეპუტაციის“ ცნებებს). სხვა დებულებები ეხება პირის „ოლიგარქად“ აღიარების სამართლებრივ შედეგებს (მუხლები 5 და 7); ოლიგარქების რეესტრში შეტანას ან/და ამოღებას (მუხლები 6 და 9); „ოლიგარქთან“ და მათ წარმომადგენლებთან კონტაქტის შესახებ „საჯარო მოხელეების“ მიერ გამჟღავნების ვალდებულებებს (მუხლი 8); და გარდამავალი და საბოლოო დებულებები (მუხლები 11 და 12).
26. მე-12 მუხლის თანახმად, კანონპროექტი ძალაში შევა 2023 წლის 1 ივნისიდან და გაუქმდება 2033 წლის 1 ივნისს. 11.2 მუხლი, რომელიც ძალაშია გამოქვეყნების მომენტიდან, ითვალისწინებს, რომ „შესაბამისმა ორგანოებმა და თანამდებობის პირებმა უნდა უზრუნველყონ ამ კანონის შესასრულებლად საჭირო კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიღება/გამოცემა და შესაბამის კანონქვემდებარე კანონებთან ამ კანონთან შესაბამისობა, ამ კანონის ამოქმედებიდან 3 თვის ვადაში“. კანონპროექტს თანდართული მსჯელობიდან გაუგებარია, თუ რატომ არის დაწესებული კანონის გაუქმების პუნქტი და არ არის მოყვანილი მისი ძალაში ყოფნის პერიოდის გამართლებული განმარტება. ასევე არ არის მინიშნება რაიმე შეფასების პროცესზე. საკმაოდ იშვიათია ზოგადი კანონების მოქმედების გარკვეული პერიოდით შეზღუდვის დაწესება და მსგავსი გაუქმების დებულებები გამოიყენება, მაგალითად, საგანგებო სიტუაციებში მიღებულ კანონებში, რომლებიც შეიძლება ითვალისწინებდეს გარკვეული ფუნდამენტური უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვას, რაც ნებადართულია ასეთ პერიოდში მიღებული ყველა შესაბამისი სამართლებრივი აქტის და ღონისძიების და მათთან დაკავშირებული ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვის მოქმედების შეწყვეტისათვის საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ. ზოგიერთი კანონი შეიძლება მიღებულ იქნას გარკვეული პერიოდის განმავლობაში, რაც მოითხოვს მათ შეფასებას ამ პერიოდის დასრულების შემდეგ; მათი განახლება შეიძლება მხოლოდ მას შემდეგ მოხდეს, რაც დადგინდება, რომ ისინი ჯერ კიდევ საჭიროა. თუმცა,

³⁸ [ICCPR-ის 25-ე მუხლზე 1996 წლის 25-ე ზოგადი კომენტარის](#) მე-16 პუნქტი ითვალისწინებს, რომ „პირობები, რომლებიც ეხება ნომინაციის თარიღებს, მოსაკრებლებს ან დეპოზიტებს უნდა იყოს გონივრული და არ უნდა იყოს დისკრიმინაციული. თუ არსებობს გონივრული საფუძველი იმისა, რომ ზოგიერთი არჩევითი თანამდებობა შეუთავსებელია კონკრეტულ თანამდებობასთან (მაგ. სასამართლო, მაღალი რანგის სამხედრო სამსახური, საჯარო სამსახური), ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების ზომები ზედმეტად არ უნდა ზღუდავდეს უფლებებს [ICCPR მუხლი 25] (ბ). არჩეული თანამდებობის მფლობელთა გადაყენების საფუძველი უნდა დადგინდეს კანონით, ობიექტურ და გონივრულ კრიტერიუმებზე და სამართლიან პროცედურებზე დაყრდნობით“.

კითხვა ჩნდება, თუ რატომ შეიცავს აღნიშნული კანონპროექტი მისი გაუქმების პუნქტს, განსაკუთრებით რაიმე მექანიზმის მითითების გარეშე, რათა შეფასდეს, არის თუ არა მისი საჭიროება გარკვეული დროის შემდეგ. ეს დებულება შეიძლება იყოს იმის მანიშნებელი, რომ აღნიშნული კანონმდებლობის უარყოფითი და შორსმომავალი ზემოქმედების გათვალისწინებით, რომელიც კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს მის არსებობას, ის დროში უნდა იყოს შეზღუდული. თუმცა, კანონპროექტის გაცხადებული მიზანი არ შეიძლება განცალკევდეს ევროკომისიის მიერ ხაზგასმული სისტემატური, სტრუქტურული და მარეგულირებელი რეფორმების გატარების აუცილებლობისგან, რაც მოითხოვს უფრო ხანგრძლივ ვალდებულებას. ეს არ არღვევს ზემოთ გამოთქმულ შემოფოტებას „ოლიგარქების“ მიზნობრივი მიდგომის პერსონალურ მიდგომასთან დაკავშირებით უფრო ჰოლისტიკური და სტრუქტურული მიდგომის წინააღმდეგ (იხილეთ რეკომენდაცია A ამ კუთხით). ნებისმიერ შემთხვევაში, კანონის იმპლემენტაციის და მისი ზემოქმედების, მათ შორის ადამიანის უფლებების ზემოქმედების თანმიმდევრული მონიტორინგისა და შეფასების მექანიზმი უნდა იყოს გათვალისწინებული ნებისმიერ კანონმდებლობაში, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ის არსებითად ზღუდავს ადამიანის უფლებებსა და ძირითად თავისუფლებებს (იხილეთ ასევე ქვეთავი 6 ქვემოთ).

27. გარდა ამისა, 11.1 მუხლი ითვალისწინებს საჯარო მოხელეების ვალდებულებას, განაცხადონ ე.წ. „ოლიგარქთან“ ნებისმიერი კონტაქტის შესახებ, რომელიც მოხდა კანონპროექტის მიღებასა და ძალაში შესვლას შორის. ჩვეულებრივ, მიღებულ კანონებს უნდა ჰქონდეს სამართლებრივი შედეგები მათი ძალაში შესვლის დღიდან. კანონის უკუქცევითი ძალა შეიძლება ეწინააღმდეგებოდეს კანონიერების პრინციპს, რომელიც გულისხმობს, რომ კანონმდებლობა უნდა იყოს ნათელი და საშუალო ადამიანს უნდა შეეძლოს წინასწარ განსაზღვროს, ნებისმიერ დროს და გარემოებებში გონივრულ დონეზე, რა სახის შედეგები შეიძლება მოჰყვეს შესაბამის მოქმედებას.³⁹ პრინციპში, კანონმდებლობას არ უნდა გააჩნდეს უკუქცევითი ძალა და ამ წესის გამონაკლისი კანონმდებლობაში მკაფიოდ უნდა იყოს განმტკიცებული და მკაცრად შემოიფარგლოს საჯარო ინტერესტან დაკავშირებული იძულებითი მიზეზებით და მხოლოდ პროპორციულობის პრინციპთან შესაბამისობაში.⁴⁰ თავიდან უნდა იქნას აცილებული კანონის უკუქცევითი ძალის მინიჭება, როგორც ამას 11.1 მუხლი გვთავაზობს, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ კანონპროექტის 8.6 მუხლის გათვალისწინებით, რომელიც დისციპლინურ პასუხისმგებლობას აწესებს

³⁹ იხილეთ მაგ., ვენეციის კომისია, [კანონის უზენაესობის ჩამონათვალი](#), პუნქტი. 58. აგრეთვე იხილეთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო). *The Sunday Times* გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ (No. 1), განაცხადი No. [6538/74](#), პუნქტი. 49, სადაც სასამართლომ დაადგინა, რომ კანონი უნდა იყოს „ჩამოყალიბებული საკმარისი სიზუსტით, რათა მოქალაქემ შეძლოს [საკუთარი] ქცევის რეგულირება [...] რომ შეძლოს - საჭიროების შემთხვევაში შესაბამისი რჩევით - გონივრულ დონეზე განჭვრიტოს გარემოებები, შედეგები, რომლებიც შეიძლება მოჰყვეს მოცემულ ქმედებას.“

⁴⁰ იხილეთ ვენეციის კომისია, [კანონის უზენაესობის ჩამონათვალი](#), პუნქტი. 62. სისხლის სამართალწარმოებისთვის, [ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის](#) 7.2 მუხლის თანახმად, ასევე აღიარებულია, რომ „წინამდებარე მუხლი არ აფერხებს რაიმე პირის სასამართლო განხილვას და პასუხისმგებლობის დაკისრებას ნებისმიერი ქმედებისთვის ან უმოქმედობისთვის, რომელიც ჩადენის დროს, ითვალისწინებდა სისხლის სამართლებრივ პასუხისმგებლობას ცივილიზებული ერების მიერ აღიარებული სამართლის ზოგადი პრინციპების მიხედვით. აგრეთვე, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Scoppola v. Italy* (No. 2) [GC], განაცხადი No. [10249/03](#), 2009 წლის 17 სექტემბერი.

ასეთი კონტაქტის შეუტყობინებლობისთვის. რეკომენდირებულია მომავალ საკანონმდებლო ინიციატივებში გამოირიცხოს უკუქცევითი ძალის გამოყენებასთან დაკავშირებული დებულებები.

რეკომენდაცია B.

გამოირიცხოს კანონის უკუქცევითი ძალის გამოყენების შესაძლებლობა, რაც ამჟამად გათვალისწინებულია კანონპროექტის მე-11 მუხლით.

3.2. განმარტებები

28. როგორც ზემოთ აღინიშნა, არ არსებობს საერთაშორისო ნორმები ან ეუთოს ვალდებულებები, რომლებიც უშუალოდ არეგულირებენ ე.წ. „ოლიგარქებთან“ ბრძოლას ან „დეოლიგარქიზაციას“, შესაბამისად, არ არსებობს „ოლიგარქის“ საერთაშორისოდ შეთანხმებული განმარტება. თუმცა, როგორც სამართლებრივი სიცხადის პრინციპი, კანონი უნდა იყოს ნათელი, ზუსტი და პროგნოზირებადი მათი გამოყენებისას, რათა პირებმა ცალსახად დაადგინონ, რომელი უფლებები და მოვალეობები ვრცელდება მათზე და ამის შესაბამისად დაარეგულირონ თავიანთი ქცევა.⁴¹ ეს ასევე გულისხმობს კანონპროექტში მოცემული განმარტებების შესაბამისობას აღნიშნულ პრინციპთან.
29. კანონპროექტის პრეამბულაში „ოლიგარქი“ განისაზღვრება, როგორც ადამიანი, რომელსაც „მნიშვნელოვანი ეკონომიკური და პოლიტიკური წონა აქვს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში“. კანონპროექტის 2.1 მუხლი დამატებით არეგულირებს „ოლიგარქის“ ცნებას, როგორც პირის, რომელიც აკმაყოფილებს შემდეგი ოთხი კრიტერიუმიდან მინიმუმ სამს: (1) პოლიტიკურ ცხოვრებაში ჩართულობა (დამატებით განსაზღვრულია მე-3 მუხლში); (2) მნიშვნელოვანი გავლენის მოხდენა მასმედიაზე (დამატებით განსაზღვრულია მე-4 მუხლში); (3) არის იმ მეწარმე იურიდიული პირის საბოლოო ბენეფიციარი, რომელსაც ბაზარზე დომინანტური მდგომარეობა უკავია და რომელიც ამ მდგომარეობას 1 წლის განმავლობაში ინარჩუნებს ან აუმაღლებს; და (4) მისი და იმ მეწარმე იურიდიული პირების აქტივების დადასტურებული ოდენობა, სადაც ის ბენეფიციარია, 1 მილიონჯერ აღემატება შრომისუნარიანი პირებისთვის დადგენილ საარსებო მინიმუმს.⁴²
30. საეჭვოა, რომ ზემოხსენებულმა კრიტერიუმებმა, რომლებიც გამოიყენება „ოლიგარქის“ განსაზღვრისათვის, რომლებიც ინდივიდუალურად არ არის დაკავშირებული რაიმე უკანონო მოქმედებასთან ან მახასიათებელთან, ერთობლიობაში შეიძლება გამოიწვიოს ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების შეზღუდვა და სხვა უარყოფითი შედეგები კანონპროექტის თანახმად და საბოლოო ჯამში, გამოიწვიოს პოტენციური სტიგმატიზაცია.

⁴¹ იხილეთ მაგ., ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო. *The Sunday Times* გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ (*No. 1*), განაცხადი No. 6538/74, პუნქტი. 49. აგრეთვე ვენეციის კომისია, *კანონის უზენაესობის საკონტროლო სია*, პუნქტი. 58.

⁴² 2023 წლის თებერვლისთვის საარსებო მინიმუმი შეადგენს 256.4 ლარს (იხ. [საარსებო მინიმუმი - საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური \(geostat.ge\)](#)), რაც დაახლოებით 92 ევროს შეესაბამება.

ასევე გაუგებარია, რატომ იქნა არჩეული კონკრეტულად ასეთი კრიტერიუმები პოლიტიკურ თუ საზოგადოებრივ ცხოვრებაზე პოტენციურად გადაჭარბებული და მინიჭებული გავლენის მქონე პირების დასადგენად.

31. გარდა ამისა, ოთხი კრიტერიუმიდან სამის ერთობლიობა შეიძლება ნიშნავდეს, რომ პირი, რომელიც არც კი არის ჩართული პოლიტიკურ ცხოვრებაში (პირველი კრიტერიუმი), შეიძლება კვლავ მოექცეს „ოლიგარქის“ ცნებაში და დაექვემდებაროს ადამიანის უფლებების შესაბამის შეზღუდვებს და სხვა ნეგატიურ შედეგებს კანონპროექტის თანახმად, რომელიც რთულად დასაბუთებელია.
32. უფრო მეტიც, ოთხი კრიტერიუმიდან სამის შესრულება შეუძლებელია ან მესამე კრიტერიუმის მონოპოლისტურ მდგომარეობაში მყოფი კომპანიების საკუთრებასთან დაკავშირებით, ან მეოთხე კრიტერიუმის, პირადი სიმდიდრის შესახებ შესრულების გარეშე, რადგან ორივე დაკავშირებულია პირის ქონებასთან. აქედან გამომდინარე, პიროვნების „ოლიგარქად“ აღიარების გადაწყვეტი მახასიათებელია პირის ქონებრივი მდგომარეობაა, რაც კანონპროექტის თანახმად გამოიწვევს ნეგატიურ შედეგებს. ეს ნიშნავს, რომ პირის დისკრიმინაცია შეიძლება მოხდეს მისი ქონებრივი მდგომარეობის საფუძველზე, რაც არ შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს.⁴³ როგორც აღინიშნა, ეს იმის მიუხედავად, აქტიურად მონაწილეობენ თუ არა ისინი საზოგადოებრივ ან პოლიტიკურ ცხოვრებაში.
33. კანონპროექტის მე-2, მე-3 და მე-4 მუხლები ასევე შეიცავენ გარკვეულ ფორმულირებას, რომელიც არსებითად ბუნდოვანი და/ან ფართოა. მაგალითად, მე-3 მუხლში შეტანილი განმარტებითი ჩანაწერი აკონკრეტებს რას ნიშნავს „პოლიტიკური პარტიის საქმიანობის დაფინანსება, პოლიტიკური კამპანია, ან მიტინგების ან დემონსტრაციების ჩატარება პოლიტიკური მოთხოვნით“, რაც პოტენციურად შეიძლება ეხებოდეს პირთა ძალიან ფართო კატეგორიას,⁴⁴ რომლებიც ამგვარად ჩაითვლებიან „პოლიტიკურ ცხოვრებაში ჩართულად“. აღნიშნულმა შეიძლება შემამოფოთებელი გავლენა მოახდინოს ფიზიკურ, იურიდიულ პირებზე ან მეწარმეებზე, რომლებმაც „პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის“ მიჩნევის შიშის გამო შეიძლება უარი თქვან ან შეწყვიტონ მომსახურების ან საქონლის მიწოდება ან რაიმე სახის მხარდაჭერა პოლიტიკური პარტიის საქმიანობებში, პოლიტიკურ დემონსტრაციებში, პოლიტიკურ კამპანიებში ან თუნდაც ნებისმიერ მშვიდობიან შეკრებაში, რადგან ბევრი მათგანი შეიძლება პოტენციურად იყოს დაკავშირებული ეგრეთ წოდებულ „პოლიტიკურ მოთხოვნასთან“, თუ ფართო გაგებით შევაფასებთ.

⁴³ იხილეთ, კერძოდ, ICCPR-ის 26-ე მუხლი, ECHR-ის მე-14 მუხლი ECHR-ის მე-12 ოქმთან ერთად, რომლებიც მოიხსენიებენ „საკუთრებას“, როგორც დისკრიმინაციის აკრძალულ საფუძველს.

⁴⁴ კანონპროექტის მე-3 მუხლის შენიშვნა ეხება „ფულის გადახდას, სამუშაოს შესრულებას, საქონლისა თუ მომსახურების მიწოდებას პოლიტიკური მოთხოვნით პოლიტიკური კამპანიის, მიტინგების ან დემონსტრაციის მონაწილეთა ან მათი ოჯახის წევრების სასარგებლოდ“, „სხვაგვარად ორგანიზაციულ-ტექნიკურ უზრუნველყოფას. პოლიტიკური კამპანიის, მიტინგების ან დემონსტრაციების მხარდაჭერა პოლიტიკური მოთხოვნით, „აფილირებული პირები“, რაც შეიძლება ეხებოდეს ძალიან ფართო კატეგორიის პირებს, როგორცაა ნებისმიერი პირი, რომელიც თუნდაც უმცირეს შემოწირულობას გასცემს პოლიტიკურ პარტიას, ტექნიკოსი, რომელიც დაქირავებულია სცენაზე, პოლიტიკური დემონსტრაციისთვის, რესტორნის მფლობელი, რომელიც ყიდის საჭმელსა და სასმელს პოლიტიკური აქციის მონაწილეებზე, დაცვაზე დაქირავებული პოლიტიკური შეკრების დაცვაზე, გაზეთის რედაქტორი ფასიანი მოწვევით პოლიტიკურ აქციაზე.

მაშასადამე, ეს საკითხი ეხება პოლიტიკური მონაწილეობის, ასევე გაერთიანების, მშვიდობიანი შეკრებისა და გამოხატვის უფლების განხორციელების არსს. პოლიტიკურ ცხოვრებაში ჩართულობის ფართო ინტერპრეტაციამ შესაძლოა ასევე პოტენციურად გააჩინოს პოლიტიკაზე „ჩრდილოვანი გავლენის“ სხვა ან ახალი ფორმები, რაც კიდევ უფრო აართულებს გავლენის პოტენციური გადაჭარბებული წყაროების იდენტიფიცირების შესაძლებლობას. მთლიანობაში, შემოთავაზებული კრიტერიუმები შეიძლება არ იყოს საკმარისი ან ადეკვატური მდიდარი პირების იდენტიფიცირებისთვის, რომლებსაც შესწევთ უნარი გადაჭარბებული გავლენა მოახდინონ პოლიტიკურ ცხოვრებაზე ან საჯარო გადაწყვეტილების მიღების პროცესებზე.

34. ანალოგიურად, მე-4 მუხლში „მასობრივი ინფორმაციის საშუალებაზე მნიშვნელოვანი გავლენის მოხდენის“ დეფინიცია ეხება „პირებს, რომლებსაც არ გააჩნიათ უნაკლო საქმიანი რეპუტაცია“, ხოლო „უმწიკველო საქმიანი რეპუტაცია“ შემდგომ განსაზღვრულია კანონპროექტის მე-10 მუხლში.⁴⁵ მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტი განსაზღვრავს „ნაკლული საქმიანი რეპუტაციას“ და მოიცავს ზოგიერთ ბუნდოვან და/ან ფართო ხასიათის ტერმინებს, როგორცაა მინიშნება მხოლოდ მასობრივი ინფორმაციის საშუალების „შემქმნის განზრახვაზე“ (მუხლი 10(2)(ვ)), განზრახვის მფლობელის ობიექტურად ცნობადი ქმედებების ყოველგვარი ხსენების გარეშე. უბრალო განზრახვა არ უნდა იყოს საკმარისი კანონპროექტით გათვალისწინებული ძირითადი უფლებების შეზღუდვის დაწესების გამართლებისათვის.⁴⁶ ასევე გაუგებარია რას წარმოადგენს მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტში აღნიშნული კანონმდებლობისა და რეგულაციების „არსებითი“ ან „სისტემური“ დარღვევა. კანონპროექტის 10(2)(ა) მუხლი ასევე ზოგადად აღნიშნავს „მსჯავრდებას“ დანაშაულის სახეებისა და სანქციების ხსენების გარეშე, რაც იმას ნიშნავს, რომ მცირე ზომის არაძალადობრივი დანაშაულის ჩადენისთვის ყველაზე მსუბუქი სანქციაც კი საკმარისი იქნება. კანონპროექტის 10(2)(ბ) მუხლი ეხება სანქციების დაწესებას სხვა ქვეყნების ან საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ (სერიოზული) სამართალდარღვევების სახეების დაზუსტების გარეშე, რაც ხელს არ უშლის სანქციების ბოროტი განზრახვით დაწესების რისკს.

⁴⁵ მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტი ეხება „ფიზიკური პირის საქმიანი რეპუტაციის ნაკლოვანების“ კრიტერიუმებს, მათ შორის: „ა) ნასამართლობა, რომელიც არც გაუქმებულია და არც მოხსნილია კანონით დადგენილი წესით; ბ) საქართველოს, უცხო სახელმწიფოების (გარდა საქართველოს წინააღმდეგ შეიარაღებული აგრესიის განმახორციელებელი სახელმწიფოებისა), სამთავრობათაშორისო ასოციაციების ან საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ სანქციების დაწესება პირის მიმართ - სანქციების ძალაში ყოფნისა და მათი მოხსნიდან ან ვადის გასვლიდან სამი წლის შემდეგ; გ) პირის შეყვანა იმ პირთა სიაში, რომლებიც დაკავშირებულია ტერორისტულ ქმედებებთან ან ექვემდებარება საერთაშორისო სანქციებს - სიაში ყოფნისა და სიიდან ამოღებიდან ათი წლის შემდეგ; დ) სასამართლოს გადაწყვეტილებით გარკვეული თანამდებობის დაკავების ან გარკვეული საქმიანობის უფლების ჩამორთმევა - სასჯელის მოქმედების პერიოდში; ე) პირის მიერ გადასახადების, მოსაკრებლების ან სხვა სავალდებულო გადასახდელების გადახდის ვალდებულების არაადეკვატური შესრულება, როდესაც ჯამური გადაუხდელო თანხა უდრის ან აღემატება 100 მინიმალურ ყოველთვიურ ანაზღაურებას, რომელიც დადგენილი იქნა დარღვევის ჩადენის პერიოდისთვის, ან მისი ეკვივალენტი უცხოურ ვალუტაში - დარღვევა გრძელდება და მისი შეწყვეტიდან სამი წლის შემდეგ; ვ) მასობრივი ინფორმაციის საშუალების შექმნა (შემქმნის განზრახვა) საბაზრო ფასზე მნიშვნელოვნად დაბალი ფასით ან იმ სახსრებით, რომელთა წარმომავლობა არ არის დადასტურებული დოკუმენტური მტკიცებულებებით; ზ) პირის მიერ მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების, საბანკო, საფინანსო, სავალუტო, საგადასახადო კანონებისა და დებულებების, ფინანსური მონიტორინგის შესახებ კანონებისა და დებულებების, ფასიანი ქაღალდების შესახებ კანონებისა და დებულებების მოთხოვნების არსებითი ან/და სისტემატური დარღვევა. საფონდო კომპანიები და საფონდო ბაზარი.“

⁴⁶ როგორც 1994 წლის ეუთოს ბუდაპეშტის დოკუმენტის მე-18 პუნქტით არის გათვალისწინებული, „მონაწილე სახელმწიფოები ხაზს უსვამენ, რომ საჯარო ხელისუფლების ყველა ქმედება უნდა შეესაბამებოდეს კანონის უზენაესობას, რითაც უზრუნველყოფილ იყოს ინდივიდუალური სამართლებრივი უსაფრთხოება“.

კანონპროექტის 10(2)(გ) მუხლი ასევე ეხება „ტერორისტულ საქმიანობასთან ასოცირებულ ან საერთაშორისო სანქციების ქვეშ მყოფ პირთა სიაში შემავალ პირებს“. წინა დასკვნებში, რომლებიც არ იყო დაკავშირებული საქართველოს კანონმდებლობასთან, ODIHR-მა გამოთქვა შემფოთება „ტერორიზმის“ განმარტებისა და სიაში შეყვანის პროცესის სამართლებრივი დარწმუნების ნაკლებობასთან დაკავშირებით (როგორცაა ტერორისტული ორგანიზაციების სიაში მოხვედრის მკაფიო და ზუსტი კრიტერიუმების არარსებობა და სიიდან ამოღების მოთხოვნისას ეფექტური საშუალებაზე წვდომის არარსებობა და სათანადო პროცესის გარანტიები).⁴⁷ ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, კანონპროექტის მე-10(2) მუხლის ა, ბ, გ, ვ, და ზ პუნქტებში მოცემული „ნაკლოვანი საქმიანი რეპუტაციის“ განმარტება არ შეესაბამება სამართლებრივი სიცხადის პრინციპს და შეიძლება გამოიწვიოს მისი თვითნებური ან შეურაცხმყოფელი გამოყენება.

35. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ზოგიერთი ტერმინი, რომელიც გამოიყენება დასადგენად, არის თუ არა პირი „ჩართული პოლიტიკურ ცხოვრებაში“ ან მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მასმედიაზე, მოკლებულია კანონისათვის საჭირო სიზუსტე, სიცხადე და განჭვრეტა. ასეთი ბუნდოვანი და/ან ვრცელი ტერმინები კანონმდებლობაში ყოველთვის თავიდან უნდა იქნას აცილებული, განმარტებები უნდა იყოს უფრო მკაცრად განსაზღვრული და მკაფიოდ ჩამოყალიბებული. ამჟამინდელი ტექსტით, შემოთავაზებული დეფინიციები შესაძლოა დაექვემდებაროს განსხვავებულ და თვითნებურ ინტერპრეტაციას და გამოყენებას საჯარო ხელისუფლების მიერ, რაც წარმოადგენს პოლიტიკური ინსტრუმენტის სახით ბოროტად გამოყენების რეალურ რისკს. აღნიშნულმა ასევე შეიძლება ხელი შეუწყოს კანონის არათანასწორ გამოყენებას ზოგიერთი პირების მიმართ, ხოლო ზოგიერთის სრულად გამორიცხვის გზით, რაც გამოიწვევს ასეთი პიროვნებების სტიგმატიზაციას პირადი და პოლიტიკური წარმოდგენების საფუძველზე.

რეკომენდაცია C.

ბუნდოვანი და/ან ფართო ტერმინების გამოყენებისგან თავის აცილება, როგორცაა „ნაკლოვანი საქმიანი რეპუტაციის“ განმარტება ან „პოლიტიკური პარტიის საქმიანობის დაფინანსების, პოლიტიკური კამპანიის ან პოლიტიკური მოთხოვნით მიტინგების ან დემონსტრაციების გამართვა.“

4. პირის „ოლიგარქად“ ცნობის პროცედურა და შედეგები

36. კანონპროექტის მე-5 მუხლი აღწერს პირის „ოლიგარქად“ ცნობის პროცედურას და კომპეტენტურ ორგანოებს, რომლებიც პასუხისმგებელი

⁴⁷ იხილეთ ODIHR, [გადაუდებელი შუალედური დასკვნა „არასამეწარმეო არასამთავრობო ორგანიზაციების შესახებ“ კანონპროექტის შესახებ და „უცხოეთის წარმომადგენლების შესახებ“ ცვლილებების პროექტზე](#) (2022 წლის 12 დეკემბერი), პუნქტი. 39. აგრეთვე იხილეთ გაეროს სპეციალური მომხსენებელი ტერორიზმის წინააღმდეგ, [2005 წლის ანგარიში](#), გაეროს დოკ. E/CN.4/2006/98, პარაგრაფები 26-28; [2010 წლის ანგარიში ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის საუკეთესო პრაქტიკის ათი სფეროს შესახებ](#), გაეროს დოკ. A/HRC/16/51 (2010), პრაქტიკა 9.

არიან პროცედურის ინიცირებისა და პირის „ოლიგარქად“ კვალიფიკაციის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაზე. კანონპროექტის მე-6 და მე-7 მუხლები დეტალურად აღწერს „ოლიგარქად“ დასახელების შედეგებს, მათ შორის:

- შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებიდან სამი დღის ვადაში საჯარო რეესტრში შეტანა (მუხლი 6);
- პოლიტიკური პარტიების მხარდასაჭერად შემოწირულობების გაკეთების აკრძალვა კანდიდატთა საარჩევნო ფონდებში (გარდა საკუთარი საარჩევნო ფონდისა),⁴⁸ ასევე პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება საარჩევნო პროცესის დროს (მუხლი 7(1)(ა)) და „ნებისმიერი პოლიტიკური კამპანიის, ან პოლიტიკური მოთხოვნით შეკრებების ან დემონსტრაციის გამართვის აკრძალვა“ (მუხლი 7(1)(გ));
- „მსხვილი პრივატიზების საგნების პრივატიზების პროცესში“ მყიდველის სტატუსის აკრძალვა (ან მყიდველის ბენეფიციარად ყოფნა) (მუხლი 7(1)(ბ)); და
- „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონით მოთხოვნილი დეკლარაციების წარდგენა (მუხლი 7(2)).

4.1. პასუხისმგებელი ორგანოები

37. კანონპროექტის მე-5 მუხლის თანახმად, მინისტრთა კაბინეტის, ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრების, საქართველოს ეროვნული ბანკის ან კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს წარდგინებით, საქართველოს მთავრობას ევალება მიიღოს გადაწყვეტილება პირის „ოლიგარქად“ კვალიფიცირობის შესახებ.
38. მინისტრთა კაბინეტი, რომელიც უფლებამოსილია წარადგინოს ასეთი განცხადებები, არის საქართველოს მთავრობის შემადგენელი ნაწილი, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას. ეროვნული უშიშროების საბჭოს ჰყავს მუდმივი წევრები, მათ შორის მთავრობის წევრები.⁴⁹ აქედან გამომდინარე, იმ ორგანოების შემადგენლობა, რომლებიც კომპეტენტური არიან წარდგენისათვის, ნაწილობრივ ემთხვევა გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს - მთავრობის შემადგენლობას, რითაც წარმოქმნის ინტერესთა პოტენციურ კონფლიქტს წარმდგენ მხარესა და გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოს შორის.
39. გარდა ამისა, განხილული პროცედურა შეიცავს სხვა თანდაყოლილი ინტერესთა კონფლიქტის რისკს, რადგან გადაწყვეტილების მიღების პროცესში პოტენციურად ჩართული პირები შეიძლება გარკვეულწილად

⁴⁸ მუხლი 1(1)(ა) ეხება „შეწირულობებს საკუთარი სახსრების სახით, სამუშაოს შესრულებას, საქონლის, მომსახურების ან ფულადი სახსრების მიწოდებას, სამუშაოს შესრულებას, საქონლის მიწოდებას, მომსახურებას შვილობილი პირების მიერ ან/და იურიდიული პირების მიერ, რომლებშიც ასეთი პირი არის საბოლოო ბენეფიციარი მფლობელი.“

⁴⁹ ეროვნული უშიშროების საბჭოს მუდმივი წევრები არიან: საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, საქართველოს თავდაცვის მინისტრი, საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრი, საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრი, საქართველოს ფინანსთა მინისტრი, საქართველოს თავდაცვის მინისტრი. საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, საქართველოს დაზვერვის სამსახურის უფროსი, საქართველოს თავდაცვის ძალების სარდალი და საქართველოს სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის უფროსი. საჭიროების შემთხვევაში, პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილებით, საბჭოს სხდომაზე შეიძლება მოწვეულ იქნეს ასევე საქართველოს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი და ნდობით აღჭურვილი პირი ან სხვა პირი, რომელიც არ არის საბჭოს მუდმივი წევრები. იხილეთ <[ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო \(nsc.gov.ge\)](http://nsc.gov.ge)>.

იყვნენ იგივე პირები, რომლებიც პოტენციურად კვალიფიცირდებიან „ოლიგარქებად“ კანონპროექტის შესაბამისად.

40. გარდა ამისა, საქართველოს ეროვნული ბანკის გარდა, განცხადებების წარდგენის უფლებამოსილი ორგანოები არიან პრემიერ-მინისტრის პირდაპირი ან ირიბი კონტროლის ან გავლენის ქვეშ.⁵⁰ კონსტიტუციის 55-ე მუხლის თანახმად, პრემიერ-მინისტრი ასევე არის მთავრობის მეთაური, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას. შესაბამისად, პრემიერ-მინისტრს შესაძლოა ჰქონდეს ძლიერი გავლენა ინდივიდის „ოლიგარქად“ ოფიციალურად აღიარების პროცესზე.
41. ასევე, კანონპროექტიდან გაუგებარია, როგორ შეფასდება „ოლიგარქად“ დასახელების კრიტერიუმების დაკმაყოფილება. მართლაც, 5(1) მუხლი არ მოითხოვს წარდგენის დასაბუთებას და არ არის საჭირო რაიმე მტკიცებულების მიმაგრება, რომელიც დაადასტურებს, რომ პირი კვალიფიცირდება „ოლიგარქად“. კიდევ ერთი საკითხი იკვეთება, არიან თუ არა საერთოდ ის ორგანოები, რომლებსაც შეუძლიათ განცხადების წარდგენა, უფლებამოსილი შეაგროვონ ისეთი ტიპის მონაცემები, რომლებიც საჭიროა ფიზიკური პირის „ოლიგარქად“ აღიარების მიზნით, განსაკუთრებით საქართველოს ეროვნული ბანკი და კონკურენციის ეროვნული სააგენტო. **ზემოაღნიშნული მნიშვნელოვანია პერსონალური მონაცემების დაცვის სტანდარტების კუთხით წამოჭრილი საკითხების მიუხედავად⁵¹ (იხ. ქვეთავი 5).**
42. პოტენციური მიკერძოების ან ინტერესთა კონფლიქტის აღქმის, ასევე პროცედურის პოლიტიკური მიზნებისთვის ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილების მიზნით, მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტური და ადამიანის უფლებებთან შესაბამისობაში არსებული საერთაშორისო სტანდარტები. დაწესებულებები, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან კორუფციული საქმეების პრევენციაზე, გამოძიებასა და განხილვაზე, უნდა სარგებლობდნენ თავიანთი ფუნქციების შესაბამისი დამოუკიდებლობითა და ავტონომიით, თავისუფალი იყვნენ არასათანადო გავლენისგან და გააჩნდეთ ქმედითი საშუალებები მტკიცებულებების შეგროვებისა და საქმის კონფიდენციალურობის შესანარჩუნებლად გადაწყვეტილების მიღებამდე.⁵² კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისას სახელმწიფოებმა უნდა მიიღონ აუცილებელი ზომები იმის უზრუნველსაყოფად, რომ პირები ან სუბიექტები ფლობდნენ საჭირო სპეციალიზებულ ცოდნას და იყვნენ დამოუკიდებლები, რათა მათ შეძლონ

⁵⁰ საქართველოს პრემიერ-მინისტრი თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს მინისტრთა კაბინეტის წევრებს (კონსტიტუციის 55-ე მუხლი); პრემიერ-მინისტრი არის ეროვნული უშიშროების საბჭოს თავმჯდომარე (იხ. < [ეროვნული უშიშროების საბჭო \(nsc.gov.ge\)](#) >; „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, კონკურენციის ეროვნული სააგენტო „ანგარიშვალდებულია საქართველოს პარლამენტი და პრემიერ-მინისტრი“.

⁵¹ ევროსაბჭოს ჩათვლით, *კონვენცია პერსონალური მონაცემების ავტომატურ დამუშავებასთან დაკავშირებით პირთა დაცვის შესახებ* (CETS No. 108), 1981 წლის 28 იანვარი, რატიფიცირებულია საქართველოს მიერ 2005 წლის 14 დეკემბერს; და ევროკავშირის *მონაცემთა დაცვის ზოგადი რეგულაცია (GDPR) – ოფიციალური სამართლებრივი ტექსტი (gdpr-info.eu)*.

⁵² იხილეთ პრინციპი 3 (ოცი სახელმძღვანელო პრინციპი კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში). იხილეთ ასევე [ODIHR-ის გადაუდებელი აზრი სლოვენის რესპუბლიკის კანონის მთლიანობისა და კორუფციის პრევენციის შესახებ შესწორებების პროექტის შესახებ](#), პუნქტი 23.

თავიანთი ფუნქციების ეფექტურად შესრულება ზედმეტი ზეწოლის გარეშე.⁵³ მიზანშეწონილია, რომ გადაწყვეტილების მიმღები ორგანო იყოს დამოუკიდებელი ინსტიტუტი, რომელიც არ ექვემდებარება აღმასრულებელი ხელისუფლების გავლენის ქვეშ. ასევე რეკომენდირებულია დაზუსტდეს ის საშუალებები და კრიტერიუმები, რომლებიც გამოყენებული იქნება პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მინიჭებული ინტერესების პოტენციურად გადაჭარბებული გავლენის რისკების შესაფასებლად, პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, მაგრამ ასევე პერსონალური მონაცემების დაცვის სტანდარტებთან შესაბამისობაში.

რეკომენდაცია D.

უზრუნველყოფილ იქნეს, რომ უფლებამოსილი ორგანო, რომელმაც უნდა შეაფასოს და დაადგინოს პოტენციურად გადაჭარბებული ინტერესები პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, იყოს დამოუკიდებელი ინსტიტუტი, რომელიც არ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების პოტენციური გავლენის ქვეშ, ამავდროულად, განისაზღვროს ის საშუალებები და კრიტერიუმები, რომლებიც გამოყენებული იქნება რისკების შესაფასებლად, პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფით, მაგრამ ამავდროულად დროს პერსონალური მონაცემების დაცვის სტანდარტებთან შესაბამისობაში.

4.2. რეესტრში წარდგენისა და შეტანის სპეციფიკაციები

43. კრიტერიუმების ტიპები, რომლებიც განსაზღვრულია იმ დეტალების განსაზღვრის მიზნით, რომლებიც შეიძლება იყოს გათვალისწინებული, რათა შეფასდეს, აკმაყოფილებს თუ არა ინდივიდი ოთხი კრიტერიუმიდან სამს, მარტივია, როდესაც ისინი ეხება, მაგალითად, ნასამართლობის შესახებ ფაქტს. თუმცა, სხვა შემთხვევებში, სავარაუდო გადაცდომებმა, როგორცაა „საგადასახადო ვალდებულებებისგან არაადეკვატური გათავისუფლება“ ან „პიროვნების მიერ კანონებისა და რეგლამენტების მოთხოვნების არსებითი და/ან სისტემატური დარღვევა“, შესაძლოა არ გამოეწვიოს სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება, ან კომპეტენტური საჯარო ორგანოს საბოლოო გადაწყვეტილება, რისთვისაც ამოწურულია მოქმედი სასამართლო გასაჩივრების საშუალებები. სისხლის სამართლის ხასიათის დანაშაულის შემთხვევაში ერთ-ერთი კრიტერიუმის დაკმაყოფილების დასკვნამ შეიძლება გამოიწვიოს უდანაშაულობის პრეზუმფციის პრინციპის დარღვევა. შესაბამისად, დასაბუთებლად უნდა იქნეს გამოყენებული მხოლოდ სასამართლოს ან კომპეტენტური საჯარო ორგანოს გადაწყვეტილება „საგადასახადო ვალდებულებებისგან არაადეკვატური გათავისუფლება“ ან

⁵³ იხილეთ პრინციპი 7 (ოცი სახელმძღვანელო პრინციპი კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში). აგრეთვე UNCAC-ის 6.2 და 36-მუხლები.

„პირის მიერ კანონებისა და დებულებების მოთხოვნების არსებითი და/ან სისტემატური დარღვევების“ დასადასტურებლად.

44. უფრო მეტიც, შეიძლება გაჩნდეს კითხვა, თუ რა ინფორმაციას ეფუძნება წარდგენა და საიდან და როგორ არის მიღებული ასეთი ინფორმაცია, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ ზოგიერთი ჩართული ინსტიტუტის მანდატი აპრიორი არ უნდა იძლეოდეს ნებართვას ისეთი ტიპის მონაცემების ან ინფორმაციის შეგროვებისთვის, რომელიც საჭიროა წარდგინების დასაბუთებისათვის. აღნიშნულმა შეიძლება გამოიწვიოს პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემისა და პერსონალური მონაცემების დაცვის უფლების შელახვის რისკი, როგორც ეს გათვალისწინებულია პერსონალური მონაცემების დაცვის სტანდარტებით⁵⁴ (იხ. ასევე ქვეთავი 5.3 ქვემოთ). გარდა იმისა, რომ კომპეტენტური ორგანოების მანდატები საშუალებას აძლევს მათ შეაგროვონ საჭირო ინფორმაცია, როგორც ზემოთ აღინიშნა, ყველა წარდგენა უნდა იყოს საფუძვლიანად დასაბუთებული პერსონალური მონაცემების დაცვის სტანდარტების დაცვით, კერძოდ, წარმდგენი ორგანო კანონით უნდა იყოს ცალსახად უფლებამოსილი შეაგროვოს ასეთი ინფორმაცია აღნიშნული მიზნით. ასევე უნდა დაზუსტდეს წარდგინებების შეფასების კონტექსტში მოქმედი მტკიცებულების წესები.
45. კანონპროექტის მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, პირი, რომელიც ექვემდებარება „ოლიგარქად“ დადგენის პროცედურას, მიწვეული უნდა იყოს შეხვედრაზე რეგისტრირებულ მისამართზე გაგზავნილი შეტყობინების გაგზავნით 10 დღით ადრე მაინც. განცხადება დაუყოვნებლივ ქვეყნდება მთავრობის ვებგვერდზე. ამავე მუხლით ასევე დადგენილია, რომ პირმა, რომელმაც მიიღო შეტყობინება ან შეიტყო ამის შესახებ მთავრობის ვებგვერდიდან, 5 დღის ვადაში უნდა წარადგინოს განმარტება ან შესაბამისი დამადასტურებელი დოკუმენტები. მას ასევე შეუძლია ზეპირი ახსნა-განმარტების მიცემა შეხვედრაზე. შეტყობინების მიღება ან განმარტება/დოკუმენტების წარდგენა, ისევე როგორც ასეთ შეხვედრაზე უარის თქმა ან არ დასწრება, მათ შორის საპატიო მიზეზების გამო, არ წარმოადგენს შეხვედრის გადადების ან საქმის განხილვის საფუძველს მე-5(5) მუხლის შესაბამისად. აღნიშნული დებულება პრობლემურია.
46. პირველ რიგში, შეხვედრის დასაწყებად და დოკუმენტების/დაზუსტების წარდგენისთვის გათვალისწინებული ვადები შეიძლება არასაკმარისი იყოს საკმარისი ინფორმაციის მოსაგროვებლად და დაინტერესებული პირისთვის შეხვედრისთვის მოსამზადებლად და დასასწრებად. ასეთი რთული და სენსიტიური პროცესის პროცედურამ საჭიროა ფართო ვალდებულება მტკიცებულებების შესაგროვებლად და, ამავე დროს, იმის უზრუნველსაყოფად, რომ პირს აქვს საკმარისი დრო შეხვედრისთვის მნიშვნელოვნად მოსამზადებლად, ამასთან, იმის გათვალისწინებით, რომ მას აქვს პოზიციის წარდგენის უფლება. მეორე, კანონპროექტი ბუნდოვანია იმ დოკუმენტების ტიპთან დაკავშირებით, რომელიც პირმა უნდა წარადგინოს

⁵⁴ იხილეთ [ევროკავშირის მონაცემთა დაცვის ზოგადი რეგულაციის](#) მუხლი 4 (განმარტების შესახებ), მე-9 (მონაცემების დამუშავების შესახებ) და მე-14 (წვდომის უფლების შესახებ).

დასაზუსტებლად ან სხვა დამადასტურებელ დოკუმენტებთან დაკავშირებით. აღნიშნულმა შეიძლება გამოიწვიოს სუბიექტური შეფასება და არგუმენტების თვითნებური უარყოფა. მესამე, შეხვედრაზე არ დასწრების საფუძვლიანი მიზეზი საკმარისი უნდა იყოს სხდომის გადადების ან საქმის განხილვისთვის, განსაკუთრებით შეტყობინებისთვის შემოთავაზებული მოკლე ვადის გათვალისწინებით. მაგალითად, მოგზაურობის მიზეზები, ჯანმრთელობის საკითხები ან სხვა პირადი საკითხები სათანადოდ უნდა იყოს გათვალისწინებული.

47. იმის უზრუნველსაყოფად, რომ პირს, რომელიც ექვემდებარება პროცედურას, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს მის უფლებებსა და თავისუფლებებზე არსებითი შეზღუდვების დაწესება, უნდა ჰქონდეს საკმარისი დრო, რათა შესაბამისად მოემზადოს შეხვედრისთვის, სადაც ხდება გადაწყვეტილების მიღება. პროცესის თითოეულ ეტაპისათვის უნდა განისაზღვროს ადეკვატური დრო. კერძოდ, კანონპროექტის მე-5 მუხლის მე-5 პუნქტი არ ითვალისწინებს სხდომის გადადებას „საპატიო მიზეზით“ გამოუცხადებლობის გამო. საქმის განხილვაზე ზოგადად უნდა იყოს დაშვებული მხოლოდ დაუსაბუთებელი უარი. ნებისმიერ შემთხვევაში, ასეთი პროცედურის უარყოფითი შედეგების გათვალისწინებით, განხილვის (მოსმენის) უფლება უნდა იყოს გარანტირებული კანონმდებლობით.
48. კანონპროექტი არ იძლევა შესაძლებლობას, რომ დაინტერესებულმა პირმა გაასაჩივროს მთავრობის გადაწყვეტილება „ოლიგარქად“ ცნობის შესახებ. ეუთო-ს ვალდებულებები ითვალისწინებს ყველა პირის უფლებას „ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების წინააღმდეგ რეაგირების ეფექტური საშუალებებით, რათა გარანტირებული იყოს ფუნდამენტური უფლებების პატივისცემა და უზრუნველყოფილი იყოს სამართლებრივი მთლიანობა“.⁵⁵ ეს ვალდებულება ასევე იძლევა „ეფექტურ საშუალებებს ადმინისტრაციული რეგულაციების წინააღმდეგ მიმართული პირებისთვის“ და უზრუნველყოფს „ასეთი რეგულაციებისა და გადაწყვეტილებების სასამართლო განხილვის შესაძლებლობას“.⁵⁶ „ოლიგარქად“ ნომინირების შორსმიმავალი შედეგების გათვალისწინებით, აუცილებელია, რომ ეფექტური სასამართლო დაცვის საშუალება ყოველთვის ხელმისაწვდომი იყოს. კანონპროექტი უნდა ითვალისწინებდეს მკაფიოდ დეტალურ პროცედურას ან მითითებას ამ პროცედურის მარეგულირებელ შესაბამის კანონმდებლობაზე. პირის „ოლიგარქად“ ცნობის და რეესტრში შეტანის შესახებ გადაწყვეტილება საჯარო ხდება ასეთი გადაწყვეტილების მიღებიდან სამი დღის ვადაში (მუხლი 6.5). ამგვარი აღიარების თანდაყოლილი ნეგატიური და შორსმიმავალი შედეგების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანი იქნება ნებისმიერი საჯარო

⁵⁵ იხილეთ [1990 წლის ეუთოს კოპენჰაგენის დოკუმენტის](#) პუნქტი 5.10.

⁵⁶ [ICCPR-ის 2.3\(a\)](#) მუხლის მიხედვით სახელმწიფოები ვალდებული არიან „უზრუნველყონ, რომ ნებისმიერ პირს, რომლის უფლებები ან თავისუფლებები, როგორც აქ არის აღიარებული, დარღვეულია, გააჩნდეთ სამართლებრივი დაცვის ეფექტური საშუალება, მიუხედავად იმისა, რომ დარღვევა ჩადენილია ოფიციალური უფლებამოსილებით მოქმედი პირების მიერ.“ აგრეთვე იხილეთ [ადამიანის უფლებათა კომიტეტის №31 ზოგადი კომენტარის მე-15 მუხლი](#). გარდა ამისა, [ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-13 მუხლი](#) გარანტიას იძლევა სამართლებრივი დაცვის ეფექტურ საშუალების უზრუნველყოფისათვის ეროვნული ხელისუფლების წინაშე ყველასთვის, ვისი უფლებები და თავისუფლებები ირღვევა, მიუხედავად იმისა, დარღვევა ჩაიდინეს სამსახურებრივი უფლებამოსილებით მოქმედა პირებმა.

გადაწყვეტილების, რომელიც ეხება პოტენციურად გადაჭარბებულ და საკუთრივ ინტერესებს და შემდგომ შეზღუდვებს, გასაჩივრების უფლების გარანტია მისი მოქმედების შეჩერებით. ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც გულისხმობს, რომ პირი შესაძლოა ახორციელებს გადაჭარბებულ გავლენას პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაზე, უნდა გამოქვეყნდეს მხოლოდ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ და მას შემდეგ, რაც ამოიწურება სამართლებრივი დაცვის ყველა საშუალება.

49. რეესტრის ფორმირებასა და წარმოებას არეგულირებს მთავრობა. მთავრობის გადაწყვეტილება წარმოადგენს პირის რეესტრში „ოლიგარქად“ შეყვანის (მუხლი 6), ასევე რეესტრიდან ამოღების (მუხლი 9) საფუძველს. როგორც რეესტრში ჩანაწერის გაკეთების შემთხვევაში, გადაწყვეტილება პირის გათავისუფლების შესახებ მიიღება იმავე წესით, როგორც ეს გათვალისწინებულია მე-5 მუხლით და მას თან არ ახლავს პროცედურული გარანტიები და სათანადო პროცესი. აქედან გამომდინარე, 4.1 და 4.2 ქვეთავებში მოცემული ანალიზები და რეკომენდაციები ამ შემთხვევაშიც გამოიყენება.

რეკომენდაცია E.

არსებითად გადაიხედოს პირის „ოლიგარქად“ კვალიფიცირების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა მისი თანდაყოლილი ნაკლოვანების, პროცედურული და არსებითი გარანტიების არარსებობის გამო, კერძოდ, რადგან:

- იგი არ აკონკრეტებს ნათლად და ხელმისაწვდომ პროცედურებს, რომლებიც უნდა შესრულდეს ინდივიდის შესახებ შეგროვებული მონაცემების/ინფორმაციის შეგროვების, გაზიარების/დამუშავების, შენახვისა და განადგურების მიზნით „ოლიგარქად“ დასახელების მიზნით და არ ცალსახად არ აძლევს კანონიერ უფლებამოსილებას რომელიმე კონკრეტულ თანამდებობის პირს ან ორგანოს შეაგროვოს ასეთი მონაცემები ზემოაღნიშნული მიზნით;
- ის არ შეიცავს მოთხოვნას, რომ ყველა განაცხადი იყოს საფუძვლიანად დასაბუთებული, პერსონალური მონაცემების დაცვის სტანდარტების შესაბამისად;
- ის არ შეიცავს განმარტებებს განაცხადის შეფასების კონტექსტში მოქმედი მტკიცებულების წესების შესახებ, განსაკუთრებით „საგადასახადო ვალდებულებების არაადეკვატურ შესრულებასთან“ ან „პირის მიერ კანონებისა და დებულებების მოთხოვნების არსებით და/ან სისტემატურ დარღვევასთან დაკავშირებით.“ რისთვისაც მტკიცებულების ელემენტად გამოყენებული უნდა იყოს მხოლოდ სასამართლოს ან კომპეტენტური საჯარო ორგანოს გადაწყვეტილება

- არ არის გათვალისწინებული ადეკვატური დრო პროცესის ყოველი ეტაპისთვის, რაც აუცილებელია იმის უზრუნველსაყოფად, რომ პროცედურას დაქვემდებარებულ ინდივიდს გააჩნდეს საკმარისი დრო, რათა საკმარისად მოემზადოს შეხვედრისთვის, სადაც მიიღება შესაბამისი გადაწყვეტილება, ასევე უზრუნველყოფილი იყოს მისი არგუმენტების მოსმენის უფლება;
- უზრუნველყოფილი უნდა იყოს აღნიშნული გადაწყვეტილების სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობა, ან თუ ასეთი შესაძლებლობა უკვე არსებობს, შეიცავდეს მოქმედ კანონმდებლობაზე მითითებას, ამავდროულად, უზრუნველყოფილი იყოს, რომ ასეთი გასაჩივრება აჩერებს პროცესს და ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც მიანიშნებს, რომ პირი შეიძლება ახორციელებდეს გადაჭარბებულ გავლენას პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ცხოვრების შესახებ უნდა გამოქვეყნდეს მხოლოდ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ და მას შემდეგ, რაც ამოიწურება სამართლებრივი დაცვის ყველა საშუალება.

5. გავლენა ადამიანის უფლებებზე

50. კანონპროექტში შემოთავაზებული ღონისძიებები და შეზღუდვები, რომლებიც დაწესებულია „ოლიგარქებად“ განსაზღვრულ პირებზე, ზედმეტად იმოქმედებს მათი ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების განხორციელებაზე, მათ შორის საზოგადოებრივ საქმეებში მონაწილეობის, გამოხატვის, მშვიდობიანი შეკრების, გაერთიანების და მედიის თავისუფლებაზე, კანონის წინაშე თანასწორობის უფლებაზე და დისკრიმინაციისგან დაცვაზე, საკუთრების უფლებაზე, პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლებაზე და მათი პერსონალური მონაცემების დაცვაზე. მკაცრი შეზღუდვები კიდევ უფრო პრობლემურია, იმის გათვალისწინებით, რომ ისინი ეფუძნება როგორც ზემოთ აღნიშნა, გაურკვეველ ტერმინოლოგიას, რომელიც არ იცავს სამართლებრივი სიცხადის პრინციპს და მიმართავს ნაკლოვან და გაურკვეველ პროცედურას.

5.1. საზოგადოებრივ საქმეებში მონაწილეობისა და არჩევნებში კენჭისყრის უფლება

51. მე-7 მუხლის 1-ლი ნაწილი კრძალავს „ა) შემოწირულობის გაღებას საკუთარი სახსრების, სამუშაოს შესრულების, საქონლის მიწოდების, მომსახურების ან თანხის გადახდის სახით, სამუშაოს შესრულებას, საქონლის მიწოდებას, აფილირებული პირების მომსახურებას ან/და ისეთი იურიდიული პირების, რომელშიც ასეთი პირი არის საბოლოო ბენეფიციარი მესაკუთრე, პოლიტიკური პარტიების მხარდასაჭერად „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად;

კანდიდატების (გარდა საკუთარი საარჩევნო ფონდის), პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო ფონდებში შემოწირულობების გაკეთებას საარჩევნო პროცესის დროს საქართველოს საარჩევნო კოდექსის შესაბამისად“ და „გ) ნებისმიერი პოლიტიკური კამპანიის დაფინანსებას, ან პოლიტიკური მოთხოვნებით შეკრებებისა ან დემონსტრაციის გამართვას.”

52. პოლიტიკური პარტიებისთვის ფინანსური ან ნატურის სახით მხარდაჭერის შესაძლებლობის შეზღუდვით, საარჩევნო კანდიდატებისთვის შემოწირულობებით ან „პოლიტიკური კამპანიის ან შეკრებების ან დემონსტრაციების გამართვის“ დაფინანსების სახით, შემოთავაზებული დებულებები აწესებს საზოგადოებრივ საქმეებში მონაწილეობის უფლების და არჩევნებში მონაწილეობის შეზღუდვებს, რომელიც გარანტირებულია ICCPR-ის 25-ე მუხლით, თავისუფალი არჩევნების უფლებით (ECHR №1 ოქმის მე-3 მუხლი), ასევე გაერთიანების, მშვიდობიანი შეკრების, გამოხატვის თავისუფლების უფლებებით (იხ. ქვეთავი. 5.2 ქვემოთ).
53. ICCPR-ის 25-ე მუხლი ადგენს, რომ საზოგადოებრივ საქმეებში მონაწილეობის უფლება არ შეიძლება დაექვემდებაროს „არაგონივრულ შეზღუდვებს“. ადამიანის უფლებათა კომიტეტის 25-ე ზოგადი კომენტარში მითითებულია, რომ ნებისმიერი შეზღუდვა დაწესებული უნდა იყოს „ობიექტურ და გონივრულ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით“. პიროვნების „ოლიგარქად“ დასახელების ფართო და ბუნდოვან კრიტერიუმებთან დაკავშირებით წამოჭრილი შემფოთების გათვალისწინებით, ეს მოთხოვნა, პირველ რიგში, არ შესრულდება. ასევე, როგორც ზემოთ აღინიშნა, შეზღუდვები ასევე პირდაპირ კავშირშია პირის ქონებრივ მდგომარეობასთან, რაც არის განსხვავება, რომელიც არ უნდა იქნას გათვალისწინებული ICCPR-ის 25-ე მუხლის შესაბამისად, რომელიც ICCPR-ის მე-2 მუხლთან ერთად განიმარტება.
54. უფრო მეტიც, მიუხედავად იმისა, რომ ე.წ. „ოლიგარქები“ არ არიან შეზღუდული მონაწილეობა მიიღონ არჩევნებში, ჰქონდეთ საკუთარი საარჩევნო ფონდი და დააფინანსონ იგი, გაურკვეველია, რა შედეგები მოჰყვება პოლიტიკური პარტიის მიერ კანდიდატად არჩევნებში წარდგენას. თუ ამ შემთხვევაზე „ნებისმიერი პოლიტიკური კამპანიის დაფინანსების“ აკრძალვა გავრცელდება, ამან შეიძლება დე ფაქტო შეზღუდოს მათი შესაძლებლობა, არჩეულ იქნან თანამდებობებზე სხვებთან თანაბარ პირობებში. აღნიშნული ეწინააღმდეგება ICCPR-ის 25-ე მუხლს და ECHR-ის №1 ოქმის მე-3 მუხლს, რომელიც ამტკიცებს ყველა მოქალაქის თანაბარი მოპყრობის პრინციპს მათი საარჩევნო უფლებების განხორციელებისას.⁵⁷
55. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის №1 ოქმის მე-3 მუხლი არ შეიცავს ლეგიტიმური მიზნების ჩამონათვალს, რომელსაც შეუძლია გაამართლოს შეზღუდვები და არც მიუთითებს „ლეგიტიმურ მიზნებზე“, რომლებიც ამომწურავად ჩამოთვლილია ECHR-ის მე-8 – მე-11 მუხლებში. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ მიიჩნია, რომ სახელმწიფოებს შეუძლიათ დაეყრდნონ სხვა მიზნებს, იმ პირობით, რომ ამ

⁵⁷ იხილეთ მაგ., ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Partija "Jaunie Demokrati" და Partija "Mūsu Zeme" v. Latvia* (დეკ.), განაცხადი No. 10547/07 34049/07, 2007 წლის 29 ნოემბერი.

მიზნის თავსებადობა კანონის უზენაესობის პრინციპთან და ECHR-ის ზოგად მიზნებთან დადასტურდება კონკრეტულ გარემოებებში.⁵⁸ გასაგებია, რომ, როგორც კანონპროექტის პრეამბულაშია ნათქვამი, კანონპროექტის მიზანია შეზღუდოს „ოლიგარქების“ გავლენა პოლიტიკურ ცხოვრებაში „ეროვნული უსაფრთხოების“ მიზნით. უფრო ზოგადად, როგორც ზემოთ აღინიშნა, „ოლიგარქიზაციის“ ფენომენი ძირს უთხრის დემოკრატიას და კანონის უზენაესობას საქართველოში და, შესაბამისად, ეს შეიძლება იყოს ლეგიტიმური მიზანი. ამავდროულად, ნებისმიერი შეზღუდვა უნდა იყოს პროპორციული ნებისმიერი ლეგიტიმური მიზნის მიმართ.

56. ზოგადად, პოლიტიკური ფინანსების მარეგულირებელი ჩარჩოების მიღება მიზნად ისახავს იმ ნეგატიური გავლენის შეზღუდვას, რომელიც შეიძლება ჰქონდეს ფულს პოლიტიკაში, როდესაც პოლიტიკური პარტიები ზედმეტად ეყრდნობიან რამდენიმე მდიდარ ინდივიდს დაფინანსებისთვის, რითაც ქმნის რისკს, რომ პოლიტიკური პარტიების დღის წესრიგი და პლატფორმები არაპროპორციულად ემხრობა ინტერესებს. ასეთი ჩარჩოები მიზნად ისახავს ხელი შეუწყოს უფრო თანაბარი პირობების შექმნას საარჩევნო მეტოქეებისთვის, რაც უზრუნველყოფს პოლიტიკაში გამჭვირვალობას ფინანსური ინფორმაციის გამჟღავნების გზით და ყველა საარჩევნო და პოლიტიკური აქტორის პასუხისმგებლობის დაკისრებით ეფექტური ზედამხედველობისა და სანქციების მექანიზმების მეშვეობით.
57. უფრო კონკრეტულად, მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო სტანდარტები და რეკომენდაციები მოითხოვენ პოლიტიკური დაფინანსების რეგულირებას (მათ შორის, ნატურალური შემოწირულობების) და ბალანსის შექმნას სახელმწიფო დაფინანსებასა და პოლიტიკური პარტიების კერძო დაფინანსებას შორის, პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება არის პოლიტიკური მონაწილეობის ფორმა, რომელიც განიხილება ფუნდამენტურ უფლებად და ასევე დაცულია გაერთიანების თავისუფლების უფლებით.⁵⁹
58. საუკეთესო პრაქტიკა ითვალისწინებს დაფინანსების შეზღუდვას, რათა შეზღუდოს ცალკეული კატეგორიის პირების ან ჯგუფების შესაძლებლობა მოიპოვონ არასათანადო პოლიტიკური გავლენა და პოტენციურად ჩაერიონ საჯარო გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში ფინანსური უპირატესობებით.⁶⁰ ამრიგად, ბიზნესისა და კერძო ორგანიზაციების შემოწირულობების ლიმიტები, მათ შორის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული/მართული კომპანიებისა და ანონიმური დონორებისგან, და ერთი წყაროდან შემოწირულობების ოდენობის შეზღუდვა ითვლება დადებითად მდიდარი პირების და ბიზნესის გავლენის შესამცირებლად.⁶¹ თუმცა,

⁵⁸ იხილეთ ვეროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლო, *Ždanoka v. Latvia* [GC], განაცხადი No. 58278/00, 2006 წ., პუნქტი. 115.

⁵⁹ იხილეთ ODIHR-ვენეციის კომისია, *ერთობლივი სახელმძღვანელო პოლიტიკური პარტიების რეგულირების შესახებ* (მე-2 გამოცემა, 2020), პუნქტი. 204, რომელიც ითვალისწინებს რომ „პოლიტიკური პარტიების დაშლა კერძო წვლილის მეშვეობით არის ასევე პოლიტიკური მონაწილეობის ფორმა. ამრიგად, კანონმდებლობა უნდა შეეცადოს ბალანსის მიღწევას ზომიერი შენატანების წახალისებასა და ზედმეტად დიდი შენატანების შეზღუდვას შორის“.

⁶⁰ იხილეთ ODIHR-ვენეციის კომისია, *ერთობლივი სახელმძღვანელო პოლიტიკური პარტიების რეგულირების შესახებ* (მე-2 გამოცემა, 2020), პუნქტი. 211.

⁶¹ იხილეთ ODIHR-ვენეციის კომისია, *ერთობლივი სახელმძღვანელო პოლიტიკური პარტიების რეგულირების შესახებ* (მეორე გამოცემა, 2020), პარ. 211-213 წწ. აგრეთვე, მაგალითად, ODIHR-ვენეციის კომისია, *ერთობლივი აზრი უკრაინის*

საკმაოდ იშვიათია მოქალაქეთა კონკრეტული ჯგუფის კერძო დაფინანსების აკრძალვა ან მკვეთრად შეზღუდვა. კერძო დაფინანსება ზოგადად განიხილება, როგორც საშუალება, რათა ხელი შეუწყოს მოქალაქეთა მონაწილეობას საარჩევნო პროცესებში და თავიდან აიცილოს პოლიტიკურ პარტიებსა და საარჩევნო სუბიექტებს შორის კავშირის შესუსტება მათ ამომრჩეველთან, საჯარო დაფინანსებაზე გადაჭარბებული დამოკიდებულების გამო.⁶² როგორც პოლიტიკური პარტიების რეგულირების შესახებ ODIHR/ვენეციის კომისიის ერთობლივ სახელმძღვანელოშია ხაზგასმული, „გარდა დაფინანსების წყაროებისა, რომლებიც აკრძალულია შესაბამისი კანონმდებლობით, ყველა პირს უნდა ჰქონდეს უფლება თავისუფლად გამოხატოს თავისი მხარდაჭერა პოლიტიკური პარტიის მიმართ, მის მიერ არჩეული ფინანსური და არაფულადი შენატანებით“ თუმცა „შეიძლება დაწესდეს გონივრული შეზღუდვები შენატანების მთლიან ოდენობაზე და შემოწირულობების მიღება უნდა იყოს გამჭვირვალე“.⁶³ სახელმძღვანელო დამატებით აზუსტებს, რომ არაფულადი შემოწირულობები უნდა დაექვემდებაროს იგივე შეზღუდვებს, როგორც ფინანსური შემოწირულობები. ზოგადად, საარჩევნო კამპანიის გარეთ არაფულადი შემოწირულობების აბსოლუტური აკრძალვა არაპროპორციულ შეზღუდვად ჩაითვლება.⁶⁴

59. პოლიტიკური პარტიების და კამპანიების დაფინანსება საქართველოში უკვე რეგულირდება შესაბამისი კანონებით. „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ კანონის 27-ე მუხლის თანახმად, პოლიტიკურ პარტიებსა და საარჩევნო სუბიექტებს შეუძლიათ მიიღონ დაფინანსება საქართველოს მოქალაქეებისა და იურიდიული პირებისგან.⁶⁵ აღნიშნული კანონის თანახმად, აკრძალულია საჯარო და არაკომერციული იურიდიული პირების, რელიგიური ორგანიზაციების, უცხოური წყაროების, ზოგიერთი ტიპის საჯარო კონტრაქტორების, ანონიმური წყაროების შემოწირულობა და სხვა პირის სახელით/შუამავლების მეშვეობით შეტანილი შენატანები.⁶⁶ ფიზიკური პირების ფულადი და ნატურალური შემოწირულობები შეზღუდულია 60 000 ლარით, ხოლო იურიდიული პირების შემოწირულობა

[კანონპროექტის შესახებ პოლიტიკური პარტიების შესახებ](#), CDL-AD(2021)003, პუნქტები. 97-101; და [ერთობლივი დასკვნა უკრაინის ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ცვლილებების შეტანის შესახებ](#), რომელიც ეხება პოლიტიკური კორუფციის პრევენციასა და წინააღმდეგ ბრძოლას, პუნქტი. 35. ეს განსაკუთრებით აქტუალურია ODIHR, [საქართველო - ადგილობრივი არჩევნები - ODIHR არჩევნების სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიში \(2021\)](#), გვ. 17, სადაც აღნიშნულია: „კამპანიის შემოსავლებსა და ხარჯებს მნიშვნელოვანი დისბალანსი შეუწყო ხელი უთანასწორო სათამაშო მოედანს. ODIHR-ის EOM-ის რამდენიმე თანამოსაუბრემ აღნიშნა, რომ პარტიებს აქვთ შეზღუდული ძირეული დაფინანსება და, როგორც წესი, ეყრდნობიან მსხვილ კორპორაციულ დონორებს თანამდებობაზე ყოფნისას.“

⁶² 2001 წლის [ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის 1516 რეკომენდაციის](#) მუხლი 8(a) i პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების შესახებ: „სახელმწიფოებმა უნდა წახალისონ მოქალაქეების მონაწილეობა პოლიტიკური პარტიების საქმიანობაში, მათ შორის მათი ფინანსური მხარდაჭერა პარტიებისთვის“.

⁶³ იხილეთ ODIHR-ვენეციის კომისია, [ერთობლივი სახელმძღვანელო პოლიტიკური პარტიების რეგულირების შესახებ](#) (მე-2 გამოცემა, 2020), პუნქტი. 209.

⁶⁴ იხილეთ ODIHR-ვენეციის კომისია, [ერთობლივი სახელმძღვანელო პოლიტიკური პარტიების რეგულირების შესახებ](#) (მე-2 გამოცემა, 2020), პუნქტი. 216. აგრეთვე ODIHR და ვენეციის კომისია, [ერთობლივი აზრი მონღოლეთში პოლიტიკური პარტიების შესახებ კანონპროექტის შესახებ](#) (2022 წლის 20 ივნისი), პუნქტი. 86.

⁶⁵ „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ კანონის 27.1 მუხლი ადგენს, რომ „პარტიის მიერ თითოეული მოქალაქისგან მიღებული შემოწირულობების ჯამური ოდენობა არ შეიძლება აღემატებოდეს 60 000 ლარს წელიწადში, ხოლო თითოეული იურიდიული პირისგან მიღებული შემოწირულობის ჯამური ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს წელიწადში 120 000 ლარს“.

⁶⁶ იხილეთ „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს კანონის 26.1 და 27.6 მუხლები, იხ. [<მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ | სისი> „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე“ \(matsne.gov.ge\)>](#).

120 000 ლარამდე. ყველა ფულადი შემოწირულობა უნდა განხორციელდეს საბანკო გადარიცხვით, რათა დადგინდეს დონორების ვინაობა და დასაშვებობა, რაც კარგი პრაქტიკაა და ასევე ეცნობოს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს.⁶⁷ ანალოგიურად, საარჩევნო კოდექსის 54-ე მუხლი იმეორებს იგივე ლიმიტებს საარჩევნო/რეფერენდუმის კამპანიების დაფინანსებისთვის.

60. შესაბამისად, რეგულაციები და გარანტიები უკვე საკანონმდებლო ბაზის ნაწილია და კანონპროექტის მე-7 მუხლი აბსოლუტურ აკრძალვას უმატებს უკვე არსებულ შეზღუდვებს პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო სუბიექტებისათვის ფიზიკური პირების წლიური შენატანების შესახებ. თუ არსებული კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები არასაკმარისად ჩაითვლება, ზოგიერთი გარანტია შეიძლება კიდევ უფრო გაძლიერდეს ყველა შესაბამის დაინტერესებულ მხარესთან, მათ შორის პოლიტიკურ პარტიებთან ღია, ინკლუზიური და ეფექტური კონსულტაციების შემდეგ. მაგალითად, მზარდი სახელმწიფო პრაქტიკის ფონზე, უბრალოდ აკრძალოს კამპანიების შემოწირულობები პოლიტიკური პარტიებისთვის და საარჩევნო კანდიდატებისთვის.⁶⁸ გარდა ამისა, უნდა აღმოიფხვრას ნებისმიერი ხარვეზი, რომელიც შეიძლება არსებობდეს, რომელიც შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას არსებული დაფინანსების შეზღუდვებისა და ლიმიტების გვერდის ავლით, როგორცაა „მესამე მხარის“ დაფინანსება.⁶⁹ თუ დგას ეფექტური აღსრულების არარსებობის საკითხი, უნდა მოხდეს ამგვარი განხორციელების მიზეზების სიღრმისეული ანალიზი, რათა გამოვლინდეს ადეკვატური საკანონმდებლო ან სხვაგვარი ზომები პრობლემების გადასაჭრელად. როგორც აღნიშნულია 2021 წლის არჩევნების ანგარიშში, ODIHR-მა სპეციალურად რეკომენდაცია გაუწია შემდგომი ზომების განხილვას კამპანიის დაფინანსების ზედამხედველობის ორგანოს დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად და იმის უზრუნველსაყოფად, რომ მას სრული მანდატი და რესურსი აქვს მონიტორინგი გაუწიოს კამპანიის დაფინანსებას და კამპანიის დაფინანსების ანგარიშების საფუძვლიანად განხილვას.⁷⁰ თუმცა, ეგრეთ წოდებული „ოლიგარქებისთვის“ შემოწირულობების აბსოლუტური აკრძალვის დაწესება არასაჭირო და არაპროპორციული იქნება და ეწინააღმდეგება საერთაშორისო ინსტრუმენტებს, რომლებიც ხაზს უსვამენ კერძო დაფინანსების მნიშვნელობას, როგორც პოლიტიკური მონაწილეობის ფორმას. ამის საპირისპიროდ, პოლიტიკური დაფინანსების გამჟღავნების მოთხოვნები და ეფექტური და დამოუკიდებელი ზედამხედველობა არის ძირითადი პოლიტიკის ინსტრუმენტები, რომლებიც ხელს უწყობენ

⁶⁷ „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ კანონის 25-1 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტი განსაზღვრავს ნატურალურ შემოწირულობას, როგორც „მატერიალურ ან არამატერიალურ აქტივებს და მომსახურებას, რომელსაც იღებს პარტია/საარჩევნო სუბიექტი ფიზიკური ან იურიდიული პირისგან უსასყიდლოდ, ფასდაკლებით ან შეღავათიანი პირობებით“. განმარტება არ მოიცავს მოხალისეების მიერ შესრულებულ ნებაყოფლობით სამუშაოს, რომელთა ხარჯები არ უნდა იყოს ასახული კამპანიის დაფინანსების ანგარიშებში.

⁶⁸ იხილეთ ODIHR-ვენეციის კომისია, [ერთობლივი სახელმძღვანელო პოლიტიკური პარტიების რეგულირების შესახებ](#) (მე-2 გამოცემა, 2020), პუნქტი. 214.

⁶⁹ იხილეთ ODIHR-ვენეციის კომისია, [ერთობლივი სახელმძღვანელო პოლიტიკური პარტიების რეგულირების შესახებ](#) (მე-2 გამოცემა, 2020), ინტერპრეტაციული შენიშვნები, ნაწილი IV, 2(c).

⁷⁰ იხილეთ ODIHR, [საქართველო - ადგილობრივი არჩევნები - ODIHR არჩევნების სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიში \(2021\)](#), გვ. 19.

თანაბარი პირობების უზრუნველყოფას საარჩევნო სუბიექტებისა და პოლიტიკური აქტორებისთვის და გამჭვირვალობის გაძლიერებას.

61. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, უნდა გადაიხედოს პოლიტიკური პარტიებისთვის ფინანსური ან არაფულადი მხარდაჭერის, კამპანიისა და კამპანიის დაფინანსების ნებისმიერი სრული აკრძალვა, როგორც ეს გათვალისწინებულია კანონპროექტის მე-7 მუხლით .
62. გარდა ამისა, რეესტრს (იხ. ნაწილი 4) აქვს გარკვეული მსგავსება ეუთოს რეგიონში ფართოდ გავრცელებულ პრაქტიკასთან, რათა შეიქმნას ლობისტების რეესტრები, რათა გამოავლინოს კონსულტანტი ლობისტების (პირადი) ინტერესები აღმასრულებელ ან არჩეულ თანამდებობის პირებთან კონტაქტში.⁷¹ ლობირების რეგულაციებთან პარალელის გასავლად, იმის ნაცვლად, რომ რეესტრში შემავალ პირებს აეკრძალოთ მონაწილეობა პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსებაში, რეესტრში მოცემული მონაცემები შეიძლება დაუკავშირდეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ვებგვერდზე გამოქვეყნებულ შემოწირულობებს, „ოლიგარქების“ დაფინანსების ხასიათის და ინტერესთა კონფლიქტის ან მნიშვნელოვანი გავლენის იდენტიფიცირებისათვის ზოგიერთ კონკრეტულ პოლიტიკოსზე/პოლიტიკურ პარტიაზე .⁷²

5.2. გაერთიანების, მშვიდობიანი შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლებები

63. პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება წარმოადგენს გაერთიანების თავისუფლების განუყოფელ ნაწილს, რომელიც გარანტირებულია ICCPR-ის 22-ე მუხლით და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლით, რომელიც ასევე მოიცავს გაერთიანების ნებისმიერ სახის მხარდაჭერას, მათ შორის ფინანსური ან არაფინანსური მხარდაჭერის გზით.
64. გარდა ამისა, კანონპროექტის 7.1 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი მიაჩნია, რომ „ოლიგარქს“ შეუძლია არჩევნებში მონაწილეობა; თუმცა, მუხლი 7.1(გ) უკრძალავს „ოლიგარქს“ „დააფინანსოს ნებისმიერი პოლიტიკური კამპანია ან შეკრების ან დემონსტრაციის გამართვა პოლიტიკური მოთხოვნით“.
65. მითითება „პოლიტიკური მოთხოვნით გამართულ შეკრებებზე ან დემონსტრაციებზე“ ბუნდოვანია და შეიძლება რეალურად მოიცავდეს შეკრებების ფართო სპექტრს, რომელიც მოიცავს უამრავ თემას, იქნება ეს არჩევნებთან დაკავშირებული თუ მის ფარგლებს გარეთ. შეკრებების ან დემონსტრაციების ამგვარი შეზღუდვა ან აკრძალვა თავის მხრივ გავლენას მოახდენს „ოლიგარქის“ უფლებაზე მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლებაზე და საკუთარი აზრი გამოხატვაზე მოცემულ საკითხზე, რაც ასევე უნდა

⁷¹ მაგალითად, გაერთიანებულ სამეფოში, 2014 წლის ლობირების აქტმა ჩამოაყალიბა კონსულტანტ ლობისტების რეესტრი და კონსულტანტ ლობისტების რეგისტრატორი, რომელიც პასუხისმგებელია რეგისტრაციის მოთხოვნების ზედამხედველობასა და აღსრულებაზე.

⁷² ლობირებასა და პოლიტიკურ ფინანსებს შორის კავშირი გამოვლინდა ზოგიერთ შემთხვევაში და გასაოცარია იმის ხაზგასმა, რომ მიუხედავად იმისა, რომ ეს ორი ფენომენი ერთმანეთთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული მათი მიზნების მიხედვით, ანუ გავლენას ახდენს პოლიტიკის დისკურსზე, ისინი ხშირად ექვემდებარება ცალკეულ რეგულაციას. ორივე საკითხის უფრო კოორდინირებული და ყოვლისმომცველი განხილვის მიდგომა შემოწირულობების შესახებ ინფორმაციის ლობირების შესახებ ინფორმაციის დაკავშირებით, დაეხმარება გამოავლინოს ზოგიერთი უკანონო პრაქტიკა. იხილეთ საერთაშორისო IDEA, [ევროკავშირში ლობირებისა და პოლიტიკური ფინანსების რეგულირების უფრო ინტეგრირებული მიდგომისკენ](#), საერთაშორისო IDEA, 2022 წლის ივნისი.

შეფასდეს გამოხატვის თავისუფლების პერსპექტივიდან,⁷³ რომელიც გარანტირებულია ICCPR-ის მე-19 მუხლით და ECHR-ის მე-10 მუხლით.

66. ფუნდამენტური უფლებების, მათ შორის გაერთიანების, მშვიდობიანი შეკრების და გამოხატვის თავისუფლებების დაცვა ენიჭება ყველა პირს, განურჩევლად მათი სტატუსისა. ამ უფლებების ნებისმიერი შეზღუდვა უნდა შეესაბამებოდეს შესაბამის საერთაშორისო ვალდებულებებსა და სტანდარტებში დადგენილ შეზღუდვების კონკრეტულ დასაშვებ საფუძვლებსა და მოთხოვნებს და უნდა იყოს აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში და არ უნდა დაექვემდებაროს რაიმე სახით დისკრიმინაციას.
67. ამდენად, ზემოაღნიშნული შეზღუდვა შეიძლება გამართლდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი ემსახურებიან საერთაშორისო დოკუმენტებში მითითებულ ლეგიტიმურ მიზანს, დადგენილია კანონით, რომელიც შეესაბამება სამართლებრივი სიცხადისა და განჭვრეტადობის პრინციპს და პროპორციულია და მიმართულია ლეგიტიმური მიზნის მიმართ და აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში.
68. კანონმდებლების მიერ მითითებული „ეროვნული უსაფრთხოება“ არის იმ ლეგიტიმურ მიზნებს შორის, რომლებიც ჩამოთვლილია ICCPR-ის მე-19 და 21 მუხლებში და ECHR-ის მე-10-11 მუხლებში. როგორც აღინიშნა, შეზღუდვები შეიძლება გამართლდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი აუცილებელია რეალური და არა მხოლოდ ჰიპოთეტური საფრთხის თავიდან ასაცილებლად.⁷⁴ ადამიანის უფლებების ევროპულმა სასამართლომ კონკრეტულად და ხაზგასმით აღნიშნა, რომ შეზღუდვების „აუცილებელი სოციალური საჭიროება“ გულისხმობს სახელმწიფოს ან დემოკრატიული საზოგადოებისთვის საკმარისად გარდაუვალი საფრთხის „სარწმუნო მტკიცებულებას“.⁷⁵ ამ ლეგიტიმური მიზნების ფარგლები ასევე უნდა იყოს ვიწრო ინტერპრეტაციის საგანი.⁷⁶ კანონპროექტს თანდართული მსჯელობა ნამდვილად არ აღწერს „ოლიგარქიზაციას“ და „ეროვნულ უსაფრთხოებას“ შორის კავშირს.
69. ზოგადად, მშვიდობიან შეკრების, გაერთიანებისა და გამოხატვის თავისუფლებების სრული აკრძალვას, როგორც ეს გათვალისწინებულია კანონპროექტში, სიფრთხილით უნდა მივუდგეთ, მითუმეტეს, როდესაც ის დაკავშირებულია არჩევნებში მონაწილე პირთა პოლიტიკაში მონაწილეობის უფლებასთან. აღნიშნულმა შესაძლოა ზედმეტად იმოქმედოს პოლიტიკური მხარეების თანაბარ პირობებზე. უფრო მეტიც, გაუგებარია, როგორ შეიძლება „პოლიტიკური მოთხოვნით“ შეკრებებისა და დემონსტრაციების გამართვამ საფრთხე შეუქმნას საქართველოს ეროვნულ უსაფრთხოებას, რითაც კითხვის

⁷³ იხილეთ ODIHR-ვენეციის კომისია, *სახელმძღვანელო მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების შესახებ* (მე-3 გამოცემა, 2019), პუნქტი 4.

⁷⁴ იხილეთ მაგ., გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, *ბ- ნი ჯეონგ-იუნ ლი კორეის რესპუბლიკის წინააღმდეგ*, შეტყობინება No. [1119/2002](#), გაეროს დოკ. CCPR/C/84/D/1119/2002 (2005), პუნქტი 7.2.

⁷⁵ იხილეთ მაგ. ადამიანის უფლებების ევროპული სასამართლო, *Sindicatul „Păstorul cel Bun” v. Romania*, განაცხადი No. 2330/09, 2012 წლის 31 იანვარი, პუნქტი 69.

⁷⁶ იხილეთ ODIHR-ვენეციის კომისია, *სახელმძღვანელო მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების შესახებ* (მე-3 გამოცემა, 2019), პუნქტი 28. აგრეთვე პუნქტები 21 და 76, რომლებიც ადგენენ, რომ „მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლება აღიარებულია, როგორც ფუნდამენტური უფლება დემოკრატიულ საზოგადოებაში და უნდა ისარგებლოს, შეძლებისდაგვარად, რეგულაციის გარეშე“.

ნიშნის ქვეშ დგება თვითონ აკრძალვის აუცილებლობა. პოლიტიკური პარტიების და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფისათვის სხვა ნაკლებად შემზღვევადი ზომები უკვე არსებობს და საჭიროა მათი გაუმჯობესება, ვიდრე სრული აკრძალვის დაწესება.

70. აქედან გამომდინარე, საეჭვოა, არის თუ არა ასეთი აკრძალვა გამართლებული და პროპორციული. ამიტომ, „პოლიტიკური მოთხოვნით“ შეკრებებისა ან დემონსტრაციების დაფინანსების სრული აკრძალვა კანონმდებლებმაც უნდა გადახედოს.

რეკომენდაცია F.

გამოირიცხოს პოლიტიკური პარტიებისთვის ფინანსური ან მატერიალური მხარდაჭერის, საარჩევნო კამპანიის და ნებისმიერი პოლიტიკური კამპანიის დაფინანსების, ან პოლიტიკური მოთხოვნით მიტინგების ან დემონსტრაციის გამართვის სრული აკრძალვა, რაც ამჟამად გათვალისწინებულია კანონპროექტის მე-7 მუხლით, რათა თავიდან იქნეს აცილებული გაერთიანების, მშვიდობიანი შეკრების, გამოხატვისა და პოლიტიკური მონაწილეობის უფლებების არასაჭირო შეზღუდვები.

5.3. პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემისა და მონაცემთა დაცვის უფლება

71. როგორც ზემოთ აღინიშნა მე-4 ქვეთავში, პირის „ოლიგარქად“ განსაზღვრის პროცედურა შეიძლება მოიცავდეს პერსონალური მონაცემების შეგროვებას, შენახვას, დამუშავებას და გადაცემას პროცედურაში ჩართული სხვადასხვა ინსტიტუტის/უფლებამოსილი ორგანოების მიერ (მუხლი 5). გარდა ამისა, რეესტრში ასევე შეიტანება მთელი რიგი პერსონალური ინფორმაცია „ოლიგარქების“ შესახებ (კანონპროექტის მე-6 მუხლი). „ოლიგარქი“ ასევე ვალდებულია ყოველწლიურად წარადგინოს ქონებრივი დეკლარაცია (კანონის პროექტის მე-7 მუხლის მე-2 ნაწილი) და საჯარო მოხელეები ვალდებულნი არიან განაცხადონ თავიანთი კავშირების შესახებ „ოლიგარქებად“ დანიშნულ პირებთან ან მათ წარმომადგენლებთან (კანონპროექტის მე-8 მუხლი).
72. ICCPR-ის მე-17 მუხლი იცავს ყველას „კონფიდენციალურობას, ოჯახის, სახლის ან მიმოწერაში“ თვითნებური ან უკანონო ჩარევისგან. პირადი და ოჯახური ცხოვრების, სახლისა და მიმოწერის პატივისცემის უფლება ასევე გათვალისწინებულია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლით და შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს კანონით არის დადგენილი და მასში ჩამოთვლილ ლეგიტიმურ მიზანს ემსახურება და აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში.

კანონპროექტის მთელი რიგი დებულებები საფრთხეს უქმნის ამ უფლებით სარგებლობას.

73. როგორც ხაზგასმით აღნიშნა გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა ICCPR-ის მე-17 მუხლის შესახებ თავის No. 16 გენერალურ კომენტარში, „შესაბამისმა კანონმდებლობამ დეტალურად უნდა განსაზღვროს ის გარემოებები, როდესაც შეიძლება დაშვებული იყოს ასეთი ჩარევა [პირად ცხოვრებაში]“ და გადაწყვეტილება „ასეთი უფლებამოსილი ჩარევის გამოყენების შესახებ უნდა მიიღოს მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულმა ორგანომ, დანიშნული ორგანოს მიერ, თითოეული კონკრეტული შემთხვევის გათვალისწინებით.“⁷⁷ როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპის სასამართლოს პრეცედენტულ სამართალშია ხაზგასმული, ამ სფეროში კანონმდებლობა უნდა იყოს საკმარისად გასაგები, რათა პირებმა მიიღონ ადეკვატური მითითება გარემოებების შესახებ, რომლებშიც ხელისუფლება უფლებამოსილია მიმართოს ზომებს, რომლებიც გავლენას ახდენს მათ უფლებებზე სასამართლოს მეშვეობით და რა შემთხვევებში.⁷⁸ აღსანიშნავია, ის ფაქტი, რომ ინფორმაცია თუ უკვე საჯარო სივრცეშია, სულაც არ ნიშნავს, რომ ადამიანის უფლებათა კონვენციის მე-8 მუხლის დაცვა აღარ მოქმედებს.⁷⁹ კანონპროექტიდან არ ირკვევა, თუ რომელი ორგანოები არიან უფლებამოსილი შეაგროვონ მონაცემები, რა პირობებში და რა ტიპის მონაცემები. შეგროვებული მონაცემების/ინფორმაციის შეგროვების, გაზიარების /დამუშავების, შენახვისა და განადგურების პროცედურა უნდა იყოს ყოველთვის ნათელი და ხელმისაწვდომი საზოგადოებისთვის. ნებისმიერ საჯარო ორგანოს/თანამდებობის პირს, რომელიც უფლებამოსილია შეაგროვოს მონაცემები აღნიშნულ კონტექსტში, უნდა მიენიჭოს მკაფიო სამართლებრივი უფლებამოსილება.
74. კანონპროექტის მე-6 მუხლი ითვალისწინებს „ოლიგარქის“ შესახებ პირადი ინფორმაციის რეესტრში გამოქვეყნებას. ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ UNCAC-ის მე-7(3) მუხლი მოუწოდებს მონაწილე სახელმწიფოებს მიიღონ შესაბამისი საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული ზომები არჩეული საჯარო თანამდებობის კანდიდატების და პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობის გასაუმჯობესებლად. ამავდროულად, კანონპროექტით გათვალისწინებული პერსონალური მონაცემების გამოქვეყნება და შენახვა არღვევს როგორც ICCPR, ასევე ECHR-ით დაცულ პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლებას. ინფორმაციის გამჭვირვალობა და ხელმისაწვდომობა მნიშვნელოვანი პრინციპებია, როგორც მთავრობის მუშაობის სანდოობისა და კეთილსინდისიერების გაზრდის მცდელობის ნაწილი. როგორც პოლიტიკური პარტიების რეგულირების ერთობლივ სახელმძღვანელოშია ხაზგასმული, „მართალია გამჭვირვალობა შეიძლება გაიზარდოს დონორების ვინაობის შესახებ ინფორმაციის წარდგენის

⁷⁷ გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, [ზოგადი კომენტარი №16: მუხლი 17 \(კონვიდენციალურობის უფლება\)](#), პირადი ცხოვრების, ოჯახის, სახლისა და მიმოწერის პატივისცემის უფლება, ღირსებისა და რეპუტაციის დაცვა, 1988 წლის 8 აპრილი, პუნქტი. 8.

⁷⁸ იხილეთ მაგ., ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, [Fernández Martínez v. Spain](#) [GC], 12 ივნისი 2014, პუნქტი. 117.

⁷⁹ იხილეთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, [Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland](#) [GC], 2017 წლის 27 ივნისი, პარ. 133-134 წწ.

მოთხოვნით, მაგრამ კანონმდებლობამ ასევე უნდა დააბალანსოს ეს მოთხოვნა ცალკეული დონორების კონფიდენციალურობის განსაკუთრებული საფრთხის შემთხვევაში, როდესაც არსებობს გონივრული მუქარის, შევიწროების ან რეპრესიების ალბათობა. ზოგიერთი სახელმწიფო მოითხოვს ყველა დონორის სახელებისა და მისამართების გამოქვეყნებას, სხვები ითხოვენ მხოლოდ დონორთა ვინაობას წარდგენას, რომელთა შემოწირულობა აღემატება გარკვეულ ფულად ზღვარს.”⁸⁰ ნებისმიერ შემთხვევაში, „ოლიგარქად“ შერაცხული პირის შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნება სიფრთხილითა და გათვალისწინებით უნდა იქნას მიღებული. „ოლიგარქად“ დასახელების სტიგმის ეფექტის გარდა, ნიშანდობლივია, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლი ასევე იცავს პირთა რეპუტაციას.⁸¹

75. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას, ასეთი ინფორმაციის მთავრობის ვებგვერდზე და საჯარო რეესტრში გამოქვეყნება ემსახურება თუ არა საჭირო და პროპორციულ ლეგიტიმურ მიზანს და საჭიროა მისი ხელახლა შეფასება.⁸² ასევე, როგორც ზემოთ აღინიშნა, მნიშვნელოვანია არსებობდეს გადაწყვეტილების გასაჩივრების შესაძლებლობა, მისი შეჩერების საშუალებით (პუნქტი 48 ზემოთ).
76. ამასთან, კანონპროექტის 7.2 მუხლის თანახმად, რეესტრში შეტანისთანავე, „ოლიგარქებად“ აღიარებულ პირებს მოეთხოვებათ წარადგინონ „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული ქონებრივი დეკლარაცია.⁸³ ამგვარად, კანონპროექტი მიზნად ისახავს შეავსოს არსებული კანონმდებლობა იმ პირების დაქვემდებარებით, რომლებსაც გააჩნიათ მნიშვნელოვანი ეკონომიკური და პოლიტიკური წონა საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, ქონებრივი მდგომარეობისა და ინტერესების დეკლარაციის წარდგენით, რომელიც წარედგინება საქართველოს მთავრობას, რათა შეაფასონ გადაჭარბებული ეკონომიკური თუ პოლიტიკური გავლენა. ნებისმიერ პირს შეუძლია მოითხოვოს ეს დეკლარაციები, გარდა გარკვეული ინფორმაციისა, როგორცაა პირადი ნომერი, მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის მისამართი და ტელეფონის ნომერი.⁸⁴ მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი მოთხოვნა შეიძლება გამართლებული იყოს საჯარო მოხელეებისთვის, როგორც ეს კანონებით არის გათვალისწინებული, სიფრთხილით უნდა მივუდგეთ „ოლიგარქებისთვის“ (და მათი ოჯახის წევრებისთვის), როგორც კერძო პირებისთვის,⁸⁵ დაწესებულ ასეთ დეტალური გამჟღავნებას ICCPR მე-17 მუხლით და ECHR-ის მე-8 მუხლით დაცული კონფიდენციალურობის

⁸⁰ იხილეთ ODIHR-ვენეციის კომისია, [ერთობლივი სახელმძღვანელო პოლიტიკური პარტიების რეგულირების შესახებ](#) (მე-2 გამოცემა, 2020), პუნქტი. 256.

⁸¹ იხილეთ ადამიანის უფლებათა ევროპის სასამართლო, [Axel Springer AG v. Germany](#) [GC], 7 თებერვალი 2012, პუნქტი. 83.

⁸² ადამიანის უფლებათა ევროპის სასამართლო, [კლინი რუსეთის წინააღმდეგ](#), 2021 წლის 11 მაისი, სასამართლომ დაადგინა, რომ „[როდესაც] ლეგიტიმურ მიზანს გულისხმობს, მთავრობამ უნდა დაამტკიცოს, რომ განმცხადებლის დასჯის მიზნით, ადგილობრივ ხელისუფლებას ეს ლეგიტიმური მიზანი ჰქონდა მხედველობაში. იხილეთ აგრეთვე ვაგრიცკა და სხვები ჩეხეთის წინააღმდეგ.

⁸³ „[კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ საქართველოს კანონის](#) თანახმად, დეკლარაციები წარედგინება საჯარო სამსახურის ბიუროს.

⁸⁴ იხილეთ „[კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ კანონის მე-15 და მე-19 მუხლები](#)“.

⁸⁵ „[კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ კანონის მე-15](#) მუხლი კონკრეტულად ეხება ოჯახის წევრებს.

უფლების ფონზე. გარდა ამისა, მისი ვიწრო მოცულობა შეიძლება შეიცავდეს რისკს, რომ ამგვარი გამჟღავნება გამოყენებული იქნას (და ბოროტად გამოყენებული) პოლიტიკური მიზნებისთვის. ამის ნაცვლად, გამოკვლეულ უნდა იქნეს ალტერნატიული გზები ამ აქტივების შესამოწმებლად და შეფასდეს, შეიძლება თუ არა ისინი დაკავშირებული იყოს პოტენციურ კორუფციასთან ან სხვა სისხლის სამართლის დანაშაულთან. ნებისმიერ შემთხვევაში, იგივე გარანტიები უნდა იყოს გამოყენებული, რაც გამოიყენება საჯარო მოხელეთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების შემთხვევაში. ის დოკუმენტები, სადაც შესაძლებელია დეკლარაციაში შეტანილი ქონებისა და დაინტერესების გადამოწმება, დებულებაში უნდა იყოს აღნიშნული, რომ თავიდან იქნას აცილებული წესების ნებისმიერი სახის მიკერძოებული აღსრულება.⁸⁶

77. და ბოლოს, კანონპროექტის მე-8 მუხლი ითვალისწინებს საჯარო მოხელესა და „ოლიგარქს“ შორის კონტაქტის გამჟღავნებას, როდესაც ასეთი კონტაქტი შედგება. ანალოგიურად, რეესტრში შეყვანილმა პირებმა და მათმა წარმომადგენლებმა თავად უნდა განაცხადონ, რომ შეყვანილი არიან რეესტრში.
78. იგივე მუხლი კონტაქტს განმარტავს, როგორც „შეხვედრას და საუბარს (მათ შორის ონლაინში), კომუნიკაციას, მიუხედავად მისი შინაარსისა, ტელეფონით ან ელექტრონული საკომუნიკაციო საშუალებებით“: გამონაკლისები განცხადების ვალდებულებიდან მოიცავს ისეთ სიტუაციებს, როგორცაა (1) ოფიციალურ ღონისძიებაზე, რომელიც ჩატარდა ფართო მიღების ფორმატში, (2) სასამართლო სხდომაზე და (3) მთავრობის მიერ ინიცირებულ კონფერენციებზე, იმ პირობით, რომ მათ შესახებ ინფორმაცია განთავსდება მთავრობის ვებგვერდი (მუხლი 8.3). თუმცა აღნიშნული არ გამორიცხავს პირად შეხვედრებსა და საუბრებს. თუ ზემოაღნიშნულს წავიკითხავთ 8.7 მუხლთან ერთად, რომელიც ითვალისწინებს დეტალებს დეკლარაციაში, შეხვედრის შეჯამების ჩათვლით, არსებობს მნიშვნელოვანი საფრთხე კონფიდენციალურობის დაცვასთან დაკავშირებით. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლებს შესაძლოა ამოძრავებდათ საჯარო მოხელეების მუშაობის გამჭვირვალობის ხელშეკრულების მიზანი, 8.4 და 8.7 მუხლები პრობლემურია, რადგან ისინი ითვალისწინებენ აგრეთვე კომუნიკაციების შინაარსის გამჟღავნებას, რაც ყველაზე მგრძობიარე ინფორმაციაა, რომელიც დაცულია პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლებით.⁸⁷ ბევრ ქვეყანაში მსგავსი დებულებები მოქმედებს ლობისტებისთვის, მაგრამ ამ დებულებებში უნდა იყოს მოხსენებული მხოლოდ კონკრეტული ტიპის კონტაქტები - მაგალითად, მარეგულირებელი ცვლილებების ლობირება. მოხსენების მსგავსი მოთხოვნების დაწესების შემთხვევაში, მნიშვნელოვანია

⁸⁶ საბერძნეთში, მაგალითად, ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში მოცემული ინფორმაცია შეიძლება გადამოწმდეს საგადასახადო დეკლარაციებთან მიმართებაში, ხოლო რუმინეთში ინფორმაცია მოწმდება მიწის, ავტომობილის, უძრავი ქონების და სხვა ქონების რეესტრის მითითებით.

⁸⁷ აგრეთვე [UDHR-ის მე-12 მუხლი](#). საქმეში *Bărbulescu v. Romania*, სასამართლომ დაადგინა, რომ წევრ სახელმწიფოებს ასევე აქვთ პოზიტიური ვალდებულებები, უზრუნველყონ მე-8 მუხლის უფლებების პატივისცემა, თუნდაც კერძო მხარეებს შორის. მიუხედავად იმისა, რომ მე-8 მუხლის მიზანი არსებითად არის პიროვნების დაცვა საჯარო ხელისუფლების მიერ თვითნებური ჩარევისგან, ის უბრალოდ არ აიძულებს სახელმწიფოს თავი შეიკავოს ასეთი ჩარევისგან: ამ, პირველ რიგში, ნეგატიური ვალდებულების გარდა, შეიძლება არსებობდეს პოზიტიური ვალდებულებები, პირადი ცხოვრების ეფექტური პატივისცემა (*Lozovyye v. Russia*).

დარწმუნდეთ, რომ კონტაქტების ტიპი და შინაარსი უფრო ზუსტად და მკაცრად არის განსაზღვრული.

79. უფრო ზოგადად, თუ მიზანი მდგომარეობს საჯარო სექტორში ინტერესთა კონფლიქტის მართვას ან თავიდან აცილებაში, როგორც ეს კანონპროექტს თანდართულ მსჯელობაშია აღნიშნული, ასევე არსებობს სხვა ღონისძიებები, რომლებიც უნდა იქნას გათვალისწინებული ან გაუმჯობესდეს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად,⁸⁸ მათ შორის ინტერესთა კონფლიქტის წესები და ინსტიტუციური ჩარჩო,⁸⁹ ლობიერების საქმიანობა, გამჭვირვალობა საჯარო საქმეების განხილვაში და საზოგადოებრივი კეთილსინდისიერება.

რეკომენდაცია G.

I. არსებითად გადაიხედოს პირის „ოლიგარქად“ კვალიფიცირებასთან დაკავშირებული ვალდებულებები და შედეგები, რათა უზრუნველყოფილ იქნას პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლების დაცვა, კერძოდ:

- მთავრობის ვებსაიტზე და საჯარო რეესტრში პირადი ინფორმაციის („ოლიგარქების“ შესახებ) გამოქვეყნებამ შეიძლება ვერ დააკმაყოფილოს აუცილებლობისა და პროპორციულობის მოთხოვნები და ზედმეტად შეზღუდოს პირადი ცხოვრების დაცვის უფლება;
- ქონებრივი დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულება შეიძლება არ აღმოჩნდეს გამართლებული და აუცილებელი, განსაკუთრებით მაშინ, თუ არსებობს ალტერნატიული გზები ამ აქტივების შესამოწმებლად და შეფასდეს, შეიძლება თუ არა ისინი დაკავშირებული იყოს პოტენციურ კორუფციასთან ან სხვა სისხლის სამართლის დანაშაულთან;

- საჯარო მოხელეებზე დაკისრებული ანგარიშგების ვალდებულებები, როგორც ჩანს, რთული, საკმაოდ

⁸⁸ როგორც ხაზგასმულია გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის გენერალურ No. 25 კომენტარში, ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების ღონისძიებები ზედმეტად არ უნდა ზღუდავდეს მოქალაქეთა პოლიტიკურ უფლებებს; იხილეთ ზოგადი კომენტარი No. 25 საჯარო საქმეებში მონაწილეობის უფლების, ხმის უფლებისა და საჯარო სამსახურზე თანაბარი ხელმისაწვდომობის უფლების შესახებ, პუნქტი. 16.

⁸⁹ ზოგიერთმა ქვეყანამ ეს საკითხი დაარეგულირა, *inter alia*, თვითრეგულირების ზომების საშუალებით, როგორიცაა ქვეყნის კოდექსი, რომელიც შექმნილია მკაფიო მითითებების უზრუნველსაყოფად პოტენციურ ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებით, აღმასრულებელი თანამდებობის პირებისა და პარლამენტარებისთვის არსებული აღსრულებისა და საჩქივების მექანიზმების შესახებ (მაგ., ირლანდია, ლუქსემბურგი ან გაერთიანებული სამეფო), ხოლო სხვებმა მიიღეს საკანონმდებლო ზომები (მაგ., იტალია, სლოვენია, ესპანეთი და შვედეთი). დამატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ GRECO, [შეფასების მე-4 რაუნდი შეფასების და შესაბამისობის ანგარიშები](#), კორუფციის პრევენცია პარლამენტის წევრებთან, მოსამართლეებთან და პროკურორებთან მიმართებაში, სტრასბურგი და GRECO, [შეფასების მე-5 რაუნდი](#), შეფასების და შესაბამისობის ანგარიშები, კორუფციის პრევენცია და კეთილსინდისიერების ხელშეწყობა ცენტრალურ მთავრობებში (უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციები) და სამართალდამცავ უწყებებში, სტრასბურგი.

ბუნდოვანი და ზოგადია და შეიძლება მოწესრიგდეს ალტერნატიული საშუალებებით, როგორცაა ლობირების ანგარიში.

6. კანონპროექტის მიღების წესი

80. კანონპროექტი ინიცირებული იყო 2022 წლის 5 ოქტომბერს და მას უკვე კენჭი უყარეს და მიიღეს პირველი და მეორე მოსმენით 2022 წლის 3 და 16 ნოემბერს, თუმცა ახლა დაბრუნდა მეორე მოსმენით განსახილველად, რაც მისასალმებელია საერთო მიდგომის გადახედვისა და მოსაზრებაში წამოჭრილი სერიოზული საკითხების გადახედვის შესაძლებლობის კუთხით.
81. ზოგადად, მიუხედავად იმისა, რომ მოთხოვნაში აღნიშნული იყო, რომ სამოქალაქო საზოგადოება იყო ჩართული კანონპროექტის შემუშავების პროცესში, მეტი დრო უნდა დაეთმოს საკონსულტაციო პროცესს რომელიც უნდა იყოს უფრო ინკლუზიური და მიაღწიოს ფართო აუდიტორიამდე, მათ შორის ოპოზიციამდე.⁹⁰
82. ეუთო-ს მონაწილე სახელმწიფოები ვალდებული არიან უზრუნველყონ, რომ კანონმდებლობა „მიღებულ იქნეს *საჯარო პროცედურის დასასრულს და გამოქვეყნდეს რეგულაციები, რაც მათი ძალაში შესვლის პირობაა*“ (1990 წლის კოპენჰაგენის დოკუმენტი, პუნქტი 5.8).⁹¹ უფრო მეტიც, ვალდებულებებით დაზუსტებულია, რომ „*კანონმდებლობა უნდა ჩამოყალიბდეს და მიღებულ იქნეს ღია პროცესის შედეგად, რომელიც ასახავს ხალხის ნებას, პირდაპირ ან მათი არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით*“ (1991 წლის მოსკოვის დოკუმენტი, პუნქტი 18.1).⁹² ვენეციის კომისიის კანონის უზენაესობის საკონტროლო სიაში ასევე ხაზგასმულია, რომ საზოგადოებას უნდა ჰქონდეს შესაბამისი შესაძლებლობა ცვლილებების შესატანად.⁹³
83. საჯარო კონსულტაციები წარმოადგენს ღია და დემოკრატიული მმართველობის საშუალებას, რადგან ისინი განაპირობებენ საჯარო ინსტიტუტების გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას და ხელს უწყობენ პოტენციური წინააღმდეგობების იდენტიფიცირებას კანონის მიღებამდე. იმისათვის, რომ საკანონმდებლო პროექტები და პოლიტიკაზე კონსულტაციები ეფექტური იყოს, უნდა იყოს ინკლუზიური და შესაბამის დაინტერესებულ მხარეებს საკმარისი დრო უნდა ჰქონდეთ კანონპროექტზე რეკომენდაციების მოსამზადებლად და წარდგენისთვის.⁹⁴ ეფექტური

⁹⁰ მოსმენების ჩანაწერებიდან (3 ნოემბერი და 16 ნოემბერი) ირკვევა, რომ ოპოზიციამ ხმა არ მისცა ან წინააღმდეგი იყო.

⁹¹ იხილეთ ეუთოს კოპენჰაგენის 1990 წლის დოკუმენტი.

⁹² იხილეთ ეუთოს მოსკოვის 1991 წლის დოკუმენტი.

⁹³ იხილეთ ვენეციის კომისია, *კანონის უზენაესობის ჩამონათვალი*, ნაწილი II.A.5.

⁹⁴ საერთაშორისო და რეგიონული ორგანოების მიერ გაცემული რეკომენდაციებისა და ეუთოს სფეროში არსებული საუკეთესო პრაქტიკის მიხედვით, საჯარო კონსულტაციები ჩვეულებრივ გრძელდება მინიმუმ 15 დღიდან ორ ან სამ თვემდე, თუმცა ეს უნდა გაგრძელდეს საჭიროებისამებრ, მათ შორის, შემოთავაზებული აქტის პროექტის და დამატებითი მონაცემების/ინფორმაციის სირთულის, მოცულობიდან გამომდინარე. იხილეთ მაგ., ODIHR, *მოსაზრება უკრაინის კანონპროექტის შესახებ „საჯარო კონსულტაციების შესახებ“* (2016 წლის 1 სექტემბერი), პუნქტები 40-41.

მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად, კონსულტაციების მექანიზმმა უნდა უზრუნველყოს ჩართულობა საწყის ეტაპზე და მთელი პროცესის განმავლობაში, რაც გულისხმობს არა მხოლოდ მაშინ, როდესაც პროექტი მზადდება შესაბამისი სამინისტროების მიერ, არამედ პარლამენტის განხილვის დროსაც.⁹⁵

84. კანონპროექტის არსებითი ხარვეზების და კანონპროექტს თანდართული დასაბუთების არარსებობის გათვალისწინებით, როგორც ჩანს, არ განხორციელებულა დაგეგმილი კანონპროექტის სათანადო და ზემოქმედების შეფასება, მათ შორის კანონპროექტის სათანადო განხილვა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან თავსებადობის კუთხით, მათ შორის გენდერული და მრავალფეროვნების ზემოქმედების შეფასებით კანონშემოქმედებითი პროცესის ყველა ეტაპზე.⁹⁶ გარდა ამისა, კანონპროექტით შემოღებული პოტენციური არსებითი ცვლილებების გათვალისწინებით, კანონის ამოქმედების გადავადების სათანადო პერიოდი უზრუნველყოფილი უნდა იყოს, რომ მის განხორციელებისთვის გამოყოფილ იქნეს ადეკვატური დრო.
85. ზემოაღნიშნულის ფონზე და როგორც არ უნდა იყოს მიდგომა, მოვუწოდებთ ხელისუფლებას უზრუნველყოს, რომ ნებისმიერი საკანონმდებლო და არასაკანონმდებლო წინადადება, რომელიც მიმართულია პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში საკუთარი ინტერესების გადაჭარბებული გავლენის შესამცირებლად, დაექვემდებაროს გამჭვირვალე და ინკლუზიურ პროცესს, რომელიც მოიცავს მნიშვნელოვან კონსულტაციებს ყველა შესაბამის დაინტერესებულ მხარესთან, მათ შორის სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიების, აკადემიური წრეების, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან, რამაც თანაბარი შესაძლებლობები უნდა მისცეს ქალებსა და მამაკაცებს მონაწილეობის მისაღებად. ზემოაღნიშნული პრინციპების მიხედვით, ასეთი კონსულტაციები უნდა ჩატარდეს დროულად, პოლიტიკისა და კანონშემოქმედებითი პროცესის ყველა ეტაპზე, მათ შორის პარლამენტში. როგორც კარგი კანონშემოქმედების მნიშვნელოვანი ელემენტი, ასევე უნდა შეიქმნას კანონის იმპლემენტაციისა და მისი გავლენის თანმიმდევრული მონიტორინგისა და შეფასების სისტემა, რომელიც ეფექტურად შეაფასებს კანონპროექტის მოქმედებასა და ეფექტურობას მისი მიღების შემდეგ.⁹⁷

რეკომენდაცია H.

როგორც არ უნდა იყოს მიდგომა, მოვუწოდებთ ხელისუფლებას, უზრუნველყოს, რომ ნებისმიერი საკანონმდებლო და არასაკანონმდებლო წინადადება, რომელიც მიმართულია

⁹⁵ იხილეთ ODIHR, *საკანონმდებლო პროცესის შეფასება საქართველოში* (2015 წლის 30 იანვარი), პუნქტები. 33-34 . აგრეთვე ODIHR, *სახელმძღვანელო უფლებადამცველთა დაცვის შესახებ* (2014), ნაწილი II, ქვეგანყოფილება G საზოგადოებრივ საქმეებში მონაწილეობის უფლების შესახებ .

⁹⁶ იხილეთ მაგ., ODIHR-ის 2015 წლის ანგარიში საქართველოში საკანონმდებლო პროცესის შეფასების შესახებ, გვერდები 6-7.

⁹⁷ იხილეთ OECD, *International Practices on Ex post Evaluation* (2010).

პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში არსებული ინტერესების გადაჭარბებული გავლენის შესამცირებლად, დაექვემდებაროს გამჭვირვალე და ინკლუზიურ პროცესს, რომელიც მოიცავს მნიშვნელოვან კონსულტაციებს ყველა შესაბამის დაინტერესებულ მხარესთან, მათ შორის სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიის, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების, აკადემიურ წარმომადგენლებთან, პოლიტიკის განსაზღვრისა და კანონშემოქმედების პროცესში.