

რატომ ეწინააღმდეგება რუსული
კანონი ადაგიანის უფლებათა
ევროპულ კონვენციას და
კანონის უზენაესობის
პრინციპებს?



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

რატომ ეწინააღმდეგება რუსული კანონი ადამიანის
უფლებათა ევროპულ კონვენციას და კანონის
უზენაესობის პრინციპებს?



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

ხელმძღვანელი: გურამ იმნაძე

ავტორი: ხათუნა კვინცხაძე

ყდის დიზაინი: სალომე ლაცაბიძე

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ორგანიზაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ციტირების წესი: *სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, ხათუნა კვინცხაძე, „რატომ ეწინააღმდეგება რუსული კანონი ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას და კანონის უზენაესობის პრინციპებს?“, 2024*

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ: +995 032 2 23 37 06

<https://socialjustice.org.ge/>

info@socialjustice.org.ge

<https://www.facebook.com/socialjustice.org.ge>

მიმდინარე წლის 3 აპრილს, მმართველმა პარტიამ საზოგადოებას ე.წ. რუსული კანონის ხელახლა მიღების განზრახვის შესახებ აცნობა.¹ 17 აპრილს, პლენარულ სხდომაზე ინიცირებულ კანონპროექტს 83-მა დეპუტატმა პირველი მოსმენით დაუჭირა მხარი. „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონპროექტი გასულ წელს „ხალხის ძალის“ მიერ წარდგენილი „უცხოელი აგენტების“ კანონპროექტის ანალოგია“. მასში მხოლოდ „უცხოელი აგენტის“ ცნება შეიცვალა „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციის“ ცნებით.² თუმცა, ეს ცვლილებაც მოჩვენებითია. მაგალითად, მმართველი პარტიის ლიდერები საჯარო განცხადებებში კვლავ დაუფარავად მოიხსენიებენ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებს უცხოეთის აგენტებად.³

ქართული სამოქალაქო საზოგადოება კატეგორიულად ეწინააღმდეგება ამ კანონპროექტის მიღებას, რადგან იგი კანონის უზენაესობისა და დემოკრატიული საზოგადოების პრინციპებთან საფუძველშივე შეუსაბამოა, რასაც ადასტურებს რუსეთში მოქმედ მსგავს კანონზე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება,⁴ უნგრეთის მსგავს კანონზე ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილება⁵ და ასევე, საქართველოს პარლამენტში ინიცირებულ კანონპროექტზე ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (ODIHR) მიერ გასულ წელს მომზადებული დასკვნა.⁶

ერთ-ერთი პირველი ქვეყანა, სადაც მსგავსი კანონი მიიღეს, რუსეთია, თუმცა მას შემდეგ რუსული სტილის კანონი რამდენიმე ქვეყანამ მიიღო - ყირგიზეთი, ყაზახეთი, უნგრეთი, ბოსნია და ჰერცეგოვინა. ამ ტენდენციაზე დაკვირვება აჩვენებს, რომ მსგავსი კანონები, სამიზნედ იღებს არაკომერციულ ორგანიზაციებს, რომლებიც დაფინანსებას უცხოეთიდან იღებენ, და გამჭვირვალობის ან/და „უცხოეთის გავლენასთან“ ბრძოლის მოტივით, უწყებს ანგარიშგების მოთხოვნებს. ამ კანონების მოქმედება შედეგად იწვევს ქვეყანაში სამოქალაქო

¹ Civil.ge, „ქართული ოცნება „უცხოელი აგენტების“ შესახებ კანონპროექტს ხელახლა აინიცირებს“, 03.04.2024, <https://civil.ge/ka/archives/589758>

² საქართველოს კანონის პროექტი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/359740?>

³ TV იმედი, „ეკა გიგაური არის უცხო ქვეყნის აგენტი“, 22.04.2024 <https://imedinews.ge/ge/politika/334493/mamuka-mdinaradze-eka-gigauri-aris-utskho-qveknis-agenti> ასევე, Ipress.ge „სოზარ სუბარი: როდესაც ხარ აგენტი, რომელიც უცხო ქვეყნის დაკვეთას ემსახურები, სამშობლო არ გაქვს - ყველაფერს აკეთებ იმისთვის, რომ შენი დამკვეთების ინტერესები გაატარო“ 22.04.2024 <https://ipress.ge/news/politika/sozar-subari-rodesats-khar-agenti-romelits-utskho-qveynis-dakvetas-emsakhurebi-samshoblo-ar-gaqvs-yvelafers-aketeb-imistvis-rom-sheni-damkvetebis-interesebi-gaataro>

⁴ Ecodefence and Others v. Russia, nos. 9988/13 and 60 others, 2022 <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-217751>

⁵ Court of Justice of the European Union (CJEU), Commission v. Hungary Case C-78/18, 2020 <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=256071>

⁶ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Note on Legislative Initiatives on Transparency and Regulation of Associations Funded from Abroad or So-Called “Foreign Agents Laws” and Similar Legislation and Their Compliance with International Human Rights Standards, 25.06.2023 https://legislationline.org/sites/default/files/2023-08/2023-07-25%20FINAL%20Note%20on%20foreign%20agents%20legislation_Georgia_ENGLISH%20%281%29.pdf

საზოგადოების ორგანიზაციების საჯარო სტიგმატიზაციას, მათზე ხელისუფლების უფრო მკაცრ ზედამხედველობას და ანგარიშგების მოთხოვნებისა და სხვა ვალდებულებების დაწესებას, რაც ღირებულ დროსა და უნარებს მოითხოვს და მნიშვნელოვნად აზიანებს ამ ორგანიზაციების საქმიანობას.⁷

დოკუმენტში წარმოდგენილია ის ძირითადი სამართლებრივი არგუმენტები, რომელიც მკაფიოდ მიუთითებს, რატომ ეწინააღმდეგება რუსული კანონის ნორმები დემოკრატიულ პრინციპებს და ევროპულ კონვენციას.

1. სხვადასხვა ქვეყანაში ამ კანონის მოქმედებამ აჩვენა, რომ იგი ახდენს არასამთავრობო ორგანიზაციების სტიგმატიზირებას და დისკრედიტირებას, და საზოგადოებაში მათ მიმართ უნდობლობას, შიშსა და მტრულ განწყობებს აღვივებს.

კანონპროექტის მე-2 მუხლი „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარ ორგანიზაციებად“ აცხადებს არაკომერციულ იურიდიულ პირებს, მაუწყებლებს და მედია ორგანიზაციებს, რომელთა წლიური შემოსავლის 20%-ზე მეტის წყარო „უცხოური ძალაა.“

უნგრეთის მსგავს კანონზე მსჯელობისას, ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ მიიჩნია, რომ სამოქალაქო ორგანიზაციების „უცხოეთიდან მხარდაჭერის მიმღებ ორგანიზაციებად“ რეგისტრაცია მათ მიმართ ქმნის უნდობლობის კლიმატს და ახდენს მათ სტიგმატიზებას.⁸ ევროპარლამენტის რეზოლუციის თანახმად, უნგრეთში კანონის მიღებამ და სამოქალაქო საზოგადოებაზე თავდასხმამ მძიმედ დააზიანა დემოკრატია, კანონის უზენაესობა და ადამიანის უფლებები.⁹

რუსეთის უცხოეთის აგენტების კანონზე მსჯელობისას, სტრასბურგის სასამართლომ განმარტა, რომ „უცხოეთის აგენტის“ იარლიყის მიზმა ორგანიზაციებისთვის, რომლებიც უცხოურ დაფინანსებას იღებენ, გაუმართლებელი და დამაზიანებელია, და ორგანიზაციებზე მძიმედ დამაზიანებელ და მასტიგმატიზირებელ გავლენას ახდენს. ეს იარლიყი მათ უცხოური კონტროლის ქვეშ მყოფებად მონიშნავს და უფლებელყოფს იმ ფაქტს, რომ ეს ორგანიზაციები საკუთარ თავს აღიქვამენ ქვეყნის სამოქალაქო საზოგადოების ნაწილად, მუშაობენ ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობის დაცვისთვის, და საზოგადოებისა და დემოკრატიის სასარგებლოდ.¹⁰ მაგალითად, რუსეთში არასამთავრობო ორგანიზაციების „უცხოეთის აგენტად“ გამოცხადების შემდეგ, გართულდა მათი ურთიერთობა ბენეფიციარებთან და სახელმწიფო უწყებებთან: უსახლკარო ადამიანები თავშესაფარზე უარს ამბობდნენ, რადგან არ სურდათ „უცხოეთის აგენტებისგან“ ჰუმანიტარული დახმარების მიღება. სასამართლო განსაკუთრებით შეაშფოთა იმ ფაქტმა, რომ „უცხოეთის აგენტის“ სტატუსმა მძიმედ დააზიანა ორგანიზაციების შესაძლებლობა, ეკონტაქტათ სახელმწიფო ორგანოების

⁷ ODIHR, Notes on So-Called Russian law, paragraphs 8-9

⁸ CJEU, Commission v Hungary, 117-118

⁹ European Parliament resolution of 17 May 2017 on the situation in Hungary (2017/2656(RSP) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0216_EN.html

¹⁰ ECtHR, Ecodefence and Others v. Russia, para 136

წარმომადგენლებთან. მაგალითად, პრაქტიკაში არასამთავრობო ორგანიზაციებს თანამშრომლობაზე უარს სწორედ ამ მიზეზით ეუბნებოდნენ და ცდილობდნენ მათგან და ორგანიზაციის დირექტორებისგან ან წევრებისგან დისტანცირებას. თანდათანობით, რუსული საზოგადოების პოლიტიკურ და სოციალურ ცხოვრებაში „უცხოეთის აგენტი“ ორგანიზაციების მონაწილეობის შეზღუდვა აისახა რუსეთის ფედერალურ კანონმდებლობაშიც.¹¹

2. აბსტრაქტული დასკვნა იმის თაობაზე, რომ უცხოეთიდან შემოსული ყველა დაფინანსება ეროვნულ ინტერესებს უქმნის საფრთხეს, ეწინააღმდეგება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებს.

კანონპროექტის მე-3 მუხლი განურჩევლად ყველა უცხო სახელმწიფოს ორგანოს, უცხოეთში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს და საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირს უცხოურ ძალად აცხადებს.

ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლის და გაეროს პოლიტიკური და სამოქალაქო უფლებების პაქტის 22-ე მუხლიდან გამომდინარეობს, რომ ორგანიზაციებს, ადამიანის უფლებების დაცვის მიზნით, აქვთ უცხოეთიდან დაფინანსების მიღების უფლება. შესაბამისად, ამ მიზეზით ორგანიზაციების სტიგმატიზირება და მათ წინააღმდეგ სპეციალური შემოწმებების და გამოძიების ჩატარება გაუმართლებელია.

ევროპულმა სასამართლომ ასევე მიუთითა, რომ რუსული კანონის რეგულირების ფარგლები ეფუძნება იმ გაგებას, რომ ადამიანის უფლებების პატივისცემა და კანონის უზენაესობა სახელმწიფოს „შიდა საქმეებია“ და რომ, ამ საკითხებზე ნებისმიერი გარე დაკვირვება საეჭვო და ეროვნული ინტერესებისთვის პოტენციური საფრთხეა. ამგვარი რეგულირება კი ეწინააღმდეგება ევროპული კონვენციის ფუძემდებლურ პრინციპებს, როგორც ევროპული საჯარო წესრიგისა და კოლექტიური უსაფრთხოების ინსტრუმენტს, რომლითაც ევროპულ სივრცეში ყველა ადამიანის უფლებები ევროსაბჭოს ყველა სახელმწიფოს ზრუნვის საგანია.¹²

გარდა ამისა, ვენეციის კომისიის განმარტებით, როდესაც სახელმწიფო ხდება საერთაშორისო ორგანიზაციის წევრი, იგი იღებს ვალდებულებას, რომ ეთანხმება მის ღირებულებებსა და მიზნებს, მონაწილეობს მისი პოლიტიკის შემუშავებასა და საქმიანობაში. შესაბამისად, ამ კონკრეტული საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ სახელმწიფოში მოქმედი არასამთავრობო ორგანიზაციისთვის ფინანსების გამოყოფა ვერ იქნება აღქმული ისე, რომ იგი ემსახურება უცხოურ ინტერესებს.¹³

¹¹ Ibid, para 141

¹² ECtHR, Ecodefence and Others v. Russia, para 139

¹³ Venice Commission, CDL-AD(2019)002, Report on Funding of Associations, para. 98. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)002-e)

3. ხელისუფლება ვერ ასაბუთებს, რატომ უქმნის სამოქალაქო საზოგადოება ეროვნულ ინტერესებს ან დემოკრატია რეალურ საფრთხეებს

კანონპროექტის ნორმებიდან გამომდინარეობს, რომ სამოქალაქო საზოგადოების მიერ საერთაშორისო დონორებისგან მიღებული ფინანსები საფრთხეს უქმნის ეროვნულ ინტერესებს.

რუსეთის საქმეზე მსჯელობისას, სტრასბურგის სასამართლომ ხაზი გაუსვა არასამთავრობო ორგანიზაციების მნიშვნელობას დემოკრატიულ საზოგადოებაში: საჯარო დებატების სხვადასხვა პლატფორმის შექმნის ფუნქცია მხოლოდ მედიას არ აქვს, და მათ შორის, ეს როლი შეიძლება არასამთავრობო ორგანიზაციებმაც შეასრულონ, რომელთა საქმიანობა ინფორმირებული საჯარო დებატების არსებითი ნაწილია. შესაბამისად, ის, თუ როგორ ახორციელებენ საქმიანობას საზოგადოების დარაჯები - სამოქალაქო ორგანიზაციები, მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს დემოკრატიული საზოგადოების ფუნქციონირებაზე. სწორედ დემოკრატიული საზოგადოების ინტერესებშია, რომ მედიას შეეძლოს საზოგადოებრივი დამკვირვებლის სასიცოცხლო ფუნქციის შესრულება საზოგადოებრივ საკითხებზე ინფორმაციის გავრცელებისთვის, ისევე როგორც - არასამთავრობო ორგანიზაციებს, რომლებიც სახელმწიფოს აკრიტიკებენ.¹⁴

სტრასბურგის სასამართლოს შეფასებით, რუსული კანონი ეფუძნება იმ ვარაუდს, რომ „უცხოური დაფინანსება“, მისი რაოდენობის ან ხასიათის და პირობების მიუხედავად, უტოლდება უცხოურ კონტროლს, მიუხედავად იმისა, რა ხარისხის კონტროლს და დირექტივებს ახორციელებს რეალურად დონორი ორგანიზაცია ფინანსების მიმღებ ორგანიზაციაზე.¹⁵

საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული კანონპროექტის შეფასებისას ODIHR-მა აღნიშნა, რომ პარლამენტმა ვერ წარმოადგინა მტკიცებულებებზე დამყარებული შეფასება, რომელიც მიუთითებდა ქართულ სამოქალაქო საზოგადოებაში არსებულ კონკრეტულ რისკებზე. გარდა ამისა, სტრასბურგის სასამართლოს და ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მოთხოვნაა, რომ ხელისუფლებამ, კონკრეტული მტკიცებულებებით წარმოაჩინოს, რომ დემოკრატია მყისიერი საფრთხეები ემუქრება, რაც მოცემულ შემთხვევაში, ხელისუფლებამ ვერ დაასაბუთა.¹⁶

4. ხელისუფლება ვერ ასაბუთებს, რატომ არის შეუძლებელი უფრო მსუბუქი ღონისძიებებით გამჭვირვალობის მიზნის მიღწევა

¹⁴ ECtHR, *Ecodefence and Others v. Russia*, para 124

¹⁵ *Ibid*, para 117

¹⁶ ODIHR, *Notes on So-Called Russian law*, paras 32-35

ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტები სახელმწიფოს ავალდებულებს, რომ დაასაბუთოს, რატომ არის არსებული რეგულაციები არასაკმარისი ლეგიტიმური მიზნების მისაღწევად და როგორ აღმოფხვრის ამ პრობლემებს ახალი კანონპროექტი.

ODIHR-ის განმარტებით, ამგვარი შეფასების არსებობა კანონპროექტის პროპორციულობის შესაფასებლად მნიშვნელოვანი ფაქტორია.¹⁷ მოცემულ შემთხვევაში, ხელისუფლებას არ წარმოუდგენია მსგავსი არგუმენტები. მეტიც, ხელისუფლება ვერ ასაბუთებს, როგორ მიიღწევა უფრო მეტი გამჭვირვალობის მიზანი ამ კანონპროექტით დადგენილი ვალდებულებების საშუალებით.¹⁸ მაგალითად, რუსეთში მოქმედი აგენტების კანონის შემთხვევაში, ევროკულმა სასამართლომ ჩათვალა, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციების ფინანსების ხარჯვის შესახებ არსებული კანონმდებლობა უკვე საკმარის გამჭვირვალობას უზრუნველყოფდა.¹⁹

5. „გამჭვირვალობის“ მიღწევის მიზანი თავისთავად არ წარმოადგენს ლეგიტიმურ მიზანს, არამედ ის უნდა იყოს საშუალება სხვა ლეგიტიმური მიზნების მისაღწევად, რაც გაამართლებდა უფლებებში ჩარევას, როგორცაა საჯარო წესრიგის დაცვა, კორუფციის, ფულის გათეთრების ან ტერორიზმის დაფინანსების პრევენცია

კანონპროექტის პირველი მუხლის თანახმად, მისი მიზანია უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა, თუმცა არც კანონპროექტის ნორმები და არც განმარტებითი ბარათი არ შეიცავს მითითებას იმის თაობაზე, რას ემსახურება „მეტი გამჭვირვალობა“.²⁰

ისეთი მიზნების არსებობაც კი, როგორცაა კორუფციის, ფულის გათეთრების ან ტერორიზმის დაფინანსების პრევენცია, თავისთავად არ ამართლებს ახალი ანგარიშგების ვალდებულებების შემოღებას ყველა ორგანიზაციისთვის. მაგალითად, ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს თანახმად, ასეთი ლეგიტიმური მიზანიც კი ვერ ამართლებს იმ დასკვნას, რომ განურჩევლად ყველა სამოქალაქო ორგანიზაციის მიერ ევროკავშირის წევრი ნებისმიერი ქვეყნიდან მიღებული ფინანსები ქვეყნის ეროვნულ ინტერესებს უქმნის საფრთხეს.²¹

ODIHR-ის შეფასებით, საქართველოს პარლამენტში წარდგენილი კანონპროექტის შემთხვევაში, ხელისუფლებამ ვერ დაასაბუთა კონკრეტული საფრთხეების ან ასეთი უკანონო საქმიანობის ნიშნების არსებობა. ამის ნაცვლად, სწორი მიდგომა იქნებოდა, რომ ტერორიზმის, ფულის გათეთრებისა და სხვა დანაშაულებრივი საქმიანობის ნიშნების შემთხვევაში,

¹⁷ Venice Commission, Report on Funding of Associations, CDL-AD (2019)002, para. 111; ODIHR, para 99

¹⁸ ODIHR, Notes on So-Called Russian law, paras 56-58

¹⁹ ECtHR, Ecodefence and Others v. Russia, para 140

²⁰ განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/359741?>

²¹ CJEU, Commission v. Hungary, 86-87

ხელისუფლებას გამოყენებინა პროპორციული მიდგომა, - კანონის ნორმები მიემართა კონკრეტულ ორგანიზაციებზე და არა განურჩევლად ყველა მათგანზე.²²

6. კანონი ხელისუფლებას აძლევს კონტროლის ბერკეტებს, მათ შორის, დაუგეგმავი ინსპექციების ჩატარების შესაძლებლობას ბუნდოვანი საფუძვლებით და სასამართლოს ნებართვის გარეშე.

კანონპროექტის მე-8 მუხლი იუსტიციის სამინისტროს ანიჭებს მონიტორინგის ჩატარების უფლებამოსილებას „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციის“ ან ამ კანონპროექტის ნორმების დარღვევის გამოსავლენად. პროექტი არ აზუსტებს, რა ქმედებებში შეიძლება გამოიხატებოდეს მონიტორინგი პერსონალური მონაცემების დამუშავების გარდა, თუმცა ეს შეიძლება მოიცავდეს ორგანიზაციებში ინსპექციების ჩატარებას და მათ საქმიანობაში სხვა ფორმით ჩარევასაც. ამასთან, მონიტორინგის დაწყების საფუძველი შეიძლება გახდეს არამხოლოდ იუსტიციის სამინისტროს გადაწყვეტილება, ასევე - ანონიმური პირის განცხადება „სათანადო მინიშნების“ ფორმით. მაგალითად, საერთაშორისო ორგანიზაცია Amnesty International-მა აღრიცხა შემთხვევა, რუსეთში მოქმედი მსგავსი კანონის საფუძველზე, როდესაც რუსეთში ყოფილმა თანამშრომელმა „დაასმინა“ არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომელში მუშაობდა და მოითხოვა დაუგეგმავი ინსპექტირების ჩატარება. ინსპექტირების შემდეგ კი ხელისუფლებამ გამოავლინა, რომ ორგანიზაცია „უცხოეთის აგენტი“ იყო.²³

ODIHR-ის დასკვნაში აღნიშნულია, რომ დაუგეგმავ ინსპექციებს მსუსხავი ეფექტი აქვს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების თავისუფალ საქმიანობაზე, შეიძლება იქცეს ხელისუფლებისთვის პოტენციური დაშინების და შევიწროების ინსტრუმენტად და გამოყენებულ იქნეს იმ ორგანიზაციების წინააღმდეგ, რომლებიც ხელისუფლებას აკრიტიკებენ.²⁴ რუსეთის შემთხვევაში, სტრასბურგის სასამართლომ მკაფიოდ განაცხადა, რომ ინსპექციის უფლებამოსილების გადამეტებულად გამოყენებით სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების საქმიანობაში ჩარევა არასოდეს უნდა იქნეს გამოყენებული ამ ორგანიზაციების კონტროლის მიზნით.²⁵

7. კანონი დისკრიმინაციულია და ეწინააღმდეგება ევროპული კონვენციის მე-14 მუხლს

კანონპროექტის მე-2 მუხლის თანახმად, „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციის“ ცნებაში კომერციული იურიდიული პირები არ ექვევნიან (გარდა

²² ODIHR, Notes on So-Called Russian law, paras. 56-58

²³ Amnesty International, Agents of the People, Four Years of “Foreign Agents Law” in Russia: Consequences for the Society. 2016, p.9 <https://www.amnesty.org/en/documents/eur46/5147/2016/en/>

²⁴ ODIHR, Notes on So-Called Russian law, paras 107-109

²⁵ ECtHR, Ecodefence and Others v. Russia, para 158

მაუწყებლებისა და მედია ორგანიზაციებისა), მაშასადამე, იგი ერთმანეთისგან განასხვავებს არაკომერციულ და კომერციულ იურიდიულ პირებს.

კანონპროექტი ვერ ასაბუთებს რატომ განასხვავებს არაკომერციულ ორგანიზაციებს უცხოური დაფინანსების მიღების ნიშნით, რაც ODIHR-ის შეფასებით, დისკრიმინაციულ მოპყრობაზე მიუთითებს.²⁶ უნგრეთში მოქმედი კანონის შეფასებისას, ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ დაასკვნა, რომ უნგრეთში იურიდიული პირების განსხვავება დაფინანსების წყაროს მიხედვით, არაპირდაპირ დისკრიმინაციას წარმოადგენს.²⁷

ODIHR-ის დასკვნა ასევე აკრიტიკებს იმ გარემოებას, რომ არ არსებობს ახსნა, რატომ ეკისრება არასამთავრობო ორგანიზაციებს უფრო მკაცრი მოთხოვნები, ვიდრე - კომერციულ იურიდიულ პირებს.²⁸ რუსეთის შემთხვევაში, სტრასბურგის სასამართლომ დაასკვნა, რომ უცხოელი აგენტების კანონის გარეშე, არაკომერციული ორგანიზაციების შესახებ კანონმდებლობა საკმარის მექანიზმებს შეიცავდა მათ მიერ მიღებული დაფინანსების მიღებისა და ხარჯვის შესასწავლად, მათ შორის, უცხოური წყაროდან. სახელმწიფომ ვერ წარმოადგინა რაიმე ხარვეზი ან ბოროტად გამოყენების რისკი, რასაც „უცხოური აგენტების“ სტატუსის შექმნა აღმოფხვრიდა. სასამართლოს დასკვნით, ეს მიანიშნებს იმაზე, რომ „უცხოელი აგენტის“ სტატუსი იმისთვის შეიქმნა, რომ უცხოური დაფინანსების მქონე ორგანიზაციები სხვა არაკომერციული ორგანიზაციებისგან გაემიჯნა და უფრო მკაცრი შემოწმებისთვის დაექვემდებარებინა.²⁹

8. კანონპროექტის ზედმეტად ფართო ტერმინები ხელისუფლების თვითნებობის და ცენზურის მაღალ რისკებს შეიცავს

კანონპროექტი უცხოეთის ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად აცხადებს ნებისმიერ არაკომერციულ იურიდიულ პირს, რომლის წლიური შემოსავლის 20%-ის წყარო „უცხოეთის ძალაა.“ ასევე, კანონპროექტის მე-3 მუხლის მიხედვით, „უცხოური ძალის“ დეფინიციაში ექვევანი არამხოლოდ სხვა სახელმწიფოს ორგანოები, არამედ ისეთი საერთაშორისო ორგანიზაციებიც, როგორებიცაა: გაერო, ევროკავშირი, ევროსაბჭო და სხვა, ხოლო უცხოური ძალის მიერ დაფინანსებულად ითვლება ის შემოსავალიც, რომლის წყაროც არაიდენტიფიცირებულია. კანონპროექტის ამგვარი ფართო გავრცელება არაკომერციულ სექტორზე მნიშვნელოვან საფრთხეებს ატარებს მათი თავისუფალი საქმიანობისთვის.

მაგალითად, რუსეთში უცხოური აგენტების შესახებ კანონი უცხოურ დაფინანსებად მიიჩნევს როგორც უცხოურ წყაროებს, როგორცაა უცხო სახელმწიფოები, ინსტიტუტები, ასოციაციები და ინდივიდები, ისე - ნებისმიერ რუსულ გაერთიანებას, რომელიც დაფინანსებას და სხვა ქონებას ამ წყაროებიდან იღებს. სტრასბურგის სასამართლომ შეფასებით, ცხადი და განჭვრეტადი კრიტერიუმის არარსებობამ ხელისუფლებას მისცა შეუზღუდავი დისკრეცია

²⁶ ODIHR, Notes on So-Called Russian law, paras 43-45

²⁷ , CJEU, Commission v. Hungary Case C-78/18, paras. 62-64

²⁸ ODIHR, Notes on So-Called Russian law, para 48

²⁹ ECtHR, Ecodefence and Others v. Russia, para 140

იმის დასადგენად, რომ ორგანიზაცია იღებდა უცხოურ დაფინანსებას, იმის მიუხედავად, თუ რამდენად შორეული ან უმნიშვნელო შეიძლება ყოფილიყო მათი კავშირი უცხოურ წყაროსთან. ევროპულმა სასამართლომ მიიჩნია, რომ მომჩივან ორგანიზაციებს გონივრულად განჭვრეტა არ შეეძლოთ, რომ დაფინანსების წყაროების ასეთი არადადამაჯერებელი და თვითნებური დაკავშირება მოხდებოდა და რომ მათ მიერ მიღებული ფული დისკრედიტირებული იქნებოდა მისი უცხოური წარმოშობის გამო, მიუხედავად იმისა, თუ რა ხარისხის დაყოფა მოხდა უცხოურ წყაროსა და მიმღებ ორგანიზაციას შორის.³⁰

რუსეთის შემთხვევაში, ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციებს არ შეეძლოთ საკმარისად განჭვრეტადი ხარისხით იმის დადგენა, რა დაფინანსება და დაფინანსების წყაროები ჩაითვლებოდა „უცხოურ დაფინანსებად“, „უცხოურ აგენტად“ რეესტრაციის მიზნებისთვის. მაგალითად, გოლოსის ასოციაციის შემთხვევაში, პირველი ინსტანციის სასამართლომ დაადგინა, რომ მართალია ამ ორგანიზაციამ ნორვეგიიდან საპრიზო თანხის მიღებაზე უარი თქვა, მაგრამ ამ უარით ეს თანხა მაინც მიიღო, რადგან ამ გადაწყვეტილების მიღებით, მან მოახდინა ამ თანხაზე მესაკუთრის უფლების დემონსტრირება. მეორე მაგალითის შემთხვევაში, სახალისის გარემოსდაცვითმა ორგანიზაციამ მოითხოვა უცხოური აგენტების რეესტრიდან ამოშლა, რადგან მან უარი განაცხადა უცხოური თანხის მიღებაზე. თუმცა, მას უარი უთხრეს რეესტრიდან ამოღებაზე მანამ, სანამ არ დააბრუნებდა მთელი მისი საქმიანობის განმავლობაში უცხოეთიდან მიღებულ თანხებს.³¹

ასევე, პრაქტიკაში, რუსეთში, ორგანიზაციის დირექტორის მიერ გაკეთებული ნებისმიერი განცხადება ან პოზიცია პირდაპირ მიეწერებოდა მის ორგანიზაციას, იმის გარკვევის გარეშე, ამ ინდივიდმა ეს ქმედება პირადი პოზიციონირებისას გამოხატა თუ ორგანიზაციას წარმოადგენდა. მაგალითად, ერთ-ერთი ორგანიზაციის, გოლოსის ასოციაციის დირექტორები იყვნენ სხვა ორგანიზაციის საბჭოშიც, რომელიც უცხოელ აგენტად იყო გამოცხადებული. ამის გამო, გოლოსის ასოციაციაც უცხოელი აგენტად გამოცხადდა.³²

9. კანონის მასტიგმატიზებელ ტერმინებს, მძიმე ვალდებულებებს და უკიდურესად ფართო დისკრეციას მსუსხავი ეფექტი აქვს სამოქალაქო ორგანიზაციებზე

რუსეთის წინააღმდეგ საქმეში, სტრასბურგის სასამართლომ აღნიშნა, რომ კანონის მათზე გავრცელების თავიდან არიდების მიზნით, ორგანიზაციები დადგნენ იძულებითი არჩევანის წინაშე: სრულად უარი ეთქვათ უცხოურ დაფინანსებაზე, ან მიეღოთ უცხოური დაფინანსება და შედეგად, გადაეხადათ დამატებითი ხარჯი ანგარიშგების და აუდიტისთვის. შედეგად, შეიზღუდა ორგანიზაციებისთვის ხელმისაწვდომი დაფინანსების ალტერნატივები.

³⁰ Ibid paras. 109-110

³¹ ECtHR, Ecodefence and Others v. Russia, para 111

³² Ibid, para 110

სასამართლომ მიიჩნია, რომ იძულებითი არჩევანი უცხოური დაფინანსების მიღებასა და სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილ დაფინანსებას შორის ცრუ ალტერნატივას წარმოადგენს.

სტრასბურგის სასამართლომ სახელმწიფოს მიერ გაცემული სუბსიდიები არასაკმარისად ჩათვალა მანამდე ხელმისაწვდომი საერთაშორისო და უცხოური დაფინანსების ჩასანაცვლებლად. ამის ერთ-ერთ მიზეზად კი მიიჩნია რუსეთში დონორული სისტემის გაუმართავობა, რაც გულისხმობს, რომ ქვეყნის შიგნით დაფინანსება მხოლოდ ფედერალური ბიუჯეტიდან გაიცემა. ასევე, ბუნდოვანი იყო ამ დაფინანსების მიღების კრიტერიუმები და წინაპირობები ორგანიზაციებისთვის. ექსპერტების შეფასებით დასტურდებოდა, რომ გრანტები გაიცემოდა სახელმწიფოსთან ყველაზე უფრო მეტად დაახლოებულ არაკომერციულ ორგანიზაციებზე.

ამგვარად, სახელმწიფომ ვერ დაადასტურა რომ ორგანიზაციებს შეეძლოთ ქვეყნის შიგნით დაფინანსების მიღება გამჭვირვალე და არადისკრიმინაციული ფორმით. სახელმწიფომ ასევე ვერ წარმოადგინა მიზეზები, რატომ აყენებდა ორგანიზაციებს ორი ალტერნატივის წინაშე: ან სრულად უარი ეთქვათ უცხოურ დაფინანსებაზე, ან მიეღოთ დაფინანსება მძიმე პირობებით და მნიშვნელოვნად შეემცირებინათ საქმიანობა, მაშინ როდესაც, სათანადო დაფინანსების გარეშე, ორგანიზაციებს არ შეეძლოთ იმ საქმიანობის განხორციელება, რომლისთვის ისინი შეიქმნენ. მაშასადამე, უცხოური დაფინანსების მიღებაზე დაწესებული მოთხოვნები არ იყო აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში.³³

10. კანონპროექტი ზედმეტად მძიმე ჯარიმებს ითვალისწინებს, რომელთა გადახდა ზოგიერთი ორგანიზაციისთვის შეუძლებელია

კანონპროექტი აწესებს ცალკე რეგისტრაციის მოთხოვნებს, რომელიც აშკარად არ არის აუცილებელი და არაპროპორციულია, ხოლო კანონის მოთხოვნების შეუსრულებლობისთვის დადგენილი სანქციები ზედმეტად მკაცრია. მაგალითად, კანონპროექტის მე-9 მუხლი ითვალისწინებს 25 000 ლარის ოდენობის ჯარიმას იმ შემთხვევაში, თუ ორგანიზაცია არ დარეგისტრირდება უცხო ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციების რეესტრში, ხოლო 10 000 ლარს - კანონის სხვა მოთხოვნების შეუსრულებლობისთვის. საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოების მწირი რესურსების და დონორული დაფინანსების არასტაბილურობის გათვალისწინებით, შესაძლოა ამ ოდენობის ჯარიმების გადახდა ორგანიზაციებისთვის ზედმეტად დიდი ტვირთი აღმოჩნდეს და მათ ლიკვიდაციის გადაწყვეტილება მიიღონ, რაც ჯარიმების არაპროპორციულობაზე მიანიშნებს.

რუსეთის შემთხვევაში, სტრასბურგის სასამართლომ სანქციების სიმკაცრის შესამოწმებლად, მათი ოდენობა შეადარა მინიმალური ხელფასის ოდენობას რუსეთში. 2013-2019 წლებში, მინიმალური თვიური ხელფასი უდრიდა დაახლოებით 5 205 - 11 280 რუბლს (129 – 142 ევრო), ხოლო „უცხოელ აგენტად“ რეგისტრაციაზე უარის შემთხვევაში ჯარიმა - 100 000 – 500 000 რუბლამდე მერყეობდა. მაშასადამე, ჯარიმის ოდენობა დაახლოებით სამი წლის მინიმალურ

³³ ECtHR, Ecodefence and Others v. Russia, paras 171-173

შემოსავალს უტოლდებოდა. ამისგან განსხვავებით, სხვა არაკომერციული ორგანიზაციებისთვის გათვალისწინებული ჯარიმები ბევრჯერ დაბალი ოდენობის იყო.³⁴

სტრასბურგის სასამართლომ გაითვალისწინა ის გარემოებაც, რომ ამ ჯარიმების ოდენობების გადახდა ზოგიერთი ორგანიზაციისთვის შეუძლებელი იყო: ზოგიერთი მათგანი იძულებული იყო შეემცირებინა საქმიანობა ან გაუქმებულიყო, რადგან ვრ იხდიდნენ ჯარიმებს. სასამართლოები ჯარიმების დაკისრების დროს არ ითვალისწინებდნენ, ამ ჯარიმის გავლენას ორგანიზაციაზე და მის საქმიანობის გაგრძელების შესაძლებლობაზე. ამგვარად, ამ სამართალდარღვევების მარეგულირებელი ხასიათის, ჯარიმების მაღალი ოდენობის და მათი დაკისრების სიხშირის, ასევე იმის გათვალისწინებით, რომ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს მოუხდათ ბიუჯეტის შემცირება ამ შეზღუდვების გათვალისწინებით, ევროპულმა სასამართლომ მიიჩნია, რომ უცხოელი აგენტების კანონით დადგენილი ჯარიმები არ იყო ლეგიტიმური მიზნის პროპორციული.³⁵

ასევე, ფინანსური ანგარიშგების მოთხოვნები, რომელიც ყველა ორგანიზაციაზე ვრცელდება მათი ზომის და საქმიანობის ფარგლების მიუხედავად, ძალიან ართულებს კანონის მოთხოვნებთან შესაბამისობას. სტრასბურგის სასამართლომ მიიჩნია, რომ ეს დამატებითი ღონისძიებები მძიმე და გადაჭარბებულ ფინანსურ და ორგანიზაციულ ტვირთს აკისრებს ორგანიზაციებს და მათ თანამშრომლებს და ძირს უთხრის მათ შესაძლებლობას, დაკავდნენ თავიანთი ძირითადი საქმიანობით. სასამართლომ დაასკვნა, რომ უცხოური აგენტების კანონით დადგენილი დამატებითი ღონისძიებები არ არის აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში და არაპროპორციულია მის მიერ გაცხადებულ მიზნებთან.³⁶

11. კანონპროექტის ნორმები ქმნის პერსონალური მონაცემების ბოროტად გამოყენების რისკებს

კანონპროექტის მე-5, მე-6 და მე-7 მუხლები საჯარო რეესტრის სააგენტო ანიჭებს პერსონალური მონაცემების დამუშავების უფლებას „უცხო ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციის“ მიერ წარდგენილი ინფორმაციის სისწორის შესამოწმებლად. თუმცა, იგი არ აკონკრეტებს რა კატეგორიის მონაცემების დამუშავების უფლებამოსილება ექნება სააგენტოს. ამასთან, კანონპროექტის მე-8 მუხლი იუსტიციის სამინისტროს ანიჭებს მონიტორინგის უფლებამოსილებას, რაც მათ შორის, მოიცავს პერსონალური მონაცემების დამუშავებას. ეს შეიძლება მოიცავდეს პერსონალური ინფორმაციის სააგენტოსთვის გადაცემას, მათ შორის, თანამშრომლების, დონორების, ბენეფიციარების და დამფუძნებლების შესახებ, რაც წარმოადგენს პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობაში ჩარევას.

ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს თანახმად, ეს ვალდებულება ჩარევას წარმოადგენს ევროპული კონვენციით და პოლიტიკური და სამოქალაქო უფლების აქტით

³⁴ ECtHR, *Ecodefence and Others v. Russia*, paras 181-185

³⁵ *Ibid*, para 185

³⁶ ECtHR, *Ecodefence and Others v. Russia*, para

დაცული პირადი ცხოვრების უფლებაში.³⁷ ODIHR-ის მიხედვით, პერსონალური მონაცემების გამჟღავნების ვალდებულების გამო, რუსული სტილის კანონები შეიცავს პირადი ცხოვრების უფლების დარღვევის საფრთხეს.³⁸ ამასთან, გაეროს გაერო სპეციალური მომხსენებლის მოსაზრებით, ორგანიზაციის ბენეფიციარების სენსიტიური ინფორმაციის გამჟღავნებამ და კონფიდენციალობის დარღვევამ, შეიძლება საფრთხე შეუქმნას მათ უსაფრთხოებას და თვით სამოქალაქო ორგანიზაციების შეუფერხებელ მუშაობას.³⁹

დასკვნა

ქართული ოცნების მიერ მხარდაჭერილი კანონპროექტის ნორმები ეწინააღმდეგება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებს: უხეშად ლახავს ევროპული კონვენციით და გაეროს პოლიტიკური და სამოქალაქო უფლებების პაქტით დაცულ გაერთიანების თავისუფლების უფლებას, აწესებს არაპროპორციულ ვალდებულებებს, რომლებიც არ ემსახურება ლეგიტიმური მიზნების მიღწევას, და არ არის აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში. ამ კანონის ნორმები საფრთხეს უქმნის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების თავისუფალ საქმიანობას და არსებობას, და შეიცავს პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფლებების დარღვევის რისკებს.

³⁷ CJEU, *Commission v. Hungary* Case C-78/18, 18 June 2020, para. 128

³⁸ ODIHR, paras 101-102

³⁹ Explanatory Memorandum to the Recommendation CM/Rec (2007)14 on the legal status of non-governmental organisations in Europe, para. 116. <https://rm.coe.int/16807096b7>

ასევე, ODIHR, Urgent Interim Opinion on the Draft Law on Non-Profit Non-Governmental Organizations and Draft Amendments on “Foreign Representatives” of the Kyrgyz Republic, 2022, para. 66.