



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

EAST • WEST  
MANAGEMENT  
INSTITUTE

**ICNL**  
INTERNATIONAL CENTER  
FOR NOT-FOR-PROFIT LAW



European Center for  
Not-for-Profit Law

**„უცხოელი აგენტების რეგისტრაციის შესახებ“ კანონპროექტის და „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში“ ცვლილების შეტანის შესახებ კანონპროექტის**

**მოკლე მიმოხილვა<sup>1</sup>**

**2023 წლის 7 მარტი**

2023 წლის თებერვალში საქართველოს პარლამენტის რამდენიმე წევრმა დააინიცირა „უცხოელი აგენტების რეგისტრაციის შესახებ“ და „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში“ ცვლილების შეტანის შესახებ კანონპროექტი #07-3/296/10 (შემდგომში „კანონპროექტი“). ეს 2023 წლის დასაწყისიდან დღემდე პარლამენტართა ამ ჯგუფის მიერ ინიცირებული უკვე მეორე კანონპროექტია, რომელიც უცხოური დაფინანსების მიმღებთა მიმართ შეზღუდვების დაწესებას ისახავს მიზნად.<sup>2</sup>

კანონპროექტის ავტორებმა აღნიშნეს, რომ მათ, ფაქტობრივად, ა.შ.შ.-ის „უცხოეთის აგენტების რეგისტრაციის აქტი“ (FARA)<sup>3</sup> გადმოაქართულეს, თუმცა, ქართულ კანონპროექტში ბევრი დებულება კონტექსტის გარეშეა გადმოღებული, ბევრი კი უბრალოდ განსხვავებულია. შემოთავაზებული კანონპროექტი კონტროლის მასშტაბურ სისტემას შექმნის, საქართველოს ბევრ მოქალაქეს შეეხება, მათ „უცხოური ძალის აგენტებად“ გამოაცხადებს, ანგარიშგების მძიმე მოთხოვნებს შემოიღებს და ხელისუფლების დისკრეციაზე დამოკიდებული სისხლისსამართლებრივი დევნის საფრთხეს გაზრდის. ის ასევე მნიშვნელოვნად დააზარალებს საქართველოს ეკონომიკას, რადგან დაბრკოლებებს შეუქმნის როგორც უცხოურ ინვესტიციებს, ისე ქართულ ბიზნესორგანიზაციებს. კანონპროექტი საქართველოს ხელისუფლებას მიანიჭებს თითქმის შეუზღუდავ დისკრეციას იმის განსასაზღვრად, თუ ვის მიმართ გამოიყენოს სისხლისსამართლებრივი დევნა, რაც პოტენციურად საფრთხეს შეუქმნის დამოუკიდებელ ხმებს, ე.წ. „ვოჩდოგ“ (ხელისუფლებას მაკონტროლებელ) ორგანიზაციებს და პოლიტიკურ ოპონენტებს.

ქვემოთ გთავაზობთ რამდენიმე სცენარს, რაც კანონპროექტის მიღების შემთხვევაში შეიძლება რეალობად იქცეს.

(I) შემოთავაზებული კანონპროექტი დაავალდებულებს:

**ბევრ ბიზნესორგანიზაციას დარეგისტრირდეს „უცხოური ძალის აგენტად“.** კანონპროექტის თანახმად, პირი ვალდებულია „უცხოური ძალის აგენტად“ დარეგისტრირდეს, თუ ის

<sup>1</sup> მოკლე აღწერის მოსამზადებლად გამოყენებულია კანონპროექტის არაოფიციალური ინგლისური თარგმანი. შესაბამისად, შესაძლებელია, ტექსტი შეიცავდეს ტერმინოლოგიურ ან/და კანონპროექტის დებულებების ინტერპრეტაციასთან დაკავშირებულ განსხვავებებს.

<sup>2</sup> „უცხო გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონის პროექტი #07-3/293 დაინიცირდა 2023 წლის 14 თებერვალს.

<sup>3</sup> [https://www.fara.us/assets/htmldocuments/uploads/24375\\_foreign\\_agents\\_registration\\_act\\_of\\_1938\\_-\\_secured.pdf](https://www.fara.us/assets/htmldocuments/uploads/24375_foreign_agents_registration_act_of_1938_-_secured.pdf).



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**EAST • WEST  
MANAGEMENT  
INSTITUTE**

**ICNL**  
INTERNATIONAL CENTER  
FOR NOT-FOR-PROFIT LAW



European Center for  
Not-for-Profit Law

„პირდაპირ ან არაპირდაპირ, მთლიანად ან უმეტესწილად, მოქმედებს უცხოური ძალის მიერ კონტროლირებადი ან დაფინანსებული პირის კონტროლის, ბრძანების ან თხოვნის შესაბამისად“.

ეს იმას ნიშნავს, რომ „უცხოური ძალის აგენტებად“ დარეგისტრირება მოუწევთ საკრედიტო ბარათების კომპანიებს და უცხოური კაპიტალით შექმნილ (მათ შორის, ქართულ) ბანკებს, რადგან ისინი დაფინანსებას „უცხოური ძალისგან“ იღებენ და საქართველოში ფულს და სესხებს უცხოური ძალის (მაგ. ინვესტორის ან უცხოური ბანკის) ინტერესების შესაბამისად გასცემენ. „უცხოური ძალის აგენტებად“ დარეგისტრირება მოუწევთ ისეთ კომპანიებსაც, როგორცაა, მაგალითისთვის, „მაკდონალდსი“, „კარფური“, „ნესტლე“ და „სამსუნგი“, რადგან ისინი „ეკონომიკურ რესურსს“ უცხო ძალის ინტერესების შესაბამისად გასცემენ. ეს უაყორიფად იმოქმედებს საქართველოში უცხოური ინვესტიციების შემოდინებაზე და მნიშვნელოვნად გააუარესებს ბიზნესგარემოს.

**ბევრ პარლამენტის წევრსა და ხელისუფლების სხვა თანამდებობის პირებს დარეგისტრირდნენ „უცხოური ძალის აგენტებად“.** კანონპროექტის თანახმად, პირი „უცხოური ძალის აგენტად“ უნდა დარეგისტრირდეს, თუ ის უცხოელი ფიზიკური პირის, კორპორაციის ან სხვა პირის „თხოვნით“ მოქმედებს, როგორც „პოლიტიკური მრჩეველი“. „პოლიტიკური მრჩეველის“ განმარტება მოიცავს სხვა პირის „ინფორმირებას“ „საქართველოს საშინაო ან საგარეო პოლიტიკასთან დაკავშირებით“. ამრიგად, თუ უცხოური კორპორაცია პარლამენტის წევრს ან ხელისუფლების სხვა თანამდებობის პირს მიმართავს თხოვნით, რომ მიაწოდოს ინფორმაცია უცხოური ინვესტიციების მარეგულირებელი კანონმდებლობის შესახებ, ამ ინფორმაციის მიწოდების შემთხვევაში, აღნიშნული პირი „უცხოური ძალის აგენტად“ უნდა დარეგისტრირდეს. თანამდებობის პირს მოუწევს „უცხოური ძალის აგენტად“ რეგისტრაცია იმ შემთხვევაშიც, თუ უცხოელი პირი მას, მაგალითისთვის, ელექტრონულ წერილს მისწერს და დაუსვამს მარტივ კითხვას -- აქვთ თუ არა საქართველოში ქალებს არჩევნებში ხმის მიცემის უფლება, ხოლო თანამდებობის პირი უპასუხებს, რომ აქვთ. იგივე წესი გავრცელდება საქართველოს რიგით მოქალაქეებზეც, რადგან, კანონპროექტის არსებული რედაქციით, ისინიც შეიძლება აღმოჩნდნენ „პოლიტიკური მრჩეველის“ როლში.

(II) ზეგავლენა:

კანონპროექტი ვერ მიაღწევს მის გაცხადებულ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის“ მიზანს.<sup>4</sup> ამის ნაცვლად, ის საქართველოს მოსახლეობის დიდ ნაწილს პოტენციურად სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის რისკის წინაშე დააყენებს და გაასაჯაროებს მათ პირად მონაცემებს, რითაც დაარღვევს პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლებას. კანონპროექტი მის აღსრულებაზე პასუხისმგებელ პირებს საშუალებას მისცემს, არაერთი დებულება ფართო დისკრეციით გამოეყენონ, რაც

<sup>4</sup> კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის პუნქტი ა.ა.ა).



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**EAST • WEST  
MANAGEMENT  
INSTITUTE**

**ICNL**  
INTERNATIONAL CENTER  
FOR NOT-FOR-PROFIT LAW



European Center for  
Not-for-Profit Law

ადამიანებისა და ბიზნესორგანიზაციების არამართლზომიერი შევიწროებისა და კორუფციის საფრთხეებს გაზრდის.

**საქართველოს ბევრ მოქალაქეს მოუწევს აგენტად დარეგისტრირება და ანგარიშგების რთული მოთხოვნების შესრულება.** „უცხოური ძალის აგენტებად“ დარეგისტრირება მოუწევთ უცხო ქვეყნის მოქალაქეების კუთვნილ კომპანიებში/ორგანიზაციებში დასაქმებულ საქართველოს მოქალაქეებს; უცხოური კომპანიების/ორგანიზაციების ფილიალებისა და წარმომადგენლობების თანამშრომლებს; ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებს, თუ ისინი უპასუხებენ უცხოური კორპორაციების კითხვებს (მაგ. როგორ გახსნან მათ მუნიციპალიტეტში მაღაზია); რიგით მოქალაქეებს, რომლებიც ფინანსურ დახმარებას უცხოეთიდან იღებენ. საქართველოს ბევრ მოქალაქეს მიღებული აქვს სხვა ქვეყნის მოქალაქეობა, რათა იმ ქვეყანაში ცხოვრებისა და მუშაობის უფლება ჰქონდეს. კანონპროექტი შესაძლოა მათაც შეეხოს. მაგალითისთვის, თუ ისინი ფულს გაუგზავნიან საქართველოში მცხოვრებ ოჯახის წევრებს, ისინი შესაძლოა „უცხო ძალად“ ჩაითვალოს, ხოლო მათი ოჯახის წევრები - „უცხო ძალის აგენტებად“.

კანონპროექტის თანახმად, „უცხო ძალის აგენტები“ შესაბამისი საქმიანობის დაწყებიდან 10 დღის ვადაში უნდა დარეგისტრირდნენ საქართველოს გენერალურ პროკურატურაში. მათ უნდა წარადგინონ მოცულობითი, მათ შორის, პირადი ინფორმაცია -- მისამართი, პირადი ნომერი, კანონპროექტით განსაზღვრული საქმიანობის და „უცხო ძალასთან“ თანამშრომლობის აღწერა და სხვ. წარდგენილი მონაცემები რეგულარულად უნდა განაახლონ. ეს ინფორმაცია საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი გახდება სამთავრობო ვებგვერდის მეშვეობით. ამ მოთხოვნების შეუსრულებლობა ჩაითვლება კანონის დარღვევად და შეიძლება სისხლისსამართლებრივი დევნის საფუძველიც გახდეს.

იმის გათვალისწინებით, რომ „უცხო ძალის აგენტად“ რეგისტრაციის ვალდებულება ბევრ ადამიანს დაეკისრება, საქართველოს მთავრობას დიდი რაოდენობის სარეგისტრაციო განაცხადებზე მოუწევს რეაგირება. ეს გართულებს მთავრობის შეზღუდული რესურსების მიმართვას რეალური სამიზნეების მიმართ, როგორცაა, მაგალითისთვის, უცხო ქვეყნების მთავრობების ლობისტები.

**კანონპროექტი პრობლემას არ აგვარებს.** ერთის მხრივ, კანონპროექტი საქართველოს ბევრ მოქალაქეს დაავალდებულებს, რეგისტრაცია გაიარონ და ანგარიშგების მძიმე მოთხოვნები შეასრულონ, მეორეს მხრივ კი, ის, პოტენციურად, ყურადღების მიღმა დატოვებს რეალურ მავნე უცხოური გავლენის რისკებს. მაგალითისთვის, შემოთავაზებული საკანონმდებლო აქტით აგენტად რეგისტრაცია შეიძლება არ შეეხოს რუსეთის ჯაშუშებს, რადგან ის ამ ვალდებულებისგან ათავისუფლებს „უცხო ქვეყნის თანამდებობის პირებს“. ა.შ.შ.-ში მთავრობაში დასაქმებული და მისი წარმომადგენელი ნებისმიერი პირი თანამდებობის პირად მიიჩნევა. ეს შესაძლოა ნიშნავდეს, რომ უცხო ქვეყნების მთავრობების მიერ დაქირავებული



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

EAST • WEST  
MANAGEMENT  
INSTITUTE

**ICNL**  
INTERNATIONAL CENTER  
FOR NOT-FOR-PROFIT LAW



European Center for  
Not-for-Profit Law

ან/და მთავრობის წარმომადგენელი ჯაშუშები რეგისტრაციის ვალდებულებისგან გათავისუფლდნენ.

(III) აღსრულება:

**კანონპროექტი ბევრ ბუნდოვან დებულებას შეიცავს, რაც მის სამართლიანად და ეფექტიანად აღსრულებას შეუძლებელს ხდის.** ბუნდოვანება გაართულებს კანონპროექტის მოთხოვნების თანმიმდევრულ დაცვას. კანონპროექტში ძალიან ფართოდ და ბუნდოვანად არის განსაზღვრული იმ პირთა და ორგანიზაციათა წრე, ვისაც შეეხება მისი მოთხოვნები. ბევრ ადამიანს და ორგანიზაციას გაუჭირდება გაარკვიოს, ეკისრება თუ არა რეგისტრაციის ვალდებულება.

**კანონპროექტი მთავრობას ანიჭებს თითქმის შეუზღუდავ დისკრეციას იმის განსაზღვრად, თუ ვის წინააღმდეგ უნდა გამოიყენოს მისი მოთხოვნები.** საქართველოს მთავრობას მოუწევს დიდი და ძვირადღირებული სახელმწიფო აპარატის შექმნა კანონის აღსრულების უზრუნველსაყოფად იმის ნაცვლად, რომ ეს რესურსები ეროვნული ინტერესების რეალურად დაცვასა და სოციალური პრობლემების გადაჭრას მოახმაროს. თუ კონტროლის დიდ აპარატს არ შექმნის, მთავრობას მოუწევს საჯარო მოხელეებს საკუთარი დისკრეციით კანონის აღსრულების უფლება მისცეს, რაც ადამიანებისა და ბიზნესების არამალთხომიერი შევიწროებისა და კორუფციის რისკებს გაზრდის. კანონპროექტი მთავრობას საშუალებას მისცემს, შერჩევითად განახორციელოს დამოუკიდებელი ხმების, ე.წ. „ვოჩდოგ“ (ხელისუფლებას მაკონტროლებელი) ორგანიზაციებისა და პოლიტიკური ოპონენტების კონტროლი.

წინამდებარე დოკუმენტი მომზადებულია „არასამეწარმეო სამართლის საერთაშორისო ცენტრისა“ (ICNL) და „არასამეწარმეო სამართლის ევროპული ცენტრის“ (ECNL) მიერ, USAID-ის სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის პროგრამის ფარგლებში. დოკუმენტის შინაარსზე პასუხისმგებლები არიან მხოლოდ მისი ავტორები და ის შესაძლოა არ ასახავდეს USAID-ის ან ა.შ.შ.-ის მთავრობის შეხედულებებს.