

# რეპრესიული კანონი

და სამოქალაქო საზოგადოებრივი  
ორგანიზაციების სტიგმატიზაცია

2024

## ადამიანის უფლებათა ცენტრი



ავტორი: ნინო ჩალაძე  
რედაქტორი: ალექო ცქიტიშვილი



ანალიტიკური დოკუმენტი მომზადდა აშშ-ის ფონდ „ეროვნული წვლილი დემოკრატიისათვის“ (NED) ფინანსური მხარდაჭერით. დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ადამიანის უფლებათა ცენტრს და შესაძლოა, არ გამოხატავდეს დონორის პოზიციას. შესაბამისად, NED არ არის პასუხისმგებელი ტექსტის შინაარსზე.

## სარჩევი

შესავალი.....	4
სამოქალაქო სექტორის სტიგმატიზაცია.....	4
რეპრესიული კანონმდებლობა .....	6
ეთიკეტი - „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი“ .....	9
კანონით გათვალისწინებული რეპრესიული მექანიზმები.....	11
„გამჭვირვალობა“ და კრიტიკული ხმის ჩახშობა .....	14
დასკვნა.....	18

## შესავალი

საქართველოში მიღებული რეპრესიული კანონი, რომელიც თავისი შინაარსით რუსულია, იწვევს სამოქალაქო ორგანიზაციების ისეთივე დევნასა და სტიგმატიზაციას, როგორც ეს რუსეთსა და ბელარუსში მოხდა. ამაზე მეტყველებს კანონის მიღებამდე და მიღების შემდეგ საზოგადოებრივ ორგანიზაციებზე მსგავსი თავდასხმებისა და დეზინფორმაციული კამპანიების წარმოების ფაქტები. ეს ყოველივე ეწინააღმდეგება ქვეყნის პროდასავლურ კურსს და დემოკრატიულ ღირებულებებს, რაზეც ღიად მიუთითებს ევროკავშირის, გაეროს, ნატოს, ეუთოს, აშშ-ისა და სხვა საერთაშორისო პარტნიორების წარმომადგენლებმაც.

დოკუმენტი მიზნად ისახავს, ერთი მხრივ, სამოქალაქო სექტორის სტიგმატიზაციის უსაფუძვლოების განხილვას, ხოლო, მეორე მხრივ, „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ რეპრესიულ კანონთან დაკავშირებული რისკების შეჭამებას.

დოკუმენტში განხილულია სამოქალაქო სექტორის საქმიანობასა და რეპუტაციაზე წლების განმავლობაში განხორციელებული თავდასხმების შედეგები. ყურადღება გამახვილებულია: რეპრესიული კანონით გათვალისწინებული იარაღების მიმაგრებასთან დაკავშირებულ პრობლემებზე; „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონის რეალურ მიზნებსა და მასში გათვალისწინებულ უკანონო შებენიერებებზე.

ამასთანავე, დოკუმენტში შეჭამებულია მნიშვნელოვანი საკითხები, რაც გამომდინარეობს საერთაშორისო და ეროვნული კანონმდებლობის, ვენეციის კომისიის დასკვნის, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსა და მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებების ანალიზიდან.

## სამოქალაქო სექტორის სტიგმატიზაცია

გაერთიანების თავისუფლება დემოკრატიულ სახელმწიფოში ერთ-ერთ ფუნდამენტურ ქვაკუთხედს წარმოადგენს, რომელიც სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების ფართო სპექტრს მოიცავს.<sup>1</sup> სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს წარმოადგენენ მოქალაქეები, რომლებიც

---

<sup>1</sup> ODIHR and Venice Commission, CDL-AD(2023)016, Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the draft law of Republika Srpska on the Special Registry and Publicity of the Work of Non-Profit Organizations, პარა. 16. იხ. [ბმული](#)

გარკვეული მიზნების მისაღწევად გაერთიანდნენ და ამით მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ დემოკრატიულ საზოგადოებებში.<sup>2</sup>

საზოგადოებრივი ორგანიზაციები მთელს მსოფლიოში აღიარებულნი არიან როგორც ადამიანის უფლებების, ჰუმანიტარული დახმარების, გარემოს დაცვისა და მრავალი სხვა მიმართულების განმავითარებლები.<sup>3</sup> საქართველოში მოქმედი საზოგადოებრივი ორგანიზაციები ყოველდღიურად ცდილობენ წვლილი შეიტანონ სიღარიბის დაძლევაში, მშვიდობის მშენებლობაში, კანონის უზენაესობის განმტკიცებაში, ძალადობასთან ბრძოლაში და სხვა ისეთ საკითხებში, რაც სახელმწიფოს დემოკრატიული განვითარებისთვის და ადამიანის უფლებების დაცვისთვის არის კრიტიკულად მნიშვნელოვანი.

ქართული საზოგადოებრივი ორგანიზაციები განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობენ ბავშვების, ქალების, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების, დევნილების, მოხუცების და უმცირესობების უფლებებს. ხშირია შემთხვევები, როცა ხელისუფლების წარმომადგენლების მიერ ჩადენილი დანაშაულის პირისპირ მართოდ დარჩენილი, სისტემის მსხვერპლი მოქალაქეების იმედი მხოლოდ უფლებადამცველი ორგანიზაციები არიან, რადგან ისინი უსასყიდლოდ გასწევენ სამართლებრივ თუ ფსიქოლოგიურ დახმარებას.

მიუხედავად ზემოთ აღწერილი სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ყოვლისმომცველი საქმიანობისა, საქართველოში, წლების განმავლობაში, მაღალი თანამდებობის პირების მიერ არაერთხელ გამოიკვეთა სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, მედიებისა და უფლებადამცველების დისკრედიტაციის მცდელობა. ჯერ კიდევ წინა წელს თბილისში გაიკრა პოსტერები, სადაც საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლები გამოსახულნი იყვნენ როგორც „ეკლესიის მტრები“.<sup>4</sup> ასევე, იყო მცდელობა სამოქალაქო სექტორის საქმიანობა შეფასებულიყო არასახელმწიფოებრივ საქმიანობად, რომელიც, თითქოსდა დაკავშირებული იყო ეკლესიის გინებასთან, ლგბტ+ თემის პროპაგანდასთან, „ნაცმოძრაობისთვის“ ძალაუფლების დაბრუნებასთან, პროვოკაციების მოწყობასთან და ა.შ.<sup>5</sup> მსგავსმა პროპაგანდამ და წლების განმავლობაში წარმოებულმა დეზინფორმაციულმა კამპანიამ საფუძველი ჩაუყარა

<sup>2</sup> CDL-PI(2024)013; EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LA (VENICE COMMISSION) GEORGIA URGENT OPINION ON THE LAW ON TRANSPARENCY OF FOREIGN INFLUENCE issued on 21 May 2024; პარა. 58,65, 69; იხ. [ბმული](#)

<sup>3</sup> თამარ კობერიძე; საუნივერსიტეტო კურსის საკითხავი მასალა სტუდენტებისთვის სამოქალაქო საზოგადოების როლი; გვ. 30; იხ. [ბმული](#)

<sup>4</sup> United Nations Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Mary Lawlor; Preliminary observations and recommendations; Tbilisi - 7 November 2023; (ბოლო ნახვა: 25.12.2023); იხ. [ბმული](#)

<sup>5</sup> ინტერპრესნიუსი; ირაკლი კობახიძე - ამ კანონპროექტმა თავისი საქმე გააკეთა: ყველამ აღიარა, რომ აგენტობა სათაკილოა, გაიგეს იმ ორგანიზაციების შესახებ, რომლებიც არასახელმწიფო საქმიანობაში არიან ჩართულები და ის, რომ ვერასდროს განხორციელდება „ბაკურიანის გეგმა“; 10.03.2023; იხ. [ბმული](#)

საზოგადოების ნაწილის უნდობლობას სამოქალაქო სექტორის მიმართ. აქედან გამომდინარე, 2023 წლის 7 ნოემბერს გაეროს სპეციალური მომხსენებელი ხელისუფლებას მიუთითებდა, რომ მნიშვნელოვანი იყო უფლებადამცველებისთვის უკეთესი პირობების შექმნა და მათ გაძლიერებაზე ზრუნვა.<sup>6</sup>

## რეპრესიული კანონმდებლობა

სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების შეფასებით, ძალადობის, კორუფციის, უკანონობისა და შერჩევითი სამართლის ასობით ფაქტის მხილების გამო, საქართველოს პარლამენტში 2023 წელს დარეგისტრირდა კანონპროექტები „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ და „უცხოელი აგენტების რეგისტრაციის შესახებ“, რომლებიც კრიტიკული აზრის გამოხატვისთვის ორგანიზაციებისა და მედიების დასჯას ისახავდა მიზნად.<sup>7</sup> საკანონმდებლო ინიციატივის მიხედვით, „უცხოური გავლენის აგენტებად“ უნდა დარეგისტრირებულიყვნენ საზოგადოებრივი ორგანიზაციები და მედიასაშუალებები, რომლებიც დაფინანსების ნაწილს უცხოეთიდან იღებდნენ.<sup>8</sup> მასშტაბური საპროტესტო აქციებისა და საზოგადოების კრიტიკის შემდეგ, პარლამენტმა ერთი კანონპროექტი მეორე მოსმენით ჩააგდო, ხოლო მეორე კანონპროექტი უკან გაიწვია.<sup>9</sup>

ამის მიუხედავად, 2024 წლის 3 აპრილს „ქართულმა ოცნებამ“ კანონი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ ხელახლა დააინიცირა ერთადერთი ცვლილებით - ტერმინი „უცხოური გავლენის აგენტი“ ჩანაცვლდა ტერმინით „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაცია“.<sup>10</sup> საზოგადოების უპრეცედენტო და პერმანენტული პროტესტის მიუხედავად, საქართველოს საპარლამენტო უმრავლესობამ კანონპროექტი დაჩქარებული წესით, მნიშვნელოვანი კონსულტაციების გარეშე 14 მაისს მიიღო,<sup>11</sup> ხოლო პრეზიდენტის ვეტო 28 მაისს დაძლია.<sup>12</sup> საპასუხოდ, 29 მაისს, საზოგადოებრივი

<sup>6</sup> United Nations Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Mary Lawlor; Preliminary observations and recommendations; Tbilisi - 7 November 2023; (ბოლო ნახვა: 25.12.2023); იხ. [ბმული](#)

<sup>7</sup> სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ერთობლივი განცხადება; რუსული კანონი არ არის საქართველოს არჩევანი; 21.02.2023; (ბოლო ნახვა: 20.12.2023); იხ. [ბმული](#)

<sup>8</sup> რადიო თავისუფლება - „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონპროექტი პარლამენტმა პირველი მოსმენით მიიღო; 07.03.2023; იხ. [ბმული](#)

<sup>9</sup> ინტერპრესნიუსი - პარლამენტმა „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონპროექტი მეორე მოსმენით ჩააგდო, 10.03.2023 (ბოლო ნახვა: 18.12.2023); იხ. [ბმული](#)

<sup>10</sup> Civil.ge; ქართული ოცნება „უცხოელი აგენტების“ შესახებ, კანონპროექტს ხელახლა აინიცირებს; 03.04.2024; იხ. [ბმული](#)

<sup>11</sup> CDL-PI(2024)013; EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) GEORGIA URGENT OPINION ON THE LAW ON TRANSPARENCY OF FOREIGN INFLUENCE issued on 21 May 2024; პარა. 7-17; იხ. [ბმული](#); ინტერპრესნიუსი; პარლამენტმა „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონპროექტი საბოლოო მოსმენით მიიღო; 14.05.2024; იხ. [ბმული](#)

<sup>12</sup> ინტერპრესნიუსი; პარლამენტმა „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონპროექტზე პრეზიდენტის ვეტო დაძლია; 28.05.2024; იხ. [ბმული](#)

ორგანიზაციების წარმომადგენლებმა გაავრცელეს განცხადება: „ჩვენ გავაგრძელებთ ჩვენს საქმეს - ჩვენ დავეხმარებით ხალხს და ერთმანეთს და არ დავემორჩილებით რუსულ კანონს!... არავის დავტოვებთ მართოს, ჩვენ დავიცავთ ყველა დაკავებულს და ყველა დაჭარბებულს. ჩვენი იურისტები იბრძობენ როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე საერთაშორისო სასამართლოებში. ჩვენ შევავროვებთ ფულს, რომ ერთმანეთს გადავუხადოთ ჯარიმები, რაც საქართველოს სიყვარულისთვის და თავისუფლებისთვის ბრძოლისთვის დაგვაკისრეს.“<sup>13</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, კონსტიტუციურმა ორგანოებმა თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში უნდა მიიღონ ყველა ზომა ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად.<sup>14</sup> საქართველოს კანონმდებლობა შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს. საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება როცა არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, მას უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის მიმართ.<sup>15</sup> საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს მიეკუთვნება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი, რომლითაც სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენელთა უფლებებია გარანტირებული. ეს უფლებები ასევე გათვალისწინებულია საქართველოს კონსტიტუციაშიც, კერძოდ: გაერთიანების თავისუფლება უზრუნველყოფილია;<sup>16</sup> ყველა ადამიანი სამართლის წინაშე თანასწორია და აკრძალულია დისკრიმინაცია;<sup>17</sup> პირადი და ოჯახური ცხოვრების შეზღუდვა შესაძლებელია მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ან სხვათა უფლებების დაცვის მიზნით;<sup>18</sup> დაცულია გამოხატვის თავისუფლება, დაუშვებელია ადამიანის დევნა აზრისა და მისი გამოხატვის გამო.<sup>19</sup> „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონი ეწინააღმდეგება როგორც საქართველოს კონსტიტუციის ამ მუხლებს, ისე საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, მათ შორის, ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტს.

<sup>13</sup> სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების განცხადება; რუსულ კანონს არ დავემორჩილებით; 29.05.2024; იხ. [ბმული](#)

<sup>14</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მ. 78

<sup>15</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მ. 4 (5)

<sup>16</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მ.21

<sup>17</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მ. 11

<sup>18</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მ.15

<sup>19</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მ. 17



2024 წლის 21 მაისს ვენეციის კომისიის მიერ გამოქვეყნებულ დასკვნაში აღნიშნულია, რომ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონი ვერ აკმაყოფილებს კანონიერების, ლეგიტიმურობის, აუცილებლობისა და პროპორციულობის მინიმალურ სტანდარტებს.<sup>20</sup> კანონი ეწინააღმდეგება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტით გათვალისწინებულ ისეთ უფლებებს,<sup>21</sup> როგორცაა: გაერთიანების თავისუფლება,<sup>22</sup> დისკრიმინაციისგან დაცვის უფლება,<sup>23</sup> გამოხატვის თავისუფლება<sup>24</sup> და პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება.<sup>25</sup>

დამატებით, ვენეციის კომისიამ დეტალურად განმარტა, თუ რატომ განსხვავდება „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონი ისრაელში<sup>26</sup>, ამერიკაში<sup>27</sup> და ავსტრალიაში<sup>28</sup> მოქმედი კანონებისგან. ამისგან განსხვავებით, ვენეციის კომისიის განმარტებით, საქართველოს კანონს უამრავი მსგავსება აქვს მის მიერ უკვე შეფასებულ აგენტების შესახებ კანონებთან, რომლებიც ამოქმედდა რუსეთში, უნგრეთსა და ყირგიზეთში. (ასევე, კანონთან, რომელიც განიხილებოდა სერბსკას რესპუბლიკაში).<sup>29</sup> ამასთან, ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს უკვე შეფასებული აქვს რუსული კანონი, ხოლო მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს - უნგრული. აქედან გამომდინარე, საქართველოსთვის, როგორც ევროინტეგრაციის მსურველი და ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნისთვის, მნიშვნელოვანი უნდა იყოს საერთაშორისო სასამართლოების მიერ დადგენილი სტანდარტების გათვალისწინება.

რუსეთის სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საჩივარზე უცხოელი აგენტების აქტთან დაკავშირებით, რომელშიც გაწერილი იყო სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების უცხოურ აგენტებად რეგისტრაციისა და იუსტიციის სამინისტროს მიერ მათი ინსპექტირების არანაკლებ წელიწადში ერთხელ ჩატარების საკითხები, ადამიანის უფლებათა

<sup>20</sup> CDL-PI(2024)013; EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LA (VENICE COMMISSION) GEORGIA URGENT OPINION ON THE LAW ON TRANSPARENCY OF FOREIGN INFLUENCE issued on 21 May 2024; პარა. 52-90

<sup>21</sup> იქვე, პარა. 50; იხ. [ბმული](#)

<sup>22</sup> ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია, მ. 11; სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი, მ. 22

<sup>23</sup> ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია, მ. 14; სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი, მ. 26

<sup>24</sup> ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია, მ. 10; სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი, მ. 19

<sup>25</sup> ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია, მ. 8; სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი, მ. 17

<sup>26</sup> CDL-PI(2024)013; EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LA (VENICE COMMISSION) GEORGIA URGENT OPINION ON THE LAW ON TRANSPARENCY OF FOREIGN INFLUENCE issued on 21 May 2024; პარა. 39, 41, 42

<sup>27</sup> იქვე, 40, 41

<sup>28</sup> იქვე, 39, 42

<sup>29</sup> იქვე, 38



ევროპულმა სასამართლომ გადაწყვეტილება 2022 წელს მიიღო და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 (შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება) მუხლის დარღვევა დაადგინა მე-10 მუხლის (გამოხატვის თავისუფლება) გათვალისწინებით.<sup>30</sup>

ასევე, 2020 წელს მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ განმარტა, რომ უნგრეთმა უცხოურ დაფინანსებასთან დაკავშირებით შემოიღო დისკრიმინაციული და გაუმართლებელი შეზღუდვები კანონით, რომლითაც სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს დაეკისრათ რეგისტრაციის, დეკლარირებისა და გამოქვეყნების ვალდებულებები. სასამართლოს განმარტებით, უნგრეთის გამჭვირვალობის შესახებ კანონმა გამოიწვია რამდენიმე პრობლემა: პირველ რიგში, მან ხელი შეუშალა გაერთიანების თავისუფლებას, რადგან ამ უფლების განხორციელება ასოციაციის შექმნის ან დაშლის შესაძლებლობასთან ერთად, მოიცავს სახელმწიფოს მხრიდან დაუსაბუთებელი ჩარევის გარეშე მისი არსებობის შესაძლებლობას. მეორე მხრივ, იარლიყებმა ორგანიზაციების სტიგმატიზაცია გამოიწვია და კანონით გათვალისწინებული სანქციებით საფრთხე შეუქმნა ორგანიზაციების არსებობას. ასევე, კანონმა ხელი შეუშალა ასოციაციების არსებობისთვის ერთ-ერთ მთავარ კომპონენტს - ფინანსების მოძიების შესაძლებლობას. აქედან გამომდინარე, მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ უნგრეთმა დაარღვია ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-7 (პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემა), მე-8 (პერსონალური მონაცემების დაცვა) და მე-12 (შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება) მუხლები.<sup>31</sup>

### **სტიგმა- „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი“**

„უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონი ითვალისწინებს სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად სავალდებულოდ რეგისტრაციას.<sup>32</sup> ტერმინი „უცხოური გავლენის აგენტის“ ჩანაცვლება „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებლით“ არ ცვლის ამ ტერმინთან დაკავშირებულ ნეგატიურ კონტექსტს. პირიქით, შეიძლება ითქვას, რომ უცხოური ძალის ინტერესების გამტარობა სწორედ „აგენტის“ დახასიათებაა.

ქართულ რეალობაში სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისთვის ტერმინები: „აგენტი“ ან „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი“ მით უფრო შეურაცხმყოფელი გახდა ხელისუფლების მაღალი რანგის წარმომადგენლების მიერ გაკეთებული განცხადებების გამო. მაგალითად,

<sup>30</sup> Ecodefence and Others v. Russia, nos. 9988/13 and 60 others, § 187; 14 June 2022; იხ. [ბმული](#)

<sup>31</sup> CJEU; C-78/18- Commission v Hungary (Transparency of associations), Para 106, იხ. [ბმული](#)

<sup>32</sup> საქართველოს კანონი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“, მ. 4

მმართველი პარტიის თავმჯდომარემ რუსულ კანონთან დაკავშირებული მღელვარებისა და პროტესტის ფონზე განაცხადა: „ჩემთვის უცხო სახელმწიფოს ინტერესების მსახურება არის ჩვენი ქვეყნის ინტერესების ღალატი. მნიშვნელობა არ აქვს, რომელი ქვეყნის აგენტი იქნები - რუსეთის, ამერიკის, აფრიკის თუ აზიის. აგენტი არის აგენტი. აგენტის ქმედება არის დასჯადი, ეს არის ღალატი... ეს ხომ კატასტროფაა? ამას თავში რომ დაუშვებს კაცი, მისი საქმე წასულია უკვე. როგორ შეიძლება, საქართველოს მოქალაქემ იფიქროს სხვა სახელმწიფოს ინტერესების გატარებაზე?“<sup>33</sup> ამგვარად, შეიძლება ითქვას, რომ აგენტების შესახებ კანონით სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს, განურჩევლად მათი ქვეყნისთვის სასარგებლო საქმიანობისა, მოღალატეთა რეესტრში რეგისტრაცია ევალებათ.

ზოგადად, ტერმინი „აგენტი“, ფართოდ არის გავრცელებული ისეთი ადამიანის ან ერთეულის დასახასიათებლად, რომელიც ფულის სანაცვლოდ კონკრეტულ დავალებებს ან სხვა პირის ბრძანებებს ასრულებს, ხოლო ტერმინი „უცხოურის“ დამატება მიუთითებს, რომ მოქმედება სწორედ უცხო ერთეულის დავალებით ხორციელდება.<sup>34</sup> ამგვარი მიდგომა არასწორად განმარტავს დონორის როლს და გამორიცხავს შემთხვევებს, როცა თანხის მიმღები ორგანიზაცია ინარჩუნებს სრულ მენეჯერულ და ფუნქციურ დამოუკიდებლობას, მათ შორის, ისეთ საკითხებთან მიმართებაში, როგორცაა პროგრამების, სტრატეგიისა და პრიორიტეტების განსაზღვრა. მეტიც, ორგანიზაციის უცხოურ აგენტად შერაცხვა მით უფრო ალოგიკურია, როცა საამისოდ განსაზღვრული ერთადერთი კრიტერიუმი უცხოური დაფინანსების მიღებაა და არ ექცევა ყურადღება შეუძლია თუ არა ორგანიზაციას საკუთარი დამოუკიდებლობის მტკიცებულებებით დადასტურება.<sup>35</sup> შესაბამისად, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ გაუმართლებლად მიიჩნია უცხოური დაფინანსების მიღების გამო ორგანიზაციებისთვის უცხოელი აგენტის დარქმევა, რადგან მსგავსი იარლიყი აჩენს ილუზიას, თითქოს, ორგანიზაცია უცხოეთის კონტროლის ქვეშ იმყოფება, რასაც მათ საქმიანობაზე ნეგატიური გავლენა აქვს.<sup>36</sup> ასევე, მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს განმარტებით, სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების აღქმა უცხოეთიდან მხარდაჭერის მიმღებად ქმნის ზოგადი უნდობლობის გარემოს და ხელს უწყობს ასეთი ორგანიზაციების სტიგმატიზირებას.<sup>37</sup> მეტიც, ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს განმარტებით,

<sup>33</sup> TV Imedi; “ირაკლი ღარიბაშვილი: ჩვენ უნდა გავაგრძელოთ დიალოგი პარტნიორებთან, ამერიკელ და ევროპელ მეგობრებთან...”; იხ. [ბმული](#) ინტერპრესნიუსი; ირაკლი ღარიბაშვილი-...ჩემთვის უცხო სახელმწიფოს ინტერესების მსახურება, ეს არის ქვეყნის ღალატი; 11.05.2024; იხ. [ბმული](#)

<sup>34</sup> Ecodefence and Others v. Russia, nos. 9988/13 and 60 others, 133; 14 June 2022; იხ. [ბმული](#)

<sup>35</sup> Ecodefence and Others v. Russia, nos. 9988/13 and 60 others, 134; 14 June 2022; იხ. [ბმული](#)

<sup>36</sup> Ecodefence and Others v. Russia, nos. 9988/13 and 60 others, 136; 14 June 2022; იხ. [ბმული](#)

<sup>37</sup> CJEU; C-78/18- Commission v Hungary (Transparency of associations), Para 118, იხ. [ბმული](#)

განსხვავებული მოპყრობა ფინანსური მხარდაჭერის ეროვნული ან უცხოური წარმოშობის გამო არაპირდაპირ დისკრიმინაციას წარმოადგენს.<sup>38</sup>

კანონი, რომელშიც ისეთი ბუნდოვანი ტერმინებია გამოყენებული, როგორცაა: „უცხო ძალა“, „უცხო ძალის ინტერესების გატარება“ და ა.შ. ვერ დააკმაყოფილებს კანონიერების სტანდარტის მოთხოვნას, როგორც ეს ვენეციის კომისიის დასკვნაშია აღნიშნული. კანონიერების მიზნებისთვის, ნორმები უნდა იყოს საკმარისად ცხადი, ზუსტი და განჭვრეტადი, ხოლო ამ ბუნდოვანი და ყოვლისმომცველი ტერმინების გაერთიანებით, მხოლოდ ორგანიზაციის იურიდიულ ფორმასა და მის წყაროებზე აპელირებით, კანონის მოქმედების არეალი გადამეტებულია და პოტენციურად მოიცავს ორგანიზაციების დიდ რიცხვს, რომელთაგან ნაწილი შესაძლოა ვერც კი მიხვდეს არის თუ არა უცხო ძალის ინტერესების გამტარებელი, რადგან დაფინანსება შეიძლება მოდიოდეს უცხო სახელმწიფოსგან არამხოლოდ პირდაპირ, არამედ შუამავლის მეშვეობითაც.<sup>39</sup>

**სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციები ე.წ. „საზოგადოების გუშაგის“ როლს ასრულებენ და მათთვის დაფინანსების წყაროების მრავალფეროვნება დემოკრატიულ საზოგადოებაში სწორედ მათი დამოუკიდებლობის გაზრდას უწყობს ხელს** ხოლო, როცა კანონი განუჭვრეტელი და არაპროგნოზირებადი ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა და ორგანიზაციებს უცხო ძალების ინტერესების გამტარებლებად შერაცხავს, ამ იარლიყის თავიდან არიდების მიზნით, მათ მხოლოდ უცხოურ დაფინანსებაზე უარის თქმა შეუძლიათ. გამოდის, რომ ორგანიზაციების იძულებით მდგომარეობაში ჩაყენება ზღუდავს არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობას ქვეყნის შიგნით და ქვეყნის გარეთ დაფინანსების მოძიებას შორის, რაც ორგანიზაციების დამოუკიდებლობის შემცირებას უწყობს ხელს.<sup>40</sup>

## **კანონით გათვალისწინებული რეპრესიული მექანიზმები**

„უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულია უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციის გამოსავლენად ან კანონის რომელიმე მოთხოვნის შესრულების შესამოწმებლად საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს უფლებამოსილი პირის მიერ მონიტორინგის - საკითხის სათანადო გამოკვლევისა და შესწავლის უფლებამოსილება. ეს შესაძლოა მოხდეს როგორც სამინისტროს ინიციატივით, ასევე მესამე პირის მოთხოვნით და

<sup>38</sup> CJEU; C-78/18- Commission v Hungary (Transparency of associations), Para 62, იხ. [ბმული](#)

<sup>39</sup> CDL-PI(2024)013; EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LA (VENICE COMMISSION) GEORGIA URGENT OPINION ON THE LAW ON TRANSPARENCY OF FOREIGN INFLUENCE issued on 21 May 2024; პარა. 52-54, 58; იხ. [ბმული](#)

<sup>40</sup> Ecodefence and Others v. Russia, nos. 9988/13 and 60 others, § 168, 169; 14 June 2022; იხ. [ბმული](#)

სათანადო ინფორმაციაზე მითითებით.<sup>41</sup> იქიდან გამომდინარე, რომ კანონით არ არის განმარტებული „სათანადო ინფორმაციის“ მნიშვნელობა, შეიძლება ითქვას, რომ მონიტორინგის დაწყების საფუძველი შეიძლება გახდეს ნებისმიერი, მათ შორის, დაუსაბუთებელი ინფორმაციის მითითებაც, ფაქტობრივად - დასმენა.

იმ შემთხვევაში, თუ ორგანიზაცია არ დარეგისტრირდება „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა“ რეესტრში და მონიტორინგის შედეგად აღმოჩნდება, რომ მისი შემოსავლის 20%-ს აღემატება უცხოური დაფინანსება, მაშინ მას დაეკისრება უკიდურესად დიდი ჯარიმები - პირველ ჯერზე 25 000, შემდეგ კი 10 000 და 20 000 ლარის ოდენობით.<sup>42</sup> მონიტორინგის ჩატარების მიზანი არის უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციის გამოვლენა ან კანონის მოთხოვნების შესრულების შემოწმება,<sup>43</sup> რაც გულისხმობს, რომ **როდესაც ორგანიზაცია დარეგისტრირდება რეესტრში და დაირქმევს „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციას“, ის შესაძლოა, მაინც გახდეს მონიტორინგისა და ჯარიმების სუბიექტი, რადგან, იუსტიციის სამინისტრო უფლებამოსილია წარდგენილი დეკლარაციის სისწორის შესამოწმებლად მაინც დაიწყოს მონიტორინგი და მოითხოვოს პერსონალური მონაცემები, რომლის წარუდგენლობის შემთხვევაში გათვალისწინებულია ჯარიმა.** ასეთივე მიდგომაა, მაგალითად, წარდგენილ განაცხადზე ხარვეზის დადგენის ან ხარვეზის აღმოუფხვრელობის შემთხვევაში.<sup>44</sup>

იუსტიციის სამინისტროსთვის განუზომელი ძალაუფლების მინიჭება დიდ პრობლემას წარმოადგენს, რადგან მონიტორინგის განსახორციელებლად იუსტიციის სამინისტროს უფლებამოსილ პირს უფლება აქვს მოიძიოს „საჭირო“ ინფორმაცია, მათ შორის, განსაკუთრებული კატეგორიის მონაცემი, სხვა პერსონალური მონაცემი და საიდუმლოების შემცველი ინფორმაცია (სახელმწიფო საიდუმლოების გარდა).<sup>45</sup> ეს ფართო ჩამონათვალი მოიცავს ნებისმიერ ინფორმაციას, რომელიც იდენტიფიცირებულ ან იდენტიფიცირებად ფიზიკურ პირს უკავშირდება,<sup>46</sup> მათ შორის, განსაკუთრებული კატეგორიის მონაცემები გულისხმობს ფიზიკური პირის რასობრივ ან ეთნიკურ კუთვნილებას, პოლიტიკურ შეხედულებებს, რელიგიურ, ფილოსოფიურ ან სხვაგვარ მრწამსს, პროფესიული კავშირის წევრობას, ჯანმრთელობას, სქესობრივ ცხოვრებას, ბრალდებულის, მსჯავრდებულის, გამართლებულის ან დაზარალებულის სტატუსს სისხლის სამართლის პროცესში, მსჯავრდებას,

<sup>41</sup> საქართველოს კანონი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“, მ.8

<sup>42</sup> საქართველოს კანონი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“, მ. 8; 9

<sup>43</sup> საქართველოს კანონი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“, მ.8 (1)

<sup>44</sup> ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი; რუსული კანონის რეპრესიული ეფექტები; 20.05.2024; იხ. [ბმული](#)

<sup>45</sup> საქართველოს კანონი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“, მ. 8 (3)

<sup>46</sup> საქართველოს კანონი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“, მ. 3 (ა)

ნასამართლობას, განრიდებას, ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) ან „ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად დანაშაულის მსხვერპლად ცნობას, პატიმრობას და მის მიმართ სასჯელის აღსრულებას, აგრეთვე ბიომეტრიულ და გენეტიკურ მონაცემებს, რომლებიც ფიზიკური პირის უნიკალური იდენტიფიცირების მიზნით მუშავდება;<sup>47</sup>

ამ მონაცემების გაზიარების ვალდებულება აქვს ყველა ფიზიკურ პირს, ორგანოს, ორგანიზაციასა და დაწესებულებას, რომელსაც საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილი პირი ამას მოსთხოვს.<sup>48</sup> გამოდის, რომ შეზღუდვა არ არსებობს და ინფორმაციის წარდგენა შესაძლოა დაევალოს ნებისმიერ ფიზიკურ პირს, მათ შორის, სხვადასხვა ორგანიზაციის თანამშრომლებს, ადვოკატებსა თუ ბენეფიციარებს. ასევე, საქართველოში მოქმედ საერთაშორისო ფონდებს, საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს და მათთან დასაქმებულ პირებს. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ადვოკატისთვის მონაცემების გაზიარების ვალდებულების დაკისრება ეწინააღმდეგება „ადვოკატთა შესახებ“ საქართველოს კანონს, რომლის თანახმად, ადვოკატი ვალდებულია დაიცვას პროფესიული საიდუმლოება და არ გაამჟღავნოს საადვოკატო საქმიანობის განხორციელების პროცესში მიღებული ინფორმაცია.<sup>49</sup>

ერთი და იმავე სუბიექტის მონიტორინგი შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ 6 თვეში ერთხელ,<sup>50</sup> მაგრამ თუ სამინისტროს წარმომადგენელს მოთხოვნილ ინფორმაციას არ გადასცემს პირი, ის 5 000 ლარით დაჯარიმდება<sup>51</sup> განუსაზღვრელი სიხშირით, რადგან კანონით არ არის ლიმიტირებული სხვა ორგანიზაციის მიმართ დაწყებული მონიტორინგის გამო სხვა ორგანიზაციისა თუ ფიზიკური პირის მიმართ ინფორმაციის წარდგენის მოთხოვნის სიხშირე.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, კანონის მიხედვით, ყველა ფიზიკური თუ იურიდიული პირის მიმართ შეიძლება გამოყენებული იყოს ორი ძირითადი რეპრესიული მექანიზმი: 1. მონიტორინგი შესაძლოა დაიწყოს ნებისმიერი ორგანიზაციის მიმართ განურჩევლად იმისა, არის თუ არა მის მიერ მიღებული დაფინანსების ნაწილი უცხოეთიდან მიღებული, რადგან მონიტორინგის დაწყების საფუძველი სწორედ ასეთი ორგანიზაციების გამოვლენაა. 2. მონიტორინგის განხორციელების მიზნებისთვის, ყველა ის პირი, ორგანო, ორგანიზაცია და დაწესებულება, რომელსაც საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილი პირი მოსთხოვს ინფორმაციის

<sup>47</sup> საქართველოს კანონი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის /შესახებ“; მ. 3 (ბ)

<sup>48</sup> საქართველოს კანონი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“; მ. 8 (3)

<sup>49</sup> საქართველოს კანონი „ადვოკატთა შესახებ“; მ. 7 (1)

<sup>50</sup> საქართველოს კანონი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“; მ. 8 (5)

<sup>51</sup> საქართველოს კანონი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“; მ. 9 (4)



**წარდგენას (მათ შორის, პერსონალურ მონაცემებს), ვალდებულია დაუყოვნებლივ წარუდგინოს მას თავის ხელთ არსებული ინფორმაცია.<sup>52</sup>**

ვენეციის კომისიამ განმარტა, რომ კანონიერების პრინციპის მიხედვით, კანონი არ უნდა აძლევდეს ხელისუფლებას ფართო დისკრეციას და თვითნებური რეგულირების შესაძლებლობას. თუმცა, „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონი იუსტიციის სამინისტროს ძალიან ფართო უფლებამოსილებას ანიჭებს, რაც მას კანონის ინტერპრეტაციისა და თვითრეგულირების შესაძლებლობას აძლევს. სამინისტროს შეუძლია აწარმოოს „სათანადო გამოკვლევა და შესწავლა“, ასევე „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილი პირი იღებს „სათანადო გადაწყვეტილებას“, შესაბამისად, სამინისტროსთვის ძალაუფლების მინიჭება ხდება ყოველგვარი ცხადი და ობიექტური სტანდარტების გარეშე. მეტიც, კანონის მიზნებისთვის არანაირი გამართლება არ აქვს იუსტიციის სამინისტროს უფლებამოსილი პირის მიერ პერსონალური მონაცემის და საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის მოთხოვნას, მათ შორის, სქესობრივ ცხოვრებასთან დაკავშირებით, რადგან ამგვარი ინფორმაციის მოთხოვნასა და კანონის მიზანს შორის კავშირი ბუნდოვანი და გაურკვეველია.<sup>53</sup>

### **„გამჭვირვალობა“ და კრიტიკული ხმის ჩახშობა**

კანონში გათვალისწინებული რეპრესიული მექანიზმების განხილვიდან გამომდინარე, რთული მისახვედრი არ არის, რომ ხელისუფლება კანონის მიღების ლეგიტიმურ მიზნად „გამჭვირვალობას“ მხოლოდ ბუტაფორიულად ასახელებს.

ხელისუფლების განმარტებით, ზოგიერთი გაერთიანება/ორგანიზაცია სახელმწიფოს ინტერესების საწინააღმდეგოდ მოქმედებდა და უცხო ქვეყნის გავლენით დებინფორმაციას ავრცელებდა, რაც დამაზიანებელი იყო დემოკრატიისთვის. ამასთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიის დასკვნაში აღინიშნა, რომ გაუმართლებელია მთავრობის კრიტიკა შეფასდეს დებინფორმაციად, პირიქით, დემოკრატიის ქვაკუთხედს გამოხატვის თავისუფლება წარმოადგენს და ის დაცული უნდა იყოს, მიუხედავად იმისა, არის თუ არა ის კრიტიკული ხელისუფლების მიმართ. აქედან გამომდინარე,

<sup>52</sup> ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი; რუსული კანონის რეპრესიული ეფექტები; 20.05.2024; იხ. [ბმული](#)

<sup>53</sup> CDL-PI(2024)013; EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LA (VENICE COMMISSION) GEORGIA URGENT OPINION ON THE LAW ON TRANSPARENCY OF FOREIGN INFLUENCE issued on 21 May 2024; პარა. 52,55-58; იხ. [ბმული](#)



გაუმართლებელია დემოკრატიის დაცვად შეფასდეს სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის განსხვავებული აზრის ჩახშობის მცდელობა.<sup>54</sup>

ასევე, ეუთოს დასკვნაში ხაზგასმულია, რომ ლეგიტიმურ მიზნად ვერ ჩაითვლება გამჭვირვალობა. ის შეიძლება იყოს მხოლოდ ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად გამოყენებული საშუალება. მაგალითად, ლეგიტიმური მიზანი შეიძლება იყოს ფულის გათეთრების, კორუფციის ან ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლა. თუმცა, ამ შემთხვევაშიც დაუშვებელი იქნებოდა სამოქალაქო საზოგადოებისა და ადამიანის უფლებების შეზღუდვა, ყოველგვარი რისკების ანალიზისა და დასაბუთების გარეშე - თითქოსდა სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები ასეთ დანაშაულებრივ ქმედებებში ნამდვილად არიან ჩართულნი. ამგვარად, დაუშვებელია აბსტრაქტული ეჭვების საფუძვლებით უფლებების შეზღუდვის გამართლება.<sup>55</sup>

ვენეციის კომისია დასაშვებად მიიჩნევს, რომ კანონის ლეგიტიმური მიზანი იყოს ეროვნული და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვა, რათა არ მოხდეს სხვა ქვეყნების მიერ პოლიტიკური გავლენის მოხდენა და სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ექსპლუატაცია. თუმცა, ვარაუდი, რომ ნებისმიერი უცხოური დაფინანსება, თუნდაც შეზღუდული და დანაწევრებული სახით, არსებითად შეუქმნის საფრთხეს საქართველოს პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტერესებს და მისი ინსტიტუტების უნარს, იმოქმედონ ამ გავლენებისგან დამოუკიდებლად, ვერ იქნება მიჩნეული საკმარის საფუძვლად სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და მედიების მიმართ დაწესებული შეზღუდვების გასამართლებლად.<sup>56</sup> აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მსგავსი მდგომარეობა იყო უნგრეთშიც, სადაც სახელმწიფომ ვერ დაასაბუთა, რომ არსებობდა რეალური, მყისიერი და სერიოზული საფრთხე სახელმწიფო უსაფრთხოებასთან დაკავშირებით, რომლის აღმოფხვრაც მსგავსი კანონით იყო შესაძლებელი. უნგრეთმა სასამართლოში ვერც ის დაამტკიცა, რომ კანონი იძლეოდა ფულის გათეთრებასთან, ტერორიზმთან ან სხვა დანაშაულებთან ეფექტურად ბრძოლის გარანტიას.<sup>57</sup> სწორედ ამიტომ, მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებამ და ევროკომისიის მიერ აღსრულების დაწყებამ უნგრეთი აიძულა გაეუქმებინა მსგავსი კანონი.

<sup>54</sup> CDL-PI(2024)013; EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LA (VENICE COMMISSION) GEORGIA URGENT OPINION ON THE LAW ON TRANSPARENCY OF FOREIGN INFLUENCE issued on 21 May 2024; პარა. 59, 65; იხ. [ბმული](#)

<sup>55</sup> ეუთოს (OSCE) დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (ODIHR) 2023 წლის 25 ივლისის დასკვნა „უცხოელ აგენტთა კანონების“ ადამიანის უფლებების საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობას შესახებ; პარა. 52, 56 ; იხ. [ბმული](#)

<sup>56</sup> CDL-PI(2024)013; EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LA (VENICE COMMISSION) GEORGIA URGENT OPINION ON THE LAW ON TRANSPARENCY OF FOREIGN INFLUENCE issued on 21 May 2024; პარა. 63, 64; იხ. [ბმული](#)

<sup>57</sup> CJEU; C-78/18- Commission v Hungary (Transparency of associations), Para 58, იხ. [ბმული](#)

ზოგადად, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაძლიერება არის კარგი საჯარო მმართველობის მნიშვნელოვანი კომპონენტი, რომელიც გამოყენებული უნდა იყოს საჯარო სექტორისთვის და არა - კერძო ასოციაციებისთვის, რომელთა შემთხვევაშიც სახელმწიფომ უნდა წაახალისოს გამჭვირვალობა და არა - მოითხოვოს ის.<sup>58</sup>

ამის საპირისპიროდ, საქართველოში „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა“ რეესტრში რეგისტრაცია არ დაევალება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დაფუძნებულ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირს.<sup>59</sup> კანონი არათანაბრად ეპყრობა სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებსა და სხვა პირებს, მათ შორის, ბიზნეს სექტორს. ეს კიდევ უფრო ართულებს სამოქალაქო სექტორის შეზღუდვისათვის გამამართლებელი ახსნის მოძებნას. აქედან გამომდინარე, ვენეციის კომისიისთვის გაუგებარია, რამ აიძულა საქართველოს ხელისუფლება დაესკვნა, რომ ზოგიერთი ორგანიზაცია უფრო მეტად დაიცავდა უცხო სახელმწიფოს ინტერესებს, ვიდრე სხვები, რომლებიც ასევე იღებენ უცხოეთიდან დაფინანსებას.<sup>60</sup>

გამჭვირვალობის კონტექსტში სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და მედიის რეგისტრაციას, ასევე ფინანსური ანგარიშგების პროცესს ისედაც არეგულირებს საქართველოში არსებული კანონმდებლობა. თუმცა, ახალი კანონის განმარტებით ბარათში არ არის ახსნილი რატომ არ იყო არსებული რეგულირება საკმარისი, ან რატომ არ შეიძლებოდა ახალი კანონის მიღების ნაცვლად, საჭიროების შემთხვევაში, სწორედ არსებულ კანონმდებლობაში შესულიყო ცვლილებები.<sup>61</sup>

საეჭვო ტრანზაქციების შემთხვევაში, ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ კანონი მოიცავს არასაფინანსო საქმიანობის რეგულირებასა და საეჭვო გარიგების ან ასეთი გარიგების მომზადების, დადების ან შესრულების მცდელობის შესახებ საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახურისთვის ანგარიშგების წარდგენის ვალდებულებას.<sup>62</sup> ლობისტური საქმიანობის შესახებ

<sup>58</sup> უთოს (OSCE) დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (ODIHR) 2023 წლის 25 ივლისის დასკვნა „უცხოელ აგენტთა კანონების“ ადამიანის უფლებების საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობას შესახებ; პარა. 53. 54 ; იხ. [ბმული](#)

<sup>59</sup> საქართველოს კანონი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“, მ. 2 (1) (ა)

<sup>60</sup> CDL-PI(2024)013; EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LA (VENICE COMMISSION) GEORGIA URGENT OPINION ON THE LAW ON TRANSPARENCY OF FOREIGN INFLUENCE issued on 21 May 2024; პარა. 91, 92; იხ. [ბმული](#)

<sup>61</sup> CDL-PI(2024)013; EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LA (VENICE COMMISSION) GEORGIA URGENT OPINION ON THE LAW ON TRANSPARENCY OF FOREIGN INFLUENCE issued on 21 May 2024; პარა. 18-26; 99; იხ. [ბმული](#)

<sup>62</sup> საქართველოს კანონი „ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“, მ. 10, 25

საქართველოს კანონის თანახმად განსაზღვრულია ლობისტის ყოველთვიურად ანგარიშგების ვალდებულებასთან დაკავშირებული წესები.<sup>63</sup>

მეტიც, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას ითვალისწინებს უცხო ქვეყნისათვის, უცხოეთის ორგანიზაციისათვის ან უცხოეთის კონტროლს დაქვემდებარებული ორგანიზაციისათვის მტრულ საქმიანობაში დახმარებისთვის, რომლის მიზანიც საქართველოს სახელმწიფოებრივი ინტერესის ხელყოფა იყო.<sup>64</sup> ასევე, დასჯადია ჯაშუშობა,<sup>65</sup> საბოტაჟი<sup>66</sup> და ა.შ.

იქიდან გამომდინარე, რომ როგორც ფინანსურ ანგარიშგებასთან, ისე დანაშაულის ჩადენასთან დაკავშირებული საკითხები მანამდეც გათვალისწინებული იყო საქართველოს კანონმდებლობაში, ლოგიკურად ჩნდება ვარაუდი, რომ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონი მიზნად ისახავს სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და მედიის გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვას, მათ შორის, შეურაცხმყოფელი სახელწოდების მქონე რეესტრში იძულებით დარეგისტრირების გზით, კანონში რეპრესიული მექანიზმების გაწერისა და უსაფუძვლო სანქციების დაწესების მეშვეობით. მითუმეტეს მაშინ, როცა ვენეციის კომისიის შეფასებით, სანქციები არ არის პროპორციული დარღვევების სერიოზულობასთან მიმართებაში. რადგან ასეთი მაღალი სანქციების დაკისრების შემთხვევაში, ორგანიზაციებს საარსებოდ სერიოზული პრობლემები შეექმნებათ.<sup>67</sup>

რუსეთში სწორედ უცხოური აგენტების შესახებ კანონს მოჰყვა დამოუკიდებელი მედიისა და კრიტიკული საზოგადოებრივი ორგანიზაციების გაქრობა. ასევე, აღარავის ჰქონდა სურვილი დაეფინანსებინა ორგანიზაციები, რომლებიც უცხო ძალის გამტარად იქნებოდნენ რეგისტრირებულნი. აქედან გამომდინარე, საქართველოში კანონის სრულად ამოქმედების შემდეგ, ლოგიკურია ვარაუდი, რომ ორგანიზაციები, რომლებიც მანამდე ყოველგვარი შიშის გარეშე ამხელდნენ ხელისუფლების წარმომადგენლებს სხვადასხვა უკანონო ქმედებაში, თავად გახდებიან სანქციების ობიექტი და ფიზიკურად ვეღარ შეძლებენ საზოგადოების გუშაგის ფუნქციის შესრულებას. სწორედ ამიტომ, ვენეციის კომისიამ კატეგორიულად მოუწოდა საქართველოს

<sup>63</sup> საქართველოს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ, მ. 13

<sup>64</sup> საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მ. 319

<sup>65</sup> საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მ. 314

<sup>66</sup> საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მ. 318

<sup>67</sup> CDL-PI(2024)013; EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LA (VENICE COMMISSION) GEORGIA URGENT OPINION ON THE LAW ON TRANSPARENCY OF FOREIGN INFLUENCE issued on 21 May 2024; პარა. 88-90; იხ. [ბმული](#)

ხელისუფლებას უარი ეთქვა სამოქალაქო საზოგადოების და მედიების შევიწროებაზე, მათ შორის, მათ დასანქცირებაზე.<sup>68</sup>

## დასკვნა

საზოგადოებრივი ორგანიზაციები შედგება ადამიანის უფლებების, მათ შორის, ქალების, ბავშვების, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების, მოხუცების, დევნილების, უმცირესობების და სხვა პირების დამცველებისგან როგორც სამართლებრივ, ისე - ფსიქოლოგიურ, ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და სოციალურ კონტექსტში. ამის მიუხედავად, ხელისუფლების მხრიდან წლების განმავლობაში იკვეთებოდა სამოქალაქო სექტორის საქმიანობის დაკნინების მცდელობა, რათა საზოგადოების თვალში ასეთი ორგანიზაციების როლი არასათანადოდ, ვიწროდ ან მცდარად ყოფილიყო აღქმული.

„უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ რეპრესიული კანონი მიღებული იყო იმ ასობით ძალადობის, კორუფციისა თუ უკანონობის მხილების საპასუხოდ, რომლებზეც სამოქალაქო ორგანიზაციები და მედიები მუშაობდნენ. კანონი ეწინააღმდეგება, საქართველოს კონსტიტუციას, ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტს და სხვა.

კანონი სიტყვის თავისუფლების ჩახშობის რუსული ავტორიტარული ინსტრუმენტია. მისი მიღება შეუძლებელს გახდის წლის ბოლოს ევროკავშირთან მოლაპარაკებების გახსნას. ხელისუფლება ევროკავშირის მიერ განსაზღვრული 9 ნაბიჯის შესრულების ნაცვლად, ამ კანონით გვაშორებს ევროკავშირს და განუზომლად აზიანებს საქართველოს დემოკრატიულ და უსაფრთხო მომავალს.

საქართველოში მიღებული კანონი თავისი შინაარსით არის რუსული, რადგან ის ანალოგიურ ავტორიტარულ ინსტრუმენტებს იყენებს სიტყვის თავისუფლების ჩასახშობად. ასეთი კანონები მოქმედებდა რუსეთში, უნგრეთში, ბელარუსსა და ყირგიზეთში. აქედან გამომდინარე, უკვე არსებობს, როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს, ისე მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებები, რომლებშიც დეტალურად არის შეფასებული ასეთ კანონებთან დაკავშირებული რისკები. ამასთან, მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილების შემდეგ უნგრეთი იძულებული გახდა, გაეუქმებინა მიღებული კანონი, ვინაიდან ამ სასამართლოს გადაწყვეტილების

<sup>68</sup> CDL-PI(2024)013; EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LA (VENICE COMMISSION) GEORGIA URGENT OPINION ON THE LAW ON TRANSPARENCY OF FOREIGN INFLUENCE issued on 21 May 2024; პარა. 99; იხ. [ბმული](#)

აღსრულება სავალდებულოა ევროკავშირის წევრი ქვეყნისთვის. შინაარსობრივად რუსული კანონის მიღებით, საქართველოს ხელისუფლებამ გადაუხვია კონსტიტუციით გარანტირებულ პროდასავლურ კურსსა და დემოკრატიულ ღირებულებებს. ერთი მხრივ, მან არ გაითვალისწინა საერთაშორისო სასამართლოების მიერ მსგავს კანონებთან დაკავშირებით უკვე მიღებული კრიტიკული გადაწყვეტილებები, ხოლო, მეორე მხრივ, უგულვებელყო ვენეციის კომისიის ვრცელი განმარტებები და საერთაშორისო პარტნიორების მოწოდებები კანონის გაუქმების საჭიროებასთან დაკავშირებით.

კანონთან დაკავშირებული ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემა იარლიყების მიკვრით, ორგანიზაციების სტიგმატიზაციაა. ორგანიზაციის გამოყოფა იმ ნიშნით, თითქოს, ის უცხოური ინტერესების გამტარებელი იყოს, ერთი მხრივ რეპუტაციას უღახავს მას, მეორე მხრივ კი, უნდობლობას აჩენს მის მიმართ მაშინ, როცა, რეალურად, პირიქით, მრავალფეროვანი ფინანსები მის მაქსიმალურ დამოუკიდებლობას უწყობს ხელს. „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა“ რეესტრის წარმოება ეწინააღმდეგება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებას. ასევე, ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, რეპრესიულ კანონს მხოლოდ მსგავსი იარლიყების მიმაგრებითაც კი შეუძლია, რომ ყოველგვარი მტკიცებულებების გარეშე გამოუთხაროს ძირი სამიზნე ორგანიზაციებს.

„უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონი მოიცავს სხვადასხვა რეპრესიულ მექანიზმებს. მიუხედავად იმისა, არის თუ არა ორგანიზაციის შემოსავალი უცხოეთიდან, მისი მონიტორინგის პროცესი შესაძლოა, მაინც დაიწყოს და მას პერსონალური მონაცემების, მათ შორის, სქესობრივი ცხოვრების შესახებ ან სხვა სენსიტიური მონაცემის გადაცემა დაევალოს. ამ მოთხოვნის ვალდებულების შესრულება აქვთ - ფიზიკურ პირებს, ორგანიზაციებს, ორგანოებს და დაწესებულებებს, ხოლო ამგვარი ინფორმაციის წარუდგენლობის შემთხვევაში გათვალისწინებულია ჯარიმები. ვენეციის კომისიის დასკვნაშიც აღინიშნა, რომ ამგვარ რეპრესიულ მექანიზმებსა და კანონის მიზანს შორის კავშირის დანახვა ძალიან რთულია.

გამჭვირვალობის თვალსაზრისით, საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა უკვე შეიცავს დებულებებს, რომლებიც კანონით უწესებს ორგანიზაციებს არაერთ ვალდებულებას. მეორე მხრივ, რეპრესიული კანონით გათვალისწინებულია ორგანიზაციების რეგისტრაციის და რეგისტრაციის გაუქმების ბუნდოვანი პროცედურები, რომელიც შესაძლებლობას აძლევს სამინისტროს, მოთხოვოს ორგანიზაციას სენსიტიური ინფორმაციის გამჟღავნება, რამაც შეიძლება ამავე ორგანიზაციისა და ადამიანების შევიწროება გამოიწვიოს. ამ ყოველივეს მიზანი არის ორგანიზაციების

საქმიანობის შეზღუდვა ხანგრძლივი, დამლღელი და შემანუხებელი მონიტორინგების გზითა და მკაცრი ადმინისტრაციული სანქციების დაწესებით.

აქედან გამომდინარე, კანონის რეალური მიზანი გამჭვირვალობის ნაცვლად, სწორედ კრიტიკული ხმის ჩახშობაა. ის აჩენს ობიექტურ რისკს ორგანიზაციებისა და მედიების გაჩუმებასა და ლიკვიდაციასთან დაკავშირებით. მით უფრო მაღალია ასეთი რისკები იმ ორგანიზაციებისა და მედიების შემთხვევაში, რომლებიც მთავრობის მიმართ კრიტიკულ მოსაზრებებს გამოხატავენ.