

## ანალიზი

### საქართველოს უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ კანონპროექტი

2023 წლის 22 თებერვალი

## შესავალი

ადგილობრივი პარტნიორების თხოვნით, არაკომერციული სამართლის საერთაშორისო ცენტრმა (ICNL) და არაკომერციული სამართლის ევროპულმა ცენტრმა (ECNL) შეაფასეს საქართველოს უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ კანონპროექტი #07-3/293; 14.02.2023<sup>1</sup> (შემდგომში „კანონპროექტი“) საერთაშორისო კანონებსა და ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობის კრილში.

კანონპროექტის თანხმად, არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებს (ა(ა)იპ)<sup>2</sup> და მაუწყებლებს, ბეჭდური მედიის მფლობელებს, ინტერნეტ დომენების მფლობელებს ან მომხმარებლებს (შემდგომში „მასმედია“), რომლებიც ფინანსდებიან ან სხვა სახის მატერიალურ მხარდაჭერას იღებენ უცხოური ძალებისგან (შემდგომში „უცხოური დახმარება“) უნდა ეწოდოთ „უცხოური გავლენის აგენტები“, თუ წინა წელს აღნიშნული დახმარება მათი ჯამური შემოსავლის 20%-ზე მეტს შეადგენდა. საქართველოში ტერმინი „უცხოური გავლენის აგენტი“ უარყოფით დატვირთვას ატარებს და ხშირად „უცხოური ჯაშუშის“ სინონიმად აღიქმება. კანონპროექტი ითვალისწინებს რამდენიმე მკაცრ ვალდებულებას, რაც იმ ა(ა)იპ-ებსა და მედია ორგანიზაციებს დაეკისრება, რომლებიც უცხოურ დაფინანსებას იღებენ. ის, ასევე, ზრდის იუსტიციის სამინისტროს ზედამხედველობას ა(ა)იპ-ებსა და მედიაზე და კანონის მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში ითვალისწინებს მკაცრ ჯარიმებს.

საქართველო არის „სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის“ (ICCPR)<sup>3</sup> და „ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის“ (ECHR)<sup>4</sup> ხელმომწერი მხარე. კანონპროექტის ანალიზი ცხადყოფს, რომ მისი ბევრი დებულება არ შეესაბამება საქართველოს მიერ საერთაშორისო კანონებით გათვალისწინებულ და ევროკავშირის სტანდარტების ფარგლებში ნაკისრ ვალდებულებებს. კერძოდ:

- **ECHR მუხლი 11. შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება (და ICCPR მუხლი 22):**
  - კანონპროექტი შეზღუდვებს აწესებს ა(ა)იპ-ების იმ აქტივობებზე, რომლებიც ECHR-ითა და ICCPR-ით არის დაცული და მათგან მოითხოვს საკუთარი თავის უცხოურ აგენტად გამოცხადებას. კანონპროექტი, ასევე, ზღუდავს დაფინანსების ხელმისაწვდომობას; ორგანიზაციებს აკისრებს რეგისტრაციისა და ანგარიშგების ვალდებულებას; მათ აყენებს მთავრობის მხრიდან შეზღუდული შემოწმების საფრთხის ქვეშ და აწესებს მკაცრ ჯარიმებს კანონპროექტით გათვალისწინებული მოთხოვნების დარღვევისთვის. ეს არღვევს გაერთიანების თავისუფლების უფლებას. კანონპროექტით დადგენილი შეზღუდვები არ

<sup>1</sup> ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/38035?>

<sup>2</sup> ა(ა)იპ არის საქართველოში არასამთავრობო ორგანიზაციების ყველაზე ფართოდ გავრცელებული ფორმა.

<sup>3</sup> რატიფიცირებულია საქართველოს მიერ 1994 წლის 3 მაისს.

<sup>4</sup> რატიფიცირებულია საქართველოს მიერ 1999 წლის 20 მაისს.

შეესაბამება იმ დასაშვებ შეზღუდვებს, რომლებიც ECHR-ითა და ICCPR-ით არის გათვალისწინებული;

- **ECHR მუხლი 14. დისკრიმინაციის აკრძალვა (და ICCPR მუხლი 26):**
  - შესაბამისი დასაბუთების გარეშე, კანონპროექტი ა(ა)იპ-ებისა და მედია ორგანიზაციების მიმართ დისკრიმინაციულ მიდგომას ამკვიდრებს. ის მკაცრ მოთხოვნებს უწესებს უცხოური დაფინანსების მიმღებ ა(ა)იპ-ებსა და მედია ორგანიზაციებს, მაგრამ არა სხვა სუბიექტებსა და პირებს (რომლებიც შეიძლება ასევე იღებდნენ უცხოურ დაფინანსებას).
- **ECHR მუხლი 8 (შესაძლოა). პირადი და ოჯახური ცხოვრების დაცულობის უფლება (და ICCPR მუხლი 17):**
  - კანონპროექტი მოითხოვს ა(ა)იპ-ებისა და მედია ორგანიზაციების პერსონალური მონაცემების საჯაროდ ხელმისაწვდომობას. გარდა ამისა, ის იუსტიციის სამინისტროს აძლევს უფლებას, მოიძიოს მონიტორინგისთვის საჭირო ნებისმიერი ინფორმაცია (განისაზღვრება იუსტიციის სამინისტროს მიერ), მათ შორის, მოიკვლიოს პერსონალური მონაცემები, რაც შეიძლება გახდეს საჯარო. კანონპროექტის თანახმად, ინფორმაციის გამოთხოვასთან დაკავშირებულ ზუსტ პროცედურებს იუსტიციის სამინისტრო განსაზღვრავს.

ა(ა)იპ-ების მსგავსად, კანონპროექტი ზღუდავს მასმედიისა და ჟურნალისტების აქტივობებსაც, ახდენს მათ სტიგმატიზაციას უცხოური დაფინანსების ხელმისაწვდომობის საფუძველზე, ამცირებს საზოგადოების მხრიდან ასეთი მასმედიის მიმართ ნდობას, ზღუდავს მასმედიისთვის ფინანსური რესურსების ხელმისაწვდომობას და აფერხებს მათ საქმიანობას. ECHR-ის მე-14 მუხლი, რომელიც შეეხება დისკრიმინაციის აკრძალვას (ICCPR 26-ე მუხლი), ასევე, ECHR-ის მე-8 მუხლი პირადი და ოჯახური ცხოვრების დაცულობის უფლების შესახებ პირდაპირ იცავს მედია ორგანიზაციების უფლებებს იმგვარადვე, როგორც იცავს ა(ა)იპ-ების უფლებებს. ბევრი მედია ორგანიზაცია დაფუძნებულია როგორც ა(ა)იპ-ი და მათზე ვრცელდება ა(ა)იპ-ებისთვის გათვალისწინებული დაცვის პირობები.

ევროკავშირში დამოუკიდებელი მასმედიის მნიშვნელობის ხაზგასასმელად, 2022 წლის დეკემბერში ევროკომისიამ მიიღო მედიის თავისუფლების ევროპული აქტი<sup>5</sup>. შიდა ბაზრის საკითხებში ევროკავშირის კომისარმა, ტიერი ბრეტონმა განაცხადა: „ევროკავშირი არის მსოფლიოს უდიდესი დემოკრატიული ერთიანი ბაზარი. მედია კომპანიები სასიცოცხლო როლს ასრულებენ. მათ პრობლემები ექმნებათ შემოსავლების შემცირებით, მედიის თავისუფლებისა და პლურალიზმის კუთხით არსებული საფრთხეებით, დიდი ონლაინ პლატფორმების განვითარებით და სხვადასხვა ნაციონალური წესის არაერთგვაროვნებით. მედიის თავისუფლების ევროპული აქტი უზრუნველყოფს უსაფრთხოებას ევროკავშირის დონეზე, რათა გარანტირებული იყოს ხმების სიმრავლე და რომ მედიას შეეძლოს საქმიანობა ჩარევის გარეშე, იქნება ეს პირადი, თუ სახელმწიფო ჩარევა. ახალი ევროპული მეთვალყურე ხელს შეუწყობს მედიის თავისუფლების ახალი წესების ეფექტიან გამოყენებას და დააკვირდება მედიის კონცენტრაციას, რათა არ შეფერხდეს პლურალიზმი.“

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_5504](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5504)

მნიშვნელოვანია აღვნიშნოთ, რომ უნგრეთი არის ევროკავშირის ერთადერთი წევრი ქვეყანა, რომელმაც შემოთავაზებული კანონპროექტის მსგავსი კანონმდებლობა მიიღო. 2020 წლის 18 ივნისს მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ (ECJ) დაასკვნა, რომ უნგრეთის უცხოეთიდან დაფინანსებული ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ კანონი (გამჭვირვალობის შესახებ კანონი) არღვევდა ევროკავშირის კანონმდებლობას<sup>6</sup>, მათ შორის, ევროკავშირის ფუნქციონირების შეთანხმებას (Treaty on the Functioning of the European Union) (მუხლი 63) და ევროკავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიას (Charter of Fundamental Rights of the EU) (მუხლები 7, 8 და 12). ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს (ECJ) გადაწყვეტილების დეტალები წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ პუნქტში „გავლენა ევროკავშირში გაწევრიანებაზე“. ECJ-ის გადაწყვეტილების საფუძველზე უნგრეთმა აღნიშნული კანონი 2021 წელს გააუქმა.

კანონპროექტის განმარტებით ბარათში მითითებულია აშშ-ში მოქმედი უცხოური აგენტების რეგისტრაციის აქტი (FARA), როგორც საერთაშორისო პრაქტიკის მაგალითი, რომლის საფუძველზეც მომზადდა კანონპროექტი. საქართველოს მმართველი პოლიტიკური პარტიის ერთ-ერთმა ლიდერმა განაცხადა, რომ კანონპროექტი ეფუძნება და „უფრო რბილია“<sup>7</sup>, ვიდრე აშშ-ის FARA. მიუხედავად იმისა, რომ აშშ-ში მოქმედი FARA მთელ რიგ ხარვეზებს შეიცავს, ის ფუნდამენტურად განსხვავდება და არ უნდა იყოს შედარებული ისეთ კანონმდებლობასთან, რომელიც შექმნილია კონკრეტულად ა(ა)იპ-ებისა და მედიის შეზღუდვის მიზნით. ჩვენ მზად ვართ, წარმოვადგინოთ ცალკე დეტალური შედარებითი სამართლებრივი ანალიზი, რათა მივუთითოთ კანონპროექტსა და აშშ-ში მოქმედ FARA-ს შორის არსებულ განსხვავებებზე, თუმცა, იქამდე ქვემოთ წარმოგიდგინებ ძირითად დებულებებს ამერიკულ FARA-ზე:

- FARA არ ადგენს რეგისტრაციის ვალდებულებას მხოლოდ იმ მიზეზით, რომ ორგანიზაცია დაფინანსებას უცხოური წყაროდან იღებს. რეგისტრაცია საჭიროა იმ შემთხვევაში, თუ სუბიექტი მოქმედებს უცხოური მთავრობის პირდაპირი მითითებით და მისი კონტროლის ფარგლებში.
- აშშ-ში მოქმედი არაერთი არასამთავრობო ორგანიზაცია და მედიაორგანიზაცია იღებს უცხოურ გრანტებსა და დახმარებას, მაგრამ FARA არ მოითხოვს მათგან უცხოურ აგენტად რეგისტრაციას.
- აშშ-ში FARA-ს მოთხოვნების შესაბამისად რეგისტრირებული არაკომერციული ორგანიზაციების 5%-ზე ნაკლები რეგისტრირებული არაკომერციული ორგანიზაციების დიდი ნაწილი უცხოური პოლიტიკური პარტიების ფილიალებია.

ბევრი ქართული და საერთაშორისო ორგანიზაცია მიიჩნევს, რომ კანონპროექტის მიღება საზიანო იქნება ქართველი ხალხისთვის, რომელსაც შეეზღუდება მნიშვნელოვანი სოციალური მომსახურებები და სხვა სახის დახმარება. მათ შორის

6

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_5504https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5811640](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5504https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5811640)

7 ინტერპრეზუ პარლამენტის წევრ გურამ მაჭარაშვილთან, Intepressnews: <https://www.interpressnews.ge/en/article/123906-guram-macharashvili-we-are-thinking-of-translating-the-american-law-completely-then-they-will-no-longer-say-that-it-is-russian-law-if-they-still-say-it-then-it-turns-out-that-there-is-russian-legislation-in-america-so-what-they-have-against-us>

იქნებიან განსაკუთრებით მოწყვლადი ჯგუფებიც, როგორებიც არიან, მაგალითისთვის, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირები. ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოება და დამოუკიდებელი მასმედია სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია საქართველოში დემოკრატიის განვითარებისთვის. ამ კანონპროექტის მიღება ორივეს დაასუსტებს. საქართველოს სახალხო დამცველის ოფისი გამოეხმაურა კანონპროექტს და აღნიშნა, რომ შემოთავაზებული პროექტი არ შეესაბამება ადამიანის უფლებების დაცვის საერთაშორისო და ეროვნულ სტანდარტებს და შეუსაბამობაშია თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ძირითად პრინციპებთან.<sup>8</sup>

დამოუკიდებელი ქართული მედიის ზოგიერთი წარმომადგენლის შეფასებით, საქართველოს ეროვნული ინტერესების საწინააღმდეგო „უცხოური გავლენა“ (მათ შორის, რუსული ინტერესების დაცვა) ებიზნესისა და პოლიტიკოსების გავლითაც შეიძლება ხორციელდებოდეს, თუმცა მათ საქმიანობას ეს კანონპროექტი არ არეგულირებს.<sup>9</sup>

კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის თანახმად, კანონის აღსრულებას სახელმწიფო ბიუჯეტზე მინიმალური ზემოქმედება ექნება (*„კანონპროექტი არ გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ დამატებითი ფინანსური ვალდებულებების აღებას“*). სინამდვილეში კანონპროექტის დანერგვას მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციული და ფინანსური რესურსი დასჭირდება. ამჟამად იუსტიციის სამინისტრო არ ახორციელებს ა(ა)იპ-ებისა ან სხვა იურიდიული პირების შემოწმებას. 29000-ზე მეტი ა(ა)იპ-ისა და მედია ორგანიზაციის შემოწმება უცხოური გავლენის აგენტის „გამოსავლენად“ მნიშვნელოვან საბიუჯეტო სახსრებს მოითხოვს. კანონპროექტში არ არის იმის სათანადო დასაბუთება, თუ რატომ უნდა მოხდეს ამ სახსრების გამოყოფა მაშინ, როდესაც ქვეყანაში მოსახლეობას ბევრი მნიშვნელოვანი დაუფინანსებელი საჭიროება აქვს.

ქვემოთ მოცემულია კანონპროექტის კონკრეტული პრობლემური დებულებები და კონცეფციები.

## ანალიზი

### გავლენა ევროკავშირში გაწევრიანებაზე

მაშინ, როდესაც საქართველო აქტიურად მუშაობს ევროკავშირის კანდიდატის სტატუსის მოპოვებაზე, აღნიშნული კანონპროექტის მიღებამ, შესაძლოა, დააზარალოს ეს ძალისხმევა. ევროპარლამენტის რეზოლუციაში, რომელიც შეეხება 2022 წლის 14 დეკემბრის ევროკავშირისა და საქართველოს ასოცირების შეთანხმების განხორციელებას, ევროპარლამენტი მოუწოდებს „საქართველოს უწყებებს, შეინარჩუნონ დემოკრატიის, კანონის უზენაესობის, ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების უმაღლესი სტანდარტები“ (პუნქტი 2). რეზოლუცია მოუწოდებს „ყველა ქართულ პოლიტიკურ ძალას, კონსტრუქციული მონაწილეობა მიიღოს და ხელი შეუწყოს აღნიშნულ ძალისხმევას, და მოუწოდებს საქართველოს ხელისუფლებას, გაითვალისწინოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების

<sup>8</sup> <https://netgazeti.ge/news/655541>

<sup>9</sup> მაგალითი: [https://idf.ge/en/russian\\_capital\\_in\\_georgia](https://idf.ge/en/russian_capital_in_georgia); <https://netgazeti.ge/news/598704>; <https://mtavari.tv/post-factum/79287>;

შეთავაზებები, რათა უზრუნველყოს სამოქალაქო საზოგადოების გონივრული და სანდო ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების ყველა დონეზე“ (პუნქტი 2).<sup>10</sup> ევროპარლამენტი ხაზს უსვამს არასამთავრობო ორგანიზაციების აქტიური მხარდაჭერის მნიშვნელობას: „ხაზს უსვამს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მნიშვნელობას დემოკრატიის ზედამხედველობაში; მოუწოდებს კომისიას და წევრ სახელმწიფოებს, უზრუნველყონ პოლიტიკური, ტექნიკური და ფინანსური დახმარება სამოქალაქო საზოგადოებისა და დამოუკიდებელი მედიისთვის და ძირითადი სახსრები გაუნაწილონ სამოქალაქო საზოგადოებას, რათა მოხდეს შესაძლებლობების განვითარება და საექსპერტო ცოდნის გაძლიერება“ (პუნქტი 33).

კანონპროექტი ეწინააღმდეგება ევროკავშირის აღქმას, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციების მხარდაჭერა, მათ შორის, წევრი სახელმწიფოებისა და თავად ევროკავშირის დაფინანსებით, მნიშვნელოვანია საქართველოს გაწევრიანების პროცესისთვის.

ECJ-მ დაადგინა, რომ საქართველოში შემოთავაზებული კანონპროექტის მსგავსი კანონმდებლობა ეწინააღმდეგება წევრი სახელმწიფოებისთვის ევროკავშირში არსებულ ვალდებულებებს და პირდაპირ არღვევს ევროკავშირის რამდენიმე კანონს. მსგავს კანონთან დაკავშირებით, რომელიც ადრე უნგრეთმა მიიღო (კომისია უნგრეთის წინააღმდეგ, ივნისი, 2020) ნათქვამია შემდეგი:

- პირველი, „გამჭვირვალობის შესახებ კანონის 1-ლი და მე-2 პუნქტებით გათვალისწინებული რეგისტრაციის, დეკლარირებისა და გამოქვეყნების ვალდებულება, რომელიც ვრცელდება „იმ ორგანიზაციებზე, რომლებიც დაფინანსებას იღებენ უცხოეთიდან“, ამავე კანონის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული ჯარიმები, წარმოადგენს კაპიტალის თავისუფალი ბრუნვის შეზღუდვას, რაც აკრძალულია TFEU-ს 63-ე მუხლით“<sup>11</sup> (პუნქტი 65);
- მეორე, „გაერთიანების დაფინანსების გამჭვირვალობის გაზრდის მიზნისა და მისი ლეგიტიმურობის მიუხედავად, არ შეიძლება გამართლდეს წევრი სახელმწიფოს ისეთი კანონი, რომელიც ეფუძნება პრინციპულ პრეზუმფციას და რომელიც განურჩევლად, ნებისმიერ ფინანსურ დახმარებას, რომელსაც გასცემს წევრი სახელმწიფო ან მესამე ქვეყანაში მოქმედი კერძო ან იურიდიული პირი, და ნებისმიერ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციას, რომელიც იღებს ასეთ ფინანსურ დახმარებას, პასუხისმგებლობას აკისრებს წევრი სახელმწიფოს პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტერესებისთვის საფრთხის შექმნისთვის. ასევე, დაუშვებელია წევრი სახელმწიფოს ინსტიტუტების თავისუფალი ფუნქციონირების პროცესში ჩარევა“ (პუნქტი 86);
- მესამე, „როგორც ჩანს, უნგრეთის გამჭვირვალობის შესახებ კანონი არ ეფუძნება არსებულ, რეალურ საფრთხეს, არამედ ვარაუდის საფუძველზეა და განურჩევლად მიიჩნევს, რომ ფინანსური დახმარება, რომელიც მიიღება სხვა წევრი სახელმწიფოს ან მესამე ქვეყნების მხრიდან და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები,

10 ევროპარლამენტის გადაწყვეტილება, 2022 წლის 14 დეკემბერი, საქართველოს და ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმების დანერგვის შესახებ (2021/2236(INI)).

11 ევროკავშირის ფუნქციონირების შეთანხმება - ნაწილი სამი: კავშირის პოლიტიკები და შიდა მოქმედებები - ნაწილი IV: ადამიანების, მომსახურებისა და კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება - თავი 4: კაპიტალი და გადახდები - მუხლი 63.

რომლებიც იღებენ ასეთ ფინანსურ დახმარებას პასუხისმგებელი არიან მომავალ საფრთხეზე“ (პუნქტი 93);

- და ბოლოს, ECJ აკეთებს დასკვნას, რომ ევროკავშირის ფუნქციონირების შეთანხმების 63-ე მუხლის დარღვევასთან ერთად, გამჭვირვალობის შესახებ კანონის დებულებების დამკვიდრება „რომელიც რეგისტრაციის, დეკლარირებისა და გამოქვეყნების ვალდებულებას აკისრებს გარკვეული კატეგორიის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს, რომლებიც პირდაპირ თუ ირიბად იღებენ დაფინანსებას საზღვარგარეთიდან და ეს დაფინანსება სცდება გარკვეულ ზღვარს, და დებულებები, რომლებიც გულისხმობს ჯარიმების დაკისრებას იმ ორგანიზაციებისთვის, რომლებიც არ შეესაბამებიან აღნიშნულ ვალდებულებებს, უნგრეთმა შეიმუშავა დისკრიმინაციული და დაუსაბუთებელი შეზღუდვები სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის უცხოური დაფინანსების თაობაზე“. და ასევე, დარღვეულია ევროკავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიის მე-7, მე-8 და მე-12 მუხლები (რომლებიც შეეხება პირადი და ოჯახური ცხოვრების დაცულობის უფლებას, პერსონალური მონაცემების დაცვის უფლებას და გაერთიანების თავისუფლების უფლებას).

მიუხედავად იმისა, რომ კანონპროექტის განმარტებით ბარათში ნახსენებია, რომ პროექტი არ არღვევს ევროკავშირის კანონებს, ზემოთ მოცემული განმარტებები ცხადყოფს, რომ კანონპროექტი ეწინააღმდეგება ევროკავშირის რამდენიმე კანონს.

### მე-11 მუხლის დარღვევა. შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება ECHR

ECHR-ის მე-11 მუხლში აღნიშნულია:

*„1. ყველას აქვს მშვიდობიანი შეკრებისა და სხვებთან გაერთიანების თავისუფლება, მათ შორის, პროფესიული კაშირების შექმნისა და მათში გაერთიანების უფლება საკუთარი ინტერესების დასაცავად.*

*2. დაუშვებელია ამ უფლების განხორციელების შეზღუდვა გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა ეს გათვალისწინებულია კანონით და აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში ეროვნული უშიშროების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინსტრუმენტებისთვის, უწყსრიგობის ან დანაშაულის აღსაკვეთად, ჯანმრთელობისა თუ მორალის ან სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად. ეს მუხლი ხელს ვერ უშლის ამ უფლებების განხორციელებაზე კანონიერი შეზღუდვების დაწესებას შეიარაღებული ძალების, პოლიციის ან სახელმწიფო ადმინისტრაციის წევრების მიერ.“*

იმისთვის, რომ დამტკიცდეს მე-11 მუხლის დარღვევა, აუცილებელია, გამოვლინდეს შეკრების თავისუფლებაში ჩარევა. ასეთი ჩარევა ან გაერთიანების თავისუფლების შეზღუდვა დაუშვებელია, თუ ის არ აკმაყოფილებს შეზღუდვის ვიწრო განსაზღვრულ კრიტერიუმებს. ECHR-ის თანახმად, დასაშვები შეზღუდვა უნდა იყოს:

- კანონი;
- დემოკრატიული საზოგადოების საჭიროება და

- ეროვნული ან სამოქალაქო უსაფრთხოების ინტერესები, არეულობის ან დანაშაულის პრევენცია, ჯანმრთელობის ან მორალის, ან სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა.

ქვემოთ კანონპროექტი გაანალიზებულია იმის დასადგენად, ხდება თუ არა დაცულ უფლებებში ჩარევა და რამდენად დასაშვებია ასეთი ჩარევა.

### გაერთიანების უფლებაში ჩარევა

კანონპროექტი ზღუდავს გაერთიანების უფლებას, რადგან ის მოითხოვს ა(ა)იპ-ების ქცევის შეცვლას. ორგანიზაციებმა უნდა მიიღონ გადაწყვეტილება, დარეგისტრირდნენ თუ არა უცხოური გავლენის აგენტებად (და წარადგინონ დამატებითი ანგარიშები), და/ან შეზღუდონ უცხოური დაფინანსების მიღება. კანონპროექტით გათვალისწინებულ მოთხოვნებთან შეუსაბამობა იწვევს მკაცრ ჯარიმას, რაც ზეგავლენას იქონიებს ორგანიზაციების გადაწყვეტილებაზე. აღსანიშნავია, რომ კანონპროექტის თანახმად, იუსტიციის სამინისტროს სპეციალურ მონიტორინგს დაექვემდებარება არამხოლოდ აგენტებად რეგისტრირებული ორგანიზაციები, არამედ სხვა ორგანიზაციებიც. ზემოაღნიშნული გამოიწვევს გაერთიანების თავისუფლების უფლებაში ჩარევას. იგივე დასკვნა გააკეთა ECHR-მა რუსეთის „უცხოელი აგენტების შესახებ“ კანონზე.<sup>12</sup>

კანონპროექტის დებულებები, რომლებიც ზღუდავენ გაერთიანების უფლებას, მოიცავს შემდეგს:

1. ა(ა)იპ-ებისა და მასმედიისთვის „უცხოური გავლენის აგენტების“ სტატუსის მინიჭება (რაც შეიძლება ინტერპრეტირებულ იქნას, როგორც „ჯაშუში“ ან „გამყიდველი“) ქმნის მტრულ გარემოს მათი საქმიანობისთვის;
2. ა(ა)იპ-ებსა და მასმედიას ეზღუდება დაფინანსების წყაროების ხელმისაწვდომობა;
3. ა(ა)იპ-ებისა და მასმედიისთვის წესდება რთული სარეგისტრაციო და ანგარიშგების მოთხოვნები;
4. ა(ა)იპ-ებისა და მასმედიისთვის დგინდება შეუზღუდავი სამთავრობო შემოწმებები და
5. კანონპროექტის მოთხოვნების დარღვევისთვის წესდება მკაცრი ჯარიმები.

ქვემოთ გაანალიზებულია კანონპროექტის დებულებები, რათა შეფასდეს, დასაბუთებულია თუ არა შემოთავაზებული შეზღუდვები.

### კანონით გათვალისწინებული

იმისთვის, რომ შეზღუდვა ჩაითვალოს „კანონით გათვალისწინებულად“, კანონი საკმარისად მკაფიო და პროგნოზირებადი უნდა იყოს. ასევე, უნდა არსებობს „დაცვა

<sup>12</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-217751> ; Case of Ecodefence and Others v. Russia, 14 June 2022, see par. 78-87.

სახელმწიფო უწყებების თვითნებური ჩარევისგან. <sup>13</sup>კანონპროექტი არ აკმაყოფილებს ამ სტანდარტებს შემდეგი მიზეზებით:

- ვიწროდ და მკაფიოდ არ არის განმარტებული, ვინ იქნება უცხოური აგენტი;<sup>14</sup>
- იუსტიციის სამინისტროს ენიჭება ფართო და განუსაზღვრელი უფლებამოსილება, დაიწყოს ნებისმიერი ა(ა)იპ-ისა და მედია ორგანიზაციის მონიტორინგი.<sup>15</sup>

კანონპროექტში წერია, რომ აგენტის შემოსავლის 20%-ზე მეტი უნდა იყოს უცხოური წყაროდან მიღებული (კანონპროექტის მუხლი 2). კანონპროექტის მე-2 პუნქტის მე-4 ქვეპუნქტში ნათქვამია, რომ შემოსავალი უცხოურ წყაროდან მიღებულად ითვლება, თუ:

- ა) სუბიექტმა შემოსავალი პირდაპირ ან ირიბად მიიღო უცხოური ძალისგან“;
- ბ) სუბიექტმა შემოსავალი პირდაპირ ან ირიბად მიიღო იურიდიული პირისგან, რომელმაც შემოსავალი პირდაპირ ან ირიბად მიიღო უცხოური ძალისგან ან
- გ) შემოსავლის წყარო დაუდგენელია.“

ეს დებულება ა(ა)იპ-ებსა და მედია ორგანიზაციებს ავალდებულებს, ზუსტად იცოდნენ, ვინ აფინანსებს მათ დამფინანსებლებს. მათ ასეთი შემოწმების განხორციელების შესაძლებლობა ყოველთვის არ ექნებათ, რადგან თუ, მაგალითისთვის, ისინი დაფინანსებას ქართული იურიდიული პირებისგან მიიღებენ, ეს იურიდიული პირები არ იქნებიან ვალდებულები, ა(ა)იპ-ებს საკუთარი შემოსავლის წყაროების შესახებ ინფორმაცია გაუზიარონ.

კანონპროექტის მე-8 მუხლის 1-3 პუნქტები იუსტიციის სამინისტროს ანიჭებს უფლებამოსილებას, განახორციელოს ა(ა)იპ-ებისა და მედია ორგანიზაციების მონიტორინგი და არამხოლოდ იმ ორგანიზაციების მონიტორინგი, რომლებიც უცხოური აგენტების რეესტრში იქნებიან რეგისტრირებულები. კანონპროექტში ნათქვამია, რომ:

*„1. უცხოური გავლენის აგენტის იდენტიფიცირების ან წინამდებარე კანონის მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ შეიძლება ნებისმიერ დროს შეამოწმოს და შეისწავლოს საკითხი, შესაბამისად, ჩაატაროს მონიტორინგი (შემდგომში მონიტორინგი).*

*2. მონიტორინგის ინიცირება შეიძლება მოხდეს შემდეგი საფუძველით:*

- ა) საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს უფლებამოსილი თანამდებობის პირის გადაწყვეტილებით;

13 <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%222001-217751%22>] Case of Ecodefence and Others v. Russia, 14 June 2022, Point 90.

14 კანონპროექტის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი.

15 კანონპროექტის მე-8 მუხლი 1 და მე-2 პუნქტები.



*ბ) საქართველოს იუსტიციის სამინისტროში შემოსული წერილობითი განაცხადის საფუძველზე, რომელიც მოიცავს შესაბამის მინიშნებებს უცხოური გავლენის აგენტზე.*

*3. მონიტორინგის ჩატარების მიზნით, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ, კანონის შესაბამისად, შეიძლება მოიძიოს საჭირო ინფორმაცია, მათ შორის, პერსონალური მონაცემები.“*

ამ მუხლის თანახმად, იუსტიციის სამინისტრომ, მისი უფლებამოსილი თანამდებობის პირის ერთპიროვნული გადაწყვეტილებით, შეიძლება დაიწყოს ნებისმიერი ა(ა)იპ-ისა და მედია ორგანიზაციის მონიტორინგი. აღნიშნული უფლებამოსილების ერთადერთი შეზღუდვა მოცემულია მე-8 მუხლის მე-4 პუნქტში, რომელიც ამბობს, რომ მონიტორინგი არ შეიძლება ჩატარდეს უფრო ხშირად, ვიდრე ექვს თვეში ერთხელ. მე-8 მუხლის მე-3 პუნქტი, რომელიც მონიტორინგს ეხება, მის არეალს არ ზღუდავს და მონიტორინგის ჩატარების დეტალურ პროცედურებს არ განსაზღვრავს. ამით სამთავრობო უწყებას ეძლევა შესაძლებლობა, ჩაერიოს ნებისმიერი ა(ა)იპ-ისა და მედია ორგანიზაციის საქმიანობაში. შესაბამისად, კანონპროექტი არღვევს „კანონით განსაზღვრულის“ ტესტის მოთხოვნებს.

### **მიზნის ლეგიტიმურობა**

მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტში ლეგიტიმური მიზნების მოკლე სიაა წარმოდგენილი. სია ექსკლუზიურია და მოიცავს შეზღუდვებს მხოლოდ სახელმწიფო უსაფრთხოების ან სამოქალაქო უსაფრთხოების ინტერესებიდან გამომდინარე, ასევე, საზოგადოებრივი წესრიგის დარღვევის ან დანაშაულის შეზღუდვის, ჯანმრთელობის დაცვის ან სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის მიზნით.

კანონპროექტის განმარტებით ბარათში ნათქვამია, რომ კანონის მიზანი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა.“ ეს შესაძლოა იყოს ლეგიტიმური მიზანი (ეროვნული უსაფრთხოების ნაწილში), მაგრამ საკმარისი არ არის გაერთიანების თავისუფლებაზე შეზღუდვების დაწესებისთვის. როგორც ზემოთ უკვე განვიხილეთ, ნებისმიერი დასაშვები შეზღუდვა უნდა აკმაყოფილებდეს ყველა მოთხოვნას ჩარევისთვის. თუ კანონპროექტის მიზანი უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფაა, რატომ არ მოიცავს კანონპროექტი სხვა სუბიექტებს, რომლებიც ასევე იღებენ დაფინანსებას უცხოეთიდან (მათ შორის, იმ სუბიექტებს, რომლებსაც მნიშვნელოვანი პოლიტიკური და ფინანსური ძალაუფლება გააჩნიათ საქართველოს ეროვნულ ინტერესებზე ზემოქმედებისთვის). მხოლოდ გამჭვირვალობის აუცილებლობაზე მითითებით კანონპროექტი ვერ იქნება ICCPR-ითა და ECHR-ით გათვალისწინებულ გაერთიანების თავისუფლების მოთხოვნასთან შესაბამისობაში.

### **აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში**

მაშინაც კი, როდესაც საკანონმდებლო შეზღუდვას ლეგიტიმური მიზანი აქვს, ის უნდა იყოს დასახული მიზნის პროპორციული და „აუცილებელი დემოკრატიული საზოგადოებისთვის“. ვენეციის კომისიის შეფასების თანახმად, გაერთიანების

თავისუფლების შეზღუდვა შეიძლება „გათვალისწინებული იქნას ლეგიტიმური მიზნების მისაღწევად მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც მიზანი რეალურია და არ ეხება მხოლოდ ჰიპოთეტურ საფრთხეს. შესაბამისად, ნებისმიერი შეზღუდვა შეიძლება დაეფუძნოს მხოლოდ რისკის წინასწარ შეფასებას, რომელიც მიუთითებს სახელწმიფოს ან დემოკრატიული საზოგადოებისთვის საფრთხის არსებობის „მტკიცებულებაზე.“<sup>16</sup>

ევროპის საბჭოს არასამთავრობო ორგანიზაციების შესახებ კანონის ექსპერტთა საბჭომ უნგრეთის უცხოეთიდან დაფინანსებული ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ კანონის თაობაზე გამოთქმულ მოსაზრებაში აღნიშნა, რომ „დასაბუთება არ მიუთითებს რაიმე პრობლემაზე, რომელიც პრაქტიკაში წარმოიქმნა და რომელთან გამკლავება შეუძლებელია მოქმედი საკანონმდებლო დებულებებით ან ნაკლებად ინვაზიური ზომებით. შესაბამისად, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ ამ კანონმა გაიაროს „დემოკრატიული საზოგადოების აუცილებელი“ ან „პროპორციულობის ტესტი“.<sup>17</sup>

კანონპროექტით შემოთავაზებულია ა(ა)იპ-ებსა და მედია ორგანიზაციებზე რამდენიმე შეზღუდვის დაწესება, რაც მნიშვნელოვნად აფერხებს მათ საქმიანობას და, თავის მხრივ, წარმოადგენს გაერთიანების თავისუფლების უფლების დარღვევას, რადგან ასეთი შეზღუდვები არ არის აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში და არ ემსახურება დასახული მიზნის მიღწევას:

**1. ა(ა)იპ-ისა და მასმედიისთვის „უცხოური გავლენის აგენტების“ სტატუსის მინიჭებით, რომელიც შეიძლება ინტერპრეტირებულ იქნას, როგორც „ჯაშუში“ ან „გამყიდველი“, იქმნება მტრული გარემო**

ყველა ა(ა)იპ-ი და მედია ორგანიზაცია, რომლის გასული წლის ჯამური შემოსავლის 20%-ზე მეტი მიღებულია უცხოური წყაროებიდან უნდა დარეგისტრირდეს და მიენიჭოს უცხოური გავლენის აგენტის სტატუსი. ეს ტერმინი საქართველოში უარყოფით დატვირთვას ატარებს და ხშირად „უცხოური ჯაშუშის“ ან „მოლაღატის“ სინონიმად აღიქმება. უცხოური აგენტის სტატუსი საზოგადოებას უარყოფითად განაწყობს, რაც ამ სტატუსის მქონე ორგანიზაციების საქმიანობას საფრთხეს შეუქმნის -- დააზარალებს მათ ურთიერთობას დახმარების მიმღებ პირებთან, მხარდამჭერებთან, დასაქმებულებთან და მოხალისეებთან. საერთაშორისო ორგანიზაციებს, მათ შორის, გაეროს მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებების სპეციალური მომხსენებელს, ვენეციის კომისიას, ეუთოს/ოდირს (OSCE/ODIHR) და ევროპის საბჭოს უარყოფითად აქვთ შეფასებული უცხოური დაფინანსების მიმღები სამოქალაქო საზოგადოების სტიგმატიზაციის მცდელობები. ვენეციის კომისიამ მკაფიოდ გამოხატა საკუთარი პოზიცია რუსეთის უცხოური აგენტების შესახებ კანონზე: „იმის გათვალისწინებით, რომ ტერმინი „უცხოური აგენტი“ გულისხმობს უარყოფით ინტერპრეტაციას, ვენეციის კომისია

<sup>16</sup> მუხლი 81, გაერთიანების დაფინანსების შესახებ ანგარიში, ვენეციის კომისია, CDL-AD(2019)002. ასევე, იხილეთ ვენეციის კომისიის და ODIHR ერთობლივი გადაწყვეტილება 6674 კანონპროექტზე- საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელება გაერთიანების დაფინანსების გამჭვირვალობისა უზრუნველყოფის და საერთაშორისო ტექნიკური დახმარების გამოყენებაზე, ასევე კანონპროექტი 6675. მიღებულია ვენეციის კომისიის მიერ, 114-ე პლენარული სხდომის ფარგლებში (ვენეცია, 16-17, 2018 წლის მარტი).

<sup>17</sup> მუხლი 27, CoE ექსპერტების საბჭო არასამთავრობო ორგანიზაციების შესახებ კანონზე, მოსაზრება უნგრეთის გამჭვირვალობის კანონპროექტზე.

მიიჩნევს, რომ კანონის დაუყოვნებლივი ამოქმედება საზოგადოებას ეჭვსა და უნდობლობას გაუჩენს ზოგიერთი არაკომერციული ორგანიზაციის მიმართ, მოახდენს მათ სტიგმატიზაციას, რაც, თავის მხრივ, შემაფერხებელ ზეგავლენას იქონიებს მათ აქტივობებზე.<sup>18</sup> არცერთი ევროპული და დემოკრატიული სახელმწიფო არ იყენებს სტიგმატიზაციის ასეთ ფორმებს ა(ა)იპ-ებისა და მასმედიის მიმართ მხოლოდ იმ მიზეზით, რომ ისინი უცხოურ დაფინანსებას იღებენ.

## 2. ა(ა)იპ-ისა და მასმედიისთვის ფინანსური დახმარების შეზღუდვა

კანონპროექტი ზღუდავს ა(ა)იპ-ებისა და მედია ორგანიზაციების თავისუფლებას, მიიღონ უცხოური დაფინანსება, მათ უქვემდებარებს სახელმწიფო კონტროლს და ახდენს მათ სტიგმატიზაციას უცხოური აგენტის სტატუსის მინიჭებით. შედეგად, ბევრი ა(ა)იპ-ი და მედია ორგანიზაცია იძულებული გახდება, შეწყვიტოს უცხოური დახმარების მიღება. გაერთიანების თავისუფლების უფლება თავის თავში გულისხმობს არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ დაფინანსების მოძიების, მიღებისა და გამოყენების თავისუფლებას. გაეროს უფლებადამცველების შესახებ დეკლარაციის მე-13 მუხლი<sup>19</sup> მიუთითებს, რომ „ყველას აქვს უფლება, ინდივიდუალური და სხვებთან გაერთიანებით, მოიძიოს, მიიღოს და გამოიყენოს რესურსების ადამიანის უფლებების და ძირითადი თავისუფლებების წახალისებისა და დაცვის მიზნებისთვის, მშვიდობიანი გზებით, ამ დეკლარაციის მე-3 მუხლის შესაბამისად.“ OSCE/ODIHR მე-7 წესი ვენეციის კომისიის სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლებაზე<sup>20</sup> ასევე ადასტურებს ამ პრინციპს. უცხოეთიდან დაფინანსებული არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის ანგარიშგების სპეციფიური მოთხოვნების დაწესება ზეგავლენას ახდენს მათ უფლებაზე, ეფექტიანად გამოიყენონ რესურსები და დამატებით ვალდებულებებს აკისრებს მათ. კანონპროექტის ინიციატორებმა არ დაასაბუთეს, თუ რატომ არის აუცილებელი საქართველოში ა(ა)იპ-ებისა და მედიისთვის უცხოური დაფინანსების შეზღუდვა ან პოტენციური შეწყვეტა. კანონპროექტის მოთხოვნები შეზღუდავს უცხოური დაფინანსების ხელმისაწვდომობას ყველა ტიპის ა(ა)იპ-ისთვის, მათ შორის, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების მხარდამჭერი და სოციალური დახმარების მიმწოდებელი ორგანიზაციებისთვის. ასევე, შეიზღუდება იმ აუცილებელი მომსახურებების მიწოდება, რომელთა მიწოდებასაც მთავრობა ვერ უზრუნველყოფს. ააიპ-ებისა და მედია ორგანიზაციების უცხოური დაფინანსების შეწყვეტამ შეიძლება სოციალური ინვესტიციების შემცირებაც გამოიწვიოს, რადგან არასამთავრობო და მედიაორგანიზაციები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ დემოკრატიის განვითარებასა და ბიზნესგარემოს გაუმჯობესებაში. ა(ა)იპ-ები და მედია ორგანიზაციები ასევე დაკარგავენ წვდომას ადგილობრივ რესურსებზე, რადგან უცხოური გავლენის აგენტად გამოცხადება და სტიგმატიზაცია შეამცირებს ქართველი ხალხის ნდობას მათ მიმართ. მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნაც, რომ საფრთხე შეექმნება დაფინანსების იმ ფორმებსა და წყაროებს, რომლებიც დამფინანსებლებისგან არ

18 მუხლი 61, ვენეციის კომისიის მოსაზრება ფედერალურ კანონზე N121-Fz, არაკომერციული ორგანიზაციების („უცხოური აგენტების შესახებ კანონის“), ფედერალურ კანონებზე N18-Fz, და N190-Fz, სისხლის სამართლის კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ რუსეთის ფედერაცია (2014).

19 გენერალური ასამბლეის რეზოლუცია A/RES/53/144 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-human-rights-defenders/declaration-human-rights-defenders>

20 <https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/132371.pdf>

მოითხოვს პერსონალური ინფორმაციის გამჟღავნებას. მაგალითისთვის, სახალხო დაფინანსება (ე.წ. ქრაუდფანდინგი) ან SMS საქველმოქმედო კამპანიები შეიძლება მიჩნეულ იქნას უცხოურ დაფინანსებად, ვინაიდან შემოსავლის ზუსტი წყარო ზოგ შემთხვევაში უცნობი იქნება. კანონპროექტის ინიციატორებმა არ წარმოადგინეს ამ და სხვა რისკების შეფასება და აღნიშნული შეზღუდვების დაწესების აუცილებლობის „მყარი მტკიცებულება“. შესაბამისად, შეიძლება დავასკვნათ, რომ კანონპროექტის დებულებები ამ კუთხითაც დაარღვევს ECHR-ისა და ICCPR-ის მოთხოვნებს.

### ***3. ა(ა)იპ-ისა და მასმედიისთვის რთული სარეგისტრაციო და ანგარიშგების მოთხოვნების დაწესება***

კანონპროექტი მოითხოვს, რომ უცხოური აგენტები დარეგისტრირდნენ რეესტრში და შეავსონ ყოველწლიური ფინანსური დეკლარაციები. კანონპროექტში არ არის განსაზღვრული, თუ რამდენად მარტივი ან რთული იქნება ანგარიშგების ახალი მოთხოვნები. ნებისმიერი ახალი და დაუსაბუთებელი ვალდებულება მტკიცებულებით და შემაფერხებელი იქნება ა(ა)იპ-ების საქმიანობისთვის. კანონპროექტის ავტორებმა კანონის მთავარ მიზნად გამჭვირვალობის აუცილებლობა დასახელეს, თუმცა, როგორც უკვე ვთქვით, გაერთიანების უფლების შეზღუდვა, საერთაშორისო კანონების შესაბამისად, დასაშვებია იმ შემთხვევაში, როდესაც მიზანი რეალურია და არ ეხება მხოლოდ ჰიპოთეტურ საფრთხეს. ნებისმიერი შეზღუდვა შეიძლება დაეფუძნოს მხოლოდ რისკის წინასწარ შეფასებას და სახელმწიფოსთვის რეალური საფრთხის არსებობის „მტკიცებულებას“<sup>21</sup>. კანონპროექტის ინიციატორებმა არ წარმოადგინეს რისკების შეფასება ან ასეთი შეზღუდვების დაწესებისთვის საჭირო მყარი მტკიცებულება.

### ***4. ა(ა)იპ-ისა და მასმედიის შეუზღუდავი სამთავრობო შემოწმებების შემოღება***

კანონპროექტი უფლებამოსილებას ანიჭებს იუსტიციის სამინისტროს, განახორციელოს ა(ა)იპ-ებისა და მედია ორგანიზაციების მონიტორინგი (შემოწმება) სამინისტროს უფლებამოსილი პირის ერთპიროვნული გადაწყვეტილებით ან შემოსული წერილობით განაცხადის საფუძველზე (რომელიც მოიცავს შესაბამის მინიშნებებს უცხოური გავლენის აგენტზე). იუსტიციის სამინისტრო უფლებამოსილია, გამოითხოვოს ნებისმიერი საჭირო ინფორმაცია, მათ შორის, პერსონალური მონაცემები. ყველა ა(ა)იპ-ი და მედია ორგანიზაცია შეიძლება გახდეს მთავრობის პოტენციური შემოწმების ობიექტი -- როგორც აგენტად რეგისტრირებული, ისე არარეგისტრირებული. კანონპროექტის ინიციატორებს არ წარმოუდგენიათ ამ კუთხით არსებული რისკების შეფასება და არც ასეთი კონტროლის დაწესების აუცილებლობის „მყარი მტკიცებულება“.

### ***5. კანონპროექტის მოთხოვნების დარღვევისთვის მკაცრი ჯარიმების დაწესება***

21 მუხლი 81, გაერთიანების დაფინანსების ანგარიში, ვენეციის კომისია, CDL-AD92019)002. ასევე, იხილეთ ვენეციის კომისიის და ODIHR ერთობლივი გადაწყვეტილება 6674 კანონპროექტზე- საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელება გაერთიანების დაფინანსების გამჭვირვალობისა უზრუნველყოფის და საერთაშორისო ტექნიკური დახმარების გამოყენებაზე, ასევე, კანონპროექტი 6675. უკრაინის საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ, რაც უზრუნველყოფს გაერთიანების დაფინანსებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გამჭვირვალობას, და საერთაშორისო ტექნიკური დახმარების გამოყენებას (201 წლის 16 მარტი), CDL-AD(2018)006

კანონპროექტის დებულებების დარღვევის შემთხვევაში კანონპროექტი ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას. ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობისთვის დაკისრებული ჯარიმა მერყეობს 10000-25000 ლარის ფარგლებში (3700-9000 აშშ დოლარის ექვივალენტი), რაც საკმაოდ დიდი თანხაა და ნებისმიერი მოქალაქის მხრიდან ა(ა)იპ-ისა და მედია ორგანიზაციის აქტივობებში ჩართვას განსაკუთრებულად სარისკოს გახდის და არასამთავრობო სექტორსა და დამოუკიდებელ მედიას საფრთხეს შეუქმნის. ასეთი ჯარიმები შეიძლება არაგონივრულად მივიჩნიოთ იმის გათვალისწინებით, რომ დარღვევები განისაზღვრება, როგორც ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები. როგორც შეფასების დოკუმენტის წინა ნაწილში განვიხილეთ, კანონპროექტით გათვალისწინებული მოთხოვნები არ შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის მოთხოვნებს და არ უნდა იქნას აღიარებული ლეგიტიმურად.

კანონპროექტის ეს მოთხოვნები, რომლებიც ა(ა)იპ-ებსა ან მედიაზე გავრცელდება არ აკმაყოფილებს „დემოკრატიული საზოგადოების აუცილებლობის“ და პროპორციულობის ტესტს.

#### **ECHR მუხლი 14. დისკრიმინაციის აკრძალვა**

ECHR-ის მე-14 მუხლი მოითხოვს, რომ ECHR-ით გათვალისწინებული ყველა უფლება და თავისუფლება დაცული და გამოყენებული იქნას დისკრიმინაციის გარეშე. მათ შორისაა ის უფლებები და თავისუფლებებიც, რომლებიც გათვალისწინებულია ECHR-ის 11 მუხლში.<sup>22</sup> ECHR-ის მე-14 მუხლის სახელმძღვანელოს თანხმად, „დისკრიმინაცია ხდება მაშინ, როდესაც პირს (ფიზიკურ პირს, ასევე მათ გაერთიანებას), რომელიც დაცულია ECHR-ის მიერ, ეპყრობიან ნაკლები კეთილმოსურნეობით, ვიდრე მსგავს სიტუაციაში მყოფ სხვა პირებს და ასეთი მოპყრობა ვერ გამართლდება ობიექტურად და გონივრულად.“<sup>23</sup>

„51. დისკრიმინაციის შემთხვევებზე გადაწყვეტილების მიღებისას სასამართლო იყენებს შემდეგ კითხვებს:

1. ჰქონდა თუ არა ადგილი ანალოგიურ ან მსგავს სიტუაციაში მყოფ ადამიანებთან განსხვავებულ მიდგომას - ან ხომ არ მოხდა მსგავს სიტუაციაში მყოფ ადამიანთან განსხვავებული მოპყრობის გამოყენება?
2. თუ ასეა, მაშინ განსხვავება - ან განსხვავების არ არსებობა - გამართლებულია თუ არა ობიექტურად? კერძოდ:

ა) ემსახურება თუ არა ლეგიტიმურ მიზანს?

ბ) გამოყენებული საშუალებები დასახული მიზნების პროპორციულია თუ არა?“

კანონპროექტი იმ ა(ა)იპ-ებისა და მედია ორგანიზაციების მიმართ, რომელთა შემოსავლის 20%-ზე მეტი უცხოური წყაროდან იყო მიღებული დისკრიმინაციულ

<sup>22</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-80464%22%7D>

<sup>23</sup> ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-14 მუხლის გზამკვლევი, და პირველი მუხლის N12 ოქმი კონვენციაზე/დისკრიმინაციის აკრძალვაზე.

მოპყრობას (სხვა ა(ა)იპ-ებსა და მედია ორგანიზაციებთან მიმართებით). ასეთი დამოკიდებულება ვერ გამართლდება ECHR-ის და ICCPR-ის ფარგლებში. ვენეციის კომისიამ არაერთხელ გააკრიტიკა მსგავსი დისკრიმინაციული მიდგომა. მაგალითისთვის, რუსეთის უცხოური აგენტების შესახებ კანონის<sup>24</sup> შემთხვევაში, ვენეციის კომისიამ განაცხადა, რომ პრეცედენტულ სამართალში „*არასამთავრობო ორგანიზაციის უცხოური წარმომავლობა არ იყო ლეგიტიმური მიზეზი მის მიმართ განსხვავებულად მოპყრობისათვის; ანალოგიური მიდგომა ვრცელდება უცხოური დაფინანსების შემთხვევაში.*“<sup>25</sup> როგორც არასამთავრობო ორგანიზაციების შესახებ კანონის ექსპერტთა საბჭომ დაასკვნა, სტატუსის მინიჭების მოთხოვნა დამატებით საფუძველს გააჩენს არასამთავრობო ორგანიზაციების პოლიტიკური მიზეზებით დისკრიმინაციისთვის.<sup>26</sup>

კანონპროექტი მსგავს შეზღუდვებს არ უწესებს იმ პირებსა და სუბიექტებს, რომლებიც არ წარმოადგენენ ა(ა)იპ-ებს და მედიას, მათ შორის, კომერციულ იურიდიულ პირებსა და სახელმწიფო მოხელეებს. როგორც ზემოთ აღნიშნეთ, დისკრიმინაცია არის ნებისმიერი დაუსაბუთებელი განსხვავებული მოპყრობა კონკრეტული ადამიანების ან ადამიანთა ჯგუფების მიმართ, რომლებიც ერთსადაიმთავრე ან მსგავს მდგომარეობაში იმყოფებიან. ვენეციის კომისიამ არასამთავრობო ორგანიზაციების დაფინანსების ანალიზში<sup>27</sup> აღნიშნა, რომ „*სამოქალაქო საზოგადოების სექტორსა და სხვა იურიდიულ პირებს/არასამთავრობო უწყებებს (მაგალითად, ბიზნესსექტორი) შორის უთანასწორო მოპყრობა შეიძლება პრობლემა გახდეს, როდესაც სახელმწიფო ვერ შეძლებს საკუთარი ქმედების დასაბუთებას და გადაწყვეტს, რომ არსებობს ლეგიტიმური საფუძველი, რომ მხოლოდ არასამეწარმეო გაერთიანებებს დაეკისროთ დამატებითი ანგარიშგების ვალდებულებები.*“ აღნიშნული დადასტურდა 2018 წელს ვენეციის კომისიისა და OSCE/ODIHR-ის უკრაინასთან დაკავშირებულ ერთიან მოსაზრებაშიც<sup>28</sup>, სადაც ნათქვამია, რომ არ არსებობდა საკმარისი საფუძველი იმისთვის, რომ დამატებითი ანგარიშგების მოთხოვნები დაწესებულიყო არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის და არ დაწესებულიყო ბიზნესისთვის. ECJ-მ უნგრეთის კანონის შეფასებისას განაცხადა, რომ „*კანონი ამკვიდრებდა დისკრიმინაციულ და გაუმართლებელ შეზღუდვებს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციისთვის უცხოური დახმარების მიღების კუთხით.*“<sup>29</sup>

24 რუსეთის ფედერაციის კანონი რუსეთის ფედერაციის გარკვეულ საკანონმდებლო აქტებში ცვლილების შეტანაზე, რომელიც უკავშირდება უცხოური აგენტების ფუნქციების შესრულებას არაკომერციული ორგანიზაციების მიერ (2012).

25 ვენეციის კომისიის მოსაზრება რუსეთის ფედერაციის მიერ უცხოეთიდან დაფინანსებული არაკომერციული ორგანიზაციების მარეგულირებელ აქტებში ცვლილების შეტანის შესახებ (2013 წლის აგვისტო).

26 არასამთავრობო ორგანიზაციების შესახებ კანონის ექსპერტთა საბჭო. მოსაზრება უნგრეთის უცხოეთიდან დაფინანსებული ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ კანონთან დაკავშირებით, 2017, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168070bfb>

27 პუნქტი 125, გაერთიანებების დაფინანსების შესახებ ანგარიში, ვენეციის კომისია, CDL-AD(2019)002;

28 პუნქტი 42-45, ვენეციის კომისია და OSCE/ODIHR, ერთობლივი ანგარიში კანონპროექტზე 6674, ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ცვლილების შეტანის შესახებ, რათა უზრუნველყოფილი იქნას დაფინანსების გამოყენების ინფორმაციის გამჭვირვალება, და კანონპროექტზე 6675, უკრაინის საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ, რაც უზრუნველყოფს გაერთიანებების დაფინანსებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გამჭვირვალობას, და საერთაშორისო ტექნიკური დახმარების გამოყენებას (2017 წლის 16 მარტი), CDL-AD(2018)006

29

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&id=5811640>

ანალოგიური დასაბუთება ვრცელდება საქართველოში ინიცირებულ კანონპროექტზეც. თუ კანონპროექტის ავტორები უცხოურ გავლენაში საფრთხეს ხედავენ ან თუ მათ სურთ მოახდინონ საქართველოს პოლიტიკაზე უცხოური ძალების გავლენის პრევენცია, მსგავსი ზომები უნდა გავრცელდეს სხვა პირებსა და სუბიექტებზეც, რომლებიც იღებენ ან მუშაობენ უცხოური დაფინანსებით.

## **ECHR მუხლი 8. პირადი და ოჯახური ცხოვრების დაცულობის უფლება**

ECHR-ის მე-8 მუხლის თანახმად:

1. „ყველას აქვს უფლება, რომ დაცული იყოს მისი პირადი და ოჯახური ცხოვრება, საცხოვრისი და მიმოქერა.
2. დაუშვებელია ამ უფლების განხორციელებაში საჯარო ხელისუფლების ჩარევა. გარდა ისეთი შემთხვევისა, როდესაც ასეთი ჩარევა ხორციელდება კანონის შესაბამისად, და აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში ეროვნული უშიშროების, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ქვეყნის ეკონომიკური კეთილდღეობის ინტერესებისთვის, უწყესრიგობისა თუ დანაშაულის თავიდან ასაცილებლად, ჯანმრთელობის ან მორალის, ან სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად.“

ეს მუხლი იცავს არამხოლოდ კერძო პირებს, არამედ სხვა სუბიექტებსაც, როგორცაა ა(ა)იპ-ები და მედია და საშუალებას აძლევს მათ, ისარგებლონ ECHR-ით გარანტირებული უფლებებით.<sup>30</sup>

კანონპროექტი საჯაროდ ხელმისაწვდომს ხდის<sup>31</sup> ა(ა)იპ-ებსა და მასმედიის ორგანიზაციებთან დაკავშირებული პირების პერსონალურ მონაცემებს. მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, უცხოურმა აგენტმა რეგისტრაციის შემდეგ ყოველი წლის იანვარში უნდა შეავსოს ელექტრონული დეკლარაცია (ზუსტი ფორმა განისაზღვრება იუსტიციის სამინისტროს მიერ). ფინანსურ დეკლარაციაში უნდა იყოს ასახული განმცხადებლის საიდენტიფიკაციო მონაცემები, მისამართი, ვებგვერდი, ინფორმაცია დაფინანსების წყაროს შესახებ, თანხების, ან სხვა სახის მატერიალური რესურსის რაოდენობა და მიზნობრიობა, რომელიც განმცხადებელმა გასული კალენდარული წლის განმავლობაში მიიღო, აგრეთვე, განაცხადის შევსების თარიღი. კანონპროექტის თანახმად, ეს ინფორმაცია შეიძლება მოიცავდეს პერსონალურ მონაცემებსაც, რაც დაცულია საქართველოს სხვა კანონებით. კანონპროექტი უფლებამოსილებას ანიჭებს იუსტიციის სამინისტროს, „მოიძიოს აუცილებელი ინფორმაცია, მათ შორის, პერსონალური მონაცემები“, რათა დაადასტუროს წარმოდგენილი ინფორმაცია.

იუსტიციის სამინისტროს ასევე უფლება აქვს, ნებისმიერ დროს მოიძიოს ინფორმაცია აგენტებად არარეგისტრირებულ ორგანიზაციებზეც და გადაამოწმოს მათი შესაბამისობა კანონის მოთხოვნებთან. მან შეიძლება ჩაატაროს მონიტორინგი საჭირო ინფორმაციის, მათ შორის, პერსონალური მონაცემების მოძიების გზით.<sup>32</sup> იუსტიციის

30 ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული სასამართლოს მონაცემთა დაცვის პრევენციული სამართლის სახელმძღვანელო-გვერდი 8- [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Data\\_protection\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Data_protection_ENG.pdf)

31 კანონპროექტის მე-5 მუხლი.

32 კანონპროექტის მე-8 მუხლი.

სამინისტრომ შესაძლოა გამოითხოვოს პერსონალური მონაცემები არამხოლოდ თავად ა(ა)იპ-ებისა და მასმედიის ორგანიზაციებზე, არამედ მათი დონორებისა და ბენეფიციარების შესახებაც.

მონიტორინგის ჩატარების პროცედურა, მათ შორის, მისი მასშტაბი და პერსონალური მონაცემების გამოთხოვის მიზნები არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული. კანონპროექტში ნათქვამია, რომ:

- ა(ა)იპ-ებსა და მედია ორგანიზაციებთან დაკავშირებული ინფორმაციის (მათ შორის, პერსონალური მონაცემების) მოძიებისთვის საჭირო პროცედურებს;
- ყოველწლიური ფინანსური დეკლარაციის წარდგენისთვის საჭირო პროცედურებს და
- ა(ა)იპ-ებისა და მედიის მონიტორინგის სფეროს

განსაზღვრავს იუსტიციის სამინისტრო.

კანონპროექტი არ აზღვევს პერსონალური ინფორმაციისა და პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის დარღვევის რისკს, რადგან, პროექტის თანახმად, ამ პროცედურების ზუსტი შინაარსი აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაწყვეტილებაზე იქნება დამოკიდებული.

## დასკვნა

კანონპროექტის მიღების შემთხვევაში დაირღვევა საქართველოს მიერ ECHR-ისა და ICCPR-ის ფარგლებში ნაკისრი არაერთი ვალდებულება, მათ შორის, გაერთიანების თავისუფლების, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის და დისკრიმინაციისგან დაცვის ვალდებულებები. კანონპროექტის მიღება უარყოფითად იმოქმედებს საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესზე.

კანონპროექტი არსებითად დაასუსტებს საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოებას, რადგან არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მასმედიის მიმართ ნდობა და მხარდაჭერა შემცირდება. არასამთავრობო სექტორი და მედია ვერ განახორციელებენ ეფექტიან დამოუკიდებელ კონტროლს, ვერ გაუწევენ მოქალაქეებს მნიშვნელოვან დახმარებას და ვერ შეუწყობენ ხელს დემოკრატიის გაძლიერებას.

წინამდებარე დოკუმენტი მომზადდა არაკომერციული სამართლის საერთაშორისო ცენტრის (ICNL) და არაკომერციული სამართლის ევროპული ცენტრის (ECNL) მიერ USAID სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის პროგრამის ფარგლებში.

წინამდებარე დოკუმენტის შინაარსი წარმოადგენს მხოლოდ მისი ავტორების პასუხისმგებლობას და შეიძლება არ ასახავდეს USAID-ის ან ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.