საქართველოს პარლამენტის
იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარეს
ბატონ პავლე კუბლაშვილს

ასლი: საქართველოს პარლამენტის
საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარეს
ბატონ ზურაბ მელიქიშვილს

ასლი: საქართველოს პარლამენტის
ადამიანის უფლებათა დაცვისა და
სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის თამჯდომარეს
ბატონ ლაშა თორდიას

ბატონო პავლე,

2011 წლის 12 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტში „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ" საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ პროექტის ინიცირება მოხდა. კანონპროექტთან დაკავშირებით წარმოგიდგენთ „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის", „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოსა" და „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების" (ISFED) მოსაზრებებს.

კანონპროექტით შემოთავაზებული ცვლილებების ნაწილი დადებითად შეიძლება შეფასდეს, თუმცა არის ხარვეზები და ბუნდოვანებები, რომელიც დაკონკრეტებას საჭიროებს. პროექტი მოიცავს საკითხებს, რომელთა ნაწილიც ასახულია საერთაშორისო[1] და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების[2] რეკომენდაციებში. კერძოდ, პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიის ფონდების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის საკითხები, მაკონტროლებელი ორგანოს შექმნა, აუდიტის სტანდარტების დაწესება და სხვა. ამავდროულად, კანონპროექტში შესულია ისეთი ინიციატივებიც, რომლებიც არ ყოფილა ასახული საერთაშორისო თუ ადგილობრივი ორგანიზაციების რეკომენდაციებში. მაგალითად, იურიდიული პირებისათვის შემოწირულების განხორციელების აკრძალვა.

---

[1] ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციებში წევრი სახელმწიფოების მიმართ, ევროპის საბჭოს სახელმწიფოთა ჯგუფი კორუფციის წინააღმდეგ - GRECO, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია - OECD და სხვა.

[2] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო".

ამავდროულად, მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნულმა ცვლილებებმა თანაბარი პირობები უნდა უზრუნველყონ პოლიტიკური პარტიებისათვის. *ახალი რეგულაციები ადვილად შესრულებადი უნდა იყოს და შესაბამისი მარეგულირებელი ორგანოები ადმინისტრირებას შერჩევითად არ უნდა ახორციელდნენ.*

საქართველოში კვლავაც მნიშვნელოვან პრობლემად რჩება ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივად გამოყენების საკითხი. მეტიც, პრაქტიკულად მოშლილია ზღვარი მმართველ პარტიასა და ხელისუფლებას შორის და სახელმწიფო რესურსების გამოყენებაზე ხელი ერთპიროვნულად, მხოლოდ მმართველ პარტიას მიუწვდება. ახალი რეგულაციების მიმართ ნდობის გაზრდის მიზნით კი აღნიშნულ განხილვებში პოლიტიკური გაერთიანებები თავიდანვე უნდა მონაწილეობდნენ.

- **მოქალაქეთა მოსყიდვა არასაარჩევნო პერიოდში**

კანონპროექტი მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებებს უკრძალავს საქართველოს მოქალაქეთა მოსყიდვას, რაც გარკვეულ სიახლეებს შეიცავს. პროექტის თანახმად „პარტიას ეკრძალება - კანდიდატის, წარმომადგენლის ან სხვა პირის მეშვეობით საქართველოს მოქალაქეებისათვის ფულადი სახსრების, საჩუქრებისა და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გადაცემა, შეღავათიან ფასად საქონლის მიყიდვა, საბაზრო ფასზე მეტად საქონლის შესყიდვა, უფასოდ ნებისმიერი საქონლის (გარდა ამ კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა) მიწოდება ან გავრცელება, აგრეთვე საქართველოს მოქალაქეების დაინტერესება ფულადი სახსრების, ფასიანი ქაღალდებისა და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გადაცემის დაპირებით“. განსხვავებით საარჩევნო კოდექსით გათვალისწინებული აკრძალვისაგან, პროექტით არასაარჩევნო პერიოდშიც იკრძალება ამომრჩევლის მოსყიდვა.

მიგვაჩნია, რომ კანონმდებლობით *უნდა დარეგულირდეს ყველა ის გამონაკლისი, რომლის დროსაც პარტიისათვის შეზღუდვები არ დაწესდება*. მაგალითად, პარტიას არ უნდა აეკრძალოს წინასაარჩევნო კამპანიის მიზნით სააგიტაციო მასალის დარიგება.

- **კრედიტის/სესხის აღების უფლება**

მიგვაჩნია, რომ მნიშვნელოვანია საკანონმდებლო დონეზე პოლიტიკური გაერთიანებისათვის კრედიტის/სესხის აღების უფლების რეგულირება, თუმცა ამავდროულად კრედიტის საერთო ოდენობას უნდა წარმოადგენდეს *წლის განმავლობაში ერთი ბანკის მიერ ერთი პოლიტიკური გაერთიანების სასარგებლოდ გაცემული კრედიტის/სესხის ჯამი.*

- **შენატანის განხორციელების წესი**

მიგვაჩნია, რომ უნდა *აღდგეს ნაღდი ანგარიშსწორებით შენატანის განხორციელების შესაძლებლობა* და დაწესდეს გონივრული ზღვარი, კერძოდ, თუ ფიზიკური პირის შენატანი წელიწადში არ აღემატება 50 ლარს.

- **იურიდიული პირების მიერ პარტიების დაფინანსების აკრძალვა**

პროექტით იკრძალება ფინანსური და მატერიალური შემოწირულებების მიღება იურიდიული პირებისგან, მათი გაერთიანებებისაგან ან სხვა ტიპის ორგანიზაციული წარმონაქმნებისგან. პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების საკითხებზე ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის ჩარჩო რეკომენდაციების მიხედვით, სახელმწიფოებმა: უნდა დაადგინონ შემოწირულობათა ლიმიტები; უნდა აკრძალონ ანონიმური შემოწირულობები და უზრუნველყონ ფინანსების გამჭვირვალობა; უნდა აკრძალონ შემოწირულება უცხო ქვეყნის დონორებისგან. ამასთან ვენეციის კომისიის „პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების სახელმძღვანელო წესებით“[3], შემოწირულებათა ზედა ზღვრის დადგენასთან ერთად, აღნიშნულია, რომ სახელმწიფოებს შეუძლიათ განიხილონ იურიდიულ პირთა მხრიდან შემოწირულებების განხორციელების აკრძალვის საკითხი. ამავდროულად, გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ *საქართველოსთან მიმართებით არ არსებობს არცერთი საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ შემუშავებული დოკუმენტი, რომელიც რეკომენდაციას გაუწევდა ხელისუფლებას სრული აკრძალვა დაეწესებინა იურიდიული პირებისათვის პარტიების დაფინანსების კუთხით.*

მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული აკრძალვა ვერ შეამცირებს პოლიტიკაზე ბიზნესის გავლენის რისკებს. აღნიშნული რეგულაციების გამკაცრებასთან დაკავშირებით მსგავს რისკებზე მიუთითებს ვენეციის კომისია: „კორპორატიული შემოწირულებების აკრძალვა შეიძლება არაკეთილსინდისიერად იქნას გამოყენებული, კერძოდ კორპორატიული ფული ინდივიდუალურ შემოწირულებებში შეიძლება გადამისამართდეს (კომპანიის თანამშრომელი) და ამ სახით მოხდეს დაფინანსება; ასევე შეიძლება პარტიასთან დაკავშირებულ არასამთავრობო ორგანიზაციებს (ფონდებს) გადაერიცხოს და ა.შ[4] უფრო მეტიც, ვენეციის კომისიას და OSCE/ODIHR-ის რეკომენდაციების თანახმად, იმ შემთხვევაში, თუ არ არსებობს პოლიტიკური პარტიებისათვის სახელმწიფო სუბსიდიების ადექვატური დონე, კორპორაციული დაფინანსების აკრძალვა და ინფორმაციის გამჟღავნების მკაცრი პროცედურები

[3] http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-PP(2000)006-e.pdf

[4] ევროპის კომისია დემოკრატიისათვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია) და ევროპის უშიშროებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის („ეუთო“) ოფისი დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების შესახებ (OSCE/ODIHR) ერთობლივი დასკვნა საქართველოს ორგანულ კანონში „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ დამატებებისა და ცვლილებების შეტანის შესახებ კანონპროექტთან დაკავშირებით. სტრასბურგი-ვარშავა, 5 დეკემბერი, 2011 წელი. პარაგრაფი 13.

შეიძლება პოლიტიკური პარტიებისთვის ფონდების მოზიდვის კუთხით სირთულეების შექმნის საბაბი გახდეს.[5]

ასევე გამჭვირვალობის პრინციპიდან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ თუ დღეს შესაძლებელია გადამოწმდეს თითოეული შემომწირველი იურიდიული პირის შესახებ ინფორმაცია, მაგალითად, საჯარო რეესტრის მონაცემების მეშვეობით, გაცილებით რთული იქნება თითოეული ფიზიკური პირის ვინაობის და ამ პირების უკან მდგომი პირების შესახებ ინფორმაციის გადამოწმება.

მიგვაჩნია, რომ *ნაცვლად იურიდიულ პირებისათვის პარტიების დაფინანსების სრული აკრძალვისა, სასურველია კანონმდებლობაში გაჩნდეს სპეციალური რეგულაციები არსებული რისკების თავიდან ასაცილებლად*, რათა გამოირიცხოს ერთი პირის მიერ რამდენიმე იურიდიული პირის დაფუძნებით შემოწირულობათა ლიმიტის გვერდის ავლა; დაფინანსების მიღება იმ იურიდიული პირისგან, რომლის წილის მფლობელი შესაძლოა იყოს უცხო ქვეყნის მოქალაქე ან სხვა სახელმწიფო და ა.შ.

- **პოლიტიკური პარტიებისა და იურიდიული პირების კავშირი**

შემოთავაზებული კანონპროექტით პოლიტიკური პარტიისთვის დადგენილი შეზღუდვები ვრცელდება:

ა) იურიდიულ პირზე, თუ ის პირდაპირ ან არაპირდაპირ არის დაკავშირებული პოლიტიკურ პარტიასთან, ან სხვაგვარად იმყოფება პოლიტიკური პარტიის კონტროლის ქვეშ;

ბ) იმ იურიდიულ პირზე, რომელიც წარმომადგენლის, ან სხვა პირის მეშვეობით მოუწოდებს ამომრჩეველს რომელიმე პოლიტიკური ძალის მხარდაჭერის ან მხარდაჭერისაგან თავის შეკავების თაობაზე (მუხლი 26).

პროექტით განიმარტება, რომ იურიდიული პირი პირდაპირ ან არაპირდაპირ არის დაკავშირებული პოლიტიკურ პარტიასთან მხოლოდ მაშინ, როდესაც მისი ხარჯები პირდაპირ ან არაპირდაპირ არის დაკავშირებული პოლიტიკური პარტიის საქმიანობასა და მიზნებთან. შეზღუდვაა დაწესებული იურიდიულ პირზეც, რომელიც წარმომადგენლის, ან სხვა პირის მეშვეობით მოუწოდებს ამომრჩეველს რომელიმე პოლიტიკური ძალის მხარდაჭერის ან მხარდაჭერისაგან თავის შეკავების თაობაზე. პროექტის თანახმად, ზემოთჩამოთვლილ პირებზე ვრცელდება „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ კანონის მესამე თავით დადგენილი შეზღუდვები (რეგულაციები პარტიის ქონებასა და ფინანსებზე). პარტიები ვალდებულნი არიან თავის საფინანსო დეკლარაციაში ასახონ მათთან პირდაპირ ან არაპირდაპირ დაკავშირებული, ან სხვაგვარად მის კონტროლს ქვეშ მყოფი იურიდიული პირების ხარჯებიც.

---

[5] იგივე. პარაგრაფი 13.

მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული *ჩანაწერი საკმაოდ ზოგადი და ბუნდოვანია.* პროექტი არ გვთავაზობს სიღრმისეულ კონკრეტიკას, არსებობს საფუძვლიანი კითხვები თავად მუხლის ფორმულირებასთან და მის შინაარსობრივ მხარესთან დაკავშირებით, რომელიც შეეხება

ა) იურიდიული პირის არაპირდაპირ კავშირს პოლიტიკურ პარტიასთან, აღნიშნული საკითხის შესწავლა/შეფასებას; ბ) იურიდიული პირის ხარჯების არაპირდაპირ დაკავშირებას პოლიტიკურ პარტიასთან; გ) ზუსტ განსაზღვრას, თუ რას გულისხმობს ცნება - იურიდიული პირი, რომელიც სხვაგვარად იმყოფება პოლიტიკური პარტიის კონტროლის ქვეშ და აღნიშნული საკითხის შესწავლა/შეფასებას; დ) მიუღებელია შეზღუდვების დაწესება იმ იურიდიულ პირზე, რომელიც წარმომადგენლის, ან სხვა პირის მეშვეობით მოუწოდებს ამომრჩეველს რომელიმე პოლიტიკური ძალის მხარდაჭერის ან მხარდაჭერისაგან თავის შეკავების თაობაზე განსაკუთრებით იმ ფაქტის გათვალსწინებით, რომ საჯარო მოხელეებსაც კი წინასაარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობის შეზღუდვა არ აქვთ, თუ ისინი უშუალოდ არ ასრულებენ სამსახურებრივ უფლებამოსილებას. ასევე წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწევის და აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება ნებისმიერ პირს, გარდა ცალკეული გამონაკლისებისა, როგორიცაა უცხო ქვეყნის მოქალაქეები და ორგანიზაციები, საქველმოქმედო და რელიგიურ ორგანიზაციები, მოსამართლეები, საარჩევნო კომისიის წევრები და სხვა. იურიდიულ პირებზე მოქმედი კანონმდებლობით აგიტაციის გაწევისა და აგიტაციაში მონაწილეობის უფლებაზე შეზღუდვა არ არსებობს. *აღნიშნული აკრძალვით შესაძლებელია საფრთხე შეექმნას იმ ფიზიკური პირის გამოხატვის თავისუფლებას, რომელიც იურიდიული პირის თანამშრომელია, ვინაიდან მის მიერ გაკეთებული მოწოდება განიმარტოს როგორც იურიდიული პირის მიერ გაკეთებული მოწოდება.*

აღნიშნული შეზღუდვების იურიდიულ პირებზე, მათ შორის არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებზე, შემდგომში მათი საქმიანობის კონტროლისა და ხელშეშლის მიზნით, ტოვებენ ბოროტად გამოყენების საფუძვლიან ეჭვს. ამასთან, სასურველია, პროექტით დაკონკრეტდეს მე-3 თვით დადგენილი კონკრეტულად რომელი შეზღუდვები გავრცელდება იურიდიულ პირებზე. აღნიშნული ცვლილების ინიცირებისას, მნიშვნელოვანია, ევროსაბჭოს წევრი ქვეყნების გამოცდილების გაზიარება, სადაც მსგავსი შეზღუდვებია დანერგილი.

- **შეზღუდვები შემომწირველ ფიზიკურ პირებზე**

შემომწირველ ფიზიკურ პირებზე გარკვეული შეზღუდვები დგინდება. შემომწირველი არ შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე, რომლის წლიური შემოსავლების 15%-ზე მეტს წარმოადგენს მის, ან მისი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოს სასარგებლოდ განხორციელებული გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვები.

საინტერესოა, აღნიშნული შეზღუდვის შესრულების კონტროლის პროცესი, რომელიც ერთის მხრივ ეხება ფიზიკურ პირსა და მის წლიურ შემოსავალს, ხოლო მეორეს მხრივ მის საკუთრებაში არსებულ საწარმოს, მისი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოს და ამ საწარმოების წლიურ შემოსავალს. ფიზიკური პირების შემოსავლებისა და სამეწარმეო იურიული პირების საქმიანობის ზედმეტი ან

შერჩევითი კონტროლის პრევენციის მიზნით, მნიშვნელოვანია, განისაზღვროს მაკონტროლებელ ორგანოს როლი, მისი უფლებები, ინფორმაციის სისწორის გადამოწმების პროცედურა და სხვა.

დადებითად უნდა შეფასდეს პარტიების საქმიანობის მონიტორინგის მიზნით მუდმივმოქმედი მარეგულირებელი ორგანოს შექმნა. ამასთან, მნიშვნელოვანია, დეტალურად გაიწეროს აღნიშნული ორგანოს საქმიანობის მანდატი. მიგვაჩნია, რომ პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებულ საქმიანობაში, მაგალითად, დეკლარაციებისა და ანგარიშგების ფორმების შემუშავება, უნდა მოხდეს პოლიტიკური პარტიების ჩართულობის უზრუნველყოფა, მათი გამოცდილების და მოსაზრებების გათვალისწინება. მნიშვნელოვანია, რომ *კონტროლის პალატა პარტიების დაფინანსების მონიტორინგის კუთხით განხორციელებულ საქმიანობაში იყოს მიუკერძოებელი. მის მიერ მიღებული პარტიების საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმები იყოს ნათელი და ადვილად შესასრულებელი, რათა ზედმეტად ამკრძალავმა წესებმა არ შექმნას ხელოვნური ბარიერები პაოლიტიკური გაერთიანებების საქმიანობაში.*

შემოთავაზებული პროექტის 5[1] მუხლის თანახმად, პარტიას ეკრძალება - კანდიდატის, წარმომადგენლის ან სხვა პირის მეშვეობით საბაზრო ფასზე მეტად საქონლის შესყიდვა. აღნიშნულთან დაკავშირებით საინტერესოა, თუ *რა ჩაითვლება საბაზრო ფასზე მეტად საქონლის შესყიდვად, ვინ და როგორ განსაზღვრავს აღნიშნულ სტანდარტს*. ვფიქრობთ, უნდა არსებობდეს ნათელი და განჭვრეტადი პროცედურები, რათა აღნიშნული არ გახდეს პარტიებზე ზეწოლის ბერკეტი.

ვფიქრობთ, რომ საარჩევნო გარემოს გაუმჯობესებისათვის, პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებასთან ერთად, ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შეზღუდვა უნდა მოხდეს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მხოლოდ პარტიათა დაფინანსების რეგულირება საარჩევნო გარემოს არსებითად ვერ გააუმჯობესებს. პარტიას, რომელსაც ადმინისტრაციულ რესურსებთან მეტი წვდომა აქვს, ყოველთვის უპირატეს მდგომარეობაში იქნება, რაც პოლიტიკური პარტიებისთვის კონკურენციისათვის თანაბარი პირობების შექმნას შეუძლებელს გახდის.

თამარ ჩუგოშვილი

,,საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის" თავმჯდომარე

ეკა გიგაური

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" აღმასრულებელი დირექტორი

ნინო ლომჯარია

„სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების" (ISFED) აღმასრულებელი დირექტორი