

FATF



საქართველოს მიერ ფუნის გათვითრებისა და
ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ ბრძოლასთან
დაკავშირებული რეკომენდაციების შესრულების მიზნით



მოცემული მასალის მომზადება დაფინანსებულია შვედეთის საერთაშორისო განვითარების თანამშრომლობის სააგენტოს, Sida-ს მიერ. შინაარსზე პასუხისმგებლობა სრულად ეკისრება მის შემქმნელს. Sida შესაძლოა არ იზიარებდეს გამოთქმულ ხედვებსა და ინტერპრეტაციებს.

შესავალი

უკრაინის წინააღმდეგ რუსეთის მიერ წარმოებულ სამხედრო აგრესიას ცივილიზებულმა სამყარომ ეკონომიკური და ფინანსური სანქციები დაუპირისპირა. სანქციების პოლიტიკის ეფექტიანი აღსრულებისთვის მაქსიმალური გამჭვირვალობაა საჭირო იმისთვის, რომ გამოაშკარავდეს დამალული ფინანსები და ვერ მოხდეს ბენეფიციარი საკუთრების ბოროტად გამოყენებით სანქციებისთვის თავი არიდება.¹ წინამდებარე მიმოხილვა სწორედ ფულის გათეთრებასა და ბენეფიციარ საკუთრებასთან დაკავშირებით საქართველოში არსებულ პრობლემურ საკითხებს მიმოხილავს და ამ მიმართულებით მსოფლიოში განვითარებული საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითებს წარმოაჩენს.

ფინანსური ქმედებების სპეციალური ჯგუფი (FATF) წარმოადგენს დამოუკიდებელ მთავრობათაშორის უწყებას, რომლის მიზანი ფულის გათეთრების, ტერორიზმთან ბრძოლისა და მასობრივი განადგურების იარაღის გავრცელების დაფინანსების წინააღმდეგ პოლიტიკის ხელშეწყობაა. სწორედ ამ მიზნით 2012 წელს გამოიცა რეკომენდაციები, რომლებიც ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსებასთან ბრძოლის საერთაშორისო სტანდარტად არის აღიარებული. ეს სტანდარტი კონკრეტულ მოთხოვნებს უწესებს სასამართლო, ფინანსური დაზვერვის უწყებებსა თუ სამართალდამცავ ორგანოებს, კერძო სექტორსა და მათ ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელ ორგანოებს.²

საქართველოში ფულის გათეთრებასთან დაკავშირებით კვლავ არსებობს რისკები და გამოწვევები, რომლებიც აქტიურად განიხილება საერთაშორისო თუ რეგიონულ დონეზე.³

¹ Anders Åslund და Maria Snegovaya, *The impact of Western sanctions on Russia and how they can be made even more effective*, ხელმისაწვდომია: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/the-impact-of-western-sanctions-on-russia/#h-effective-sanctions-require-more-transparency-enforcement-and-international-cooperation>

² MONEYVAL, Annual report 2020, გვ. 9, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/moneyval-annual-report-2020-eng-final/1680a2b3a4>, წვდომის თარიღი: 16.02.2022.

³ IDFI, MONEYVAL– ის შეფასება საქართველოში ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების შესახებ, გვ. 3, ხელმისაწვდომია: <https://idfi.ge/public/upload/Blog/MONEYVAL%20final%20GEO.pdf>, წვდომის თარიღი: 16.02.2022.

შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ შეფასდეს რამდენად შეესაბამება საქართველოში დღეს არსებული სისტემა საერთაშორისო სტანდარტად აღიარებულ FATF რეკომენდაციებს.

ფინანსურ ქმედებათა სპეციალური ჯგუფის რეკომენდაციები ეხება ფულის გათეთრებასთან და ტერორიზმთან ბრძოლის პოლიტიკასა და კოორდინაციასთან, სამართლებრივი დევნის განხორციელებასთან, პრევენციული ზომების გატარებასთან დაკავშირებულ საკითხებს; შესაბამისი უწყებების უფლებამოსილებებსა და პასუხისმგებლობას; ბენეფიციარი მესაკუთრეების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასა და გამჭვირვალობას და საერთაშორისო თანამშრომლობას.

ევროსაბჭოს ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ბრძოლის კომიტეტის (MONEYVAL) მიერ 2020 წლის ნოემბერში გამოქვეყნებული ანგარიშის თანახმად, რომლითაც ფინანსურ ქმედებათა სპეციალური ჯგუფის მიერ 2012 წელს გაცემულ რეკომენდაციებთან საქართველოს შესაბამისობა შეფასდა, ქვეყანას 40 რეკომენდაციიდან სრულად შესრულებული აქვს ექვსი რეკომენდაცია, მეტწილად შესრულებული - 21, ნაწილობრივ - 12, ხოლო შეუსრულებელია ერთი რეკომენდაცია. ეს უკანასკნელი უკავშირდება არაკომერციულ ორგანიზაციებთან მიმართებით არსებულ კანონმდებლობასა და პრაქტიკას ტერორიზმის დაფინანსებასთან ბრძოლის კონტექსტში.

წინამდებარე მიმოხილვა განსაკუთრებით ყურადღებას სწორედ ამ უკანასკნელ რეკომენდაციის შესრულებაზე ამახვილებს, ამავდროულად, აანალიზებს ბენეფიციარ მესაკუთრეებთან და გამჭვირვალობასთან დაკავშირებით რეკომენდაციის შესრულების მდგომარეობას, რომელსაც 2020 წლის Moneyval-ის ორმხრივი შეფასების ანგარიშში ნაწილობრივ შესრულებულის სტატუსი აქვს მინიჭებული. დოკუმენტი ასევე მოკლედ აანალიზებს Moneyval-ის ანგარიშში სხვა რეკომენდაციებთან მიმართებით საქართველოში არსებულ ხარვეზებს.

მე-8 რეკომენდაცია - არაკომერციული ორგანიზაციები

ფინანსურ ქმედებათა სპეციალური ჯგუფის მერვე რეკომენდაციის შესაბამისად, ქვეყნები ვალდებული არიან გადახედონ იმ არაკომერციულ ორგანიზაციებთან დაკავშირებული კანონმდებლობისა და რეგულაციების ადეკვატურობასა და საკმარისობას, რომელთა ტერორიზმის დაფინანსების მიზნით გამოყენების რისკები შედარებით დიდია. ეს ნიშნავს, რომ ქვეყნებმა უნდა მიიღონ სათანადო ზომები, რომლებიც რისკებზე დაფუძნებული მიდგომის შესატყვისი იქნება.⁴

ფინანსურ ქმედებათა სპეციალური ჯგუფის განმარტებით არაკომერციულ ორგანიზაციებში იგულისხმება “იურიდიული პირი ან კავშირი ან ორგანიზაცია, რომლის უმთავრეს საქმიანობას წარმოადგენს ფონდებისა მოძიება და გაცემა საქველმოქმედო, რელიგიური, კულტურული, საგანმანათლებლო, სოციალური თუ საზოგადოებრივი მიზნებით, ან სხვა ტიპის “კეთილი საქმეების” განსახორციელებლად.”⁵ ამდენად, მერვე რეკომენდაცია ყველა ტიპის არაკომერციულ ორგანიზაციას არ ეხება. ის მხოლოდ იმ არაკომერციულ ორგანიზაციებს მიემართება, რომელთა ტერორიზმის დაფინანსების მიზნით გამოყენების რისკები მაღალია.

2020 წელს ევროსაბჭოს ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ბრძოლის კომიტეტის მიერ გამოქვეყნებული ანგარიშის თანახმად, მე-8 რეკომენდაციის კონტექსტში საქართველოში მნიშვნელოვანი ხარვეზები ძირითადად სამი მიმართულებით გამოვლინდა: რისკზე დაფუძნებული მიდგომის, უწყვეტი ადვოკატირების/კომუნიკაციისა და რისკზე დაფუძნებული მონიტორინგის ნაწილში.⁶ ანგარიშის თანახმად, საქართველოს შესაბამისი არაკომერციული ორგანიზაციების ჯგუფი განსაზღვრული არ აქვს, ასევე არ შესწავლილა მახასიათებლები და საქმიანობის ტიპები, რომლებიც გამოავლენდა ტერორიზმის

⁴ FATF, Combating the abuse of non-profit organisations, გვ. 10, ხელმისაწვდომია: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>, წვდომის თარიღი: 16.02.2022.

⁵ FATF Recommendations, Interpretive note to recommendation 8, გვ. 58, ხელმისაწვდომია, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>, წვდომის თარიღი: 16.02.2022.

⁶ MONEYVAL, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Georgia, fifth round mutual evaluation report, გვ. 199, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/moneyval-2020-20-5th-round-mer-georgia/1680a03271>, წვდომის თარიღი: 16.02.2022.

დაფინანსებისადმი ყველაზე უფრო მოწყვლად და რისკის ქვეშ მყოფ არაკომერციულ ორგანიზაციებს. საქართველოს ეროვნული რისკების შეფასების ანგარიშმა, მართალია, მიმოიხილა არაკომერციულ ორგანიზაციებთან მიმართებით რიგი საკითხები, თუმცა, ტერორიზმის დაფინანსებასთან დაკავშირებით არსებული რისკები სათანადოდ არ შეაფასა. კერძოდ, საქართველოს არ შეუსწავლია არაკომერციული ორგანიზაციების მახასიათებლები და საქმიანობის ფორმები, რომლებიც ტერორიზმის დაფინანსების მაღალ რისკებზე მიუთითებდნენ.⁷

ანგარიშის თანახმად, მიუხედავად იმისა, რომ ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ კანონი ყოველ ორ წელში ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების რისკების შეფასების ეროვნული ანგარიშის განახლების ვალდებულებას ადგენს, საქართველოში ამ სექტორის *პერიოდული* შეფასება, რომელიც ტერორიზმის დაფინანსების პოტენციური რისკების შესახებ უახლეს ინფორმაციას განიხილავდა, არ განხორციელებულა. პრობლემად დასახელდა კონკრეტული პოლიტიკის არარსებობაც, რომელიც არაკომერციული ორგანიზაციების მენეჯმენტსა და ადმინისტრირებაში ანგარიშვალდებულებასა და ნდობის გაძლიერებას დაუჭერდა მხარს. MONEYVAL ანგარიშმა ამ მიზნებისთვის საგადასახადო კოდექსით საქველმოქმედო ორგანიზაციებისთვის დაწესებული ვალდებულებები (მათ შორის, ყოველწლიური საქმიანობის ანგარიშისა და ფინანსური ანგარიშის წარდგენის ვალდებულება)⁸ საკმარისად არ მიიჩნია. ამავდროულად, ანგარიშში მითითებულია რომ საქართველოში არ ტარდება ზომები, რომლებიც ტერორიზმის დაფინანსების რისკების შესახებ საგანმანათლებლო პროგრამებთან, არაკომერციულ ორგანიზაციებსა და დონორებთან კომუნიკაციას შეუწყობდა ხელს და მიაწვდიდა მათ ინფორმაციას ტერორიზმის დაფინანსების რისკების თავიდან ასაცილებლად საჭირო ზომების თაობაზე.

⁷ იქვე, გვ.196-197.

⁸ საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 32-ე მუხლი.

ანგარიშის თანახმად, არ გადადგმულა ნაბიჯები ეფექტიანი ზედამხედველობის ან მონიტორინგის ხელშესაწყობად.⁹

მიუხედავად იმისა, რომ შემოსავლების სამსახური და საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო არაკომერციულ ორგანიზაციების შესახებ ზოგიერთ ინფორმაციას ფლობს, MONEYVAL-ის გუნდმა ეს არ ჩათვალა სათანადო მექანიზმად, რომელიც ეფექტიან თანამშრომლობას, კოორდინაციასა და ინფორმაციის მიმოცვლას მაქსიმალურად უზრუნველყოფდა ყველა იმ სახელმწიფო ორგანოსა და ორგანიზაციას შორის, რომლებიც არაკომერციული ორგანიზაციების შესახებ შესაბამის ინფორმაციას ფლობენ.

სამწუხაროდ, ანგარიშით დასახელებული შეუსაბამობები დღემდე პრობლემად რჩება. რისკების შეფასების ეროვნული ანგარიში, რომელიც საჯაროდ ხელმისაწვდომია, 2019 წლით თარიღდება. როგორც ჩანს, საქართველოში 2019 წლის შემდგომ რისკების შეფასება არ განხორციელებულა. ამდენად, კვლავ გამოწვევად რჩება ტერორიზმის დაფინანსების რისკის მქონე არაკომერციული ორგანიზაციების განსაზღვრა, რომელიც FATF-ს განმარტების შესაბამისი იქნება. არ არის განსაზღვრული ტერორიზმის დაფინანსებასთან დაკავშირებული იმ საფრთხეების ხასიათი, რომელთა წინაშეც არაკომერციული ორგანიზაციები შეიძლება აღმოჩნდნენ, არ მომხდარა გადახედვა გატარებული ზომების, მათ შორის, კანონმდებლობისა, რომელიც განსაზღვრავდა არაკომერციული ორგანიზაციების იმ ქვეჯგუფს, რომლებიც შეიძლება ტერორიზმის დაფინანსების საფრთხეების წინაშე იდგნენ. არ შეცვლილა ვითარება არაკომერციული ორგანიზაციების სექტორთან კომუნიკაციისა და ზედამხედველობისა და კონტროლის ნაწილში არსებულ გამოწვევებთან დაკავშირებითაც, რომლებიც ზემოთ არის განხილული.

მერვე რეკომენდაციასთან მიმართებით არსებული კარგი პრაქტიკა

რისკზე დაფუძნებული მიდგომის განსავითარებლად სექტორული მიმოხილვის მომზადება აუცილებელია. მერვე რეკომენდაცია სახელმწიფოებისგან მთლიანი

⁹ ანგარიშმა ასევე მიუთითა საქართველოში რეგულაციების არარსებობაზე, რომლებიც მონიტორინგს გაუწევდნენ არაკომერციული ორგანიზაციების ფინანსურ ქმედებათა სპეციალური ჯგუფის მე-8 რეკომენდაციის მოთხოვნებთან შესაბამისობას.

არასამეწარმეო ორგანიზაციების სექტორის მიმოხილვის განხორციელებას მოითხოვს. ამგვარი მიმოხილვა შესაძლებელს გახდიდა იმ ორგანიზაციათა კატეგორიების განსაზღვრას, რომლებიც ფინანსურ ქმედებათა სპეციალური ჯგუფის მიერ განსაზღვრული არაკომერციული ორგანიზაციის დეფინიციის ქვეშ ხვდება და შემდგომ კი იმ ორგანიზაციების იდენტიფიცირებას, რომლებთან მიმართებითაც ტერორიზმის დაფინანსების უფრო მაღალი რისკები არსებობს.¹⁰ სახელმწიფოს სექტორული მიმოხილვა შეიძლება აანალიზებდეს არასამეწარმეო ორგანიზაციების ფორმას, ფარგლებს, ზომას, საქმიანობებს, დონორთა ბაზას, ტრანსსასაზღვრო საქმიანობასა და დაფინანსებას, ფულადი სახსრების მოძრაობას, გადახდის საშუალებას, საქმიანობის ტიპსა და მდებარეობას და ამ ელემენტებთან დაკავშირებულ რისკებს.

მაგალითად, ტერორიზმის მიზნებისთვის არაკომერციულ ორგანიზაციათა ბოროტად გამოყენების რისკების შესაფასებლად კანადაში არაკომერციულ ორგანიზაციათა სექტორის მიმოხილვა რამდენიმე მიზნით ჩატარდა.¹¹ პირველი, მათ სურდათ თავიდან აერიდებინათ ტერმინ „არაკომერციული“-ს უფრო ფართოდ განმარტება, ვიდრე ამას მერვე რეკომენდაცია ითვალისწინებს. ერთ-ერთი მიზანი იყო იმ ორგანიზაციების გამოვლენა, რომლებიც ტერორიზმის დაფინანსების რისკებისადმი ყველაზე უფრო მოწყვლადები არიან. დამატებით, კანადაში სურდათ, რომ ორგანიზაციები, რომლებიც რისკის ქვეშ არ იმყოფებიან, ანგარიშების წარდგენის ტვირთისგან გაეთავისუფლებინათ. ამ მიზნებით განხილულ იქნა სხვადასხვა სამთავრობო, აკადემიური თუ არასამეწარმეო ორგანიზაციების მიერ გამოქვეყნებული კვლევები და პუბლიკაციები. ასევე, შესწავლილ იქნა არსებული კანონმდებლობა და არაკომერციული ორგანიზაციებისთვის დაწესებული ანგარიშგების წარდგენის მოთხოვნები. ერთად დაჯგუფდა მსგავსი მახასიათებლების მქონე არაკომერციული ორგანიზაციები, მაგალითად, მიზნის, საქმიანობის, სიდიდის თუ სამუშაო ადგილმდებარეობის მიხედვით, ეს მახასიათებლები კი შეადარეს ფინანსურ ქმედებათა სპეციალური ჯგუფის მიერ დადგენილ არაკომერციული ორგანიზაციების დეფინიციის ელემენტებს. მხედველობაში იქნა მიღებული აგრეთვე ფინანსურ ქმედებათა

¹⁰ FATF, Combating the abuse of non-profit organisations, გვ. 11, ხელმისაწვდომია: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>, წვდომის თარიღი: 16.02.2022.

¹¹ იქვე, გვ. 12.

სპეციალური ჯგუფის ანგარიში ტიპოლოგიების შესახებ, რომელიც არაკომერციულ ორგანიზაციების ტერორიზმის მიზნებით გამოყენების რისკებს შეეხება.¹² სექტორული მიმოხილვის შედეგად აღმოჩნდა, რომ კანადაში ტერორისტული მიზნებით ბოროტად გამოყენების დიდი რისკის მქონე ორგანიზაციებს, მათი საქმიანობის ბუნებისა და მახასიათებლების გათვალისწინებით, საქველმოქმედო ორგანიზაციები წარმოადგენდნენ. ამდენად, კანადაში არსებული საქველმოქმედო ორგანიზაციები ფინანსურ ქმედებათა სპეციალური ჯგუფის მიერ განსაზღვრული არაკომერციული ორგანიზაციის დეფინიციის ქვეშ ხვდებიან. თუმცა, ეს ჯერ კიდევ არ ნიშნავს, რომ ყველა საქველმოქმედო ორგანიზაცია რისკის მატარებლად შეიძლება იქნეს მიჩნეული. სექტორულმა მიმოხილვამ კანადას შესაძლებლობა მისცა ეროვნული რისკების შეფასებისათვის საქველმოქმედო ორგანიზაციები ათვლის წერტილად აეღოთ.

შესაბამის უწყებებს შორის (მათ შორის, სამართალდამცავ, სადაზვერვო და მარეგულირებელ უწყებებს, ასევე თვითმარეგულირებელ ორგანიზაციებს შორის) ინფორმაციის სწრაფი და ეფექტიანი გავრცელების უზრუნველყოფა მე-8 რეკომენდაციის შესრულების მნიშვნელოვანი წინაპირობაა. ტერორიზმის მიზნით არაკომერციული ორგანიზაციების ბოროტად გამოყენების ფაქტების დროულად იდენტიფიცირებასა და სათანადო ზომების მიღებაში სახელმწიფოებს შეიძლება დაეხმაროს ეფექტიანი უწყებათაშორისი თანამშრომლობის ან ხელისუფლების ერთიანი მიდგომის (a “whole-of-government” approach) დანერგვა, სხვადასხვა წყაროდან მიღებული სხვადასხვა ტიპის ინფორმაციების გათვალისწინება/განხილვა,¹³ ასევე, ნდობის კლიმატის შექმნა, რაც შექმნის პირობებს იმისათვის, რომ სახელმწიფო ორგანოებისთვის ცალკეული არაკომერციული ორგანიზაციების შესახებ ტერორიზმის დაფინანსებასთან

¹² ამ ანგარიშის თანახმად, ძირითადად მომსახურების სფეროში ჩართული არაკომერციული ორგანიზაციები წარმოადგენენ რისკის მატარებელ ორგანიზაციებს. ეს მომსახურებები ძირითადად უკავშირდება სოციალური სერვისებით, განათლების ან ჯანდაცვის უზრუნველყოფ სერვისებს.

¹³ ეს შეიძლება იყოს ინფორმაცია ღია წყაროებიდან, სამართალდამცავი ორგანოებიდან, ფინანსური დაზვერვის უწყებიდან, ან უცხო ქვეყნის ხელისუფლებიდან მიღებული ინფორმაცია.

დაკავშირებული ინფორმაცია ხელმისაწვდომი გახდეს საზოგადოებისა და თავად არაკომერციული სექტორის მხრიდან.¹⁴

უწყვეტი კომუნიკაციის განხორციელება შესაძლებელია მხოლოდ იმ ორგანიზაციებთან მიმართებით, რომლებიც ბოროტად გამოყენების მაღალი რისკის წინაშე არიან.¹⁵ პრაქტიკაში ტერორიზმის კონკრეტულ რისკებთან დაკავშირებით განათლების დონის ამაღლებისა და კომუნიკაციის სფეროში ჩართული შეიძლება იყოს ნებისმიერი დაინტერესებული მხარე, ხელისუფლების ორგანო და არასამთავრობო აქტორი, არაკომერციული ორგანიზაციების მარეგულირებელი თუ სამართალდამცავი ორგანო.¹⁶ ძირითადად ქვეყნების უმრავლესობაში სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებები, სამინისტროები და დეპარტამენტები ინაწილებენ იურისდიქციას არასამეწარმეო ორგანიზაციებსა და ტერორიზმის დაფინანსებასთან ბრძოლაზე, ხოლო ზოგიერთ ქვეყანაში საგადასახადო ორგანოების საშუალებით ხდება კომუნიკაცია, ვინაიდან სხვადასხვა არაკომერციულ ორგანიზაციას სწორედ მათთან აქვთ ყველაზე აქტიური შემხებლობა.¹⁷

მნიშვნელოვანია, რომ კომუნიკაცია სახელმწიფო ორგანოებსა და არაკომერციულ ორგანიზაციებს შორის ორმხრივი იყოს. ამგვარი კომუნიკაცია შეიძლება ქვეყნის შიდა სექტორული მიმოხილვის პროცესში ან რისკის შემცირებისათვის საჭირო ზომების გატარების დროსაც განხორციელდეს. ეს მიდგომა ქვეყნებს შესაძლებლობას აძლევს, არაკომერციულ ორგანიზაციების კონკრეტული საჭიროებების, პრობლემების, რისკებისა და გამოწვევების შესახებ სათანადო ინფორმაცია მიიღონ. თავის მხრივ, ამ ინფორმაციის მიღება არაკომერციული ორგანიზაციებთან დაკავშირებით ეფექტიანი პოლიტიკისა და რისკების შემცირების ღონისძიებების შემუშავებას გაადვილებს. ამასთან, არაკომერციული ორგანიზაციების მიერ მითითებულმა საკითხებმა შესაძლოა

¹⁴ FATF, Combating the abuse of non-profit organisations, გვ. 20, ხელმისაწვდომია: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>, წვდომის თარიღი: 16.02.2022.

¹⁵ FATF, Combating the abuse of non-profit organisations, გვ. 16, ხელმისაწვდომია: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>, წვდომის თარიღი: 16.02.2022.

¹⁶ იქვე.

¹⁷ იქვე.

გადამწყვეტი როლი ითამაშოს ტერორიზმის მიზნით მათი გამოყენების რისკების ადრეულ გამოვლენაში. რისკების შემცირების ღონისძიებების გატარება გაცილებით ეფექტიანი იქნება, ვინაიდან არაკომერციული ორგანიზაციები უკეთ არიან ინფორმირებულნი ტერორიზმის დაფინანსების მიზნით მათი ბოროტად გამოყენების რა რისკები შეიძლება არსებობდეს მათთან მიმართებით.¹⁸

რაც შეეხება მონიტორინგსა და ზედამხედველობას, მერვე რეკომენდაცია ყველა ორგანიზაციის მიმართ ერთი და იმავე ზომების გატარებას არ მოითხოვს. ქვეყნების მიერ გატარებული ზომები არაკომერციული სექტორის შიდა მიმოხილვის შედეგად გამოვლენილ რისკებს უნდა შეესაბამებოდეს და მათი პროპორციული უნდა იყოს. გაძლიერებული ზომები იქნება საჭირო იმ ორგანიზაციების მიმართ, რომლებთან დაკავშირებითაც რისკები უფრო მაღალია.¹⁹ კონკრეტული ზომები, რაც მაღალი რისკის მქონე არაკომერციული ორგანიზაციების მიმართ შეიძლება გატარდეს შეიძლება მოიცავდეს ლიცენზირების ან რეგისტრირების ვალდებულებას,²⁰ ინფორმაციის შენახვის ვალდებულებას მათი საქმიანობის ან იმ პირთა შესახებ, რომლებიც ზედამხედველობენ ან წარმართავენ მათ საქმიანობას, ყოველწლიური ფინანსური ანგარიშის გამოქვეყნებას, ზედამხედველობის გაწევას, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ფულადი სახსრების სრულად აღრიცხვა და არაკომერციული ორგანიზაციების მიერ გაცხადებული საქმიანობის შესაბამისად ხარჯვა და სხვა.

ქვემოთ მაგალითებად მოყვანილია სხვადასხვა ქვეყნებში გატარებული ღონისძიებები, რომლებიც, მერვე რეკომენდაციის ნაწილში, ტერორიზმის დაფინანსების რისკების შემცირებისათვის შესაძლოა სხვადასხვა გარემოებების გათვალისწინებით, გამოსადეგი აღმოჩნდეს.

¹⁸ იქვე, გვ. 17.

¹⁹ იქვე, გვ. 31.

²⁰ თუმცა, ქვეყნებს არ მოეთხოვებათ ტერორიზმის დაფინანსებასთან ბრძოლის მიზნებით ლიცენზირების ან რეგისტრაციის კონკრეტული მოთხოვნები შემოიღონ. მაგალითად, ზოგიერთ ქვეყნებში არაკომერციული ორგანიზაციები საგადასახადო უწყებებში უკვე რეგისტრირებულნი არიან და ზედამხედველობასაც ექვემდებარებიან, რათა შეფასდეს ეკუთვნით თუ არა საშეღავათო საგადასახადო რეჟიმი.

შვედეთი²¹

შვედეთში რისკზე დაფუძნებული მიდგომის განსავითარებლად 2008 წელს არაკომერციული სექტორის მიმოხილვა ჩატარდა. ეს მოიცავდა არაკომერციული სექტორის დაჯგუფებას ზომის, საქმიანობის თუ სხვა შესაბამისი მახასიათებლების მიხედვით. შეფასდა ტერორიზმის დაფინანსებისა და ფულის გათეთრების რისკები და კანონების მიზანშეწონილობა, გაიწერა რეკომენდაციები სათანადო პოლიტიკის გატარების მიზნით. 2014 წლის ტერორიზმის დაფინანსების ეროვნული რისკის შეფასების ანგარიშში ასევე განხილულ იქნა არაკომერციული სექტორისგან მომდინარე საფრთხეები, ხოლო ფულის გათეთრებასთან და ტერორიზმის დაფინანსებასთან ბრძოლის ეროვნულ სტრატეგიაში “საზღვარგარეთ ბენეფიციარებისთვის ფინანსების მოძიება” იდენტიფიცირდა მაღალი რისკის შემცველ სფეროდ.

რაც შეეხება ტერორიზმის დაფინანსების საკითხებზე უწყვეტ ინფორმირებას, შვედეთის მთავრობის საკოორდინაციო სამეთვალყურეო უწყებამ დაიწყო ტერორიზმის დაფინანსების მხრივ ცნობიერების ამაღლებისა და ცოდნის ხელშეწყობის მიზნით საგანმანათლებლო პროექტი ხელისუფლების ორგანოებთან, ფინანსურ ინსტიტუტებთან და გარკვეული არასაფინანსო საქმიანობის განხორციელების უფლებამოსილების მქონე კომპანიებთან და პროფესიულ ჯგუფებთან (DNFBP) თანამშრომლობით. ასევე, არაკომერციული ორგანიზაციები წარმოდგენილი არიან ფორუმზე, რომელიც ტერორიზმის დაფინანსების რისკების შესახებ ავრცელებს ინფორმაციას. ამ ფორუმს შვედეთის ახალგაზრდობისა და სამოქალაქო საზოგადოების სააგენტო ხელმძღვანელობს.

შვედეთს არაკომერციული ორგანიზაციების მართვისა და ხელმძღვანელობის მიმართ გამჭვირვალობის, დაცულობისა და საზოგადოების ნდობის ხელშეწყობი მკაფიო სისტემები აქვს. თუმცა, ეს სისტემები თვითრეგულირებადი ხასიათისაა და არაკომერციული ორგანიზაციების მონაწილეობა ნებაყოფლობითია. შვედეთში მოხალისე ორგანიზაციების ფანდრაიზინგის საბჭომ (FRII) ჩამოაყალიბა ინდუსტრიის საუკეთესო პრაქტიკის კოდექსი თავისი წევრებისთვის. ასევე, შვედეთის საერთაშორისო განვითარების სააგენტო (SIDA) დამატებით მოთხოვნებს უწესებს არაკომერციულ

²¹ იხ, Mutual Evaluation Report Sweden - 2017.

ორგანიზაციებს, რომლებიც მათი სახელით სხვადასხვა დახმარების პროექტს ახორციელებს ან მათგან დაფინანსებას იღებს. ეს მოთხოვნები მოიცავს, მათ შორის, გამჭვირვალობის მოთხოვნას იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ იქნა გამოყენებული ეს დახმარება. რაც შეეხება მონიტორინგს, არ არსებობს ერთი ორგანი, რომელიც არაკომერციული ორგანიზაციების შესაბამისობის მონიტორინგზე არის პასუხისმგებელი. შესაბამისი რეესტრები უფლებამოსილი არიან, გააკონტროლონ რეგისტრაციისა და ანგარიშგების ვალდებულების შესრულება, მათ შორის, საგადასახადო ორგანო მონიტორინგს უწევს კონკრეტული საგადასახადო რეგულაციების, ხოლო საოლქო ადმინისტრაციული საბჭო - ფონდებისთვის დადგენილი მოთხოვნების შესრულებას. ეს უკანასკნელი წარმოადგენს ფონდების მარეგისტრირებელ და ზედამხედველ უწყებას და უფლებამოსილია ფონდისგან მოითხოვოს ინფორმაცია ან მოსთხოვოს დარეგისტრირება, ჩაატაროს ინსპექტირება, გაათავისუფლოს დირექტორები ან გამოიყენოს ჯარიმები. შვედეთის ფანდრაიზინგის კონტროლი (SIK) და შვედეთის განვითარების სააგენტო (SIDA) ასევე აკონტროლებენ არაკომერციული ორგანიზაციების შესაბამისობას მათ (ნებაყოფლობით) მოთხოვნებთან, ან იმ ორგანიზაციების შესაბამისობას, რომლებიგანაც ისინი ფულად სახსრებს იღებენ.

კარგი პრაქტიკა მერვე რეკომენდაციის ზოგიერთ იმ კრიტერიუმთან მიმართებით, რომელთან დაკავშირებით საქართველოში მნიშვნელოვანი ხარვეზები გამოვლინდა²²

არაკომერციულ სექტორთან კომუნიკაცია

საფრანგეთის ხაზინა თავის ვებგვერდზე აქვეყნებს ქვევის წესების სახელმძღვანელოს იმ გაერთიანებებისთვის, რომლებიც ტერორიზმის დაფინანსების რისკების წინაშე დგანან. დოკუმენტი მიზანია ამ კონკრეტული რისკის შესახებ ასოციაციებისა და მათი მენეჯერების გაფრთხილება, წინდახედულობის ზომების გაუმჯობესებასა და ამ მიზნების მისაღწევად სათანადო შიდა პოლიტიკის, პროცედურებისა და კონტროლის

²² ქვემოთ განხილული მაგალითები მოყვანილია შემდეგი წყაროდან: FATF, Combating the abuse of non-profit organisations, ხელმისაწვდომია: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>, წვდომის თარიღი: 16.02.2022.

მექანიზმების განვითარებაში დახმარება. ეს გზამკვლევი განმარტავს FATF-ის მე-8 რეკომენდაციას და მიუთითებს გასატარებელ ღონისძიებებზე.²³ იგი ასევე ასახავს ტერორისტული დაფინანსების შესახებ ეროვნულ და ევროპულ რეგულირებასა და მექანიზმებს.²⁴ საფრანგეთის ფინანსური დაზვერვის განყოფილებამ (FIU) წლიური საქმიანობაში ანგარიშში და ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდზე გამოაქვეყნა ტიპიური შემთხვევები და გამაფრთხილებელი კრიტერიუმები. რომლებიც ყურადღებას ამახვილებს ტერორისტული დაფინანსების მიზნებისთვის ასოციაციების ბოროტად გამოყენებაზე.²⁵

გაერთიანებულ სამეფოში ინგლისისა და უელსის საქველმოქმედო კომისიამ (the Charity Commission of England and Wales) ჩამოაყალიბა მცირე საინფორმაციო ჯგუფი იმგვარ საკითხებზე ცნობიერების ამაღლების მიზნით, როგორცაა თაღლითობა და ბოროტად გამოყენება, მათ შორის, ტერორისტული ორგანიზაციების მხრიდან ძირითადად საქველმოქმედო სექტორებში. ჯგუფის მიზანია უზრუნველყოს დაინტერესებულ მხარეებთან ეფექტური და საფუძვლიანი თანამშრომლობა, რათა საქველმოქმედო ორგანიზაციებმა (არაკომერციული ორგანიზაციები) შეძლონ დაიცვან თავი ტერორისტული მიზნით გამოყენებისგან. საინფორმაციო ჯგუფი ფოკუსირებულია საქველმოქმედო ორგანიზაციებზე, რომლებიც მაღალი რისკის ზონებში მუშაობენ. საინფორმაციო ჯგუფი ასევე გასცემს „გაფრთხილებებს“ საკვანძო საკითხებზე, მაგალითად, პარტნიორი სააგენტოების სათანადო გამოკვლევასთან, მონიტორინგთან, საერთაშორისო დონეზე ფულადი სახსრების გაგზავნასთან, ტერორიზმთან ბრძოლის კანონმდებლობასთან, პერსონალისა და მოხალისეების გაგზავნასთან დაკავშირებით. გარდა ამისა, საქველმოქმედო კომისიამ გამოაქვეყნა ლიტერატურა და ინფორმაცია სირიაში თანხების უსაფრთხოდ გაღების შესახებ. კომისია ასევე თანამშრომლობდა

²³ სექტორის ინფორმირებულობა, ზედამხედველობა და მონიტორინგი, ინფორმაციის ეფექტიანი შეგროვება და გამოძიების ჩატარება, არაკომერციულ ორგანიზაციების შესახებ უცხოური მოთხოვნებზე პასუხის გაცემის მოვალეობა

²⁴ კერძოდ, აქტივების გაყინვის თაობაზე, საფრთხეებთან დაკავშირებული რისკის შეფასებაზე; დაფინანსებასთან, მათ შორის, შემოწირულობებთან დაკავშირებულ სამართლებრივ მოთხოვნებზე და სხვ.

²⁵ მაგალითად, ასოციაციის საბანკო ანგარიშის ტრანზიტულ ანგარიშად გამოყენება და ასოციაციის რეალური საქმიანობის არარსებობა ან როცა კრედიტის გადინება ხდება ასოციაციის ანგარიშიდან პიროვნების საბანკო ანგარიშზე.

ორგანიზაციებთან და სექტორის ლიდერებთან რათა თავი დაეცვათ ტერორიზმის, თაღლითობისა და სხვა ტიპის საფრთხეებისგან.

ზედამხედველობა და მონიტორინგი

ნორვეგიის არასამთავრობო ორგანიზაციები, რომლებიც შედარებით მაღალი რისკის ზონებში საქმიანობენ, დაფინანსების ნაწილს ნორვეგიის მთავრობისგან იღებენ. აქედან გამომდინარე, ისინი რიგ საზედამხედველო ღონისძიებებს ექვემდებარებიან, მათ შორის, აქვთ რეგისტრაციის, გამოყენებულ სახსრებზე ანგარიშგების, შემოსავლებისა და ხარჯების აღრიცხვის, შემოსავლებისა და ხარჯების თაობაზე ამონაწერის წარმოების ვალდებულება.

ამავდროულად, ნორვეგიის თანამშრომლობის განვითარების სააგენტო და საგარეო საქმეთა სამინისტრო მონიტორინგს უწევენ საერთაშორისო განვითარების მიზნით გამოყოფილი დახმარებების გამოყენებას სხვადასხვა ტიპის დარღვევებისა და დანაშაულის, მათ შორის ტერორიზმის დაფინანსების პრევენციისა და გამოვლენის მიზნით. აღნიშნული სხვადასხვა მექანიზმებით ხორციელდება, მათ შორის აუდიტის ანგარიშების და, ასევე, პროექტებისა და დაფინანსების მიმღებების ადგილზე შემოწმების გზით. ეს უწყებები ატარებენ გამოძიებას და, საჭიროების შემთხვევაში, შეუძლიათ ფინანსური დაზვერვის განყოფილებასა და პოლიციის უსაფრთხოების სამსახურთან ინფორმაციის გაზიარება. საბანკო ანგარიშის გასახსნელად არაკომერციულ ორგანიზაციებს მოეთხოვებათ რეგისტრაცია. გარდა ამისა, ნორვეგია ხელს უწყობს არაკომერციული ორგანიზაციების ნებაყოფლობით რეგისტრაციას ისეთი წახალისებით, როგორცაა შეღავათიანი საგადასახადო რეჟიმი.

ინფორმაციის გაზიარება

პორტუგალიაში შეიქმნა მუდმივი სამოკავშირეო ჯგუფი (PLG), რომელიც საგადასახადო ორგანოსა და ფინანსური დაზვერვის განყოფილებას (FIU) შორის ინფორმაციის გაზიარების ფორუმს წარმოადგენს. საგადასახადო ორგანოს, რომელიც საგადასახადო და ფულის გათეთრების დანაშაულთან დაკავშირებით ასევე თანამშრომლობს

სამართალდამცავ ორგანოებთან, შეუძლია ამ დაწესებულებების მეშვეობით ინფორმაცია გაუზიაროს ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმთან ბრძოლის საკითხებზე მომუშავე ორგანოებს. ინფორმაცია ზიარდება ასევე ტერორიზმის დაფინანსების პრევენციის მიზნებისთვის.

24-ე რეკომენდაცია - გამჭვირვალობა და ბენეფიციარი

მესაკუთრეები

MONEYVAL-ის შეფასების ჯგუფმა 24-ე რეკომენდაციასთან მიმართებით საქართველოში რამდენიმე ხარვეზი გამოავლინა. კერძოდ, ანგარიშის თანახმად, საქართველოში იურიდიულ პირებთან მიმართებით არსებული რისკები სრულყოფილად არ გაანალიზებულა. ამავდროულად, ანგარიშმა მიუთითა, რომ ბენეფიციარი საკუთრების შესახებ არსებული ინფორმაციის მიღების მექანიზმები ზუსტი და განახლებული ინფორმაციის დროულად მიღების შესაძლებლობას ვერ უზრუნველყოფს. ეს მექანიზმები ასევე ვერ უზრუნველყოფს უფლებამოსილი პირის განსაზღვრას, რომელიც პასუხისმგებელი იქნებოდა ბენეფიციარი მესაკუთრეობის შესახებ ინფორმაციის შენახვაზე ან ანგარიშვალდებული იქნებოდა ხელისუფლების წინაშე. ასევე, ხაზი გაესვა, რომ არ არსებობს მექანიზმი, რომელიც შპს-ებში ნომინალური წილის მფლობელობის ბოროტად გამოყენებას აღკვეთავდა.

24-ე რეკომენდაცია ქვეყნებისგან მოითხოვს ჰქონდეთ მექანიზმი, რომელიც განსაზღვრავს და აღწერს ქვეყანაში იურიდიული პირების სხვადასხვა ტიპებს, ფორმებსა და ძირითად მახასიათებლებს, ასევე ამ იურიდიული პირების შექმნისა და ძირითადი და ბენეფიციარი მესაკუთრეობის შესახებ ინფორმაციის მოპოვებისა და აღრიცხვის პროცედურებს. ეს ინფორმაცია საჯაროდ უნდა იყოს ხელმისაწვდომი. ამავდროულად, ქვეყნებმა უნდა შეაფასონ ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების რისკები, რომლებიც ქვეყანაში არსებულ ყველა ტიპის იურიდიულ პირს შესაძლოა ჰქონდეს.²⁶

²⁶ კრიტერიუმები 24.1 და 24.2.

MONEYVAL-ის მიერ ხარვეზები გამოვლინდა ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების რისკების შეფასებასთან დაკავშირებით. ამ მხრივ MONEYVAL-ის გუნდმა მიუთითა, რომ 2019 წლის ეროვნული რისკების შეფასების ანგარიში მოიცავს იურიდიული პირების რისკის შეფასებას, სადაც აღწერილია არსებული ჩარჩო. ასევე მითითებულია შემთხვევებზე, როდესაც იურიდიული პირები, განსაკუთრებით შპს-ები ბოროტად იქნა გამოყენებული. თუმცა, MONEYVAL-ის ანგარიში უთითებს, რომ ეს დოკუმენტი სისტემურად არ მიმოიხილავს საქართველოში რეგისტრირებული იურიდიული პირების ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების მიზნებით წარსულში ბოროტად გამოყენების შემთხვევებს, ასევე ქართული სისტემის მახასიათებლებს, რომლებმაც შეიძლება სისტემა რისკებისადმი მოწყვლადი გახადოს.²⁷ მახასიათებლების დეტალური ანალიზის ნაცვლად ეროვნული რისკების შეფასების ანგარიში ამგვარ ინფორმაციას ფრაგმენტულად გადმოსცემს.

სამწუხაროდ, საქართველოში ეროვნული რისკების შეფასების ახალი დოკუმენტი საჯაროდ ხელმისაწვდომი არ არის, რაც საფუძველს გვაძლევს ვიფიქროთ, რომ 2019 წლის შემდგომ საქართველოში რისკების შეფასება არ განხორციელებულა მიუხედავად იმისა, რომ კანონი მთავრობას ამ დოკუმენტის ყოველ ორ წელიწადში ერთხელ დამტკიცებას ავალდებულებს. შესაბამისად, დიდი ალბათობით, ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების რისკები იურიდიულ პირებთან მიმართებით დღემდე სრულყოფილად არ განხორციელებულა.

24-ე რეკომენდაციის შესაბამისად, კომპანიებთან უნდა ინახებოდეს მათ შესახებ არსებული ძირითადი ინფორმაცია. ასევე, მათ უნდა აწარმოონ თავიანთი აქციონერების ან წევრების რეესტრი, სადაც მოცემული იქნება თითოეული აქციონერის მიერ მფლობელობაში არსებული აქციების/წილების რაოდენობა და კატეგორიები (მათ შორის, ხმის უფლების ხასიათი). ქვეყნებს უნდა ჰქონდეთ მექანიზმები, რომლებიც

²⁷ ანგარიშში მაგალითებად მოყვანილია ვირტუალური ოფისების ხელმისაწვდომობა, გადასახადებისგან თავისუფალი კომპანიების გავრცელება (სპეციალური სავაჭრო კომპანიები, საერთაშორისო სავაჭრო კომპანიები და თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის კომპანიები) და კორპორატიული დირექტორების ხელმისაწვდომობა.

უზრუნველყოფენ ზემოხსენებული ინფორმაციების ზუსტ და დროულად განახლებას. ანგარიშში დეტალურად გაანალიზდა საქართველოს საკანონმდებლო რეგულირება თითოეული ტიპის კომერციულ ორგანიზაციასთან, ასევე არაკომერციულ იურიდიულ პირებთან მიმართებით. ანგარიშმა ხაზი გაუსვა იმ ფაქტს, რომ საქართველოში მათ რეესტრების წარმოება არ ევალდებათ, თუმცა, ინფორმაცია მათ შესახებ საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში ინახება.

რაც შეეხება არაკომერციულ ორგანიზაციებს, Moneyval-ის ანგარიშში აღინიშნა, რომ არსებული კანონმდებლობა მხოლოდ დამფუძნებლების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას უზრუნველყოფს, ხოლო ორგანიზაციების შემდგომი წევრების შესახებ მონაცემებს არსებული კანონმდებლობა არ ითხოვს. აქ უნდა აღინიშნოს, რომ სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისად, არასამეწარმეო იურიდიული პირის მიერ განხორციელებული ცვლილებები თუ ის სარეგისტრაციო დოკუმენტაციაში ცვლილებებს იწვევს, რეგისტრაციას საჭიროებს.²⁸ ამავდროულად, არასამეწარმეო იურიდიული პირის რეგისტრაციაზე ვრცელდება მეწარმეთა კოდექსით მეწარმე იურიდიული პირისთვის დადგენილი სავალდებულო მოთხოვნები, რაც ახალი მეწარმეთა კოდექსით ასევე მოიცავს სადამფუძნებლო შეთანხმებას, სადაც ყოველი პარტნიორის მონაცემები უნდა იყოს მითითებული.²⁹ შესაბამისად, ეს შეიძლება გულისხმობდეს არაკომერციულ იურიდიულ პირში ყოველი ახალი წევრის განახლების ვალდებულებასაც.

გამოქვეყნებული ანგარიში შეეხო კოოპერატივსაც და მიუთითა, რომ არ არსებობს ზოგადი საკანონმდებლო დებულება, რომელიც კოოპერატივს წევრების რეესტრის წარმოებას დაავალდებულებდა. აღსანიშნავია, რომ ახლად მიღებულ მეწარმეთა შესახებ კანონით ეს ვალდებულება განისაზღვრა. კერძოდ, კოოპერატივის ხელმძღვანელ ორგანოს ეკისრება კოოპერატივის წევრთა რეესტრის წარმოების ვალდებულება.³⁰

²⁸ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 31-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

²⁹ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 29-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი, მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტის გ) ქვეპუნქტი.

³⁰ მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონის 229-ე მუხლი.

იურიდიული პირების შესახებ ინფორმაციის დროულად განახლებასთან დაკავშირებით ანგარიშში ხაზი გაესვა იმ ფაქტს, რომ რეგისტრირებულ მონაცემებში ცვლილებების განხორციელებისთვის ვადა არ იყო მითითებული. თუმცა, ხელისუფლების განმარტებით, მონაცემთა დროულ განახლებას უზრუნველყოფდა მაშინდელი მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონის მოთხოვნა, რომ შპს-სა და კომანდიტური საზოგადოების პარტნიორის წილზე საკუთრების უფლება და დაკავშირებული ვალდებულებები ძალას მხოლოდ რეესტრში რეგისტრაციის მომენტიდან იქნდა. თუმცა, ამ ნაწილში ანგარიშმა ხარვეზი დაადგინა და მიუთითა, რომ 24-ე რეკომენდაციის ეს მოთხოვნა სრულად შესრულებულად ვერ ჩაითვლებოდა, რადგანაც მკაფიო არ იყო მემკვიდრეობის ან გარიგების საფუძველზე შესაძლებელი იყო თუ არა მესაკუთრის შეცვლა რეესტრში რეგისტრაციამდე. ახალი მეწარმეთა შესახებ კანონით დაკონკრეტდა, რომ მონაცემთა ცვლილების რეესტრში დარეგისტრირებაზე უფლებამოსილება გააჩნია სამეწარმეო საზოგადოების ხელმძღვანელობას ან/და წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირს, ასევე *მონაცემების ცვლილება წილის გასხვისების შემთხვევაში შეიძლება განხორციელდეს წილის გამსხვისებელი პარტნიორის ან შემძენის მოთხოვნის საფუძველზე, ხოლო მემკვიდრეობის შემთხვევაში – მემკვიდრის/მემკვიდრეების მოთხოვნის საფუძველზე.*³¹ თუმცა, ცვლილებისთვის კონკრეტული ვადა კანონს არ განუსაზღვრავს.

რაც შეეხება ბენეფიციარ მესაკუთრეებთან დაკავშირებულ ინფორმაციას, ანგარიშის თანახმად, ბენეფიციარი საკუთრების შესახებ ზუსტი და განახლებული ინფორმაციის მისაღებად არსებული მექანიზმები საკმარისი არ არის. კერძოდ, იურიდიული პირებს არ ეკისრებათ ბენეფიციარი მესაკუთრეების შესახებ უახლესი ინფორმაციის შენახვის ან საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს რეესტრში ბენეფიციარი მესაკუთრეების მითითების ვალდებულება. ბენეფიციარი მესაკუთრეობის შესახებ ინფორმაცია მხოლოდ იმ შემთხვევაშია ხელმისაწვდომი, როცა იურიდიული პირების სამართლებრივი და ბენეფიციარი მესაკუთრეები იდენტურია, რაც ყველა შემთხვევაში ასე არ არის.³²ამასთან,

³¹ მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტი.

³² მაგალითად, თუ მეწილე/აქციონერი წარმომადგენს უცხოურ იურიდიულ პირს, მითითებული იქნება მხოლოდ ამ იურიდიული პირის შესახებ ინფორმაცია.

სააქციო საზოგადოებას, რომლის აქციონერთა რაოდენობა 50-ზე მეტია, ასევე ანგარიშვალდებულ საწარმოებს, ვალდებულება აქვთ, აქციათა რეესტრი აწარმოონ ლიცენზირებული დამოუკიდებელი რეგისტრატორის მიერ, რომელმაც უნდა მოახდინოს, მათ შორის, ბენეფიციარი მესაკუთრის იდენტიფიცირება და ვერიფიკაცია. ანგარიშმა მიუთითა, რომ ეს მექანიზმები ვერ უზრუნველყოფს ბენეფიციარი მესაკუთრეების შესახებ ინფორმაციის დროულად გამოვლენას იმ შემთხვევებში, როცა იურიდიული პირების სამართლებრივი და ბენეფიციარი მესაკუთრეები სხვადასხვა პირებს წარმოადგენენ და როცა იურიდიულ პირს ბანკთან ან რეესტრთან არანაირი ტიპის ურთიერთობა არ აქვს.

დამატებით, გამომდინარე იქედან, რომ საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში ასახული მონაცემები ყოველთვის შეიძლება ბენეფიციარ მესაკუთრის შესახებ ინფორმაციას არ შეიცავდნენ, ანგარიშში მიეთითა, რომ ეს ვერ უზრუნველყოფს ბენეფიციარი მესაკუთრეების შესახებ ზუსტი და უახლესი ინფორმაციის არსებობას. ხაზი გაესვა იმასაც, რომ არ არსებობს კანონის დებულება, რომლის თანახმადაც საქართველოში მუდმივად მცხოვრები ერთი ან მეტი ფიზიკური პირი ვალდებული იქნებოდა, შეენახა ბენეფიციარი მესაკუთრეების შესახებ ინფორმაცია და რომელსაც დაეკისრებოდა ანგარიშვალდებულება ხელისუფლების წინაშე.

Moneyval-ის ანგარიშმა ბენეფიციარ მესაკუთრეებთან მიმართებით რეკომენდაცია გასცა საქართველოსთვის, რომ შეისწავლოს არსებული სისტემები და მიიღოს ზომები, რათა ბენეფიციარი მესაკუთრეების შესახებ სათანადო, ზუსტი და განახლებული ინფორმაცია ყოველთვის დროულად ხელმისაწვდომი იყოს კომპეტენტური ორგანოებისთვის, განსაკუთრებით იმ კომპანიებთან მიმართებით, რომლებსაც საქართველოში ბანკებთან ურთიერთობა არ აქვთ. ამ პრობლემის გადაჭრის ერთ-ერთ ეფექტიან ზომად შეფასების გუნდმა ბენეფიციარი მესაკუთრეების შესახებ ცენტრალიზებული სისტემატიზებული მონაცემთა ბაზის შექმნა მიიჩნია.

უკანასკნელ წლებში საქართველოს არაერთი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია, მათ შორის, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), მოუწოდებს

საქართველოს მთავრობას ბენეფიციარი მესაკუთრეების რეესტრის შექმნისკენ, რაც კომპანიის საბოლოო მფლობელებზე ინფორმაციის შეგროვებასა და ხელმისაწვდომობას უზრუნველყოფდა.³³ სამწუხაროდ, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობამ ჯერ კიდევ 2016 წელს აიღო ბენეფიციარი მესაკუთრეების რეესტრის შექმნის ვალდებულება ლონდონში გამართული ანტიკორუფციული სამიტის დროს, დღემდე მას ბენეფიციარი მესაკუთრეების შესახებ რეესტრი არ შეუქმნია. ბენეფიციარ მესაკუთრეებთან დაკავშირებით რეკომენდაციის შესრულების ნაწილში გამოვლენილი შეუსაბამობები კვლავ პრობლემად რჩება.

ქვემოთ მიმოვიხილავთ იმ ევროპული ქვეყნების პრაქტიკას, რომელთაც 24-ე რეკომენდაცია მეტწილად შესრულებული აქვთ. შერჩეული ქვეყნები აკმაყოფილებენ რეკომენდაციის იმ კრიტერიუმებს, რომელთა მიმართებითაც საქართველოში მნიშვნელოვანი ხარვეზები გამოვლინდა.

ჩეხეთი

ჩეხეთში იურიდიული პირების შექმნის პროცედურას სამოქალაქო კოდექსი და ბიზნეს კორპორაციების აქტი განსაზღვრავს, ხოლო ინფორმაცია ამ პროცედურის შესახებ ჩეხეთის სავაჭრო სააგენტოს ვებგვერდზეა ხელმისაწვდომი. რისკების შეფასების ანგარიში, მართალია, არ აფასებს ყველა სახის იურიდიული პირის რისკებს, თუმცა, გამოვლენილი რეალური საფრთხეების ანალიზის საფუძველზე აფასებს იმ რისკებს, რომლებიც ზოგიერთ იურიდიული პირის ორგანიზაციულ ფორმას უკავშირდება.

ჩეხეთში ყველა იურიდიული პირი ვალდებულია, დარეგისტრირდეს საჯარო რეესტრში. რეგისტრირებული ინფორმაცია მოიცავს კომპანიის სახელს, დაფუძნების სამართლებრივ მიზანს, იურიდიულ ფორმას და სტატუსს, ოფისის რეგისტრაციის მისამართს, ძირითად მარეგულირებელ უფლებამოსილებებს და დირექტორთა სიას. ყველა ეს ინფორმაცია საჯაროდ ხელმისაწვდომია. ამავდროულად, ჩეხეთის საჯარო რეესტრის შესახებ კანონი

³³ იხ. IDFI, ფარული ბენეფიციარები გამოგონილი ფიგურების მიღმა, 2020, გვ.23, ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/public/upload/Article/Beneficial-Ownership_GEO_29_01_2021.pdf, წვდომის თარიღი: 14.02.2022

მოითხოვს, რომ განაცხადი ინფორმაცია რეგისტრაციისთვის წარდგენილ უნდა იქნეს **არაჯეროვანი დაყოვნების გარეშე**. რეგისტრაციის განმახორციელებელმა სასამართლომ ინფორმაცია უნდა დაარეგისტრიროს შესაბამის საჯარო რეესტრში განცხადების ჩაბარებიდან 5 სამუშაო დღის ვადაში. კანონი ასევე ითვალისწინებს ინფორმაციის ცვლილების შემთხვევაში საჯარო რეესტრში მისი **არაჯეროვანი დაყოვნების გარეშე** დაარეგისტრირების ვალდებულებას.³⁴

ბენეფიციარ მესაკუთრეებთან დაკავშირებით ჩეხეთის კანონმდებლობა ყველა იურიდიულ პირს აკისრებს ბენეფიციარ მესაკუთრეთა რეესტრში რეგისტრაციის, ასევე ბენეფიციარი მესაკუთრეების ვინაობის შესახებ მიმდინარე მონაცემების შენახვისა და მისი განუწყვეტლივ აღრიცხვის ვალდებულებას. ბენეფიციარი საკუთრების შესახებ ინფორმაციის რეგისტრაცია უნდა მოხდეს შესაბამისი ფაქტის დადგომიდან **არაჯეროვანი დაყოვნების გარეშე**. გარდა ამისა, ანგარიშვალდებულ პირებსაც ეკისრებათ ბენეფიციარი მესაკუთრეების შესახებ ინფორმაციის მოპოვებისა და შენახვის ვალდებულება. დამატებით, კანონით იურიდიული პირები ვალდებული არიან, ბენეფიციარი მესაკუთრეების შესახებ განახლებული და ზუსტი ინფორმაცია შეინახონ. ჩეხეთის კანონმდებლობით ასევე უფლებამოსილების მქონე პირს ვალდებულება ეკისრება, ბენეფიციარი მესაკუთრის ინფორმაციის შემცველი განაცხადი წარადგინოს შესაბამის უწყებაში.

გარდა ამისა, საჯარო რეესტრების შესახებ კანონით შესაბამის უწყებებს, მათ შორის, სამართალდამცავი ორგანოებს, დისტანციური წვდომა აქვთ ბენეფიციარ მესაკუთრეთა რეესტრზე. ფულის გათეთრებასთან და ტერორიზმის დაფინანსებასთან ბრძოლის შესახებ კანონი ასევე კომპეტენტურ ორგანოებს იურიდიული პირისგან ბენეფიციარი მესაკუთრის შესახებ ინფორმაციის მოთხოვნის უფლებამოსილებას აძლევს.

დამატებით, ჩეხეთის კანონმდებლობა საჯარო რეესტრში ინფორმაციის მიუწოდებლობის ან არასწორი ინფორმაციის წარდგენისთვის ადმინისტრაციულ სანქციებს

³⁴ თუმცა, ყველა იურიდიული პირი არ არის ვალდებული შეინახოს ინფორმაცია მათი აქციონერების ან პარტნიორების შესახებ.

ითვალისწინებს. სასამართლოს შეუძლია სანქციის სახით გამოიყენოს ჯარიმა ან განსაზღვრულ შემთხვევაში განახორციელოს იურიდიულის პირის ლიკვიდაცია.

გაერთიანებული სამეფო

გაერთიანებული სამეფოს კანონმდებლობა განსაზღვრავს იურიდიული პირების სხვადასხვა ტიპებს, ფორმებსა და ძირითად მახასიათებლებს. Companies House-ში რეგისტრირებული იურიდიული პირების სახეების გარდა, გაერთიანებული სამეფო აღიარებს სხვა სახის იურიდიულ პირებსაც.³⁵ ინფორმაცია მათი³⁶ ძირითადი მახასიათებლების, შექმნის პროცესისა და კომპანიის მიერ ჩანაწერების წარმოების ვალდებულებების შესახებ საჯაროდ ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე gov.uk. საჯაროდ არის ხელმისაწვდომი ასევე სათემო და კოოპერატიული გაერთიანებების მახასიათებლები და ვალდებულებები.³⁷ ამავდროულად, მთავრობა უზრუნველყოფს კომპანიებისა და პარტნიორების ბენეფიციარი მესაკუთრეების შესახებ ინფორმაციის მოპოვებასა და შენახვასთან დაკავშირებული ვალდებულებების შესახებ ინფორმაციის ელექტრონულად ხელმისაწვდომობას.

გაერთიანებული სამეფოს კომპანიების სახლის (Company House) რეესტრი საჯაროა და შეიცავს ჩანაწერებს იურიდიული პირის დასახელების, ფორმისა და სტატუსის შესახებ, ოფისის რეგისტრაციის მისამართს, კონსტიტუციურ და მმართველობით დოკუმენტებს, მონაცემებს დირექტორის, წევრის ან პარტნიორის შესახებ.³⁸ ამ ინფორმაციის შენახვის ვალდებულება ასევე ეკისრებათ კანონით განსაზღვრული შესაბამის იურიდიული პირებს. მათ ასევე უნდა აწარმოონ წევრების ან აქციონერების განახლებული რეესტრი, მათ შორის, თითოეული აქციონერის მფლობელობაში არსებული აქციების რაოდენობა,

³⁵ სათემო საზოგადოებები (community benefit societies) და კოოპერატიული საზოგადოებები.

³⁶ კერძოდ, შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებები და ამხანაგობები.

³⁷ 2014 წლის კოოპერატივის და სათემო გაერთიანებების აქტში და FCA-ს (ფინანსებთან დაკავშირებული მარეგულირებელი ორგანო გაერთიანებულ სამეფოში) ვებგვერდზე.

³⁸ კომპანიებისგან განსხვავებით, გაერთიანებები რეგისტრირდებიან FCA-ში და აქვთ შემდეგი ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულება: საზოგადოების სახელი, ოფისის რეგისტრაციის მისამართი, გაერთიანების სახე და ფუნქცია, წევრობის და ხმის მიცემის წესები, წევრებისა და მდივნის სახელი და მისამართი. ინფორმაციის ძირითადი ნაწილი საჯაროა.

აქციების კატეგორიები და დაკავშირებული ხმის უფლებები. ეს ინფორმაცია უნდა ინახებოდეს კომპანიის რეგისტრირებულ მისამართზე. Companies House-ში რეგისტრირებულმა იურიდიულმა პირებმა მათ შესახებ ინფორმაცია უნდა დაადასტურონ ყოველწლიურად და მარეგისტრირებელ ორგანოს ნებისმიერი ცვლილების შესახებ ორი კვირის განმავლობაში უნდა ეცნობოს.

რაც შეეხება გაერთიანებულ სამეფოში ბენეფიციარ მესაკუთრებთან დაკავშირებით ინფორმაციას, კომპანიები და ამხანაგობები ვალდებული არიან მოიპოვონ და შეინახონ უახლესი ინფორმაცია „მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე პირების“ შესახებ.³⁹ ინფორმაცია მათ შესახებ უნდა ინახებოდეს თავად იურიდიულ პირთან და ასევე დარეგისტრირდეს Companies House-ში, რომელიც აწარმოებს „მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე პირების“ საჯარო რეესტრს. ეს ინფორმაცია მოიცავს სახელს, დაბადების თარიღს და ეროვნებას, ფაქტობრივ და რეგისტრაციის მისამართს, თარიღს, როცა ისინი იურიდიულ პირში მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე პირები გახდნენ, ინფორმაციას კონტროლის სახეზე და ამ პირებთან დაკავშირებული ინფორმაციის გამჟღავნების ნებისმიერი შეზღუდვაზე. ასევე, ფინანსური ინსტიტუტები და DNFBP-ები ვალდებული არიან იდენტიფიცირება მოახდინონ და მიიღონ გონივრული ზომები ბენეფიციარი მესაკუთრების ვერიფიკაციის მიზნით.

გაერთიანებული სამეფო იურიდიულ პირებს „მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე პირების“ შესახებ ზუსტი და განახლებული ინფორმაციის შენახვას ავალდებულებს. ინფორმაციის დადასტურება სავალდებულოა ყოველწლიურად. ცვლილებისას Companies House-ში რეგისტრირებულმა კომპანიებმა და შოტლანდიურმა ამხანაგობებმა Companies House-ს 14 დღის განმავლობაში უნდა აცნობონ.⁴⁰

გაერთიანებულ სამეფოს გატარებული აქვს ზომები, რათა უზრუნველყოს კომპეტენტურ ორგანოებთან კომპანიების მჭიდრო თანამშრომლობა ბენეფიციარი მესაკუთრის

³⁹ „მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე პირების“ განმარტება უმეტესწილად შეესაბამება FATF-ს მიერ განსაზღვრულ ბენეფიციარი მესაკუთრის განმარტებას.

⁴⁰ სხვა იურიდიული პირების შემთხვევაში, მათთან არსებული ჩანაწერები უნდა განახლდეს 14 დღის განმავლობაში და დამატებით 14 დღის ვადაში უნდა ეცნობოს Companies House-ს.

განსაზღვრისას. კომპანიის ყველა მმართველი ან პარტნიორი პასუხისმგებელია კომპანიის ვალდებულებების შესრულებაზე და, შესაბამისად, „მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე პირების“ იდენტიფიცირებასა და დარეგისტრირებაზე.⁴¹ გაერთიანებული სამეფოს საჯარო „მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე პირების“ რეესტრი კიდევ უფრო უწყობს ხელს კომპეტენტური ორგანოების შესაძლებლობას, განსაზღვრონ იურიდიული პირის ბენეფიციარი მესაკუთრეები. ამასთან, ნებისმიერ ორგანოს შეუძლია წვდომა Companies House-ის რეესტრებში განთავსებულ ინფორმაციაზე.

გაერთიანებული სამეფო ახორციელებს მთელ რიგ სანქციებს, რათა იურიდიული პირმა შეასრულოს მისთვის დადგენილი გამჭვირვალობის ვალდებულებები. მაგალითად, კანონით დადგენილი ინფორმაციის წარუდგენლობა გამოიწვევს იურიდიული პირის რეგისტრაციაზე უარის თქმას. ინფორმაციის დაგვიანებით მიწოდება ისჯება ჯარიმით. არაზუსტი ინფორმაციის მიწოდება შეიძლება ისჯებოდეს ორ წლამდე თავისუფლების აღკვეთით, განუსაზღვრელი ოდენობის ჯარიმის დაკისრებით ან შეიძლება გამოიყენებოდეს ორივე სანქცია.

FATF-ს სხვა რეკომენდაციებთან მიმართებით არსებული გამოწვევების მიმოხილვა

საქართველოს 2020 წლის Moneyval-ის შეფასების ანგარიშის თანხმად, სრულად შესრულებული აქვს ფინანსურ ქმედებათა სპეციალური ჯგუფის რეკომენდაციები ფულის გათეთრების დანაშაულთან, ფინანსური ინსტიტუტებთან მიმართებით არსებულ საიდუმლო კანონმდებლობასთან, კორესპონდენტ ბანკთან, ანონიმურობასა და კონფიდენციალობასთან, საგამოძიებო და სამართალდამცავი ორგანოების პასუხისმგებლობებთან, ასევე ექსტრადაციასთან დაკავშირებით. რეკომენდაციები, რომლებიც *მეტწილად* შესრულებულია, უკავშირდება, მათ შორის, ეროვნულ

⁴¹ კომპანიას უნდა ჰყავდეს სულ მცირე ერთი ფიზიკური პირი დირექტორი. მართალია, ბინადრობის ადგილთან დაკავშირებით კანონმდებლობა მოთხოვნებს არ აწესებს ფიზიკური პირი დირექტორებისთვის ან პარტნიორებისთვის, თუმცა, საცხოვრებელი მისამართის შესახებ ინფორმაცია უნდა მიეწოდოს Companies House-ს.

თანამშრომლობასა და კოორდინაციას, კონფისკაციასა და პირობით ღონისძიებებს, ტერორიზმის დაფინანსებას, მომხმარებელთან მიმართებით გატარებულ წინდახედულობის ზომებს, აღრიცხვის წარმოებას, ფულის ან სარგებლის ტრანსფერის მომსახურებასა და ზედამხედველი ორგანოების, საგამოძიებო და სამართალდამცავი ორგანოების უფლებამოსილებებს.

ქვემოთ მიმოხილული იქნება ფინანსურ ქმედებათა სპეციალური ჯგუფის რეკომენდაციებთან დაკავშირებით არსებული ძირითად გამოწვევები, რომელიც Moneyval-ის შეფასების ანგარიშმა გამოავლინა.⁴²

MONEYVAL-ის ანგარიშის მიხედვით საქართველომ ეფექტიანობის მაღალ დონეს მიაღწია საერთაშორისო თანამშრომლობისა და ტერორიზმის დაფინანსების გამოძიებასა და სისხლისსამართლებრივი დევნის ნაწილში, ხოლო დაბალ დონეს - ტერორისტული ორგანიზაციებისა და მათი დამფინანსებლების მიერ დაფინანსების მოძიების, ფულის გადარიცხვისა და გამოყენებისა და არაკომერციული სექტორის ბოროტად გამოყენების პრევენციის ნაწილში. ყველა სხვა სფეროებში საქართველო შეფასდა ეფექტიანობის საშუალო დონით.⁴³

ანგარიშმა ნაკლოვანებები და ხარვეზები გამოავლინა კონკრეტული საფრთხეების, სისუსტეებისა და რისკების იდენტიფიცირების, სიღრმისეულ გაანალიზებისა და გაცნობიერების მიმართებით. იურიდიული პირების საქმიანობისა და არაკომერციული ორგანიზაციების გამოყენების გარდა, ეს რისკები გამოვლინდა უძრავი ქონების სექტორის, ვაჭრობაზე დაფუძნებული ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების, ასევე ეკონომიკაში ნაღდი ფულის გამოყენებასთან მიმართებით.

MONEYVAL-ის ანგარიშში ხაზი გაესვა, რომ საქართველოში არაფორმალური ეკონომიკის, ნაღდი ფულის ფართოდ გამოყენების გავლენა ფულის გათეთრებასა და ტერორიზმის დაფინანსებაზე საკმარისად არ გაანალიზებულა. ამ გავლენების შესწავლა

⁴² იმ რეკომენდაციების გარდა, რომლებიც უკვე განხილულ იქნა (კერძოდ, მე-8 და 24-ე რეკომენდაციები).

⁴³ დეტალურად იხ. IDFI, MONEYVAL- ის შეფასება საქართველოში ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების შესახებ, გვ. 4.

მნიშვნელოვანია, ვინაიდან ფულის გათეთრების მიზნებით ნაღდი ფულის გამოყენება გავრცელებული პრაქტიკაა. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ, ანგარიშის თანახმად, არაფინანსური სექტორისა და პროფესიების უმეტესობის მიერ მომხმარებელთა რისკის შეფასების (CDD) მოთხოვნების გამოყენებაში მნიშვნელოვანი ხარვეზები დაფიქსირდა. ეს პრობლემა არსებობს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მიერ უძრავი ქონების სექტორისთვის ამ მოთხოვნების გამოყენებასთან დაკავშირებითაც.

ამავდროულად, ანგარიშის თანახმად, მიუხედავად იმისა, რომ კაზინოებთან არის ასოცირებული ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების ყველაზე მაღალი რისკები ქვეყანაში, ფინანსთა სამინისტრო პრაქტიკაში არ ახორციელებს ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების ბრძოლის მიზნებით კაზინოების ზედამხედველობას. ამავდროულად, კაზინოების ლიცენზირების მოთხოვნების კუთხით არსებობს ტექნიკური ხარვეზები, რაც მნიშვნელოვან საფრთხეს უქმნის ამ მოთხოვნების ეფექტიანობას კრიმინალების ან მათი თანამოაზრეების მიერ კაზინოს კონტროლის ან მართვის თავიდან აცილებასთან მიმართებით. ამავდროულად, ფულის გათეთრებასთან ან ტერორიზმის დაფინანსებასთან ბრძოლის მხრივ არსებული ზედამხედველობის ხარისხი არ არის რისკების შესაბამისი. პრობლემად რჩება საექვო ტრანზაქციების გაცხადების დაბალი დონე.

დამატებით, ეროვნული რისკების შეფასების ანგარიშთან მიმართებით შეფასების გუნდმა აღნიშნა, რომ ანგარიში ყურადღების მიღმა ტოვებს საქართველოს გეოგრაფიულ სიახლოვეს იმ ადგილებთან, სადაც ტერორისტული ჯგუფები მოქმედებენ. ამავდროულად, სრულყოფილად არ შეფასებულა ტერორიზმის დაფინანსების პოტენციური რისკები.

ასევე, ხელისუფლებამ ვერ დაადასტურა, რომ ზედამხედველობის მიღმა დარჩენილ რიგი სფეროები ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების დაბალ რისკებს შეიცავენ. უძრავი ქონების სექტორთან მიმართებით ანგარიშმა ხაზი გაუსვა, რომ საქართველოში არ არსებობს ბერკეტები ამ სფეროს ფულის გათეთრებისა ან/და ტერორიზმის დაფინანსების მიზნით გამოყენების პრევენციისთვის.

MONEYVAL-ის ანგარიშის თანახმად ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების რისკების შეფასებასთან მიმართებით ხარვეზები არსებობდა როგორც რისკების გაცნობიერების მიმართულებით, ასევე შესაბამისი უწყებების საქმიანობის ამ რისკებთან შესაბამისობის მიმართულებით.

ანგარიშის თანახმად, ფულის გათეთრების პოტენციური შემთხვევები არ არის სათანადოდ გამოვლენილი და გამოძიებების რაოდენობა ქვეყანაში არსებულ დანაშაულების მასშტაბებთან შედარებით მცირეა. თუმცა, როდესაც ფულის გათეთრების პოტენციური შემთხვევები გამოვლინდება, მათი გამოძიება ეფექტურად ხორციელდება. ამასთან, ფულის გათეთრების საქმეებზე დაწყებული სისხლის სამართლებრივი დევნა მხოლოდ ნაწილობრივ ასახავს გავრცელებულ კრიმინალურ საფრთხეებს. ამავდროულად მცირეა ფულის გათეთრების საქმეებზე მსჯავრდებულთა რაოდენობა. დაბალია მსჯავრდებულთა რაოდენობა იმ საქმეებზეც, რომლებიც იურიდიულ პირებს შეეხება. რაც შეეხება ტერორიზმის დაფინანსებასთან ბრძოლას, ანგარიშის თანახმად, როგორც წესი, ამგვარი საქმეების გამოძიება და სისხლის სამართლებრივი დევნა ეფექტურად მიმდინარეობს.

ანგარიშმა ასევე ხაზი გაუსვა იმასაც, რომ სამართალდამცავი ორგანოები ფულის გათეთრებასთან დაკავშირებული საქმეების გამოძიებაში სიღრმისეული ანალიზისთვის ფინანსურ დაზვერვას იშვიათად იყენებენ. ამასთან, ფინანსური ინფორმაციის გაანალიზებისა და მონაცემთა მოპოვების დახვეწილი ანალიტიკური მექანიზმები საქართველოს არ გააჩნია. ამავდროულად, ანგარიშმა მიუთითა, რომ დაბალია საეჭვო ფინანსურ აქტივობასთან დაკავშირებით არსებული ანგარიშების რიცხვი და ხარისხი ბანკების გარდა სხვა სექტორებში. ანგარიშმა გააკრიტიკა ის ფაქტიც, რომ ფინანსური დაზვერვის სამსახურს საკმარისი ადამიანური რესურსი არ ჰყავს.

დასკვნა

ფინანსურ ქმედებათა სპეციალური ჯგუფის რეკომენდაციები წარმოადგენს ძირითად ფუნდამენტს, რომლის შესრულებითაც სახელმწიფოებმა ფულის გათეთრებისა და

ტერორიზმის დაფინანსებასთან ბრძოლის საერთო მიზანს შეიძლება მიაღწიონ. არაკომერციულ ორგანიზაციებთან დაკავშირებული რეკომენდაციის შესრულებასთან მიმართებით არსებული შეუსაბამობები კვლავ გამოწვევად რჩება. საჯაროდ ხელმისაწვდომი რისკების შეფასების ეროვნული ანგარიში 2019 წლით არის დათარიღებული. შესაბამისად, საფუძვლიანია ვიფიქროთ, რომ საქართველოში 2019 წლის შემდგომ რისკების შეფასება არ განხორციელებულა მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობით არსებობს ამ ანგარიშის ყოველ 2 წელში (მინიმუმ) განხორციელებისა და მისი გამოქვეყნების ვალდებულება. ამდენად, რისკზე დაფუძნებული მიდგომის განვითარების, უწყვეტი კომუნიკაციისა და რისკზე დაფუძნებული მონიტორინგის/ზედამხედველობის ნაწილში პრობლემები კვლავ არსებობს. საუკეთესო პრაქტიკა მიუთითებს, რომ არაკომერციული ორგანიზაციების სექტორული მიმოხილვის ჩატარება მნიშვნელოვანი წინაპირობაა რისკების გამოსავლენად.

სამწუხაროდ, პრობლემები რჩება იურიდიული პირების ბენეფიციარ მესაკუთრეებთან მიმართებით არსებულ რეკომენდაციის შესრულების ნაწილშიც. გამოწვევაა იურიდიულ პირებთან მიმართებით ტერორიზმის დაფინანსების რისკების სრულყოფილი გაანალიზებაც. ბენეფიციარი მესაკუთრის შესახებ ინფორმაციის მიღების მექანიზმები ზუსტი და განახლებული ინფორმაციის დროულად მიღების შესაძლებლობას ვერ უზრუნველყოფს. პრობლემურია ის, რომ იურიდიული პირებს კანონმდებლობა არ აკისრებს ბენეფიციარი მესაკუთრეების შესახებ უახლესი ინფორმაციის შენახვის ან საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს რეესტრში მითითების ვალდებულებას. მნიშვნელოვანია, რომ ბენეფიციარ მესაკუთრეებთან მიმართებით გამჭვირვალობის მაღალი დონე უზრუნველყოფილ იქნეს, რაზეც IDFI უკვე არაერთი წელია საუბრობს.

როგორც MONEYVAL-ის ანგარიშის მიმოხილვამ აჩვენა, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსებასთან ბრძოლის მიმართულებით, გარკვეული გამოწვევები სისტემაში კვლავ არსებობს. IDFI მოუწოდებს ხელისუფლებას, რომ ძალისხმევა არ დაიშუროს ფინანსურ ქმედებათა სპეციალური ჯგუფის რეკომენდაციების, მათ შორის

არაკომერციულ ორგანიზაციებთან და ბენეფიციარ მესაკუთრებთან მიმართებით არსებული რეკომენდაციების, რასაც კიდევ უფრო დიდი მნიშვნელობა აქვს მსოფლიოს ცივილიზებული ქვეყნების მიერ რუსეთის მიმართ დაწესებული ეკონომიკური და ფინანსური სანქციების დაწესების ფონზე, რომელთა ეფექტიანად აღსრულებისთვის, როგორც დასაწყისში აღინიშნა, მაქსიმალური გამჭვირვალობა და შესაბამისად, FATF რეკომენდაციების სრულად შესრულება, უმნიშვნელოვანესია.