

CSO METER

სამოქალაქო საზოგადოების
საარსებო გარემო საქართველოში
ანგარიში

საქართველო

თბილისი, 2019



ავტორი: მარიამ ლაცაბიძე

კონსულტანტი: ვაჟა სალამაძე

კონტრიბუტორები: ეკატერინე დანელია, ლევან ფანიაშვილი, გიორგი ავაზაშვილი, დავით ტივიშვილი

მრჩეველთა საბჭო: ნათია კუპრაშვილი (აღმოსავლეთ ევროპის პარტნიორობის საქართველოს ეროვნული პლატფორმის თავმჯდომარე/ჟურნალისტიკის რესურსცენტრი), ირმა პავლიაშვილი (საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია), ეკა დათუაშვილი (საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი), დავით აფრასიძე (კონრად ადენაუერის ფონდი), თამარ ტატიშვილი (ტრენინგებისა და კონსულტაციების ცენტრი), ვახტანგ ნაცვლიშვილი (ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო), დავით დოლიძე (ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი), თინათინ მესხი (პელფინგ ჰენდი), მიშა ჩიტაძე (გორის საინფორმაციო ცენტრი).

ორგანიზაციის შესახებ:

სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი (CSI) საქართველოში მოქმედი ერთ-ერთი წამყვანი არასამთავრობო ორგანიზაციაა. 1996 წლიდან, იგი ხელს უწყობს სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირებას და დემოკრატიის გაძლიერებას, დემოკრატიული ღირებულებებისა და კანონის უზენაესობის მხარდაჭერის გზით. სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტს აქვს მდიდარი გამოცდილება სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის თანამშრომლობისა და დიალოგის გაძლიერების კუთხით. CSI-ს ექსპერტები კონსულტაციას უწევენ თბილისისა და ბათუმის მერიას, იუსტიციის სამინისტროს, ფინანსთა სამინისტროსა და საქართველოს პარლამენტს პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. ამავდროულად, სიესაის აქვს გამოცდილება სახელმწიფო პოლიტიკის მონიტორინგის მიმართულებით და შემუშავებული აქვს არაერთი ანგარიში. CSI ასევე მუშაობს სხვადასხვა აქტორების შესაძლებლობების განვითარებისა და სამოქალაქო აქტივიზმის გაზრდის კუთხით. 1996 წლიდან დღემდე, CSI-მ ტრენინგი ჩაუტარა ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების, სამოქალაქო საზოგადოებისა და თემის რამდენიმე ათას წარმომადგენელს.

არაკომერციული სამართლის ევროპული ცენტრი (ECNL) არის წამყვანი ევროპული რესურსი და კვლევითი ცენტრი რომელიც მუშაობს სამოქალაქო საზოგადოების საარსებო გარემოს კანონმდებლობასა და პოლიტიკაზე. ECNL ხელს უწყობს ისეთი გარემოს შექმნას, სადაც ადამიანებს შეუძლიათ თავისუფლად გაერთიანდნენ და წვლილი შეიტანონ საზოგადოების განვითარებაში. ECNL-ის საქმიანობა მხარს უჭერს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს იმოქმედონ დამოუკიდებლად, იყვნენ ფინანსურად მდგრადი, ჰქონდეთ ძლიერი მმართველობა, ჩაერთონ პოლიტიკაში და მიიღონ საზოგადოების მხარდაჭერა. პოლიტიკის შემუშავებისა და სამოქალაქო საზოგადოებისთვის ხელსაყრელი გარემოს ფორმირების ადვოკატირების გარდა, ECNL უზრუნველყოფს ადგილობრივი დაინტერესებული მხარეების შესაძლებლობების გაძლიერებას. იგი მონიტორინგს ახორციელებს ინსტრუმენტებისა და მექანიზმების დანერგვის პროცესში, ასევე ხელს უწყობს ცნობიერების ამაღლებას კვლევებისა და ანალიზის მეშვეობით.

საავტორო უფლება © 2019 ECNL-ისა და სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის მიერ. ყველა უფლება დაცულია.

წინამდებარე დოკუმენტი მომზადებულია ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროექტის "Monitoring Progress, Empowering Action" ფარგლებში. დოკუმენტის შინაარსზე ცალსახა პასუხისმგებლობა ეკისრება მის ავტორებს და არცერთ შემთხვევაში არ შეიძლება ჩაითვალოს ევროკავშირის პოზიციის ამსახველ დოკუმენტად.

სარჩევი

I. მოკლე მიმოხილვა	4
II. შესავალი	8
III. საერთო მდგომარეობა/კონტექსტი	11
IV. ძირითადი მიგნებები სამოქალაქო	
საზოგადოების საარსებო	16
4.1 გაერთიანების თავისუფლება	16
4.2 თანასწორი მოპყრობა	23
4.3 დაფინანსების ხელმისაწვდომობა	26
4.4 მშვიდობიანი შეკრების უფლება	31
4.5 გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლება	39
4.6 გამოხატვის თავისუფლება	47
4.7 პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება	52
4.8 სახელმწიფოს მიერ დაცვის ვალდებულება	56
4.9 სახელმწიფო მხარდაჭერა	62
4.10 სახელმწიფოსა და სსო-ებს შორის თანამშრომლობა	71
V. დასკვნები და რეკომენდაციები	76
VI. ბიბლიოგრაფია	79

აბრევიატურა:

CoE	ევროპის საბჭო		იურიდიული პირი
CSI	სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი	LGBTQI	ლესბოსელი, გეი, ბისექსუალი, ტრანსგენდერი, ქვიარი და ინტერსექსი
CSO	სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია	MF	ფინანსთა სამინისტრო
CSR	კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობა	MIA	შინაგან საქმეთა სამინისტრო
DEU	ევროკავშირის დელეგაცია	MIDP	ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო
EaP	აღმოსავლეთ პარტნიორობა	MoJ	იუსტიციის სამინისტრო
EC	ევროპის კომისია	MSYA	სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო
ECHR	ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო	MP	პარლამენტის წევრი
ECNL	არაკომერციული სამართლის ევროპული ცენტრი	NELE	ააიპ - არასამეწარმეო (არაკომერციული იურიდიული პირი
EE	ხელსაყრელი გარემო	NBG	საქართველოს ეროვნული ბანკი
EU	ევროკავშირი	NAPR	საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო
FOI	ინფორმაციის თავისუფლება	NGO	არასამთავრობო ორგანიზაცია
GD	ქართული ოცნება	OGP	ღია მმართველობის პარტნიორობა
GYLA	საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია	PAR	საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმა
IDFI	ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი	PBO	საზოგადოებრივი სარგებლის ორგანიზაცია
ISFED	სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება		
LEPL	საჯარო სამართლის		

PDP	პერსონალური მონაცემების დაცვა
SE	სოციალური მეწარმეობა
TACSO	სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის ტექნიკური დახმარების პროექტი
UNM	ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა
USAID	ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტო
VAT	დღგ - დამატებითი ღირებულების გადასახადი

I. მოკლე მიმოხილვა

წინამდებარე ანგარიში შემუშავდა სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის მიერ. ანგარიშიში ასახულია ინფორმაცია 2017-2018 წლების მდგომარეობით. დოკუმენტის მიზნებისთვის, ასევე გათვალისწინებულია 2019 წლის დასაწყისის მნიშვნელოვანი ტენდენციები.

გაერთიანების თავისუფლება

საქართველოს კანონმდებლობა არის საკმაოდ ლიბერალური სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შექმნისა და საქმიანობის მიმართ. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის დაფუძნება არის სწრაფი და მარტივი პროცესი. რეგისტრაციის პროცედურა გამარტივებულია არა მხოლოდ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის, არამედ ბიზნესისთვისაც. ზოგადად, პირები არ აწყდებიან მნიშვნელოვან სირთულეებს ამ უფლებით სარგებლობისას.

თანასწორი მოპყრობა

რეგისტრაციის პროცედურისგან განსხვავებით, იურიდიული პირის ლიკვიდაცია რთულია. იურიდიული პირები, როგორც არასამეწარმეო ასევე სამეწარმეო ორგანიზაციები, ძირითადად თავს არიდებენ ლიკვიდაციის პროცედურის გავლას. რეგულაციების თვალსაზრისით, სსო-ები არანაკლებ ხელსაყრელი პირობებით სარგებლობენ. თუმცა, სახელმწიფო ნაკლებ ინვესტიციებს ახორციელებს სამოქალაქო ორგანიზაციების მდგრადობისა და განვითარების მიმართულებით, განსხვავებით ბიზნესის სექტორისგან. მეტიც, ხშირია ხელისუფლების წარმომადგენლების მხრიდან სსო-ების, განსაკუთრებით ე.წ. „watchdog“ ორგანიზაციების მიმართ სიტყვიერი თავდასხმები. მიუხედავად ამგვარი დამოკიდებულებისა, შედეგად არ მოჰყოლია კანონების გამკაცრება.

დაფინანსების ხელმისაწვდომობა

საქართველოში მოქმედ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს სარგებლობენ სხვადასხვა სახის დაფინანსებით როგორც ადგილობრივი, ასევე საერთაშორისო წყაროებიდან. ფინანსური წყაროების მოძიებისა და მიღების პროცესში სსო-ებს სახელმწიფო არ უქმნის ბარიერებს. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს არ აქვთ სახელმწიფოს მიმართ ანგარიშგების ვალდებულება, თუ ისინი არ მიიღებენ სახელმწიფო დაფინანსებას ან არ მოიპოვებენ საქველმოქმედო სტატუსს.

მშვიდობიანი შეკრების უფლება

მშვიდობიანი შეკრების უფლება დაცულია საქართველოს კონსტიტუციით, საერთაშორისო ხელშეკრულებებით და ეროვნული კანონმდებლობით. „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი არის სპეციალური კანონი, რომელიც არეგულირებს აღნიშნული უფლებით

სარგებლობის წესებსა და პირობებს. მიუხედავად ლიბერალური მიდგომისა (მაგ., შეკრების ორგანიზებისთვის არ არის საჭირო ნებართვა) აღნიშნული უფლებით სარგებლობას ხშირად თან ახლავს გარკვეული გამოწვევები. ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში, დაფიქსირდა რამდენიმე შემთხვევა, როდესაც სახელმწიფომ ვერ შეასრულა ნაკისრი ვალდებულება და ვერ უზრუნველყო პირების მიერ მშვიდობიანი შეკრების კონსტიტუციური უფლებით სარგებლობა.

გამოხატვის თავისუფლება

საქართველოს კანონმდებლობა ზედმიწევნით იცავს სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლებას. საქართველოს კანონი „სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ“ ითვლება ყველაზე პროგრესულ კანონად რეგიონის მასშტაბით და სრულად შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს. ის განსაზღვრავს გამოხატვის თავისუფლების არსს, ადგენს მისი შეზღუდვების ვიწრო და ლეგიტიმურ მიზნებს და უზრუნველყოფს სათანადო გარანტიებს ამ უფლების ხელყოფის შემთხვევაში. ამასთან, კანონი ითვალისწინებს ჟურნალისტებისა და მამხილებელ პირთა უფლებების დაცვას. კანონის გარდა, გამოხატვის თავისუფლების მაღალი სტანდარტის დანერგვაში მნიშვნელოვანი წვლილი მიუძღვის საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს. ზოგადად, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები და ფიზიკური პირები თავისუფლად სარგებლობენ გამოხატვის თავისუფლების კონსტიტუციური უფლებით.

მედია გარემო საქართველოში არის აქტიური და პლურალისტური, თუმცა საკმაოდ პოლარიზებული. შეიმჩნევა წამყვან მედიასაშუალებებზე პოლიტიკური გავლენა.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობა

არსებობს სხვადასხვა მექანიზმები რომელიც უზრუნველყოფს ინდივიდუალური პირებისა და სსო-ების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობას. გადაწყვეტილების მიღების პროცესი ნაწილობრივ ინსტიტუციონალიზებულია, თუმცა, ხშირად მონაწილეობა ხდება „ad-hoc“. როგორც ცენტრალურ ასევე ადგილობრივ დონეზე, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს და სხვა პირებს აქვთ წვდომა მონაწილეობისთვის მნიშვნელოვან ინსტრუმენტებზე, როგორიცაა: პეტიციის უფლება, კანონპროექტებზე კომენტარის წარდგენა, საბიუჯეტო პროცესში მონაწილეობა და ა.შ. თუმცა, მრავალი კანონი, პოლიტიკის დოკუმენტი და სტრატეგიული დოკუმენტი მიიღება კონსულტაციების გარეშე. ასევე შეიმჩნევა მონაწილეობისთვის საჭირო ეფექტური ინსტრუმენტების ნაკლებობა. მნიშვნელოვანი გამოწვევაა მოქალაქეების და სსო-ების წარმომადგენლების მხრიდან დაბალი ინტერესი მონაწილეობაში.

პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, ნებისმიერი პირი სარგებლობს

პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლებით. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიმართ არსებული ანგარიშგების მოთხოვნები იცავს პირებისა და დონორების შესახებ ინფორმაციის და მათ კონფიდენციალურობას.

თუმცა, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება რჩება გამოწვევად. 2017 წელს მიღებული რეგულაციების შედეგად, შეიქმნა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მმართველობის სფეროში შემავალი ახალი ზედამხედველობის სააგენტო. საკანონმდებლო ცვლილებები გახდა კრიტიკის საგანი, რადგან ახალ სახელმწიფო უწყებას მიენიჭა ფართო უფლებამოსილებები სათანადო დამოუკიდებლობის გარანტიების გარეშე. კანონით ასევე არ სრულდება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილება სატელეკომუნიკაციო ქსელებთან წვდომასთან დაკავშირებით. მრავალმა პოლიტიკოსმა, სახალხო დამცველმა, სამოქალაქო საზოგადოებისა და ბიზნესის წარმომადგენლებმა გამოხატეს შეშფოთება პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის შესაძლო დარღვევების გამო.

სახელმწიფოს დაცვის ვალდებულება

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს, მათ დამფუძნებლებს და წევრებს აქვთ სამართლებრივი დაცვის ეფექტური საშუალებები ყველა იმ გადაწყვეტილების მიმართ, რომელიც გავლენას ახდენს მათ ძირითად უფლებებზე. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები სარგებლობენ სამართლიანი სასამართლოს უფლებით, მათ მიერ ან მათ წინააღმდეგ შეტანილი სარჩელის განხილვის დროს. მიუხედავად ამისა, გარკვეულ შემთხვევებში, სახელმწიფო ვერ ასრულებს თავის პოზიტიურ ვალდებულებას უზრუნველყოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და მათთან დაკავშირებული პირების სრული დაცვა. ეს ეხება LGBTIQ თემს, რომელიც საჭიროებს განსაკუთრებულ დაცვას თავდასხმებისა და მესამე პირთა ჩარევებისგან.

სახელმწიფოს მხარდაჭერა

საქართველოში მოქმედებს სახელმწიფო დაფინანსების დივერსიფიცირებული და დეცენტრალიზებული სისტემა. ამ მოდელის ფარგლებში, თითოეული სახელმწიფო ინსტიტუტი გასცემს დაფინანსებას (ძირითადად, გრანტებს) თავისი მანდატის შესაბამისად. სახელმწიფო დაფინანსების ოდენობა შეზღუდულია და შეადგენს სსო-ების საერთო შემოსავლის უმნიშვნელო ნაწილს; ასევე იშვიათია ინსტიტუციური მხარდაჭერა. მოქმედი სახელმწიფო დაფინანსების სისტემა არის ქაოტური და არ არის აღჭურვილი სათანადო გამჭვირვალობისა და ეფექტურობის მექანიზმებით.

მოხალისეობის შესახებ კანონი მიღებულ იქნა 2015 წელს. თუმცა არ არსებობს მონაცემები ან კვლევები იმის დასადგენად, თუ რამდენად შეუწყო ხელი კანონმა მოხალისეობის განვითარებას. აშკარაა, რომ მოხალისეობა სახელმწიფოსთვის ნაკლებად პრიორიტეტული მიმართულებაა. სამოქალაქო

ორგანიზაციების მხრიდან არაერთი მცდელობის მიუხედავად, სახელმწიფოს არ გააჩნია სტრატეგია და ინტერესი ამ მხრივ თანამშრომლობისთვის.

სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობა

არსებობს სხვადასხვა პლატფორმები, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის დიალოგს. კონსტრუქციული თანამშრომლობის პოზიტიური მაგალითებია: მემორანდუმი პარლამენტსა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის, ღია მმართველობის პარტნიორობა, სტრუქტურული დიალოგი სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის EaP სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის საქართველოს ეროვნული პლატფორმის ფარგლებში. მეტიც, ხშირია კომიტეტების, სამუშაო ჯგუფების, საბჭოების შექმნა როგორც ეროვნულ, ისე ადგილობრივ დონეზე. მათი მუშაობა დროთა განმავლობაში გაუმჯობესდა, თუმცა არ არსებობს ერთიანი სტანდარტები და პრინციპები საკონსულტაციო ორგანოებში მონაწილეობის მისაღებად. როგორც წესი, სსო-ებისა და მოქალაქეების მონაწილეობის ხარისხი დამოკიდებულია სახელმწიფო ინსტიტუტზე და თემატიკაზე.

II. შესავალი

რა არის სსო მეტრი?

სსო მეტრი არის მონიტორინგის ინსტრუმენტი, რომელიც შემუშავდა აღმოსავლეთ ევროპის პარტნიორობის ქვეყნებში სამოქალაქო საზოგადოების საარსებო გარემოს შესაფასებლად. ინსტრუმენტი შედგება სტანდარტებისა და ინდიკატორებისაგან, რომელიც ზომავს როგორც კანონმდებლობას, ასევე პრაქტიკას. ინსტრუმენტი ეფუძნება საერთაშორისო სტანდარტებსა და საუკეთესო პრაქტიკას.

სსო მეტრი შემუშავდა კონსულტაციებისა და თანამშრომლობის შედეგად, არაკომერციული სამართლის ევროპული ცენტრის (ECNL) მხარდაჭერით ადგილობრივი ექსპერტების მიერ აღმოსავლეთ ევროპის ექვსი ქვეყნიდან. ამავროულად, ინსტრუმენტის შექმნაში მონაწილეობა მიიღო 807-ზე მეტმა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციამ მთელი რეგიონის მასშტაბით. პროცესის მთავარი პარტნიორები არიან: საერთაშორისო გამჭვირვალობის ანტიკორუფციული ცენტრი (სომხეთი); MG ქონსალტინგი (აზერბაიჯანი); სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი (საქართველო); ასოციაცია პრომო-ლექსი (მოლდოვა); უკრაინის დამოუკიდებელი პოლიტიკური კვლევების ცენტრი (უკრაინა).

რა არის სსო-ებისთვის ხელსაყრელი საარსებო გარემოს ძირითადი ელემენტები?

წინამდებარე ინსტრუმენტის მიზნებისთვის, ტერმინი „სსო“ ნიშნავს ნებაყოფლობით შექმნილ თვითმმართველ ორგანიზაციას, რომელიც დაფუძნებულია არაკომერციული მიზნების მისაღწევად. სსო მოიცავს ორგანიზაციებს ან არაფორმალურ გაერთიანებებს, რომელიც შეიძლება იყოს დაფუძნებული ფიზიკური ან იურიდიული პირების ან პირთა ჯგუფების მიერ. სსო განიხილება როგორც არაფორმალური ერთობა ასევე ორგანიზაცია, რომელსაც აქვს იურიდიული სტატუსი. სსო შესაძლებელია წარმოდგენილ იქნას ასოციაციის, ფონდის, არაკომერციული კომპანიის სახით ან ნებისმიერი სხვა ფორმით, რომელიც შემოსაბამისობაში მოდის ზემოხსენებულ კრიტერიუმებთან. სსო მეტრი არ ვრცელდება პოლიტიკურ პარტიებზე, რელიგიურ ორგანიზაციებსა და პროფკავშირებზე.

სსო მეტრი იყოფა ორ ძირითად ნაწილად:

- ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები – კრიტიკულად მნიშვნელოვანია სამოქალაქო საზოგადოების არსებობისთვის:
 - 1) გაერთიანების თავისუფლება, (2) თანასწორი მოპყრობა (3) დაფინანსების ხელმისაწვდომობა (4) მშვიდობიანი შეკრების უფლება (5) გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლება (6) გამოხატვის თავისუფლება (7) პირადი ცხოვრების

ხელშეუხებლობის უფლება (8) სახელმწიფოს დაცვის ვალდებულება.

- აუცილებელი პირობები – მნიშვნელოვანია სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებისთვის (თუმცა, მათი არსებობა ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების გარეშე, არ არის საკმარისი ხელსაყრელი საარსებო გარემოსთვის): (1) სახელმწიფოს მხარდაჭერა (2) სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობა.

როგორ შეძლება ანგარიში?

ანგარიში მომზადებულია სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის მიერ. CSI არის პროექტის ერთ-ერთი პარტნიორი, რომელიც წარმოადგენს საქართველოს. მსგავსი ანგარიში მომზადდა აღმოსავლეთ ევროპის პარტნიორობის ექვსივე ქვეყანაში. ყველა მათგანი ეფუძნება საერთო მეთოდოლოგიას.

ანგარიშის მომზადების პროცესში მოხდა მონაცემების შეგროვება (ონლაინ გამოკითხვა, ფოკუს ჯგუფების, ინტერვიუები, სამაგიდო კვლევა) და შეგროვებული ინფორმაციის ანალიზი. საკანონმდებლო კვლევის ფარგლებში, სიესაიმ შეისწავლა საქართველოს ყველა ნორმატიული აქტი, რომელიც გავლენას ახდენს სამოქალაქო საზოგადოების საარსებო გარემოზე. პრაქტიკის შესახებ მონაცემები შეგროვდა გამოკითხვის, ინტერვიუების და ფოკუს ჯგუფების გზით. სულ 127-მა ორგანიზაციამ მიიღო მონაწილეობა ვებ – გამოკითხვაში¹. პასუხების უმეტესი ნაწილი (29%) არის დედაქალაქიდან. გამოკითხული არასამთავრობო ორგანიზაციების ძირითადი სამუშაო მიმართულებებია: სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება, ახალგაზრდები, ადამიანის უფლებები და სოციალური საკითხები. ფოკუს ჯგუფის შეხვედრები გაიმართა ბათუმში, ქუთაისსა და თელავში. შეხვედრებს სულ 32 სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელი ესწრებოდა. მონაწილეები შეირჩნენ გამოცდილებისა და საქმიანობის სფეროს მიხედვით. უფრო სიღრმისეული ინფორმაციის მისაღებად კონკრეტულ სფეროებთან მიმართებაში, სიესაიმ ჩაატარა ინტერვიუები შემდეგ ორგანიზაციებთან: ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივა (GDI), „ათინათი“ და ახლად დაფუძნებულ ორგანიზაცია „თავისუფალი განვითარების ცენტრი“. CSI ასევე დაუკავშირდა ევროკავშირის პროექტ „ფულის გათვთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ ბრძოლა საქართველოში“ მენეჯერს. თითოეული ინტერვიუ ორიენტირებული იყო სსო მეტრის კონკრეტულ მიმართულებაზე. საკონსულტაციო საბჭომ უზრუნველყო ინფორმაციის შეგროვებისა და ანალიზის პროცესის ექსპერტული მხარდაჭერა.

ანგარიში მოიცავს სსო მეტრის 10 სფეროს 30 სტანდარტის შესახებ ინფორმაციას და განსაზღვრავს თითოეული სფეროს გაუმჯობესების

¹ კვლევის ცხრილების ანალიზისას, შედარებისთვის გამოიყენება შემდეგი შკალა: აბსოლუტური უმრავლესობა (70%-ზე მეტი), უმრავლესობა (51%-70%), უმცირესობა (30-50%), სრული უმცირესობა (11-30%).

გზებს. რეკომენდაციები მიზნად ისახავს ხელი შეუწყოს მტკიცებულებაზე დაფუძნებულ ადვოკატირებას და მომავალ რეფორმებს, რომელსაც სახელმწიფო განახორციელებს საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოების საარსებო გარემოს გაუმჯობესების მიზნით.

III. საერთო მდგომარეობა/კონტექსტი

ძირითადი მონაცემები ქვეყნის შესახებ

დედაქალაქი: თბილისი

მოსახლეობა: 3,731,000 (2018)²

მშპ ერთ სულ მოსახლეზე (PPP): \$4,344.631³

თავისუფლების ინდექსი მსოფლიოში: ნაწილობრივ თავისუფალი (64/100)⁴

პრესის თავისუფლების მსოფლიო ინდექსი: 28.98⁵

არასამეწარმეო ორგანიზაციების რაოდენობა: 24,042

ზოგადი სიტუაცია და სამოქალაქო საზოგადოების არსებული მდგომარეობა

საქართველოში არსებული სოციალურ-პოლიტიკური გარემო საკმაოდ არასტაბილურია, რადგან ქვეყანა გადის განვითარების სხვადასხვა ეტაპებს. 2017-2018 წლების განმავლობაში ყველაზე მნიშვნელოვანი მოვლენებიდან გამოირჩეოდა მასობრივი საპროტესტო აქციები, არჩევნები, საკონსტიტუციო და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმები. საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები, ინდივიდუალურად და კოალიციებით, აქტიურად იყვნენ ჩართულნი ყველაზე მწვავე საკითხების ირგვლივ გამართულ პოლიტიკურ დიალოგებსა და ეროვნულ დისკუსიებში⁶.

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმები ასოცირების შესახებ შეთანხმების ფარგლებში, საქართველომ წარმატებით განახორციელა მნიშვნელოვანი რეფორმები, რითაც კიდევ ერთხელ დაადასტურა ევროკავშირთან პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტეგრაციისკენ სწრაფვა. 2017 წლის მარტში, ევროკავშირმა საქართველოს უვიზო რეჟიმი შესთავაზა, რამაც საშუალება მისცა საქართველოს მოქალაქეებს ვიზის გარეშე გადაადგილდნენ შენგენის ზონაში. საზოგადოების ზოგადი დამოკიდებულება ევროკავშირის მიმართ პოზიტიურია, თუმცა ევროპისადმი ნდობა მნიშვნელოვან ცვლილებებს განიცდიდა წლების მანძილზე. კავკასიის ბარომეტრის⁷ მიხედვით, ნდობა საგრძნობლად დაეცა 2010-2015 წლებში 42%-დან 27%-მდე, ხოლო 2017 წლისთვის, 33%-მდე გაიზარდა.

2 მსოფლიო ბანკი, <https://data.worldbank.org/country/georgia>

3 მსოფლიო ბანკი, <https://data.worldbank.org/country/georgia>

4 ფრიდომ ჰაუსი <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>

5 პრესის თავისუფლების მსოფლიო ინდექსი, <https://rsf.org/en/ranking>

6 USAID მდგრადობის ინდექსი 2017

7 ცენტრის (CRRC) მიერ ჩატარებული ყოველწლიური კვლევა

2017 წელს, მმართველმა პარტიამ „ქართული ოცნება“ აბსოლუტური უმრავლესობით გაიმარჯვა ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში. არჩევნები მშვიდობიან გარემოში ჩატარდა, ხმების მოსყიდვის ან დაშინების/შევიწროების შემთხვევების გარეშე⁸. თუმცა, განსხვავებული სიტუაცია დაფიქსირდა საპრეზიდენტო არჩევნების დროს. 2018 წელს, არჩევნების ორი ტურის შემდეგ, სალომე ზურაბიშვილი - „ქართული ოცნების“ მიერ მხარდაჭერილი დამოუკიდებელი კანდიდატი, გახდა საქართველოში პირველი ქალი პრეზიდენტი. მიუხედავად იმისა, რომ არჩევნების პროცესი მეტ-ნაკლებად მშვიდობიან გარემოში მიმდინარეობდა, წინასაარჩევნო გარემო იყო უკიდურესად პოლარიზებული. კანდიდატები თავიანთ მიმართებებში აქტიურად იყენებდნენ აგრესიულ მესიჯებსა და უარყოფით რიტორიკას⁹. დამკვირვებლებმა ასევე დააფიქსირეს ფიზიკური დაპირისპირების, ამომრჩეველთა დაშინების შემთხვევები და სხვა მნიშვნელოვანი დარღვევის ფაქტები¹⁰.

საპრეზიდენტო არჩევნების წინა პერიოდში, ქართული არასამთავრობო ორგანიზაციები მწვავე დისკუსიების ცენტრში მოექცნენ. 2018 წლის ოქტომბერში, 13-მა არასამთავრობო ორგანიზაციამ გაავრცელა ერთობლივი განცხადება, რომელიც ეხებოდა არაფორმალური მმართველობისა და ელიტური კორუფციის¹¹ საკითხებს. ისინი მოითხოვდნენ სახელმწიფოსგან ხელსაყრელი გარემოს შექმნას, სადაც უზრუნველყოფილი იქნებოდა ადამიანის უფლებების დაცვა, ხოლო უფლებადამცველი ორგანიზაციები შეძლებდნენ საქმიანობის თავისუფლად წარმართვას.

ბოლო წლებში, სსო-ებმა ადვოკატირება გაუწიეს ადამიანის უფლებათა საკითხების ირგვლივ რამდენიმე გახმაურებულ საქმეს. მაგალითად, 2017 წელს, მათ გააპროტესტეს უზენაესი სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ქვეყნის უმსხვილესი სატელევიზიო არხის - „რუსთავი 2“-ის ყოფილი მეპატრონისთვის გადაცემის შესახებ. 25-მა არასამთავრობო ორგანიზაციამ მიმართა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს სარჩელით საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ გამოტანილი განაჩენის წინააღმდეგ¹². შედეგად, ევროპულმა სასამართლომ შეაჩერა უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულება. გარკვეული სირთულეების მიუხედავად¹³, ქართული მედია მაინც მრავალფეროვანი და კონკურენტუნარიანია. მსოფლიო პრესის თავისუფლების ინდექსის 2019 წლის მონაცემების მიხედვით, საქართველო 60-ე ადგილზეა 180 ქვეყანას შორის¹⁴.

8 USAID მდგრადობის ინდექსი 2017

9 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების მეორე ტურის წინასაარჩევნო გარემოს შეფასება საქართველოში წამყვანი სადამკვირვებლო ორგანიზაციების მიერ: <https://www.transparency.ge/en/post/evaluation-pre-electionenvironment-2018-presidential-runoff>

10 <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/georgia>

11 ერთობლივი წერილი საქართველოში პოლიტიკური ლიდერების მიმართ: <https://humanrightshouse.org/letters-of-concern/politicalleaders-in-georgia-must-stop-slandering-civil-society-organisations/>

12 https://www.scribd.com/document/340989812/NGOs-Address-to-the-European-Court#from_embed

13 <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/georgia>

14 2019 პრესის თავისუფლების მსოფლიო ინდექსი - საქართველო

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის, სამართლებრივი გარემო საკმაოდ ხელსაყრელია. სსო-ს რეგისტრაცია მარტივი და სწრაფი პროცესია. 2016 წლის მონაცემებით რეგისტრირებული იყო 21,832 არაკომერციული ორგანიზაცია, რა მაჩვენებელიც საგრძნობლად გაიზარდა და 2018 წელს 24,042-ს მიაღწია¹⁵. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული მონაცემები მოიცავს არა მხოლოდ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს, არამედ ასევე ეკლესიებს, საბავშვო ბაღებს, მუნიციპალურ ორგანიზაციებსა და სხვა იურიდიულ პირებს. CSOGeorgia.org-ის მონაცემებით, ამჟამად 891 მოქმედი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციაა დაფიქსირებული¹⁶. რაოდენობის მნიშვნელოვანი ზრდა გარკვეულწილად მარტივი რეგისტრაციის პროცესისა და მეტისმეტად გართულებული ლიკვიდაციის პროცედურის დამსახურებაა. კვლავ მნიშვნელოვანი სხვაობა არსებობს დედაქალაქსა და რეგიონებში მომუშავე ორგანიზაციების შესაძლებლობებს შორის¹⁷. ონლაინ კვლევის თანახმად¹⁸, 2017-2018 წლებში სსო-ები ძირითადად საქმიანობდნენ შემდეგი მიმართულებებით: ადამიანის უფლებები, ახალგაზრდები, დემოკრატია და სამოქალაქო საზოგადოება, სოციალური საკითხები. მონაწილეთა 2-3%-ის შემთხვევაში, საქმიანობის სფეროდ დაფიქსირდა არჩევნები, განათლება, ადგილობრივი თვითმმართველობა, მედია, გენდერი, ტურიზმი, ხანდაზმული და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირები.

სსო-ების ფინანსური მდგრადობა კვლავ რჩება დიდ გამოწვევად. ქართული სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დაახლოებით 95% უცხოელ დონორთა დაფინანსებაზეა დამოკიდებული. თუმცა, უკანასკნელი კვლევის თანახმად, ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში სახელმწიფო დაფინანსების მოცულობა და თემატური სფეროები გაიზარდა¹⁹, თუმცა მისი წილი სსო-ების საერთო შემოსავალში კვლავაც მჭირია. მუნიციპალიტეტს არ აქვთ გრანტების გაცემის უფლება; ნაცვლად ამისა, ისინი უზრუნველყოფენ სსო-ებს პროგრამული დაფინანსებითა და სუბსიდიებით. ზოგჯერ, სსო-ები იძულებულნი არიან ყველა ზომას მიმართონ დონორთა დაფინანსების მოსაპოვებლად. იმისთვის, რომ შეასრულონ დონორთა მოთხოვნები, მათ ხშირად უწევთ ორგანიზაციული მისიიდან გადახვევა. ორგანიზაციათა დიდი რაოდენობა ფინანსურად დამოკიდებული რჩება ერთ დონორზე. ამავდროულად, მცირე ზომის და ახლად შექმნილ სსო-ებს ხშირად უჭირთ ფინანსური მართვის მხრივ დონორთა მიერ დაწესებული სტანდარტებისა და მოთხოვნების შესრულება. სსო-ები კვლავ განაგრძობენ ფინანსური სისტემის გაუმჯობესების ადვოკატირებას.

სსო-ებსა და ბიზნეს სექტორს შორის ურთიერთობა გამოწვევად რჩება. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს

15 სტატისტიკური ინფორმაცია გამოთხოვილ იქნა იუსტიციის სამინისტროსთან მოქმედი საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოდან (NAPR)

16 სსო-ების ინტეგრირებული ბაზა www.csogeorgia.org

17 USAID მდგრადობის ინდექსი 2017

18 2019 წელს, CSI -მ ჩაატარა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ონლაინ კვლევა საქართველოს ყველა რეგიონიდან

19 იხ. სალამაძე ვ., პანიაშვილი ლ. და სხვები, 2017, სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმები სამოქალაქო საზოგადოების მექანიზმებისთვის საქართველოში

საქველმოქმედო საქმიანობის სტიმულირების მექანიზმებს, სსო-ებზე გაცემული შემოწირულობების ოდენობა ძალზედ მცირეა. მიზეზი კი ნაწილობრივ ის არის, რომ ბიზნეს სექტორი ნაკლებად ენდობა სსო-ებს. მეორეს მხრივ, სსო-ების გარკვეული რაოდენობა უარს აცხადებს შემოწირულობების მიღებაზე იმ მოტივით, რომ კორპორატიული ინტერესები არ არის მათ ღირებულებებთან²⁰ თანხვედრაში. მიუხედავად ამისა, უფრო ფართო მასშტაბით, საქართველომ გარკვეული პროგრესი განიცადა ამ მიმართულებით და მსოფლიო ქველმოქმედების ინდექსით, 135 ქვეყანას შორის 118-ე ადგილი დაიკავა. 2018 წელს, იგი დასახელდა საუკეთესო პროგრესის მქონე 21 ქვეყანას შორის²¹.

2017 წელს, სამოქალაქო საზოგადოების მიერ ადვოკატირების მასშტაბი საგრძნობლად გაიზარდა. სსო-ები აქტიურად ჩაერთნენ ეროვნულ დისკუსიებში და დააფიქსირეს კრიტიკული მოსაზრებები ქვეყანაში მიმდინარე მწვავე საკითხების მიმართ. მედიის განვითარების ფონდის ანტიდასავლური პროპაგანდის მონიტორინგის 2017 წლის ანგარიშის მიხედვით, არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართ გაკეთებული უარყოფითი კომენტარები 2017 წელს სამჯერ გაიზარდა²². ხელისუფლების წარმომადგენლების მხრიდან ე.წ. “watchdog” ორგანიზაციების მიმართ უარყოფითმა განცხადებებმა გარკვეულწილად უარყოფითი გავლენა იქონია მესამე სექტორის იმიჯზე. კავკასიის კვლევითი რესურს ცენტრის (CRRC) თანახმად, 2008-დან 2017 წლამდე პერიოდში, სსო-ების მიმართ ნდობა 35%-დან 23%-მდე შემცირდა.

მთავრობასა და სსო-ებს შორის კონსულტაციისთვის არსებობს სხვადასხვა მექანიზმები. საზოგადოებრივი ორგანიზაციები ჩართულნი არიან გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საბჭოების, სამუშაო ჯგუფებისა და სხვადასხვა საკონსულტაციო ორგანოებში მონაწილეობით. 2018 წლის ივლისში ღია მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში, საქართველომ, როგორც თანათავმჯდომარე ქვეყანამ, უმასპინძლა მე-5 გლობალურ სამიტს. ღია მმართველობის სამოქმედო გეგმის ფარგლებში, საქართველომ განახორციელა არაერთი მნიშვნელოვანი რეფორმა. ყველაზე მნიშვნელოვან მიღწევებს შორისაა აუდიტის სამსახურის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის მონიტორინგის პორტალის ამოქმედება, საჯარო მოხელეთა ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემის შემუშავება, სათემო ცენტრების შექმნა, საარჩევნო პროცესების შესახებ საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება, სსო-ებსა და მთავრობას შორის გაღრმავებული თანამშრომლობა, სახელმწიფო დაფინანსების სისტემის გაზრდილი ეფექტურობა და გამჭვირვალობა.

მოხალისეობა საქართველოში ნაკლებად განვითარებულია. თუმცა, ზოგადი აღქმა მოხალისეობითი საქმიანობის მიმართ დროთა განმავლობაში უფრო

20 https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/cs_roadmap_2018-2020_-_part_i_and_ii_consolidated_final_clean.pdf

21 https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/caf_wgi2018_report_webnopw_2379a_261018.pdf

22 USAID მდგრადობის ინდექსი 2017

პოზიტიური ხდება²³. 2015-2017 წლებში პირების რაოდენობა რომლებმაც მოხალისეობრივი საქმიანობა განახორციელა ყოველგვარი კომპენსაციის მოლოდინის გარეშე 21%-დან 23%-მდე გაიზარდა²⁴. 2015 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი მოხალისეობის შესახებ. თუმცა, არ მოიპოვება ზუსტი ინფორმაცია თუ რა გავლენა იქონია კანონის მიღებამ აღნიშნული ინსტიტუტის განვითარებაზე. ონლაინ გამოკითხვის თანახმად, ორგანიზაციების უმრავლესობას ჰყავს 1-5 მოხალისე (45%). მონაწილეთა მხოლოდ 6% პროცენტმა აღნიშნა, რომ არ ჰყავდა მოხალისე.

23 მოხალისეობა საქართველოში 2013-2015 წლებში

24 კავკასიის ბარომეტრი

IV. ძირითადი მიგნებები

სამოქალაქო საზოგადოების საარსებო

4.1 გაერთიანების თავისუფლება

I. ნებისმიერი პირი სარგებლობს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის დაფუძნების, მასში განწევრიანების ან მის საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლებით

გაერთიანების თავისუფლება დაცულია. ნებისმიერ პირს შეუძლია სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის დაფუძნება და მის საქმიანობაში მონაწილეობის მიღება, როგორც ონლაინ, ისე რეალურ ცხოვრებაში. არ არსებობს რაიმე სახის დაბრკოლება ამ უფლებით სარგებლობისთვის.

გაერთიანების თავისუფლება დაცულია საქართველოს კონსტიტუციით²⁵. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის თანახმად, რომელიც მოიცავს უფრო კონკრეტულ რეგულაციებს, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის საქმიანობისთვის არსებობს მხოლოდ ერთი სამართლებრივი ფორმა - არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი (შემდგომში „ააიპ“). ააიპ-ი საკუთარი სახელით იძენს უფლებებსა და მოვალეობებს, დებს გარიგებებს და შეუძლია სასამართლოში გამოვიდეს მოსარჩელედ და მოპასუხედ²⁶. კანონმდებლობა ასევე ითვალისწინებს არარეგისტრირებული ჯგუფების არსებობას, რომლებიც არ წარმოადგენენ იურიდიულ პირებს და განიხილებიან არარეგისტრირებულ გაერთიანებებად²⁷. ააიპ-ს უფლება აქვს განახორციელოს კანონით დაშვებული ნებისმიერი სახის საქმიანობა (მიუხედავად იმისა, თუ რა არის გათვალისწინებული იურიდიული პირის წესდებით ან სადამფუძნებლო დოკუმენტაციით)²⁸. მათ შეუძლიათ აწარმოონ საქმიანობა როგორც ონლაინ, ისე რეალურ ცხოვრებაში. ააიპ-ის საქმიანობაზე არ ვრცელდება ტერიტორიული შეზღუდვები.

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, ააიპ-ის დამფუძნებელი შეიძლება იყოს ადგილობრივი/ უცხოელი ფიზიკური ან იურიდიული პირი, ასევე მუნიციპალიტეტი და სხვა საჯარო დაწესებულება. ამ ფორმის საქმიანობის დასაწყებად, არ არსებობს მინიმალური კაპიტალის მოთხოვნა. კანონი არ ადგენს მოთხოვნებს დამფუძნებლების მინიმალურ რაოდენობასთან დაკავშირებით, შესაბამისად, არაკომერციული ორგანიზაცია შესაძლებელია რეგისტრირებულ იქნას ერთი პირის მიერ. ააიპ-ის დაფუძნება შეუძლიათ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს. ფიზიკური პირი შეიძლება იყოს საქართველოს ან სხვა ქვეყნის მოქალაქე, ან კიდევ მოქალაქეობის არმქონე პირი. ფიზიკური პირი უნდა იყოს სრულწლოვანი (18 წლის) და ქმედუნარიანი.

ამჟამად საქართველოში რეგისტრირებულია დაახლოებით 24,082

25 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 11(1)

26 სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 24(1)

27 სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 39

28 სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 25(2)

არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი. ამ დიდ რაოდენობაში შედის არა მხოლოდ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები, არამედ ეკლესიები, საბავშვო ბაღები, სახელმწიფო ორგანიზაციები და სხვა. საჯარო რეესტრი სიას რეგისტრირებულ არასამეწარმეო იურიდიულ პირთა შესახებ. ხშირად რთულია დარეგისტრირებული სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შესახებ ინფორმაციის მიღება.

II. სსო-ს იურიდიულ პირად რეგისტრაცია ნათელი, მარტივი, სწრაფი და ნაკლებად ხარჯიანი პროცედურაა.

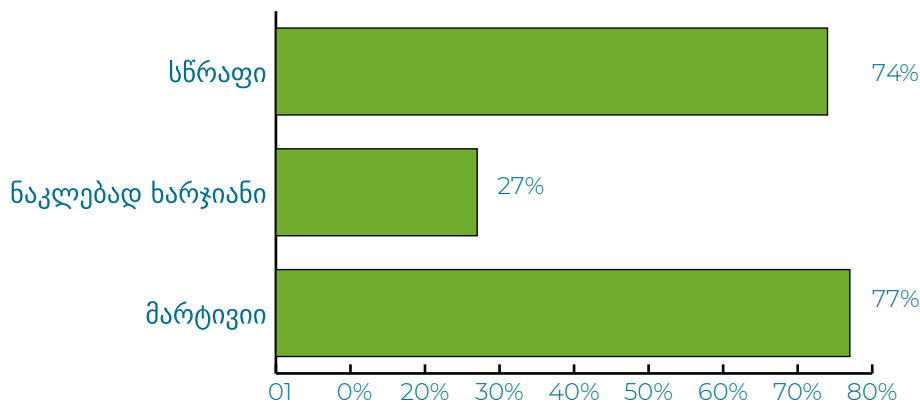
რეგისტრაცია მარტივი, სწრაფი და ნაკლებად ხარჯიანი პროცედურაა. ფორმირების პროცესი არ არის ბედმეტად ბიუროკრატიული. მარეგისტრირებელი ორგანო გამოირჩევა დამოუკიდებლობითა და გამჭვირვალობით. არცერთ სსო-ს არ გამოუთქვამს უკმაყოფილება სახელმწიფო მოხელეთა მხრიდან შექმნილ დაბრკოლებებზე.

არაკომერციული ორგანიზაციების რეგისტრაცია მარტივი და სწრაფი პროცესია. არ არსებობს არსებითი ხასიათის სამართლებრივი ან ბიუროკრატიული დაბრკოლებები. საჯარო რეესტრის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, ააიპ-ის რეგისტრაციისა და რეგისტრირებულ მონაცემებში ცვლილებების შეტანის საფასური შეადგენს 100 ლარს იმ შემთხვევაში, თუ პროცედურა ხორციელდება 1 სამუშაო დღის ვადაში. თუ რეგისტრაცია ხორციელდება განაცხადის შეტანის დღესვე (დაჩქარებული მომსახურება) მომსახურების საფასური შეადგენს 200 ლარს. რეგისტრაციას ახორციელებს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო²⁹, რომელიც მოქმედებს იუსტიციის სამინისტროს ზედამხედველობის ქვეშ. საჯარო რეესტრი იღებს გადაწყვეტილებას განაცხადის დამტკიცების ან რეგისტრაციაზე უარის თქმის შესახებ. კანონი ნათლად აღწერს რეგისტრაციაზე უარის თქმის საფუძველს. უარის მიზეზი შეიძლება იყოს ორგანიზაციის მიზნების მოქმედ კანონებთან, აღიარებულ მორალურ სტანდარტებთან ან საქართველოს კონსტიტუციურ და სამართლებრივ პრინციპებთან შეუსაბამობა. რეგისტრაციაზე უარის თქმის შემთხვევაში, დამფუძნებლებს აქვთ უფლება გადაწყვეტილება გაასაჩივრონ სასამართლოში.

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის თანახმად, ააიპ-ის რეგისტრაციის შესახებ მოთხოვნის წარდგენისას, დაინტერესებულმა პირმა უნდა წარუდგინოს მარეგისტრირებელ ორგანოს პარტნიორებს/წევრებს შორის გაფორმებული შეთანხმება (წესდება) და განაცხადი, სადაც შეტანილი იქნება კანონმდებლობით დადგენილი სავალდებულო მონაცემები. რეგისტრაციის შესახებ განაცხადს ასევე თან უნდა ახლდეს: მომსახურების საფასურის დაფარვის დამადასტურებელი დოკუმენტი, თანხმობის წერილი არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ადგიმდებარეობის (იურიდიული მისამართი) შესახებ - ადგილის მფლობელის ნოტარიულად დამოწმებული თანხმობა ან შესაბამისი შეთანხმება ადგილის გამოყენების შესახებ.

²⁹ სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 29

დიაგრამა 1. როგორ აღწერდით სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის რეგისტრაციის პროცესს?



როგორც კვლევის მონაცემები ადასტურებს, სსო-ების წარმომადგენლების აბსოლუტური უმრავლესობა მიიჩნევს, რომ რეგისტრაციის პროცესი სწრაფი და მარტივია. მხოლოდ 5%-ს მიაჩნია რეგისტრაციის პროცესი რთულად. რაც შეეხება ფასს, მონაწილეთა უმრავლესობა თვლის, რომ იგი არც იაფი და არც ძვირია. რესპოდენტებს ასევე ვთხოვეთ აღეწერათ რეგისტრაციის პროცესი. მონაწილეთა უმეტესობას დადებითი გამოცდილება ჰქონდა. სირთულეების მხრივ, ისინი უმეტესად ასახელებდნენ ტექნიკური საკითხებს, მარეგისტრირებელი ორგანოს დაბალ კომპეტენციას, ენობრივ ბარიერს უცხოელი დამფუძნებლების შემთხვევაში. ზოგიერთმა რესპოდენტმა განაცხადა რომ ზოგჯერ დამფუძნებლებს არ აქვთ ინფორმაცია რეგისტრაციის პროცესის შესახებ, მათ არ იციან, თუ როგორ მოამზადონ დოკუმენტაცია. თუმცა, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ სამოქალაქო კოდექსი მკაფიოდ განსაზღვრავს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის რეგისტრაციის წესსა და პირობებს. უფრო მეტიც, მარეგისტრირებელი ორგანოს (საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო) ოფიციალურ ვებ-გვერდზე ხელმისაწვდომია დეტალური ინფორმაცია ქართულსა და ინგლისურ ენებზე, თუ როგორ უნდა დარეგისტრირდეს არასამთავრობო იურიდიული პირი³⁰. ამასთან, არსებობს რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომლებიც უწევს უფასო კონსულტაციებსა და დახმარებას დაინტერესებულ პირებს რეგისტრაციის პროცესში. მთლიანობაში, უკუკავშირის დადებითია და ააიპ-ის რეგისტრაციის პროცესთან დაკავშირებით არ გამოვლინდა მნიშვნელოვანი პრობლემები.

III. სსო-ები თავისუფალნი არიან თავიანთი მიზნებისა და აქტივობების განსაზღვრაში; მათ შეუძლიათ საქმიანობა განახორციელონ როგორც ქვეყნის შიგნით, ასევე ქვეყნის ფარგლებს გარეთ.

კანონი ითვალისწინებს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების საქმიანობისა და მმართველობის მინიმალურ რეგულირებას. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შეუძლიათ განახორციელონ ნებისმიერი სახის საქმიანობა, რაც კანონით აკრძალული არ არის, მათ შორის, კომერციული საქმიანობა მათი არაკომერციული მიზნების მხარდასაჭერად.

30 იხ.: <https://napr.gov.ge/p/617>

ააიპ-ის აქვს უფლება განახორციელოს კანონით დაშვებული ნებისმიერი სახის საქმიანობა. საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს იმ მიზნებსა და ამოცანებს, რომელთა განხორციელება ეკრძალებათ ორგანიზაციებს (პოლიტიკურს თუ სამოქალაქოს). ესენია: საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების დამხობა ან ძალადობრივი ცვლილება, ქვეყნის დამოუკიდებლობისა და ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევა, ომის ან ძალადობის პროპაგანდა, ეროვნული, რელიგიური და სოციალური მტრობის პროვოცირება, შეიარაღებული ფორმირებების შექმნა. საქართველოს კანონმდებლობა არ ზღუდავს ააიპ-ის უფლებას ჩაერთოს ნებისმიერი სახის მშვიდობიან პოლიტიკურ საქმიანობაში. მას შეუძლია გამოხატოს პოლიტიკური შეხედულებები, ორგანიზება გაუწიოს მანიფესტაციებს, მხარდაჭერა გამოუცხადოს გარკვეულ პოლიტიკურ პარტიებსა და კანდიდატებს და ა.შ. ამასთან, „სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ძირითადი პრინციპების დეკლარაცია“ თანახმად, სხვა აქტორებთან, მათ შორის პოლიტიკოსებთან თანამშრომლობის პროცესში³¹, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა სასურველია ღიად უნდა დააფიქსირონ თუ ვის უჭერენ მხარს.

ააიპ-ებს ასევე უფლება აქვთ განახორციელონ კომერციული საქმიანობა. ამისთვის, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი განსაზღვრავს საგაღდებულო ხასიათის გარკვეულ წინაპირობებს, კერძოდ: 1) კომერციული საქმიანობის შედეგად მიღებული მოგება არ უნდა განაწილდეს დამფუძნებლებს შორის დივიდენდის სახით. ნაცვლად ამისა, მოგება სრულად უნდა მოხმარდეს ააიპ-ის წესდებით განსაზღვრული მიზნებისა და ამოცანების შესრულებას. 2) კომერციული საქმიანობა არ უნდა იყოს ორგანიზაციის საქმიანობის მთავარი მიმართულება. ის უნდა ატარებდეს მხოლოდ დამხმარე ხასიათს და ხელს უწყობდეს ორგანიზაციის არაკომერციული მიზნების მიღწევას.

იურიდიული პირებს, ისევე როგორც ფიზიკური პირებს უფლება აქვთ განახორციელონ საქველმოქმედო საქმიანობა საქართველოში. კანონმდებლობის თანახმად, საქველმოქმედო საქმიანობა არ საჭიროებს ოფიციალური რეგისტრაციის გავლას. თუმცა, არსებული საგადასახადო შეღავათებით სარგებლობის მიზნით, ორგანიზაციამ უნდა მოიპოვოს საქველმოქმედო სტატუსი.

დღესდღეობით, საქართველოში გაცილებით მეტია იმ ორგანიზაციების რაოდენობა, რომლებიც ახორციელებენ საქველმოქმედო საქმიანობას, ვიდრე ოფიციალურად დარეგისტრირებული სუბიექტების რაოდენობა. საქველმოქმედო ორგანიზაციების რეესტრის მონაცემებით³², დღეისათვის ჯამში 161 საქველმოქმედო ორგანიზაციაა რეგისტრირებული. თუმცა,

31 "საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ძირითადი პრინციპების დეკლარაცია" მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯია საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოების თვითრეგულირებისაკენ. იგი ითვალისწინებს კონკრეტული მექანიზმების შემუშავებას, რათა მოხდეს მომავალში თითოეული პრინციპის უკეთ დაცვა, ისევე როგორც მისი დანერგვა ორგანიზაციულ საქმიანობაში. დეკლარაცია არის ღია დოკუმენტი და ნებისმიერ საზოგადოებრივ ორგანიზაციას შეუძლია მას თავისუფლად შეუერთდეს. ამჟამად, ის ხელმოწერილია 239 სსო-ს მიერ. დამატებითი ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://csogeorgia.org/en/declaration>

32 შემოსავლების სამსახურის ვებგვერდი, საქველმოქმედო ორგანიზაციების რეესტრი, <http://www.rs.ge/4761>

რეესტრი ასევე მოიცავს გაუქმებული სტატუსის მქონე ორგანიზაციებს. შესაბამისად, იმ ორგანიზაციების რაოდენობა, რომლებიც საქმიანობას ეწევიან საქველმოქმედო სტატუსით, გაცილებით ნაკლებია.

IV. სსო-ებისთვის დაკისრებული სანქციები და საკანონმდებლო დარღვევები არის ნათლად განსაზღვრული და შესაბამისობაში მოდის პროპორციულობის პრინციპთან

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევების შესახებ დებულებები არის ნათელი და თანმიმდევრული. საზოგადოებრივ ორგანიზაციებზე დაწესებული სანქციები, ჩვეულებრივ, შეესაბამება კანონს და იცავს პროპორციულობის პრინციპს. სსო-ს საქმიანობა შესაძლებელია შეჩერდეს ნებაყოფლობით ან სასამართლოს გადაწყვეტილებით. პრაქტიკაში, არ დაფიქსირებულა სსო-ების საქმიანობის იძულებითი შეჩერების შემთხვევები ბოლო ორი წლის განმავლობაში.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ კანონმდებლობა მოიცავს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსს, საგადასახადო კოდექსსა და სხვა ნორმატიულ აქტებს. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი განსაზღვრავს იმ მოქმედებებს, რომლებიც წარმოადგენს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას. იგი ასევე განსაზღვრავს ადმინისტრაციულ ჯარიმებს, უფლებამოსილ ორგანოებს/თანამდებობის პირებს, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან ჯარიმების დაწესებაზე და ადგენს მათი დაკისრების პროცედურას. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე პასუხისმგებელი პირი შეიძლება იყოს როგორც ფიზიკური, ასევე იურიდიული პირი. კანონი ითვალისწინებს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენისთვის სადამსჯელო ღონისძიებებს, მათ შორის ჯარიმასა და გაფრთხილებას³³. ნებისმიერი პირისთვის სანქციების დაწესება დასაშვებია მხოლოდ კანონით გათვალისწინებული პირობების საფუძველზე. გასაჩივრებისა და სამართლებრივი დაცვის სხვა საშუალებების გამოყენების უფლება ასევე გარანტირებულია კანონით.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსში, ცალკე თავი ეთმობა “საგადასახადო სამართალდარღვევათა სახეები და პასუხისმგებლობა”³⁴. პრაქტიკაში, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დაჯარიმების ყველაზე ხშირი მიზეზია საგადასახადო დეკლარაციის შევსების ვადის დარღვევა. საგადასახადო სამართალდარღვევის სხვა ტიპებში შედის საგადასახადო ორგანოსთვის ინფორმაციის წარუდგენლობა, უკანონო საგადასახადო დაქვითვა, დღგ-ს მოთხოვნების დარღვევა და ა.შ.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის დაწესებული სანქციები შესაბამისობაშია კანონთან და თანხვედრაშია პროპორციულობის პრინციპთან. საგულისხმოა, რომ სსო შეიძლება რამდენჯერმე გახდეს საგადასახადო სამართალდარღვევის ობიექტი, თუმცა ამას არ მოჰყვება მისი გაუქმება. ამის ნაცვლად, არსებული პრაქტიკის მიხედვით, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის შეტანა ხდება „შავ სიაში“, რაც ნიშნავს,

33 ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა კოდექსი, მუხლი 24

34 საგადასახადო კოდექსი, კარი XL

რომ შესაძლოა განხორციელდეს მისი დამატებით შემოწმება. ნებისმიერ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა არ წარმოადგენს სსო-ს გაუქმების საფუძველს.

კანონის თანახმად, მხოლოდ სასამართლოა უფლებამოსილი მიიღოს გადაწყვეტილება სსო-ს საქმიანობის შეჩერების ან აკრძალვის შესახებ³⁵. სახელმწიფო ორგანოებს არ აქვთ უფლება საკუთარი შეხედულებისამებრ შეაჩერონ სსო-ს საქმიანობა. ამგვარი მოთხოვნით მათ შეუძლიათ მიმართონ მხოლოდ სასამართლოს. კანონის თანახმად, სსო-ს საქმიანობის შეჩერების შესახებ მოთხოვნა შესაძლებელია შეტანილ იქნას სასამართლოში მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია ცალსახად არღვევს საქართველოს კონსტიტუციას და ეწევა კონსტიტუციით აკრძალულ საქმიანობას (აღწერილია ზემოთ). აქედან გამომდინარე, დაუშვებელია სხვა სახელმწიფო უწყებების მიერ სსო-ს საქმიანობის თვითნებური შეჩერება. ამგვარი ქმედება შესაძლებელია მხოლოდ სასამართლოს განაჩენის საფუძველზე იმ შემთხვევაში, როცა სრულდება კონსტიტუციით განსაზღვრული სავალდებულო წინაპირობები. ბოლო ორი წლის მანძილზე, არ დაფიქსირებულა სსო-ს საქმიანობის შეჩერების არცერთი შემთხვევა.

V. სახელმწიფო არ ერევა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შიდა საკითხებსა და საქმიანობაში

როგორც წესი სახელმწიფო არ ერევა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების საქმიანობასა და შიდა საკითხებში. სსო-ები არ არიან სახელმწიფოს წინაშე ანგარიშვალდებულნი, თუ მათ არ აქვთ საქველმოქმედო სტატუსი. სსო ექვემდებარება საგადასახადო შემოწმებას სალიკვიდაციო პროცედურის დროს.

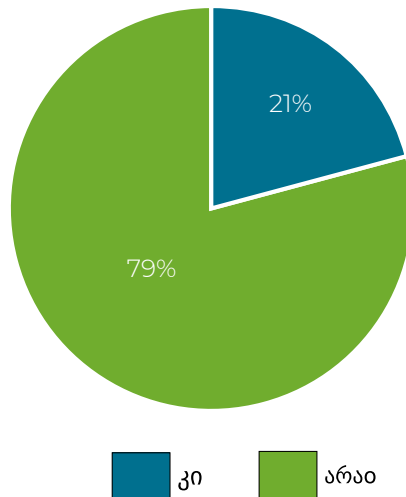
საქართველოში მოღვაწე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები არ ექვემდებარებიან მნიშვნელოვან შეზღუდვებს სახელმწიფოს მხრიდან საერთაშორისო თუ ეროვნულ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის პროცესში. მათ შეუძლიათ თავისუფლად განახორციელონ კანონით დაშვებული ნებისმიერი სახის აქტივობა. საკომუნიკაციო საშუალებების, სოციალური მედიის, ინტერნეტის და სხვ. გამოყენება სსო-ებისთვის უფასო და ხელმისაწვდომია. ამ მხრივ, ისინი არ განიცდიან რაიმე სახის ზეწოლას ხელისუფლების მხრიდან.

მას შემდეგ, რაც სსო-ს მმართველი ორგანო მიიღებს გადაწყვეტილებას საქმიანობის შეწყვეტის შესახებ, ის მიმართავს იუსტიციის სამინისტროს. პროცედურის თანახმად, უნდა მოხდეს საგადასახადო შემოსავლების სამსახურის ჩართვა, რომელიც სსო-ს გაუქმებამდე, განახორციელებს მის საგადასახადო შემოწმებასა და კონტროლს. კანონის თანახმად, საქმიანობის შეწყვეტის შესახებ განაცხადის წარდგენის დღიდან, სსო-ს გაუქმების პროცედურის მაქსიმალური ხანგრძლივობა შეიძლება იყოს 4 თვე. ამასთან, საგადასახადო ორგანოს მოთხოვნის შემთხვევაში, აღნიშნული პერიოდი შესაძლებელია გახანგრძლივდეს ერთი თვის ვადით. ხანგრძლივი და რთული პროცედურის გამო, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები ხშირად

³⁵ სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 33

თავს არიდებენ მას, რაც იწვევს ათასობით უფუნქციო საზოგადოებრივი ორგანიზაციის არსებობას. რაც შეეხება სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის საქმიანობის შეჩერებას, აღნიშნული მკაცრად რეგულირდება კანონით.

დიაგრამა 2. შექმნია თქვენს ორგანიზაციას სახელმწიფოს მხრიდან დაბრკოლება საქმიანობისას?



კვლევის მონაწილეთა დიდ უმრავლესობას (79%) არ შექმნია დაბრკოლებები დაბრკოლებები სახელმწიფოს მხრიდან საქმიანობის პროცესში. მიუხედავად იმისა, სსო-ების წარმომადგენლებმა დააფიქსირეს სხვადასხვა გამოწვევები, არცერთი მაგალითი არ ეხებოდა სახელმწიფოს პირდაპირ ჩარევას სსო-ს საქმიანობაში.

ზოგადად, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს არ გააჩნიათ სახელმწიფოს მიმართ ანგარიშგების ვალდებულებები, თუკი ისინი არ მიიღებენ საქველმოქმედო სტატუსს. საქველმოქმედო ორგანიზაციებისთვის განკუთვნილი დამატებითი შეღავათების მიზნებისთვის, ისინი ექვემდებარებიან ანგარიშვალდებულების გაზრდილ მოთხოვნებს (სხვა ქვეყნებში საზოგადოებრივი სარგებლის ორგანიზაციების მსგავსად³⁶). ისინი ვალდებული არიან საგადასახადო ორგანოს წარუდგინონ პროგრამული და ფინანსური ანგარიშები საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 32-ე მუხლის შესაბამისად. საქველმოქმედო სტატუსის არმქონე სსო-ებს კი არ მოეთხოვებათ სახელმწიფოსთვის რაიმე სახის ანგარიშის წარდგენა, თუ ისინი არ მიიღებენ სახელმწიფო დაფინანსებას და არ აქვთ ანგარიშგების მოთხოვნები კონკრეტული პროექტის ფარგლებში.

36 საზოგადოებრივი სარგებლის ორგანიზაცია (Public Benefit Organization) არის ორგანიზაცია, რომელიც ემსახურება საზოგადოებრივ სიკეთეს. ევროპის რამდენიმე ქვეყანამ სამართლებრივად დანერგა აღნიშნული სტატუსი.

რეკომენდაციები 1-ლი სფეროს მიმართულებით:

- მნიშვნელოვანია სტატისტიკური მონაცემების გაუმჯობესება რეგისტრირებული და აქტიური სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შესახებ რათა მოხდეს მათი სხვა არაკომერციული ორგანიზაციებისგან დიფერენცირება.
- სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა უნდა იზრუნონ საკუთარი იმიჯის გაუმჯობესებაზე გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ხარისხის გაზრდით;

4.2 თანასწორი მოპყრობა

1. სახელმწიფოს მიდგომა სსო-ებისა და ბიზნეს სუბიექტების მიმართ თანასწორია

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის ან ბიზნესის დაფუძნება მარტივია, თუმცა განსხვავებული სიტუაციაა ლიკვიდაციის პროცედურასთან მიმართებაში, რომელიც მეტისმეტად გართულებულია ორივე იურიდიულ პირის შემთხვევაში. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიმართ, საკანონმდებლო კუთხით, არ არის დაწესებული უფრო მეტი შეზღუდვები ან მოთხოვნები ვიდრე ბიზნესის შემთხვევაში. თუმცა, პრაქტიკაში ხშირად შეინიშნება ხელისუფლების მხრიდან უპირატესი დამოკიდებულება ბიზნეს სექტორის მიმართ.

საქართველოს კანონმდებლობა განსაზღვრავს იურიდიულ პირთა 2 ძირითად კატეგორიას: არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი და კომერციული იურიდიული პირი. მიუხედავად იმისა, რომ ისინი ემსახურებიან განსხვავებულ მიზნებს, მათ ბევრი საერთო აქვთ - ორივე მათგანი კონკრეტული მიზნით შექმნილი იურიდიული პირია, საკუთარი კაპიტალით, განსაზღვრული უფლებებითა და ვალდებულებებით.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი ადგენს არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის შექმნის, რეგისტრაციისა და საქმიანობის ძირითად საფუძველს. კომერციულ სუბიექტებთან მიმართებაში, მოქმედებს მეწარმეთა შესახებ ცალკე კანონი, რომელიც არეგულირებს სამეწარმეო საქმიანობის სუბიექტების სამართლებრივ ფორმებს³⁷. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა არ იძლევა არაკომერციული საქმიანობის ზუსტ განმარტებას. ის მხოლოდ არეგულირებს არაკომერციული საქმიანობის სამართლებრივ და ორგანიზაციულ ასპექტებს. კომერციული საქმიანობა კი პირდაპირ განისაზღვრება „როგორც მართლზომიერი და არაერთჯერადი საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება მოგების მიზნით, დამოუკიდებლად ან ორგანიზებულად“³⁸.

საქართველოში კომერციული სუბიექტის რეგისტრაცია მარტივი პროცედურაა, რომელიც მსგავსია ააიპ-ის დაფუძნების პროცედურისა. მეორეს მხრივ, ლიკვიდაციის პროცედურა მეტისმეტად რთულია როგორც

37 მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 1(1)

38 მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 1(2)

ბიზნესისთვის, ისე არაკომერციული სუბიექტებისთვის.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო მომხმარებლებს სთავაზობს ელექტრონულ ბიზნეს რეესტრს³⁹, რაც უდავოდ წამოადგენს კარგ პრაქტიკას. რეესტრი ასევე მოიცავს ინფორმაციას არასამეწარმეო იურიდიული პირების შესახებ. ელექტრონული მონაცემთა ბაზის საშუალებით, დაინტერესებულ პირებს შეუძლიათ მარტივად მოიძიონ ინფორმაცია იურიდიული პირის შესახებ, მოამზადონ ამონაწერი, შესწორება შეიტანონ რეგისტრირებულ მონაცემებში და ა.შ

ადმინისტრაციული და ოპერაციული ასპექტების თვალსაზრისით, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიმართ არსებული მოთხოვნები არ არის კომერციული პირების მიმართ არსებულ მოთხოვნებზე უფრო მკაცრი. მაგალითად, ორივე სუბიექტს თანაბრად შეუძლია სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობის მიღება. სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი წესები განსაზღვრულია „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონით. კანონი ადგენს სახელმწიფო შესყიდვების ჩატარების სამართლებრივ, ორგანიზაციულ და ეკონომიკურ პრინციპებს. არ არსებობს სპეციფიკური მოთხოვნები, რომლებიც შექმნიდა დამატებით დაბრკოლებებს ან შეზღუდვებს სსო-ების მონაწილეობას შესყიდვების პროცესში. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს არ მოეთხოვებათ რაიმე სახის დამატებითი პროცედურის გავლა შესყიდვაში მონაწილეობის მისაღებად. ისინი ხშირად მონაწილეობენ შესყიდვაში, თუ აკმაყოფილებენ სატენდერო დოკუმენტაციის პირობებს. აღნიშნული მექანიზმი ჩვეულებრივ გამოიყენება მუნიციპალურ დონეზე, სსო-ების დაფინანსების უზრუნველსაყოფად.

კვლევის მონაწილეთა უმრავლესობას არ გააჩნია ინფორმაცია ბიზნესისა და სამოქალაქო სექტორის მიმართ სახელმწიფო დამოკიდებულების შესახებ. მათ არ აქვთ შესაბამისი გამოცდილება ან არ ფლობენ სათანადო ინფორმაციას პასუხის გასაცემად; მეორეს მხრივ, ფოკუს ჯგუფის შეხვედრისას, მონაწილეებმა აღნიშნეს, რომ სახელმწიფო მოხელეები ბიზნეს სექტორის მიმართ პრეფერენციული მიდგომით გამოირჩევიან, რაც სხვადასხვა ფორმით გამოიხატება. ამგვარი მიდგომა განსაკუთრებით თვალსაჩინოა სადამკვირვებლო ორგანიზაციების შემთხვევაში. მაშინ როცა სახელმწიფო გამოირჩევა მეტად ლიბერალური მიდგომით ბიზნეს სექტორის მიმართ, ის არ ერიდება სსო-ების კრიტიკას და ნაკლებად განიხილავს მათ საკუთარ პარტნიორებად. ერთ-ერთი რესპოდენტის განცხადებით, დღევანდელ პოლიტიკოსთა უმრავლესობამ პოლიტიკაში ბიზნეს სექტორიდან გადმოინაცვლა. შესაბამისად, აქტივიზმი, სამოქალაქო საზოგადოება, ადამიანის უფლებები და მსგავსი თემები მათთვის უცხო სფეროა. აქედან გამომდინარე, მათი ღირებულებები და სტანდარტები სრულიად განსხვავებულია.

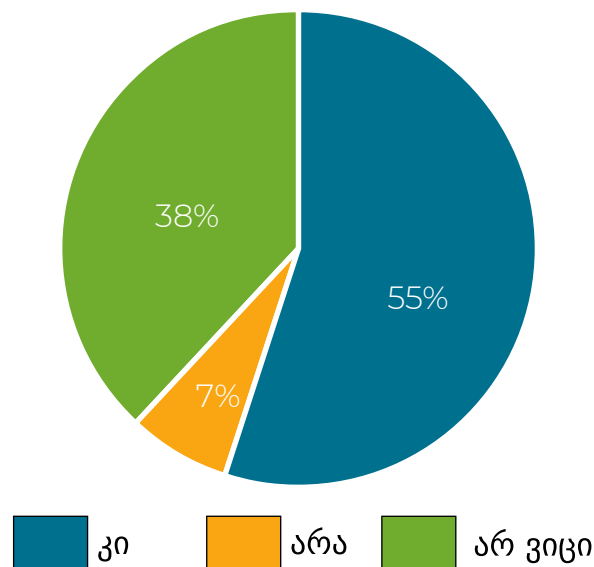
39 <https://napr.gov.ge/pol>

II. სახელმწიფოს მიდგომა სსო-ების დაფუძნების, რეგისტრაციისა და საქმიანობის მიმართ თანასწორია

ყველა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის მიმართ გამოიყენება ერთიანი სამართლებრივი რეგულაციები. თუმცა, ხელისუფლების მხრიდან შეინიშნება კრიტიკული დამოკიდებულება კონკრეტული ორგანიზაციების მიმართ, განსაკუთრებით ე.წ. „watchdog“ ორგანიზაციების შემთხვევაში.

შემოსავლის ოდენობის, დაფუძნების თუ საქმიანობის სფეროს განუჩივრებლად, ყველა ააიპ-ის რეგულირება ხდება ერთი და იმავე კანონებით.

დიაგრამა 3. თქვენი აზრით, აქვთ ხელისუფლების ორგანოებს განსხვავებული დამოკიდებულება კონკრეტული ორგანიზაციების მიმართ (მაგ. ვინც აკრიტიკებს ხელისუფლებას)?



სსო-ების თანასწორ მოპყრობასთან დაკავშირებული რეალობა განსხვავებულია. გამოვითხუთა დიდი უმრავლესობა (55%) მიიჩნევს, რომ სახელმწიფო მიდგომა კონკრეტული სსო-ების მიმართ პრეფერენციულია სხვა სსო-ებთან შედარებით. რამდენიმე რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ სახელმწიფო მეტისმეტად მკაცრია ხელისუფლების მიმართ კრიტიკულად განწყობილი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიმართ. ამგვარი დაპირისპირება იწვევს პოლიტიკურ დაძაბულობას; ამასთან, სახელმწიფოს ნეგატიური დამოკიდებულება არ გამოიხატება მკაცრი რეგულაციების გამოყენებაში ან კონკრეტული სსო-ების მიმართ დამატებითი მოთხოვნების დაწესებაში.

ინტერვიუს დროს აღინიშნა, რომ საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიმართ დამოკიდებულებას გარკვეულწილად განსაზღვრავს ორგანიზაციის საქმიანობის ტიპი (ეს არის სადამკვირვებლო, მომსახურების მიმწოდებელი თუ ანალიტიკური ორგანიზაცია). სახელმწიფო გამძაფრებულად ებრძვის გავლენიან სსო-ებს, რომლებიც აკვირდებიან დემოკრატიულ რეფორმებს, არჩევნებს და ა.შ.

რეკომენდაციები მე- 2 სფეროს მიმართულებით:

- ლიკვიდაციის პროცედურა უნდა გამარტივდეს როგორც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის, ასევე ბიზნესისთვის;
- სახელმწიფომ უნდა გაიაზროს ე.წ. “watchdog” ორგანიზაციების როლი, გაითვალისწინოს მათი რეკომენდაციები და უზრუნველყოს კონსტრუქციული დისკუსიების წარმართვა;
- სახელმწიფომ უნდა მიმართოს მეტი ძალისხმევა მესამე სექტორის მხარდასაჭერად.

4.3 დაფინანსების ხელმისაწვდომობა

1. სსო-ებს თავისუფლად შეუძლიათ ფინანსური და მატერიალური რესურსების მოძიება, მიღება და გამოყენება თავიანთი მიზნების მისაღწევად.

კანონმდებლობა საშუალებას აძლევს სსო-ებს სხვადასხვა წყაროდან მიიღონ დაფინანსება. წლების მანძილზე, საგადასახადო კანონმდებლობაში შეტანილ იქნა გარკვეული ცვლილებები; შედეგად, შეიქმნა ხელსაყრელი გარემო სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ დაფინანსებისა და შემოწირულობების მისაღებად. მიუხედავად ამისა, საერთაშორისო დონორებისგან მიღებული დაფინანსება კვლავაც რჩება შემოსავლის მთავარ წყაროდ. საზოგადოებრივი ორგანიზაციები ხშირად თავს იკავებენ სახელმწიფო დაფინანსებაზე განაცხადის შეტანისგან, რაც ნაწილობრივ გამოწვეულია სახელმწიფო დაფინანსების არაუფექტური სისტემით. ბიზნესისა და ფიზიკური პირებისგან დაფინანსება ძალზე შეზღუდულია.

საქართველოში მოღვაწე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შეუძლიათ შეუზღუდავად მიიღონ დაფინანსება სხვადასხვა წყაროდან, მათ შორის, ფიზიკური პირებისგან, ბიზნესისგან, საერთაშორისო და მთავრობათაშორისი ორგანიზაციებისგან, ადგილობრივი, ეროვნული და უცხოური მთავრობებისგან.

საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს არ აქვთ სახელმწიფოს წინაშე ანგარიშგების მოთხოვნები. ამგვარი ვალდებულება დგება მხოლოდ მაშინ, თუ ორგანიზაცია მიიღებს საქველმოქმედო სტატუსს ან სახელმწიფო დაფინანსებას.

უფრო მეტიც, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციას უფლება აქვს განახორციელოს კანონით დაშვებული ნებისმიერი სახის საქმიანობა, მათ შორის დამატებითი ეკონომიკური საქმიანობა, თუ იგი ემსახურება მისი არაკომერციული მიზნების მიღწევას.

გასულ წლებში, მნიშვნელოვანი ცვლილებები შევიდა საქართველოს საგადასახადო კოდექსში, რამაც შექმნა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ სხვადასხვა წყაროდან დაფინანსების მიღებისთვის ხელსაყრელი გარემო. უფრო კონკრეტულად, მიღწეული იქნა შემდეგი პოზიტიური ცვლილებები:

- ცვლილებები სსო-ების მიერ მიღებული დივიდენდების დაბეგვრის შესახებ - ადვოკატირების გრძელვადიანი ძალისხმევის შედეგად, საქართველოს პარლამენტმა შეიმუშავა ცვლილებების კანონპროექტი საქართველოს საგადასახადო კოდექსში, რომელიც ითვალისწინებდა ააიპ-ების გადასახადებისგან გათავისუფლებას მიღებულ დივიდენდებზე. აღნიშნული ცვლილებების მიღებამდე, ააიპ-ების მიერ მიღებული დივიდენდები იბეგრებოდა მოგების გადასახადის 15%-იანი განაკვეთით, მაშინ როცა ბიზნესის სუბიექტების მიერ მიღებული დივიდენდები სრულიად გათავისუფლებული იყო გადასახადებისგან. თანდათანობით, შიქმნა მეტად ხელსაყრელი გარემო ააიპ-ებისთვის. თავდაპირველად, დივიდენდების გადასახადი შემცირდა 5% -მდე, შემდეგ კი 3% -მდე. 2014 წლიდან, მთლიანად აღმოიფხვრა დისკრიმინაციული მიდგომა და ააიპ-ების მიერ მიღებული დივიდენდები გათავისუფლდა გადასახადებისგან.
- ცვლილებები შემოწირულობებში, რამაც უზრუნველყო საგადასახადო შეღავათები საქველმოქმედო ორგანიზაციებისთვის - საქართველოს საგადასახადო კოდექსი ითვალისწინებს საქველმოქმედო შემოწირულობების წახალისების მნიშვნელოვან მექანიზმებს. კერძოდ, საქველმოქმედო ორგანიზაციისთვის კომერციული ორგანიზაციის მიერ შემოწირული თანხა გამოიქვითება ერთობლივი შემოსავლიდან. კანონი ასევე განსაზღვრავს, რომ გამოქვითვის თანხა არ უნდა აღემატებოდეს ერთობლივი შემოსავლიდან გამოქვითვების შემდეგ დარჩენილი თანხის 10 პროცენტს. 2013 წლიდან, ბიზნეს კომპანიებს ასევე შეუძლიათ გამოქვითონ საქველმოქმედო ორგანიზაციებზე გაცემული არამატერიალური შემოწირულობა საბაზრო ღირებულებით, მაგალითად, ბიზნეს კომპანიის მიერ გაწეული უფასო მომსახურება, ისევე როგორც ქონება (გარდა უძრავი ქონებისა)⁴⁰.

მრავალფეროვანი შესაძლებლობების მიუხედავად, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის გამოყოფილი დაფინანსების მოცულობა ფრიად შეზღუდულია. დღემდე, საერთაშორისო დონორები შემოსავლის ძირითადი წყაროა. არსებული პრაქტიკის შესახებ მონაცემები მეტყველებს, რომ ზოგჯერ, სსო-ები იძულებულნი არიან ყველა ზომას მიმართონ დონორთა დაფინანსების მოსაპოვებლად. იმისთვის, რომ შეასრულონ დონორთა მკაცრი მოთხოვნები, მათ ხშირად უწევთ ორგანიზაციული მისიიდან გადახვევა. ფართოდ გავრცელებული ტენდენციაა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ დონორებთან ხანგრძლივი ურთიერთობების დამყარება. შედეგად, სსო-ების დიდი რაოდენობა ფინანსურად დამოკიდებული ხდება ერთ დონორზე. ამავდროულად, მცირე ზომის და ახლად შექმნილ სსო-ებს ხშირად უჭირთ ფინანსური მართვის

40 საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, ა. 117

კუთხით დონორთა მიერ დაწესებული სტანდარტებისა და მოთხოვნების შესრულება. დღემდე, ბიზნესთან თანამშრომლობა დაფინანსების აუთვისებელ წყაროდ რჩება საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების უმრავლესობისთვის. ბიზნესი ნაკლებად გამოირჩევა სსო-ებთან თანამშრომლობის სურვილით. ასევე ნაკლებად მიღებული პრაქტიკაა ფიზიკური პირების მიერ შემოწირულობების გაცემა. ეს ნაწილობრივ განპირობებულია ფილანტროპული კულტურის დაბალი განვითარებით.

სახელმწიფო დაფინანსების საქართველოში არსებული მექანიზმების უახლესმა კვლევამ⁴¹ აჩვენა, არ არსებობს ნათლად განსაზღვრული ან ერთიანი წესი სსო-ს მიერ სახელმწიფოსაგან დაფინანსების მიღების, გამოყენების და ანგარიშგების შესახებ. დაფინანსების მიმღები პირები წარუდგენენ როგორც თხრობით, ისე ფინანსურ ანგარიშს იმ სახელმწიფო დაწესებულებებს, რომლებისგანაც იღებენ დაფინანსებას. იმისდა მიხედვით, ეს არის სამინისტრო, სსიპ თუ მუნიციპალიტეტი, მოქმედებს განსხვავებული წესები და სტანდარტები. სამინისტროები გასცემენ გრანტებს სახელმწიფო ბიუჯეტის მათი მიზნობრივი განაწილებისა და სამართლებრივად განსაზღვრული კომპეტენციის საფუძველზე⁴². მაგალითად, კარგ პრაქტიკად ითვლება იუსტიციის სამინისტროს მიერ ანგარიშგების მოთხოვნებთან დაკავშირებით დადგენილი წესები. 2011 წელს იუსტიციის მინისტრის მიერ გამოცემული №160 ბრძანება განსაზღვრავს ანგარიშგების ძირითად პრინციპებს. გრანტის მიმღებმა უნდა წარადგინოს თხრობითი და ფინანსური ანგარიში საგრანტო ხელშეკრულებაში გაწერილი პირობების შესაბამისად. გარდა ამისა, სამინისტრო უფლებამოსილია მოითხოვოს ფინანსური და პროგრამული ანგარიში ნებისმიერ დროს, მიმღები კი ვალდებულია წარადგინოს შესაბამისი ინფორმაცია. ამასთანავე, სამინისტრო უფლებამოსილია მოითხოვოს პროექტთან დაკავშირებული ინფორმაცია, დოკუმენტი, ახსნა-განმარტება სსო-ს საქმიანობის შეფერხების გარეშე. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრომ ასევე განსაზღვრა დაფინანსების გაცემის ძირითადი წესები და სტანდარტები. პროცედურა ადგენს ზოგად წესებს, მაგალითად პროცედურებს, რომლებიც აუცილებელია საგრანტო ხელშეკრულების გასაფორმებლად, საგრანტო რესურსების ათვისების პირობებსა და მონიტორინგის მინიმალურ წესებს. გრანტის გამცემ გარკვეულ სსიპ-ებს ასევე დანერგილი აქვთ ანგარიშგების წესები.

ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ (ცესკო) ასევე შეიმუშავა ანგარიშგებასთან დაკავშირებული წესები. №7/2012 დადგენილებაში ერთ-ერთი თავი ეძღვნება მონიტორინგის საკითხებსა და ანგარიშგების ძირითად წესებს. პროგრამული და ფინანსური ანგარიშგების მონიტორინგი ხორციელდება სპეციალური მონიტორინგის ჯგუფის მიერ. დადგენილება ასევე განსაზღვრავს ფინანსური და თხრობითი ანგარიშგების წარდგენის ვადებსა და საჭირო დოკუმენტაციის ჩამონათვალს. განათლების სამინისტროს მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნულ

41 http://civilin.org/pdf/State_Funding_Mechanisms_for_CSOs_in_Georgia.pdf

42 http://civilin.org/pdf/State_funding_Reform_Policy_Eng.pdf

ცენტრს შემუშავებული აქვს რეგულაციები საგრანტო კონკურსის ადმინისტრირების, წარდგენის, განხილვისა და საგრანტო ხელშეკრულების გაფორმების შესახებ. თუმცა, რეგულაციები მეტისმეტად ზოგადია. მაგალითად, ცენტრის დირექტორი ქმნის კომისიას, რომელიც აფასებს ანგარიშებს, თუმცა, არ არის განსაზღვრული კომისიის მუშაობის წესები. ასევე არ არის განსაზღვრული მონიტორინგის დეტალური ფორმები და პროცედურები⁴³.

კვლევის მონაწილეთა უმრავლესობას ბოლო ორი წლის მანძილზე არ ჰქონია რაიმე სახის პრობლემა სხვადასხვა მექანიზმებით სახელმწიფო თუ კერძო დაფინანსების მიღებისა და ათვისების პროცესში. მიუხედავად ამისა, ფოკუს ჯგუფის მონაწილეებმა აღნიშნეს, რომ სახელმწიფო დაფინანსების ანგარიშგების მოთხოვნები უფრო მკაცრია საერთაშორისო დონორის მოთხოვნებთან შედარებით. ეს განსაკუთრებით ეხება მოკლევადიან პროექტებს. ერთიანი წესებისა და სტანდარტების არარსებობის გამო, გარკვეულ შემთხვევებში სახელმწიფო ორგანოები იყენებენ თავიანთ დისკრეციას დამატებითი ინფორმაციის მოთხოვნისას, რაც საჭიროებს მნიშვნელოვან ძალისხმევას და ქმნის არასასურველ ბიუროკრატიას.

II. არ არის განსხვავება უცხოური და საერთაშორისო წყაროებიდან მიღებულ ფინანსურ და მატერიალურ რესურსებისადმი მიდგომებსა და შიდა წყაროებიდან მიღებულ რესურსებისადმი მიდგომებს შორის

უცხოური და საერთაშორისო წყაროებიდან მიღებული შემოწირულობებისადმი მიმდგომა შიდა წყაროებიდან მიღებული შემოწირულობების მიდგომის ანალოგიურია. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები ხშირად ხდებიან კრიტიკასა და სტიგმატიზაციის მსხვერპლნი მათი შემოსავლის წყაროებიდან გამომდინარე. მათ ბრალს სდებენ მხოლოდ საერთაშორისო დონორთა მოთხოვნების დაცვაში, მოსალოდნელი შედეგების გათვალისწინების გარეშე. ამგვარი მიდგომა ნაწილობრივ განპირობებულია მესამე სექტორის დაბალი ანგარიშვალდებულებითა და გამჭვირვალობით.

არ არსებობს შეზღუდვები საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისთვის უცხოური დაფინანსების ან არამატერიალური დახმარების მიღების კუთხით. საგადასახადო კოდექსის თანახმად, სსო-ების მიერ მიღებული შემოწირულობები, საწევრო გადასახადები და გრანტები თავისუფლდება მოგების გადასახადისგან. იგივე წესი ვრცელდება იმ შემთხვევაში, როდესაც შემოწირულობების, საწევრო გადასახადებისა და გრანტების მიღება ხდება საერთაშორისო წყაროებიდან. უფრო მეტიც, საერთაშორისო და ეროვნული გრანტები მთლიანად გათავისუფლებულია დღგ-სგან. საზღვარგარეთიდან შემოწირულობის მიღებისას, არ არის საჭირო ხელისუფლებისგან თანხმობის მოპოვება. მხოლოდ მაშინ, როდესაც ააიპ ხელს აწერს საერთაშორისო საგრანტო ხელშეკრულებას, მხარეებმა სათანადო შეტყობინება უნდა მიაწოდონ შემოსავლების სამსახურს. მოგვიანებით, ხელშეკრულების საფუძველზე, ეს უკანასკნელი გამოაქვეყნებს დღგ-სგან გათავისუფლებული საგრანტო პროექტების ჩამონათვალს.

43 კვლევა საქართველოში არსებული სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმების შესახებ ხელმისაწვდომია ბმულზე: http://civilin.org/pdf/State_Funding_Mechanisms_for_CSOs_in_Georgia_GEO.pdf

სსო-ებისთვის არ არსებობს სერიოზული დაბრკოლებები საზღვარგარეთიდან დაფინანსების მიღების კუთხით. საზღვარგარეთიდან საქველმოქმედო შემოწირულობების მიღება შესაძლებელია დამატებითი ხარჯების გარეშე. მსგავსი საგადასახადო შეღავათები ვრცელდება როგორც საერთაშორისო საქველმოქმედო შემოწირულობებზე, ისე შიდა შემოწირულობებზე. საზღვარგარეთიდან საქველმოქმედო შემოწირულობების მიღება ნათელი და თანმიმდევრული პროცესია, რომელიც მოითხოვს რესურსებსა და დროს გონივრული დოზით. საზღვარგარეთიდან მიღებული საქველმოქმედო შემოწირულობა შესაძლებელია მოხმარდეს საქმიანობის ფართო სპექტრს. მრავალი ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია დაფინანსებულია საერთაშორისო გრანტებისა და შემოწირულობების საშუალებით. ისინი სარგებლობენ შეღავათიანი საგადასახადო პირობებით არსებითი დაბრკოლებების გარეშე.

არსებული პრაქტიკის შესახებ შეგროვებული მონაცემების თანახმად, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლები ხშირად ხდებიან დაკითხვის ობიექტნი მათი ფინანსური შემოსავლების შესახებ. დაფინანსების წყაროდან გამომდინარე, ისინი შესაძლოა სტიგმატიზაციისა და სიძულვილის ენის მსხვერპლად იქცნენ. მაგალითად, უცხოელი დონორებისგან დაფინანსების მიღების შემთხვევაში, მათ შესაძლოა ბრალი დასდონ მხოლოდ დონორთა მოთხოვნების გათვალისწინებაში და ფულის დახარჯვაში ღირებული მიზნების გარეშე. კვლავაც გავრცელებულია სტერეოტიპი, რომლის თანახმად სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები „ფულის მჭამელები“ არიან. ამგვარი შეფასება ნაწილობრივ გამოწვეულია საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დაბალი პასუხისმგებლობითა და გამჭვირვალობით. საქართველოს მესამე სექტორმა ჯერ კიდევ ვერ მოახერხა მოსახლეობასთან მჭიდრო კავშირის დამყარება. მიუხედავად ამისა, ხორციელდება მთელი რიგი ინიციატივები, რომლებიც მიზნად ისახავს ამ გამოწვევის დაძლევას. კარგი მაგალითია „სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ძირითადი პრინციპების დეკლარაცია“, რომელიც მიზნად ისახავს სსო-ების მიერ საერთაშორისო დონეზე აღიარებული პასუხისმგებლობისა და გამჭვირვალობის პრინციპების დაცვას და ეფექტური თანამშრომლობის დამყარებას მნიშვნელოვან დაინტერესებულ მხარეებთან. ის ხელს უწყობს მესამე სექტორის საზოგადოებრივი იმიჯის გაზრდას წევრების, მხარდამჭერების, დონორების, საზოგადოების თვალში და შედეგად სსო-ების საქმიანობის გაუმჯობესებას⁴⁴.

რეკომენდაციები მე-3 სფეროს მიმართულებით:

- მნიშვნელოვანია სახელმწიფო დაფინანსების სისტემის გაუმჯობესება ორგანიზაციების მიერ სახელმწიფო დაფინანსების მიღების, გამოყენებისა და ანგარიშების ერთიანი წესებისა და სტანდარტების განსაზღვრის გზით;

44 <https://csogeorgia.org/storage/app/uploads/public/5cf/7c9/989/5cf7c9989a4af782332134.pdf>

4.4 მშვიდობიანი შეკრების უფლება

1. ნებისმიერ პირს შეუძლია ისარგებლოს მშვიდობიანი შეკრების უფლებით შეკრებების ორგანიზებისა და მათში მონაწილეობის მიღების გზით

მშვიდობიანი შეკრების უფლება დაცულია საქართველოს კონსტიტუციით. აღნიშნული უფლების შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ ვიწროდ განსაზღვრულ შემთხვევებში. მიუხედავად იმისა, რომ შეკრების ორგანიზება და მონაწილეობის მიღება მარტივია საქართველოში, საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს მკაცრ ადმინისტრაციულ სასჯელებს მცირედი გადაცდომისთვის. პირებს ხშირად ეზღუდებათ მშვიდობიანი შეკრებაში მონაწილეობის უფლება სათანადო დასაბუთების გარეშე. LGBTQI აქტივისტები აწყდებიან მნიშვნელოვან პრობლემებს აღნიშნული უფლებით სარგებლობისას.

მშვიდობიანი შეკრების უფლება დაცულია საქართველოს კონსტიტუციით, საერთაშორისო შეთანხმებებით, საქართველოს კანონით შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ, ისევე როგორც სხვა ნორმატიული აქტებით. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, ყველას აქვს საჯაროდ შეკრების უფლება, წინასწარი ნებართვის გარეშე⁴⁵. საქართველოს კანონი შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ მიღებულ იქნა 1997 წელს. მას შემდეგ, კანონში რამდენჯერმე მოხდა ცვლილებების შეტანა. არსებული კანონი შესაბამისობაში მოდის საერთაშორისო სტანდარტებთან და ქმნის სამართლებრივ ბაზას შეკრებების ორგანიზებისა და მონაწილეობისთვის. აღსანიშნავია, რომ შეკრება უნდა იყოს მშვიდობიანი ხასიათის, წინააღმდეგ შემთხვევაში, იგი აღარ იქნება დაცული ეროვნული კანონმდებლობით და საერთაშორისო ნორმებით.

მშვიდობიანი შეკრების უფლება არ არის აბსოლუტური უფლება და შესაძლებელია მოხდეს მისი შეზღუდვა. სახელმწიფოს შეუძლია ამ უფლების შეზღუდვა და შეკრების შეწყვეტა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იგი კანონსაწინააღმდეგო ხასიათს მიიღებს⁴⁶. აღნიშნული უფლების შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის კანონით არის გათვალისწინებული, მიმართულია კონსტიტუციური უფლებების დაცვაზე, აუცილებელია დემოკრატიული საზოგადოებისთვის და არადისკრიმინაციულია. კანონი ასევე ითვალისწინებს „შეზღუდვის პროპორციულობას“, რაც ნიშნავს, რომ შეზღუდვა უნდა იყოს მაქსიმალურად ეფექტური და მინიმალურად შემზღუდველი მიზნის მისაღწევად⁴⁷. აღნიშნული უფლებით არ სარგებლობენ პირები, რომლებიც არიან თავდაცვის ძალების ან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოს შემადგენლობაში⁴⁸.

არ არსებობს რეგულაციები სპონტანურ ან კონტრ-შეკრებებთან დაკავშირებით. ამასთან, ის ფაქტი, რომ შეკრებები არ საჭიროებს წინასწარ შეტყობინებას (გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც შეკრება ტარდება

45 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 21(1)

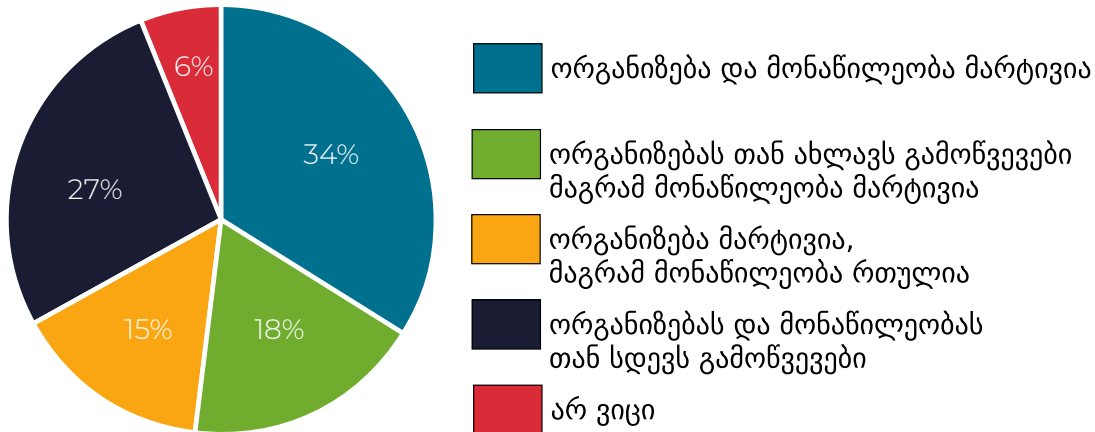
46 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 21(3)

47 საქართველოს კანონი შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ, მუხლი 2(3)

48 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 21

სატრანსპორტო გზაზე ან აფერხებს სატრანსპორტო მოძრაობას, რაც საჭიროებს შეტყობინებას) შეიძლება მიჩნეულ იქნას სპონტანური შეკრების უფლებად⁴⁹. შესაძლებელია სპონტანური და კონტრ-შეკრებების შეზღუდვა იმ შემთხვევაში, თუ ისინი მიიღებს კანონსაწინააღმდეგო ხასიათს.

დიაგრამა 4. თქვენი აზრით, მარტივია საქართველოში მშვიდობიანი შეკრების ორგანიზება და მასში მონაწილეობა?



მშვიდობიანი შეკრების გარანტიების არსებობის მიუხედავად, აღნიშნული უფლებით სარგებლობას ხშირად თან სდევს გარკვეული სირთულეები. ბოლო წლების განმავლობაში, დაფიქსირდა არაერთი შემთხვევა, როდესაც მშვიდობიანი შეკრების უფლებით სარგებლობის დროს, პირები აღმოჩნდნენ გამოწვევების წინაშე.

ქეისი 1. „ბასიანის“ პროტესტი

2018 წლის მაისში, ორ პოპულარულ ღამის კლუბში განხორციელებულ სპეცოპერაციას მოჰყვა ახალგაზრდების მასიური პროტესტი. პოლიცია ღამის კლუბებში შეიჭრა ნარკოტიკებით ვაჭრობის ბრალდებით პირების დასაკავებლად. შინაგან საქმეთა სამინისტროს განცხადებით, დაკავებულ იქნა ნარკოტიკებით ვაჭრობაში ეჭვმიტანილი რვა ადამიანი⁵⁰. რეიდის შემდეგ, დაკავებულთა რიცხვი გაიზარდა. დაკავებულთა შორის იყვნენ თეთრი ხმაურის მოძრაობის წარმომადგენელი ბექა წიქარიშვილი და გირჩის პარტიის ლიდერი ბურაბ ჯაფარიძე. შედეგად, ახალგაზრდებმა გამართეს მასიური საპროტესტო აქცია პარლამენტის შენობის წინ. ამავდროულად, ულტრა მემარჯვენე აქტივისტებმა მოაწყვეს კონტრდემონსტრაცია. ორივე საპროტესტო აქცია მყარად იცავდა საკუთარ პოზიციას, ვიდრე შინაგან საქმეთა მინისტრმა გიორგი გახარია საჯაროდ არ მოიხადა ბოდიში კლუბის დარბევის დროს ბედმეტი ძალის გამოყენებისთვის⁵¹. საპროტესტო აქციები შეწყდა, თუმცა ნარკოპოლიტიკის ლიბერალიზაცია კიდევ უფრო მეტად აქტუალური გახდა

49 FoA საქართველოში ECNL: <http://www.icnl.org/research/resources/assembly/FoA%20in%20Georgia.pdf>

50 <https://oc-media.org/eight-arrested-in-anti-drug-raids-on-tbilisi-nightclubs/>

51 <https://eurasianet.org/georgia-protests-nightlife-against-nationalists>

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი წარმოადგენს საბჭოთა მემკვიდრეობას და საჭიროებს ფუნდამენტურ ცვლილებებს. კოდექსი მოიცავს მშვიდობიანი შეკრებისა და გამოხატვის უფლებაში უსამართლოდ ჩარევის მძლავრ მექანიზმებს. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი ხშირად გამოიყენება პოლიციის მიერ პირთა შეკრებაში მონაწილეობის შესაზღუდად და მათთვის ადმინისტრაციული პატიმრობის შესაფარდებლად. მოქმედი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი ცალკეული სამართალდარღვევის ჩადენისათვის ითვალისწინებს მძიმე სახდელებს, მათ შორის, ადმინისტრაციულ პატიმრობას, რაც თავისი ბუნებით მოითხოვს სისხლის სამართლის დანაშაულთან დაკავშირებული პროცედურული გარანტიების გამოყენებას. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი კი აწესებს გაცილებით ნაკლებ პროცედურულ გარანტიებს. კერძოდ, არ ითვალისწინებს უდანაშაულობის პრეზუმფციის მოთხოვნებს, მოსამართლეს არ ავალდებულებს იხელმძღვანელოს გონივრულ ეჭვს მიღმა. ასევე საქმის განხილვის და სანქციის გამოყენების შემჭიდროებული პროცედურები ვერ უზრუნველყოფს ეფექტური წარმომადგენლობის განხორციელებას. ხშირ შემთხვევაში, მონაწილეთა დაკავება ხდება 166-ე (წვრილმანი ხულიგნობის), 173-ე (სამართალდამცავთა კანონიერი ბრძანების შეუსრულებლობა) მუხლების საფუძველზე. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, 2017 წლის განმავლობაში, საქართველოს სასამართლომ განიხილა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა 29,350 საქმე და სხვადასხვა ფორმის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა დააკისრა 17,897 პირს⁵². წლების მანძილზე მიმდინარე განხილვებისა და მთავრობის სამოქმედო გეგმების ფარგლებში გატარებული სხვადასხვა რეფორმების მიუხედავად, ჯერ კიდევ არ მომხდარა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ახალი კოდექსის ინიცირება სახელმწიფოს მიერ.

მშვიდობიანი შეკრების უფლებით სარგებლობა მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს LGBTQI თემის აქტივისტებისთვის საქართველოში.

უარყოფითი გამოცდილების გამო⁵³, რამდენიმე წლის განმავლობაში, ქვიარ აქტივისტები უარს ამბობდნენ 17 მაისს ჰომოფობიის, ტრანსფობიისა და ბიფობიის წინააღმდეგ ბრძოლის საერთაშორისო დღისადმი მიძღვნილ შეკრებაში ყოველწლიურ ფართომასშტაბიან შეკრებაში მონაწილეობაზე.

II. სახელმწიფო მხარს უჭერს და იცავს მშვიდობიან შეკრებებს.

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, შეკრება არ საჭიროებს წინასწარ ნებართვას. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსთვის შეტყობინება საჭიროა მხოლოდ კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში. შეტყობინების პროცედურა მარტივი და უფასოა. უარი შესაძლებელია გასაჩივრდეს სასამართლოში. სოციალური მედია აქტიურად გამოიყენება

52 http://coalition.ge/index.php?article_id=187&clang=1

53 2015 წლის 17 მაისს, ქართულმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ „იდენტობა“, რომელიც ხელს უწყობს და იცავს ლგბტ უფლებებს საქართველოში, მოაწყო მშვიდობიანი მსვლელობა დედაქალაქის ცენტრში. მათ ადგილობრივ ხელისუფლებას და პოლიციას აცნობეს დაგეგმილი ღონისძიების შესახებ და ითხოვეს დაცვა შესაძლო ძალადობისგან. შედეგად, მონაწილეები პოლიციის მხრიდან არასათანადო მოპყრობის მსხვერპლი გახდნენ; კონტრდემონსტრანტებმა მათ სიტყვიერი და ფიზიკური შეურაცხყოფა მიაყენეს, რაც მათი დემონსტრაციის ჩაშლით დასრულდა.

შეკრებების დაგეგმვისა და ორგანიზების მიზნით, სახელმწიფოს მხრიდან ყოველგვარი ჩარევის გარეშე.

სახელმწიფოს აქვს სხვადასხვა პოზიტიური და ნეგატიური ვალდებულება დაიცვას და ხელი შეუწყოს მშვიდობიან შეკრებებს. სახელმწიფო ვალდებულია პატივი სცეს ეროვნულ კანონებსა და საერთაშორისო სტანდარტებს და უზრუნველყოფს შეკრების უფლების შეზღუდვა მხოლოდ მაშინ, თუ ეს ემსახურება კონსტიტუციით დაცული ღირებულებების დაცვას. საერთაშორისო სტანდარტების თანახმად, მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს მიერ დიალოგისა და მოლაპარაკებების გამოყენება შეკრების დაშლის თავიდან ასაცილებლად⁵⁴.

დაშლის შესახებ გადაწყვეტილება არ უნდა იქნას მიღებული, თუ სახელმწიფო არ გაითვალისწინებს ყველა საჭირო ზომას შეკრების დასაცავად ზიანისა და ძალადობისგან. როდესაც მიიღება გადაწყვეტილება შეკრების დაშლის შესახებ, სამართალდამცავმა ორგანოებმა უნდა იმოქმედონ კანონით განსაზღვრული მოთხოვნებისა და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად. ეს ასევე გულისხმობს ორგანიზატორების, ისევე როგორც მონაწილეების წინსწარ გაფრთხილებას და მათთვის გონივრული დროის მიცემას ნებაყოფლობით დასაშლელად.

როგორც წესი, შეკრება არ საჭიროებს წინასწარ შეტყობინებას. გამონაკლისის სახით, კანონი ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის წინასწარი შეტყობინების გაგზავნის აუცილებლობას, თუ შეკრება ტარდება სატრანსპორტო მოძრაობის ადგილას ან აფერხებს სატრანსპორტო მოძრაობას. შეტყობინების გაგზავნა უფასოა. კონკრეტული წესები კი შემდეგი სახისაა:

- შეკრების ან დემონსტრაციის ადგილმდებარეობის შესაბამისად, პირმა უნდა წარუდგინოს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოს შეტყობინება შეკრებისა თუ დემონსტრაციის ორგანიზებისა და ჩატარების შესახებ;
- შეტყობინება შეკრების ორგანიზებისა და ჩატარების შესახებ უნდა იქნას წარდგენილი შეკრებამდე არაუმეტეს 5 დღით ადრე;
- შეტყობინებაში მითითებული უნდა იყოს შეკრების ფორმა, მიზანი, ადგილი და სხვა შესაბამისი დეტალები კანონით დადგენილი წესის შესაბამისად;
- შეტყობინებას ხელს აწერენ შეკრების ორგანიზებასა და ჩატარებაზე პასუხისმგებელი პირები;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლები ვალდებული არიან უზრუნველყონ შეკრების ორგანიზატორების ინფორმირება მოქმედი კანონებისა და რეგულაციების შესახებ, ასევე გააფრთხილონ ისინი იმ პასუხისმგებლობის შესახებ,

54 OSCE/ODIHR სახელმძღვანელო პრინციპები მშვიდობიანი შეკრების შესახებ, §§ 165-166, <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>,

რომელიც შესაძლოა მოჰყვეს რეგულაციების დარღვევას.

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო უფლებამოსილია გადახედოს შეკრების დაგეგმილ დროსა და ადგილს სახელმწიფო და საჯარო დაწესებულებების, საწარმოების, ორგანიზაციებისა და ტრანსპორტის სოციალური წესრიგისა და ფუნქციონირების უზრუნველსაყოფად (თუმცა, პრაქტიკაში, ამგვარ შემთხვევას არ ჰქონია ადგილი).

შეკრებებისა და დემონსტრაციების ორგანიზებასა და ჩატარებაზე პასუხისმგებელი პირები ვალდებული არიან დაიცვან საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული მოთხოვნები და შეასრულონ შეტყობინების მხრივ არსებული ვალდებულებები.

მშვიდობიანი შეკრების ჩატარებისას, საქართველოს კანონმდებლობა ასევე აწესებს გარკვეულ ტერიტორიულ შეზღუდვებს. მაგალითად, კანონი კრძალავს შეკრების ან მანიფესტაციის ჩატარებას შემდეგი შენობების შესასვლელიდან 20 მეტრის რადიუსში: პროკურატურა, პოლიციის განყოფილებები, სასჯელაღსრულებისა და დროებითი მოთავსების იზოლატორები, სამართალდამცავი ორგანოები; რკინიგზის სადგურები, აეროპორტები და პორტები⁵⁵. შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო ვალდებულია დაიცვას ბალანსი შეკრების ან დემონსტრაციის თავისუფლებასა და იმ პირების უფლებებს შორის, რომლებიც ცხოვრობენ, მუშაობენ ან ახორციელებენ სამეწარმეო საქმიანობას შეკრების ან დემონსტრაციის ადგილას⁵⁶.

ქეისი 2. ხორავას ქუჩის საქმე

2017 წლის დეკემბერში, თბილისში, ხორავას ქუჩაზე სასტიკად მოკლეს ორი სკოლის მოსწავლე. მასობრივი დემონსტრაციები მას შემდეგ დაიწყო, რაც თბილისის საქალაქო სასამართლომ საქმესთან დაკავშირებით საკუთარი გადაწყვეტილება გამოაცხადა. მოსახლეობის უმრავლესობამ გადაწყვეტილება უსამართლოდ მიიჩნია და პროკურატურა დაადანაშაულა. მკვლელობას მოჰყვა პოლიტიკური პასუხი - გადადგა გენერალური პროკურორი და შეიქმნა საპარლამენტო საგამოძიებო კომისია. ზაზა სარალიძის მიერ ორგანიზებული საპროტესტო აქციის დროს, მსხვერპლთა მამები გეგმავდნენ პარლამენტის შენობის წინ კარვის გაშლას. კარავი უნდა განთავსებულიყო ტროტუარზე. შესაბამისად, ის არ შეაფერხებდა პარლამენტის ფუნქციონირებას. პოლიციის თანამშრომლებმა აღკვეთეს აღნიშნული ქმედება და გამოიყენეს ფიზიკური ძალა პროტესტის მონაწილეების წინააღმდეგ⁵⁷. როგორც ცნობილია, მათ ასევე ხელი შეუშალეს ცალკეული პირების საპროტესტო აქციაში ჩართვას.

55 საქართველოს კანონი შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ, მუხლი 9

56 საქართველოს კანონი შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ, მუხლი 11²(1)

57 TI პოლიცია მშვიდობიანი შეკრების კონსტიტუციურ უფლებაში უხეშად ერევა, 05 ოქტომბერი, 2018

სოციალური მედია შეკრების დაგეგმვისა და ორგანიზების ერთ-ერთი მთავარი წყაროა. თითქმის ყველა დემონსტრაციისა და შეკრების ანონსირება ხდება ფეისბუქის საშუალებით. არ არსებობს აღნიშნული უფლების შეზღუდვის საფუძველი. ადგილი არ ჰქონია სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან ნებისმიერი დაინტერესებული პირისთვის სოციალურ მედიაზე წვდომის შეზღუდვის ფაქტებს. მიუხედავად ამისა, იქმნება მრავალი ყალბი ანგარიში და ბოტი შეკრების ორგანიზატორებსა და მონაწილეებზე თავდასხმისა და მათი დისკრედიტაციისთვის. ყალბი ანგარიშების შექმნა ემსახურება არასწორი ინფორმაციის გავრცელებას. FactCheck - საქართველოში დაწყებული ახალი ინიციატივა მედია პროექტია, რომლის მიზანია გადამოწმდეს ყალბი ამბები სოციალურ მედიაში. ორგანიზაციამ წარმატებით შეძლო წარმოედგინა ჭეშმარიტი და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული ინფორმაცია. ამასთან, მცდარი ამბების მზარდი რაოდენობის გათვალისწინებით, ეს ყოველთვის არ არის შესაძლებელი.

III. სახელმწიფო არ აწესებს ზედმეტ მოთხოვნებს მშვიდობიანი შეკრებების ორგანიზატორებისა და მონაწილეების მიმართ.

სახელმწიფოს შესაძლებლობა ჩაერიოს შეკრების მსვლელობაში მკაცრად არის კანონით განსაზღვრული. კანონი არ ითვალისწინებს დამატებით ვალდებულებებს ორგანიზატორებისთვის (მაგ. ისინი არ არიან პასუხისმგებელნი საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვაზე)

საქართველოს კანონი შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ განსაზღვრავს მშვიდობიანი შეკრების/დემონსტრაციის ორგანიზატორთა უფლებებსა და მოვალეობებს. კერძოდ, ორგანიზატორებს უფლება აქვთ ჩაატარონ შეკრება წინასწარი შეტყობინების გარეშე და სასამართლოში გაასაჩივრონ შეკრების შეზღუდვის შესახებ გადაწყვეტილება. რაც შეეხება ვალდებულებებს, ორგანიზატორებმა უნდა დაიცვან შეტყობინების პირობები და გამართონ შეკრება წინასწარ შეთანხმებული თარიღის, დროისა და ადგილის შესაბამისად. ისინი ვალდებული არიან შეასრულონ შეტყობინების პირობები და იმოქმედონ კანონის შესაბამისად. ამავდროულად, შეკრების ორგანიზატორები არ არიან პასუხისმგებელნი საზოგადოებრივი წესრიგის შენარჩუნებაზე.

იმ შემთხვევაში, თუკი შეკრება კანონსაწინააღმდეგო ხასიათს მიიღებს⁵⁸, შეკრება ან მანიფესტაცია უნდა შეწყდეს დაუყოვნებლივ, უფლებამოსილი წარმომადგენლის მოთხოვნისთანავე. თუ შეკრება ან მანიფესტაცია არ შეწყდება, სამართალდამცავი ორგანოები მიმართავენ სათანადო ზომებს საერთაშორისო კანონმდებლობის შესაბამისად შეკრების დასაშლელად. უფლებამოსილი წარმომადგენლისგან გაფრთხილების მიღებიდან 15 წუთის განმავლობაში, ორგანიზატორი ვალდებულია მოუწოდოს შეკრების ან დემონსტრაციის მონაწილეებს მიიღონ ყველა გონივრული ზომა დარღვევების აღმოსაფხვრელად⁵⁹. იმ შემთხვევაში, თუ სატრანსპორტო

58 დაუშვებელია შეკრების ან მანიფესტაციის ორგანიზებისას და ჩატარებისას მოწოდება საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების დამოხიზნის ან ძალადობით შეცვლისაკენ, ქვეყნის დამოუკიდებლობის ხელყოფისა და ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევისაკენ (საქართველოს კანონი შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ, მუხლი 11(1))

59 საქართველოს კანონი შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ, მუხლი 13

მოძრაობა განზრახ არის შეფერხებული, გაფრთხილების მიღებიდან 15 წუთის განმავლობაში, ორგანიზატორმა უნდა მოუწოდოს მონაწილეებს მიმართონ ყველა გონივრულ ზომას, რათა გაიხსნას ტრანსპორტის სავალი ნაწილი. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ორგანიზატორი(ებ)ს დაეკისრება საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობა⁶⁰.

შეკრების ან მანიფესტაციის დაშლის შესახებ გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში, რომელიც სამი სამუშაო დღის განმავლობაში, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით განიხილავს ამ გადაწყვეტილების კანონიერების საკითხს თითოეულ ინსტანციაში⁶¹.

IV. სამართალდამცავი ორგანოები მხარს უჭერენ მშვიდობიან შეკრებებს და პასუხს აგებენ თავიანთი წარმომადგენლების ქმედებებზე.

კანონი განსაზღვრავს სამართალდამცავ ორგანოთა ვალდებულებას დაიცვან ადამიანის უფლებები, საერთაშორისო სტანდარტები და ეროვნული კანონები ძალის გამოყენებისას. მიუხედავად იმისა, რომ მოქმედებს შესაბამისი რეგულაციები, პოლიციის მიერ მრავალჯერ იქნა კანონი დარღვეული. უახლესი მოვლენები ნათელი მაგალითია ძალის არაპროპორციული და უკანონო გამოყენებისა, რაც საბოლოოდ იწვევს ადამიანის უფლებების მასობრივ დარღვევას.

შეკრების დაშლის მიზნით ძალის გამოყენებისას, სახელმწიფო ორგანოებმა პატივი უნდა სცენ ადამიანის უფლებებს და დაიცვან საერთაშორისო სტანდარტები, ისევე როგორც ეროვნული კანონები. საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, ძალის გამოყენება ნებადართულია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს საფუძვლიანი მიზეზები, როგორიცაა დანაშაულის პრევენცია და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების შენარჩუნება⁶². უფრო მეტიც, ეუთოს/ODIHR სახელმძღვანელო მითითებების თანახმად, სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს ძალის პროპორციული გამოყენება, რაც ნიშნავს, რომ სამართალდამცავი ორგანოები აღჭურვილი უნდა იყოს არალეტალური იარაღით. სამართალდამცავებს უნდა ჰქონდეთ თავდაცვის საშუალებები, როგორიცაა ჩაფხუტი, ტანსაცმელი და ა.შ. მთავარი მიზანია მომიტინგეების მიმართ ძალის გამოყენების საჭიროების შემცირება⁶³. პოლიციელები ვალდებული არიან იხელმძღვანელონ პრინციპით, რომ ძალის გამოყენება წარმოადგენს უკიდურეს ზომას, რომელიც არ უნდა იქნას თვითნებურად გამოყენებული. იგი უნდა იყოს საფრთხის პროპორციული, მინიმუმამდე უნდა ამცირებდეს ზიანს და გამოყენებულ იქნას ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად საჭირო მასშტაბით⁶⁴. ჩვეულებრივ, სპეციალური საშუალებების გამოყენება ხდება კონკრეტული შემთხვევების მიხედვით.

უკანასკნელ წლებში, ხშირი იყო შემთხვევები, როცა სამართალდამცავი

60 საქართველოს კანონი შეკრებებისა და დემონსტრაციების შესახებ, მუხლი 13

61 საქართველოს კანონი შეკრებებისა და დემონსტრაციების შესახებ, მუხლი 13(7)

62 Amnesty International, ძალის გამოყენება: სახელმძღვანელო მითითებები სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ძალის და ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენების შესახებ გაეროს ძირითადი პრინციპების განხორციელებისთვის, 7 სექტემბერი, 2015, მითითება No.7, გვ. 147-148.; <https://bit.ly/2xrAUBn>

63 OSCE/ODIHR, სახელმძღვანელო პრინციპები მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების შესახებ, მეორე გამოცემა, §172, <https://bit.ly/2yrcfhz>,

64 <https://www.osce.org/secretariat/23804?download=true>

ორგანოები ვერ უზრუნველყოფდნენ შეკრების თავისუფლების კონსტიტუციური უფლების დაცვა. გარკვეულ შემთხვევებში, ადგილი ჰქონდა პოლიციის მიერ ძალის გადამეტებულ გამოყენებას⁶⁵.

ქეისი 3. 20 ივნისის პროტესტი

მასობრივი პროტესტი 20 ივნისს, საღამოს 7 საათზე დაიწყო, მას შემდეგ რაც რუსმა დეპუტატმა, სერგეი გავრილოვმა პარლამენტის თავმჯდომარის ტრიბუნა დაიკავა. მომიტინგეების მთავარი მოთხოვნა საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარისა და შინაგან საქმეთა მინისტრის გადადგომა იყო. პროტესტმა ძალადობრივი ხასიათი მიიღო მას შემდეგ, რაც ოპოზიციური პარტიის „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ ლიდერებმა მომიტინგეებს პარლამენტში შეჭრისკენ მოუწოდეს. პროტესტის მონაწილეები აგრესიულად ესროდნენ პლასტმასის ბოთლებს და სხვა საგნებს პოლიციას. აქციის დაშლის მიზნით, სამართალდამცავებმა გამოიყენეს სხვადასხვა სპეციალური საშუალებები, მათ შორის ცრემლსადენი გაზი და რეზინის ტყვიები. პოლიციასა და აქციის მონაწილეთა ნაწილს შორის დაპირისპირება მთელი ღამე გაგრძელდა. შედეგად, აქცია კატასტროფად იქცა. ასობით მომიტინგე, და ჟურნალისტი საავადმყოფოში იქნა გადაყვანილი. ორმა ადამიანმა დაკარგა თვალი. პოლიციამ დააკავა 305 ადამიანი, რომელთაგან 121-ს ადმინისტრაციული პატიმრობა შეეფარდა. აქციის მონაწილეების მხრიდან ძალადობისა და აგრესიის მიუხედავად, ეჭვს ბადებს პოლიციის მიერ აქციის დასაშლელად გამოყენებული საშუალებების ლეგიტიმურობა. პოლიცია თითქმის მთელი ღამე განაგრძობდა სპეციალური საშუალებების გამოყენებას, მიუხედავად იმისა, რომ აღარ იდგა პარლამენტის შენობის თავდასხმისგან დაცვის საჭიროება. აქედან გამომდინარე, პოლიციის ქმედება ძალის არაპროპორციულ და არალეგიტიმურ გამოყენებაში გადაიზარდა⁶⁶.

რეკომენდაციები მე-4 სფეროს მიმართულებით:

- მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის საფუძვლიანი გადახედვა, რათა აღმოიფხვრას მშვიდობიანი შეკრებისა უფლებაში გაუმართლებელი ჩარევის შესაძლებლობა (მაგ. პირთა დაკავება მათი მონაწილეობის შეფერხების მიზნით სათანადო დასაბუთების გარეშე, ადმინისტრაციული პატიმრობის შეფარდება შესაბამისი გარანტიების გარეშე და სხვ.)
- სამართალდამცავების მიერ შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის და გადაჭარბებული ძალის გამოყენების ფაქტებზე დროული გამოძიების უზრუნველყოფა;

65 <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/georgia>

66 20 ივნისის მოვლენები: აქციის დაშლა და ადამიანის უფლებების დარღვევის ძირითადი პრაქტიკა (პირველადი სამართლებრივი შეფასება): <https://emc.org.ge/en/products/20-ivnisis-movlenebi-aktsiis-dashla-da-damianisuflebebis-darghvevis-dziritadi-praktika-pirveladi-samartlebrivi-shefaseba>

- შეკრებების/მანიფესტაციების ჩატარების დროს, პოლიციამ უნდა იმოქმედოს საერთაშორისო სტანდარტებისა და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, რათა დაიცვას მონაწილეები და ჩაერიოს მხოლოდ შესაბამისი საფუძვლის არსებობის შემთხვევაში.

4.5 გადანყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლება

1. ყველას აქვს გადანყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლება

არსებობს სხვადასხვა მექანიზმი (მაგალითად, იურიდიული ინიციატივა, პეტიცია, კანონპროექტებზე მოსაზრებების წარდგენა და ა.შ.), რომელიც უზრუნველყოფს გადანყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობას. თუმცა, კანონებისა და პოლიტიკის შემუშავებისას ვხვდებით გამოწვევებსაც მონაწილეობითი პროცესის ეფექტურობისა და ინკლუზიურობის თვალსაზრისით. საქართველოს ალბერტი აქვს გარკვეული ვალდებულებები OGP სამოქმედო გეგმის ფარგლებში, რომლებიც მიზნად ისახავს მოქალაქეთა მონაწილეობის გაძლიერებას როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე.

არსებობს სხვადასხვა მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ფიზიკური პირებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში როგორც ადგილობრივ, ისე ეროვნულ დონეზე. ნაწილობრივ, მონაწილეობა ინსტიტუციონალიზებული პროცესია, თუმცა, გარკვეულ შემთხვევებში, ის დამოკიდებულია სიტუაციაზე. საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს, ისევე როგორც ფიზიკურ პირებს, შეუძლიათ მონაწილეობისთვის გამოიყენონ სხვადასხვა საშუალებები, როგორიცაა: საკანონმდებლო წინადადებების წარდგენა, პარლამენტის სხდომებზე დასწრება, კომიტეტის სხდომებზე სიტყვით გამოცხადება, პეტიციის მექანიზმი და სხვა. უფრო მეტიც, მათ შეუძლიათ ჩაერთონ საჯარო კონსულტაციებში, მოამზადონ რეკომენდაციები და წამოაყენონ ინიციატივები ადგილობრივ დონეზე.

სახელმწიფო უწყებების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტები, აგრეთვე საერთაშორისო ხელშეკრულებები, სასამართლო გადაწყვეტილებები, რეგულარულად ქვეყნდება საკანონმდებლო მაცნეს გვერდზე www.Matsne.gov.ge⁶⁷. საქართველოს მთავრობა ვალდებულია საკუთარ ვებგვერდზე გამოაქვეყნოს სტრატეგიები, სამოქმედო გეგმები და პოლიტიკის დოკუმენტები. საკანონმდებლო აქტების პროექტები, როგორც წესი, ქვეყნდება პარლამენტის ვებგვერდზე. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს, ისევე როგორც სხვა დაინტერესებულ პირებს, უფლება აქვთ კანონპროექტის შესახებ დატოვონ საკუთარი მოსაზრებები. ამასთან, პარლამენტი ხშირად იყენებს საკუთარ დისკრეციას და ბევრ შემთხვევაში, გამონაკლისის სახით, იღებს კანონებს შემჭიდროვებულ ვადებში. ამ შემთხვევაში, შეუძლებელია უკუკავშირის მიწოდება. ინტენსიურად

67 იუსტიციის სამინისტროს ქვეშ მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი

ხდება ინოვაციური ტექნოლოგიების გამოყენება იმისთვის, რომ მონაწილეობის პროცესი უფრო ხელმისაწვდომი და ეფექტური გახდეს. თანამედროვე ელექტრონული მმართველობითი სტანდარტების დანერგვა გათვალისწინებულია OGP-ის 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმაშიც.

პეტიციის მექანიზმი მონაწილეობის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი მექანიზმია⁶⁸. 2014-2015 წლებში, OGP-ის სამოქმედო გეგმების ფარგლებში შეიქმნა www.ichange.ge. პორტალი მოქალაქეებს ელექტრონული პეტიციების გამოყენებით ისეთი საკითხების ინიცირების საშუალებას აძლევს, რომლებიც შედის მთავრობის კომპეტენციაში. თუმცა, პეტიციის სისტემა არ არის სათანადოდ ეფექტური რამდენიმე მიზეზის გამო. კერძოდ, ინიციატივამ უნდა შეაგროვოს მინიმუმ 10,000 ხელმოწერა, რაც უმრავლეს შემთხვევაში წარმოადგენს არაგონივრულ და ნაკლებად მიღწევად მაჩვენებლს. უფრო მეტიც, მრავალი ადამიანი მიიჩნევს, რომ რეგისტრაციის სისტემა რთულია.

ადგილობრივ დონეზე, ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს აქვს შესაძლებლობა მონაწილეობა მიიღოს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს, ისევე როგორც მოქალაქეებს, შეუძლიათ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვა მოსაზრებების გამოხატვით, რეკომენდაციების მომზადებით, მოსმენებში მონაწილეობის მიღებით და სხვა ფორმებით. თუმცა, ბიუჯეტირების პროცესის შესახებ ცნობიერების დაბალი ხარისხის გამო, არცთუ ისე ბევრი დაინტერესებული მხარე სარგებლობს აღნიშნული მექანიზმით. ამის გარდა, არ არსებობს სხვა ეფექტური პროცედურები საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად.

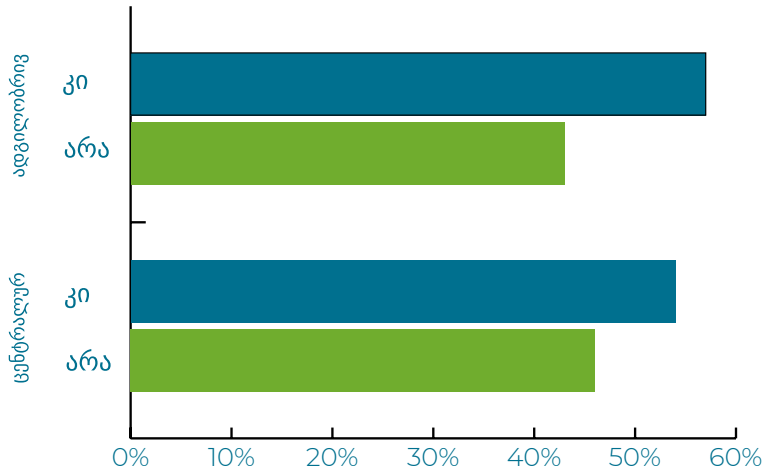
როგორც ღია მმართველობის პარტნიორობის წევრმა⁶⁹, საქართველომ აიღო გარკვეული ვალდებულებები მოქალაქეთა მონაწილეობის დონის გაზრდის კუთხით. სსო-ები აქტიურად იყვნენ ჩართულები ღია მმართველობის პარტნიორობის აქტივობების შემუშავებასა და განხორციელებაში სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტთან ერთად. აღსანიშნავია, რომ 2016-2018 წლების სამოქმედო გეგმაში პირველად გამოჩნდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ აღებული ვალდებულებები, რომლებიც ემსახურებოდა ადგილობრივი საკრებულოს სხდომების გამჭვირვალობის გაზრდას, მონაწილეობითი ბიუჯეტირებისა და ელექტრონული პეტიციის სისტემის დანერგვას. OGP სამოქმედო გეგმა 2018-2019 წლებისთვის მოიცავს ძალზედ მნიშვნელოვან ინიციატივას, რომლის მიზანია მოქალაქეთა მონაწილეობის გაძლიერება საკანონმდებლო აქტების შემუშავების პროცესში. მთავრობის ადმინისტრაციამ, იუსტიციის სამინისტროსთან ურთიერთთანამშრომლობით, ინიცირება გაუწია ცვლილებებს კანონში „ნორმატიული აქტების შესახებ“, რომლებიც ითვალისწინებს რეგულაციების გავლენის შეფასებისა და მონიტორინგის სისტემის ინსტიტუციონალიზაციას (RIA). კანონპროექტის თანახმად,

68 პეტიციას ხელი უნდა მოაწეროს მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-მა. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია ერთი თვის ვადაში გაითვალისწინოს ინიციატივა.

69 საქართველო OGP-ის წევრია 2011 წლიდან. საქართველოს პარლამენტი OGP-ს 2015 წელს შეუერთდა.

მთავრობა იქნება ვალდებული კანონპროექტის ინიცირების პარალელურად წარმოადგინოს გავლენის შეფასება (RIA)⁷⁰ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. შემოთავაზებული სისტემა უზრუნველყოფს, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესი დაეფუძნება სიტუაციის ანალიზსა და ექს-ანტე შეფასებას.

დიაგრამა 5. ბოლო 2 წლის მანძილზე, მიგიღიათ თუ არა მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ცენტრალურ/ეროვნულ დონეზე?



საერთო ჯამში, კვლევის მონაწილეთა 54%-ს მიუღია მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ცენტრალურ დონეზე, 57%-ს კი - ადგილობრივ დონეზე. იმ რესპოდენტთა უმრავლესობამ, რომლებსაც მონაწილეობა ჰქონდათ მიღებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, თავი შეიკავეს პროცესის აღწერისგან. 39%-მა აღნიშნა, რომ არ იყო დაინტერესებული მონაწილეობით პროცესებით, დანარჩენ 61%-ს კი გაუჭირდა პასუხის გაცემა.

II. არსებობს მკაფიო, მარტივი და გამჭვირვალე მექანიზმები/პროცედურები, რომლებიც ხელს უწყობს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების რეგულარულ, ღია და ეფექტურ მონაწილეობას საჯარო პოლიტიკის შემუშავების, დანერგვისა და მონიტორინგის პროცესში

არ არსებობს მკაფიო წესები და სტანდარტები, მუდმივი და ეფექტური მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად. დამატებითი გამოწვევაა საზოგადოების ინფორმირებულობის დაბალი ხარისხი არსებული შესაძლებლობების შესახებ.

დღესდღეობით, კანონპროექტების, სტრატეგიული დოკუმენტების, მთავრობის დადგენილებებისა და სხვა სახელმწიფო დოკუმენტების შემუშავების პროცესში შეინიშნება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და ინდივიდუალური პირების მონაწილეობის მზარდი ტენდენცია. მიუხედავად ამისა, არ არის დანერგილი მკაფიო და გამჭვირვალე მექანიზმები საზოგადოების რეგულარული და ეფექტური მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად. საქართველოში პოლიტიკურ სისტემაში ჩართულობას არ გააჩნია სამართლებრივი ჩარჩო, რომელიც განსაზღვრავდა სტანდარტებსა და პროცედურებს პოლიტიკის შემუშავების პროცესში მოქალაქეების ან საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მონაწილეობისთვის. კანონმდებლობასა და პოლიტიკის დოკუმენტებში მოიპოვება რეგულაციები

70 OGP სამოქმედო გეგმა 2018-2019 წლებისთვის, ვალდებულება 8

და ნორმები, რომლებიც უზრუნველყოფს სხვადასხვა დაინტერესებული მხარის ჩართვას პოლიტიკისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში⁷¹.

ადგილობრივ დონეზე, არსებობს მონაწილეობის დამატებითი შესაძლებლობები. განსაზღვრულია ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეების მონაწილეობის შემდეგი ფორმები⁷²:

- დასახლების საერთო კრება;
- პეტიცია;
- სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო, რომელშიც შესაძლებელია სსო-ებისა და აქტიური მოქალაქეების ჩართვა; თუმცა, მის შემადგენლობას ამტკიცებს ადგილობრივი ხელისუფლება;
- მუნიციპალიტეტის (მაგ: საკრებულო) და მისი კომისიების სხდომებში მონაწილეობა;
- საჯარო მოხსენებები შესრულებული სამუშაოს შესახებ (მაგ., მუნიციპალიტეტის გამგებლის/ მერის ან მუნიციპალიტეტის წევრის მიერ).

მრავალფეროვანი შესაძლებლობების მიუხედავად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობა არ ატარებს რეგულარულ და ეფექტურ ხასიათს. ერთ-ერთი პრობლემა იმაში მდგომარეობს, რომ მონაწილეობა არ არის სავალდებულო და რჩება სახელმწიფო ინსტიტუტების დისკრეციის ფარგლებში, მაშინ როცა სახელმწიფო ინსტიტუტებს ნაკლებად სურთ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების პროცესში ჩართვა. ხშირად, არ ხდება მონაწილეობის შესაძლებლობის შესახებ წინასწარი ინფორმირება და სახელმწიფო უწყებები აქვეყნებენ უკვე შედგენილ დოკუმენტებს. რამდენიმე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციამ განაცხადა, რომ მათ ვერ მიიღეს მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ინფორმაციის არქონის მიზეზით. მეორეს მხრივ, მონაწილეობითი პროცესის მნიშვნელოვანი გამოწვევაა მოქალაქეებისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დაბალი ინტერესი უკვე დანერგილი მონაწილეობითი მექანიზმების მიმართ. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია საზოგადოების ცნობიერების გაზრდა და ინფორმირება იმ შესაძლებლობებზე, რომლებსაც სახელმწიფო სთავაზობს გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობის მიზნით.

III. სსო-ებისთვის ხელმისაწვდომია ეფექტური მონაწილეობისთვის საჭირო ინფორმაცია

საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვა უფასოა და საჭიროებს გონივრულ ვადას. არსებული მონაცემების მიხედვით, ბოლო წლებში გაუმჯობესდა ინფორმაციაზე წვდომა, თუმცა, კვლავ რჩება გამოწვევები ადგილობრივ დონეზე. იუსტიციის სამინისტრომ მოამზადა ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონპროექტი, რომელიც ამჟამად, განხილვის პროცესშია.

⁷¹ <https://rm.coe.int/168065755a>

⁷² ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 85(4)

ინფორმაციის თავისუფლება წარმოადგენს საქართველოს ადმინისტრაციული კოდექსის რეგულირების სფეროს. კოდექსი განსაზღვრავს „საჯარო ინფორმაციის“ ცნებას და ადგენს ამგვარი ინფორმაციის გაცემის წესს. კოდექსის თანახმად, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია გასცეს საჯარო ინფორმაცია, მათ შორის ელექტრონული წესით მოთხოვნილი ინფორმაცია, დაუყოვნებლივ, ან არა უგვიანეს 10 დღისა⁷³. ამ ტიპის ინფორმაციის მიღება უფასოა. უფრო მეტიც, საჯარო დაწესებულებები ვალდებული არიან უზრუნველყონ საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება⁷⁴. თუმცა, აღნიშნული მოთხოვნა სათანადოდ არ სრულდება ადგილობრივ დონეზე. საგულისხმოა, რომ ეს ვალდებულება არ ათავისუფლებს საჯარო დაწესებულებას მოთხოვნის საპასუხოდ იგივე ან/და სხვა საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვალდებულებისგან. საჯარო ინფორმაციის მიწოდება უფასოა როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე.

მიუხედავად იმისა, რომ ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ სამართლებრივი რეგულაციები მოიცავს ნორმებს, რომლებიც თანხვედრაშია საერთაშორისო სტანდარტებთან და პრაქტიკასთან, ამ თვალსაზრისით მოქმედი კანონმდებლობა მოძველებულად მიიჩნევა⁷⁵. საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები აქტიურად აყენებდნენ ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის გაუმჯობესების საკითხს. ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის მიღება 2014 წელს ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ხელმოწერილი ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებული ერთ-ერთი ვალდებულებაა. უფრო მეტიც, OGP-ის სამოქმედო გეგმა 2014-2015 წლებისთვის მოიცავს ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის შემუშავების ვალდებულებას. კანონპროექტი უზრუნველყოფს ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ რეგულაციების კონსოლიდაციას, ისევე როგორც სააღსრულებო მექანიზმებისა და სანქციების განსაზღვრას დარღვევებისთვის. პარლამენტმა აღნიშნული კანონი 2019 წლის ბოლოს უნდა მიიღოს.

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI)⁷⁶ უკანასკნელი მონაცემების მიხედვით, 2017 წელს 289 საჯარო დაწესებულებისთვის გაგზავნილი 7 728 მოთხოვნიდან, IDFI-მ სრული პასუხი მიიღო 4 604 მოთხოვნაზე, 483 პასუხი იყო არასრული, 51 მოთხოვნაზე კი მოვიდა უარი. 946 მოთხოვნა უპასუხოდ დარჩა, დანარჩენ შემთხვევებში, ინსტიტუტები აცხადებდნენ, რომ მათ არ განუხორციელებიათ კონკრეტული საქმიანობა ან არ ჰქონდათ მოთხოვნილი ინფორმაცია. იმავე სტატისტიკის თანახმად, 39-მა საჯარო დაწესებულებამ პასუხი გასცა საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნათა 100%-ს. მათ შორისაა შემდეგი სამინისტროები: საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო,

73 საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 40(1)

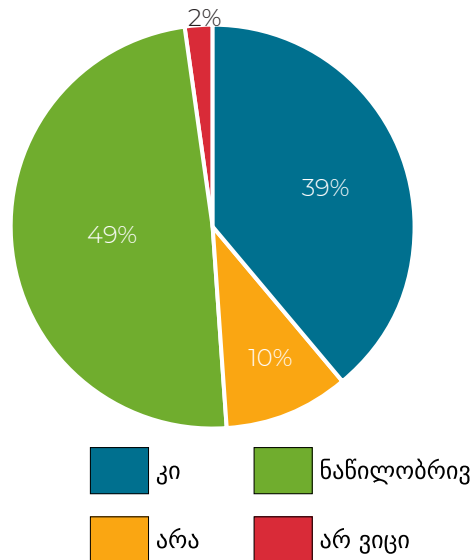
74 საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 28(2)

75 <https://idfi.ge/en/access-to-public-information-in-georgia-report-summarizing-2010%E2%80%932015>

76 ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) 2010 წლიდან საქართველოში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მონიტორინგს ახორციელებს. ამ მიმართულებით, IDFI-მ გამოავლინა ძირითადი ტენდენციები და გამოწვევები და ხელი შეუწყო საჯარო სექტორის ანგარიშვალდებულებისა და ღია მმართველობის გაზრდას.

საქართველოს სასჯელაღსრულების სამინისტრო, საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო, სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო. ყველაზე დახურულ სახელმწიფო დაწესებულებად 2017 წელს სსიპ შემოსავლების სამსახური დასახელდა⁷⁷.

დიაგრამა 6. საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვნის დროს, მიღებული პასუხი გაძლევთ თუ არა იმ ინფორმაციას, რაც მოითხოვეთ?



ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ადგილობრივ დონეზე კვლავ გამოწვევად რჩება. ამასთან, ფოკუს ჯგუფის მონაწილეები თვლიან, რომ სიტუაცია გაუმჯობესდა ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში. ადგილობრივი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლებმა გაიხსენეს შემთხვევები, როდესაც დაინტერესებულ პირებს თვეების მანძილზე უწევდათ ლოდინი ინფორმაციის მისაღებად. უფრო მეტიც, მათ ისაუბრეს შემთხვევებზე, როდესაც სახელმწიფო ინსტიტუტები განზრახ აჭიანურებდნენ ინფორმაციის გაცემის პროცესს. მაგალითად, გამოთხოვნილ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის გენდერული კომიტეტის სხდომის ოქმი. ვინაიდან ოქმი არ იყო დროულად მომზადებული, მათ გააჭიანურეს ინფორმაციის გაცემა. არაერთი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის წარმომადგენელმა აღნიშნა, რომ იმ შემთხვევაში, თუ ინფორმაცია საჭიროებს ანალიზს ან დამუშავებას, სახელმწიფო დაწესებულებებს ზოგჯერ არ აქვთ სათანადო კომპეტენცია მიაწოდონ დაინტერესებულ მხარეს ზუსტად ის, რასაც ეს უკანასკნელი ითხოვს. იშვიათია შემთხვევები, როდესაც დაინტერესებულ პირებს უხდებათ პირადი სანაცნობო კონტაქტების გამოყენება საჯარო ინფორმაციის მისაღებად.

IV. გადანყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობა გამიჯნულია პოლიტიკური საქმიანობისგან და ლობირებისგან.

ლობისტური საქმიანობის რეგულირების მიზნით, მოქმედებს ცალკე კანონი. კანონპროექტების ადვოკატირება არ საჭიროებს ლობისტად რეგისტრაციას; თუმცა, ლობისტის სტატუსის მქონე პირი სარგებლობს გარკვეული პრივილეგიებით (მაგ. კომიტეტის სხდომებზე სიტყვის

⁷⁷ https://idfi.ge/en/2017_open_and_closed_public_institutions_in_georgia

უფლება, ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესებული შესაძლებლობა). ამასთან, კანონი არც თუ ისე პოპულარულია და უაღრესად მცირეა იმ ადამიანთა რიცხვი, ვინც შეიტანა განაცხადი სტატუსის მისაღებად. გადანაცვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობა ცალსახად გამიჯნულია ლობისტური და პოლიტიკური საქმიანობისგან.

ლობისტური საქმიანობის შესახებ კანონი საქართველომ 1998 წელს მიიღო. კანონის მიღება კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და ქვეყანაში სახელმწიფო მოხელეების საქმიანობის რეგულირების ინიციატივის ნაწილი იყო⁷⁸. აღნიშნული კანონი ლობისტური საქმიანობის ძირითადი მარეგულირებელი ჩარჩოა საქართველოში. ლობისტური საქმიანობის შესახებ რეგულაციები ასევე წარმოდგენილია სხვა ნორმატიულ აქტებში, როგორცაა საქართველოს ადმინისტრაციული კოდექსი, ნორმატიული აქტების შესახებ კანონი, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი და სხვა. კანონი ადგენს ლობისტად რეგისტრაციის წესს და აწესრიგებს ლობისტური საქმიანობის განხორციელების პროცესში წარმოშობილ ურთიერთობებს⁷⁹. იგი განსაზღვრავს ლობისტურ საქმიანობას, როგორც საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელების მიზნით წარმომადგენლობით ან აღმასრულებელ ორგანოზე ლობისტად რეგისტრირებული პირის ისეთ ზემოქმედებას, რომელიც არ არის აკრძალული საქართველოს კანონმდებლობით⁸⁰. ლობისტად რეგისტრაციის უფლება აქვს ნებისმიერ პირს გარდა იმ პირისა, რომლის სამსახურებრივი მდგომარეობა შეუთავსებელია ლობისტური საქმიანობის განხორციელებასთან ან რომელიც ნასამართლევა სახელმწიფოს წინააღმდეგ მიმართული ან თანამდებობრივი დანაშაულისათვის⁸¹. ლობისტად რეგისტრაციისთვის, პირმა უნდა გააფორმოს დავალების ხელშეკრულება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისად⁸². დავალებაში მარწმუნებლად შეიძლება წარმოდგენილი იყოს საქართველოში რეგისტრირებული იურიდიული პირი (სახაზინო საწარმოთა და სახაზინო დაწესებულებების გარდა) ან საქართველოს ქმედუნარიან მოქალაქეთა არანაკლებ ორმოცდაათკაციანი ჯგუფი⁸³. რეგისტრაციისთვის, პირმა უნდა წარმოადგინოს შემდეგი დოკუმენტაცია⁸⁴:

- განცხადება და პირადი საბუთები (მაგ. ID ბარათი);
- კანონპროექტი, რომელზეც განხორციელდება ლობისტური საქმიანობა;
- დავალების ხელშეკრულება
- ცნობა ნასამართლეობის შესახებ

78 http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/disertaciebi_samartali/gia_gogiberidze.pdf

79 კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ, მუხლი 1(1)

80 კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ, მუხლი 2(ა)

81 კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ, მუხლი 4

82 საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 709

83 კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ, მუხლი 7

84 კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ, მუხლი 5

მარეგისტრირებელმა ორგანომ შესაძლებელია პირს უარი უთხრას ლობისტად რეგისტრაციაზე, თუ მისი სამსახურებრივი მდგომარეობა შეუთავსებელია ლობისტური საქმიანობის განხორციელებასთან, იგი ნასამართლევია სახელმწიფოს წინააღმდეგ მიმართული ან თანამდებობრივი დანაშაულისათვის, მის მიერ განცხადებაში მითითებული მონაცემები ან წარმოდგენილი საბუთები არ აკმაყოფილებს ლობისტური საქმიანობის შესახებ კანონის მოთხოვნებს ან მას ჩამორთმეული აქვს ლობისტის სტატუსი⁸⁵. ლობისტად რეგისტრაციაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილება უნდა იყოს წერილობით დასაბუთებული. გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში⁸⁶.

რეგისტრაციის შემდეგ, ლობისტი სარგებლობს გარკვეული პრივილეგიებით. მაგალითად, ლობისტები სარგებლობენ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ადმინისტრაციულ შენობებში თავისუფალი დაშვებით. მათ აქვთ უფლება მონაწილეობა მიიღონ კანონპროექტის განხილვაში, რომელიც ლობირები საგანია, როგორც ღია, ისე დახურულ (გარდა კანონით განსაზღვრული შემთხვევებისა) სხდომებზე, სიტყვით გამოვიდნენ კომიტეტის სხდომებზე, პირისპირ შეხვდნენ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების წარმომადგენლებს. უფრო მეტიც, ლობისტებს შეუძლიათ საჯარო ინფორმაციის მოპოვება 2 დღის ვადაში⁸⁷. ვალდებულებების თვალსაზრისით, ლობისტი ვალდებულია წარმოადგინოს ყოველთვიური ანგარიში, არა უგვიანეს ყოველი მომდევნო თვის ათ რიცხვამდე⁸⁸. ყოველთვიური ანგარიში უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას დავალების ფარგლებში ლობისტის მიერ მიღებული შემოსავლისა და ხარჯების შესახებ, თარიღების, ვადებისა და მიზნების მითითებით. ანგარიშგების მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში, ლობისტს ჩამორთმევა შესაბამისი სტატუსი. ლობისტური საქმიანობის შესახებ კანონი ასევე განსაზღვრავს სტატუსის შეწყვეტის სხვა მიზეზებს⁸⁹.

ზოგადად, ლობირება ნაკლებად სარგებლობს პოპულარობით ჩვენს ქვეყანაში და ტერმინი „ლობირება“ ნაკლებად გამოიყენება. ადვოკატირება ცალსახად გამიჯნულია ლობისტური საქმიანობისგან. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს, ისევე როგორც სხვა პირებს შეუძლიათ კანონპროექტების ადვოკატირება ლობისტებად რეგისტრაციის გარეშე. პრაქტიკაში, ძალიან მცირეა იმ პირთა რიცხვი, ვინც შეიტანა განაცხადი ლობისტის სტატუსის მისაღებად⁹⁰. 2015 წლიდან, სულ 17 განაცხადი იქნა განხილული. მათ შორის, კომიტეტმა დაამტკიცა ათი განაცხადი, ორს კი უარი ეთქვა იმ მიზეზით, რომ წარმოდგენილი არ იყო კანონით მოთხოვნილი სრული ინფორმაცია და დოკუმენტაცია.

85 კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ, მუხლი 6(1)

86 კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ, მუხლი 6(3)

87 როგორც წესი, საჯარო ინფორმაციის გაცემა ხდება 10 დღის ვადაში

88 კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ, მუხლი 13

89 კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ, მუხლი 8

90 CSI -მ გამოითხოვა საჯარო ინფორმაცია საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტისგან

რეკომენდაციები მე- 5 სფეროს მიმართულებით:

- ხელისუფლებამ პატივი უნდა სცეს მოქალაქეთა უფლებას მონაწილეობა მიიღონ გადაწყვეტილების მიღებაში და უნდა უზრუნველყონ მათი ჩართულობა კანონებისა და პოლიტიკის ფორმირების პროცესში;
- სახელმწიფომ უნდა მიიღოს რეგულაციები, რომლებიც სავალდებულოს გახდის მთავრობის მიერ დადგენილების, კანონპროექტების, სტრატეგიული დოკუმენტების და სხვა ინსტრუმენტების შემუშავების პროცესში მონაწილეობას;
- სახელმწიფომ უნდა შეიმუშაოს ერთიანი სტანდარტები/წესები ცენტრალურ დონეზე კანონპროექტებისა და პოლიტიკის შესახებ საჯარო კონსულტაციების უზრუნველსაყოფად;
- სსო-ებთან კონსულტაციები უნდა გაიმართოს კანონებისა და პოლიტიკის შემუშავების ადრეულ ეტაპზე;
- ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უნდა გამოაქვეყნოს სტრატეგიების, პოლიტიკის და სხვა მნიშვნელოვანი დოკუმენტების პროექტები საკუთარ ვებგვერდზე და უზრუნველყოს საჯარო კონსულტაციის შესაძლებლობა;
- პარლამენტმა უნდა მიიღოს ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის პროექტი;
- სახელმწიფომ, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, უნდა დაიწყოს ფართომასშტაბიანი კამპანია საზოგადოების ცნობიერების ასამაღლებლად გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის შესაძლებლობების შესახებ.

4.6 გამოხატვის თავისუფლება

I. ყველას აქვს აზრისა და გამოხატვის თავისუფლება.

გამოხატვის თავისუფლება მყარად არის დაცული. ამ მხრივ, საქართველოს კანონმდებლობა რეგიონში ყველაზე პროგრესულად მიიჩნევა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა მაღალი სტანდარტის დანერგვაში. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს, ჟურნალისტებს და სხვა პირებს არ ექმნებათ მნიშვნელოვანი სირთულე აღნიშნული უფლებით სარგებლობისას.

რეგიონის მასშტაბით, საქართველოში მოქმედი კანონები გამოხატვის თავისუფლების შესახებ ერთ-ერთი ყველაზე პროგრესულია⁹¹. გამოხატვის თავისუფლება დაცულია კონსტიტუციის მე-17 მუხლითა და საქართველოს კანონმდებლობით. იმავე მუხლით, დაცულია მასმედიის თავისუფლება: სახელმწიფოს ან ცალკეულ პირებს არა აქვთ მასობრივი ინფორმაციის ან მისი გავრცელების საშუალებების მონოპოლიზაციის უფლება. დაუშვებელია ცენზურა. საზოგადოებრივ ორგანიზაციები და პირები სარგებლობენ გამოხატვის თავისუფლებით როგორც რეალურ გარემოში, ასევე ინეტრნეტ

91 ფრიდომ ჰაუსის ანგარიში 2016 <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/georgia>

სივრცეში.

საქართველოს კანონი სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ მიღებულ იქნა 2004 წელს. კანონი ცნობს სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლებას, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ფასეულობას. ამ უფლების ფართო შინაარსისა და ინტერპრეტაციის გათვალისწინებით, კანონი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი კონსტიტუციური გარანტიების პრაქტიკული განხორციელებისთვის. უფრო კონკრეტულად, გამოხატვის თავისუფლება მოიცავს: ინფორმაციის მოძიების, მიღებისა და გავრცელების თავისუფლებას, პოლიტიკური სიტყვისა და დებატების თავისუფლებას, რედაქტორულ თავისუფლებას, ჟურნალისტების უფლებას დაიცვან თავიანთი წყაროების საიდუმლოება, სწავლებისა და ხელოვნების თავისუფლებას და ა.შ.⁹² უფრო მეტიც, ცალკე თავი ეთმობა საიდუმლოების დაცვას, სადაც ასევე გათვალისწინებულია დანაშაულის მამხილებელ პირთა დაცვა.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი ქვეყანაში გამოხატვის თავისუფლების მაღალი სტანდარტების დამკვიდრებას. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „გამოხატვის თავისუფლების დაბალანსების საუკეთესო გზა ისევ გამოხატვაა, რადგან ნებისმიერი მოსაზრება ან გამონათქვამი შეიძლება უარყო საწინაარმდეგო შეხედულებით“. სასამართლო ასევე განმარტავს, რომ გამოხატვის თავისუფლება ეხება არა მხოლოდ იმ მოსაზრებებსა და გამონათქვამებს, რომლებიც ყველასთვის მისაღებია, არამედ იმ იდეებს, მოსაზრებებს ან განცხადებებს, რომლებიც მიუღებელია მთავრობისთვის, საზოგადოების ნაწილისთვის, რომლებმაც შესაძლოა გამოიწვიოს მღელვარება და საზოგადოების აღშფოთება⁹³. სასამართლოს არაერთხელ აღუნიშნავს, რომ „თავისუფალი საზოგადოება შედგება თავისუფალი ინდივიდებისგან, რომლებიც თავისუფლად აზროვნებენ, აქვთ დამოუკიდებელი და განსხვავებული შეხედულებები და მონაწილეობენ დემოკრატიულ პროცესებში, რაც აზრთა გაცვლასა და დებატებს გულისხმობს“⁹⁴. გარდა ამისა, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსა და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმეების საფუძველზე, სიტყვის თავისუფლების დაცვა ასევე მოიცავს იმ მოსაზრებებს, იდეებსა და განცხადებებს, რომლებიც მიუღებელია მთავრობის, საზოგადოების ნაწილისა თუ გარკვეული პირებისთვის. მეორეს მხრივ, არსებობს ნორმები, რომლებიც იცავს პირთა პატივსა და ღირსებას.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, ყველას აქვს ინტერნეტზე წვდომისა და ინტერნეტით თავისუფლად სარგებლობის უფლება⁹⁵. ინტერნეტის, განსაკუთრებით კი, სოციალურ ქსელების გამოყენება მზარდი ტენდენციით ხასიათდება. ქართველები თავისუფლად იყენებენ სოციალური მედიის ინსტრუმენტებს მნიშვნელოვან პოლიტიკურ და

92 საქართველოს კანონი სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ, მუხლი 3

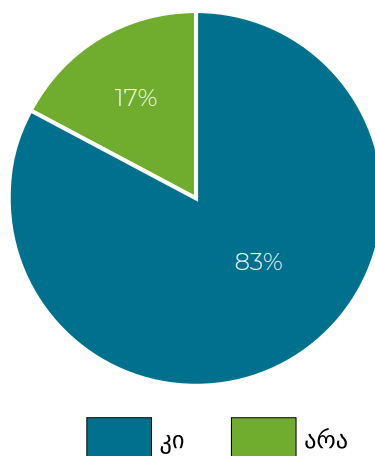
93 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 30 სექტემბრის გადაწყვეტილება N1/6/561,568 საქმეზე საქართველოს მოქალაქე იური ვაზაგაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

94 IDFI - გამოხატვის თავისუფლების მნიშვნელობა დემოკრატიულ საზოგადოებაში

95 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 17(4)

სოციალურ მოვლენებზე რეაგირებისთვის. ამავდროულად, ინტერნეტში ხშირად ვრცელდება არასანდო და პოლიტიკურად მიკერძოებული შინაარსის ინფორმაცია, მათ შორის დეზინფორმაცია და ანტიდასავლური პროპაგანდა. ონლაინ პლათფორმებს შორის, Facebook-ი კვლავ რჩება საქართველოში ყველაზე პოპულარულ სოციალურ სივრცედ (84,67%)⁹⁶. შეშფოთებას იწვევს ინტერნეტით ყალბი ინფორმაციისა და სიძულვილის ენის მზარდი გავრცელების ფაქტები, რადგან საქართველო იქცა ანტიდასავლური პროპაგანდის პოლიგონად, მას შემდეგ, რაც ქვეყანამ გამოაცხადა საგარეო პოლიტიკის პროევროპული კურსი. საკუთარ ანგარიშებში, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები საუბრობენ ონლაინ სივრცეში რუსული მექანიზმების გავლენაზე, რომლებიც ავრცელებენ დეზინფორმაციასა და სიძულვილის ენას ქვეყნის ყველაზე დაუცველი ჯგუფების, მაგალითად, ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობების და ლგბტქ თემის მიმართ⁹⁷. ამრიგად, საქართველო გამონაკლისი არ არის ინტერნეტით გავრცელებული სიძულვილის ენის თვალსაზრისით; კერძოდ, ახლადშექმნილი მემარჯვენე და ნეო-ნაცისტური მოძრაობები აძლიერებენ თავიანთ ნარატივს ონლაინ საშუალებებით და ახდენენ ხალხის მობილიზებას უცხოელების, ლგბტქ თემისა და სხვა დაუცველი ჯგუფების წინააღმდეგ. როდესაც ქვეყანა დგება სოციალური კრიზისის წინაშე, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები და სოციალური მედიის აქტივისტები გამოხატავენ ძლიერ წინააღმდეგობას საზოგადოების მობილიზების ონლაინ საშუალებების გამოყენებით.

დიაგრამა 7. თვლით თუ არა, რომ სსო-ებს თავისუფლად შეუძლიათ საკუთარი პოზიციის გამოხატვა, მიუხედავად იმისა, კრიტიკულია თუ არა ხელისუფლების მიმართ?



კვლევის მონაწილეთა აბსოლუტური უმრავლესობა მიიჩნევს, რომ მოქალაქეებსა და სსო-ებს თავისუფლად შეუძლიათ ნებისმიერი საშუალებით თავიანთი შეხედულებების გამოხატვა. თუმცა, ხშირ შემთხვევაში, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები სახელმწიფო მოხელეების მხრიდან

96 <http://gs.statcounter.com/social-media-stats/all/georgia>

97 2017 წლის ანგარიში ანტიდასავლური პროპაგანდის შესახებ, მედიის განვითარების ფონდი: <http://mdfgeorgia.ge/eng/view-library/89>

კრიტიკის მსრვერპლნი ხდებიან. ერთ-ერთმა რესპოდენტმა აღნიშნა, რომ სახელმწიფო მოხელეები ხშირად უსამართლონი არიან თავიანთ განცხადებებში. რესპოდენტის მტკიცებით, ნაცვლად იმისა, რომ ყურადღება გაამახვილონ უშუალოდ საკითხზე, ისინი თავს ესხმიან კონკრეტულ პირებსა და მათ საზოგადოებრივ იმიჯს, რაც შედეგად, უარყოფით გავლენას ახდენს მთლიან სექტორზე.

II. სახელმწიფო ხელს უწყობს და იცავს აზრისა და გამოხატვის თავისუფლებას

გამოხატვის თავისუფლების დაცვის მაღალი სტანდარტების მიუხედავად, გასულ წლებში სახელმწიფო მოხელეების მხრიდან გარკვეული ინიციატივები ამ უფლების შეზღუდვას ისახავდა მიზნად. აღნიშნულ ინიციატივებს არ მოჰყოლია მკაცრი კანონების დანერგვა. მედია გარემო ძლიერი და მრავალფეროვანია, მაგრამ ზოგჯერ პოლიტიზირებული. წამყვან მედია საშუალებებსა და პოლიტიკოსებს შორის მჭიდრო კავშირები უარყოფით გავლენას ახდენს მედიის თავისუფლებასა და დამოუკიდებლობაზე.

საქართველოს კონსტიტუცია და საერთაშორისო სამართალი აღიარებს, რომ გამოხატვის თავისუფლება არ არის აბსოლუტური უფლება და შესაძლოა მოხდეს მისი შეზღუდვა. ამასთან, შეზღუდვები უნდა იყოს მკაცრად განსაზღვრულ პარამეტრების ფარგლებში. შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის შესაბამისად, მას უნდა ჰქონდეს ლეგიტიმური მიზანი და აუცილებელი უნდა იყოს დემოკრატიულ საზოგადოებაში.⁹⁸ სხვა შემთხვევები მოიცავს სხვათა უფლებების დაცვას, კონფიდენციალურად აღიარებული ინფორმაციის გამჟღავნების თავიდან აცილებას ან სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფას⁹⁹.

გამოხატვის თავისუფლების შესახებ კანონი იცავს პირის უფლებას მიმართოს სასამართლოს ამ უფლების დარღვევის ხელყოფის თავიდან აცილების ან აღკვეთის მიზნით¹⁰⁰. დაინტერესებულ პირს შეუძლია მოითხოვოს დაცვის სხვადასხვა საშუალებები, როგორიცაა დარღვევის განმეორებითი შემთხვევების თავიდან აცილება, დარღვევის შედეგების აღმოფხვრა და უფლებების აღდგენა. კანონი უზრუნველყოფს პირის უფლებას გაასაჩივროს სხვადასხვა ქმედება, როგორიცაა სახელმწიფოს მხრიდან ცენზურა, კონფიდენციალური ჟურნალისტური მასალების ამოღება სამართალდამცავების მიერ და ა.შ.

საზღვრებს გარეშე რეპორტიორების მოხსენების თანახმად, საქართველოს მედიის თავისუფლების მაჩვენებელი გაუარესდა წინა წლის რეიტინგთან შედარებით. კვლევაში ნათქვამია, რომ ზოგადად, საქართველოს მედია გარემო არის პლურალისტური, მაგრამ მეტისმეტად პოლარიზებული. გარკვეული მოვლენები საფრთხეს უქმნის მთავარი მედიასაშუალებების სარედაქციო პოლიტიკის დამოუკიდებლობას. მაგალითად, რუსთავი 2-ის, ქვეყნის ყველაზე პოპულარული სატელევიზიო არხის მფლობელობის

98 <https://www.osce.org/fom/15214?download=true>

99 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 17(5)

100 მუხლი 6

შესახებ მიმდინარე ხანგრძლივი სამართლებრივი დავა მნიშვნელოვან გავლენას ახდენდა მედია გარემოზე. 2017 წელს, ევროპის სასამართლომ დროებით შეაჩერა უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება - გადაეცა რუსთავი 2 მისი ყოფილი მფლობელისთვის, ქიბარ ხალვაშისთვის, რომელიც მმართველ GD პარტიასთან დაკავშირებული პირია¹⁰¹. 2019 წელს, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ გამოქვეყნდა საბოლოო განაჩენი, რომლის მიხედვითაც არ დაფიქსირდა დარღვევები გამოხატვის თავისუფლების კუთხით, არც სამართლიანი სასამართლოსა და საკუთრების მიმართულებით. ტელეკომპანია ყოფილ მფლობელს გადაეცა¹⁰². სასამართლოს გადაწყვეტილებამ დიდი შეშფოთება გამოიწვია არასამთავრობო ორგანიზაციებს, ჟურნალისტებსა და საზოგადოებას შორის. წამყვანი სამოქალაქო ორგანიზაციების ჯგუფმა გაავრცელა საჯარო განცხადება რუსთავი 2-ის¹⁰³ სარედაქციო დამოუკიდებლობაში შესაძლო ჩარევის შესახებ.

შემთხვევა 4: ცილისწამების მარეგულირებელი ნორმების გამკაცრება

2019 წლის დასაწყისში, ხელისუფლების წარმომადგენლებმა დაიწყეს ცილისწამების შესახებ კანონის შემოღების განხილვა მას შემდეგ, რაც მართლმადიდებელი ეკლესიის ხელმძღვანელმა ისაუბრა თავისუფალი სიტყვის ბოროტად გამოყენების შესახებ. ოფიციალური პირების განცხადებით, კანონის მიზანი იქნებოდა ცრუ ინფორმაციის გავრცელების წინააღმდეგ ბრძოლა. საქართველოს პრეზიდენტი სალომე ზურაბიშვილი იყო პირველი, ვინც შეეხო „მორალურ საკითხებს“ და გამოვიდა ცილისწამებაზე ნორმების გამკაცრების ინიციატივით. შესაბამისად, პრეზიდენტის ადმინისტრაციამ გამოაცხადა კონსულტაციები არასამთავრობო ორგანიზაციებთან და სხვა მნიშვნელოვან დაინტერესებულ მხარეებთან ამ ინიციატივის განსახილველად¹⁰⁴.

ცილისწამებაზე ნორმების გამკაცრების აუცილებლობის დასაბუთების მიზნით, საქართველოს პრეზიდენტმა მოიშველია საფრანგეთის მიერ 2018 წელს მიღებული კანონი ცილისწამების შესახებ. თუმცა, საფრანგეთის შემთხვევაში, კანონი მიზნად ისახავდა მხოლოდ წინასაარჩევნო კამპანიის დროს მცდარი ინფორმაციის გავრცელების შეზღუდვას გამჭვირვალობის სტანდარტების გაზრდით. მიუხედავად იმისა, რომ ინიციატივა მიზნად ისახავდა არჩევნების სამართლიანობის დაცვას, მან მაინც დაიმსახურა მწვავე კრიტიკა. ცრუ ინფორმაციის წინააღმდეგ მიმართულმა კანონმა სხვაგვარი ინტერპრეტაცია ჰპოვა ქართულ რეალობაში და დაუკავშირდა ცილისწამებაზე გამკაცრებულ რეგულაციებს. ზურაბიშვილის წინადადებამ თანამდებობის პირებს შორის

101 https://www.scribd.com/document/340989812/NGOs-Address-to-the-European-Court#from_embed

102 <http://www.tabula.ge/ge/story/152581-rustavi-2-is-saqmeze-strasburgis-sasamartlom-darghveva-ardaadgina?fbclid=IwAR3Nh4hazZAqskvOAz9FXA5flvQdr2yWef1te0gKopns-CkxYW1WFayZE>

103 <https://transparency.ge/en/post/statement-ngos-developments-around-rustavi-2-tv>

104 <https://oc-media.org/proposed-georgian-defamation-law-puts-freedom-of-speech-at-risk/>

მხარდაჭერა მოიპოვა. ამასთან, არასამთავრობო ორგანიზაციებმა და ადგილობრივი მედიის დამცველმა ჯგუფებმა ეჭვქვეშ დააყენეს ახალი კანონის საჭიროება. მათ გამოთქვეს შეშფოთება, რომ წინადადებას შესაძლოა საფრთხე შეემნქ გამოხატვის თავისუფლებისთვის.

საქართველოში ცილისწამების დეკრიმინალიზაცია ჯერ კიდევ 2004 წელს მოხდა. ეს იყო იმ ძალისხმევის ნაწილი, რომელიც მიზნად ისახავდა საქართველოს კანონმდებლობის ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანას და წარმოადგენდა დემოკრატიული საზოგადოების ფორმირებისკენ გადადგმულ მნიშვნელოვან ნაბიჯს. ამრიგად, ინიციატივა ცილისწამების ნორმების გამკაცრების შესახებ შეიძლება შეფასდეს, როგორც საფრთხე გამოხატვის თავისუფლების არსებული სტანდარტისთვის.

რეკომენდაციები მე-5 სფეროს მიმართულებით:

- ხელისუფლების წარმომადგენლება პატივი უნდა სცენ გამოხატვის თავისუფლების მაღალ სტანდარტს და გააცნობიერონ რომ ბოლო პერიოდში აქტუალური ინიციატივები (მაგ. ცილისწამების შესახებ ნორმების გამკაცრება) საფრთხეს უქმნის გამოხატვის თავისუფლების არსებულ სტანდარტს და ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებას;
- სახელმწიფო არ უნდა ერეოდეს დამოუკიდებელი მედიის სარედაქციო პოლიტიკაში;
- მნიშვნელოვანია მედიასა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობის გაძლიერება დებიზფორმაციისა და სიძულვილის ენასთან წინააღმდეგ ბრძოლაში (არსებული ქსელების გამოყენებით, პოზიტიური კონტენტის შემუშავებით, საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებით);

4.7 პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება

1. ნებისმიერი პირი სარგებლობს პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობისა და მონაცემთა დაცვის უფლებით.

პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობა დაცულია საქართველოს კანონმდებლობითა და საერთაშორისო სტანდარტებით. გარდა ამისა, არსებობს ცალკე კანონი რომელიც უზრუნველყოფს პერსონალურ მონაცემთა დაცვას.

ეროვნული კანონმდებლობით, ყველა ადამიანი სარგებლობს პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლებით. დაუშვებელია აღნიშნულ უფლებაში უკანონო ან თვითნებური ჩარევა. მიუხედავად ამისა, უფლების შეზღუდვა დასაშვებია კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი ეროვნული ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად და სხვათა უფლებების დასაცავად¹⁰⁵.

„პირადი ცხოვრების დაცვა“ მოიცავს ოჯახური ცხოვრების, რეპუტაციის, კომუნიკაციისა და პერსონალური მონაცემების დაცვას. „ხელშეუხებლობის“

¹⁰⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 15(1)

ცნება ასევე ვრცელდება საცხოვრებელი ადგილისა და კორესპონდენციის ხელშეუხებლობაზე, რაც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შემთხვევაში გულისხმობს სამუშაო ოფისებსა და მათთან დაკავშირებულ აქტივებს. საქართველოს კონსტიტუცია ასევე იცავს პირად სივრცესა და კომუნიკაციას. არავის აქვს უფლება შევიდეს საცხოვრებელ ან სხვა მფლობელობაში მფლობელი პირის ნების საწინააღმდეგოდ, აგრეთვე ჩაატაროს ჩხრეკა. შესვლა დასაშვებია სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე, ან სასამართლოს გადაწყვეტილების გარეშე, კანონით გათვალისწინებული გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში¹⁰⁶. სასამართლოს უნდა ეცნობოს გადაუდებელი აუცილებლობისას უფლების შეზღუდვის შესახებ არაუგვიანეს 24 საათისა. სასამართლო ადასტურებს შეზღუდვის კანონიერებას მიმართვიდან არაუგვიანეს 24 საათისა.

აღნიშნული სტანდარტები ასევე აკისრებს სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებას დაიცვას პირები და ორგანიზაციები მესამე მხარის მიერ უფლებებში ჩარევისგან. ეს ეხება ინფორმაციის გაცვლას იმ პირებს შორის, რომლებიც ეკუთვნიან ასოციაციას ან ინფორმაციის გაცვლას თავად ასოციაციებს შორის.

საქართველოში პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობა დაცულია საერთაშორისო ხელშეკრულებებით და ეროვნული კანონმდებლობით. უფრო მეტიც, ევროკავშირთან სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის პროცესი ითვალისწინებდა მონაცემთა დაცვის სფეროში ყოვლისმომცველი რეფორმების განხორციელებას. კანონი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ (PDP) 2012 წელს იქნა მიღებული. კანონი უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებების და თავისუფლებების, მათ შორის, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის დაცვას პირადი მონაცემების დამუშავების პროცესში; კანონი ადგენს მონაცემთა დამუშავების ძირითად პრინციპებსა და მონაცემების დამუშავების ლეგიტიმურ საფუძველს; იგი განსაზღვრავს მონაცემთა მაკონტროლებელი და დამმუშავებელი პირების უფლებებსა და მოვალეობებს, ისევე როგორც ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას კანონის დარღვევისთვის. პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ კანონი ასევე განსაზღვრავს პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის საქმიანობის პრინციპებსა და ფარგლებს.

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ კანონი ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას კანონის დარღვევისთვის. კანონის ერთი თავი ეძღვნება სანქციებს კონკრეტული დარღვევებისთვის, როგორიცაა: მონაცემების დამუშავება სამართლებრივი საფუძვლის არსებობის გარეშე, მონაცემების დამუშავების პრინციპის დარღვევა, მონაცემთა უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული მოთხოვნების დარღვევა, ვიდეოთვალთვალის წესების დარღვევა, ინსპექტორის მოთხოვნების შეუსრულებლობა და სხვა. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების მიუხედავად, კანონი ასევე ითვალისწინებს მონაცემთა დაცვის სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას: პირადი ცხოვრების ამსახველი

106 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 15(2)

ინფორმაციის ან პერსონალური მონაცემების უკანონოდ მოპოვება, შენახვა, გამოყენება, გავრცელება ან გამჟღავნება, რამაც მნიშვნელოვანი ზიანი გამოიწვია - ისჯება თავისუფლების აღკვეთით 3 წლამდე ვადით.¹⁰⁷

II. სახელმწიფო იცავს სსო-ებისა და მათთან დაკავშირებული პირების პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობას

ანგარიშგების მოთხოვნები, როგორც წესი, იცავს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების და მათთან დაკავშირებულ პირების პირადი ხელშეუხებლობის უფლებას. ფარული მიყურადება საჭიროებს სასამართლოს მიერ გაცემულ წინასწარ ნებართვას. 2017 წელს შეიქმნა ახალი ფარული მიყურადების სააგენტო სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ზედამხედველობის ქვეშ. სათვალთვალო მექანიზმის გაძლიერებამ სუსტი და ფორმალური კონტროლის ფონზე საზოგადოებაში დიდი შეშფოთება გამოიწვია.

როგორც წესი, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიმართ არსებული ანგარიშგების მოთხოვნები იცავს წევრებისა და დონორების შესახებ ინფორმაციის საიდუმლოებას და მათი პირადი აქტივების კონფიდენციალურობას.

კანონმდებლობის თანახმად, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიმართ შესაძლებელია განხორციელდეს საგადასახადო და ფინანსური აუდიტი. საგადასახადო ორგანოს შეუძლია მოითხოვოს სააღრიცხვო დოკუმენტაციისა და დაბეგვრასთან დაკავშირებული ინფორმაციის მიწოდება ან ქონების ჩამონათვალის წარდგენა¹⁰⁸. გარდა ამისა, საგადასახადო შემოწმების დროს, საგადასახადო ორგანომ შესაძლოა გამოითხოვოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის შესახებ კონფიდენციალური ინფორმაცია ბანკიდან. საგადასახადო ორგანო უფლებამოსილია გამოითხოვოს ამგვარი ინფორმაცია მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე¹⁰⁹. უფრო მეტიც, არსებობს ცალკე კანონი აღრიცხვის, ანგარიშგების და აუდიტის შესახებ. კანონი ადგენს საქართველოში ბუღალტრული აღრიცხვის წარმოების, ფინანსური და მმართველობითი ანგარიშგების, ამ კანონით გათვალისწინებული სახელმწიფოს მიმართ განხორციელებული გადახდების შესახებ ანგარიშგების მომზადებისა და წარდგენის, აუდიტის (მომსახურების) და აღსრულების სამართლებრივ საფუძველს. კანონის თანახმად, აუდიტორის/აუდიტორული ფირმის მიერ პროფესიული მოვალეობის შესრულებისას მიღებული ინფორმაცია წარმოადგენს კონფიდენციალურ ინფორმაციას¹¹⁰. აუდიტორი ვალდებულია დაიცვას ინფორმაციის კონფიდენციალურობა შემოწმების განხორციელების პროცესში და არ გაამჟღავნოს მის ხელთ არსებული კონფიდენციალური ინფორმაცია სუბიექტის თანხმობის გარეშე, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციაზე მეთვალყურეობა ნებადართულია მხოლოდ ვიწროდ განსაზღვრულ შემთხვევებში, დანაშაულის

107 სისხლის სამართლის კოდექსი, მუხლი 157

108 საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 70(1)

109 საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 70(3)

110 კანონი აღრიცხვის, ანგარიშგების და აუდიტის შესახებ, მუხლი 18

წინააღმდეგ ბრძოლის, ეროვნული უსაფრთხოების დაცვის და დემოკრატიულ საზოგადოებაში არსებული საჭიროებების შემთხვევაში. მეთვალყურეობის განხორციელების მიზნით, აუცილებელია სასამართლოსგან წინასწარი ნებართვის მიღება. თუმცა, უმეტეს შემთხვევაში, ამგვარი ნებართვის მიღება მხოლოდ ფორმალურია. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების, დამფუძნებლების, წევრებისა და სხვა დაკავშირებული პირების პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის დარღვევა შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში. ბოლო წლების განმავლობაში, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებზე მეთვალყურეობის არცერთი შემთხვევა არ დაფიქსირებულა. ამასთან, 2017 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო გადაწყვეტილება სათვალთვალო ორგანოს შექმნის შესახებ - ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტო სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ქვეშ¹¹¹. სააგენტო უფლებამოსილია:

- მოიპოვოს ინფორმაციის საკომუნიკაციო არხებიდან (მაგ. სატელეფონო კომუნიკაციის ჩანაწერი);
- მოიპოვოს ინფორმაცია კომპიუტერული სისტემებიდან;
- მოამზადოს ფარული ვიდეოჩანაწერი და აუდიოჩანაწერი;
- განახორციელოს სტრატეგიული და ინდივიდუალური მონიტორინგი;
- შეამოწმოს ელექტრონული საკომუნიკაციო კომპანიის IT და სატელეკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურა იურიდიული ფუნქციების განხორციელების მიზნით.

სახელმწიფოს და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებმა გამოთქვეს შეშფოთება, რომ ახალი რეგულაციები არ შეესაბამება საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას სახელმწიფო მეთვალყურეობის პრაქტიკის შესახებ¹¹² და ქმნის სახელმწიფოს მხრიდან პირადი ცხოვრების უფლების დარღვევის პოტენციურ რისკებს¹¹³. საქართველოს ყოფილმა პრეზიდენტმა, გიორგი მარგველაშვილმა კანონპროექტს ვეტო დაადო¹¹⁴, თუმცა ის დაძლეული იქნა პარლამენტის მიერ. რეფორმის შემდეგ, გაიზარდა ფარული მეთვალყურეობით დაკავებული პირების რაოდენობა. უფრო მეტიც, ახალ სააგენტოს უფლება აქვს შეამოწმოს ელექტრონული კომუნიკაციის კომპანიები და მოსთხოვოს მათ შესაბამისი ტექნიკური აღჭურვილობის შეძენა, რაც ნიშნავს, რომ სააგენტოს შეუძლია ჩაერიოს კერძო პირების საქმიანობაში. ამასთან, დასუსტდა სახელმწიფო ინსპექტორის აპარატის როლი¹¹⁵. ცვლილებებამდე, ინსპექტორს ევალებოდა გადაწყვეტილების მიღება

111 <https://agenda.ge/en/news/2017/383>

112 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის დადგენილებით, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ტექნიკური წვდომა ტელეკომუნიკაციის ოპერატორების ქსელებზე არაკონსტიტუციური იყო, რადგან ამგვარი დაშვება მონაცემთა შეუზღუდავი მონიტორინგის საშუალებას იძლევა.

113 <https://emc.org.ge/ka/products/faruli-miquradebis-maregulirebeli-akhali-kanonmdeloba-veruzrunvelqofs-piradi-tskhovrebi-khelsheukheblobas>

114 <https://agenda.ge/en/news/2017/513>

115 სახელმწიფო ინსპექტორის აპარატი დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანოა, რომელიც პასუხისმგებელია მონაცემთა დამუშავების კანონიერების კონტროლზე და მონაცემთა დაცვის კანონმდებლობის აღსრულებაზე.

სატელეფონო კომუნიკაციის მეთვალყურეობის დაწყების ან უარის თქმის შესახებ. ცვლილებების შემდეგ, ინსპექტორი აღარ მონაწილეობს ინიცირების პროცესში და აქვს მხოლოდ სატელეფონო კომუნიკაციების ზედამხედველობის შეჩერების პრივილეგია. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ ინსპექტორის როლი არ იყო საკმარისად ეფექტური და საჭირო იყო მის გაფართოება¹¹⁶. ახალი რეგულაციების ფონზე კი, ინსპექტორის ზედამხედველობის მექანიზმები კიდევ უფრო შემცირდა. ამასთან, კერძო სექტორის წარმომადგენლები ირწმუნებიან, რომ კანონპროექტი შემუშავდა მათი მონაწილეობის გარეშე. მცირე და საშუალო ბიზნესმა გამოთქვა შეშფოთება, რომ ეს რეგულაცია დისკრიმინაციული ხასიათისაა, რადგან მათ არ აქვთ ამ სტანდარტების შესრულების შესაძლებლობა¹¹⁷.

რეკომენდაციები მე-7 სფეროს მიმართულებით

- სახელმწიფო ზედამხედველობის სააგენტო უნდა იქნას უზრუნველყოფილი დამოუკიდებლობის საკმარისი გარანტიებით;
- სააგენტომ არ უნდა გამოიყენოს საკუთარი უფლებამოსილება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და კერძო კომპანიების საქმიანობაში ჩარევის მიზნით, შესაბამისი საფუძვლის გარეშე.

4.8 სახელმწიფოს მიერ დაცვის ვალდებულება

I. სახელმწიფო იცავს სსო-ებსა და მათთან დაკავშირებულ პირებს ჩარევისა და თავდასხმებისგან

სახელმწიფოს აქვს პოზიტიური ვალდებულება დაიცვას სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები. სსო-ები სარგებლობენ სამართლიანი სასამართლოს უფლებით მათ მიერ წარმოებული ნებისმიერი სახის სასამართლო დავაში. ამასთან, პრაქტიკაში არის შემთხვევები, როდესაც სახელმწიფო ვერ ასრულებს მის პოზიტიურ ვალდებულებებს და ვერ უზრუნველყოფს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და პირების დაცვას თავდასხმებისგან. ეს განსაკუთრებით ეხება LBTQI თემს. უფრო მეტიც, სამოქალაქო ორგანიზაციებსა და მთავრობას შორის დაძაბულობა მას შემდეგ გაიზარდა, რაც რამდენიმე მაღალჩინოსანი თავს დაესხა სადამკვირვებლო ორგანიზაციებსა და მათ წარმომადგენლებს.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები და მათი უფლებები დაცულია კონსტიტუციით, საერთაშორისო ხელშეკრულებებით და სხვა შესაბამისი კანონებით. არაკომერციული იურიდიული პირის სტატუსით რეგისტრაციის შემდეგ, ორგანიზაციებს შეუძლიათ საკუთარი სახელით შევიდნენ სამართლებრივ ურთიერთობებში, გააფორმონ კონტრაქტები და ა.შ. სსო-ებს, მათ დამფუძნებლებს და წევრებს აქვთ სამართლებრივი დაცვის ეფექტური საშუალებები ყველა იმ გადაწყვეტილების საპასუხოდ, რომელიც გავლენას

116 <https://emc.org.ge/ka/products/faruli-miquradebis-maregulirebeli-akhali-kanonmdebloba-veruzrunvelqofs-piradi-tskhovrebis-khelsheukheblobas>

117 https://idfi.ge/en/regulating_secrete_surveillance_georgia_january_august_2017

ახდენს მათ ფუნდამენტურ უფლებებზე. სსო-ს დამფუძნებლები და მისი წევრები სარგებლობენ სამართლიანი სასამართლოს უფლებით, მათ მიერ ან მათ წინააღმდეგ წარდგენილ ნებისმიერ სარჩელთან მიმართებაში. მათ ასევე შეუძლიათ ადმინისტრაციული სარჩელის წარდგენა, რის შედეგადაც დავა გადაწყდება ადმინისტრაციული წარმოების ფორმით. ნებისმიერ შემთხვევაში, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შეუძლიათ მოითხოვონ შეზღუდული უფლების აღდგენა ან მიიღონ ზიანის ანაზღაურება. მათ შეუძლიათ თავიდან აიცილონ მოსალოდნელი დარღვევა პრევენციული დაცვის ზომების გამოყენებით. მათ შეუძლიათ საჩივრის წარდგენა ნებისმიერ დებულებაზე, რომელიც, მათი აზრით, შეიცავს საფრთხეს მათი საქმიანობისთვის.

აღსანიშნავია, რომ გარკვეულ შემთხვევებში, სახელმწიფო ვერ უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების და მათთან დაკავშირებულ პირების სრულ დაცვას. ამგვარია ვითარება LGBTIQ თემის შემთხვევაში, რომელიც საჭიროებს საგანგებო დაცვას თავდასხმებისა და მესამე პირების ჩარევისგან.

შემთხვევა 5. თბილისი პრაიდი

ქართველმა ქვიარ აქტივისტებმა დაგეგმეს პირველი პრაიდი, რომელიც უნდა გამართულიყო თბილისში, 2019 წლის ივნისში. დაგეგმილი ღონისძიების შესახებ განცხადებას მოჰყვა ცხარე კამათი და საზოგადოების პოლარიზაცია. რადიკალურმა მემარჯვენე ჯგუფებმა (მაგალითად, ქართული მარში და პატრიოტთა ალიანსი) წამოიწყეს პრაიდის საწინააღმდეგო კამპანია. ამ ულტრაკონსერვატიულმა ჯგუფებმა, მათ შორის მღვდლებმა, რამდენჯერმე სცადეს თბილისის პრაიდის ჩაშლა. სიძულვილით აღსავსე ჯგუფებმა იერიში მიიტანეს ორგანიზატორთა ოფისზე, რამაც საჭირო გახდა ოფისის ევაკუაცია¹¹⁸. გარდა ამისა, ორმა ორგანიზატორმა განაცხადა, რომ მათ სიცოცხლის ხელყოფით ემუქრებოდნენ¹¹⁹. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ განაცხადა, რომ "შეუძლებელი" იყო თბილისი პრაიდის ორგანიზება „უსაფრთხოების რისკების გამო“.

ქვიარ აქტივისტებმა ექსპრომტად მოაწყეს პრაიდის მარში თბილისში კომოფობიური ჯგუფების მუქარის ფონზე¹²⁰.

მეორეს მხრივ, 2014 წელს, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ. კანონის მიზანია აღმოფხვრას ნებისმიერი სახის დისკრიმინაცია და უზრუნველყოს ნებისმიერი პირის მიერ უფლებებით თანასწორად სარგებლობა

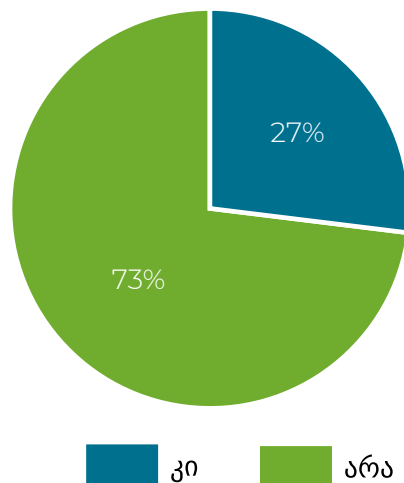
118 <https://www.gaystarnews.com/article/tbilisi-pride-offices-evacuated-after-death-threats-and-counterprotests/#gs.1nu93s>

119 <http://georgiatoday.ge/news/16091/Tbilisi-Pride%3A-%E2%80%99%E2%80%99m-Worried-People-Might-Die%E2%80%99D->

120 <https://oc-media.org/ultraconservative-and-anti-putin-protesters-face-off-as-queer-activists-holdimpromptu-pride/>

სხვადასხვა ნიშნის, მათ შორის სექსუალური ორიენტაციის და გენდერული იდენტურობის მიუხედავად¹²¹. დისკრიმინაციის შედეგად დაზარალებულ პირს, კანონმდებლობის თანახმად, აქვს უფლება მიმართოს სასამართლოს, რომელმაც, სხვა ზომებთან ერთად, შესაძლოა განსაზღვროს მატერიალური და არამატერიალური კომპენსაცია. ასევე მნიშვნელოვანია საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება დისკრიმინაციასთან დაკავშირებული საკითხების შესახებ.

დიაგრამა 8. გსმენიათ თუ არა ბოლო ორი წლის მანძილზე სსო-ებზე ან მათი წევრებზე თავდასხმის ან მათი შევიწროების ფაქტების შესახებ?



კვლევის მონაწილეთა უმრავლესობას არ აქვს ინფორმაცია სსო-ებზე განხორციელებული თავდასხმებისა და მათი შევიწროების ფაქტების შესახებ. თუმცა, ბოლო წლებში, მრავლად დაფიქსირდა LGBTQ ორგანიზაციების და მათი წევრების მიმართ ძალადობისა და თავდასხმის შემთხვევები. მონაწილეებმა ასევე აღნიშნეს სადამკვირვებლო ორგანიზაციების მიმართ ნეგატიური განცხადებების მკვეთრი ზრდა. განცხადებები ძირითადად მოდის მაღალი რანგის ოფიციალური პირებისგან, მათ შორის, იუსტიციის მინისტრისგან¹²², პარლამენტის ყოფილი სპიკერისგან¹²³ და ა.შ

ბოლო ორი წლის მანძილზე, მთავრობასა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის დაძაბულობა მკვეთრად გაიზარდა, განსაკუთრებით მას შემდეგ, რაც ყველაზე გავლენიანი პოლიტიკოსების მხრიდან მესამე სექტორის მიმართ უარყოფითი რიტორიკა წამოვიდა. მმართველი პარტიის, „ქართული ოცნების“ ლიდერმა და საქართველოს ყოფილმა პრემიერ მინისტრმა ბიძინა ივანიშვილმა დაადანაშაულა ანტიკორუფციული ჯგუფის „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ხელმძღვანელი ეკა გიგაური, განაცხადა რა, რომ ის იყო პოლიტიზირებული და ოპოზიციური პარტიის - ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის სატელიტი. გიგაურის წინააღმდეგ ბრალდებები ასევე წამოაყენა იუსტიციის მინისტრმა,

121 საქართველოს კანონი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ, მუხლი 1.

122 https://idfi.ge/en/attack_on_csos_from_the_government_undermines_endangers

123 <http://georgiatoday.ge/news/9886/Kobakhidze-Slams-Freedom-House-Report-and%E2%80%9CPseudo-Liberal%E2%80%9D-NGOs>

თეა წულუკიანმა კობენჰაგენში, საერთაშორისო ანტიკორუფციულ კონფერენციაზე. ამის საპასუხოდ, 12 ქართულმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ გაავრცელა განცხადება მესამე სექტორის მიმართ მთავრობის უწყვეტი შეტევების წინააღმდეგ¹²⁴. ეს არ იყო სახელმწიფო მოხელეების მიერ არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და მათ წარმომადგენლებზე თავდასხმის ერთადერთი შემთხვევა. პარლამენტის ყოფილმა სპიკერმა ირაკლი კობახიძემ არაერთხელ დააფიქსირა მისი უარყოფითი დამოკიდებულება სექტორის მიმართ. მაგალითად, მან გააკრიტიკა Freedom House-ის მოხსენება საქართველოს დემოკრატიისთვის მინიჭებული დაბალი შეფასების გამო და განაცხადა, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციებს, რომლებიც ამ მოხსენებას წარმოადგენენ, „არ გააჩნიათ კომპეტენცია და არაობიექტურნი არიან ხელისუფლების მიმართ“¹²⁵. გარდა ამისა, სოციალური ქსელი Facebook იქცა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წინააღმდეგ თავდასხმებისა და შევიწროების მთავარ პლატფორმად. ჩვენი ერთ-ერთი რესპოდენტი, რომელიც მუშაობს ცნობიერების ამაღლებისა და ევროპული ფასეულობების გავრცელების საკითხზე, გახდა ნეო-ნაცისტური ჯგუფების მხრიდან FB გვერდზე თავდასხმის მსხვერპლი. რესპოდენტი აცხადებს, რომ მათ გვერდი აუვსეს კრიტიკითა და აგრესიული კომენტარებით. კიდევ ერთმა რესპოდენტმა, ადამიანის უფლებების წამყვანი ორგანიზაციის წარმომადგენელმა, ასევე გამოთქვა ღრმა შეშფოთება ბოლო დროს ორგანიზაციის სოციალურ გვერდზე განხორციელებული თავდასხმის გამო. როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, ხშირია შემთხვევები, როდესაც ორგანიზებული ჯგუფები იყენებენ სიძულვილის ენას და უარყოფით რიტორიკას სსო-ების მიმართ მათი საზოგადოებრივი იმიჯის შელახვის მიზნით.

II. ექსტრემიზმის, ტერორიზმის, ფულის გათეთრების და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ღონისძიებები მიზანმიმართული და პროპორციულია, შეესაბამება რისკზე-დაფუძნებულ მიდგომას, იცავს ადამიანის უფლებათა სტანდარტებს განევრიანების, შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ.

ტერორიზმის, კორუფციის და ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ბრძოლის მოქმედი კანონმდებლობა არ იწვევს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების უფლებების შეზღუდვას. სსო-ები არ აწყდებიან არსებით დაბრკოლებებს ფინანსური გარიგებების განხორციელების პროცესში. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები არ არიან ჩართულნი მანივალის პერიოდულ მონიტორინგში, რომელიც ემსახურება ტერორიზმის დაფინანსებისა და ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ქვეყანაში არსებული სისტემის ანალიზს.

ტერორიზმის, ფულის გათეთრებისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა საქართველოს მთავრობისთვის პრიორიტეტული მიმართულებაა. საქართველო აქტიურად არის ჩართული საერთაშორისო და რეგიონულ დონეზე ტერორიზმის, ფულის გათეთრებისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში.

საქართველო არის ევროსაბჭოს ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის

124 <http://georgiatoday.ge/news/12888/NGOs%3A-Officials%27-Attack-on-Civil-Sector-Harms-GeorgianDemocracy>

125 <http://georgiatoday.ge/news/9886/Kobakhidze-Slams-Freedom-House-Report-and-%E2%80%9CPseudo-Liberal%E2%80%9D-NGOs>

დაფინანსების წინააღმდეგ მიმართული ღონისძიებების შეფასების ექსპერტთა კომიტეტის წევრი, რომელიც წარმოადგენს ფინანსური ქმედების სპეციალური ჯგუფის (FATF) რეგიონულ ორგანოს¹²⁶. საქართველოს ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ ბრძოლის სამართლებრივი ჩარჩო უმეტესწილად შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს, კერძოდ FATF-ის განახლებულ რეკომენდაციებს¹²⁷. ფინანსური ქმედების სპეციალური ჯგუფის (FATF) რეკომენდაციების საფუძველზე, საქართველომ შეიმუშავა ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების (AML/ CFT) წინააღმდეგ ბრძოლის სტრატეგია 2014-2017 წლებისთვის. სტრატეგიის მიზანი იყო ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტური საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნა. მან ხელი შეუწყო ფულის გათეთრებასა და ტერორიზმის დაფინანსებასთან დაკავშირებული დანაშაულების პრევენციას, ადრეულ გამოვლენასა და შემცირებას. სხვა მნიშვნელოვან პრიორიტეტებთან ერთად, სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებდა არაკომერციულ ორგანიზაციების საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის დახვეწას.

ფინანსური ქმედების სპეციალური ჯგუფის ფორმატში, საქართველოს შეფასება ხდება მანივალის მიერ¹²⁸. მონიტორინგის მიზანია ქვეყანაში ტერორიზმის დაფინანსებისა და ფულის გათეთრების წინააღმდეგ მოქმედი სისტემების მხრივ არსებული სიტუაციის ანალიზი. უკანასკნელად შეფასება 2012 წელს განხორციელდა¹²⁹. შეფასების შედეგების მიხედვით, AML/ CFT-ის საერთო სისტემა მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა 2007 წლის წინა შეფასების შემდგომ. არაკომერციული ორგანიზაციების შემთხვევაში, მონაცემებმა აჩვენა, რომ სექტორი დაუცველია AML/CFT-ის საკითხების მიმართ. მოხსენებაში ასევე განხილული იყო საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ეფექტურობა, რომელიც აქვეყნებს ინფორმაციას არაკომერციული ორგანიზაციების შესახებ 2010 წლიდან. იმ დროს, რეესტრი ჯერ კიდევ დახვეწის პროცესში იყო, ამიტომ გარკვეული ინფორმაცია არ იყო ისე სანდო, როგორც ახლა. რეკომენდაციები მოიცავდა არაკომერციულ ორგანიზაციებთან დაკავშირებული კანონების ადეკვატურობის შემოწმებას. უფრო მეტიც, ხელისუფლებას მიეცა რჩევა გადაეფასებინა სექტორის დაუცველობა და აემაღლებინა საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ცნობიერება ტერორისტული ძალადობის შესაძლო რისკების შესახებ. შემდეგი შეფასება დაგეგმილი 2019 წლისთვის. თუმცა, სექტორი არ არის

126 FATF არის ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ საერთაშორისო სტანდარტის დამმკვიდრებელი. FATF თვლის, რომ თუ ქვეყნები ეფექტურად ახორციელებენ თავიანთ სტანდარტებს, ფინანსური სისტემები და ეკონომიკა დაცულია ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსებისგან. 190-ზე მეტი ქვეყანა იცავს FATF-ის სტანდარტებს.

127 <https://www.refworld.org/docid/5bcf1fa64.html>

128 ევროსაბჭოს ექსპერტთა კომიტეტი ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგო ღონისძიებების შეფასების შესახებ (მანივალი) 1997 წელს დაფუძნდა ევროსაბჭოს წევრი ქვეყნების მიერ. მანივალის მიზანია შეაფასოს, თუ რამდენად ეფექტურია მის წევრ ქვეყნებში ტერორიზმის დაფინანსებისა და ფულის გათეთრების წინააღმდეგ მოქმედი სისტემები. დღეისთვის, მანივალი შედგება 30 წევრიგან.

129 საქართველო: ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ ბრძოლის დეტალური შეფასებითი ანგარიში; საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ანგარიში 13/04; 3 ივლისი <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1304.pdf> <https://www.fatf-gafi.org/countries/d-i/georgia/documents/mutualevaluationofgeorgia-2012.html> წინამდებარე ანგარიშის მიზნებისთვის, განვიხილავთ მხოლოდ არაკომერციულ ორგანიზაციებთან მიმართებაში გაცემულ რეკომენდაციებს.

ინფორმირებული მიმდინარე პროცესების შესახებ. ფოკუს ჯგუფის არცერთ წევრსა და კვლევის არცერთ მონაწილეს არ ჰქონდა ინფორმაცია კანონების ადეკვატურობის შეფასების პროცესის შესახებ.

რაც შეეხება ფინანსურ გარიგებებს, ამჟამად არ მოქმედებს სპეციალური ხარჯები ან რეგულაციები არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ შემოწირულობების ან გრანტების საზღვარგარეთ გაგზავნისთვის. მთავრობა არ აწესებს დამატებით საფასურს ამ ტიპის გარიგებებისთვის. უფრო მეტიც, კანონმდებლობა არ მოითხოვს მთავრობისგან თანხმობის მიღებას ან წინასწარი შეტყობინების გაგზავნას, არც შემდგომი პროცედურების და ანგარიშგების მოთხოვნების დაცვას. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ შემოწირულობების ან გრანტების საზღვარგარეთ გაგზავნა რეგულირდება ისევე, როგორც ნებისმიერი სხვა საერთაშორისო ფინანსური გარიგება. საქართველოს ეროვნული ბანკი¹³⁰ ზედამხედველობას უწევს საერთაშორისო გზავნილებს - საზღვარგარეთიდან ქვეყანაში შემოსულს და პირიქით. უცხოეთიდან ფულის მიღებაზე, არ არსებობს რაიმე მოთხოვნები. რაც შეეხება საქართველოდან უცხოეთში ფულის გადარიცხვის ოპერაციებს, ეროვნული ბანკის დადგენილების თანახმად, თუ თანხა აღემატება 9,200 ევროს (30,000 ლარს), მომსახურე ბანკი ვალდებულია წარუდგინოს გარიგებასთან დაკავშირებული დოკუმენტაცია (მაგ. კონტრაქტი) ეროვნული ბანკს, რომელიც შემდეგ ახორციელებს ტრანზაქციის დეტალურ მონიტორინგს.

ამრიგად, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების უცხოური დაფინანსება ექვემდებარება იმავე რეგულაციას. კომერციული ბანკი სსო-სგან ითხოვს ფულის გადარიცხვის საბუთებს, მოგვიანებით კი წარუდგენს ფინანსური მონიტორინგის სამსახურს. საერთო ჯამში, პროცესი მარტივი და ნათელია, სახელმწიფოს მხრიდან არსებითი შეფერხებების გარეშე.

რეკომენდაციები მე-8 სფეროს მიმართულებით:

- P ხელისუფლების წარმომადგენლებმა არ უნდა დაუშვან დისკრიმინაციული მიდგომა სამოქალაქო ორგანიზაციების და მათი წარმომადგენლების მიმართ;
- P სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები უფრო აქტიურად ჩართულნი უნდა იყვნენ Moneyval-ის შეფასების პროცესში;
- P სახელმწიფომ უნდა ჩართოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები AML/CFT რისკების თვალსაზრისით კანონების ადეკვატურობის შეფასების პროცესში;
- P სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს, რომ ნებისმიერი მიღებული ზომა არ აფერხებს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ლეგიტიმურ საქმიანობას და ემყარება რისკზე დაფუძნებულ მიდგომას.

130 საქართველოს ეროვნული ბანკი დამოუკიდებელი სახელმწიფო ინსტიტუტია. მისი დამოუკიდებლობა დაცულია საქართველოს კონსტიტუციით, აგრეთვე „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ ორგანული კანონით. ეროვნული ბანკი არის ცენტრალური ბანკი და ფინანსური ინსტიტუტების ზედამხედველი ორგანო საქართველოში.

4.9 სახელმწიფო მხარდაჭერა

1. არსებობს სახელმწიფოს მიერ სსო-ების ფინანსური და არაფინანსური მხარდაჭერის ეფექტური მექანიზმები

ამჟამად, საქართველოში მოქმედებს სახელმწიფო დაფინანსების დეცენტრალიზებული და დივერსიფიცირებული მოდელი. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო უზრუნველყოფს სსო-ების სხვადასხვა ფორმით დაფინანსებას, სისტემაში მნიშვნელოვანი ხარვეზებია. სახელმწიფო უწყებები გასცემენ დაფინანსებას თავისი კომპეტენციის ფარგლებში და არ არსებობს ერთიანი საკანონმდებლო პრინციპები და სტანდარტები, რომლებიც უზრუნველყოფს დაფინანსების პროცესის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალ ხარისხს; ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს არ აქვთ გრანტების გაცემის უფლება; სახელმწიფო გრანტები გაიცემა შეზღუდული მიმართულებებით.

საქართველოში არსებობს მთელი რიგი მექანიზმებისა სახელმწიფოს მიერ სსო-ების ფინანსური თუ არამატერიალური მხარდაჭერის კუთხით. სსო-ებს აქვთ შესაძლებლობა მიიღონ სახელმწიფო დაფინანსება გრანტების, სუბსიდიების, სახელმწიფო შესყიდვების, ვაუჩერული სისტემის და ე.წ. პროგრამული დაფინანსების სახით. მიუხედავად ამისა, სსო-ების შემოსავლების უმეტესი ნაწილი საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციებისგან მოდის¹³¹.

საქართველომ გრანტების შესახებ კანონმდებლობა ჯერ კიდევ 1996 წელს მიიღო. საქართველოს კანონი „გრანტების შესახებ“¹³² ადგენს გრანტების გაცემისა და მიღების სამართლებრივ საფუძველს. კანონი განმარტავს გრანტის არსს, განსაზღვრავს გრანტის გამცემებისა და მიმღებების ჩამონათვალს და არეგულირებს მათ შორის ურთიერთობებს. კანონის თანახმად, გრანტის გამცემ სუბიექტსა და მიმღებ პირს შორის ფორმდება წერილობითი შეთანხმება, რომელიც შეიცავს ინფორმაციას გრანტის მიზნობრიობის, მოცულობის, ვადისა და სხვა დეტალების შესახებ. გრანტის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მახასიათებელია ის, რომ იგი ემსახურება საზოგადოებისთვის სასარგებლო კონკრეტული მიზნის მიღწევას. კანონი განსაზღვრავს გრანტის გაცემაზე უფლებამოსილ პირთა ჩამონათვალს. თითოეული სახელმწიფო ინსტიტუტი გასცემს გრანტს საკუთარი მანდატის შესაბამისად¹³³.

9. საქართველოში სახელმწიფოს მიერ სსო-ებზე გრანტის გაცემა

სახელმწიფო დაწესებულება	პროექტების რაოდენობა	ორგანიზაციების რაოდენობა	თანხა (EUR)
იუსტიციის სამინისტრო	9	6	18,828
იძულებით გადაადგილებულ პირთა სამინისტრო	N/A	N/A	55,052
სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო	N/A	18	1,004,228

131 ზუსტი მონაცემები სსო-ების საერთო შემოსავალში უცხოური დაფინანსების წილის შესახებ არ არსებობს.

132 საქართველოს კანონი გრანტების შესახებ

133 http://civilin.org/pdf/State_funding_Reform_Policy_Eng.pdf

სსიპ საარჩევნო სისტემების ცენტრი	19	N/A	550,000
სსიპ ინოვაციების სააგენტო	N/A	N/A	1,120

საანგარიშო პერიოდი: 2017 წლის მაისამდე
წყარო: სალამაძე, ფანიაშვილი 2017

ცხრილიდან ჩანს, რომ გრანტების გაცემა ხდება სხვადასხვა სამინისტროს მიერ. სახელმწიფო სუბიექტის მიერ გამოყოფილი გრანტები ემსახურება შეზღუდულ მიზნობრიობებს. მაგალითად, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ გაცემულ გრანტებს, ჩვეულებრივ, იყენებენ ისეთი მიზნებისათვის, როგორიცაა კანონთან კონფლიქტში მყოფი პირების დახმარება და მათი ცნობიერების ამაღლება, კრიმინალური დამნაშავეების რესოციალიზაცია, მათი სოციალური უნარ-ჩვევების გაუმჯობესება, მათი დასაქმებისა და სამეწარმეო ინიციატივების მხარდაჭერა. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ გამოყოფილი გრანტები მიმართულია დაბრუნებული ემიგრანტების დახმარებაზე, იძულებით გადაადგილებულ პირთა საარსებო წყაროებს გაუმჯობესებაზე და ა.შ.

საქართველოს საგრანტო სისტემის მთავარი სისუსტე ის არის, რომ მუნიციპალიტეტს არ აქვს გრანტის გაცემის უფლება. გრანტების შესახებ კანონი არ შეიცავს ჩანაწერს ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, რაც თავისთავად გულისხმობს, რომ მათ არ აქვთ გრანტის გაცემის უფლება. მიუხედავად ამისა, ბოლო მონაცემებით¹³⁴, მუნიციპალიტეტები გასცემენ ფულად სახსრებს სსო-ებზე ე.წ. პროგრამული დაფინანსების სახით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ სსო-ების დაფინანსების კუთხით მარეგულირებელი წესების არარსებობის გამო, პრაქტიკა განსხვავდება ცალკეული მუნიციპალიტეტების მიხედვით. ძირითადად, ამ ტიპის დაფინანსება გაიცემა ადგილობრივ სსო-ებზე სოციალური, საგანმანათლებლო, სპორტული, ეკოლოგიური და სხვა საკითხებისთვის¹³⁵. გრანტისგან განსხვავებით, ამ ტიპის დაფინანსება არ ითვალისწინებს საგადასახადო შეღავათებს და ნაკლებად ეფექტურია გამჭვირვალობის თვალსაზრისით (არ მოიცავს ღია კონკურსს და გამჭვირვალობის სხვა მახასიათებლებს). ფოკუს ჯგუფის მონაწილეების უმრავლესობას მინაღები აქვს დაფინანსება ადგილობრივი თვითმმართველობისგან თანადაფინანსების სახით. მათ აღნიშნეს, რომ დაფინანსება მარტივად ხელმისაწვდომია, თუმცა თანხა შეზღუდულია.

სუბსიდიები წარმოადგენს სსო-ების დაფინანსების კიდევ ერთ ფორმას. ჩვეულებრივ, ამ შემთხვევაში ადგილი არ აქვს კონკურენციას. სუბსიდიის მიღების უფლებამოსილებით სარგებლობენ კონკრეტული სსო-ები კანონით დადგენილი წესის შესაბამისად. იმის გათვალისწინებით, თუ რომელი სახელმწიფო დაწესებულება უზრუნველყოფს ამ სახის დახმარებას, განსხვავდება სუბსიდიის გაცემის ფორმა და წესი. მაგალითად, სუბსიდიის გაცემის განსხვავებული წესები მოქმედებს სპორტისა და კინემატოგრაფიის

134 http://civilin.org/pdf/State_Funding_Mechanisms_for_CSOs_in_Georgia.pdf

135 http://civilin.org/pdf/State_Funding_Mechanisms_for_CSOs_in_Georgia.pdf

მიმართულებით. სპეციალური კანონის თანახმად, სახელმწიფო ხელს უწყობს სპორტის განვითარებას ტექნიკური და ფინანსური მხარდაჭერის გზით. არსებობს ცალკე მუხლები, რომელთა მიხედვითაც სახელმწიფო სუბსიდირებას უწევს სპორტის სფეროში პირდაპირ ჩართულ სსო-ებს¹³⁶. პასუხისმგებელი ორგანოა საქართველოს სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო. კინემატოგრაფიის შემთხვევაში, სახელმწიფო ასევე მნიშვნელოვნად მიიჩნევს ამ სფეროს განვითარებას. შესაბამისად, ის ყოველწლიურად გამოყოფს გარკვეულ თანხებს ბიუჯეტში, რომლებსაც ასევე გადასცემს სსო-ებს სუბსიდირების სახით¹³⁷. ამ ტიპის მხარდაჭერა ხორციელდება სპეციალური კომიტეტის მეთვალყურეობის ქვეშ, რომელიც უზრუნველყოფს დაფინანსების გაცემას შესაბამისი განაცხადის საფუძველზე, კონკრეტული წესების დაცვით.

სახელმწიფო შესყიდვები წარმოადგენს სახელმწიფო ხარჯებისა და საქონლის/მომსახურების შესყიდვის ყველაზე გავრცელებულ ფორმას. აღნიშნული მექანიზმი ფართოდ გამოიყენება სამინისტროების, სსიპ-ების და ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ. სსო-ებს აქვთ სახელმწიფო შესყიდვებში თავისუფლად მონაწილეობის უფლება. „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი უზრუნველყოფს პროცესის ღიაობას ნებისმიერი სუბიექტისთვის, რომელსაც შეუძლია საჭირო მომსახურების გაწევა, განურჩევლად იმისა, არის თუ არა იგი კომერციული საწარმო, არაკომერციული ორგანიზაცია თუ ფიზიკური პირი. საჯარო შესყიდვების პროცესში სატენდერო წინადადებების წარდგენის უფლების მიუხედავად, სახელმწიფო შესყიდვები ხშირად აწესებს სპეციფიკურ მოთხოვნებს, რომელთა დაკმაყოფილება რთულია სსო-ებისთვის. მაგალითად, წინასწარი გადახდის თვალსაზრისით, ორგანიზაციას თანხის მიღება შეუძლია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იგი წარმოადგენს საბანკო გარანტიას.¹³⁸ ამასთანავე, ზოგიერთი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია, რომელსაც მიუღია მონაწილეობა სახელმწიფო შესყიდვებში, მიიჩნევს, რომ მექანიზმი არ შეესაბამება მათ მიზნებს.

ვაუჩერული სისტემა სახელმწიფოს მიერ სსო-ების მხარდაჭერის კიდევ ერთი ფორმაა, რომლის ათვისება ხდება სოციალური პროგრამების ფარგლებში. მაგალითად, თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი მოიცავს სოციალური უზრუნველყოფის ქვეპროგრამებს და ითვალისწინებს თანადაფინანსებას სახლის მოვლისთვის, უფასო ტრენინგისთვის და საზოგადოებაში შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების ინტეგრაციისთვის. აღნიშნული პროგრამები ითვალისწინებს ბენეფიციარების დაფინანსებას არამატერიალური ვაუჩერების საშუალებით. ორგანიზაციები კი იღებენ ანაზღაურებას მუნიციპალური ბიუჯეტიდან ბენეფიციარებისთვის მიწოდებული მომსახურებისთვის. შესაბამისად, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციას, მისი საქმიანობის სპეციფიკის გათვალისწინებით, შეუძლია დაფინანსება მიიღოს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან. არამატერიალურ

136 საქართველოს კანონი სპორტის შესახებ (საპარლამენტო საქმეები, 24-25 / 3, 06.11.1996), მუხლი 23.

137 საქართველოს კანონი „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ (მუხლი 49, 18/12/2000), მუხლი 9.

138 საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ (მუხლი 22, 18.05.2005), მუხლი 21

დახმარებას ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე მეტად იშვიათი ხასიათი აქვს.

II. სახელმწიფოს მიერ სსო-ების დაფინანსება ხდება მკაფიოდ განვრცოვებული და ობიექტური კრიტერიუმების საფუძველზე, გამჭვირვალე და კონკურენტული პროცედურის გზით

საქართველოს კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს გრანტების გაცემის ზოგად პრინციპებსა და პროცედურებს. გარდა ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობა არ არის ჩართული სახელმწიფო საგრანტო სისტემაში. OGP სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს სახელმწიფო დაფინანსების სისტემის გამჭვირვალეობის გაზრდას გრანტის გაცემის პროცესში ძირითადი სტანდარტებისა და პრინციპების დანერგვის გზით. იგი ასევე ითვალისწინებს დაფინანსების სისტემის გაუმჯობესებას ადგილობრივ დონეზე.

საქართველოს კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს გრანტების გაცემის ზოგად პრინციპებსა და პროცედურებს (რადგან გრანტების შესახებ კანონი არ აღწერს შესაბამის პროცედურას). არ არსებობს ერთიანი წესები/სტანდარტები დაფინანსების გაცემასთან დაკავშირებით, არ არის დადგენილი, თუ რამდენად ხშირად და რა ტიპის ინფორმაცია უნდა წარადგინოს დაფინანსების მიმღებმა. სამინისტროებმა და საჯარო სამართლის იურიდიულმა პირებმა შეიმუშავეს საკუთარი წესები პროცედურის შესახებ. მაგალითად, იუსტიციის სამინისტრო თავად არეგულირებს საკითხებს კონკურსის დროს განაცხადების მიღებასთან, საკვალიფიკაციო მოთხოვნებთან, შეფასების კრიტერიუმებთან, კონკურსის შედეგების გამოქვეყნებასა და სხვა დეტალებთან დაკავშირებით¹³⁹. უფრო მეტიც, კარგ პრაქტიკად ითვლება ის, რომ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა მინისტრი საშუალებას აძლევს საერთაშორისო და ადგილობრივი სსო-ების წარმომადგენლებს მონაწილეობა მიიღონ ექსპერტთა საბჭოში. მეორეს მხრივ, სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო, ისევე როგორც კულტურის სამინისტრო არ ხელმძღვანელობს გრანტის გაცემის კონკრეტული წესებით¹⁴⁰. მიუხედავად ამისა, ერთიანი სტანდარტების არარსებობა არ აფერხებს მათ მიერ გრანტების გამოყოფას.

საქართველოში სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმების შესახებ ბოლო დროს ჩატარებული კვლევის თანახმად, თითოეული სამინისტრო უზრუნველყოფს დაფინანსებას მისი კომპეტენციის ფარგლებში. მაგალითად, იუსტიციის სამინისტრო გამოყოფს გრანტებს, როგორც წესი, კრიმინალური დამნაშავეების რესოციალიზაციას, მათი სოციალური უნარ-ჩვევების გაუმჯობესების, მათი დასაქმებისა და სამეწარმეო ინიციატივების მხარდაჭერის მიზნით. იძულებით გადაადგილებულ პირთა სამინისტროს დაფინანსება ჩვეულებრივ მიმართულია ქვეყანაში დაბრუნებული მიგრანტების დახმარებაზე, საქმიანობებზე, რომლებიც მიზნად ისახავს იძულებით გადაადგილებულ პირთა საარსებო საშუალებების გაუმჯობესებას. საქართველოს სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო გამოყოფს სახსრებს სპორტსმენების, სპორტული ფედერაციების

139 http://civilin.org/pdf/State_funding_Reform_Policy_Eng.pdf

140 http://civilin.org/pdf/State_Funding_Mechanisms_for_CSOs_in_Georgia.pdf

და ორგანიზაციების მხარდასაჭერად. შესაბამისად, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის მიერ ჩატარებული კვლევა ცხადყოფს, რომ, როგორც წესი, სახელმწიფო გრანტები ნაკლებად მიმართულია ისეთ საქმიანობებზე, როგორიცაა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ინსტიტუციონალური განვითარება ან სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის შესწავლა; გრანტები ასევე ნაკლებად გაიცემა ადამიანის უფლებების დაცვის კუთხით სახელმწიფო სუბიექტების საქმიანობის შესაფასებად ან კიდევ სხვადასხვა სახელმწიფო პოლიტიკისთვის რეფორმების შესამუშავებლად.

CSI-მ შეიმუშავა პოლიტიკის დოკუმენტი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების რეფორმის შესახებ¹⁴¹. დოკუმენტი მომზადდა უაღრესად მონაწილეობითი პროცესის შედეგად. იგი ეყრდნობა მონაწილე საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ წარმოდგენილ არგუმენტებსა და რეკომენდაციებს. წინამდებარე ინიციატივის ერთ-ერთი კომპონენტი გულისხმობს გრანტების გაცემის პროცესში ძირითადი სტანდარტებისა და პრინციპების (მონაწილეობითი გადაწყვეტილების მიღება, შერჩევის კრიტერიუმების წინასწარი განსაზღვრა, ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილება, გამჭვირვალობა და ა.შ.) სამართლებრივ რეგულირებას. ინიციატივა აგრეთვე განიხილავს ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის გრანტის გაცემის უფლებამოსილების მინიჭებას, რაც ხელს შეუწყობს ფუნქციების უკეთესად შესრულებას, მუნიციპალიტეტთა შორის ინიციატივების წახალისებას და ადგილობრივ დონეზე საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის გაზრდას. ინიციატივა შესულია OGP სამოქმედო გეგმაში¹⁴².

III. სსო-ები სარგებლობენ საგადასახადო შეღავათებით

სსო-ები სარგებლობენ მნიშვნელოვანი საგადასახადო შეღავათებით. საგადასახადო შეღავათების მიღების პროცესი ნათელი და თანმიმდევრულია, მოითხოვს დროსა და რესურსებს გონივრული მოცულობით. უკანასკნელი ცვლილებების შედეგად, სსო-ები, რომლებიც ახორციელებენ ეკონომიკურ საქმიანობას, აღარ განიხილებიან დაბეგვრის ობიექტებად. თუმცა, ახალი რეგულაციები იძლევა სხვადასხვაგვარი ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი ითვალისწინებს გარკვეულ საგადასახადო შეღავათებს სსო-ებისთვის. 2019 წლამდე, სსო-ებისთვის გათვალისწინებული საგადასახადო შეღავათები სრულად იყო დამოკიდებული სამოქალაქო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული საქმიანობის ტიპზე. თუ სსო ემსახურებოდა მხოლოდ არაკომერციულ მიზნებს, იგი სარგებლობდა შეღავათებით და პირიქით, თუკი სსო ეწეოდა კომერციულ საქმიანობას, კომერციულ საქმიანობის ფარგლებში, იგი განიხილებოდა ბიზნეს სუბიექტად. საგადასახადო კოდექსი ქმნიდა ხელსაყრელ საგადასახადო გარემოს სსო-ებისთვის მხოლოდ მაშინ, თუ მათი საქმიანობა ემსახურებოდა პრო-ბონო მიზნებს. საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ცვლილებები საგადასახადო კოდექსში და დანერგა ამჟამად მოქმედი „ესტონური მოდელი“. ახალი რეგულაციების თანახმად, რომელიც ძალაში

141 http://civilin.org/pdf/State_funding_Reform_Policy_Eng.pdf

142 <https://www.opengovpartnership.org/documents/georgia-action-plan-2018-2019/>

შევიდა 2019 წლის იანვრიდან, მოგების გადასახადით დაბეგვრის ობიექტად განისაზღვრა ის ორგანიზაციები, რომლებიც ახორციელებენ ეკონომიკურ საქმიანობას¹⁴³.

ახალი სისტემის თანახმად, ააიპ-ებს ეძლევათ მეტი შესაძლებლობა განახორციელონ ეკონომიკური საქმიანობა. იმ შემთხვევაში, თუ ორგანიზაცია იყენებს შემოსავალს ორგანიზაციული ან საქველმოქმედო მიზნების მისაღწევად და ახდენს შემოსავლის რეინვესტირებას მის საქმიანობაში, იგი აღარ არის ვალდებული გადაიხადოს საშემოსავლო გადასახადი. ექსპერტები ირწმუნებიან, რომ ცვლილებები შესაძლებელია სხვადასხვაგვარად იქნას ინტერპრეტირებული. უფრო მეტიც, მოდელმა შესაძლოა გამოიწვიოს გარკვეული პრობლემები განხორციელების ეტაპზე, მაგალითად, მცდარი ინტერპრეტაცია საგადასახადო ორგანოების მხრიდან. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია მოხდეს ახალი რეგულაციების შესრულების მონიტორინგი.

ააიპ-ები ასევე თავისუფლდებიან დღგ გადასახადისგან, თუ ისინი აფინანსებენ თავიანთ საქმიანობას საგრანტო პროექტების საშუალებით. პროცესი მარტივი და გასაგებია. საგადასახადო კოდექსი ერთმანეთისგან განასხვავებს „შემოწირულობებსა“ და „გრანტებს“¹⁴⁴. კანონმდებლობის თანახმად, გრანტების გაცემა ემსახურება კონკრეტულ მიზანს, შემოწირულობისა კი - არა. გრანტი შესაძლებელია გაიცეს კონკრეტული საქველმოქმედო მიზნის მისაღწევად, რომელიც, როგორც წესი, მკაცრად არის გაწერილი საგრანტო ხელშეკრულებაში. შემოწირულობა შესაძლებელია გადაეცეს სსო-ს მისი ზოგადი საქმიანობის ხელშესაწყობად და არა კონკრეტული მიზნის მისაღწევად. საგადასახადო კოდექსი ითვალისწინებს განსხვავებულ შეღავათებს გრანტებსა და შემოწირულობებზე. კერძოდ, გრანტებზე ვრცელდება მეტი შეღავათები. გრანტი თავისუფლდება მოგების გადასახადისა და დამატებითი ღირებულების გადასახადისგან, ისევე როგორც იმპორტის გადასახადისგან. შემოწირულობა კი თავისუფლდება მოგების გადასახადისგან, მაგრამ არა დღგ-სგან. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი ითვალისწინებს წახალისების მექანიზმებს იმ კომერციული სუბიექტებისთვის, რომლებიც გადასცემენ შემოწირულობას საქველმოქმედო ორგანიზაციებს, აწვდიან მათ უფასო მომსახურებას ან უსასყიდლოდ გადასცემენ ქონებას. თუმცა, საგადასახადო შეღავათები ვრცელდება მხოლოდ შემოწირულობებზე, რომლებიც გადაეცემა საქველმოქმედო სტატუსის მქონე ორგანიზაციებს.

IV. ბიზნესებისა და ცალკეული პირების მიერ სსო-ებისთვის გადაცემულ შემოწირულობებზე ვრცელდება საგადასახადო შეღავათები

ბიზნესის მიერ გაცემული შემოწირულობა ექვემდებარება საგადასახადო დაქვითვას, მაგრამ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ შემოწირულობა გაცემულია საქველმოქმედო ორგანიზაციაზე. წახალისების მექანიზმები გონივრულია და მოიცავს უმნიშვნელო შეზღუდვებს შემოწირულობებზე. ამასთან, ამგვარი წახალისების მექანიზმებით სარგებლობა

¹⁴³ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 97(2)

¹⁴⁴ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი

რთული პროცესია, რომელიც მოითხოვს მნიშვნელოვან დროს. ინდივიდუალურ პირთა მიერ შემოწირულობებზე არ ვრცელდება რაიმე სახის შეღავათები. საერთო ჯამში, ქველმოქმედების მხრივ არსებული კულტურა ნაკლებად განვითარებულია.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი ითვალისწინებს წახალისების მექანიზმებს იმ კომერციული სუბიექტებისთვის, რომლებიც გადასცემენ შემოწირულობას საქველმოქმედო ორგანიზაციებს, აწვდიან მათ უფასო მომსახურებას ან უსასყიდლოდ გადასცემენ ქონებას. თუმცა, შემოწირულობის მიმღები უნდა იყოს საქველმოქმედო სტატუსის მქონე ორგანიზაცია. კომერციულ იურიდიულ პირებს შეუძლიათ გამოქვითონ საქველმოქმედო ორგანიზაციისთვის გადაცემული თანხა ან უფასოდ გაწეული მომსახურების/გადაცემული ქონების საბაზრო ღირებულება. ფულის ან მომსახურების/ქონების საერთო ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს ბიზნეს სუბიექტის წმინდა მოგების 10 პროცენტს¹⁴⁵. აღნიშნული საგადასახადო შეღავათის მიღების პროცესი საკმაოდ რთულია, რადგან მოგება გამოითვლება ფინანსური აღრიცხვის პრინციპების შესაბამისად და განსხვავებულია საგადასახადო აღრიცხვისგან. მორიგი დაბრკოლება ის არის, რომ შეღავათი ვრცელდება იმ შემთხვევებზე, როდესაც ბიზნესი შემოწირულობას გადასცემს საქველმოქმედო სუბიექტს. საგადასახადო სტიმულირების მექანიზმი არ ითვალისწინებს სხვა ტიპის სსო-ებს. საგადასახადო სტიმულირების მექანიზმები ასევე არ ითვალისწინებს ფიზიკურ პირებს, რომლებიც გადასცემენ ფულად შეწირულობას, აწვდიან უფასო მომსახურებას ან უსასყიდლოდ გადასცემენ ქონებას საქველმოქმედო ორგანიზაციებს.

მსოფლიო ქველმოქმედების ინდექსის მიხედვით¹⁴⁶, საქართველოს 135 ქვეყანას შორის 118-ე ადგილი უჭირავს. მოქმედი კანონმდებლობა არ მოიცავს სტიმულირების საკმარის მექანიზმებს ქველმოქმედების მხარდასაჭერად. ინდივიდუალურ პირთა მიერ ქველმოქმედებას შეზღუდული ხასიათი აქვს. ბიზნეს სუბიექტები ნაკლებად დაინტერესებულნი არიან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებზე შემოწირულობების გაცემით.

V. კანონმდებლობა და პოლიტიკა უზრუნველყოფს მოხალისეობის წახალისებას

2015 წელს, სახელმწიფომ მიიღო სპეციალური კანონი მოხალისეობის შესახებ, თუმცა არ გაითვალისწინა მოხალისეობრივი საქმიანობის ხარჯებთან დაკავშირებული საგადასახადო შეღავათები. ეს ხელს უშლის ორგანიზაციებს, რომ მოხალისეები ოფიციალურად ჩართონ თავიანთ საქმიანობაში. სხვა გამოწვევებს შორისაა საზოგადოების დაბალი ცნობიერება, სახელმწიფოს მხრიდან ხედვის ნაკლებობა და ხელშეშალები მონაცემების არარსებობა.

მოხალისეობის შესახებ პირველი რეგულაცია საქართველომ 2015 წელს მიიღო¹⁴⁷. ამ დრომდე, ტერმინი „მოხალისეობა“ არ არსებობდა არც საქართველოს კანონმდებლობაში და არც პოლიტიკის დოკუმენტებში. მოხალისეობის ნებაყოფლობითი ხასიათის მიუხედავად, მოხალისეების დეკლარირებული უფლებების ნაკლებობა და მათი სამართლებრივი დაცვის მექანიზმების არარსებობა მოხალისეობის მხრივ არსებული დაბალი

145 საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 98³(3)ა

146 https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-uspublications/caf_wgi2018_report_webnopw_2379a_261018.pdf

147 საქართველოს კანონი მოხალისეობის შესახებ

კულტურის ერთ-ერთი გამომწვევ ფაქტორად რჩებოდა.

კანონი განსაზღვრავს „მოხალისეობას“, ადგენს მოხალისეთა საქმიანობის ძირითად პრინციპებს, განსაზღვრავს მოხალისეობრივი საქმიანობის უფლების მქონე სუბიექტებსა და მასპინძელ ორგანიზაციებს. კანონი ასევე ადგენს მოხალისეებისა და მასპინძელი ორგანიზაციების ძირითად უფლებამოსილებებს, არეგულირებს მათ ურთიერთობებსა და მესამე მხარეების წინაშე არსებული პასუხისმგებლობის საკითხებს.

კანონი არეგულირებს მხოლოდ ფორმალურ მოხალისეობით ურთიერთობებს, რომლის ფარგლებშიც ფიზიკური პირი დახმარებას უწევს სოციალურად სასარგებლო საქმიანობაში ჩართულ იურიდიულ პირს¹⁴⁸. მოხალისე შეიძლება იყოს 16 წლის ზემოთ ასაკის ნებისმიერი ფიზიკური პირი, ხოლო 16 წლამდე ასაკის პირს შეუძლია მოხალისეობით ურთიერთობებში მონაწილეობის მიღება მისი კანონიერი წარმომადგენლის თანხმობის საფუძველზე, იმ პირობით, რომ მოხალისეობითი ურთიერთობა არ ეწინააღმდეგება არასრულწლოვანის ინტერესებს, არ აზარალებს მის მორალურ, ფიზიკურ და ფსიქიკურ განვითარებას, არ ზღუდავს მის უფლებასა და შესაძლებლობას მიიღოს სავალდებულო საბაზისო განათლება¹⁴⁹. მოხალისეობის მთელი პერიოდის განმავლობაში, პირი ინარჩუნებს უმუშევრის სტატუსს და სარგებლობს უმუშევართა შესახებ კანონით გათვალისწინებული პრივილეგიებითა და სარგებლით. კანონს შემოაქვს ტერმინი „მასპინძელი ორგანიზაცია“¹⁵⁰. ეს უკანასკნელი გულისხმობს ორგანიზაციას, რომელსაც შეუძლია გამოიყენოს მოხალისის მიერ გაწეული შრომა. მასპინძელი ორგანიზაცია შეიძლება იყოს ააიპ, სსიპ, ადგილობრივი თვითმმართველობა და კანონით გათვალისწინებული სხვა სუბიექტი (მაგ. საგანმანათლებლო ან სამედიცინო ინსტიტუტი, მიუხედავად მისი სამართლებრივი ფორმისა). მასპინძელი ორგანიზაციები ვალდებული არიან დაფარონ მოხალისეობით საქმიანობასთან დაკავშირებული ყველა სახის ხარჯები, შექმნან მოხალისეთათვის უსაფრთხო გარემო, ზარალის შემთხვევაში უზრუნველყონ მისი ანაზღაურება და ა.შ.

პარლამენტში წარდგენილი თავდაპირველი კანონპროექტი ითვალისწინებდა საგადასახადო შეღავათებს¹⁵¹ მოხალისეობით საქმიანობაზე. თუმცა საკანონმდებლო ორგანომ არ დაამტკიცა ცვლილებები საქართველოს საგადასახადო კოდექსში. გამოკითხულთა 45%-მა განაცხადა, რომ დასაქმებული ჰყავდა ხუთამდე მოხალისე, 6%-ს კი - არ ჰყავდა არც ერთი მოხალისე. რამდენიმე სსო-ს წარმომადგენელმა აღნიშნა, რომ ეფექტური მექანიზმების და საგადასახადო რეგულაციების არარსებობა აფერხებდა მათ მიერ მოხალისეების ჩართვას. ქვეყნის მასშტაბით, აღქმა, რომ

148 სოციალურად სასარგებლო საქმიანობის სფეროები ჩამოთვლილია კანონში (მაგალითად, ადამიანის უფლებები, დემოკრატია, სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება, მედია, განათლება, მეცნიერება, კულტურა და ა.შ.)

149 მოხალისეობის შესახებ კანონი, მუხლი 3(2,3)

150 მოხალისეობის შესახებ კანონი, მუხლი 3(6)

151 საქართველოს საგადასახადო კოდექსში შემოთავაზებული ცვლილებები ითვალისწინებდა მასპინძელი ორგანიზაციის მიერ მოხალისეზე გაწეული ხარჯების, მათ შორის საკონსულო მომსახურების, ტრანსპორტირების მომსახურების, სასტუმროში განთავსების, კვების ხარჯების განთავსუფლება გადასახადებისგან.

მოხალისეობრივი საქმიანობა მნიშვნელოვანია კარგი მოქალაქისთვის, მცირედით გაიზარდა¹⁵². ამასთან, არ გვაქვს ხელშესახები შედეგები ან კვლევები, რომლებიც ნათელს გახდიდა, თუ რა გავლენა იქონია მოხალისეობის შესახებ კანონის შემოღებამ მოხალისეობის მხრივ არსებულს ზოგად გარემოზე.

როგორც მოხალისეობრივი ორგანიზაციის „ჰელფინგ ჰენდ“-ის დირექტორმა აღნიშნა, მთავარი პრობლემაა სახელმწიფოს მხრიდან მოხალისეობის განვითარებისადმი დაბალი ინტერესი. იმისდა მიუხედავად, რომ ჰელფინგ ჰენდი აქტიურად თანამშრომლობდა საქართველოს სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროსთან, ხელშესახები შედეგები ვერ იქნა მიღწეული. დღესდღეობით, ქვეყანაში არ არსებობს მოხალისეობის განვითარების მიმართულებით სახელმწიფო პოლიტიკა და სტრატეგია.

რეკომენდაციები მე-9 სფეროს მიმართულებით:

- გრანტების გაცემის პროცესის გაუმჯობესების მიზნით სახელმწიფომ უნდა დაანერგოს ძირითადი სტანდარტები და პრინციპები (მონაწილეობითი გადაწყვეტილების მიღება, შერჩევის კრიტერიუმების წინასწარი განსაზღვრა, ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილება, გამჭვირვალობა და ა.შ.) რომელიც საერთო იქნება გრანტის გამცემი ყველა სახელმწიფო უწყებისთვის;
- მთავრობამ (ფინანსთა სამინისტრო, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო) ხელი უნდა შეუწყოს ადგილობრივი ინიციატივების განხორციელებას და მხარი დაუჭიროს მუნიციპალიტეტს გახდეს გრანტის გამცემი სუბიექტი;
- სახელმწიფომ ხელი უნდა შეუწყოს ქველმოქმედებას ბიზნესის მიერ გაცემულ შემოწირულობებზე გამოქვითვის მექანიზმის გამარტივებით და ინდივიდუალური დონორებისთვის საგადასახადო შეღავათების დაწესების გზით;
- მნიშვნელოვანია „ესტონეთის მოდელის“ განხორციელების მხარდაჭერა: სახელმწიფო ორგანოებმა უნდა დაურთონ ოფიციალური ახსნა-განმარტება საგადასახადო კოდექსს; სამოქალაქო ორგანიზაციებმა უნდა შეიმუშაონ სახელმძღვანელო მითითებები, თუ როგორ უნდა მოხდეს რეგულაციების დანერგვა.
- მთავრობამ უნდა შეიმუშავოს სტრატეგია ქვეყანაში მოხალისეობის განვითარების შესახებ;
- სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა უნდა შეაგროვონ ხელშესახები მონაცემები საქართველოში მოხალისეობის შესახებ კვლევის ჩატარების გზით.

152 <http://crrc-caucasus.blogspot.com/2016/03/volunteerism-in-georgia-between-2013.html>

4.10 სახელმწიფოსა და სსო-ებს შორის თანამშრომლობა

I. სახელმწიფო პოლიტიკა ხელს უწყობს სსო-ებთან თანამშრომლობასა და მათ განვითარებას.

არსებობს სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის წარმატებული თანამშრომლობის შემთხვევები, როგორიცაა, მაგალითად მემორანდუმი სამოქალაქო ორგანიზაციებსა და პარლამენტს შორის, ღია მმართველობის პარტნიორობა. თუმცა, სახელმწიფოს დღემდე არ დაუმტკიცებია სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების კონცეფცია.

არსებობს რიგი პლატფორმები, რომლებიც ხელს უწყობს სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობას. 2013 წელს, საქართველოს პარლამენტმა და 145-მდე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციამ ხელი მოაწერა თანამშრომლობის შესახებ მემორანდუმს (რომელიც შემუშავდა სსო-ებთან ერთობლივი მუშაობის შედეგად)¹⁵³.

აღნიშნული დოკუმენტით, საქართველოს მთავრობამ აღიარა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების როლი და დანერგა თანამშრომლობის ახალი სტანდარტი. მემორანდუმი არია ღია დოკუმენტი და ნებისმიერ დაინტერესებულ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციას შეუძლია მასზე თავისუფლად მიერთება. დოკუმენტი შედგება 10 მუხლისგან.

პირველი მუხლი მოუწოდებს საქართველოს პარლამენტსა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შეიმუშაონ სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების სახელმწიფო კონცეფცია. კონცეფციის მიღება ასევე გათვალისწინებულია OGP სამოქმედო გეგმით¹⁵⁴. კონცეფცია მომზადდა სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის მიერ, მონაწილეობითი მიდგომის გამოყენებით¹⁵⁵. კონცეფცია უზრუნველყოფს სახელმწიფო მხარდაჭერას სამოქალაქო ორგანიზაციების მიმართ, ასევე პოლიტიკის დიალოგის დამყარებას პარლამენტსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის. კონცეფცია ჯერ კიდევ არ არის მიღებული პარლამენტის მიერ.

როგორც ღია მმართველობის პარტნიორობის წევრმა¹⁵⁶, საქართველომ შეასრულა რამდენიმე მნიშვნელოვანი ვალდებულება და დაამტკიცა მეოთხე სამოქმედო გეგმა 2018-2019 წლებისთვის. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ OGP სამოქმედო გეგმები ხორციელდება ყველა დონეზე, აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ჩათვლით. სიახლეს წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის მონაწილეობა ამ

153 <http://www.civilin.org/Eng/viewtopic.php?id=121>

154 [https://idf.ge/public/upload/Open%20Parliament%20Georgia%20Action%20Plan%20\(2015-2016\).pdf](https://idf.ge/public/upload/Open%20Parliament%20Georgia%20Action%20Plan%20(2015-2016).pdf)

155 კონცეფციის საწყისი პროექტი შემუშავდა საინიციატივო ჯგუფის აქტიური ჩართულობით. სამუშაო ჯგუფმა მოამზადა დოკუმენტი 2014 წლის ივნისში და გამართა საჯარო დისკუსიები ადგილობრივ სამოქალაქო აქტივისტებთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის წევრებთან და არასამთავრობო ორგანიზაციების/სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან საქართველოს 7 ქალაქში (თბილისი, ქუთაისი, ბათუმი, თელავი, გორი, ოზურგეთი და ზუგდიდი). რეგიონული შეხვედრების პარალელურად, დოკუმენტი განიხილეს აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის საქართველოს ეროვნულ პლატფორმაზე და მან მიიღო დადებითი გამოხმაურება არაკომერციული სამართლის ევროპული ცენტრის (ECNL) ექსპერტების მხრიდან (ECNL).

156 მრავალმხრივი ინიციატივა, რომელიც ხელს უწყობს გამჭვირვალობის გაზრდას, მოქალაქეების გაძლიერებასა და მმართველობის გაუმჯობესებას სსო-ებსა და მთავრობას შორის თანამშრომლობის გაღრმავების გზით

პროცესში. OGP სამოქმედო გეგმების შემუშავება ხდება მონაწილეობითი მიდგომის გამოყენებით და პროცესში სხვადასხვა დაინტერესებული მხარის ჩართულობით. მაგალითად, აღმასრულებელ დონეზე, OGP სამოქმედო გეგმები შემუშავდა იუსტიციის სამინისტროსთან მოქმედი OGP-ის სამდივნოს¹⁵⁷ მიერ სსო-ებთან, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და ბიზნესის წარმომადგენლებთან თანამშრომლობით. სსო-ების მოსაზრებები ხშირად განსაზღვრავს OGP ვალდებულებებს¹⁵⁸. უფრო მეტიც, OGP-ის ფარგლებში, არსებობს ეროვნული კოორდინაციის მექანიზმი - OGP ფორუმი. ფორუმი არის მუდმივმოქმედი ორგანო, რომელშიც წარმოდგენილია საზოგადოებრივი ორგანიზაციები და საქართველოს მთავრობა. სსო-ები წარადგენენ თავიანთ კანდიდატს, რომელსაც შემდგომ ირჩევს ფორუმი. მეოთხე სამოქმედო გეგმის შემუშავების შედეგად, ფორუმმა წევრების რაოდენობა 8-მდე გაზარდა. ფორუმი მიზნად ისახავს სამოქმედო გეგმების შემუშავების პროცესის მხარდაჭერას, საჯარო კონსულტაციების დაგეგმვასა და ჩატარებას, სამოქმედო გეგმის განხორციელების მონიტორინგს და საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებას ღია მმართველობის პარტნიორობის შესახებ. ფორუმი საკუთარ საქმიანობას ახორციელებდა იუსტიციის სამინისტროს ზედამხედველობის ქვეშ. თუმცა, 2019 წლიდან, პროცესის ზედამხედველობასა და კოორდინაციაზე პასუხისმგებელია მთავრობის ადმინისტრაცია.

კონსტრუქციული თანამშრომლობის კიდევ ერთი კარგი მაგალითია აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის საქართველოს ეროვნული პლატფორმა. პლატფორმა შედგება 185 წევრისაგან და ორგანიზებას უწევს რეგულარულ შეხვედრებს სტრუქტურულ დიალოგში მთავრობის აქტიური ჩართულობით. ფორუმის ფარგლებში, შეიქმნა ხუთი სამუშაო ჯგუფი: 1) დემოკრატია, ადამიანის უფლებები, ეფექტური მმართველობა და სტაბილურობა; 2) ეკონომიკური ინტეგრაცია და ევროკავშირის პოლიტიკასთან დაახლოება; 3) გარემო, კლიმატის ცვლილება და ენერგეტიკული უსაფრთხოება; 4) ადამიანებთან კონტაქტი; 5) სოციალური დიალოგი¹⁵⁹. თითოეულ სამუშაო ჯგუფს აქვს საკუთარი პლატფორმა დისკუსიებისთვის. სამუშაო ჯგუფების წარმომადგენლები ახორციელებენ საკუთარ პროექტებს, რეგულარულად მონაწილეობენ EaP-ის ექსპერტთა პანელებში და პლატფორმის მრავალმხრივ შეხვედრებში. ქსელების ფორმირება, კომუნიკაცია და ერთობლივი პროექტები სამუშაო ჯგუფის წევრებს შორის ეროვნულ და რეგიონულ კონტექსტში გრძელდება მთელი წლის განმავლობაში¹⁶⁰. ზოგიერთი წამყვანი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია აღარ არის პლატფორმის წევრი იმ მიზეზით, რომ ისინი კრიტიკულად აკვირდებიან მთავრობის საქმიანობას¹⁶¹.

157 საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტი

158 <https://www.opengovpartnership.org/documents/georgia-action-plan-2018-2019/>

159 <https://eap-csf.ge/?lang=en-GB>

160 <http://archive.eap-csf.eu/en/working-groups/our-work-in-progress/>

161 გზამკვლევი https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/cs_roadmap_2018-2020_-_part_i_and_ii_consolidated_final_clean.pdf

II. სახელმწიფოს დანერგილი აქვს სპეციალური მექანიზმები სსო-ებთან თანამშრომლობის ხელშესაწყობად.

სახეზეა საკონსულტაციო ორგანოების დაფუძნების მზარდი ტენდენცია როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე. სსო-ების მონაწილეობის პრაქტიკა განსხვავებულია და დამოკიდებულია სახელმწიფო ინსტიტუტების დისკეციაზე. საერთო ჯამში, საკონსულტაციო ორგანოების საქმიანობა ნაკლებად გამჭვირვალე და ხელმისაწვდომია.

საკონსულტაციო ორგანოების შექმნის პრაქტიკა გამოირჩევა მზარდი ტენდენციით: კომიტეტები, სამუშაო ჯგუფები, საბჭოები როგორც ეროვნულ, ისე ადგილობრივ დონეზე. თუმცა, ერთობლივი კომიტეტების შექმნის მიმართ არ მოქმედებს ერთიანი წესები ან სტანდარტები. მაგალითად, აღმასრულებელ დონეზე, საქართველოს კანონმდებლობა საშუალებას აძლევს საქართველოს აღმასრულებელ ორგანოს, პრემიერ მინისტრს და მინისტრებს შექმნან საკონსულტაციო ორგანო (კომიტეტი/საბჭო) ნებისმიერ საკითხთან დაკავშირებით¹⁶². ზოგადად, მათი დაფუძნება ხდება ნორმატიული აქტების საფუძველზე, რომლებიც არეგულირებს დანიშნულებასთან, შექმნასთან, წევრობასთან და სხვა ასპექტებთან დაკავშირებულ საკითხებს. მინისტრი ქმნის საკონსულტაციო ორგანოს პოლიტიკის/დოკუმენტების მომზადებისა და მათი დანერგვის მხარდასაჭერად. ორგანოს შემადგენლობა და მიზნები განსხვავდება კონკრეტული სახელმწიფო ინსტიტუტის მიხედვით, რომელიც კოორდინაციას უწევს საკონსულტაციო ორგანოს მუშაობას. ამასთან, მოქალაქეთა ან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მონაწილეობა საკონსულტაციო ორგანოს მუშაობაში წარმოადგენს ორგანოს მრჩეველთა საბჭოს დისკრეციას. ჩვეულებრივ, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შერჩევა ხდება მათი გამოცდილებისა და ექსპერტული ცოდნის გათვალისწინებით. თუმცა, აღნიშნული პროცესები ყოველთვის არ არის გამჭვირვალე. უფრო მეტიც, როგორც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლები ირწმუნებიან, მათი მონაწილეობა არ არის ყოველთვის შინაარსიანი და მათი რეკომენდაციები არ არის გათვალისწინებული საბოლოო დოკუმენტებში. მიუხედავად ამისა, პრაქტიკა განსხვავებულია. არსებობს მონაწილეობის დადებითი მაგალითებიც. მაგალითად, წარმატებულია იუსტიციის სამინისტროს ქვეშ მოქმედი კორუფციის, არჩევნების, მიგრაციის საკითხების საბჭოების საქმიანობა¹⁶³. ჩვეულებრივ, საბჭოს წევრები არიან სამთავრობო უწყებების, სამოქალაქო ორგანიზაციების, საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლები და დამოუკიდებელი ექსპერტები¹⁶⁴. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ქვეშ მოქმედებს სოციალური საკითხების რიგი კომიტეტები (განსახლების, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა). მიუხედავად იმისა, რომ საჯაროდ ხელმისაწვდომია ინფორმაცია საკონსულტაციო ორგანოების მუშაობის შესახებ, ხელმისაწვდომობა ყოველთვის არ არის უზრუნველყოფილი ნებისმიერი დაინტერესებული

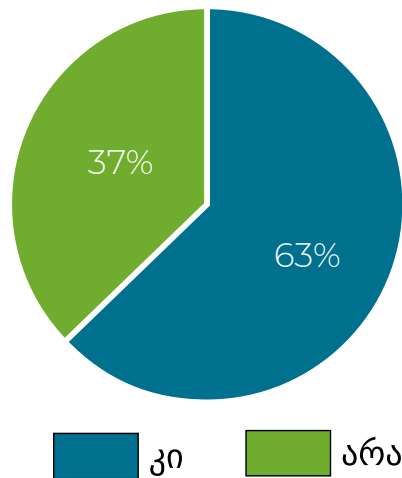
162 საქართველოს კანონი საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესების შესახებ, მუხლი 20 და მუხლი 29.

163 <http://www.justice.gov.ge/Ministry/Index/385>

164 <http://www.justice.gov.ge/Ministry/Index/238>

პირისთვის.

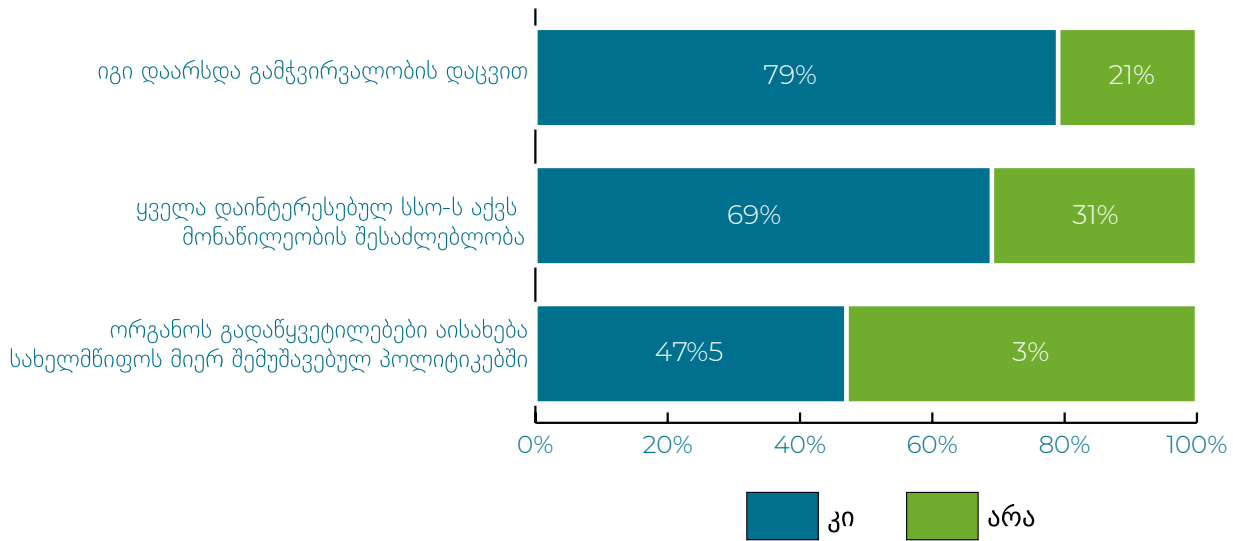
დიაგრამა 10. ბოლო ორი წლის მანძილზე, მიგიღიათ თუ არა მონაწილეობა თქვენი სსო-სთვის აქტუალურ საკითხზე საკონსულტაციო ორგანოს საქმიანობაში?



რესპონდენტების უმრავლესობას ჰქონდა საკონსულტაციო ორგანოს მუშაობაში მონაწილეობის მიღების გამოცდილება. სხვა რესპონდენტებს ვკითხეთ, თუ რატომ არ ჰქონდათ მონაწილეობის გამოცდილება. 57%-მა მიზეზად ინფორმაციის არქონა დაასახელა; 21%-მა განაცხადა, რომ არ იყო დაინტერესებული ან არ ჰქონდა ინფორმაცია ამგვარი შესაძლებლობის არსებობის შესახებ. არც ერთ რესპონდენტს არ მიუღია უარი მონაწილეობის მიღებაზე.

რესპონდენტებს ასევე ვთხოვეთ შეეფასებინათ საკონსულტაციო ორგანოს საქმიანობა. მათ ისაუბრეს იმ შემთხვევებზე, როდესაც ადგილობრივ დონეზე საკონსულტაციო ორგანოები ეფექტურად თანამშრომლობენ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან. გარკვეულ შემთხვევებში, რეკომენდაციები გადაწყვეტილებებშიც კი აისახება. მეორეს მხრივ, სსო-ებმა აღნიშნეს, რომ საკონსულტაციო ორგანოები უბრალო ფორმლობაა, რომელთა დაფუძნება ხდება კანონით გათვალისწინებული აუცილებლობის გამო.

დიაგრამა 11. გთხოვთ შეათვალიეროთ საკონსულტაციო ორგანოს საქმიანობა:



რეკომენდაციები მე-10 სფეროს მიმართულებით:

- სახელმწიფომ უნდა დაამტკიცოს სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების კონცეფცია;
- სახელმწიფო ინსტიტუტებმა უნდა გააძლიერონ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა მათი დისკუსიებში, ექსპერტულ განხილვებში და პოლიტიკის ანალიზში ჩართვის გზით;
- სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს საბჭოების წინადადებების გათვალისწინება; საბჭოებს არ უნდა ჰქონეს ფორმალური ხასიათი;
- სახელმწიფომ უნდა დანერგოს საკონსულტაციო საბჭოებში მონაწილეობის ერთიანი სტანდარტები;
- სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს საკონსულტაციო ორგანოების დაფუძნება გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპების დაცვით, მაგ. უზრუნველყოს წევრობაზე ღია კონკურსის გამოცხადება, შეხვედრების შესახებ ინფორმაციის წინასწარი გამოქვეყნება, შეხვედრების შედეგების გამოქვეყნება და ა.შ.

V. დასკვნები და რეკომენდაციები

სამოქალაქო საზოგადოების საარსებო გარემო ზოგადად ხელსაყრელია ორგანიზაციების რეგისტრაციისა და საქმიანობისთვის. სსო-ები აქტიურად არიან ჩართულნი დემოკრატიულ პროცესებში და დიდი წვლილი მიუძღვით საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებაში, დემოკრატიული ღირებულებების დანერგვაში და პოლიტიკური პროცესების ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის გაზრდაში. ადამიანის უფლებების მიმართულებით მომუშავე ორგანიზაციები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ადამიანის უფლებების დაცვასა და კანონის უზენაესობის მხარდაჭერაში. მიუხედავად ამისა, მოჭარბებული პოლიტიკური გავლენა და პირადი ინტერესები გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში იწვევს არათანაბარ მოპყრობას, სტაგნაციას და შეფერხებულ დემოკრატიზაციას.

სახელმწიფოს მხარდაჭერა აუცილებელია სამოქალაქო ორგანიზაციებისთვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნაში. ამავდროულად, ძალიან მნიშვნელოვანია სექტორში შეიქმნას საერთო ხედვა საარსებო გარემოს ძირითად ასპექტებზე, რათა არ მოხდეს სტაგნაცია და პროგრესირდეს მოვლენები.

წარმოდგენილი რეკომენდაციები მიზნად ისახავს სამოქალაქო საზოგადოების საარსებო გარემოს კანონმდებლობისა და პრაქტიკის გაუმჯობესებას, საჯარო პოლიტიკის ხელშეწყობას და ამავდროულად, კანონსა და პრაქტიკას შორის არსებული ჩავარდნების აღმოფხვრას.

- სახელმწიფომ უნდა გაამარტივოს ლიკვიდაციის პროცედურა არასამეწარმეო ორგანიზაციებისთვის;
- სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა უნდა იზრუნონ საკუთარი იმიჯის გაუმჯობესებაზე გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ხარისხის გაზრდით;
- საქართველოს მთავრობამ საფუძვლიანად უნდა გადახედოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსს, რათა აღმოფხვრას მშვიდობიანი შეკრების უფლებაში არამართლზომიერი ჩარევის შესაძლებლობები (მაგ. ადმინისტრაციული პატიმრობა სათანადო გარანტიების გარეშე);
- მშვიდობიანი შეკრებების დაშლის დროს სამართალდამცავებმა უნდა იმოქმედონ საქართველოს კანონმდებლობის და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად;
- ხელისუფლების წარმომადგენლება პატივი უნდა სცენ გამოხატვის თავისუფლების მაღალ სტანდარტს და გააცნობიერონ რომ ბოლო პერიოდში აქტუალური ინიციატივები (მაგ. ცილისწამების შესახებ ნორმების გამკაცრება) საფრთხეს უქმნის გამოხატვის თავისუფლების არსებულ სტანდარტს და ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებას;
- სახელმწიფო არ უნდა ერეოდეს დამოუკიდებელი მედიის სარედაქციო

პოლიტიკაში;

- მნიშვნელოვანია მედიასა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობის გაძლიერება დეზინფორმაციისა და სიძულვილის ენასთან წინააღმდეგ ბრძოლაში (არსებული ქსელების გამოყენებით, პოზიტიური კონტენტის შემუშავებით, საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებით);
- სახელმწიფომ უნდა შეიმუშავოს რეგულაციები, რომლებიც სავალდებულოს გახდის საზოგადოების მონაწილეობას აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ კანონპროექტების და პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების პროცესში;
- სახელმწიფომ უნდა შეიმუშაოს ერთიანი სტანდარტები/წესები კანონპროექტებისა და პოლიტიკის დოკუმენტებთან დაკავშირებულ საჯარო კონსულტაციებზე;
- პარლამენტმა უნდა დაამტკიცოს ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონი;
- სახელმწიფომ და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა უნდა უზრუნველყონ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის შესაძლებლობების შესახებ საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება;
- სახელმწიფომ პატივი უნდა სცეს პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობას;
- ხელისუფლების წარმომადგენლებმა არ უნდა გამოიყენონ დისკრიმინაციული მიდგომა სამოქალაქო ორგანიზაციების და მათი წარმომადგენლების მიმართ;
- სახელმწიფომ უნდა ჩართოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები AML/CFT რისკების თვალსაზრისით კანონების ადეკვატურობის შეფასების პროცესში;
- მნიშვნელოვანია რომ ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ გატარებული რეფორმები არსებითად არ ზღუდავს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების საქმიანობას და შეესაბამება რისკზე დაფუძნებულ მიდგომას;
- მთავრობამ უნდა გადახედოს გრანტების შესახებ საქართველოს კანონს; გრანტების გაცემის პროცესის სამართლებრივი რეგულირების მიზნით, სახელმწიფომ უნდა დანერგოს ძირითადი სტანდარტები და პრინციპები (მონაწილეობითი გადაწყვეტილების მიღება, შერჩევის კრიტერიუმების წინასწარი განსაზღვრა, ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილება, გამჭვირვალობა და ა.შ.) სახელმწიფო გრანტების გაცემის პროცესში;
- მთავრობამ (ფინანსთა სამინისტრო, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო) ხელი უნდა შეუწყოს ადგილობრივი ინიციატივების განხორციელებას და მხარი დაუჭიროს მუნიციპალიტეტის გრანტის გამცემ სუბიექტთა ჩამონათვალში დამატებას;
- სახელმწიფომ უნდა დანერგოს ხელსაყრელი მექანიზმები ფინანსური პირების ხელშეწყობის მიზნით ინდივიდუალური დონორებისთვის შეღავათების დაწესებით და ბიზნესისთვის გამოქვითვის მექანიზმის გამარტივების გზით;
- მნიშვნელოვანია საგადასახადო კოდექსში „ესტონური მოდელის“ დანერგვის ხელშეწყობა; სასურველია სახელმწიფომ უზრუნველყოს ახალი ნორმების ახსნა-განმარტებითი ნაწილის შემუშავება, ხოლო სამოქალაქო საზოგადოების

ორგანიზაციებმა შეიმუშავეს სახელმძღვანელო მითითებები მასზედ, თუ როგორ უნდა მოხდეს რეგულაციების პრაქტიკაში დანერგვა;

- სახელმწიფომ ხელი უნდა შეუწყოს ქველმოქმედებას ბიზნესის მიერ გაცემულ შემოწირულობებზე გამოქვითვის მექანიზმის გამარტივებით და ინდივიდუალური დონორებისთვის საგადასახადო შეღავათების დაწესების გზით;
- სახელმწიფომ უნდა შეიმუშაოს სტრატეგია ქვეყანაში მოხალისეობის განვითარებისთვის; ფინანსთა სამინისტრომ უნდა დააწესოს საგადასახადო შეღავათები, რათა წაახალისოს ორგანიზაციების მიერ მოხალისეების ჩართვა.
- სახელმწიფომ უნდა დაამტკიცოს სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების კონცეფცია;
- სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს ერთიანი პრინციპებისა და სტანდარტების მიღება საჯარო კონსულტაციებში მონაწილეობისთვის;
- სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს სსო-ების ჩართვა საკონსულტაციო ორგანოების საქმიანობაში; მათ მონაწილეობას არ უნდა ჰქონდეს ფორმალური ხასიათი;
- სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს საჯარო საკონსულტაციო ორგანოების დაფუძნება გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპების დაცვით, მაგ. უზრუნველყოფს წევრობაზე ღია კონკურსის გამოცხადება, შეხვედრების შესახებ ინფორმაციის წინასწარი გამოქვეყნება, შეხვედრების შედეგების გამოქვეყნება და ა.შ.

VI. ბიბლიოგრაფია

საქართველოს კონსტიტუცია

ქართულად (კონსოლიდირებული) <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=35>

ინგლ. (კონსოლიდირებული) <https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=35>

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი

ქართულად (კონსოლიდირებული) <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/31702>

ინგ. (2018 წლისთვის) <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/90468/118660/F999089720/GEO90468%20Geo.pdf>

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი

ქართულად (კონსოლიდირებული) <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1043717>

ინგლ. (განახლებული 2017 წლისთვის) <https://matsne.gov.ge/en/document/download/1043717/93/en/pdf>

საქართველოს კანონი შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ

ქართულად (კონსოლიდირებული) <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/31678?publication=14>

ინგლ. (განახლებული 2017 წლისთვის) <https://matsne.gov.ge/ka/document/download/31678/10/en/pdf>

საქართველოს კანონი „სიტყვისა და გამოსატყვის თავისუფლების შესახებ“

GEO (კონსოლიდირებული) <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33208?publication=6>

ENG (კონსოლიდირებული) <https://matsne.gov.ge/en/document/download/33208/1/en/pdf>

საქართველოს კანონი გრანტების შესახებ

GEO (კონსოლიდირებული) <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/31510?publication=27>

ENG (მოძველებული ვერსია) <https://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/oeur/arch/geo/LAWONGRANTS.pdf>

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი

GEO (კონსოლიდირებული) <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=41>

ENG <https://matsne.gov.ge/en/document/download/2244429/15/en/pdf>

კანონი მოხალისეობის შესახებ

GEO (კონსოლიდირებული) <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3132612?publication=2>

კანონი ღობისტური საქმიანობის შესახებ

GEO (კონსოლიდირებული) <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/13552?publication=6>

საქართველოს კანონი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ

GEO (კონსოლიდირებული) <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2339687?publication=1>

ENG https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/--ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_361984.pdf

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი

ENG <https://matsne.gov.ge/en/document/download/28216/341/en/pdf>

GEO <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28216>

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16270?publication=32>

<https://matsne.gov.ge/en/document/download/16270/18/en/pdf>

კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ

<https://matsne.gov.ge/en/document/download/90052/12/en/pdf>

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/90052?publication=29>

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი

<https://matsne.gov.ge/en/document/download/2244429/15/en/pdf>

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=43>

კანონი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1561437?publication=21>

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/13528?publication=44> http://www.parliament.ge/files/819_18559_127313_reglamenti.pdf OSCE/ODIHR

რეკომენდაციები

<https://www.osce.org/fom/15214?download=true> <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true> <https://www.osce.org/secretariat/23804?download=true>

კავკასიის ბარომეტრი: <https://caucasusbarometer.org/en/datasets/>

USAID ინდექსი 2017 <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF>

ფრიდომ ჰაუსი: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/georgia>

OGP სამოქმედო გეგმები <https://www.opengovpartnership.org/documents/georgia-action-plan-2018>
<https://www.opengovpartnership.org/documents/georgia-action-plan-2018-2019/2019/>

ქველმოქმედების მსოფლიო ინდექსი <https://www.cafonline.org/about-us/publications/2018-publications/caf-world-giving-index-2018>
<https://www.cafonline.org/about-us/publications/2018-publications/caf-world-giving-index-2018giving-index-2018>

პრესის თავისუფლების მსოფლიო ინდექსი: საქართველო 2019 <https://rsf.org/en/ranking> www.matsne.gov.ge www.rs.ge www.Csogeorgia.org

საქსტატი: <https://www.geostat.ge/ka>

საქართველოში წამყვანი სადამკვირვებლო ორგანიზაციების მიერ 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების მეორე ტურის წინასაარჩევნო გარემოს შეფასება: <https://www.transparency.ge/en/post/evaluation-pre-election>
<https://www.transparency.ge/en/post/evaluation-pre-election-environment-2018-presidential-runoff>

ერთობლივი წერილი საქართველოში პოლიტიკურ ლიდერებს: <https://humanrightshouse.org/letters-of-concern/political-leaders>
<https://humanrightshouse.org/letters-of-concern/political-leaders-in-georgia-must-stop-slandering-civil-society-organisations/in-georgia-must-stop-slandering-civil-society-organisations/> https://www.scribd.com/document/340989812/NGOs-Address-to-the-European-Court#from_embed <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/georgia>

პრესის თავისუფლების მსოფლიო ინდექსი: 2019 საქართველო

სტატისტიკური ინფორმაცია გამოთხოვილ იქნა იუსტიციის სამინისტროსთან მოქმედი საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოდან (NAPR) 2018 წელს

სსო-ების ინტეგრირებული მონაცემთა ბაზა www.csogeorgia.org

სალამაძე ვ., პანიაშვილი ლ. და სხვები, 2017, სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმები საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/cs_roadmap_2018-2020_-_part_i_and_ii_consolidated_final_clean.pdf
<https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us>
https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/caf_wgi2018_report_webnopw_2379a_261018.pdf
<http://www.civilin.org/Eng/cssi.php>

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/cs_roadmap_2018-2020__part_i_and_ii_consolidated_final_clean.pdf

[ii_consolidated_final_clean.pdf](#) მოხალისეობა საქართველოში 2013-2015 წლებში

<https://napr.gov.ge/p/617>

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ძირითადი პრინციპების დეკლარაცია:

<https://csogeorgia.org/en/declaration>

შემოსავლების სამსახურის, საქველმოქმედო ორგანიზაციათა რეესტრის ვებ-გვერდი:

<http://www.rs.ge/4761> <https://napr.gov.ge/pol>

<http://georgiatoday.ge/news/12888/NGOs%3A-Officials%27-Attack-on-Civil-Sector-Harms-Georgian><http://georgiatoday.ge/news/12888/NGOs%3A-Officials%27-Attack-on-Civil-Sector-Harms-Georgian-Democracy>

Georgia Today <http://georgiatoday.ge/news/9886/Kobakhidze-Slams-Freedom-House-Report-and->

[%E2%80%9CPseudo-Liberal%E2%80%9D-NGOs](#) http://civilin.org/pdf/Guidebook_2012.pdf

http://civilin.org/pdf/State_Funding_Mechanisms_for_CSOs_in_Georgia.pdf
http://civilin.org/pdf/State_funding_Reform_Policy_Eng.pdf

FoA საქართველოში <http://www.icnl.org/research/resources/assembly/FoA%20in%20Georgia.pdf> OC მედია: <https://oc-media.org/eight-arrested-in-anti-drug-raids-on-tbilisi-nightclubs/> <https://eurasianet.org/georgia-protests-nightlife-against-nationalists> http://coalition.ge/index.php?article_id=187&clang=1 <https://oc-media.org/ultraconservative-and-anti-putin-protesters-face-off-as-queer-activists-hold><https://oc-media.org/ultraconservative-and-anti-putin-protesters-face-off-as-queer-activists-hold-impromptu-pride/> <https://oc-media.org/5-violations-by-police-during-the-tbilisi-clash/#more-19363>

20 ივნისის მოვლენები: აქციის დარბევა და ადამიანის უფლებების დარღვევის პრაქტიკა (საწყისი სამართლებრივი შეფასება) ბმულზე: <https://emc.org.ge/en/products/20-ivnisis-movlenebi-aktsiis-dashla-da-damianis-uflebebis-darghvevis-dziritadi-praktika-pirveladi-samartlebrivi-shefaseba>

<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/georgia>

TI პოლიცია უხეშად ჩაერია მშვიდობიანი შეკრების კონსტიტუციურ უფლებაში 2018 წლის 5 ოქტომბერს

საკონსტიტუციო ცლილებები (www.matsne.gov.ge), 19.10.2017 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4110673?publication=0>

<https://idfi.ge/en/guide/guide/>

<https://www.opengovpartnership.org/documents/georgia-mid-term-report-2016-2018-year-1/> <https://rm.coe.int/168065755a>

<https://idfi.ge/en/access-to-public-information-in-georgia-report-summarizing-2010%E2%80%932015> ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) 2010 წლიდან საქართველოში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მონიტორინგს ახორციელებს. ამ მიმართულებით, IDFI-მ გამოავლინა ძირითადი ტენდენციები და გამოწვევები და წვლილი შეიტანა საჯარო სექტორის ანგარიშვალდებულებისა და ღია მმართველობის გაზრდაში. https://idfi.ge/en/2017_open_and_closed_public_institutions_in_georgia

http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/disertaciebi_samartali/gia_gogiberidze.pdf

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 30 სექტემბრის გადაწყვეტილება N1/6/561,568 საქმეზე საქართველოს მოქალაქე იური ვაზაგაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II, 40. IDFI - გამოხატვის თავისუფლების მნიშვნელობა დემოკრატიული საზოგადოებისთვის <https://www.osce.org/fom/15214?download=true>

<http://liberali.ge/articles/view/36020/parlamentshi-religiuri-grdznobebis-sheuratskhyofaze-emzar><http://liberali.ge/articles/view/36020/parlamentshi-religiuri-grdznobebis-sheuratskhyofaze-emzar-kvitsianis-initsiativas-ganikhilaven>

საქართველოს კანონი სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ, მე -13 და მე -14 მუხლები.

<https://oc-media.org/proposed-georgian-defamation-law-puts-freedom-of-speech-at-risk/>

<http://agenda.ge/en/news/2019/274> <https://www.georgianjournal.ge/politics/35503-eka-beselia-you-will-not-be-able-to-stop-me-to-make-me-stay-silent-to-disappear-me.html> <https://humanrightshouse.org/articles/georgia-passes-antidiscrimination-law/> <https://old.civil.ge/eng/article.php?id=27192>

ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებისა და პარტნიორების მიერ მიღებული პოლიტიკის დოკუმენტები და კანონმდებლობა ძალადობრივი ექსტრემიზმის და რადიკალიზაციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ (VERLT), შედეგების შეჯამება, მიღებული 2016 წლის 14 დეკემბერს - მეოთხე განახლება

<https://ssg.gov.ge/en/news/402/The-US-State-Department-Report-Named-State-Security-Service-of-Georgia-as-the-Lead-Authority-in-the-Field-of-Fight-against-Terrorism>

[Authority-in-the-Field-of-Fight-against-Terrorism https://www.refworld.org/docid/5bcf1fa64.html](https://www.refworld.org/docid/5bcf1fa64.html)

საქართველო: ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ ბრძოლის დეტალური შეფასების ანგარიში; IMF ქვეყნის ანგარიში 13/04; ივლისი 3, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1304.pdf> <https://www.fatf-gafi.org/countries/d-i/georgia/documents/mutualevaluationofgeorgia-2012.html>

ამ ანგარიშის მიზნებისათვის, ჩვენ განვიხილავთ რეკომენდაციებს მხოლოდ არაკომერციული სექტორისთვის.

საქართველოს კანონი სპორტის შესახებ (საპარლამენტო საქმეები, 24-25 / 3, 06.11.1996), მუხლი 23.

საქართველოს კანონი „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ (49-ე მუხლი, 18/12/2000), მუხლი 9. საქართველოს კანონი შესყიდვების შესახებ (22-ე მუხლი, 18.05.2005 წ.), მუხლი 211

<http://crrc-caucasus.blogspot.com/2016/03/volunteerism-in-georgia-between-2013.html> <http://www.civilin.org/Eng/viewtopic.php?id=121> [https://idfi.ge/public/upload/Open%20Parliament%20Georgia%20Action%20Plan%20\(2015-2016\).pdf](https://idfi.ge/public/upload/Open%20Parliament%20Georgia%20Action%20Plan%20(2015-2016).pdf)

<https://www.opengovpartnership.org/documents/georgia-action-plan-2018-2019/> <http://archive.eap-csf.eu/en/working-groups/our-work-in-progress/>

გზამკვლევი https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/cs_roadmap_2018-2020_-_part_i_and_ii_consolidated_final_clean.pdf <http://www.epfound.ge/wp-content/uploads/2016/12/Situation-Analysis-of-CSOs-in-Georgia.pdf> <http://www.justice.gov.ge/Ministry/Index/385> <http://www.justice.gov.ge/Ministry/Index/238>

