



სტრასბურგი, 2024 წლის 24 ივნისი

CDL-AD(2024)020

ორიგინალი: ინგლისური

ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად

(ვენეციის კომისია)

საქართველო

სასწრაფო დასკვნა

„უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“  
კანონის თაობაზე

გამოცემულია 2024 წლის 21 მაისს, ვენეციის კომისიის  
გადასინჯული რეგლამენტის მე-14ა მუხლის შესაბამისად

დამტკიცებულია ვენეციის კომისიის მიერ  
139-ე პლენარულ სხდომაზე (ვენეცია, 2024 წლის 21-22 ივნისი)

ქ-ნი ვერონიკა ბილკოვას (წევრი, ჩეხეთი)  
ბ-ნი დევიდ ა. კეის (წევრი, ამერიკის შეერთებული შტატები)  
ქ-ნი ჰერდის ქერულფ თორგერსდოტირის (წევრი, ისლანდია)  
ბ-ნი ზლატკო კნეჟევიჩის (წევრი, ბოსნია და ჰერცეგოვინა)  
კომენტარების საფუძველზე

**სარჩევი**

I.	შესავალი.....	3
II.	ზოგადი მიმოხილვა და კონტექსტი.....	3
III.	შიდა სამართლებრივი ჩარჩო .....	7
IV.	საერთაშორისო სტანდარტები.....	9
V.	შედარებითი სამართლის ასპექტი.....	13
VI.	ანალიზი .....	15
A.	საკანონმდებლო პროცესი და კონსულტაციები .....	15
B.	კანონის შინაარსი.....	16
1.	კანონიერება.....	17
2.	ლეგიტიმურობა .....	20
3.	აუცილებლობა და პროპორციულობა.....	22
4.	დისკრიმინაციის აკრძალვა .....	30
VII.	დასკვნა .....	31

## I. შესავალი

1. 2024 წლის 15 აპრილის წერილით ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის პრეზიდენტმა თხოვნით მიმართა ვენეციის კომისიას, მოემზადებინა სასწრაფო დასკვნა „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე (შემდგომში – „კანონპროექტი“) ([CDL-REF\(2024\)021](#); იხ. აგრეთვე განმარტებითი ბარათი [CDL-REF\(2024\)022](#)). ამასობაში მოხდა კანონის მიღება; კანონის საბოლოო ტექსტი, დამატებითი ცვლილებებით, რომლებიც, როგორც ჩანს, მესამე მოსმენით მიღებისთანავე არ გასაჯაროებულა,<sup>1</sup> ხელისუფლებამ კომისიას 2024 წლის 18 მაისს გაუგზავნა ([CDL-REF\(2024\)026](#), შემდგომში – „კანონი“).
2. წინამდებარე სასწრაფო დასკვნაზე მომხსენებლებს წარმოადგენდნენ ქ-ნი ვერონიკა ბილკოვა, ბ-ნი დევიდ ა. კეი, ქ-ნი ჰერდის ქერულფ თორგერსდოტირი და ბ-ნი ზლატკო კნეჟევიჩი .
3. 2024 წლის 19 აპრილს ვენეციის კომისიის ბიურომ, გადასინჯული რეგლამენტის მე-14ა მუხლის საფუძველზე, მომხსენებლებს სასწრაფო დასკვნის მომზადების უფლებამოსილება მიანიჭა.
4. 2024 წლის 29 და 30 აპრილს და 2 მაისს, შესაბამისად, კომისიის დელეგაციამ, რომელშიც, ზემოაღნიშნული ოთხი მომხსენებლის გარდა, შედიოდა ვენეციის კომისიის დირექტორი/მდივანი ქ-ნი სიმონა გრანატა-მენგინი და კომისიის მდივნის მოადგილე ქ-ნი დელფინ ფრეიმანი, ონლაინ შეხვედრები გამართა სახალხო დამცველთან, დიპლომატიური კორპუსის წარმომადგენლებთან, სამოქალაქო-საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან, ონლაინ მედიასაშუალებებთან და მაუწყებლებთან, ასევე საპარლამენტო ფრაქციებთან და პარლამენტის დამოუკიდებელ წევრებთან. კომისია მაღლობას უხდის საქართველოს ხელისუფლებასა და ევროპის საბჭოს თბილისის ოფისს ონლაინ შეხვედრების ორგანიზებისთვის.
5. წინამდებარე სასწრაფო დასკვნა მომზადდა ხელისუფლების მიერ, 2024 წლის 25 აპრილს წარმოდგენილი კანონპროექტის ინგლისური თარგმანის საფუძველზე. თარგმანი, შესაძლოა, ყველა ასპექტში ზუსტად არ ასახავდეს ორიგინალ ვერსიას.
6. სასწრაფო დასკვნა მომხსენებელთა კომენტარებისა და ონლაინ შეხვედრების შედეგების საფუძველზე მომზადდა. ვენეციის კომისიის სასწრაფო დასკვნების მომზადების შესახებ ოქმის მე-10 პუნქტის შესაბამისად ([CDL-AD\(2018\)019](#)), სასწრაფო დასკვნის პროექტი საქართველოს ხელისუფლებას შენიშვნებისთვის 2024 წლის 20 მაისს გადაეცა. 2024 წლის 21 მაისს ხელისუფლებამ კომისიას აცნობა, რომ არანაირი შენიშვნები არ იქნებოდა წარმოდგენილი. სასწრაფო დასკვნის გამოცემა 2024 წლის 21 მაისს, ზემოხსენებული ოქმისა და ვენეციის კომისიის გადასინჯული რეგლამენტის მე-14ა მუხლის შესაბამისად, განხორციელდა და დამტკიცდა ვენეციის კომისიის მიერ მის 139-ე პლენარულ სესიაზე (ვენეცია, 2024 წლის 21-22 ივნისი).

## II. ზოგადი მიმოხილვა და კონტექსტი

7. 2023 წლის მარტში პარლამენტს წარედგინა ორი პარალელური კანონპროექტი - „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ და „უცხოური აგენტების რეგისტრაციის შესახებ“.

<sup>1</sup> <https://civil.ge/ka/archives/607939>.

საკანონმდებლო პროცესის საპასუხოდ ორგანიზებული მასობრივი საპროტესტო აქციების შემდეგ, ორივე კანონპროექტი გაწვეულ იქნა საქართველოს პარლამენტიდან. 2023 წლის 8 მარტს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარემ ვენეციის კომისიას აღნიშნულ ორ კანონპროექტთან დაკავშირებით დასკვნის მომზადების თხოვნით მიმართა. 2023 წლის 23 მარტს პარლამენტის თავმჯდომარემ ვენეციის კომისიის პრეზიდენტს აღნიშნული კანონპროექტების პარლამენტის დღის წესრიგიდან ამოღების შესახებ აცნობა. შესაბამისად, ვენეციის კომისიას მათ შეფასებაზე მუშაობა აღარ გაუგრძელებია.

8. 2024 წლის 3 აპრილს, მმართველი პარტია „ქართული ოცნების“ ლიდერმა, ბ-მა მამუკა მდინარაძემ, პარლამენტში „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონის ხელახალი ინიცირება გამოაცხადა. მან აღნიშნა, რომ კანონის შინაარსი უცვლელი დარჩა, თუმცა ტერმინი „უცხოური გავლენის აგენტები“ შეიცვალა ტერმინით „უცხო ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაცია“.<sup>2</sup> კანონპროექტი, რომელიც ოფიციალურად 2024 წლის 8 აპრილს დარეგისტრირდა, საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა 2024 წლის 15 აპრილს მოიწონა და პარლამენტმა 2024 წლის 17 აპრილს პირველი მოსმენით მიიღო. 2024 წლის 1 მაისს კანონპროექტი პარლამენტმა მეორე მოსმენით, ხოლო 2024 წლის 14 მაისს - მესამე მოსმენით მიიღო. კანონში რამდენიმე არსებითი ცვლილება შევიდა.

9. კანონპროექტი როგორც ქვეყნის შიგნით,<sup>3</sup> ისე საერთაშორისო დონეზე ფართო და მწვავე კრიტიკის ობიექტი გახდა.<sup>4</sup> კანონპროექტის პარლამენტში განხილვასა და მიღებას თან ახლდა მასობრივი საპროტესტო აქციები. იგი მწვავედ გააკრიტიკეს ქართულმა ოპოზიციურმა პარტიებმა და სამოქალაქო-საზოგადოებრივმა ორგანიზაციებმა.<sup>5</sup>

10. 2024 წლის 11 აპრილს საქართველოს სახალხო დამცველმა კანონპროექტთან დაკავშირებით განცხადება გამოაქვეყნა, რომელშიც გამოხატა სრული მზაობა „განსახილველი ინიციატივების ადამიანის უფლებების სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, დამატებითი კონსულტაციები გამართოს კანონპროექტის ავტორებთან“.<sup>6</sup>

11. 2024 წლის 1 მაისს, პირველი და მეორე მოსმენით კანონის მიღების საპასუხოდ გამართული მასობრივი დემონსტრაციების შემდეგ, საქართველოს სახალხო დამცველმა მოუწოდა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, ზედმეტად არ ჩარეულიყო მოქალაქეთა შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლებაში და არ დაეშვა სამართალდამცავთა მხრიდან აქციის მშვიდობიან მონაწილეთა მიმართ ფიზიკური ანგარიშსწორება და ძალადობა. მან ასევე მოუწოდა საქართველოს სპეციალურ საგამომიებო სამსახურს, განეხორციელებინა ყველა

<sup>2</sup> [Civil Georgia | ახალი ამბები: ქართული ოცნება „უცხოელი აგენტების“ შესახებ კანონპროექტს ხელახლა აინიცირებს](#), 2024 წლის 3 აპრილი.

<sup>3</sup> [დამოუკიდებელი ონლაინ მედიასაშუალებების ერთობლივი განცხადება](#), 2024 წლის 3 აპრილი. 2024 წლის 25 აპრილს 126-მა არასამთავრობო და მედიორგანიზაციამ გაავრცელა განცხადება, რომ კანონპროექტის ჩაგდებაზე აჩერებდა ხელისუფლებასთან თანამშრომლობას. [საქართველოს პრეზიდენტი მკაცრი საჯარო გამოსვლისას მთავრობას ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესის „საბოტაჟში“ ადანაშაულებს](#), *OC Media*, 2024 წლის 3 აპრილი.

<sup>4</sup> ფელიქს ლაითი, [ევროკავშირი აკრიტიკებს საქართველოს უცხოელი აგენტების კანონპროექტს](#), კრემლი იცავს მას, *Reuters*, 2024 წლის 4 აპრილი (ინგლისურად); [„უცხოელი აგენტების“ შესახებ კანონპროექტის ხელახლა ინიცირებას საერთაშორისო გამომხატველები მოყვას](#), *Civil.ge*, 2024 წლის 17 აპრილი.

<sup>5</sup> „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“, [„საერთაშორისო გამჭვირვალობა“ მოუწოდებს საქართველოს მთავრობას გაიხმოს კანონი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“](#), 2024 წლის 18 აპრილი, <https://www.transparency.org/en/press/transparency-international-urges-georgian-government-withdraw-transparency-of-foreign-influence-law>; „საერთაშორისო ამნისტია“, [საქართველო: შეაჩერე კანონპროექტი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“, რომელიც საფრთხეს უქმნის სამოქალაქო საზოგადოებას](#), 2024 წლის 16 აპრილი, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/04/georgia-stop-the-bill-on-transparency-of-foreign-influence-that-threatens-civil-society/>.

<sup>6</sup> საქართველოს სახალხო დამცველი (ომბუდსმენი), [სახალხო დამცველის განცხადება „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონპროექტთან დაკავშირებით](#), 2024 წლის 11 აპრილი, <https://www.ombudsman.ge/geo/akhali-ambebi/sakartvelos-sakhalkho-damtsvelis-gantskhadeba-utskhour-gavlenis-gamchvirvalobis-sheesakheb-sakartvelos-kanonis-proektan-dakavshirebit>.

კანონიერი და ქმედითი ღონისძიება 2024 წლის 30 აპრილსა და 1 მაისს სამართალდამცავთა მხრიდან აქციის მონაწილეებისა და მედიის წარმომადგენლების მიმართ სავარაუდო დანაშაულებრივი ქმედების ყველა შემთხვევის გამოსაძიებლად, შესაძლო დანაშაულის ჩამდენ პირთა გამოსავლენად და მათ მიმართ სამართლებრივი ზომების მისაღებად.<sup>7</sup> საქართველოს 11-მა სამოქალაქო-საზოგადოებრივმა ორგანიზაციამ, ერთობლივი **განცხადებით**<sup>8</sup> საქართველოს ხელისუფლებას „სამართალდამცავთა მხრიდან არაპროპორციული ძალის გამოყენების შემთხვევების“ გამოძიებისკენ მოუწოდა.

12. კანონპროექტის ინიცირებამ საერთაშორისო საზოგადოების შემფოთება გამოიწვია. 2024 წლის 11 აპრილს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარისადმი მიწერილ წერილში ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა კომისარმა შეფოთება გამოთქვა „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონპროექტის თავსებადობასთან დაკავშირებით შეკრებისა და გამონატვის თავისუფლების სფეროში არსებულ ადამიანის უფლებათა სტანდარტებთან და იმ მსუსხავი ეფექტის გამო, რომელიც კანონის მიღებას შეიძლება დაჰქონდა მედიასაშუალებებსა და სამოქალაქო-საზოგადოებრივ, მათ შორის, ადამიანის უფლებებზე, დემოკრატიაზე და კანონის უზენაესობაზე მომუშავე, ორგანიზაციებზე.<sup>9</sup> 2024 წლის 16 აპრილით დათარიღებულ საპასუხო წერილში<sup>10</sup> პარლამენტის თავმჯდომარე ამტკიცებდა, რომ კანონი თავსებადია ადამიანის უფლებათა ევროპულ სტანდარტებთან და მისი მიღება აუცილებელია გამჭვირვალობის გასაზრდელად; მან პირობა დადო, რომ საკანონმდებლო პროცესი „რამდენიმეკვირიანი სტანდარტული პროცედურის“ შესაბამისად წარიმართებოდა.

13. კანონპროექტის მეორე მოსმენით მიღების შემდეგ, ევროპის საბჭოს გენერალურმა მდივანმა სინანული გამოთქვა მეორე მოსმენით მიღების გამო და საქართველოს პარლამენტს მოუწოდა, შემდგომი ნაბიჯების გადადგმამდე კანონთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიის დასკვნას დალოდებოდა.<sup>11</sup> საქართველოს საკითხებში ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის მონიტორინგის კომიტეტის თანამომხსენებლებმა საქართველოს პარლამენტს მოუწოდეს, უზრუნველყო კანონპროექტის მიღების პროცესში ვენეციის კომისიის ნებისმიერი რეკომენდაციის გათვალისწინება და არ დაესრულებინა კანონპროექტის მეორე მოსმენა წინამდებარე დასკვნის განხილვამდე.<sup>12</sup>

14. 2024 წლის 14 მაისს ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის პრეზიდენტმა გამოაქვეყნა საჯარო განცხადება, რომელშიც მკაცრად დაგმო „სამოქალაქო საზოგადოების აქტივისტებზე, მედიის წარმომადგენლებსა და ოპოზიციის წევრებზე თავდასხმები, ასევე პოლიციის მიერ არაპროპორციული ძალის გამოყენება მშვიდობიანი დემონსტრანტების წინააღმდეგ, რომლებიც უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ სადავო კანონის წინააღმდეგ გამოდიან. ეს კანონი დღეს საქართველოს პარლამენტმა ნაჩქარევად მიიღო, რისი აუცილებლობაც არ არსებობდა“. მან ასევე „მოუწოდა ქართველ კანონმდებლებს, კანონის ამოქმედებამდე სრულად გაითვალისწინონ ვენეციის კომისიის რეკომენდაციები“.<sup>13</sup>

<sup>7</sup> სახალხო დამცველის მიერ 30 აპრილის აქციაზე განვითარებული მოვლენების პირველადი შეფასება.

<sup>8</sup> <https://socialjustice.org.ge/ka/products/30-aprili-1-maisi-aktsiis-darbevis-samartlebrivi-shefaseba>.

<sup>9</sup> ადამიანის უფლებათა კომისიის წერილი საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს.

<sup>10</sup> საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის, ბატონი შალვა პაპუაშვილის პასუხი კომისიის წერილზე.

<sup>11</sup> ევროპის საბჭო, ვითარება საქართველოში: გენერალური მდივნის განცხადება, 2024 წლის 2 მაისი, ვითარება საქართველოში: გენერალური მდივნის განცხადება - პორტალი (coe.int).

<sup>12</sup> <https://pace.coe.int/en/news/9455/georgia-s-law-on-the-transparency-of-foreign-influence-should-take-account-of-council-of-europe-expert-legal-opinion-say-pace-rapporteurs>.

<sup>13</sup> <https://pace.coe.int/en/news/9463/georgia-pace-president-condemns-violence-against-politicians-civil-society-activists-media-representatives-and-peaceful-protesters>.

15. 2024 წლის 15 მაისს ევროპის საბჭოს გენერალურმა მდივანმა კიდევ ერთი საჯარო განცხადება გამოაქვეყნა, რომელშიც მან მიიჩნია, რომ „საქართველოს პარლამენტის მიერ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონპროექტის მესამე მოსმენით მიღება, ვენეციის კომისიის დასკვნის დალოდების გარეშე, ძალიან გულდასაწყვეტია და არ ასახავს კონსტრუქციული დიალოგის სულისკვეთებას“. მან სინანული გამოთქვა, რომ „ენორირებულ იქნა საერთაშორისო პარტნიორობის შემოფოთება კანონპროექტის დემოკრატიულ და ადამიანის უფლებათა ევროპულ სტანდარტებთან შეუთავსებლობასთან დაკავშირებით, ხოლო ქვეყნის საპარლამენტო განხილვების არარსებობა ინკლუზიურ დემოკრატიულ პროცესთან შეუსაბამოა“. მან ასევე აღნიშნა, რომ „ვენეციის კომისია მალე გამოაქვეყნებს თავის დასკვნას და აღნიშნულმა სამართლებრივმა რეკომენდაციებმა საფუძველი უნდა დაუდოს შინაარსიან დიალოგს და გზა გაუხსნას ევროპის საბჭოს ნორმებისა და ღირებულებების შესაბამისად წინსვლას“.<sup>14</sup>

16. საქართველოს მიერ ევროკავშირში გაწევრიანებაზე გაკეთებული განაცხადის შესახებ ევროკომისიის 2022 წლის 16 ივნისის დასკვნამ კრიტიკულად შეაფასა გარკვეული განვითარებული მოვლენები, რომლებიც უკავშირდება სამოქალაქო საზოგადოების აქტივისტებისა და ჟურნალისტების უკანონო თვალთვალსა და გამოხატვის თავისუფლების კუთხით არსებულ სხვა საკითხებს და რომლებმაც, დასკვნის თანახმად, კრიტიკულ მედიაზე მსუსხავი ეფექტი იქონია. დასკვნაში ყურადღება ასევე გამახვილებულია საკანონმდებლო პროცესის ღიაობისა და გამჭვირვალობის ზრდის აუცილებლობაზე, სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციების პოლიტიკური კონსულტაციების მიღმა დატოვების დაუშვებლობასა და საქართველოს კონტექსტში სამოქალაქო საზოგადოების მნიშვნელობაზე. 2024 წლის 16 აპრილს ევროკავშირის საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში უმაღლესმა წარმომადგენელმა და სამეზობლო და გაფართოების საკითხებში ევროკომისარმა გამოაქვეყნეს ერთობლივი განცხადება, რომელშიც მოუწოდებენ „საქართველოს, თავი შეიკავოს ისეთი კანონმდებლობის მიღებისგან, რომელმაც შესაძლოა საფრთხის ქვეშ დააყენოს საქართველოს ევროკავშირისკენ მიმავალი გზა – ის გზა, რომელსაც საქართველოს მოქალაქეების აბსოლუტური უმრავლესობა უჭერს მხარს“.<sup>15</sup> 2024 წლის 1 მაისს უმაღლესმა წარმომადგენელმა ასევე დაგმო აქციის მონაწილეების მიმართ ძალადობა. 2024 წლის 25 აპრილს ევროპარლამენტმა მიიღო რეზოლუცია, რომელშიც მკაცრად დაგმო კანონპროექტის ხელახალი ინიცირება.<sup>16</sup> ევროკომისიის პრეზიდენტმა ასევე გამოხატა შემოფოთება კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებით და დაგმო საკანონმდებლო პროცესის საპასუხოდ გამართული დემონსტრაციებისას მომხდარი ძალადობის ფაქტები.<sup>17</sup> 2024 წლის 15 მაისს უმაღლესმა წარმომადგენელმა განაცხადა, რომ „მიუღებელია დაშინება, მუქარა და ფიზიკური თავდასხმა სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებზე, პოლიტიკურ ლიდერებსა და ჟურნალისტებზე, ისევე როგორც მათ ოჯახებზე. მოვუწოდებთ საქართველოს ხელისუფლებას, გამოიძიოს ეს დოკუმენტირებული ქმედებები“. ასევე, მან საქართველოს კანონის გაწვევისკენ მოუწოდა.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> <https://www.coe.int/en/web/portal/-/situation-in-georgia>.

<sup>15</sup> საქართველო: ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის ჯოზეფ ბორელის და სამეზობლო პოლიტიკისა და გაფართოების საკითხებში ევროკავშირის კომისრის ოლივერ ვარჰეის განცხადება „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონის მიღებასთან დაკავშირებით | EEAS (europa.eu).

<sup>16</sup> ევროპარლამენტის რეზოლუცია „საქართველოში „უცხოელი აგენტების კანონის“ ხელახალი ინიცირების მცდელობებისა და მის მიერ სამოქალაქო საზოგადოების შეზღუდვების შესახებ“ - 2024 წლის 25 აპრილი, ხუთშაბათი (europa.eu).

<sup>17</sup> ევროკომისია, სამეზობლო და გაფართოების საკითხებზე მოლაპარაკებების გენერალური დირექტორატი, ევროკომისიის პრეზიდენტის ფონ დერ ლაიენის განცხადება საქართველოში შექმნილი ვითარების შესახებ, 2024 წლის 1 მაისი, ევროკომისიის პრეზიდენტის ფონ დერ ლაიენის განცხადება საქართველოში შექმნილი ვითარების შესახებ - ევროკომისია (europa.eu).

<sup>18</sup> [https://www.eeas.europa.eu/eeas/georgia-statement-high-representative-josep-borrell-with-european-commission-adoption-en?page\\_lang=ka](https://www.eeas.europa.eu/eeas/georgia-statement-high-representative-josep-borrell-with-european-commission-adoption-en?page_lang=ka)

17. შეშფოთება სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებმაც გამოთქვეს.<sup>19</sup> 2024 წლის 2 მაისს გაეროს ადამიანის უფლებათა საკითხებში უმაღლესმა კომისარმა ვოლკერ ტურკმა საქართველოს ხელისუფლებას მოუწოდა, „ჩაატაროს სწრაფი და გამჭვირვალე გამოძიება არასათანადო მოპყრობის ყველა შემთხვევაზე“ და გაიწვიოს კანონპროექტი, [რომელიც] „... სერიოზულ საფრთხეს უქმნის გამოხატვისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებს“.

### III. შიდა სამართლებრივი ჩარჩო

18. საქართველოს რესპუბლიკის 1995 წლის კონსტიტუციის 22-ე მუხლით უზრუნველყოფილია გაერთიანების თავისუფლება. აღნიშნული დებულება ასევე ითვალისწინებს, რომ „გაერთიანების ლიკვიდაცია შეიძლება მხოლოდ ამავე გაერთიანების ან სასამართლოს გადაწყვეტილებით, კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით“ (პუნქტი 2). კონსტიტუცია ასევე უზრუნველყოფს აზრის, ინფორმაციის, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა და ინტერნეტის თავისუფლების უფლებებს (მუხლი 17). თავის მე-11 მუხლში კონსტიტუცია კრძალავს დისკრიმინაციის ნებისმიერ ფორმას, ხოლო მე-15 მუხლით უზრუნველყოფს პირადი და ოჯახური ცხოვრების, პირადი სივრცისა და კომუნიკაციის ხელშეუხებლობის უფლებებს. ასევე, საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის თანახმად, „კონსტიტუციურმა ორგანომმა თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში [უნდა] მიიღონ ყველა ზომა ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად“.

19. სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედია ორგანიზაციების რეგისტრაციასა და ანგარიშგების ვალდებულებებს მთელი რიგი შიდა კანონები არეგულირებს (ქვემოთ მოცემული სია არ არის ამომწურავი, თუმცა წარმოდგენილია ამ კუთხით არსებული სხვადასხვა პროცესისა და პროცედურის მაგალითები).

20. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი ითვალისწინებს არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეგისტრაციას არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეესტრში,<sup>20</sup> რაც დამატებით „საჯარო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონით რეგულირდება.<sup>21</sup> ე.წ. არასამეწარმეო სუბიექტები ვალდებულნი არიან დაქირავებულ თანამშრომელთა შესახებ ინფორმაცია შემოსავლების სამსახურის მიერ ადმინისტრირებულ დაქირავებულ პირთა რეესტრში წარადგინონ.<sup>22</sup> არასამეწარმეო სუბიექტებმა შემოსავლების სამსახურში ასევე უნდა წარადგინონ ყოველთვიური დეკლარაცია თანამშრომლების ხელფასებთან დაკავშირებით.<sup>23</sup> კონკრეტული ვალდებულებები ვრცელდება დღგ-სგან გათავისუფლებასთან დაკავშირებულ შემთხვევებში. საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებული და ძალაში შესული საერთაშორისო ხელშეკრულების შესაბამისად საგადასახადო შეღავათებით (დღგ-სგან გათავისუფლების ჩათვლით) სარგებლობისთვის, პროგრამის/პროექტის სპონსორ (დონორ) მხარეს აკისრია ვალდებულება, შემოსავლების სამსახურს მიაწოდოს პროგრამის/პროექტის განმახორციელებლის შესახებ ინფორმაცია, მათ შორის, მონაწილე ფიზიკური პირების მონაცემები და, საჭიროების შემთხვევაში, განაახლოს

<sup>19</sup> UNDP საქართველო, *საქართველოში გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის განცხადება*, 2024 წლის 9 აპრილი, <https://www.undp.org/georgia/press-releases/united-nations-statement>. ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის კომისია, *ჰელსინკის კომისიის პლატის ხელმძღვანელობის განცხადება საქართველოში უცხოელი აგენტების კანონპროექტის ხელახალი ინიცირების შესახებ*, 2024 წლის 25 აპრილი, <https://www.csce.gov/statements/helsinki-commission-house-leadership-statement-on-reintroduction-of-foreign-agent-bill-in-georgia/>.

<sup>20</sup> მუხლი 28, ნაწილი 1, *საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი* | სსიპ „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე“ ([matsne.gov.ge](https://matsne.gov.ge)).

<sup>21</sup> საქართველოს კანონი „საჯარო რეესტრის შესახებ“, *საჯარო რეესტრის შესახებ* | სსიპ „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე“ ([matsne.gov.ge](https://matsne.gov.ge)), კერძოდ, მუხლი 20.

<sup>22</sup> მუხლები 12 და 288<sup>f</sup>, *საქართველოს საგადასახადო კოდექსი*.

<sup>23</sup> მუხლი 135, ნაწილი 2, *საქართველოს საგადასახადო კოდექსი*.

აღნიშნული ინფორმაცია. აღნიშნული ინფორმაციის მიღებიდან 10 სამუშაო დღის ვადაში შემოსავლების სამსახური უზრუნველყოფს პროგრამის/პროექტის განმახორციელებლისა და მონაწილე ფიზიკურ პირთა მონაცემების აღრიცხვას საგადასახადო შეღავათების მიმღებთა ერთიან ელექტრონულ რეესტრში.<sup>24</sup> რეესტრი ხელმისაწვდომია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალურ ვებგვერდზე.

21. აღნიშნული რეესტრი, რომელსაც მართავს შემოსავლების სამსახური, ღიაა საზოგადოებისთვის და შეიცავს დეტალურ ინფორმაციას პროექტის, მისი განმახორციელებელი ორგანიზაციის, მისი დაწყებისა და დასრულების თარიღების შესახებ. გარდა ამისა, დღგ-ს დაბრუნების მიზნით, ორგანიზაციები ვალდებული არიან, საგადასახადო სამსახურს მიაწოდონ შესაბამისი ხელშეკრულებები დონორთა გრანტებისა და პროექტის ფინანსური გეგმების შესახებ. გარდა ამისა, შექმნილია სპეციალური მონაცემთა ბაზა (e-aims), რომელიც იმართება ფინანსთა და საგარეო საქმეთა სამინისტროების მიერ. იგი შეიცავს გრანტების მიმღებების მიერ ნებაყოფლობით მოწოდებულ ინფორმაციას დაფინანსებული პროექტებისა და გაცემული გრანტების შესახებ.

22. მედიასაშუალებები, რომლებიც არ წარმოადგენენ არასამეწარმეო სუბიექტებს, რეგისტრირდებიან როგორც შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებები. „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, აღნიშნული რეგისტრაცია სავალდებულო და საჯარო რეესტრში საჯაროდ ხელმისაწვდომია.<sup>25</sup> კანონის მე-2 მუხლის 1-ელი პუნქტი „ბ“ ქვეპუნქტი მიუთითებს „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონზე, რომელიც არეგულირებს საქმიანობას მედიამომსახურებისა და ვიდეოგაზიარების პლატფორმის მომსახურების სფეროში. „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონი არ ვრცელდება ბეჭდურ და ელექტრონულ მედიაზე. ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელებითა და შესაბამისი საშუალებებით განხორციელებული საქმიანობა რეგულირდება „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონით.

23. მაუწყებლები რეგისტრირდებიან მაუწყებელთა რეესტრში<sup>26</sup> და კონტროლდებიან კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ, რომელიც ლიცენზიების გაცემაზეა პასუხისმგებელი.<sup>27</sup> მაუწყებლობის ლიცენზიის მისაღებად მაუწყებელი ვალდებულია, წარადგინოს „განსახორციელებელი საქმიანობის დაფინანსების გეგმა და ინფორმაცია დაფინანსების წყაროების შესახებ“.<sup>28</sup> მაუწყებლები ასევე ვალდებული არიან, წარადგინონ და გამოაქვეყნონ ყოველწლიური ანგარიში კანონმდებლობის მოთხოვნების შესრულებისა და დაფინანსების წყაროების შესახებ.<sup>29</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონი ადგენს, რომ მაუწყებლობის სფეროში ლიცენზიის მფლობელი ან/და ავტორიზებული პირი არ შეიძლება იყოს ოფშორულ ზონაში რეგისტრირებული იურიდიული პირი; იურიდიული პირი, რომლის წილს ან აქციებს პირდაპირ ან ირიბად ფლობს ოფშორულ ზონაში რეგისტრირებული პირი; პირი, რომლის ბენეფიციარი მესაკუთრე არის სხვა სახელმწიფოს პირი.<sup>30</sup> ზოგადად, მეწარმე სუბიექტებთან დაკავშირებულ კანონმდებლობას დაქვემდებარებულ მედიასაშუალებებს

<sup>24</sup> „გადასახადების ადმინისტრირების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 31 დეკემბრის N 996 ბრძანების 71-ე მუხლი.

<sup>25</sup> მუხლი 8, საქართველოს კანონი „მეწარმეთა შესახებ“.

<sup>26</sup> საქართველოს კანონი „მაუწყებლობის შესახებ“.

<sup>27</sup> მუხლი 36<sup>1</sup>, საქართველოს კანონი „მაუწყებლობის შესახებ“.

<sup>28</sup> მუხლი 41, პუნქტი (1)(ზ) [sic], საქართველოს კანონი „მაუწყებლობის შესახებ“.

<sup>29</sup> მუხლი 70, პუნქტი 4, საქართველოს კანონი „მაუწყებლობის შესახებ“.

<sup>30</sup> მუხლი 37, ქვეპუნქტები „ე“, „ვ“, „ზ“, საქართველოს კანონი „მაუწყებლობის შესახებ“.



შემოსავლების სამსახურში ყოველთვიური საგადასახადო დეკლარაციის, მათ შორის, საშემოსავლო დეკლარაციის, წარდგენის ვალდებულება გააჩნიათ.<sup>31</sup>

24. სამეწარმეო და არასამეწარმეო ხასიათის მედიასაშუალებები, რომლებიც „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის ფარგლებში ფასიანი მომსახურების მიწოდებას ახორციელებენ საჯარო ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელების მეშვეობით,<sup>32</sup> კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ ადმინისტრირებულ ავტორიზებულ პირთა უწყებრივ რეესტრში გადიან რეგისტრაციას.<sup>33</sup> ასეთი სუბიექტები ვალდებული არიან, კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას წარუდგინონ საფინანსო-ეკონომიკური დოკუმენტაცია.<sup>34</sup>

25. საქართველოში მოქმედებს რამდენიმე კანონი, რომლებიც სამეწარმეო და არასამეწარმეო ორგანიზაციების გამჭვირვალობას უკავშირდება. „ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“ საქართველოს კანონი ადგენს ვალდებულებას ანგარიშვალდებული პირების, კერძოდ, ფინანსური ინსტიტუტების, აუდიტორული ფირმების, ადვოკატების, ნოტარიუსებისა და საჯარო დაწესებულებების მიმართ,<sup>35</sup> განახორციელონ კლიენტების შემოწმება, დაადგინონ შესაბამისი ოპერაციების საფუძველი და მიზნები და გაატარონ სხვა პრევენციული ღონისძიებები.<sup>36</sup> ანგარიშვალდებულ პირებს მოეთხოვებათ საეჭვო გარიგების შესახებ ანგარიშგება წარუდგინონ შესაბამის სახელმწიფო ინსტიტუტებს, როგორცაა ფინანსური მონიტორინგის სამსახური.<sup>37</sup> აღნიშნული პრევენციული ღონისძიებები მოიცავს ანგარიშების წარდგენას არასამეწარმეო სუბიექტების მიერ განხორციელებული ოპერაციების შესახებ.

26. „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი ადგენს, რომ ლობისტთა რეესტრში რეგისტრირებული უნდა იყოს ნებისმიერი პირი, რომელიც საკანონმდებლო ცვლილების ინიცირების მიზნით წარმომადგენლობით ან აღმასრულებელ ორგანოზე ახორციელებს ზემოქმედებას.<sup>38</sup> რეესტრში ჩანაწერი შეიცავს ლობისტად დარეგისტრირების მსურველის სახელს, გვარს, საცხოვრებელ ადგილს, საკონტაქტო მისამართს, სამუშაო ადგილსა და თანამდებობას, ტელეფონის ნომრებს, აგრეთვე იმ ნორმატიულ აქტთან დაკავშირებულ ინფორმაციას, რომელსაც ლობისტური საქმიანობა ეხება.<sup>39</sup> ლობისტები ვალდებული არიან, ყოველთვიურად წარუდგინონ საქმიანობის ანგარიში, მათ შორის, კონკრეტული დავალებით გათვალისწინებული მიზნებისათვის მათთვის გადაცემული ფულადი თანხებისა და სხვა მატერიალური თუ არამატერიალური ფასეულობების სახეობის მითითებით.<sup>40</sup> აღნიშნული ანგარიშები საჯაროა.<sup>41</sup>

#### IV. საერთაშორისო სტანდარტები

27. საქართველო არის ადამიანის უფლებათა დაცვის ძირითადი საერთაშორისო შეთანხმებების მონაწილე სახელმწიფო, მათ შორის, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია (შემდგომში – „ევროპული კონვენცია“) და გაეროს საერთაშორისო პაქტი

<sup>31</sup> მუხლი 135, პუნქტი 2, საქართველოს საგადასახადო კოდექსი.

<sup>32</sup> მუხლი 2(ვ), საქართველოს კანონი „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“.

<sup>33</sup> მუხლი 18, პუნქტი 2, საქართველოს კანონი „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“.

<sup>34</sup> მუხლი 19, პუნქტი 2, საქართველოს კანონი „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“.

<sup>35</sup> მუხლი 3, საქართველოს კანონი „ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“.

<sup>36</sup> მუხლი 10, საქართველოს კანონი „ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“.

<sup>37</sup> მუხლი 25, საქართველოს კანონი „ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“.

<sup>38</sup> მუხლი 5, პუნქტი 6, საქართველოს კანონი „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“.

<sup>39</sup> მუხლი 5, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი „ა“, საქართველოს კანონი „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“.

<sup>40</sup> მუხლი 13, საქართველოს კანონი „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“.

<sup>41</sup> მუხლი 14, საქართველოს კანონი „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“.

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ (შემდგომში – „სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა პაქტი“). კონსტიტუციის მე-4(5) მუხლის თანახმად, „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას ან კონსტიტუციურ შეთანხმებას, აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის მიმართ“.

28. გაერთიანების თავისუფლების უფლება არის დინამიკური, პლურალისტური და მონაწილეობითი დემოკრატიის ქვაკუთხედი და საფუძვლად უდევს სხვა სამოქალაქო თუ პოლიტიკური უფლებების განხორციელების ფართო სპექტრს.<sup>42</sup> ვენეციის კომისიის მთელ რიგ წინა დასკვნებში<sup>43</sup> ხაზგასმით აღინიშნა, რომ სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ თანამედროვე დემოკრატიულ საზოგადოებაში. ისინი საშუალებას აძლევენ მოქალაქეებს, გაერთიანდნენ გარკვეული მიზნების მისაღწევად ან/და გარკვეული დღის წესრიგის გასატარებლად. წარმოადგენენ რა საჯარო ჩართულობის ფორმას, ოფიციალურ პოლიტიკურ პროცესში მონაწილეობის პარალელურად, სამოქალაქო-საზოგადოებრივმა ორგანიზაციებმა უნდა ითანამშრომლონ საჯარო ხელისუფლებასთან და, ამავდროულად, შეინარჩუნონ თავიანთი დამოუკიდებლობა. არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და სამოქალაქო საზოგადოების სხვა ჯგუფების წევრებს, ისევე როგორც თავად ამ ორგანიზაციებს, მინიჭებული აქვთ შესაბამისი საერთაშორისო ხელშეკრულებებით გარანტირებული ადამიანის უფლებები, მათ შორის, გაერთიანების თავისუფლების უფლება (ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლი, სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა პაქტის 22-ე მუხლი), გამოხატვის თავისუფლების უფლება (ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლი, სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა პაქტის მე-19 მუხლი) და პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება (ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლი, სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა პაქტის მე-17 მუხლი), ასევე დისკრიმინაციისგან თავისუფლების უფლება (ევროპული კონვენციის მე-14 მუხლი და მე-12 დამატებითი ოქმი, სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა პაქტის 26-ე მუხლი). გარდა ამისა, სახელმწიფოებს აკისრიათ ამ უფლებებთან დაკავშირებული პოზიტიური ვალდებულებები და, შესაბამისად, ვალდებული არიან, პატივი სცენ, დაიცვან და ხელი შეუწყონ მათ განხორციელებას.<sup>44</sup>

29. ანალოგიურად, გამოხატვის თავისუფლება, რომელსაც ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლის პირველი პუნქტი იცავს, „დემოკრატიული საზოგადოების ერთ-ერთ არსებით საფუძვლად და მისი პროგრესის ერთ-ერთ ძირითად წინაპირობად გვევლინება“.<sup>45</sup> იგი წარმოადგენს „აუცილებელ წინაპირობას გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპების რეალიზაციისთვის, რომლებიც, თავის მხრივ, აუცილებელია ადამიანის უფლებათა წახალისებისა და დაცვისთვის“.<sup>46</sup> მაშინ როდესაც ეს პრინციპები თანაბრად გამოიყენება ყველა ადამიანის უფლებების დასაცავად, მიუხედავად იმისა მოქმედებენ თუ არა ისინი როგორც ცალკეული პირები თუ სხვებთან ერთად სამოქალაქო-საზოგადოებრივ ორგანიზაციებში, ისინი განსაკუთრებით აქტუალური და სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია

<sup>42</sup> ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (ODIHR) და ვენეციის კომისია, [CDL-AD\(2023\)016](#), ვენეციის კომისიის და OSCE/ODIHR-ის ერთობლივი დასკვნა არაკომერციული ორგანიზაციების სპეციალური რეესტრისა და მათი მუშაობის საჯაროობის შესახებ სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტთან დაკავშირებით, პუნქტი 16.

<sup>43</sup> იხ., მაგ., [CDL-AD\(2017\)015](#), დასკვნა საზღვარგარეთიდან მხარდაჭერის მიმღები ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ უნგრეთის კანონპროექტთან დაკავშირებით, პუნქტი 15; [CDL-AD\(2014\)025](#), დასკვნა არაკომერციული ორგანიზაციების შესახებ N. 121-FZ ფედერალურ კანონთან დაკავშირებით („კანონი უცხოელი აგენტების შესახებ“), ასევე N. 18-FZ და N. 147-FZ ფედერალურ კანონებთან დაკავშირებით და რუსეთის ფედერაციის სისხლის სამართლის კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ N. 190-FZ ფედერალურ კანონთან დაკავშირებით („კანონი სახელმწიფო ღალატის შესახებ“), პუნქტები 16-28, 62, 73 და 90.

<sup>44</sup> საქმე *Ouranio Toxo and Others v. Greece*, no. 74989/01, § 37, 2005 წლის 20 ოქტომბერი.

<sup>45</sup> ECtHR, საქმე *Manole and Others v. Republic of Moldova*, საჩივარი no. 13936/02, 2009 წლის 17 სექტემბერი, პუნქტი 96.

<sup>46</sup> გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, ზოგადი კომენტარი 34, პუნქტები 2-3.

მედიის სფეროში, იქნება ეს სამაუწყებლო, ბეჭდური, ონლაინ თუ სხვა სახის მედია. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ (შემდგომში – ECtHR) არაერთხელ გაუსვა ხაზი დემოკრატიულ საზოგადოებაში მედიის მნიშვნელობას, როდესაც იგი მოქმედებს როგორც „საზოგადოებრივი მეთვალყურე“.<sup>47</sup> გარდა ამისა, ხელისუფლებას განსაკუთრებით შეზღუდული შესაძლებლობა გააჩნია იმის განსასაზღვრად, არსებობს თუ არა „მწვავე სოციალური საჭიროება“ ისეთ სიტუაციებში, როდესაც მედიის თავისუფლებას საფრთხე ემუქრება.<sup>48</sup> ამ კონტექსტში, ECtHR-მა მრავალჯერ გაუსვა ხაზი მედიის პლურალიზმის არსებობის მნიშვნელობას, რომლის გარანტორსაც სახელმწიფო წარმოადგენს.<sup>49</sup>

30. ევროპული კონვენცია და სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა პაქტი გაერთიანების თავისუფლების, გამოხატვის თავისუფლებისა და პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლების შეზღუდვისათვის მკაცრ პირობებს ითვალისწინებს. ნებისმიერი მსგავსი სახის შეზღუდვის განმსაზღვრელი კანონი უნდა იყოს მკაფიო და განჭვრეტადი, მიისწრაფოდეს ამომწურავად ჩამოთვლილი ერთ-ერთი ლეგიტიმური მიზნის მიღწევისკენ და აუცილებელი იყოს დემოკრატიულ საზოგადოებაში, რაც გულისხმობს „მწვავე სოციალური საჭიროების“ არსებობასა და თანაზომიერების პრინციპის დაცვას.

31. კომისიამ ადრე დაასკვნა, „რომ ისეთი რადიკალური ზომა, როგორცაა „გასაჯაროების ვალდებულება“ (ანუ, დაფინანსების წყაროსა და დონორთა ვინაობის გასაჯაროება), შეიძლება გამართლებული იყოს მხოლოდ პოლიტიკურ პარტიებთან და იმ სუბიექტებთან მიმართებით, რომლებიც ოფიციალურად ეწევიან ანაზღაურებად ლობისტურ საქმიანობას.“<sup>50</sup>

32. თავის გადაწყვეტილებაში საქმეზე *Ecodefence and Others v Russia*,<sup>51</sup> ECtHR-მა შეაფასა რუსეთის 2012 წლის „უცხოელი აგენტების შესახებ“ კანონი და დაადგინა, რომ ახალი კატეგორიის, „უცხოელი აგენტი“ ორგანიზაციების, შემოღებამ, აუდიტისა და ანგარიშგების მიმღე ვალდებულებებმა, ასევე გადაჭარბებული და თვითნებური ჯარიმების დაწესებამ, განაპირობა ის, რომ მომჩივანი ორგანიზაციების მიმართ გატარებული ზომები არ იყო აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში.

33. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის დონეზე, ევროპაში არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ Rec(2007)14 რეკომენდაციის თანახმად, არასამთავრობო ორგანიზაციებს უნდა შეეძლოთ თავისუფლად მოითხოვონ და მიიღონ დაფინანსება [...] არა მხოლოდ საკუთარი ქვეყნის საჯარო ორგანოებიდან, არამედ ინსტიტუციური ან ინდივიდუალური დონორებისგან, სხვა სახელმწიფოებისგან ან მულტილატერალური სააგენტოებისგან, იმ პირობით, რომ მათზე გავრცელდება მხოლოდ ის საკანონმდებლო შეზღუდვები, რომლებიც ეხება საბაჟო კონტროლს, სავალუტო ოპერაციებს, ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ბრძოლას, არჩევნებისა და პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებას.<sup>52</sup> რეკომენდაცია Rec(2007)14 დამატებით ადგენს, რომ მიუხედავად იმისა, რომ დასაშვებია არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის ანგარიშგების ვალდებულებების დაწესება, მათ მიმართ არ შეიძლება ჩატარდეს ჩხრეკა და ამოღება, ასეთი ზომების მიღების ობიექტური

<sup>47</sup> ECtHR, საქმე *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*, საჩივარი no. 21980/93, § 59, 1999 წლის 20 მაისი; ECtHR, საქმე *ООО Информационное Агентство Тамбов-Информ v Russia*, no. 43351/12, § 84, 2021 წლის 18 მაისი.

<sup>48</sup> ECtHR, საქმე *Stoll v. Switzerland* [GC], no. 69698/01, § 105, 2007 წლის 10 დეკემბერი.

<sup>49</sup> ECtHR, *Manole and Others v. Moldova*, no. 13936/02, § 99, 2009 წლის 17 სექტემბერი; ECtHR, საქმე *Informationsverein Lentia and Others v. Austria*, no. 13914/88 და სხვები, § 38, 1993 წლის 24 ნოემბერი.

<sup>50</sup> ვენეციის კომისია, [CDL-AD\(2019\)002](#), ანგარიში გაერთიანებების დაფინანსების შესახებ, პუნქტი 106.

<sup>51</sup> ECtHR, საქმე *Ecodefence and others v. Russia*, nos. 9988/13 და 60 სხვა, 14.06.2022.

<sup>52</sup> ევროპის საბჭო: მინისტრთა კომიტეტი, მინისტრთა კომიტეტის მიერ წევრი ქვეყნებისთვის გაცემული რეკომენდაცია CM/Rec(2007)14 ევროპაში არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ, პუნქტი 50, <https://rm.coe.int/recommendation-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-1/1680a1f502>.

საფუძვლისა და შესაბამისი სასამართლო ნებართვის გარეშე.<sup>53</sup> გარდა ამისა, არასამთავრობო ორგანიზაციებს, ზოგადად, უნდა შეეძლოთ მოითხოვონ მათ მიმართ გატარებული ნებისმიერი ადმინისტრაციული ღონისძიების შეჩერება. უზრუნველყოფილი უნდა იყოს შეჩერების მოთხოვნაზე უარის სასამართლოში დაუყოვნებლივი გასაჩივრების შესაძლებლობა.<sup>54</sup>

34. ანალოგიურად, მინისტრთა კომიტეტის მედიის პლურალიზმისა და მფლობელობის გამჭვირვალობის შესახებ რეკომენდაციის Rec(2018)1[1] თანახმად, მედიის უცხოური მფლობელობის წილის ნებისმიერი შეზღუდვა უნდა განხორციელდეს არათვითნებურად, სახელმწიფოებისთვის საერთაშორისო სამართლით განსაზღვრული ვალდებულებებისა და, განსაკუთრებით, მედიის პლურალიზმის გარანტიის პოზიტიური ვალდებულების სრულად გათვალისწინებით.<sup>55</sup>

35. გაერთიანებებსა და მედიამომსახურების მიმწოდებლებს შეუძლიათ მიიღონ დაფინანსება თავიანთი საქმიანობის განსახორციელებლად როგორც საჯარო, ისე კერძო წყაროებიდან, მათ შორის, უცხოური და საერთაშორისო დაფინანსება. „გაერთიანებების უფლება, დაუბრკოლებლად მიიღონ ადამიანური, მატერიალური და ფინანსური რესურსები როგორც შიდა, ისე უცხოური და საერთაშორისო წყაროებიდან, წარმოადგენს გაერთიანების თავისუფლების უფლების განუყრელ ნაწილს და არსებითი მნიშვნელობა აქვს ნებისმიერი გაერთიანების არსებობისა და ეფექტური საქმიანობისთვის.“<sup>56</sup> მართალია, ვენეციის კომისია დაეთანხმა იმას, რომ „უცხოურ დაფინანსებასთან დაკავშირებულ საკითხებში გამართლებულია მაქსიმალური გამჭვირვალობის მოთხოვნა“<sup>57</sup> და რომ ზოგიერთი სახის გაერთიანებას – როგორც წესი, პოლიტიკურ პარტიას – შეიძლება აეკრძალოს უცხოური დაფინანსების მიღება, მან ასევე ხაზგასმით აღნიშნა, რომ რესურსების მოძიების, მიღებისა და გამოყენების თავისუფლება, მათ შორის, უცხოური და საერთაშორისო წყაროებიდან, გაერთიანების თავისუფლების უფლებასთან დაკავშირებული 11 სახელმძღვანელო პრინციპის შემადგენელი ნაწილია.<sup>58</sup>

36. 2023 წელს საქართველოს ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსი მიენიჭა და ქვეყანამ სხვადასხვა დემოკრატიული რეფორმის გატარების ვალდებულება იკისრა. ევროკავშირის მიერ განსაზღვრული პრიორიტეტებიდან ორი ეხება „თავისუფალი, პროფესიული, პლურალისტური და დამოუკიდებელი მედიაგარემოს უზრუნველყოფას“ (მე-7 პრიორიტეტი) და „გადაწყვეტილების მიღების ყველა დონეზე სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფას“ (მე-9 პრიორიტეტი).<sup>59</sup> როგორც ევროკავშირში გაწევრიანების კანდიდატმა ქვეყანამ, საქართველომ უნდა უზრუნველყოს შესაბამისი სახელმწიფო კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოება. ამდენად, ახალი კანონმდებლობის შემუშავების პროცესში აუცილებელია ევროკავშირის პირველადი სამართლისა და ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის გათვალისწინება. აღნიშნული

<sup>53</sup> რეკომენდაცია CM/Rec(2007)14, *op. cit.*, პუნქტები 68-69.

<sup>54</sup> რეკომენდაცია CM/Rec(2007)14, *op. cit.*, პუნქტი 71.

<sup>55</sup> ევროპის საბჭო: მინისტრთა კომიტეტი, წევრი ქვეყნებისთვის მინისტრთა კომიტეტის მიერ გაცემული რეკომენდაცია CM/Rec(2018)1[1] მედიის პლურალიზმისა და მედიის მფლობელობის გამჭვირვალობის შესახებ, დანართის 3.7 პუნქტი, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13).

<sup>56</sup> UN Doc. A/HRC/50/23, *რესურსებზე წვდომა. სპეციალური მომხსენებლის მოხსენება მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებთან დაკავშირებით*, კლემან ნიალეტსოსი ვული, 2022 წლის 10 მაისი, პუნქტი 9.

<sup>57</sup> [CDL-AD\(2013\)023](#), შუალედური დასკვნა ევკავტის საზოგადოებრივი საქმიანობის განსახორციელებელი ორგანიზაციების შესახებ კანონპროექტთან დაკავშირებით, პუნქტი 43.

<sup>58</sup> [CDL-AD\(2014\)046](#), *ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები გაერთიანების თავისუფლების შესახებ*, პუნქტი 32.

<sup>59</sup> SWD(2023) 697 საბოლოო ვერსია, *საქართველოს შესახებ 2023 წლის ანგარიში, რომელიც თან ახლავს დოკუმენტს „კომისიის მიერ ევროპარლამენტისთვის, საბჭოსთვის, ევროპის ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტისა და რეგიონების კომიტეტისთვის გაგზავნილი კომუნიკაცია – 2023 წლის კომუნიკაცია ევროკავშირის გაფართოების პოლიტიკის შესახებ“*, ბრიუსელი, 8.11.2023.

თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია ამ უკანასკნელის მე-7 (პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება), მე-8 (პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფლება), მე-11 (გამოხატვისა და ინფორმაციის თავისუფლება), მე-12 (შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება) და 21-ე (დისკრიმინაციის აკრძალვა) მუხლები.

37. გარდა ამისა, ამ კუთხით ძალზე აქტუალურია ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს (შემდგომში – CJEU) გადაწყვეტილება საქმეზე C-78/18. CJEU-მ შეაფასა უნგრეთის კანონი საზღვარგარეთიდან მხარდაჭერის მიმღები ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ და დაადგინა, რომ კანონმდებლობა, რომელიც საზღვარგარეთიდან გარკვეულ ზღვარს ზემოთ მხარდაჭერის მიმღებ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს რეგისტრაციას, დეკლარაციის წარდგენასა და დაფინანსების წყაროების გასაჯაროებას ავალდებულებს და რომელიც კანონის მოთხოვნათა შეუსრულებლობისთვის შესაბამის ჯარიმებს ითვალისწინებს, დისკრიმინაციული და გაუმართლებელია და ევროკავშირის პირველადი სამართლის დარღვევას იწვევს.<sup>60</sup>

## V. შედარებითი სამართლის ასპექტი

38. ბოლო წლების განმავლობაში ვენეციის კომისიამ შეისწავლა უცხოელი აგენტების შესახებ კანონმდებლობა, რომელიც რუსეთის ფედერაციაში, უნგრეთსა და ყირგიზეთში იქნა მიღებული და რომლის მიღება ბოსნია და ჰერცეგოვინის სერბთა რესპუბლიკამ განიხილა.<sup>61</sup> ეს კანონები საქართველოს კანონთან უამრავ მსგავსებას შეიცავს.

39. ამავდროულად, კანონზე თანდართულ განმარტებით ბარათში მსგავსი კანონმდებლობის მაგალითებად აშშ-ში, ავსტრალიასა და ისრაელში არსებული კანონმდებლობა და პრაქტიკაა მოყვანილი. ვენეციის კომისიას სურს, თავიდანვე ხაზი გაუსვას ამ კანონებსა და საქართველოს კანონს შორის არსებულ რამდენიმე ძირითად განსხვავებას, თუმცა ეს არ გულისხმობს იმას, რომ ვენეციის კომისია იწონებს აღნიშნულ კანონებს. ამასთან, ამ კანონების განხილვა წინამდებარე დასკვნის მიზანს არ წარმოადგენს.

40. რაც შეეხება აშშ-ს უცხოელი აგენტების რეგისტრაციის აქტს (FARA), ვენეციის კომისიამ ადრე<sup>62</sup> განმარტა, რომ FARA თავდაპირველად 1938 წელს შევიდა ძალაში და უცხოური მთავრობის მითითებითა და კონტროლით მოქმედი ფიზიკური ან იურიდიული პირების რეგისტრაციას ისახავდა მიზნად; მისი ფარგლები 2016 წელს გაფართოვდა არჩევნებში საგარეო

<sup>60</sup> ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, C-78/18 - Commission v Hungary (Transparency of associations), 2020 წლის 18 ივნისი,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2842204>.

<sup>61</sup> იხ., მაგ., [CDL-AD\(2023\)016](#), ვენეციის კომისიისა და OSCE/ODIHR-ის ერთობლივი დასკვნა სერბთა რესპუბლიკის არაკომერციული ორგანიზაციების სპეციალური რეესტრისა და მათი საქმიანობის საჯაროობის შესახებ კანონპროექტთან დაკავშირებით; [CDL-AD\(2013\)030](#), ერთობლივი შუალედური დასკვნა არაკომერციული ორგანიზაციების შესახებ კანონში და ყირგიზეთის რესპუბლიკის სხვა საკანონმდებლო აქტებში ცვლილებების შეტანის კანონპროექტის შესახებ; [CDL-AD\(2014\)025](#), რუსეთის ფედერაცია – დასკვნა არაკომერციული ორგანიზაციების შესახებ N. 121-FZ ფედერალური კანონის თაობაზე („კანონი უცხოელი აგენტების შესახებ“), N. 18-FZ და N. 147-FZ ფედერალური კანონების თაობაზე და რუსეთის ფედერაციის სისხლის სამართლის კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ N. 190-FZ ფედერალური კანონის თაობაზე („კანონი სახელმწიფო ღალატის შესახებ“); [CDL-AD\(2017\)015](#), უნგრეთი – კანონპროექტი უცხოური ფინანსების მიმღები ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ; [CDL-AD\(2021\)027](#), რუსეთის ფედერაცია – დასკვნა უცხოელი აგენტების შესახებ კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანის მიზნით რუსეთის სახელმწიფო სათათბიროს მიერ 2020 წლის 10-დან 23 ნოემბრამდე პერიოდში ინიცირებული კანონპროექტების ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის თაობაზე.

<sup>62</sup> იხ. [CDL-AD\(2023\)016](#), ვენეციის კომისიისა და OSCE/ODIHR-ის ერთობლივი დასკვნა არაკომერციული ორგანიზაციების სპეციალური რეესტრისა და მათი საქმიანობის საჯაროობის შესახებ სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტთან დაკავშირებით, პუნქტი 7.

ჩარევის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით.<sup>63</sup> FARA-ს თანახმად, პირს რეგისტრაცია არ მოეთხოვება მხოლოდ იმიტომ, რომ სახსრებს უცხოური წყაროდან იღებს. იგი უნდა იყოს უცხოური ძალის აგენტი, რაც გულისხმობს, რომ ის ასრულებს უცხოური ძალის კონკრეტულ მითითებებს, იმყოფება მისი კონტროლის ქვეშ და მოქმედებს მისი სახელით. გარდა ამისა, FARA-ს მიღების მიზანი იყო დაერეგულირებინა არა კონკრეტულად სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ან მედიის წარმომადგენლების საქმიანობა, არამედ ნებისმიერი ისეთი კომერციული თუ არაკომერციულ სუბიექტის ან ფიზიკური პირის საქმიანობა, რომელიც მოქმედებს უცხოური ძალის სახელით, როგორც იურიდიული აგენტი<sup>64</sup> და როდესაც არსებობს კონტროლის ძალზე მაღალი დონე უცხოურ ძალას/ინდივიდსა და აგენტს შორის. მიუხედავად იმისა, რომ ბევრი ამერიკული არასამთავრობო ორგანიზაცია და მედიაორგანიზაცია იღებს უცხოურ გრანტებსა და მხარდაჭერას, აშშ, ზოგადად, არ სთხოვს მათ FARA-ს ფარგლებში უცხოურ აგენტებად დარეგისტრირებას. არაკომერციული ორგანიზაციები FARA-ს ფარგლებში დარეგისტრირებულ პირთა მხოლოდ მცირე ნაწილს, დაახლოებით 5%-ს, შეადგენენ და ძირითადად, უცხოური პოლიტიკური პარტიების ფილიალებს წარმოადგენენ.<sup>65</sup> FARA-სა და მსგავსი კანონებისგან მკვეთრად განსხვავებით, საქართველოს კანონი გულისხმობს, რომ უცხოური მხარდაჭერის მიმღები ნებისმიერი პირი იმოქმედებს უცხოელი დამფინანსებლის (ე.წ. „უცხოური ძალის“) ინტერესების შესაბამისად, შემოაქვს რა ავტომატური, დაუსაბუთებელი და უცილობელი ვარაუდი იმასთან დაკავშირებით, რომ მიმღების საქმიანობაზე დონორის მხრიდან გარკვეულ გავლენას ან კონტროლს ექნება ადგილი.

41. რაც შეეხება ისრაელის „უცხოელი აგენტების“ შესახებ კანონმდებლობას, ვენეციის კომისიამ აღნიშნა, რომ, მართალია, აშშ-ის FARA-სგან განსხვავებით, ეს კანონმდებლობა აგენტსა და უცხოურ ძალას შორის ფაქტობრივი ურთიერთობის არსებობის მტკიცებულებას არ მოითხოვს, მხოლოდ ის არასამთავრობო ორგანიზაციები არიან ვალდებული, გაამხილონ აღნიშნული ფაქტი თავიანთ საჯარო ანგარიშებში, ადვოკატურების კამპანიის მასალებში და ხელისუფლების წარმომადგენლებთან ურთიერთობისას, რომლებიც თავიანთი სახსრების ნახევარზე მეტს უცხოური მთავრობებისგან ან სახელმწიფო უწყებებისგან იღებენ.<sup>67</sup> აღნიშნულისგან განსხვავებით, საქართველოს კანონში ეს ზღვარი გაცილებით დაბალია. უფრო მეტიც, უცხოელი აგენტების შესახებ ისრაელის კანონმდებლობა მხოლოდ „უცხოური პოლიტიკური სუბიექტისგან“, ანუ უცხო სახელმწიფოებიდან ან სახელმწიფოსთან

<sup>63</sup> იხ. 22 U.S. Code § 611 - განმარტებები.

<sup>64</sup> დამატებითი დეტალები იხ. ვენეციის კომისიის [CDL-AD\(2019\)002](#) ანგარიშში გაერთიანებების დაფინანსებასთან დაკავშირებით, სქოლიო 134.

<sup>65</sup> [https://ecnl.org/sites/default/files/2023-02/EWMI%20CSEP\\_ICNL%20Brief%20of%20the%20Georgian%20Draft%20Law%20on%20Transparency%20of%20Foreign%20Influence\\_ENG\\_0.pdf](https://ecnl.org/sites/default/files/2023-02/EWMI%20CSEP_ICNL%20Brief%20of%20the%20Georgian%20Draft%20Law%20on%20Transparency%20of%20Foreign%20Influence_ENG_0.pdf).

<sup>66</sup> ვენეციის კომისიის 127-ე პლენარულ სხდომაზე მიღებული დასკვნა რუსეთის სახელმწიფო დუმაში 2020 წლის 10-დან 23 ნოემბრამდე პერიოდში წარდგენილი კანონპროექტების, რომლებიც უკავშირდებოდა „უცხო აგენტების“ შესახებ კანონების ცვლილებას, ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის თაობაზე (ვენეცია და ონლაინ, 2021 წლის 2-3 ივლისი), [CDL-AD\(2021\)027](#), პუნქტი 21.

<sup>67</sup> კერძოდ, გაერთიანებამ, რომელიც ძირითად ფინანსურ მხარდაჭერას უცხოური პოლიტიკური სუბიექტისგან იღებს, ეს ინფორმაცია უნდა გამოაქვეყნოს თავის პუბლიკაციებში და მიუთითოს საჯარო მოსამსახურესთან ან არჩეულ თანამდებობის პირთან ნებისმიერი კომუნიკაციის დროს. იმ გაერთიანების წარმომადგენელმა, რომელიც ძირითად ფინანსურ მხარდაჭერას უცხოური პოლიტიკური სუბიექტისგან იღებს, ქნესეთის კომიტეტის სხდომაში აქტიურად მონაწილეობისას, აღნიშნულის შესახებ უნდა აცნობოს კომიტეტის თავმჯდომარეს. ისრაელში ნებისმიერმა გაერთიანებამ, რომლის წლიური ბრუნვა 300 000 ისრაელის ახალ შეკვლს აღემატება, თავის ფინანსურ ანგარიშში უნდა განაცხადოს ისეთი შემოწირულობების შესახებ, რომლებიც ჯამში 20 000 ისრაელის ახალ შეკვლს აღემატება. ასეთი შემოწირულობების მიღების შემთხვევაში მან უნდა მიუთითოს დონორის ვინაობა, მიღებული თანხის ოდენობა და მიზანი, რისთვისაც იგი იქნა მიღებული, ასევე მასთან დაკავშირებული ნებისმიერი პირობა ან ვალდებულება. აღნიშნული ინფორმაცია ასევე უნდა გამოქვეყნდეს გაერთიანების ვებგვერდზე (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) და იუსტიციის სამინისტროს ვებგვერდზე. თუ შემოწირულობა გაიცემა სპეციალური საჯარო კამპანიისთვის, აღნიშნული ინფორმაცია უნდა იყოს მითითებული ამ კამპანიაში.

დაკავშირებული ინსტიტუციებიდან მიღებულ შემოწირულობებს ეხება.<sup>68</sup> საქართველოს კანონმდებლობისგან განსხვავებით, ის არ ეხება ეროვნული ან საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად მოქმედი ფიზიკური, იურიდიული ან კერძო პირებისგან ან ორგანიზაციული წარმონაქმნებისგან მიღებულ შემოწირულობებს.

## VI. ანალიზი

### A. საკანონმდებლო პროცესი და კონსულტაციები

42. თავისი თანმიმდევრული პრაქტიკის შესაბამისად, ვენეციის კომისია აფასებს არა მხოლოდ კანონმდებლობის შინაარსს, არამედ მის მიღებასთან დაკავშირებულ საკანონმდებლო პროცესსაც. განმარტებითი ბარათი კონსულტაციებთან დაკავშირებულ ნაწილში (ნაწილი „დ“) უბრალოდ აღნიშნავს, რომ ჩატარდა შედარებითი ანალიზი (აშშ-ში, ავსტრალიასა და ისრაელში მიღებულ კანონმდებლობაზე დაყრდნობით) და რაც შეეხება საზოგადოებასთან, არასახელმწიფო თუ საერთაშორისო ინსტიტუტებთან და ექსპერტებთან კონსულტაციებს, მიუთითებს, რომ „არავითარი“. ონლაინ შეხვედრებზე სხვადასხვა მონაწილეებმა დაადასტურეს, რომ არც კანონის პარლამენტში ხელახლა წარდგენამდე და არც შემდგომ არანაირი კონსულტაციები არ გამართულა.

43. გარდა ამისა, პარლამენტმა კანონი მესამე და საბოლოო მოსმენით წარდგენიდან ხუთ კვირაში მიიღო. ამრიგად, კანონპროექტის საპარლამენტო განხილვისთვის, ისევე როგორც ნებისმიერი საჯარო განხილვისთვის, დრო შეზღუდული იყო, მიუხედავად იმისა, რომ, ფორმალურად, სტანდარტული – არა დაჩქარებული – საკანონმდებლო პროცედურა იქნა დაცული. ოპოზიციური პარტიების, სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის ზოგიერთმა წარმომადგენელმა კომისიას აცნობა, რომ, კერძოდ, კომიტეტისა და პლენარულ სხდომებზე არასაკმარისი დრო ეთმობოდა ოპოზიციონერ დეპუტატებსა და სამოქალაქო-საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს და რომ მათ ვერ შეძლეს აზრის თავისუფლად გამოხატვა.

44. ვენეციის კომისიის „კანონის უზენაესობის საკონტროლო სია“ ითვალისწინებს საჭიროებას, რომ „კანონის მიღების პროცესი იყოს გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული, ინკლუზიური და დემოკრატიული“. ეს გულისხმობს საკანონმდებლო წინადადების სათანადო დასაბუთებას, საჯარო დებატების არსებობას, საზოგადოებისთვის საკუთარი მოსაზრებების დაფიქსირების არსებითი შესაძლებლობების მიცემას და, საჭიროების შემთხვევაში, ზემოქმედების წინასწარი შეფასების განხორციელებას. „კანონის უზენაესობა დაკავშირებულია დემოკრაციასთან იმით, რომ ხელს უწყობს ანგარიშვალდებულებასა და უფლებებზე წვდომას, რაც ზღუდავს უმრავლესობის ძალაუფლებას“.<sup>69</sup> გარდა ამისა, ვენეციის კომისიამ დემოკრატიულ საზოგადოებაში საპარლამენტო უმრავლესობასა და ოპოზიციას შორის ურთიერთობასთან დაკავშირებულ საკონტროლო სიაში ხაზგასმით აღნიშნა, რომ „კომპლექსური და სადავო კანონპროექტების შემთხვევაში, როგორც წესი, საჭიროა განსაკუთრებით დიდი ხნით ადრე წინასწარი გაფრთხილება და მას წინ უნდა უძღოდეს წინასწარი კანონპროექტები, რომლებზეც გარკვეული სახის კონსულტაციები ჩატარდება. საზოგადოებას უნდა მიეცეს საკუთარი მოსაზრებების დაფიქსირების არსებითი შესაძლებლობა [...]. საჯარო კონსულტაციებისთვის დამატებითი დროის გამოყოფა ზრდის ოპოზიციის უნარს, გავლენა მოახდინოს მთავრობის ან უმრავლესობის საკანონმდებლო წინადადებების შინაარსზე. უმრავლესობამ, საჯარო

<sup>68</sup> „უცხოური პოლიტიკური სუბიექტი“ განისაზღვრება როგორც უცხო სახელმწიფო, მათ შორის, უცხო სახელმწიფოთა გაერთიანება ან ორგანიზაცია, უცხო სახელმწიფოს ორგანო, ხელისუფლება ან წარმომადგენლობა, პალესტინის ხელისუფლება და მათთან დაკავშირებული პირები.

<sup>69</sup> ვენეციის კომისია, [CDL-AD\(2016\)007](#), კანონის უზენაესობის საკონტროლო სია, პუნქტი 50.

კონსულტაციების თავიდან აცილების მიზნით, არ უნდა მოახდინოს პროცედურული წესებით მანიპულირება“.<sup>70</sup>

45. ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ პროცედურა ამ კანონის მისაღებად, რომელიც უდავოდ მიჩნეულია როგორც რთული, კომპლექსური და სადავო, არ შეესაბამება ზემოაღნიშნულ სტანდარტებს.

46. გარდა ამისა, როგორც ჩანს, მესამე მოსმენის დროს კანონში შეტანილი დამატებითი, არსებითი ცვლილებები, მისი მიღებისთანავე დაუყოვნებლივ არ გასაჯაროებულა. ვენეციის კომისიას არ შეუძლია არ გამოხატოს ღრმა შეშფოთება გამჭვირვალობის ამგვარი არარსებობის გამო.

47. ვენეციის კომისია ღრმა შეშფოთებას გამოთქვამს იმის გამოც, რომ ადამიანის უფლებათა თვალსაზრისით მგრძობიარე კანონი ასე ნაჩქარევად (პარლამენტში სამივე მოსმენა ძალზე მცირე დროის შუალედებით წარიმართა) და არსებითი საკონსულტაციო პროცესის გარეშე იქნა მიღებული. ეს მით უფრო სამწუხაროა, რომ 2023 წელს მსგავს კანონპროექტზე საზოგადოების რეაქციამ აჩვენა, რომ კანონის მიღება პოლარიზაციას იწვევდა და, შესაბამისად, არსებობდა განსაკუთრებული და ამკარა აუცილებლობა იმისა, რომ არსებითი კონსულტაციები გამართულიყო დაინტერესებულ მხარეებთან, რომლებსაც აღნიშნული კანონი ეხებოდა, განსაკუთრებით სამოქალაქო-საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან, ონლაინ მედიასაშუალებებსა და მაუწყებლებთან.

## **B. კანონის შინაარსი**

48. წინამდებარე კანონი არ წარმოადგენს ცვლილებას არსებულ კანონმდებლობაში. ეს არის დამოუკიდებელი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც იმოქმედებს, როგორც ცალკე არსებული კანონი. ახალი საკანონმდებლო ინიციატივის მიზეზად კანონი უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის აუცილებლობას ასახელებს. კანონი ქმნის ორგანიზაციების ახალ კატეგორიას, რომლებიც „უცხოური ძალის ინტერესებს ატარებენ“: ა) არაკომერციული იურიდიული პირი, გარდა სპორტული ფედერაციებისა და სისხლის დაწესებულებებისა (კონკრეტული რეგულაციების გათვალისწინებით), რომელიც თავისი მთლიანი წლიური შემოსავლის 20%-ზე მეტს უცხოური ძალისგან იღებს; ბ) მაუწყებელი, რომელიც თავისი მთლიანი წლიური შემოსავლის 20%-ზე მეტს უცხოური ძალისგან იღებს; გ) იურიდიული პირი, რომელიც ერთპიროვნულად ან სხვასთან ერთად საქართველოში ფლობს მასობრივი ინფორმაციის ბეჭდურ საშუალებას, რომელიც თავისი წლიური შემოსავლის 20%-ზე მეტს უცხოური ძალისგან იღებს; და დ) იურიდიული პირი, რომელიც საქართველოში ერთპიროვნულად ან სხვასთან ერთად ფლობს ან/და იყენებს მასობრივი ინფორმაციის ინტერნეტდომენს ან ინტერნეტმედიას, რომელიც თავისი მთლიანი წლიური შემოსავლის 20%-ზე მეტს უცხოური ძალისგან იღებს.

49. სუბიექტები, რომლებიც აკმაყოფილებენ „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციის“ განმარტებას, ვალდებულნი არიან, დარეგისტრირდნენ საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში როგორც „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაცია“. კანონი არეგულირებს რეგისტრაციის წესს, რეგისტრაციისთვის მინიჭებულ საჯაროობას, შემდგომში ფინანსური დეკლარაციის

<sup>70</sup> ვენეციის კომისია, [CDL-AD\(2019\)015](#), დემოკრატიულ საზოგადოებაში საპარლამენტო უმრავლესობისა და ოპოზიციის ურთიერთობის პარამეტრები: საკონტროლო სია, პუნქტი 74.



წარდგენის ყოველწლიურ ვალდებულებას და მასთან დაკავშირებულ სხვა ვალდებულებებს, ასევე რეგისტრაციის გაუქმების წესს. იგი, ასევე, იუსტიციის სამინისტროს კანონის შესრულების მონიტორინგს აკისრებს და შეუსრულებლობის შემთხვევაში ჯარიმებს ითვალისწინებს.

50. როგორც ზემოთ აღინიშნა, კანონი, რომელიც უცხოური შემოწირულობების გასაჯაროებას, ორგანიზაციების საჯარო რეგისტრაციას ან მათთვის გარკვეული იარაღის მინიჭებას მოითხოვს, ხელს უშლის მთელი რიგი ადამიანის უფლებებით სარგებლობას, მათ შორის, გაერთიანების თავისუფლების უფლებით (ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლი, სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა პაქტის 22-ე მუხლი), გამოხატვის თავისუფლების უფლებით (ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლი, სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა პაქტის მე-19 მუხლი) და პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლებით (ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლი, სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა პაქტის მე-17 მუხლი), ასევე დისკრიმინაციისგან თავისუფლების უფლებით (ევროპული კონვენციის მე-14 მუხლი და მე-12 დამატებითი ოქმი, სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა პაქტის 26-ე მუხლი).

51. გაერთიანებისა და გამოხატვის თავისუფლების უფლებები შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო ინსტრუმენტებითა და საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციით განსაზღვრულ პირობებში. აღნიშნული პირობები სამი ასპექტისგან შედგება და მოიცავს კანონიერების, ლეგიტიმურობისა და აუცილებლობის/პროპორციულობის პირობებს. კანონიერების პირობა დაკმაყოფილებულია, როდესაც შეზღუდვა დადგენილია კანონით, ანუ მას აქვს სამართლებრივი საფუძველი და ეს სამართლებრივი საფუძველი არის ზუსტი, განსაზღვრული და განჭვრეტადი, რაც ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს საშუალებას აძლევს, გააცნობიერონ, თუ რომელი ქმედებაა მათთვის დასაშვები ან აკრძალული.<sup>71</sup> ლეგიტიმურობის პირობა გულისხმობს, რომ შეზღუდვები უნდა ემსახუროდეს შესაბამის სამართლებრივ ინსტრუმენტებში მითითებულ ერთ-ერთ ლეგიტიმურ მიზანს. აუცილებლობის/პროპორციულობის პირობა გულისხმობს, რომ შეზღუდვების დაწესება აუცილებელი უნდა იყოს დემოკრატიულ საზოგადოებაში ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად, იმ პირობით, რომ ეს შეზღუდვები ამ მიზნის პროპორციული იქნება.<sup>72</sup> აუცილებელია, რომ სამივე ეს პირობა ერთობლივად იქნეს დაკმაყოფილებული. ამავდროულად, შეზღუდვები არ უნდა იყოს დისკრიმინაციული როგორც თავისი ხასიათით, ისე დამდგარი შედეგით.

## 1. კანონიერება

52. ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ კანონიერების სტანდარტი არა მხოლოდ კანონის არსებობას, არამედ თავად კანონის ხარისხსაც ეხება. ის მოითხოვს, რომ ნებისმიერი კანონი იყოს საკმარისად მკაფიო, ზუსტი და განჭვრეტადი, რათა დასარეგულირებელმა სუბიექტებმა (ამ შემთხვევაში, ორგანიზაციებმა) შეძლონ მისით ხელმძღვანელობა, ხოლო სახელმწიფოს შეეზღუდოს გარკვეული წესების თვითნებურად დადგენის შესაძლებლობა. პირებს უნდა ჰქონდეთ მკაფიო წარმოდგენა იმ გარემოებებისა და პირობების შესახებ, რომლებშიც სახელმწიფო ორგანოები უფლებამოსილნი არიან, განახორციელონ აღნიშნული ზომები.

<sup>71</sup> ECtHR, *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, საჩივარი N 30985/96, გადაწყვეტილება (GC), 2000 წლის 26 ოქტომბერი, პუნქტი 84; *Aliyev and others v. Azerbaijan*, საჩივარი N 28736/05, გადაწყვეტილება, 2008 წლის 18 დეკემბერი, პუნქტი 35.

<sup>72</sup> „აუცილებლობის პირობის დასაკმაყოფილებლად, ხელისუფლებამ უნდა აჩვენოს, რომ შესაბამისი ღონისძიება ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად ნამდვილად ეფექტურ საშუალებას წარმოადგენს და სასურველი მიზნის მიღწევის სხვა არსებულ საშუალებებს შორის ყველაზე ნაკლებად ინტრუზიულია.“ UN Doc. A/HRC/50/23, რესურსებზე წვდომა. სპეციალური მომხსენებლის მოხსენება მწვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებთან დაკავშირებით, კლემან ნიალეტსოსი ვული, 2022 წლის 10 მაისი, პუნქტი 14.

ამრიგად, მხოლოდ ის ფაქტი, რომ კანონი უცხოური დაფინანსების მიმღებ სუბიექტებზე შეზღუდვების დაწესებას ითვალისწინებს, არ არის საკმარისი.

53. ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ კანონი მოკლებულია სიზუსტეს, მას გააჩნია ძალზე ფართო მოქმედების სფერო და მეტისმეტად დიდ დისკრეციას უტოვებს სახელმწიფო ორგანოებს, განსაკუთრებით იუსტიციის სამინისტროს. ამ ფაქტის მაგალითად კანონმდებლობაში გამოყენებული რიგი ტერმინები გამოდგება. ცნება იმის შესახებ, თუ რა შეიძლება იყოს „უცხოური ძალა“ სუბიექტების ფართო სპექტრს მოიცავს, დაწყებული უცხო სახელმწიფოს მმართველობის სისტემის შემადგენელი სუბიექტიდან და დამთავრებული ფიზიკური პირით, რომელიც არ არის საქართველოს მოქალაქე. „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაცია“ განსაზღვრულია მისი იურიდიული ბუნებისა (არაკომერციული იურიდიული პირი, მაუწყებელი ან იურიდიული პირი, რომელიც ფლობს ბეჭდურ მასმედიას, იურიდიული პირი, რომელიც ფლობს ან/და იყენებს ინტერნეტდომენს) და დაფინანსების წყაროებიდან („უცხოური ძალა“, რომელიც მოიცავს საქართველოს ფარგლებს გარეთ არსებულ ნებისმიერ საჯარო ან კერძო წყაროს, მათ შორის, ნებისმიერ ფიზიკურ პირს) მისი შემოსავლის „20 პროცენტზე მეტის“ მიღების მიხედვით („შემოსავალი“ ფართოდ არის გაგებული, როგორც ნებისმიერი ფინანსური ან სხვა მატერიალური შემოსავალი<sup>73</sup>). ამ ფართო და ბუნდოვანი ტერმინების კომბინაციის შედეგად, იმ სუბიექტთა კატეგორია, რომლებიც კვალიფიცირდება როგორც „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციები“, პოტენციურად ძალზე დიდი და განუსაზღვრელია. უფრო მეტიც, შემოსავალი შეიძლება მოდიოდეს ე.წ. უცხოური ძალისგან და მნიშვნელობა არ აქვს ეს უკანასკნელი გადასცემს მას სუბიექტს უშუალოდ თუ შუამავლის მეშვეობით; შედეგად, ბევრ სუბიექტს შეიძლება გაუჭირდეს იმის დადგენა, კვალიფიცირდებიან თუ არა ისინი როგორც „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაცია“. აღნიშნულის დასადგენად ისინი ძალზე კარგად უნდა ერკვეოდნენ მათი სპონსორების დაფინანსების წყაროებში, რასაც, შესაძლოა, დიდი მატერიალური და ადამიანური რესურსები დასჭირდეს, რაც კანონით დადგენილ შეზღუდვებს დაქვემდებარებული მრავალი, თუ არა უმეტესობა, სუბიექტის შესაძლებლობებს აღემატება.

54. აღნიშნული ქმნის მნიშვნელოვან გაურკვევლობას, ვინაიდან საზღვარგარეთიდან შემოწირულების შეზღუდულმა ოდენობამაც კი შეიძლება ხელისუფლების მხრიდან საქართველოში მოქმედი გარკვეული სამოქალაქო-საზოგადოებრივი გაერთიანების ან მედია სუბიექტის უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ სუბიექტად კლასიფიკაცია გამოიწვიოს. ამ ბუნდოვანი და ორაზროვანი ფორმულირებიდან გამომდინარე, შეუძლებელია საკმარისი განჭვრეტადობით იმის გათვალისწინება, თუ რა დაფინანსება ან რა სახის დახმარება გამოიწვევს „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებლად“ კლასიფიკაციას და მასთან დაკავშირებული ვალდებულებებისა და აკრძალვების დაწესებას.

55. ეს კანონი იუსტიციის სამინისტროს ან/და სააგენტოს უფლებას აძლევს, განახორციელოს წლიური ფინანსური ანგარიშგების „გამოკვლევა და შესწავლა“ (მე-6 მუხლი), ასევე რეგისტრაციის გაუქმების მოთხოვნის საფუძვლების „გამოძიება და შესწავლა“ (მე-7 მუხლი). კანონის მე-8 მუხლი იუსტიციის სამინისტროს უფლებას აძლევს, განახორციელოს იურიდიული პირებისა და მაუწყებლების მდგომარეობის მონიტორინგი „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციის გამოსავლენად“. კანონში შეტანილი ბოლო ცვლილებების მიხედვით, ახლა „თითოეულმა პირმა, ორგანომ, ორგანიზაციამ თუ სუბიექტმა“ სამინისტროს ასევე უნდა წარუდგინოს „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ

<sup>73</sup> მესამე მოსმენით მიღებული ტექსტიდან ამოღებულ იქნა „სამეწარმეო საზოგადოების ან ინდივიდუალური მეწარმის მიერ კომერციული რეკლამიდან მიღებული შემოსავალი“, რომელიც თავდაპირველად, კანონის მე-2 მუხლის თანახმად, მთლიან შემოსავალში არ შედიოდა.

საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტით განსაზღვრული მონაცემები“. კომისიისთვის მიწოდებული ინფორმაციის თანახმად, „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ კანონის მე-3 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტში მოცემულია „განსაკუთრებული კატეგორიის [პერსონალური] მონაცემის“ განმარტება, რომელიც, *inter alia*, შეიძლება იყოს მონაცემი, რომელიც დაკავშირებულია პირის რასობრივ ან ეთნიკურ კუთვნილებასთან, პოლიტიკურ შეხედულებებთან, რელიგიურ, ფილოსოფიურ თუ სხვა შეხედულებებთან და „სქესობრივ ცხოვრებასთან“.<sup>74</sup> ვენეციის კომისია ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ ამგვარი ინფორმაციის მოთხოვნას არავითარი საფუძველი არ გააჩნია. კანონის შესწორებული მე-4, მე-6 და მე-8 მუხლები ასევე მოითხოვს „სხვა პერსონალური მონაცემების ან საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის (გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სახელმწიფო საიდუმლოებისა) მიწოდებას“. ეს კონცეფცია ბუნდოვანი და გაურკვეველია, ვინაიდან ამგვარ ინფორმაციასა და კანონის მიზნებს შორის არანაირი კავშირი არ არის.

56. კანონი ამგვარ უფლებამოსილებას ყოველგვარი მკაფიო ან ობიექტური სტანდარტების მითითების გარეშე ითვალისწინებს, რადგან ის მოითხოვს მხოლოდ „იუსტიციის სამინისტროს შესაბამისი უფლებამოსილი პირის გადაწყვეტილებას“ და „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროში წარდგენილ წერილობით განცხადებას, რომელიც შეიცავს უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ კონკრეტულ ორგანიზაციასთან დაკავშირებულ სათანადო მინიშნებას“. იგი მონიტორინგის წელიწადში ორჯერ ჩატარების შესაძლებლობას იძლევა. კანონპროექტის ეს მუხლი არ ითვალისწინებს მსგავსი მონიტორინგის ჩატარების რაიმე სტანდარტს, არც სახელმწიფოს წარმომადგენელთა დისკრეციის რაიმე სახით შეზღუდვას იმ კრიტერიუმებთან დაკავშირებით, რომლებიც შეიძლება გამოყენებული იქნეს სამინისტროში წარდგენილ წერილობით განცხადებებთან მიმართებით და არც იმ კრიტერიუმებთან დაკავშირებით, თუ რომელ სუბიექტებს ან პირებს შეუძლიათ მონიტორინგის ინიცირებისთვის მსგავსი განცხადებების წარმოდგენა. დებულების მოქმედების სფერო შეუზღუდავია და, როგორც ასეთი, აშკარად ვერ აკმაყოფილებს კანონიერების პრინციპის მოთხოვნას.

57. ეს კანონი, მისი ძალაში შესვლიდან 60 დღის ვადაში, ითვალისწინებს იუსტიციის სამინისტროს მიერ ამ კანონის შესასრულებლად საჭირო კანონქვემდებარე აქტების მიღებას. კანონი არ შეიცავს მკაფიო მითითებებს აღნიშნულ პროცედურებთან დაკავშირებით, რითაც იუსტიციის სამინისტროს ამ რეგულაციის ინტერპრეტირებისა და გამოყენების ფართო დისკრეციას უტოვებს. ასეთი ფართო დისკრეცია შეუთავსებელია კანონიერებისა და სამართლებრივი განსაზღვრულობის პრინციპებთან. ეს ეწინააღმდეგება კანონის უზენაესობის საკონტროლო სიის ნიშნულს,<sup>75</sup> რომლის მიხედვითაც „კანონის უზენაესობის ძირითადი მოთხოვნაა, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებამოსილებები კანონით იყოს განსაზღვრული. საჯარო მოხელეების ქმედებებთან დაკავშირებით, კანონიერების პრინციპი ასევე მოითხოვს, რომ მათ ჰქონდეთ სათანადო უფლებამოსილება, შემდგომში იმოქმედონ მათთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში და, შესაბამისად, პატივი სცენ როგორც საპროცესო, ისე მატერიალურ სამართალს“.

58. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ კანონი ვერ აკმაყოფილებს (კანონით დადგენილ) კანონიერების პირობას.

<sup>74</sup> კანონი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ | სსიპ „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე“ ([matsne.gov.ge](https://matsne.gov.ge)).

<sup>75</sup> ვენეციის კომისია, [CDL-AD\(2016\)007](#), კანონის უზენაესობის საკონტროლო სია, პუნქტი 45.

## 2. ლეგიტიმურობა

59. კანონის გაცხადებულ მიზანს, რომელიც პირველ მუხლშია მოცემული, უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა წარმოადგენს. განმარტებითი ბარათიც კანონის ერთადერთ მიზნად გამჭვირვალობას ასახელებს. აღნიშნულთან დაკავშირებით ვენეციის კომისია ხაზს უსვამს, რომ გაერთიანების საქმიანობის საჯაროობა ან გამჭვირვალობა არ შედის ევროპული კონვენციის მე-11(2) მუხლით (ან სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის 22(2)-ე მუხლით) განსაზღვრულ იმ ლეგიტიმურ მიზნებს შორის, რომლებიც გაერთიანების თავისუფლების განხორციელების შეზღუდვის შესაძლებლობას იძლევა. ეს ლეგიტიმური მიზნები მოიცავს ეროვნულ უშიშროებას, საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას, უწყსრიგობის ან დანაშაულის პრევენციას ევროპული კონვენციის მე-11(2) მუხლის შემთხვევაში ან საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვას სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა პაქტის 22(2)-ე მუხლის შემთხვევაში, მოსახლეობის ჯანმრთელობისა თუ მორალის ან სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას. მხოლოდ ამ ლეგიტიმური მიზნების მისაღწევად შეიძლება დაფინანსების გამჭვირვალობის, როგორც გაერთიანების თავისუფლების შეზღუდვის ლეგიტიმური საფუძვლის, გამოყენება. თუმცა, კანონი არ აცხადებს პრეტენზიას ამ მიზნების მიღწევაზე. მომხსენებლებთან დისკუსიის დროს საქართველოს ხელისუფლება ამტკიცებდა, რომ რამდენიმე გაერთიანება მოქმედებდა სახელმწიფო ინტერესების საწინააღმდეგოდ, მათ შორის, დეზინფორმაციის გავრცელების გზით, და რომ მსგავსი ქმედებები უცხოური აქტორების გავლენით ხორციელდებოდა; ხელისუფლებამ მიიჩნია, რომ ამ დემოკრატიისათვის საზიანო სიტუაციის დასრულება პრიორიტეტს წარმოადგენდა.

60. ECtHR-მა, მთლიანობაში, აღიარა, რომ სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დაფინანსების გამჭვირვალობის გაზრდის მიზანი შეიძლება შეესაბამებოდეს საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის ლეგიტიმურ მიზანს,<sup>76</sup> მან ასევე კონკრეტულად ისაუბრა „სოლიდური უცხოური დაფინანსების“ მიღებაზე ზოგიერთ „სენსიტიურ სფეროში“ უცხოური ძალის ჩარევის გამოვლენილ რისკებთან დაკავშირებით, როგორცაა, მაგალითად, არჩევნები ან პოლიტიკური მოძრაობების დაფინანსება და ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის მიზნები.<sup>77</sup> თუმცა, მან ასევე ხაზგასმით აღნიშნა, რომ „აღნიშნული ლეგიტიმური მიზნების ფარგლები ვიწროდ უნდა განიმარტოს“.<sup>78</sup>

61. ამ თვალსაზრისით, ვენეციის კომისიამ მის წინა დასკვნებსა და ანგარიშებში ხაზგასმით აღნიშნა,<sup>79</sup> რომ გამჭვირვალობის გაძლიერება თავისთავად არ წარმოადგენს ლეგიტიმურ მიზანს, როგორც ეს ზემოაღნიშნულ საერთაშორისო ინსტრუმენტებშია აღწერილი, თუმცა შეიძლება არსებობდეს გარემოებები, როდესაც გამჭვირვალობა შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ერთი ან რამდენიმე ისეთი ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის საშუალებად, რომელიც ამ უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას იძლევა, მაგალითად, როგორცაა საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა ან ისეთი დანაშაულის პრევენცია, როგორცაა ფულის გათეთრება და ტერორიზმის დაფინანსება.

<sup>76</sup> ECtHR, *Ecodefence and Others v. Russia*, no. [9988/13](#), 2022 წლის 14 ივნისი, პუნქტი 122.

<sup>77</sup> ECtHR, *Ecodefence and Others v. Russia*, no. [9988/13](#), 2022 წლის 14 ივნისი, პუნქტები 139 და 165.

<sup>78</sup> [CDL-AD\(2014\)046](#), ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, პუნქტი 34.

<sup>79</sup> იხ., მაგ., [CDL-AD\(2018\)006](#), ერთობლივი დასკვნა „საზოგადოებრივი გაერთიანებების ფინანსური საქმიანობისა და საერთაშორისო ტექნიკური დახმარების გამოყენების შესახებ ინფორმაციის საჯარო გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ N 6674 კანონპროექტთან დაკავშირებით და „საზოგადოებრივი გაერთიანებების ფინანსური საქმიანობისა და საერთაშორისო ტექნიკური დახმარების გამოყენების საჯარო გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით უკრაინის საგადასახადო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ N 6675 კანონპროექტთან დაკავშირებით, პუნქტი 35; და ვენეციის კომისია, [CDL-AD\(2019\)002](#), [ანგარიში გაერთიანებების დაფინანსების შესახებ](#), პუნქტები 61 და 80.

62. გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაძლიერება კარგი საჯარო მმართველობის არსებით კომპონენტს წარმოადგენს, როცა ეს საჯარო სექტორს ეხება, მაგრამ არა კერძო გაერთიანებების შემთხვევაში, თუ, რა თქმა უნდა, ისინი საჯარო წყაროებიდან არ ფინანსდებიან ან ისეთ არსებით დემოკრატიულ ფუნქციებს არ ასრულებენ, მაგალითად, პოლიტიკური პარტიები, რამაც შეიძლება კონკრეტული ანგარიშგების ან ინფორმაციის გასაჯაროების მოთხოვნის დაწესება გაამართლოს, როგორც ეს CM/Rec(2007)14 რეკომენდაციაშია ხაზგასმული.<sup>80</sup> ნებისმიერ შემთხვევაში, ანგარიშგებისა და გამჭვირვალობის მოთხოვნები, რომლებიც შეიძლება პოლიტიკურ პარტიებს დაეკისროს, შეიძლება გამართლებული იყოს მათი კონკრეტული როლისა და სტატუსის გათვალისწინებით და, როგორც ასეთი, არ უნდა გავრცელდეს ყველა სახის გაერთიანებაზე.

63. გაერთიანებების დაფინანსების შესახებ ანგარიშში ვენეციის კომისია მიუთითებს, რომ გაერთიანებებზე დაწესებული შეზღუდვების ერთ-ერთ მიზეზად სახელმწიფოები ხშირად „საგარეო პოლიტიკური გავლენის თავიდან აცილების მიზნით გამჭვირვალობის უზრუნველყოფას“ ასახელებენ. იგი აღნიშნავს, რომ „უცხოური დაფინანსების“ „ქვეყნის შიდა საქმეებში საგარეო ჩარევასთან“ გაიგივება, როგორც ჩანს, ეფუძნება იმ მოსაზრებას, რომ უცხოური დაფინანსება წარმოშობს „დამოკიდებულებას“, ვინაიდან სხვა, ეკონომიკურად უფრო ძლიერ ქვეყნებს, დაფინანსების გზით არასამთავრობო ორგანიზაციების სექტორის საკუთარი პოლიტიკური ინტერესებისა და მიზნებისთვის გამოყენება შეუძლიათ. შესაბამისად, უცხოური დაფინანსება ხელს შეუწყობს შიდა ელექტორატის ხარჯზე გარე ძალების ინტერესების გატარებას.<sup>81</sup> მიუხედავად იმისა, რომ საგარეო პოლიტიკური გავლენის თავიდან აცილების სურვილი შეიძლება სახელმწიფო უშიშროების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინტერესების დაცვის ლეგიტიმურ მიზნებს შეესაბამებოდეს, ავტომატურად იმის ვარაუდი, რომ ნებისმიერი უცხოური დაფინანსება, რაც არ უნდა შეზღუდული ოდენობის და გაფანტული იყოს, უცხოური გავლენის ტოლფასია, გაუმართლებელია და თავისთავად არასაკმარისია სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისთვის, ონლაინ მედიისთვის და მაუწყებლებისთვის დაწესებული შეზღუდვების გასამართლებლად.

64. ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ უნგრეთის ზემოხსენებულ კანონმდებლობასთან დაკავშირებულ სამართალწარმოების პროცესში CJEU-მ დაადგინა, რომ „გაერთიანებების დაფინანსების გამჭვირვალობის გაზრდის მიზანმა, თუნდაც ლეგიტიმურმა, არ შეიძლება გაამართლოს წევრი სახელმწიფოს მიერ ისეთი კანონმდებლობის მიღება, რომელიც განურჩევლად გამოიყენება პრინციპიდან გამომდინარე იმ ვარაუდის საფუძველზე, რომ სხვა წევრ სახელმწიფოში ან მესამე ქვეყანაში რეგისტრირებული ფიზიკური ან იურიდიული პირის მიერ გაღებულმა ნებისმიერი სახის ფინანსურმა დახმარებამ და ასეთი ფინანსური დახმარების მიმღებმა ნებისმიერმა სამოქალაქო-საზოგადოებრივმა ორგანიზაციამ შეიძლება არსებითი საფრთხე შეუქმნას ამ წევრი სახელმწიფოს პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტერესებს და მისი ინსტიტუციების უნარს, იმოქმედონ ჩარევისგან თავისუფლად“.<sup>82</sup> ამ მოსაზრებიდან გამომდინარე, CJEU-მ დაადგინა, რომ გაერთიანებების დაფინანსების გამჭვირვალობის გაზრდის გაცხადებული მიზანი ვერ გამოდგებოდა უნგრეთის კანონის გასამართლებლად. იმ პირობებში, როდესაც წინამდებარე დასკვნაში გაანალიზებული კანონი იმავე ვარაუდს ეყრდნობა, ზემოაღნიშნული შეფასება მასზეც ვრცელდება.

<sup>80</sup> იხ. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი, [რეკომენდაცია CM/Rec\(2007\)14 ევროპაში არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ](#), მიღებულია 2007 წლის 10 ოქტომბერს, პუნქტები 62-65. იხ. ასევე [CDL-AD\(2014\)046, ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები გაერთიანების თავისუფლების შესახებ](#), პუნქტები 225-226.

<sup>81</sup> [CDL-AD\(2019\)002](#), ანგარიში გაერთიანებების დაფინანსების შესახებ, პუნქტი 98.

<sup>82</sup> CJEU, ევროპული კომისია უნგრეთის წინააღმდეგ (საქმე C-78/18), გადაწყვეტილება (GC), 2020 წლის 18 ივნისი, პუნქტი 86.

65. რაც შეეხება ხელისუფლების არგუმენტს, რომ ეს კანონი უცხო აქტორების გავლენით გავრცელებული დეზინფორმაციისგან დემოკრატიის დაცვას ემსახურება, ვენეციის კომისიას სურს, ხაზი გაუსვას, რომ გამოხატვის თავისუფლება დემოკრატიის ქვაკუთხედს წარმოადგენს; დემოკრატიულ საზოგადოებაში გამოხატვის თავისუფლება უნდა იყოს დაცული, მხარდაჭერილი და ხელშეწყობილი, მიუხედავად იმისა, კრიტიკულია თუ არა ის ხელისუფლების მიმართ და იმყოფება თუ არა ის საერთაშორისო დისკურსის გავლენის ქვეშ. ევროპის საბჭო, რეალურად, საერთაშორისო და ტრანსნაციონალურ დონეზე ხელს უწყობს იმ ღირებულებებზე გამართულ თავისუფალ დისკუსიასა და დებატებს, რომლებსაც იგი უჭერს მხარს – დემოკრატია, კანონის უზენაესობა, ადამიანის უფლებების პატივისცემა – და მისასაღმებელია, რომ ეს დისკუსიები ქვეყნის შიდა დისკუსიებშიც აისახება. სამოქალაქო საზოგადოებისა და დამოუკიდებელი მედიისთვის ძირის გამოთხრის გზით განსხვავებული აზრის ჩახშობა არ შეიძლება დემოკრატიის დასაცავად მიღებულ ზომად ჩაითვალოს. სახელმწიფოებს აქვთ პოზიტიური ვალდებულება, შექმნან ხელსაყრელი გარემო საჯარო დებატებში მონაწილეობისთვის. ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ დემოკრატიულ საზოგადოებაში ხელისუფლების კრიტიკა არ შეიძლება და არ უნდა იყოს კვალიფიცირებული როგორც დეზინფორმაცია. უცხოური დაფინანსების მიმღები გაერთიანებებისა და მედიის, როგორც ხელისუფლების მაკრიტიკებლების, მიზანში ამოღება, გაჩუმება და მათი ფაქტობრივ დახურვამდე მიყვანა ასე მარტივად ვერ ჩაითვლება დეზინფორმაციის საწინააღმდეგოდ მიღებულ ზომად; პირიქით, ასეთი ზომები ძირს უთხრის პლურალიზმსა და სიტყვის თავისუფლებას, ეწინააღმდეგება საერთაშორისო სტანდარტებს და საზიანოა დემოკრატიისთვის როგორც ზოგადად, ისე კონკრეტულად, მოახლოებული არჩევნების კონტექსტში. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ კანონი ვერ აკმაყოფილებს ლეგიტიმურობის პირობას.

### 3. აუცილებლობა და პროპორციულობა

66. ვენეციის კომისია დაეთანხმა იმას, რომ გაერთიანებების უცხოურმა დაფინანსებამ „შეიძლება გამოიწვიოს გარკვეული ლეგიტიმური შემოფოთება“<sup>83</sup> და რომ აღნიშნულთან დაკავშირებით შეიძლება მიღებულ იქნეს გარკვეული შემზღუდავი ზომები და არა სრული აკრძალვა. თუმცა, საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, კომისია ყოველთვის ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ ასეთი ზომები უნდა იყოს აბსოლუტურად აუცილებელი და ლეგიტიმური მიზნის პროპორციული. გაერთიანებების დაფინანსების შესახებ ანგარიშში ვენეციის კომისია აღწერს რამდენიმე განსხვავებულ ზომას, რომელსაც სახელმწიფოები ამ კუთხით იღებენ (განსაკუთრებული საგადასახადო წესები, უცხოური თანხების კონკრეტული საბანკო ანგარიშით გადარიცხვის აუცილებლობა, უცხოური დაფინანსების კონკრეტული მიზნებისთვის გამოყენების აუცილებლობა და ა.შ.)<sup>84</sup> იგი ასევე განსაზღვრავს ზომებს, რომლებიც განსაკუთრებით პრობლემურია და სადაც სახელმწიფოს ეკისრება იმის მტკიცების გაძლიერებული ტვირთი, რომ ასეთი ზომები ნამდვილად აუცილებელია: ე.წ. უცხოელი აგენტების კანონმდებლობა ერთ-ერთ ასეთ ზომას წარმოადგენს.

67. გაერთიანების თავისუფლებისა და მშვიდობიანი შეკრების საკითხებში გაეროს სპეციალური მომხსენებლის მიხედვით,<sup>85</sup> „აუცილებლობის პირობის დასაკმაყოფილებლად

<sup>83</sup> CDL-AD(2014)046, ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, პუნქტი 221.

<sup>84</sup> CDL-AD(2019)002, ანგარიში გაერთიანების დაფინანსების შესახებ, პუნქტები 47-51.

<sup>85</sup> გაერთიანების თავისუფლებისა და მშვიდობიანი შეკრების საკითხებში გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სპეციალურმა მომხსენებელმა გამოაქვეყნა ანგარიში და სახელმძღვანელო მითითებები 2022 წელს რესურსების ხელმისაწვდომობის შესახებ, 14 სახელმწიფოს, 67 სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციის, ადამიანის უფლებათა დაცვის ორი ეროვნული ინსტიტუტისა და სამი საერთაშორისო ორგანიზაციის კვლევის, კონსულტაციებისა და ინფორმაციის

ხელისუფლებამ უნდა აჩვენოს, რომ შესაბამისი ღონისძიება ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად ნამდვილად ეფექტურ საშუალებას წარმოადგენს და სასურველი მიზნის მიღწევის სხვა არსებულ საშუალებებს შორის ყველაზე ნაკლებად ინტრუზიულია.“ გარდა ამისა, უნდა არსებობდეს მტკიცებულება, „რომ შესაბამისი ზომის მიღება აუცილებელია, რათა თავიდან იქნეს აცილებული რეალური და არა ჰიპოთეტური საფრთხე შეზღუდვის ერთ-ერთ საფუძველთან დაკავშირებით“.

68. გაერთიანებისა და გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა შეიძლება გამართლდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის აუცილებელია რეალური და არა მხოლოდ ჰიპოთეტური საფრთხის თავიდან ასაცილებლად.<sup>86</sup> ECtHR-მა დაადგინა, რომ „ნებისმიერი ჩარევა უნდა შეესაბამებოდეს „მწვავე სოციალურ საჭიროებას“, ეროვნული ხელისუფლების მიერ მის გასამართლებლად მოყვანილი მიზეზები უნდა იყოს „რელევანტური და საკმარისი“ და უნდა შეიცავდეს „მტკიცებულებას, რომ საკმარისად გარდაუვალი რისკი არსებობს დემოკრატიისთვის““.<sup>87</sup> ასევე, როგორც ECtHR-მა Ecodefence-ის საქმეში განაცხადა, მიდგომა, რომელიც ნებისმიერი უცხოური სახელმწიფოს მხრიდან სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საქმიანობის კონტროლს ნებისმიერ საკითხში, მათ შორის, ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობის კუთხით, „საეჭვოდ და სახელმწიფო ინტერესებისთვის პოტენციური საფრთხის შემცველად“ მიიჩნევს, „შეუთავსებელია კონვენციის, როგორც ევროპული საზოგადოებრივი წესრიგისა და კოლექტიური უსაფრთხოების ინსტრუმენტის შემუშავების ისტორიასა და ძირითად ღირებულებებთან, რომლებიც გულისხმობს, რომ კონვენციის სამართლებრივ სივრცეში ყველა პირის უფლებები ევროპის საბჭოს ყველა წევრი სახელმწიფოს ზრუნვის საგანს წარმოადგენს“.<sup>88</sup>

69. განმარტებითი ბარათი ვერ ასაბუთებს კანონის შემუშავებას ვერანაირი კონკრეტული საფრთხის ან რაიმე რეალური რისკის შეფასების საფუძველზე. ონლაინ შეხვედრების დროს თანამოსაუბრეებმა დაადასტურეს, რომ ასეთი რისკების შეფასება არ განხორციელებულა. ამდენად, არ ყოფილა წარმოდგენილი რაიმე სახის ახსნა-განმარტება, რომელიც გაამართლებდა აღნიშნული კანონმდებლობის მიღების აუცილებლობას, რომელიც მიმართულია კონკრეტულად უცხოეთიდან დაფინანსებისა და სხვა სახის დახმარების მიმღებ ორგანიზაციებზე. ამ კუთხით, ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობა უკვე შეიცავს დებულებებს, რომლებიც აღნიშნული კანონით რეგულირებად ორგანიზაციებს რეგისტრაციისა და ანგარიშგების ვალდებულებას აკისრებს, მათ შორის, მათი დაფინანსების წყაროების შესახებ; არანაირი დამაჯერებელი ახსნა-განმარტება არ გაკეთებულა იმის შესახებ, თუ რატომ არ არის არსებული ვალდებულებები საკმარისი გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად.

70. რაც შეეხება პროპორციულობას, „სახელმწიფოებმა უნდა გამოიკვლიონ, ხომ არ არის შესაბამისი ღონისძიება მეტისმეტად დამამძიმებელი და არის თუ არა შეუსრულებლობის შემთხვევაში დაწესებული სანქციების ბუნება და სიმძიმე სამართალდარღვევის სიმძიმის პროპორციული. შეზღუდვები არ უნდა ლახავდეს შესაბამისი უფლების არსს, არ უნდა აბრკოლებდეს მის განხორციელებას და არ უნდა ჰქონდეს ისეთი მსუსხავი ეფექტი, რომელიც შეაფერხებდა აღნიშნული უფლებით სარგებლობას.“

საფუძველზე. იხ. სპეციალური მომხსენებლის მოხსენება მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებთან დაკავშირებით, კლემან ნიალეტსოსი ვული, UN Doc. A/HRC/50/23 (2022 წლის 10 მაისი), პუნქტი 3.

<sup>86</sup> იხ., მაგ., გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, ბნი ჯეონგ-იუნ ლი კორეის რესპუბლიკის წინააღმდეგ, კომუნიკაცია N 1119/2002, U.N. Doc. CCPR/C/84/D/1119/2002(2005), პუნქტი 7.2.

<sup>87</sup> იხ., მაგ., ECtHR, *Partidul Comunistilor (Nepecești) and Ungureanu v. Romania*, no. 46626/99, 2005 წლის 3 თებერვალი, პუნქტი 48; და *Gozzelik and Others v. Poland*, no. 44158/98, 2004 წლის 17 თებერვალი, პუნქტები 95-96.

<sup>88</sup> ECtHR, *Ecodefence and others v. Russia*, nos. 9988/13 და 60 სხვა, 2022 წლის 14 ივნისი, პუნქტი 139.

- a) უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციის კატეგორია (და იარლიყი)

71. კანონს შემოაქვს სპეციფიკური კატეგორია და იარლიყი იმ სუბიექტებისთვის, რომლებიც თავიანთი შემოსავლის გარკვეულ ნაწილს (20%) უცხოური წყაროებიდან იღებენ. ტერმინი „უცხოური აგენტი“, რომელიც წარსულში საქართველოში იყო განხილული (2023 წლის კანონპროექტი), ამ კონტექსტში ყველაზე გავრცელებული ტერმინია, თუმცა არა ერთადერთი. მაგალითად, ვენეციის კომისიის მიერ შეფასებულ 2017 წლის კანონპროექტში (რომელიც მიიღეს, ხოლო შემდეგ გააუქმეს) უნგრეთმა გამოიყენა ტერმინი „საზღვარგარეთიდან მხარდაჭერის მიმღები ორგანიზაციები“. უნგრეთის კანონპროექტის შეფასებისას ვენეციის კომისიამ აღნიშნა, რომ „მიუხედავად იმისა, რომ უნგრელმა კანონმდებელმა უაღრესად მასტიგმატიზირებული ტერმინი „უცხოური აგენტი“ არ გამოიყენა, რაც მისი მხრიდან გონივრულ ნაბიჯად შეიძლება შეფასდეს, საეჭვოა, რომ არსებული ვითარების ფონზე, როდესაც საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წინააღმდეგ მრავლად გაისმის მკვეთრი განცხადებები, ტერმინი „საზღვარგარეთიდან მხარდაჭერის მიმღები ორგანიზაციები“ ნეიტრალურად, აღწერილობითი მნიშვნელობით იქნეს აღქმული. ამ რიტორიკამ ხელი შეუწყო კანონპროექტის არსთან დაკავშირებით დისკუსიის ირგვლივ აზრთა სხვადასხვაობის გაჩენას“.<sup>89</sup> საქართველოში არსებული ვითარება, დიდწილად, უნგრეთის ვითარების მსგავსია, რადგან ცალკეული სუბიექტების „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციებად“ გამოყოფამ მხოლოდ იმის გამო, რომ ისინი უცხოურ დაფინანსებას იღებენ, შესაძლოა, შელახოს ამ სუბიექტთა რეპუტაცია და მათ მიმართ უნდობლობის ატმოსფერო გააჩინოს.

72. კანონის მიხედვით, ნებისმიერი ორგანიზაცია, რომელიც იღებს უცხოურ შემოსავალს, განსაზღვრულია როგორც „უცხოურ გავლენას“ დაქვემდებარებული ორგანიზაცია, მიუხედავად იმისა, რომ სახსრების მიღება ლოგიკურად სულაც არ ნიშნავს გავლენის არსებობას. უფრო მეტიც, კანონპროექტში ორგანიზაციები „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებლად“ არაერთხელ არიან მოხსენიებულნი მხოლოდ იმის გამო, რომ ისინი დაფინანსების 20%-ზე მეტს უცხოური წყაროებიდან იღებენ. ამ მიდგომის ობიექტურ შედეგს ორგანიზაციების სტიგმატიზაცია და მათი იმ ორგანიზაციებისგან განცალკევება წარმოადგენს, რომლებიც მხოლოდ ადგილობრივი (ანუ ქართველი) დონორებისგან ფინანსდებიან. მიუხედავად იმისა, რომ კანონი არ იძლევა საფუძველს, ვივარაუდოთ, რომ დაფინანსება გავლენის ტოლფასია, უბრალო იარლიყიც კი საკმარისი იქნება ორგანიზაციის სტიგმატიზაციისა და ყოველგვარი მტკიცებულების საფუძვლის გარეშე მისთვის ძირის გამოთხრისთვის.

73. გარდა ამისა, ტერმინი „უცხოური გავლენა“, დიდწილად, არაზუსტია, პირველ რიგში იმიტომ, რომ ის ყოველგვარი საფუძვლის გარეშე გულისხმობს, რომ თუნდაც შეზღუდული უცხოური დაფინანსება ავტომატურად აიძულებს სუბიექტს უცხოური ძალის ინტერესების გატარებას, და მეორე, რადგან ის საუბრობს „უცხოურ ძალაზე“, მაშინ როცა რეალურად ორგანიზაცია შეიძლება დაფინანსებას რამდენიმე განსხვავებული უცხოური დონორისგან იღებდეს (რამაც ერთმანეთთან წინააღმდეგობაში მყოფი გავლენები შეიძლება წარმოქმნას). ვენეციის კომისია ასევე აღნიშნავს, რომ 20%-იანი ზღვარი დაბალი და თვითნებურად დადგენილი ჩანს; კანონში ან განმარტებით ბარათში არ არის განმარტებული, თუ რატომ შეირჩა ეს ზღვარი. მომხსენებლებთან შეხვედრისას საქართველოს ხელისუფლებამ ვერ შეძლო

<sup>89</sup> [CDL-AD\(2017\)015](#), უნგრეთი - კანონპროექტი - უცხოური დაფინანსების მიმღები ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ, პუნქტი 24.



აეხსნა, თუ რატომ მიიჩნეოდა ორგანიზაციის მიერ უცხოეთიდან მისი დაფინანსების 20%-ის მიღება „უცხოურ გავლენად“ და კომისიას არ მიეწოდა რაიმე სხვა დასაბუთება ამასთან დაკავშირებით. ახსნა-განმარტების ან დასაბუთების არარსებობა ააშკარავებს იმ ფაქტს, რომ კანონი ვერ ახდენს თავისი აუცილებლობის ან პროპორციულობის დემონსტრირებას.

74. და ბოლოს, ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ კანონი არ განასხვავებს სხვადასხვა უცხოურ წყაროს. ორგანიზაციათა დაფინანსების შესახებ ანგარიშში კომისიამ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ „ერთმანეთისგან უნდა განვასხვაოთ უცხო სახელმწიფოები და საერთაშორისო ორგანიზაციები: თუ უცხოური ინტერესების განხორციელების მიზნით არასათანადო პოლიტიკური გავლენის რისკი შეიძლება ზოგჯერ არგუმენტის სახით მოვიყვანოთ უცხო სახელმწიფოს მიერ გაერთიანებების დაფინანსებასთან მიმართებით, იგივე არ შეიძლება ითქვას იმ საერთაშორისო ორგანიზაციებზე, რომელთა წევრიც მიმღები სახელმწიფოა ან რომლის წევრობისკენაც ის აქტიურად მიისწრაფვის. საერთაშორისო ორგანიზაციაში გაწევრიანებით სახელმწიფო აცხადებს, რომ იზიარებს ამ ორგანიზაციის ღირებულებებსა და მიზნებს და მონაწილეობს სტრატეგიებისა და ქმედებების განსაზღვრაში, მათ შორის, შესაძლოა, შესაბამისი არასამთავრობო ორგანიზაციების დაფინანსების გზითაც. შესაბამისად, აღნიშნულ კონტექსტში საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციისთვის სახსრების გამოყოფა არ შეიძლება „უცხოური“ ინტერესების გატარებად ჩაითვალოს“.<sup>90</sup>

75. განმარტებით ბარათში ნათქვამია, რომ ეს საკანონმდებლო აქტი მხოლოდ საინფორმაციო მიზნებისთვისაა განკუთვნილი და არ აბრკოლებს უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებლად რეგისტრირებული ორგანიზაციების საქმიანობას. ეს მტკიცება მკაფიოდ არის განსაზღვრული კანონის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტში, რომელიც ითვალისწინებს, რომ ეს კანონი არ ზღუდავს „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად“ რეგისტრირებული სუბიექტების საქმიანობას. ამ მიდგომის სირთულე იმაში მდგომარეობს, რომ იგი არ ითვალისწინებს სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, ონლაინ მედიისა და მაუწყებლებისთვის იარლიყის მინიჭების მასტიგმატიზირებელ ეფექტს, რაც, თავისი არსით, თავიდანვე ზღუდავს მათ საქმიანობას. ეს ძირს უთხრის მათ მიმართ საზოგადოების ნდობასა და ფინანსურ რესურსებზე ხელმისაწვდომობას.

76. გარდა ამისა, კომისია მიიჩნევს, რომ თვით ორგანიზაციისთვის „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებლის“ იარლიყის მინიჭების ფაქტი, გარდაუვლად შეუქმნის საფრთხეს მის მიერ შიდა წყაროებიდან დაფინანსების მოპოვებას. კომისიის აზრით, აღნიშნული შედეგი, რომელიც ორგანიზაციის უცხოური გავლენის ქვეშ მყოფ სუბიექტად სტიგმატიზაციას მოჰყვება, სავსებით მოსალოდნელია, ვინაიდან ადგილობრივ ორგანიზაციებს, შესაძლოა, უკვე თავად აღარ მოუწოდებთ ასეთ ორგანიზაციებთან ასოცირება მათთვის უარყოფითი შედეგების დადგომის შიშით. მე-4(დ) მუხლი მოითხოვს, რომ ორგანიზაციამ წარმოადგინოს ინფორმაცია მის მიერ მიღებული „ნებისმიერი ფულადი თანხისა და სხვა სახის მატერიალური სარგებლის წყაროს, ოდენობისა და მიზნობრიობის შესახებ“. როგორც ასეთი, შიდა წყაროებს, შესაძლოა, აღარ გაუჩნდეთ მსგავსი ორგანიზაციების დაფინანსების სურვილი ორგანიზაციის მიერ წარსადგენ დეკლარაციაში მათი შესაძლო მოხსენიების გამო. ამ თვალსაზრისით, მიუხედავად იმისა, რომ კანონპროექტი, თითქოს, მხოლოდ უცხოურ დაფინანსებაზე ორიენტირებული, მას პოტენციურად ისეთი შედეგი შეიძლება მოჰყვეს, რომ ასეთი მინიმალური უცხოური დაფინანსების მიმღები ორგანიზაციებიც კი ვერ შეძლებენ, როგორც სუბიექტები,

<sup>90</sup> [CDL-AD\(2019\)002](#), ანგარიში გაერთიანებების დაფინანსების შესახებ, პუნქტი 98.

საქართველოში გადარჩენას, რაც პირდაპირ უთხრის ძირს როგორც გამოხატვის, ისე გაერთიანების თავისუფლებას.

77. განმარტებითი ბარათი არაფერს ამბობს იმის შესახებ, შეძლებს თუ არა კანონით პოტენციურად დარეგულირებული რომელიმე სუბიექტი ალტერნატიული დაფინანსების მიღებას, მაგალითად, საკმარისი შიდა დაფინანსების მოპოვებას, გამჭვირვალე და არადისკრიმინაციულ საფუძველზე. ონლაინ შეხვედრების დროს აღნიშნულთან დაკავშირებით არაერთმა თანამოსაუბრემ განმარტა, რომ კანონის მიღების შემთხვევაში საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული მრავალი ორგანიზაცია, მათ შორის, ისინიც, ვინც არჩევნებს აქტიურად აკვირდება, უარს იტყვიან რეგისტრაციაზე, რადგან ეს იმის აღიარება იქნებოდა, რომ ისინი უცხოური ძალის ინტერესებს ემსახურებიან, რაც სინამდვილეს არ შეესაბამება. ამგვარად, ისინი ვეღარ შეძლებენ უცხოური დაფინანსების მიღებას და, როგორც ზემოთ აღნიშნა, სერიოზული დაბრკოლებები შეექმნებათ შიდა დაფინანსების მოძიებაში. მათ ასევე განაცხადეს, რომ აღნიშნულის შედეგად ასეთი ორგანიზაციები იძულებულები იქნებიან, შეწყვიტონ თავიანთი საქმიანობა. კანონის პროპორციულობის შეფასებისას, მსგავსი სახის ალტერნატიული დაფინანსების რეალური და კონკრეტული ხელმისაწვდომობის არარსებობა განმსაზღვრელ ფაქტორს წარმოადგენს, რადგან იგი საფრთხეს უქმნის ამ ორგანიზაციების არსებობას.

b) უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციების რეგისტრაცია და რეგისტრაციის გაუქმება

78. სუბიექტი, რომელიც აკმაყოფილებს უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციის კრიტერიუმებს, ვალდებულია, ასეთად დარეგისტრირდეს სააგენტოს სპეციალურ რეესტრში (იუსტიციის სამინისტროში). აღნიშნული რეესტრი საჯაროდ არის ხელმისაწვდომი, ისევე როგორც სუბიექტის მიერ წარდგენილი განაცხადი, კანონის მე-4 მუხლით გათვალისწინებული განცხადება, სუბიექტის წესდება ან სხვა სადამფუძნებლო დოკუმენტები, აგრეთვე ამ სუბიექტის შესახებ „ბოლო მონაცემები“ (კანონის მე-5 მუხლი). გაურკვეველია, რას მოიცავს ეს „ბოლო მონაცემები“. ასევე გაურკვეველია, რა ინფორმაცია და მონაცემები შედის განაცხადსა და განცხადებებში და მოიცავს თუ არა ისინი, მაგალითად, სუბიექტის წევრების სრულ სიას ან/და მათი (შიდა თუ უცხოური) დამფინანსებლების სრულ სიას. თუმცა, მე-5 მუხლის თანახმად, რეგისტრირებული ორგანიზაციის ყველაზე სენსიტიური დოკუმენტები საჯაროობას ექვემდებარება. ამან, შესაძლოა, საფრთხე შეუქმნას უფლებადამცველები ან მედია ორგანიზაციების არსებობას, რომლებიც აშუქებენ, მაგალითად, კორუფციის ფაქტებს. ცოტა ორგანიზაციას გაუჩნდება სურვილი ან ექნება შესაძლებლობა, დეტალურად წარმოადგინოს ის დოკუმენტები, რომლებმაც შესაძლოა მათი წევრების ან მათი მხარდამჭერი ორგანიზაციების წევრების იდენტიფიცირება და, შესაბამისად, საჯარო სტიგმატიზაციისა და შევიწროების ქვეშ მოქცევა გამოიწვიოს.

79. ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ „გაერთიანებებს არ უნდა ეკისრებოდეთ ზოგადი ვალდებულება, გაამჟღავნონ [მათი] წევრების ვინაობა და მისამართები, რადგან ეს მათი გაერთიანების თავისუფლებისა და პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლებასთან იქნებოდა შეუთავსებელი“.<sup>91</sup> იგი ასევე აღნიშნავს, „რომ ისეთი რადიკალური ზომა, როგორც „საჯაროდ გამჟღავნების ვალდებულება“ (ანუ, დაფინანსების წყაროს და დონორთა ვინაობის გასაჯაროება) შეიძლება გამართლებული იყოს მხოლოდ პოლიტიკურ პარტიებთან და იმ სუბიექტებთან მიმართებით, რომლებიც ოფიციალურად ეწევიან ანაზღაურებად ლობისტურ

<sup>91</sup> [CDL-AD\(2019\)002](#), ანგარიში გაერთიანებების დაფინანსების შესახებ, პუნქტი 167.

საქმიანობას“.<sup>92</sup> ამდენად, რაც უფრო ფართოა კანონით გათვალისწინებული გასაჯაროების ვალდებულებები, მით უფრო რთულია, მთლიანობაში, საქართველოს ხელისუფლებისთვის ასეთი ზომების აუცილებლობის დასაბუთება, როდესაც საქმე გაერთიანების თავისუფლებასა და პირადი და ოჯახური ცხოვრების დაცვის უფლებას ეხება, რაც პერსონალურ მონაცემთა დაცვასაც გულისხმობს.<sup>93</sup>

80. მიუხედავად იმისა, რომ შესაბამის სააგენტოში განაცხადის შეტანის პროცესი შეიძლება, ერთი შეხედვით, მარტივ ბიუროკრატიულ მოთხოვნად ჩანდეს, ორგანიზაციებს უდავოდ დასჭირდებათ შესაბამისი სამართლებრივი და ბუღალტრული მხარდაჭერა, ასევე განაცხადების წარსადგენად შესაბამისი დროის გამოყოფა, რათა დააკმაყოფილონ მსგავსი მოთხოვნები. უფრო მეტიც, ორგანიზაციების მიერ არასწორი ან არასრული ინფორმაციის წარდგენის შემთხვევაში – თავად ეს მოთხოვნა ვერ პასუხობს კანონიერების ტესტს, ვინაიდან არ არსებობს რაიმე განმარტება ან სტანდარტი ამ წესთან დაკავშირებით – სააგენტომ, თავისი ფართო დისკრეციის ფარგლებში, შეიძლება ორგანიზაციას განაცხადის ხელახალი წარდგენის ვადად 10 დღე განუსაზღვროს. მსგავს კანონებთან და სიტუაციებთან დაკავშირებით არსებული არაერთი მაგალითიდან გამომდინარე,<sup>94</sup> არსებობს მსგავსი დებულებების ბოროტად გამოყენების საფრთხე, რაც კანონის მოქმედების სფეროში შემავალ ორგანიზაციებზე ხანგრძლივი, შემავიწროებელი და ძვირადღირებული აუდიტის დანიშვნას გულისხმობს.

81. კანონის მე-7 მუხლი უცხო სახელმწიფოს ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრირებულ სუბიექტს ამგვარი რეგისტრაციის გაუქმების საშუალებას აძლევს. კანონში მკაფიოდ არ არის განსაზღვრული რეგისტრაციის გაუქმების პირობები და მიუხედავად იმისა, რომ რეგისტრაციის გაუქმებისთვის, წესით, საკმარისი უნდა იყოს ინფორმაცია იმის თაობაზე, რომ სუბიექტი საზღვარგარეთიდან აღარ იღებს შემოსავლის 20%-ზე მეტს, კანონში „სათანადო გამოკვლევისა და შესწავლის“ თაობაზე მითითება გვაძლევს საფუძველს, ვივარაუდოთ, რომ ეს ასე არ არის. ვენეციის კომისია მიესალმება იმ ფაქტს, რომ რეგისტრაციისა და რეგისტრაციის გაუქმების პროცედურები დაკავშირებულია კონკრეტულ პირობებთან და ვადებთან, რომლებიც ეხება როგორც სუბიექტებს, ასევე სააგენტოს/იუსტიციის სამინისტროს. თუმცა, ამავე დროს, შეშფოთებულია იმ ფაქტით, რომ სააგენტოს/იუსტიციის სამინისტროს/მათი სახელით მოქმედ შესაბამის პირს უფლება აქვს „მოიძიოს საჭირო ინფორმაცია, მათ შორის, პერსონალური მონაცემები“ (კანონის მე-4(4) მუხლი და მე-7(1) მუხლი). მიუხედავად იმისა, რომ ეს უფლება შეზღუდულია მოთხოვნით, რომ ის განხორციელდეს „კანონის შესაბამისად“, ის ზოგადი ფორმა, რომლითაც იგია აღწერილი, მაინც ფართო დისკრეციას ანიჭებს შესაბამის ორგანოებს ასეთ მგრძობიარე კონტექსტში, რასაც ვენეციის კომისია მიუღებლად მიიჩნევს.

c) უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციებისთვის დაწესებული ვალდებულებები

82. უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრირებულ სუბიექტებს გარკვეული დამატებითი ვალდებულებები გააჩნიათ. ერთ-ერთი ვალდებულება ყოველწლიურად კანონის მე-6 მუხლით გათვალისწინებული საფინანსო დეკლარაციის წარდგენას ითვალისწინებს. მეორე ვალდებულება სააგენტოსთან/იუსტიციის

<sup>92</sup> [CDL-AD\(2014\)046](#), ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, პუნქტი 165.

<sup>93</sup> როგორც გაერთიანების დაფინანსების შესახებ ანგარიშშია აღნიშნული, „საერთაშორისო დაფინანსების მიღების საჯაროდ გამჟღავნების ვალდებულებები, ხშირ შემთხვევაში, დაფინანსების მიმღები გაერთიანების საზოგადოებრივი გაკიცხვის ობიექტად ქცევასა და დასახული მიზნის მიღწევაში მათთვის მეტი სირთულეების შექმნას ისახავს მიზნად“. [CDL-AD\(2019\)002](#), ანგარიში გაერთიანების დაფინანსების შესახებ, პუნქტი 85.

<sup>94</sup> იხ. სქოლიო 61.

სამინისტროსთან თანამშრომლობასა და ნებისმიერი ისეთი საჭირო ინფორმაციის მიწოდებას ითვალისწინებს, რომლის მიღების უფლებაც ამ ორგანოებს აქვთ.

83. გაერთიანებების დაფინანსების შესახებ ანგარიშში ვენეციის კომისიამ მკაფიო ზღვარი გაავლო სახელმწიფო ორგანოებისადმი ანგარიშგებასა და შესაბამისი ინფორმაციის გასაჯაროებას შორის. მან აღნიშნა, რომ „გაერთიანებებისთვის მათი დაფინანსების წარმოშობასთან დაკავშირებით დაკისრებული ანგარიშგების ვალდებულებები შეიძლება ლეგიტიმურ მიზნად ჩაითვალოს [...]. რასაც ვერ ვიტყვით დაფინანსების წყაროს შესახებ ინფორმაციის გასაჯაროების ვალდებულებაზე (გასაჯაროების ვალდებულება), რომელიც იმავე მიზნის განხორციელებას არ ემსახურება“.<sup>95</sup> თუმცა, მან ასევე აღნიშნა, რომ ანგარიშგების ვალდებულებები არ უნდა იყოს იმგვარად შემუშავებული, რომ რეალურ ტვირთად ექცეს შესაბამის სუბიექტს და ხელი შეუშალოს მას სხვა საქმიანობის განხორციელებაში. „დამამძიმებელი ანგარიშგების ვალდებულების კიდევ ერთ მაგალითს დეტალიზაციის მოთხოვნილი ხარისხი და ინფორმაციის მიწოდებისთვის არარეალურად მოკლე და მკაცრი ვადების არსებობა წარმოადგენს“.<sup>96</sup> ასევე, გასათვალისწინებელია ანგარიშგების ყველა ვალდებულების (როგორც სტანდარტული, ისე დამატებითი) კუმულაციური ეფექტი იმის დასადგენად, ქმნის თუ არა ნორმატიული აქტი „არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობაზე გადაჭარბებული სახელმწიფო მონიტორინგის ხელშემწყობ გარემოს, რაც, ბუნებრივია, ვერ შეუწყობს ხელს გაერთიანების თავისუფლებით ეფექტურ სარგებლობას“.<sup>97</sup>

84. კანონი ადგენს მხოლოდ ზოგად ვალდებულებას; დეტალები განსაზღვრული იქნება იუსტიციის სამინისტროს მიერ კანონის შესასრულებლად მიღებული საჭირო კანონქვემდებარე აქტებით, რომლებიც ჯერ არ არის ხელმისაწვდომი. კანონში მკაფიოდ არ არის დადგენილი, თუ რას გულისხმობს ეს ვალდებულება და რამდენად დამამძიმებელი იქნება შესაბამისი სუბიექტებისთვის მისი შესრულება. კომისიამ თავის წინა დასკვნებში ხაზგასმით აღნიშნა,<sup>98</sup> რომ დამატებითი ანგარიშგების მოთხოვნის დაწესება შეიძლება უკიდურესად დამამძიმებელი აღმოჩნდეს, განსაკუთრებით, მცირე გაერთიანებებისთვის. კანონით გათვალისწინებული ანგარიშგების ვალდებულებები, შესაძლოა, არა მხოლოდ მნიშვნელოვან ფინანსურ და ორგანიზაციულ ტვირთად დააწვეს ორგანიზაციებსა და მათ პერსონალს და ძირი გამოუთხაროს მათ შესაძლებლობას, განახორციელონ მათი ძირითადი საქმიანობა, არამედ ასევე გაუგებარია, თუ როგორ შეუწყობს ხელს ასეთი ახალი მოთხოვნები საზოგადოებისთვის უფრო გამჭვირვალე და სრული ინფორმაციის მიწოდებას, რაც კანონის გაცხადებულ მიზანს წარმოადგენს, რომ აღარაფერი ვთქვათ იმაზე, თუ რამდენად ემსახურება ეს საერთაშორისო სტანდარტების თვალსაზრისით ლეგიტიმური მიზნის მიღწევას.

d) უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციების მონიტორინგი

85. კანონის მე-8 მუხლი უფლებას აძლევს იუსტიციის სამინისტროს, პროაქტიულად განახორციელოს იურიდიული პირებისა და მაუწყებლების მდგომარეობის მონიტორინგი (გამოკვლევა და შესწავლა), ასევე გამოავლინოს სუბიექტები, რომლებიც აკმაყოფილებენ უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციის კრიტერიუმებს, მაგრამ არ არიან ასეთად დარეგისტრირებულნი. მონიტორინგი შეიძლება ჩატარდეს 6 თვეში ერთხელ

<sup>95</sup> CDL-AD(2019)002, ანგარიში გაერთიანებების დაფინანსების შესახებ, პუნქტი 95.

<sup>96</sup> CDL-AD(2019)002, ანგარიში გაერთიანებების დაფინანსების შესახებ, პუნქტი 110.

<sup>97</sup> CDL-AD(2019)002, ანგარიში გაერთიანებების დაფინანსების შესახებ, პუნქტი 111.

<sup>98</sup> იხ., მაგ., ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (ODIHR) და ვენეციის კომისია, [CDL-AD\(2023\)016](#), ვენეციის კომისიისა და OSCE/ODIHR-ის ერთობლივი დასკვნა არაკომერციული ორგანიზაციების სპეციალური რეესტრისა და მათი მუშაობის საჯაროობის შესახებ სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტთან დაკავშირებით.

(წელიწადში ორჯერ) და განხორციელდეს იუსტიციის სამინისტროს მიერ ან გარე ინიციატივის საფუძველზე.

86. ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ გაერთიანების თავისუფლების შესახებ ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპებით განსაზღვრული პირველი პრინციპი ეფუძნება პრეზუმფციას, რომ გაერთიანების შექმნა, ასევე მისი მიზნები და საქმიანობა, არის კანონიერი.<sup>99</sup> კანონს, როგორც ჩანს, სრულიად განსხვავებული მიდგომა გააჩნია, რაც იურიდიული პირებისა და მაუწყებლების მიმართ ზოგად უნდობლობას გულისხმობს. კანონის მე-8 მუხლი ადვილად შეიძლება გადაიქცეს შევიწროების იარაღად, რომლის მეშვეობითაც ნებისმიერ პირს შეეძლება არაერთხელ დაასმინოს გარკვეული სუბიექტები, მაგალითად, მისი კონკურენტები, და მოითხოვოს ამ სუბიექტების მონიტორინგი წელიწადში ორჯერაც კი. ეჭვგარეშეა, რომ ამგვარმა განმეორებითმა მონიტორინგმა სუბიექტებს შესაძლოა ცხოვრება საკმაოდ გაურთულოს, პირველ რიგში იმიტომ, რომ ეს პროცესი მათგან თანამშრომლობას მოითხოვს და, შესაბამისად, დამატებით ვალდებულებებს აკისრებს, ხოლო, მეორე რიგში კი, იმიტომ, რომ ეს, უდავოდ, უარყოფითად აისახება მათ რეპუტაციაზე.

87. უფრო მეტიც, რეგისტრაციისა და რეგისტრაციის გაუქმების შემთხვევის მსგავსად, იუსტიციის სამინისტრო „სათანადო გამოკვლევისა და შესწავლის“ განხორციელების დროსაც ფართო დისკრეციით სარგებლობს. სამინისტროს ამ შემთხვევაშიც აქვს უფლება, მოიძიოს საჭირო ინფორმაცია, მათ შორის, პერსონალური მონაცემები. ამ რეგულაციასთან დაკავშირებით ზემოთ გაკეთებული კომენტარები ამ შემთხვევაზეც სრულად ვრცელდება და კომისია მიიჩნევს, რომ ასეთ მგრძობიარე კონტექსტში დისკრეციის მასშტაბი საერთაშორისო სტანდარტებთან შეუთავსებელია.

e) უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციებისთვის დაწესებული სანქციები

88. კანონის მე-9 მუხლი მკაცრ ადმინისტრაციულ სანქციებს ითვალისწინებს იმ სუბიექტებისთვის, რომლებიც კანონით ნაკისრ ვალდებულებებს არღვევენ, განსაკუთრებით რეგისტრაციისა და წლიური საფინანსო დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულებებს. კანონში შესული ბოლო ცვლილებებით დამატებით დაწესდა ჯარიმა 5 000 ლარის ოდენობით „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილი პირის მიერ ამ კანონის შესაბამისად მოთხოვნილი ინფორმაციის მიუწოდებლობისთვის“. ადმინისტრაციული პროცედურა, რომელიც სანქციის დაკისრებას იწვევს, შემდგომ რეგულირდება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით.

89. სანქციების სისტემა ძალზე ხისტია და ადმინისტრაციულ ორგანოს არ აქვს მინიჭებული არანაირი დისკრეცია, თითოეული შემთხვევის ინდივიდუალური გარემოებიდან გამომდინარე დაადგინოს ჯარიმის ოდენობა. ონლაინ შეხვედრების დროს არაერთმა თანამოსაუბრემ აღნიშნა, რომ კანონით გათვალისწინებული ჯარიმების ოდენობა იმდენად მაღალია, რომ ზოგიერთ ორგანიზაციას, ასეთი ჯარიმების დაკისრების შემთხვევაში, შეიძლება მნიშვნელოვანი სირთულეები შეექმნას. ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ „სანქციები, რომლებიც საქმიანობის ფაქტობრივად შეჩერების ტოლფასია, [...] საგამონაკლისო ხასიათს ატარებს. მათი გამოყენება მხოლოდ იმ შემთხვევებში უნდა მოხდეს, როდესაც მოცემული დარღვევა სერიოზულ საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს ან გარკვეული ჯგუფების

<sup>99</sup> [CDL-AD\(2014\)046](#), ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, პუნქტი 26.

უსაფრთხოებას ან ფუნდამენტურ დემოკრატიულ პრინციპებს<sup>100</sup>. უფრო ზოგადად კი ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ კანონით გათვალისწინებული სანქციები არ არის დარღვევის სიმძიმის პროპორციული.

90. გარდა ამისა, მუხლში არ არის მითითებული, თუ როგორ განსაზღვრავს სააგენტო რეგისტრაციისთვის „თავის არიდების“ მნიშვნელობას, იმის გათვალისწინებით, რომ აღნიშნული შეიძლება გარკვეული შეცდომის, დაფინანსების წყაროს შესახებ არასწორი წარმოდგენის ქონის ან ნებისმიერი სხვა მიზეზის გამო მოხდეს, რაც, პრინციპში, არ უნდა იწვევდეს ასეთი დიდი ოდენობის ჯარიმის დაკისრებას. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ კანონპროექტი თავის წვდომას აფართოებს და მოიცავს არა მხოლოდ იმ ორგანიზაციებს, რომლებიც ცალსახაა, რომ ნამდვილად იღებენ უცხოურ დაფინანსებას, არამედ იმ ორგანიზაციებსაც, რომლებსაც, მიუხედავად უცხოური დაფინანსების მხოლოდ მცირე ოდენობით მიღებისა, შეიძლება ჯარიმების დაკისრების შიში ჰქონდეთ.

#### 4. დისკრიმინაციის აკრძალვა

91. კანონი ეხება გარკვეული ტიპის სუბიექტებს (არაკომერციულ ორგანიზაციებს, მედიასა და გარკვეულ იურიდიულ პირებს), რომლებიც თავიანთი შემოსავლის 20%-ზე მეტს საზღვარგარეთიდან იღებენ. მეორე მხრივ, იგი არ ეხება სხვა სუბიექტებს (ბიზნესებს, სპორტულ ორგანიზაციებსა და ა. შ.) და ასევე სუბიექტებს, რომლებიც თავიანთი შემოსავლის 20%-ზე ნაკლებს საზღვარგარეთიდან იღებენ. ასეთმა განსხვავებულმა მოპყრობამ, შესაძლოა, ევროპული კონვენციის მე-14 მუხლთან და მე-12 დამატებით ოქმთან, ასევე სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა პაქტის 26-ე მუხლთან შესაბამისობის პრობლემა წარმოშვას. „გაერთიანებების დაფინანსების შესახებ ანგარიშში“ ვენეციის კომისიამ აღნიშნა, რომ „სამოქალაქო საზოგადოების სექტორის სხვა იურიდიულ პირებთან/არასახელმწიფო სუბიექტებთან, მაგალითად, ბიზნესსექტორთან შედარებით არათანაბარმა მოპყრობამ, შესაძლოა, გარკვეული პრობლემები წარმოშვას, როდესაც სახელმწიფო ვერ უზრუნველყოფს აღნიშნული მიდგომის კონკრეტულ დასაბუთებას და ვერ წარმოადგენს, მაგალითად, მხოლოდ კონკრეტული ტიპის გაერთიანებებისთვის დამატებითი ანგარიშგების ვალდებულებების დაკისრების ლეგიტიმურ საფუძველს“.<sup>101</sup>

92. პირველ განსხვავებულ მოპყრობასთან მიმართებით, არც კანონი და არც განმარტებითი ბარათი არ განმარტავს, თუ რამ მიიყვანა საქართველოს ხელისუფლება იმ დასკვნამდე, რომ გარკვეული ტიპის სუბიექტები უფრო მეტი ალბათობით გაატარებდნენ უცხოური ძალის ინტერესებს.

93. მეორე განსხვავებულ მოპყრობასთან დაკავშირებით, ვენეციის კომისია, თავის წინა დასკვნაზე მითითებით, აღნიშნავს, რომ „საქმეში „ხსნის არმიის მოსკოვის ფილიალი რუსეთის წინააღმდეგ“ ECtHR-მა არაკომერციული ორგანიზაციის უცხოური წარმოშობა მის მიმართ განსხვავებული მოპყრობის ლეგიტიმურ მიზეზად არ მიიღო; და, მითუმეტეს, უბრალოდ უცხოური დაფინანსების ფაქტს არგუმენტად ვერაფრით ვერ მიიღებდა“.<sup>102</sup> ზემოხსენებულ უნგრეთის კანონმდებლობასთან დაკავშირებით, CJEU-მ დაასკვნა, რომ „განსხვავებული

<sup>100</sup> CDL-AD(2014)046, ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, პუნქტი 239.

<sup>101</sup> CDL-AD(2019)002, ანგარიში გაერთიანებების დაფინანსების შესახებ, პუნქტი 125.

<sup>102</sup> CDL-AD(2014)025, რუსეთის ფედერაცია – დასკვნა არაკომერციული ორგანიზაციების შესახებ N. 121-FZ ფედერალურ კანონთან დაკავშირებით („კანონი უცხოელი აგენტების შესახებ“), ასევე N. 18-FZ და N. 147-FZ ფედერალურ კანონებთან დაკავშირებით და რუსეთის ფედერაციის სისხლის სამართლის კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ N. 190-FZ ფედერალურ კანონთან დაკავშირებით („კანონი სახელმწიფო ღალატის შესახებ“), პუნქტი 59.

მოპყრობა, რომელიც დამოკიდებულია ფინანსური მხარდაჭერის ეროვნულ ან „უცხოურ“ წარმოშობაზე [...], ეროვნული ნიშნით არაპირდაპირ დისკრიმინაციას წარმოადგენს“.<sup>103</sup>

## VII. დასკვნა

94. ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის მოთხოვნით, ვენეციის კომისიამ სასწრაფო წესით შეაფასა საქართველოს კანონი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“. ვენეციის კომისია სინანულს გამოთქვამს, რომ მიუხედავად საპარლამენტო ასამბლეის პრეზიდენტის და ევროპის საბჭოს გენერალური მდივნის მოწოდებისა, საქართველოს პარლამენტი კანონის მიღებამდე მის დასკვნას არ დაელოდა.

95. ვენეციის კომისია თავიდანვე სინანულს გამოთქვამს, რომ ეს კანონი, რომელიც ადამიანის უფლებების დაცვის კუთხით ძალზე სენსიტიურია და აზრთა დიდ სხვადასხვაობას იწვევს ქართულ საზოგადოებაში, რაზეც ქვეყნის მოსახლეობის მასობრივი რეაქციაც მეტყველებს, მიღებულ იქნა ისეთი პროცედურის მეშვეობით, რომელმაც რეალური განხილვისა და არსებითი კონსულტაციებისთვის არავითარი სივრცე არ დატოვა და ღიად უგულვებლყო ქართველი ხალხის დიდი ნაწილის წუხილი. ეს მით უფრო სამწუხაროა, რომ 2023 წელს იმავე კანონპროექტზე რეაქციამ აჩვენა კანონის მიღებასთან დაკავშირებით არსებული პოლარიზაცია და, შესაბამისად, არსებობდა აშკარა და თვალსაჩინო აუცილებლობა იმისა, რომ არსებითი კონსულტაციები გამართულიყო დაინტერესებულ მხარეებთან, რომლებსაც აღნიშნული კანონი ეხებოდა, განსაკუთრებით სამოქალაქო-საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან, ონლაინ მედიასაშუალებებთან და მაუწყებლებთან. ამგვარი მოქმედება არ პასუხობს დემოკრატიული კანონშემოქმედების ევროპულ მოთხოვნებს.

96. მსგავს საკითხზე მის არაერთ დასკვნაში შემუშავებულ პრინციპებზე დაყრდნობით, ვენეციის კომისიამ გააანალიზა კანონის შესაბამისობა მოქმედ საერთაშორისო და ევროპულ სტანდარტებთან და დაასკვნა, რომ გამოხატვის თავისუფლებასთან, გაერთიანების თავისუფლებასა და პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობასთან მიმართებით კანონით დადგენილი შეზღუდვები ვერ პასუხობს ევროპული კონვენციის მე-8(2), მე-10(2) და მე-11(2) მუხლებით, ასევე სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა პაქტის მე-17(2), მე-19(2) და 22(2)-ე მუხლებით დადგენილ მკაცრ ტესტს, ვინაიდან ისინი ვერ აკმაყოფილებს დემოკრატიულ საზოგადოებაში კანონიერების, ლეგიტიმურობის, აუცილებლობისა და პროპორციულობის მოთხოვნებს, ისევე როგორც ევროპული კონვენციის მე-14 მუხლით განსაზღვრულ დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპს.

97. კანონის მიხედვით, უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ სუბიექტად დასახელება სერიოზულ შედეგებს იწვევს, ვინაიდან ის ძირს უთხრის როგორც სამიზნე ორგანიზაციების ფინანსურ სტაბილურობასა და სანდოობას, ასევე მათ საქმიანობას. რეგისტრაციისა და ანგარიშგების დამამძიმებელი მოთხოვნების კუმულაციური გავლენა (მათ შორის, ფინანსური ინფორმაციის გამჟღავნება), რომელიც ზღუდავს სტიგმატიზებული გაერთიანებების წვდომას დაფინანსების სხვადასხვა წყაროზე, ასევე მძიმე პოტენციური ადმინისტრაციული ჯარიმები და მუდმივი მეთვალყურეობის ქვეშ ყოფნა, უდავოდ გაართულებს და საფრთხეს შეუქმნის შესაბამისი ორგანიზაციების ეფექტურ ფუნქციონირებასა და არსებობას. სახელმწიფოს ხელში კონცენტრირებული მუდმივი და მასტიგმატიზირებული დაბრკოლებები მსუსხავ ეფექტს ქმნის.

<sup>103</sup> CJEU, ევროპული კომისია უნგრეთის წინააღმდეგ (საქმე C-78/18), გადაწყვეტილება (GC), 2020 წლის 18 ივნისი, პუნქტი 62.

98. კანონი, გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის სახელით, ფაქტობრივად, სტიგმატიზაციის, გაჩუმებისა და, საბოლოო ჯამში, ლიკვიდაციის რისკის ქვეშ აყენებს იმ გაერთიანებებსა და მედიასაშუალებებს, რომლებიც თავიანთი სახსრების თუნდაც მცირე ნაწილს უცხოეთიდან იღებენ. იქმნება სერიოზული რისკი იმისა, რომ კანონი იმ გაერთიანებებსა და მედიასაშუალებებს შეეხება, რომლებიც მთავრობას აკრიტიკებენ, შესაბამისად, მათი მოცილება უარყოფითად იმოქმედებს ღია, ინფორმირებულ საჯარო დებატებზე, პლურალიზმსა და დემოკრატიაზე.

99. ვენეციის კომისია კატეგორიულად ურჩევს საქართველოს ხელისუფლებას, უარი თქვას უცხოური მხარდაჭერის მიმღები სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, ონლაინ მედიისა და მაუწყებლების რეგისტრაციისა და ანგარიშგების სპეციალურ რეჟიმზე, ასევე ინფორმაციის გასაჯაროების მოთხოვნებზე, მათ შორის, ადმინისტრაციულ სანქციებზე. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობა უკვე შეიცავს დებულებებს, რომლებიც აღნიშნული კანონით რეგულირებად ორგანიზაციებს რეგისტრაციისა და ანგარიშგების ვალდებულებას აკისრებს, დაფინანსების წყაროების შესახებ ინფორმაციის მიწოდების ჩათვლით, არავითარი დამაჯერებელი ახსნა-განმარტება არ გაკეთებულა იმის შესახებ, თუ რატომ არ არის არსებული ვალდებულებები საკმარისი გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად. იმ შემთხვევაში, თუ არსებული დებულებები არასაკმარისი აღმოჩნდება, საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა განიხილოს არსებულ კანონებში ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისი ცვლილებების შეტანა. კერძოდ, უცხო ქვეყნების სახელით რეალური წარმომადგენლობითი (ლობისტური) საქმიანობა შეიძლება დარეგულირდეს ევროპული სტანდარტების შესაბამისად, თუ არსებული კანონმდებლობა არასაკმარისი აღმოჩნდება.

100. დასასრულს, ვენეციის კომისია ხელისუფლებას კატეგორიულად ურჩევს კანონის ამჟამინდელი ფორმით გაუქმებას, ვინაიდან მისი არსებითი ხარვეზები მნიშვნელოვან უარყოფით ზეგავლენას მოახდენს გაერთიანებისა და გამოხატვის თავისუფლებაზე, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლებაზე, საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობის უფლებასა და დისკრიმინაციის აკრძალვაზე. საბოლოო ჯამში კი, ეს გავლენას მოახდენს ღია, ინფორმირებულ საჯარო დებატებზე, პლურალიზმსა და დემოკრატიაზე.

101. ვენეციის კომისია გამოთქვამს მზადყოფნას ამ კუთხით შემდგომი დახმარება გაუწიოს საქართველოს ხელისუფლებასა და საპარლამენტო ასამბლეას.