



## საქართველოს პრეზიდენტი

### საქართველოს პარლამენტი

საქართველოს კონსტიტუციის 46-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, წარმოგიდგენთ საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებულ შენიშვნებს საქართველოს პარლამენტის მიერ 2024 წლის 14 მაისს მიღებულ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონზე.

ეს კანონი ზედმიწევნით იმეორებს რუსული კანონის სულისკვეთებას. კანონი, ფაქტობრივად, იგივეა, რაც 2023 წლის 10 მარტს უკან გაწვეული ე.წ. აგენტების კანონი, რომლიდანაც ამოღებული სიტყვები: „უცხოური გავლენის აგენტი“, ჩანაცვლებულია ტერმინით: „უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი“, რომელიც ტერმინის - „აგენტი“ განმარტებაა. ჯერ კიდევ 2023 წლის ივლისში ეუთო/ოდირის მიერ გაკეთებული სამართლებრივი დასკვნა (იხ. დანართი) ცალსახად ადასტურებს, რომ კანონი არადემოკრატიულია, ეწინააღმდეგება ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს და ევროპულ სტანდარტებს.

კანონი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ არაკონსტიტუციურია, რადგან:

ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის 22-ე მუხლს - „გაერთიანების თავისუფლება“. კანონი აიძულებს ორგანიზაციებს, დარეგისტრირდნენ უცხო ძალის ინტერესების გამტარებლებად, ანუ აგენტებად. ასეთი თვითაღიარების

იძულება იწვევს მათ სტიგმატიზაციას. კანონი ქმნის ყველა პირობას, რომ ორგანიზაციის საქმიანობა შეიზღუდოს და საბოლოოდ გაუქმდეს.

ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის მე-15 მუხლს - „პირადი და ოჯახური ცხოვრების, პირადი სივრცისა და კომუნიკაციის ხელშეუხებლობის უფლებები“. კანონი აწესებს, მათ შორის, განსაკუთრებული კატეგორიის პერსონალური მონაცემების მიწოდების ვალდებულებას, რაც არღვევს ადამიანის კონსტიტუციურ უფლებებს, რომ მისი პირადი და ოჯახური სივრცე იყოს დაცული ყოველგვარი გაუმართლებელი ჩარევისაგან. ამ კუთხით კანონი ინტიმიდაციას და შიშის დანერგვას ემსახურება.

ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის მე-11 მუხლს - „თანასწორობის უფლება“. კანონი დისკრიმინაციულია, რამდენადაც გაერთიანებების მხოლოდ კონკრეტულ სეგმენტს მოიცავს და დაუსაბუთებელია, რატომ განასხვავებს არაკომერციულ ორგანიზაციებს უცხოური დაფინანსების მიღების ნიშნით. უნგრეთში მოქმედი კანონის შეფასებისას, მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ (CJEU) დაასკვნა, რომ უნგრეთში იურიდიული პირების განსხვავება დაფინანსების წყაროს მიხედვით, არაპირდაპირი დისკრიმინაციაა.

ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის 78-ე მუხლს - „ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაცია“. კანონი თავისი მიღების ფორმითა და შინაარსით წარმოადგენს რეალურ დაბრკოლებას საქართველოს ევროინტეგრაციის გზაზე. ევროკავშირის ოფიციალური სტრუქტურების პოზიცია ნათელია - კანონი ეწინააღმდეგება ევროპულ ღირებულებებს და ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის მქონე ქვეყნის მიმართ არსებულ მოთხოვნებს. კანონი პირდაპირ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციური ორგანოებისათვის კონსტიტუციით დაწესებულ ვალდებულებას, მიიღონ ყველა ზომა ქვეყნის ევროკავშირში ინტეგრაციისათვის.

ამ კანონის გაუმჯობესება შეუძლებელია. კანონი მთელი თავისი შინაარსით არის არაკონსტიტუციური, მამასადამე, არაქართული, არაევროპული და არადემოკრატიული. ამდენად, იგი არ ექვემდებარება გაუმჯობესებას მასში

ცვლილებების შეტანის გზით, რადგან მისი არსი, მისი შინაარსი და პრინციპები მიუღებელია. შესაბამისად, კანონის გაუქმება არის უალტერნატივო და წარმოადგენს ქართველი ხალხის ნებას.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, გთავაზობთ, კანონი გაუქმდეს ამოქმედებიდან უმოკლეს ვადაში, მომდევნო დღესვე და წარმოგიდგინო შესაბამის კანონპროექტს.



სალომე ზურაბიშვილი

## საქართველოს კანონი

### უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ

#### მუხლი 1. კანონის მიზანი და მოქმედების სფერო

1. ეს კანონი უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად აწესრიგებს სუბიექტის უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრაციასა და უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციის საქმიანობის გამჭვირვალობასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებს.

2. ეს კანონი არ ზღუდავს მის საფუძველზე უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრირებული სუბიექტის საქმიანობას.

#### მუხლი 2. უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაცია

1. ამ კანონის მიზნებისთვის უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაცია არის:

ა) ისეთი არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ არ არის დაფუძნებული, რომელიც არ არის „სპორტის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული საქართველოს ეროვნული სპორტული ფედერაცია ან „ადამიანის სისხლისა და მისი კომპონენტების ხარისხისა და უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული სისხლის დაწესებულება და რომლის მიერ კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული მთლიანი შემოსავლის 20%-ზე მეტის წყარო უცხოური ძალაა;

ბ) „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული ისეთი მაუწყებელი, რომლის მიერ კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული მთლიანი არაკომერციული შემოსავლის 20%-ზე მეტის წყარო უცხოური ძალაა;

გ) ისეთი იურიდიული პირი, რომელიც ერთპიროვნულად ან სხვასთან ერთად ფლობს საქართველოში მოქმედ მასობრივი ინფორმაციის ბეჭდურ საშუალებას და რომლის მიერ კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული მთლიანი არაკომერციული შემოსავლის 20%-ზე მეტის წყარო უცხოური ძალაა;

დ) ისეთი იურიდიული პირი, რომელიც ერთპიროვნულად ან სხვასთან ერთად ფლობს ან/და იყენებს მასობრივი ინფორმაციის საქართველოს სახელმწიფო ენაზე გამავრცელებელი ინტერნეტსაშუალებებისთვის განკუთვნილ ინტერნეტდომენს ან/და ინტერნეტჰოსტინგს და რომლის მიერ კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული მთლიანი არაკომერციული შემოსავლის 20%-ზე მეტის წყარო უცხოური ძალაა.

2. ამ მუხლის მიზნებისთვის შემოსავალი არის ფულადი თანხა ან ქონებრივი ღირებულების სხვა სახის მატერიალური სიკეთე (ნებისმიერი მოძრავი ან უძრავი ნივთი). იმ შემოსავლის ღირებულება, რომელიც არ არის ფულადი თანხა, ამ მუხლის მიზნებისთვის მისი საბაზრო ფასით გამოითვლება.

3. ამ მუხლის პირველი პუნქტის მიზნებისთვის მიიჩნევა, რომ იმავე პუნქტით გათვალისწინებულმა შესაბამისმა სუბიექტმა მიიღო შემოსავალი, თუ მას გადაეცა ფულადი თანხა ან იგი გახდა ქონებრივი ღირებულების სხვა სახის მატერიალური სიკეთის (ნებისმიერი მოძრავი ან უძრავი ნივთის) მესაკუთრე ან მოსარგებლე.

4. ამ მუხლის პირველი პუნქტის მიზნებისთვის მიიჩნევა, რომ იმავე პუნქტით გათვალისწინებული შესაბამისი სუბიექტის მიერ მიღებული შემოსავლის წყარო უცხოური ძალაა, თუ:

ა) აღნიშნულმა სუბიექტმა შემოსავალი უცხოური ძალისგან პირდაპირ ან არაპირდაპირ მიიღო;

ბ) აღნიშნულმა სუბიექტმა შემოსავალი პირდაპირ ან არაპირდაპირ მიიღო იმ იურიდიული პირისგან, რომელმაც შემოსავალი უცხოური ძალისგან პირდაპირ ან არაპირდაპირ მიიღო;

გ) აღნიშნული შემოსავლის წყარო იდენტიფიცირებული არ არის.

### **მუხლი 3. უცხოური ძალა**

ამ კანონის მიზნებისთვის უცხოური ძალა არის:

ა) უცხო სახელმწიფოს ხელისუფლების სისტემის შემადგენელი სუბიექტი;

ბ) ფიზიკური პირი, რომელიც არ არის საქართველოს მოქალაქე;

გ) იურიდიული პირი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე არ არის დაფუძნებული;

დ) ისეთი ორგანიზაციული წარმონაქმნი (მათ შორის, ფონდი, ასოციაცია, კორპორაცია, კავშირი, სხვა სახის ორგანიზაცია) ან პირთა სხვა სახის ისეთი გაერთიანება, რომელიც უცხო სახელმწიფოს სამართლის ან/და საერთაშორისო სამართლის საფუძველზეა დაფუძნებული.

### **მუხლი 4. სუბიექტის უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრაცია**

1. სუბიექტი, რომელიც აკმაყოფილებს ამ კანონის მე-2 მუხლით უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციისთვის დადგენილ კრიტერიუმებს, ვალდებულია მის მიერ ამ კრიტერიუმების დაკმაყოფილების წლის მომდევნო კალენდარული წლის იანვარში საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს (შემდგომ – სააგენტო) საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – იუსტიციის სახლის მეშვეობით, მატერიალური ფორმით წარუდგინოს წერილობითი განცხადება უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრაციის თაობაზე. ამ შემთხვევაში სააგენტო ვალდებულია 2 სამუშაო დღეში უზრუნველყოს აღნიშნული სუბიექტის სათანადო ვებგვერდზე იმგვარი დაშვება, რომ მან შეძლოს უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრაციის შესახებ განაცხადის (შემდგომ – განაცხადი) ელექტრონულად, საქართველოს იუსტიციის მინისტრის მიერ დადგენილი ფორმის დაცვით შევსება და სააგენტოსთვის წარდგენა.

2. სუბიექტი ვალდებულია ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ სათანადო ვებგვერდზე დაშვებიდან 10 სამუშაო დღეში

ელექტრონულად, საქართველოს იუსტიციის მინისტრის მიერ დადგენილი ფორმის დაცვით შეავსოს და სააგენტოს წარუდგინოს განაცხადი.

3. განაცხადის ავტორი ვალდებულია განაცხადში, რომელიც იმავდროულად მისი საფინანსო დეკლარაციაა, ასახოს შემდეგი ინფორმაცია (არსებობის შემთხვევაში):

ა) განაცხადის ავტორის საიდენტიფიკაციო მონაცემები;

ბ) განაცხადის ავტორის ადგილსამყოფლის მისამართი;

გ) განაცხადის ავტორის ვებგვერდის მისამართი;

დ) ინფორმაცია განაცხადის ავტორის მიერ წინა კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული ნებისმიერი ფულადი თანხისა და ქონებრივი ღირებულების სხვა სახის მატერიალური სიკეთის წყაროს, ოდენობისა და მიზნის შესახებ;

ე) ინფორმაცია განაცხადის ავტორის მიერ წინა კალენდარული წლის განმავლობაში დახარჯული ნებისმიერი ფულადი თანხის ოდენობისა და მიზნის შესახებ;

ვ) განაცხადის შევსების თარიღი.

4. საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილი პირი ვალდებულია განაცხადის სააგენტოსთვის წარდგენიდან 30 სამუშაო დღეში გამოიკვლიოს და შეისწავლოს ეს განაცხადი. ამ მიზნით ამ პირს უფლება აქვს, კანონის შესაბამისად მოიძიოს საჭირო ინფორმაცია, მათ შორის, „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული მონაცემი, სხვა პერსონალური მონაცემი და საიდუმლოების (გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სახელმწიფო საიდუმლოებისა) შემცველი ინფორმაცია. ყველა ის პირი, ორგანო, ორგანიზაცია, დაწესებულება, რომელსაც საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილი პირი მოსთხოვს ამ ინფორმაციის წარდგენას, ვალდებულია დაუყოვნებლივ წარუდგინოს მას თავის ხელთ არსებული აღნიშნული ინფორმაცია. თუ განაცხადის ავტორი აკმაყოფილებს ამ კანონის მე-2 მუხლით უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციისთვის დადგენილ კრიტერიუმებს და განაცხადი სწორად და სრულყოფილად არის შევსებული, სააგენტო ვალდებულია მისთვის განაცხადის წარდგენიდან 30 სამუშაო დღეში დაარეგისტრიროს განაცხადის ავტორი უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად და აღრიცხოს იგი უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა რეესტრში. თუ განაცხადი არასწორად ან/და არასრულყოფილად არის შევსებული, სააგენტო განაცხადის ავტორს ხარვეზის აღმოსაფხვრელად 10 სამუშაო დღის ვადას განუსაზღვრავს. განაცხადის ავტორი ვალდებულია ამ ვადაში აღმოფხვრას ხარვეზი. თუ განაცხადის ავტორი აკმაყოფილებს ამ კანონის მე-2 მუხლით უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციისთვის დადგენილ კრიტერიუმებს, სააგენტო ვალდებულია აღნიშნული ვადის გასვლიდან 5 სამუშაო დღეში დაარეგისტრიროს განაცხადის ავტორი უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად და აღრიცხოს იგი უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა რეესტრში.

5. სუბიექტის უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრაციისა და უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა რეესტრში აღრიცხვისთვის საფასური არ გადაიხდებინება.

6. სუბიექტის უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრაციისა და უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა რეესტრის წარმოების წესებს, აგრეთვე განაცხადის ფორმას ადგენს საქართველოს იუსტიციის მინისტრი.

### **მუხლი 5. განაცხადის, სხვა სათანადო დოკუმენტებისა და უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა რეესტრის საჯაროობის უზრუნველყოფა**

1. განაცხადი და ამ კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული განცხადება საჯაროა. სააგენტო ვალდებულია სუბიექტის უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრაციისთანავე უზრუნველყოს აღნიშნული სუბიექტის მიერ სააგენტოსთვის წარდგენილი განაცხადის, ამ კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული განცხადების, არსებობის შემთხვევაში – აგრეთვე აღნიშნული სუბიექტის მოქმედი წესდების, სხვა სადამფუძნებლო დოკუმენტებისა და საჯარო რეესტრიდან ამ სუბიექტის შესახებ ბოლო ამონაწერის სათანადო ვებგვერდზე განთავსება და საჯაროდ ხელმისაწვდომობა.

2. უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა რეესტრში შეტანილი ინფორმაცია საჯაროა. სააგენტო ვალდებულია უზრუნველყოს მისი სათანადო ვებგვერდზე განთავსება და საჯაროდ ხელმისაწვდომობა.

### **მუხლი 6. ყოველწლიური საფინანსო დეკლარაცია**

1. უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრირებული სუბიექტი ვალდებულია უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრაციის წლის ყოველი შემდგომი წლის იანვარში ელექტრონულად, საქართველოს იუსტიციის მინისტრის მიერ დადგენილი ფორმის დაცვით შეავსოს და სააგენტოს წარუდგინოს საფინანსო დეკლარაცია. ამ სუბიექტმა აღნიშნულ საფინანსო დეკლარაციაში სწორად და სრულყოფილად უნდა ასახოს ამ კანონის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული ინფორმაცია (არსებობის შემთხვევაში) მისი სააგენტოსთვის წარდგენის წლის წინა წლის მდგომარეობით. საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილი პირი ვალდებულია აღნიშნული საფინანსო დეკლარაციის სააგენტოსთვის წარდგენიდან 30 სამუშაო დღეში გამოიკვიოს და შეისწავლოს ეს საფინანსო დეკლარაცია. ამ მიზნით ამ პირს უფლება აქვს, კანონის შესაბამისად მოიძიოს საჭირო ინფორმაცია, მათ შორის, „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული მონაცემი, სხვა პერსონალური მონაცემი და საიდუმლოების (გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სახელმწიფო საიდუმლოებისა) შემცველი ინფორმაცია. ყველა ის პირი, ორგანო, ორგანიზაცია, დაწესებულება, რომელსაც საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილი პირი მოსთხოვს ამ ინფორმაციის წარდგენას, ვალდებულია

დაუყოვნებლივ წარუდგინოს მას თავის ხელთ არსებული აღნიშნული ინფორმაცია. თუ აღნიშნული საფინანსო დეკლარაცია არასწორად ან/და არასრულყოფილად არის შევსებული, სააგენტო მის წარმდგენ სუბიექტს ხარვეზის აღმოსაფხვრელად 10 სამუშაო დღის ვადას განუსაზღვრავს. აღნიშნული სუბიექტი ვალდებულია ამ ვადაში აღმოფხვრას ხარვეზი.

2. ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული საფინანსო დეკლარაცია და მასში ასახული ინფორმაცია საჯაროა. სააგენტო ვალდებულია დაუყოვნებლივ უზრუნველყოს აღნიშნული საფინანსო დეკლარაციის სათანადო ვებგვერდზე განთავსება და საჯაროდ ხელმისაწვდომობა.

3. ამ მუხლით გათვალისწინებული საფინანსო დეკლარაციის წარდგენის წესს, აგრეთვე აღნიშნული საფინანსო დეკლარაციის ფორმას ადგენს საქართველოს იუსტიციის მინისტრი.

### **მუხლი 7. უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრირებული სუბიექტის რეგისტრაციის გაუქმება**

1. უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრირებულ სუბიექტს, რომელიც, წინა კალენდარული წლის მონაცემების (გარემოებების) მიხედვით, აღარ აკმაყოფილებს ამ კანონის მე-2 მუხლით უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციისთვის დადგენილ კრიტერიუმებს, უფლება აქვს, ამ კანონის მე-6 მუხლით გათვალისწინებული საფინანსო დეკლარაციის სააგენტოსთვის წარდგენისას დასაბუთებული წერილობითი განცხადებით, მატერიალური ფორმით მიმართოს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს და მოსთხოვოს მისი უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრაციის გაუქმება. ამ შემთხვევაში საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილი პირი აღნიშნული საკითხის სათანადო გამოკვლევისა და შესწავლის საფუძველზე 30 სამუშაო დღეში იღებს სათანადო გადაწყვეტილებას. ამ მიზნით საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილ პირს უფლება აქვს, კანონის შესაბამისად მოიძიოს საჭირო ინფორმაცია, მათ შორის, „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული მონაცემი, სხვა პერსონალური მონაცემი და საიდუმლოების (გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სახელმწიფო საიდუმლოებისა) შემცველი ინფორმაცია. ყველა ის პირი, ორგანო, ორგანიზაცია, დაწესებულება, რომელსაც საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილი პირი მოსთხოვს ამ ინფორმაციის წარდგენას, ვალდებულია დაუყოვნებლივ წარუდგინოს მას თავის ხელთ არსებული აღნიშნული ინფორმაცია.

2. სუბიექტის უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრაციის გაუქმების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში სააგენტო ვალდებულია ეს სუბიექტი დაუყოვნებლივ ამორიცხოს უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციათა რეესტრიდან და სათანადო ვებგვერდიდან წაშალოს აღნიშნულ სუბიექტთან დაკავშირებით ამ კანონის შესაბამისად მანამდე გასაჯაროებული ინფორმაცია და დოკუმენტები.

3. ამ მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული გადაწყვეტილება საჯაროა და სათანადო ვებგვერდზე ქვეყნდება.



4. უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრირებული სუბიექტის რეგისტრაციის გაუქმების წესს ადგენს საქართველოს იუსტიციის მინისტრი.

### **მუხლი 8. მონიტორინგი**

1. უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციის გამოსავლენად ან ამ კანონის რომელიმე მოთხოვნის შესრულების შესამოწმებლად საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილ პირს უფლება აქვს, ნებისმიერ დროს განახორციელოს მონიტორინგი – საკითხის სათანადო გამოკვლევა და შესწავლა.

2. მონიტორინგის დაწყების საფუძველია:

ა) საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილი პირის გადაწყვეტილება;

ბ) საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსთვის წარდგენილი წერილობითი განცხადება, რომელიც შეიცავს უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ კონკრეტულ ორგანიზაციასთან დაკავშირებულ სათანადო ინფორმაციას.

3. მონიტორინგის განსახორციელებლად საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილ პირს უფლება აქვს, კანონის შესაბამისად მოიძიოს საჭირო ინფორმაცია, მათ შორის, „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული მონაცემი, სხვა პერსონალური მონაცემი და საიდუმლოების (გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სახელმწიფო საიდუმლოებისა) შემცველი ინფორმაცია. ყველა ის პირი, ორგანო, ორგანიზაცია, დაწესებულება, რომელსაც საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილი პირი მოსთხოვს ამ ინფორმაციის წარდგენას, ვალდებულია დაუყოვნებლივ წარუდგინოს მას თავის ხელთ არსებული აღნიშნული ინფორმაცია.

4. ერთი და იმავე სუბიექტის მიმართ მონიტორინგი შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ 6 თვეში ერთხელ.

5. თუ მონიტორინგის შედეგად გამოვლინდა, რომ სუბიექტი აკმაყოფილებს ამ კანონის მე-2 მუხლით უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციისთვის დადგენილ კრიტერიუმებს, მაგრამ მან უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრაციას თავი აარიდა, სააგენტო აღნიშნულ სუბიექტს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილი პირის მიმართვის საფუძველზე არეგისტრირებს უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად. უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრაცია ამ სუბიექტს არ ათავისუფლებს ამ კანონის მე-9 მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობისგან. ამ შემთხვევაში აღნიშნული სუბიექტი ვალდებულია 10 სამუშაო დღის ვადაში ამ კანონის მოთხოვნათა დაცვით შეავსოს და სააგენტოს წარუდგინოს განაცხადი.

6. მონიტორინგის წესს ადგენს საქართველოს იუსტიციის მინისტრი.

### **მუხლი 9. პასუხისმგებლობა და სამართალწარმოების საკითხები**

1. უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრაციისთვის თავის არიდება ან ამ კანონის მე-6 მუხლით გათვალისწინებული საფინანსო დეკლარაციის იმავე მუხლით დადგენილ ვადაში წარუდგენლობა –

გამოიწვევს დაჯარიმებას 25 000 ლარის ოდენობით.

2. ამ კანონის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის მოთხოვნის შეუსრულებლობა, ამ კანონის მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტით ან მე-6 მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული ხარვეზის აღმოფხვრის ვალდებულების შეუსრულებლობა ან ამ კანონის მე-8 მუხლის მე-5 პუნქტით განსაზღვრული განაცხადის შევსებისა და წარდგენის ვალდებულების შეუსრულებლობა –

გამოიწვევს დაჯარიმებას 10 000 ლარის ოდენობით.

3. ამ მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული ქმედების გაგრძელება იმავე ქმედების ჩადენისთვის ბოლოს დადებული ადმინისტრაციული სახდელის დადებიდან 1 თვის განმავლობაში –

გამოიწვევს დაჯარიმებას 20 000 ლარის ოდენობით.

4. საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილი პირისთვის მის მიერ ამ კანონის შესაბამისად მოთხოვნილი ინფორმაციის წარუდგენლობა –

გამოიწვევს დაჯარიმებას 5 000 ლარის ოდენობით.

5. ამ მუხლით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეს განიხილავს, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის შესახებ ოქმს ადგენს და სამართალდამრღვევს შესაბამის ადმინისტრაციულ სახდელს ადებს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილი პირი. აღნიშნული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენისას სამართალწარმოება ხორციელდება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსისა და სხვა სათანადო საკანონმდებლო აქტების შესაბამისად.

6. ამ მუხლით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობის შესაბამისი სუბიექტისთვის დაკისრება არ ათავისუფლებს მას ამ კანონის მოთხოვნათა შესრულებისაგან.

7. ამ მუხლით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობა შესაბამისი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩამდენს შეიძლება დაეკისროს მხოლოდ აღნიშნული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენიდან 6 წლის განმავლობაში.

8. ამ კანონის საფუძველზე ან/და ამ კანონით გათვალისწინებული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის საფუძველზე გამოცემული სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება მის მოქმედებას არ აჩერებს.

### **მუხლი 10. გარდამავალი დებულებები**

1. ამ პუნქტის ამოქმედებიდან 60 დღის ვადაში:

ა) შესაბამისმა ორგანოებმა/თანამდებობის პირებმა მიიღონ/გამოსცენ ამ კანონის შესასრულებლად საჭირო კანონქვემდებარე აქტები და უზრუნველყონ სათანადო კანონქვემდებარე აქტების ამ კანონთან შესაბამისობა;

ბ) საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ და სააგენტომ განახორციელონ ამ კანონის შესასრულებლად საჭირო წინასწარი მატერიალურ-ტექნიკური და სხვა ღონისძიებები.

2. ამ კანონის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული სუბიექტი, რომელიც, 2023 წლის მონაცემების (გარემოებების) მიხედვით, აკმაყოფილებს იმავე მუხლით უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელი ორგანიზაციისთვის დადგენილ კრიტერიუმებს, ვალდებულია ამ პუნქტის ამოქმედებიდან 1 თვის ვადაში სააგენტოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – იუსტიციის სახლის მეშვეობით, მატერიალური ფორმით წარუდგინოს წერილობითი განცხადება უცხოური ძალის ინტერესების გამტარებელ ორგანიზაციად რეგისტრაციის თაობაზე. ამის შემდეგ ხორციელდება ამ კანონის მე-4 მუხლით განსაზღვრული პროცედურები.

### **მუხლი 11. კანონის ამოქმედება**

1. ეს კანონი ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე.
2. ეს კანონი მოქმედებს ამოქმედებიდან 1 დღის განმავლობაში.

საქართველოს პრეზიდენტი

სალომე ზურაბიშვილი

თბილისი,  
2024 წლის ... მაისი

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან  
დაფინანსებული ასოციაციების  
გამჭვირვალობისა და რეგულირების  
შესახებ საკანონმდებლო  
ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი  
აგენტების შესახებ კანონების“ და  
მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და  
მათი შესაბამისობა ადამიანის  
უფლებათა საერთაშორისო  
სტანდარტებთან

საქართველო

წინამდებარე მოსაზრების შემუშავებაში წვლილი შეიტანეს ქ-ნმა  
ალის თომასმა, ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და  
სამართლებრივი ექსპერტი, და ODIHR-ის შეკრებისა და ასოციაციის  
თავისუფლების ექსპერტთა პანელის წევრების მიერ.

მოსაზრება ასევე მომზადდა ბ-ნ კლემენტ ვულესთან, გაეროს  
მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების  
უფლებებთან დაკავშირებით სპეციალურ მომხსენებელი,  
კონსულტაციების შედეგად, როგორც სამოქალაქო სივრცის დაცვისა  
და ხელშეწყობის ერთობლივი სამოქმედო ჩარჩოს ნაწილი.

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

---



---

ეთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისი

---

მიოდოვას ქუჩა 10, PL-00-251 ვარშავა  
ოფისი: +48 22 520 06 00, ფაქსი: +48 22 520 0605  
[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)

---

## შესავალი

ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისი (ODIHR) მიესალმება საქართველოს სახალხო დამცველის მოთხოვნას საკანონმდებლო ინიციატივებთან დაკავშირებით საერთაშორისო ექსპერტიზის თაობაზე, რომლებიც მიზნად ისახავენ შეზღუდვების შემოღებას კონკრეტულად გამიზნული გარკვეული ასოციაციების მიმართ, რომლებიც იღებენ დაფინანსებას ან სხვა სახის მხარდაჭერას საზღვარგარეთიდან (ან სხვა სახელწოდებით „უცხოელი აგენტების კანონები“).

წინამდებარე მოსაზრების მთავარი მიზანია „უცხოელი აგენტების კანონით“ ან მსგავსი საკანონმდებლო ინიციატივებით გამოწვეული ადამიანის უფლებების კუთხით შემფოთების მიმოხილვა, რომელიც წამოიჭრა მათი ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის მხრივ და ეუთოს ადამიანური განზომილების ვალდებულებებთან, უპირველეს ყოვლისა გაერთიანების თავისუფლებასთან, ასევე სხვა უფლებებთან, მათ შორის გამოხატვისა და აზრის თავისუფლებასთან, პირადი ცხოვრების პატივისცემისა, საზოგადოებრივ საქმეებში მონაწილეობის და დისკრიმინაციის თავისუფლებასთან.

წინამდებარე მოსაზრება მოთხოვნილ იქნა საქართველოში ორი საკანონმდებლო ინიციატივის („კანონპროექტი უცხოელი აგენტების რეგისტრაციის შესახებ“ და „კანონპროექტი უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“) შემუშავების შემდეგ, რომლებიც ახლა ორივე გამოთხოვილია. თუმცა, საკითხის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, საქართველოს სახალხო დამცველმა მოითხოვა შესაბამისი საერთაშორისო ნორმების, რეკომენდაციებისა და შედარებითი პრაქტიკის მიმოხილვა, ასევე ამ და მსგავსი კანონმდებლობით წამოჭრილი ადამიანის უფლებების პრობლემების შესახებ.

გაერთიანების თავისუფლების უფლება არის ძლიერი, პლურალისტური და მონაწილეობითი დემოკრატიის ქვაკუთხედი და საფუძვლად უდევს ადამიანის სხვა უფლებების ფართო სპექტრის განხორციელებას. დაფინანსებაზე ხელმისაწვდომობა, მათ შორის საერთაშორისო და უცხოურ დაფინანსებაზე, არის გაერთიანების თავისუფლების არსებითი ელემენტი. როგორც გაერთიანების თავისუფლების ერთობლივ სახელმძღვანელოშია ხაზგასმული, გაერთიანების თავისუფლება დაკარგავს თავის მნიშვნელობას, თუ გაერთიანების მსურველ ჯგუფებს არ ექნებათ სხვადასხვა ტიპის რესურსებზე წვდომის შესაძლებლობა, მათ შორის ფინანსურ, მატერიალურ და ადამიანურ რესურსებზე და სხვადასხვა წყაროებიდან, მათ შორის საჯარო თუ კერძო, საშინაო, უცხოური თუ საერთაშორისო. ასოციაციებს სჭირდებათ დაფინანსება თავიანთი საქმიანობისთვის, მაგრამ ზოგიერთი ქვეყანა საეჭვოდ მიიჩნევს უცხოურ დაფინანსებას. მთლიანობაში, ეგრეთ წოდებული „უცხოელი

მოსაზრება საზღვარგარეთი და ფინანსებულ ასოციაციების გამკვირვალბისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

აგენტების კანონების“ ან მსგავსი კანონმდებლობის მიზანია, ზოგადად, გაზარდოს ასეთი დაფინანსების და მიმღები ასოციაციების საქმიანობის კონტროლი ასეთი ასოციაციებისთვის ახალი ვალდებულებების შემოღებით, როგორცაა რეგისტრაციის ცალკე და ზოგადად გადატვირთული სახეობა, იარლიყის მიკერება, ანგარიშგების, აღრიცხვისა და გამოქვეყნების/გამჟღავნების მოთხოვნები, ასევე სპეციალური ზედამხედველობა, ინსპექტირება და სანქციები მოთხოვნების შეუსრულებლობის შემთხვევაში. თუმცა, ასეთი კანონმდებლობა, როგორც წესი, არ შეესაბამება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო კანონმდებლობით გათვალისწინებულ მკაცრ მოთხოვნებს, რომლებიც არეგულირებენ გაერთიანების თავისუფლების შეზღუდვის დაწესებას - კერძოდ, რომ ისინი უნდა იყოს დადგენილი კანონით, განახორციელოს საერთაშორისო სტანდარტებით აღიარებული ერთ-ერთი ლეგიტიმური მიზანი, იყოს პროპორციული და აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში და იყოს არადისკრიმინაციული.

საერთაშორისო დოკუმენტების გარდა, მოსაზრება გვთავაზობს შედარებითი პერსპექტივის მიმოხილვას და ეხება როგორც რეგიონულ სასამართლო პრაქტიკას, ასევე სხვა ავტორიტეტულ რეკომენდაციებს, რომლებიც გვთავაზობენ სასარგებლო მითითებებს გაერთიანების თავისუფლებასთან და სხვა მონათესავე უფლებებთან დაკავშირებული საერთაშორისო ნორმებისა და სტანდარტების მნიშვნელობასა და ფარგლებთან დაკავშირებით.

კერძოდ, უნდა აღინიშნოს შემდეგი ძირითადი საკითხები და მოსაზრებები „უცხოელი აგენტების კანონებთან“ და ზოგადად მსგავს საკანონმდებლო ინიციატივებთან დაკავშირებით:

(1) ამგვარი საკანონმდებლო ინიციატივების დამტკიცების რაციონალურობას რაც შეეხება:

- ზოგადად, ასეთი საკანონმდებლო ინიციატივების დამტკიცების დასაბუთება არ მიუთითებს რეალურ, მიმდინარე ან გარდაუვალ, საკმარისად სერიოზულ საფრთხეზე ეროვნული ინტერესებისთვის ან დემოკრატიისთვის, რაც დასაბუთებულია სამოქალაქო საზოგადოების რისკზე დაფუძნებული სათანადო შეფასებით, რაც ადასტურებს სამოქალაქო საზოგადოების სპეციფიკურ ჩართულობას არასამთავრობო სექტორის ისეთი დანაშაულების ჩადენაში, როგორცაა კორუფცია, ტერორიზმის დაფინანსება, ფულის გათეთრება ან დაკავშირებული დანაშაულებები; [პარაგრაფები. 30, 35-36, 52 და 56]
- ეროვნული ხელისუფლების მიერ საკანონმდებლო ინიციატივების გასამართლებლად მოყვანილი მიზეზები, როგორც წესი, არ არის „რელევანტური და საკმარისი“, ვერ ამტკიცებს, თუ რატომ არის არსებული საკანონმდებლო ბაზა არასაკმარისი და/ან არაეფექტური, ასევე ვერ ადასტურებს შემოთავაზებული ზომების ადეკვატურობას დასახული

მიზნის მისაღწევად; აბსტრაქტული ვარაუდი, რომ უცხოეთიდან წარმოშობილი ყველა დაფინანსება წარმოადგენს პოტენციურ საფრთხეს ეროვნული ინტერესებისთვის, შეუთავსებელია ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან; [პარაგრაფები 30, 36, 38-40 და 59-60]

- ჩვეულებრივ, დაფინანსების უცხოური წარმოშობის საფუძველზე განსხვავებული მოპყრობისთვის სათანადო დასაბუთება არ არის გათვალისწინებული, რაც იმას ნიშნავს, რომ ასეთი დიფერენციალური მოპყრობა შესაძლოა ჩაითვალოს დისკრიმინაციულად; [პარაგრაფები 42-45]
- ზოგადად, არ არსებობს ახსნა იმის შესახებ, თუ რატომ უნდა იყოს ის ზომები, რომლებიც ეხება ასოციაციებს, უფრო მკაცრი, ვიდრე ის, რაც ზოგადად გამოიყენება ბიზნეს ან კომერციულ სუბიექტებზე; [პარაგრაფი 48]
- კანონმდებლები, როგორც წესი, ვერ გვაჩვენებენ, რომ მათ შეაფასეს კანონმდებლობის პოტენციური ნეგატიური გავლენა ასოციაციებზე ან განიხილეს სხვა სამართლებრივი ალტერნატივები და შეარჩიეს ყველაზე ნაკლებად ხელისშემშლელი ზომები ფუნდამენტური უფლებების დაცვასთან დაკავშირებით; [პარ. 75]
- ასოციაციების დაფინანსების „გამჭვირვალობის“, „გახსნილობის“ ან „საჯაროობის“ უზრუნველყოფის მიზანი თავისთავად არ წარმოადგენს ლეგიტიმურ მიზანს, როგორც ეს აღწერილია ზემოხსენებულ საერთაშორისო დოკუმენტებში, თუმცა შეიძლება არსებობდეს გარემოებები, როდესაც ის შეიძლება წარმოადგენდეს ერთი ან ერთზე მეტი ლეგიტიმური მიზნის დევნის საშუალებას, რომლითაც აღიარებულია აღნიშნული უფლების შეზღუდვის დაშვება, როგორცაა საზოგადოებრივი წესრიგი ან ისეთი დანაშაულების პრევენცია, როგორცაა კორუფცია, მითვისება, ფულის გათეთრება ან ტერორიზმის დაფინანსება; [პარ. 52]
- ისეთი საკითხები, როგორცაა ფულის გათეთრების პრევენცია ან ტერორიზმის დაფინანსებასთან ბრძოლა, თავისთავად არ ამართლებს ყველა ასოციაციისთვის ახალი ანგარიშების ვალდებულების დაწესებას კონკრეტული საფრთხის ან ინდივიდუალური უკანონო საქმიანობის რაიმე კონკრეტული მითითების გარეშე; [პარ. 56]
- მითითებები შეერთებული შტატების უცხოელი აგენტების რეგისტრაციის აქტზე და 2018 წელს მიღებულ ავსტრალიის საგარეო გავლენის გამჭვირვალობის სქემის აქტზე, რომლებიც ფუნდამენტურად განსხვავებულია მათი ძალიან განსხვავებული მიზნისა და მოცულობის გათვალისწინებით, არ წარმოადგენს შესაბამის შედარებით მაგალითებს უცხოეთიდან დაფინანსების მიმღები ასოციაციებისთვის საკანონმდებლო ინიციატივების დანერგვის გასამართლებლად; [პარაგრაფები 65-66]



(2) ტერმინები, რომლებიც გამოიყენება ე.წ. „უცხოელი აგენტების“ კანონების ან მსგავსი საკანონმდებლო ინიციატივების ფარგლებში და ექვემდებარება ახალ შეზღუდვებსა და ვალდებულებებს ორგანიზაციების განსასაზღვრად, როგორც წესი, ბუნდოვანია, ზედმეტად ფართო და/ან ორპიროვანი და არ შეესაბამება კანონმდებლობის სიზუსტის და განსაზღვრულობის პრინციპს, რაც გაურკვეველს ხდის ცნების ფარგლებს და მათთან დაკავშირებულ ვალდებულებებს, რითაც პოტენციურად უშვებს განმახორციელებელი ორგანოების შეუზღუდავ დისკრეციას და უფლებამოსილებების ბოროტად გამოყენება; [პარ. 67]

(3) საკანონმდებლო ინიციატივები ზოგადად აწესებს არაპროპორციულ ვალდებულებებს, შეზღუდვებს ან აკრძალვებს, რომლებიც დაწესებულია ე.წ. „უცხოელი აგენტებისთვის“ ან მსგავსი პირებისთვის, მათ შორის:

- ცალკე სარეგისტრაციო ვალდებულებები, რომლებიც თავისთავად არასაჭიროდ და არაპროპორციულად ჩანს, მით უმეტეს, რომ გადაჭარბებული სანქციები, როგორც წესი, მოქმედებს შეუსრულებლობის შემთხვევაში; [პარაგრაფები 77-81]
- იარლიყის მიკერების მოთხოვნების ზოგიერთი ფორმა მათ საქმიანობაზე, რაც გარდა იმისა რომ არ არის საჭირო, შესაძლოა, ქვეყნის კონტექსტიდან გამომდინარე, ჰქონდეს სტიგმატიზებული ეფექტი, თუნდაც ერთი შეხედვით იყოს ნეიტრალური, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც სხვა ასოციაციას არ მოეთხოვება საკუთარ თავზე იარლიყის დაწესება, რათა ხაზი გაუსვას თავის კანონიერ სტრუქტურას; [პარაზ. 85-88]
- ზედმეტად რთული და ძვირადღირებული ანგარიშგების მოთხოვნები, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ ეს ვალდებულებები ზოგადად ვრცელდება ყველა ასეთ ორგანიზაციაზე მკაფიო დასაბუთების გარეშე, განურჩევლად მათი ზომისა და ოპერაციების მასშტაბისა, და რომ ისინი აერთიანებენ ანგარიშგების მრავალ ფენას, ისევე როგორც აუდიტის მოთხოვნებს, რითაც გამოიწვევენ, რომ ასეთ წესებთან შესაბამისობაში უზრუნველყოფა იქნება უკიდურესად რთული და ძვირი, რაც გამოიწვევს კონკრეტულად ასეთი ორგანიზაციებისთვის დამატებითი ვალდებულებების დაკისრებას; [პარაგრაფები 98-100]
- მოხსენებისა და ინფორმაციის გამჟღავნების მოთხოვნები, რომლებიც მოითხოვს წევრების, დამფუძნებლების, დონორების, ბენეფიციართა და/ან პერსონალის შესახებ პერსონალური ინფორმაციის მიწოდებას, რამაც შეიძლება ხელი შეუშალოს მათ როგორც პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლებას, ასევე ასოციაციების კონფიდენციალურობას; [პარაგრაფები 101-104]

(4) „უცხოელი აგენტების“ შესახებ კანონები ზოგადად ითვალისწინებენ კონტროლის საშუალებებს, მათ შორის არაგეგმიური შემოწმების

შესაძლებლობას, რომელიც არ არის დაფუძნებული მკაფიო სამართლებრივ საფუძვლებზე, არ არის მკაცრად განსაზღვრული და არ არის დამტკიცებული უფლებამოსილი სასამართლოს ბრძანებით, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს ნეგატიური ეფექტი და შეიძლება ასევე წარმოადგენდეს პოტენციური დაშინების და შევიწროების ინსტრუმენტს ხელისუფლების ხელში, რომელიც შესაძლოა გამოყენებული იქნას იმ ორგანიზაციების წინააღმდეგ, რომლებიც აკრიტიკებენ ან არ ეთანხმებიან ხელისუფლებას; [პარაგრაფები 107-109]

(5) „უცხოელი აგენტების“ შესახებ ზოგიერთი კანონი ითვალისწინებს ჯარიმის დაკისრებას ან თუნდაც თავისუფლების აღკვეთას „უცხოელი აგენტებისთვის“ დაკისრებული ახალი მოთხოვნების/ვალდებულებების დარღვევის შემთხვევაში, რაც თავისთავად არაპროპორციული იქნებოდა, ისევე როგორც ასოციაციის დაშლის მოთხოვნა, რომელიც უნდა იყოს საგამონაკლისო ზომა და გამოიყენებულ იქნეს მხოლოდ უკიდურეს შემთხვევაში; [პარაგრაფები 110-113].

(6) „უცხოელი აგენტების“ შესახებ კანონები პატივს არ სცემენ თანაბარი მოპყრობისა და დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპებს, რომლებიც გათვალისწინებულია ICCPR-ის 26-ე მუხლში, ECHR-ის მე-14 მუხლში და ECHR-ის მე-12 პროტოკოლში, რადგან აღნიშნული ვალდებულებები რელევანტურია ასეთი ორგანიზაციების დაფინანსების უცხოურ წარმოშობასთან და აქვს არაპირდაპირი დისკრიმინაციული გავლენა გარკვეული კატეგორიის ასოციაციების მიმართ, ზოგადად მათზე, რომლებიც ახორციელებენ ისეთ საქმიანობას, რომელიც არ შეესაბამება საზოგადოების უმრავლესობის აზრებს და იდეებს, ან მართლაც, შეიძლება ეწინააღმდეგებოდეს მათ; [პარაგრაფები 42-45 და 115-116]

(7) პრაქტიკაში, „უცხოელი აგენტების“ შესახებ კანონები საფრთხეს უქმნიან გარკვეული ორგანიზაციების სტიგმატიზაციას და/ან დისკრედიტაციას, რომლებიც ახორციელებენ ლეგიტიმურ საქმიანობას, მათ შორის ადვოკატირებას და საჯარო საქმიანობაში/დებატებში მონაწილეობას და შეიძლება პოტენციურად გამოიწვიონ უნდობლობა, შიში და მტრობა ასეთი ორგანიზაციების მიმართ, მათ შორის ბენეფიციარებისგან, ფართო საზოგადოებისგან და საჯარო დაწესებულებები/ორგანოებისგან, რითაც ზედმეტად ართულებს მათ საქმიანობას. [პარაგრაფები 83-88]

*მისი მანდატის ფარგლებში, დაეხმაროს ეუთოს წევრ სახელმწიფოებს ეუთოს ადამიანური განზომილების ვალდებულებების შესრულებაში, ODIHR, მოთხოვნის შემთხვევაში, ახორციელებს კანონპროექტებისა და არსებული კანონმდებლობის მიმოხილვას, რათა შეაფასოს მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან და ეუთოს ადამიანის*

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადგილობრივი უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

**განზომილების ვალდებულებებთან და იძლევა კონკრეტულ რეკომენდაციებს მათი გაუმჯობესებისთვის.**

მოსაზრებასა ზღვა რგარეთიდან და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან.ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადგილობრივი უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

## სარჩევი

I. შესავალი .....	11
II. მოსაზრების ფარგლები .....	12

## I. შესავალი

1. 2023 წლის 6 მარტს, ODIHR-მა მიიღო თხოვნა საქართველოს სახალხო დამცველისგან, მოემზადებინა სამართლებრივი ანალიზი საქართველოს კანონპროექტის უცხო აგენტების რეგისტრაციის შესახებ. ამას დაემატა მორიგი თხოვნა 2023 წლის 24 თებერვალს უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ საქართველოს კანონპროექტის განხილვის შესახებ.
2. პოლიტიკური მოვლენების შემდეგ, 2023 წლის 10 მარტს ორივე კანონპროექტი გამოიხმეს.<sup>1</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის ოფისთან შეთანხმებისამებრ, თემის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ODIHR-მა გააგრძელა მუშაობა, რომელიც ზოგადად უფრო ფოკუსირებული იყო ადამიანის უფლებების საკითხებზე, რომლებიც წარმოიშვა ორი კანონპროექტის და მსგავსი საკანონმდებლო ინიციატივის შედეგად, რომელიც გვთავაზობს შედარებით პერსპექტივას და ადამიანის უფლებათა შესაბამისი საერთაშორისო სტანდარტებისა და რეკომენდაციების უფრო ფართო მიმოხილვას, შემოთავაზებული ორი კანონპროექტის სამართლებრივი ანალიზის ნაცვლად.
3. აქედან გამომდინარე, წინამდებარე მოსაზრება ასახავს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და რეგიონალურ სტანდარტებს და რეკომენდაციებს, რომლებიც ეხება იმ კონკრეტულ სამართლებრივ საკითხებს, რომლებიც წამოიჭრა აღნიშნული ორი კანონპროექტით, რაც შესაძლებელს ხდის სხვა ქვეყნების მსგავსი საკანონმდებლო ინიციატივების ან კანონმდებლობის შედარებით მიმოხილვას და ასევე მათ მიერ წამოჭრილი ადამიანის უფლებათა საკითხების განხილვა. იგი ყურადღებას ამახვილებს, კერძოდ, ადამიანის ზოგიერთ ძირითად უფლებაზე, რომელზეც პოტენციურად გავლენას ახდენს მსგავსი კანონები, კერძოდ გაერთიანების თავისუფლებაზე და მასთან დაკავშირებულ უფლებებზე, როგორცაა გამოხატვისა და აზრის თავისუფლება, პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება, საზოგადოებრივ საქმიანობაში მონაწილეობის უფლება და დისკრიმინაციისგან თავისუფლება. მოსაზრება კონკრეტულად განიხილავს კანონმდებლების მიერ ზოგადად გაჟღერებულ დასაბუთებებს მსგავსი სახის კანონმდებლობის შემოღების თაობაზე და შეესაბამება თუ არა ისინი ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებს. მოსაზრება ასევე აანალიზებს, შეიძლება თუ არა ასეთი ტიპის კანონებით შემოღებული შეზღუდვები გამართლებული იყოს საერთაშორისო ინსტრუმენტების თანახმად, რაც იმას ნიშნავს, არიან თუ არა ისინი კანონით განსაზღვრული, ხელშეკრულებაში/კონვენციაში ამომწურავად ჩამოთვლილი ერთ-ერთი ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად, რომელიც აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში, რაც გულისხმობს „აუცილებელი სოციალური საჭიროების“

<sup>1</sup> იხილეთ <პარლამენტი უხსნის კანონპროექტს საგარეო გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ - საქართველოს პარლამენტი>.

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

არსებობას და პროპორციულობის პრინციპის პატივისცემას და რამდენად არადისკრიმინაციული არიან ისინი.

4. ODIHR-მა მოამზადა წინამდებარე სამართლებრივი ანალიზი თავისი მანდატის ფარგლებში, რომ დაეხმაროს ეუთოს წევრ სახელმწიფოებს ეუთოს ადამიანური განზომილების ვალდებულებების შესრულებაში.

## II. მოსაზრების ფარგლები

5. წინამდებარე მოსაზრების სფერო მოიცავს მხოლოდ ადამიანის უფლებათა ძირითად საკითხებს, რომლებიც წამოიჭრა იმ საკანონმდებლო ინიციატივებით, რომლებიც მიზნად ისახავენ გარკვეული ასოციაციების მიმართ კონკრეტულად გამიზნული შეზღუდვების შემოღებას, რომლებიც უცხოეთიდან იღებენ დაფინანსებას ან სხვა სახის მხარდაჭერას (ან ე.წ. „უცხო აგენტების კანონები“).<sup>2</sup>
6. შემდგომი სამართლებრივი ანალიზი ეფუძნება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და რეგიონულ სტანდარტებს, ნორმებსა და რეკომენდაციებს, ასევე ეუთოს ადამიანური განზომილების შესაბამის ვალდებულებებს. მოსაზრება ასევე ხაზს უსვამს, საჭიროების შემთხვევაში, ეუთოს სხვა წევრ სახელმწიფოების პრაქტიკას ამ სფეროში.
7. უფრო მეტიც, ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენციის<sup>3</sup> (შემდგომში „CEDAW“) და გენდერული თანასწორობის

2 წინამდებარე მოსაზრების მიზნების თვის ODIHR ურჩევნია გამოიყენოს ტერმინი „ასოციაცია“, როგორც ეს განსაზღვრულია ODIHR-ვენეციის კომისიის ერთობლივ სახელმძღვანელოში გაერთიანების თავისუფლების შესახებ (2014 წ.), როგორც: „ორგანიზებული, და მოუკიდებელი, არაკომერციული ორგანო, რომელიც დაფუძნებულია საერთაინტერესის, საქმიანობის ან მიზნის მქონე პირთა ნებაყოფლობით და ჯგუფება“ იმის ხაზგასმით, რომ „აუცილებელი არ არის ასოციაციას ჰქონდეს იურიდიული სტატუსი, მაგრამ სჭირდება გარკვეული ინსტიტუციური ფორმა ან სტრუქტურა“ (პარ. 7). ზოგჯერ, მოსაზრება შეიძლება ეხებოდეს „არასამთავრობო ორგანიზაციებს“, თუმცა აღიარებს ამ ტერმინის განსაზღვრის თანდაყოლ სირთულეს. მათ შორის საერთაშორისო დონეზე, რადგან არ არსებობს უნივერსალური განმარტება, თუ რას წარმოადგენს არასამთავრობო ორგანიზაცია. აღსანიშნავია, რომ ევროსაბჭოს რეკომენდაცია Rec(2007)14 ევროპაში არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ, განსაზღვრავს არასამთავრობო ორგანიზაციებს, როგორც „ნებაყოფლობით თვითმმართველ ორგანოებს ან ორგანიზაციებს, რომლებიც შექმნილია არსებითად არაკომერციული საქმიანობის განსახორციელებლად მათი და მფუძნებლების ან წევრების მიზნებიდან გამომდინარე“ და არ მოიცავს პოლიტიკურ პარტიებს (იხ. პუნქტი 1). ზოგჯერ, წინამდებარე მოსაზრება ასევე იყენებს ტერმინს „სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია“, როგორც ამას იყენებს OCDE-ს განვითარების ხელშეწყობის კომიტეტი, რომელიც გაგებული უნდა იქნეს, როგორც „ყველა არასაბაზრო და არასახელმწიფო ორგანიზაცია ოჯახის გარეთ რომელიც ადამიანები ორგანიზებას უკეთებენ საერთაინტერესებს საზოგადოებრივ დომენში [მათ შორის] თემზე და დაფუძნებული ორგანიზაციები და სოფლის ასოციაციები, გარემოსდაცვითი ჯგუფები, ქალთა უფლებების ჯგუფები, ფერმერთა ასოციაციები, რელიგიური ორგანიზაციები, პროფკავშირები, კომპერატივები, პროფესიული ასოციაციები, სავაჭრო პალატები, და მოუკიდებელი კვლევითი ინსტიტუტები და არა-მომგებიანი მედა.“

3 გაეროს კონვენცია ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (შემდგომში „CEDAW“), მიღებული გენერალური ასამბლეის რეზოლუციით 34/180 1979

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

ხელშეწყობის ეუთოს 2004 წლის სამოქმედო გეგმის შესაბამისად<sup>4</sup> და გენდერის ეუთოს შესაბამის აქტივობებში, პროგრამებსა და პროექტებში ჩართვის ვალდებულების შესაბამისად, წინამდებარე მოსაზრება საჭიროებისამებრ ითვალისწინებს გენდერისა და მრავალფეროვნების პერსპექტივას.

8. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ODIHR-ს სურს ხაზი გაუსვას, რომ წინამდებარე მოსაზრება არ აბრკოლებს ODIHR-ს მომავალში შეიმუშაოს დამატებითი წერილობითი ან ზეპირი რეკომენდაციები ან კომენტარები შესაბამის საკითხებზე საქართველოში ან ზოგადად ეუთოს რეგიონში.

### III. სამართლებრივი ანალიზი და ძირითადი საკითხები

#### 1. წინაისტორია

9. ათწლეულზე მეტი ხნის განმავლობაში მომზადდა და/ან მიღებულ იქნა მრავალი კანონი, რომელიც ცდილობს შეაფერხოს ასოციაციების ან ზოგადად სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების როლი და ფუნქციონირება. 2012 წლის ივლისში ფედერალური კანონის N.121-FZ<sup>5</sup> მიღებიდან, რომელიც ცვლის რუსეთის ფედერაციის გარკვეულ საკანონმდებლო აქტებს „უცხოური აგენტების“ ფუნქციის შემსრულებელი არაკომერციული ორგანიზაციების საქმიანობის რეგულირების შესახებ (შემდგომში „რუსეთის უცხო აგენტების კანონი“, მას შემდეგ რამდენჯერმე შესწორებული), რომელიც წარმოადგენდა ერთ-ერთ პირველს ასეთი კანონებიდან, შემდგომ რამდენიმე ქვეყანამ მიიღო ან სცადა მიეღო მსგავსი კანონები, რომლებიც მიმართული იყო ასოციაციების წინააღმდეგ, რომლებიც იღებენ ფინანსურ ან სხვა სახის დახმარებას საზღვარგარეთიდან, არსებითად „უცხოური გავლენით“ გამოწვეული სავარაუდო რისკების საწინააღმდეგოდ, ან უფრო ზოგადად, გამჭვირვალობის მიზეზით ასოციაციებზე ანგარიშგების ახალი ვალდებულებების შემოღების მიზნით.

<sup>4</sup> წლის 18 დეკემბერს. საქართველომ მოახდინა CEDAW-ის რატიფიცირება 1994 წლის 26 ოქტომბერს.

<sup>5</sup> როგორც ეუთოს კოპენჰაგენის 1990 წლის დოკუმენტში ნათქვამი, „კანონის უზენაესობა არ ნიშნავს მხოლოდ ფორმალურ კანონიერებას, რომელიც უზრუნველყოფს კანონზომიერებასა და თანმიმდევრულობას დემოკრატიული წესრიგის მიღწევასა და აღსრულებაში, არამედ სამართლიანობას, რომელიც დაფუძნებულია უმაღლესი ღირებულების აღიარებასა და ადამიანის პიროვნების სრულ მიღებაზე და გარანტირებულია ინსტიტუტების მიერ, რომლებიც უზრუნველყოფენ მის სრულყოფილად გამოხატვის ჩარჩოს“ (პარ. 2); აგრეთვე პარაგრაფი. 5.12, რომელიც ეხება „მოსამართლეთა დამოუკიდებლობას და საჯარო სასამართლო სამსახურის მიუკერძოებელ ფუნქციონირებას“ შორის „მართლმსაჯულების იმ ელემენტებს შორის, რომლებიც არსებითია ყველა ადამიანის თანდაყოლილი ღირსებისა და თანაბარი და განუყოფელი უფლებების სრული გამოხატვისათვის“. აგრეთვე ეუთოს მინისტრთა საბჭოს გადაწყვეტილება №12/05 სისხლის სამართლის სისტემაში ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობის დაცვის შესახებ. 2005 წლის 6 დეკემბერი.

<sup>6</sup> იხილეთ <ფედერალური კანონი No. 20-FZ 07.2012.121 - სამართლებრივი აქტების ოფიციალური გამოცემა (pravo.gov.ru)>.

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხო აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადგილობრივი უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

10. ასეთი კანონმდებლობის ერთ-ერთი მაგალითია კანონები, რომლებიც ფოკუსირებულია საზღვარგარეთიდან დაფინანსების მიმღებ არაკომერციულ ორგანიზაციებზე, რომლებსაც უწოდებენ „უცხო აგენტებს“ ან „ორგანიზაციებს, რომლებიც იღებენ დაფინანსებას საზღვარგარეთიდან“ ან სხვა ტერმინოლოგიით მოიხსენიებენ. ხშირად, ასეთი კანონები თითქოს ემსახურება ასეთი ორგანიზაციების დაფინანსების ან/და საქმიანობის გამჭვირვალობის ან ღიაობის ან საჯაროობის გაძლიერების მიზანს, რაც გულისხმობს, რომ ასეთი დაფინანსების უცხოური წყარო გარკვეულწილად საექვოა და მოითხოვს უფრო დიდ კონტროლს სახელმწიფოსა და საზოგადოების მხრიდან. ასეთი კანონების შედეგები იწვევს ასეთი ორგანიზაციების საჯარო სტიგმატიზაციას, ხოლო ხშირად იწვევს უფრო მკაცრი ზედამხედველობისა და ანგარიშგების გართულებულ მოთხოვნებს და სხვა ვალდებულებებს, რომლებიც მოითხოვენ დროსა და მნიშვნელოვან შესაძლებლობებს, რაც დიდ გავლენას ახდენს ასეთი ორგანიზაციების შესაძლებლობაზე, რომ განახორციელონ მათი ჩვეული სამუშაო.<sup>6</sup>
11. „რუსეთის უცხო აგენტების შესახებ კანონი“ ითვალისწინებს, რომ არაკომერციული ორგანიზაციები ვალდებული არიან დარეგისტრირდნენ ეგრეთ წოდებული „უცხო აგენტების“ ცალკეულ რეესტრში, თუ ისინი აკმაყოფილებენ შემდეგ პირობებს: პირველად დარეგისტრირდნენ რუსეთის ფედერაციაში, როგორც არაკომერციულ ორგანიზაციად; მეორე, უცხოური წყაროებიდან ფულადი სახსრებისა და სხვა ქონების მიღება და მესამე, ჩართულია ეგრეთ წოდებულ „პოლიტიკურ აქტივობებში“. მისი მიღების დღიდან „რუსეთის უცხო აგენტების შესახებ კანონი“ არაერთხელ შესწორდა და მისი ფარგლები ახლა ბევრად უფრო ფართოა და მოიცავს არა მხოლოდ არაკომერციულ ორგანიზაციებს, არამედ მასმედიას, ფიზიკურ პირებს და არარეგისტრირებულ ასოციაციებს.<sup>7</sup> გარდა ამისა, ტერმინი „უცხო აგენტი“ ახლა მოიცავს არა მხოლოდ იმ სუბიექტებსა და ფიზიკურ პირებს, რომლებიც იღებენ დაფინანსებას საზღვარგარეთიდან, არამედ იმ პირებსაც, რომლებიც მოქმედებენ ე.წ. „უცხოური გავლენის ქვეშ“. „უცხო აგენტებზე“ დაწესებული ყველა მოთხოვნის შეუსრულებლობამ და რეგისტრაციის თავის არიდებამ შეიძლება გამოიწვიოს ადმინისტრაციული ან/და სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა. უფრო მეტიც, ასეთ ორგანიზაციებს მოეთხოვებათ თავიანთ პუბლიკაციებზე დააზუსტონ, რომ პუბლიკაცია მომდინარეობს „უცხო აგენტის“ ორგანიზაციიდან, განათავსონ ინფორმაცია თავიანთი საქმიანობის შესახებ ინტერნეტში და ექვემდებარებიან უფრო ყოვლისმომცველ და ხშირ საბუღალტრო და ანგარიშგების მოთხოვნებს სხვა არაკომერციულ ორგანიზაციებთან შედარებით, რომლებიც არ იღებენ

6 მაგალითად იხილეთ: გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლებაზე და სპეციალური მომხსენებელი უფლებადაცვალებასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ინიციატივების შესახებ ანგარიში [OL RUS 16/2022](#); და ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა (PACE), რეზოლუცია 2162 (2017).

7 იხილეთ მაგ. ვენეციის კომისია, რუსეთის ფედერაცია - მოსაზრება ადგილობრივი უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან თავსებადობის შესახებ კანონპროექტების სერიის შესახებ, რომელიც წარდგენილია რუსეთის სახელმწიფო სათაბიროში 2020 წლის 10-23 ნოემბრის ჩათვლით რომელიც ეხება „უცხო აგენტების“ კანონმდებლობის ცვლილებებს, [CDL-AD\(2021\)027-e](#), ასევე ვებ-ბმულში შესაბამის კანონპროექტებზე: [CDL-REF\(2021\)047-e](#), [CDL-REF\(2021\)048-e](#), [CDL-REF\(2021\)049-e](#), [CDL-REF\(2021\)050-e](#), [CDL-REF\(2021\)051-e](#) და [CDL-REF\(2021\)052-e](#).



მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადგილობრივი უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

„უცხოურ დაფინანსებას“. მათ ასევე მოეთხოვებათ იუსტიციის სამინისტროს რუტინული (და გარემოებიდან გამომდინარე, დაუგეგმავიც კი) ინსპექტირება. გარდა ამისა, 2014 წლიდან იუსტიციის სამინისტროს აქვს უფლება, საკუთარი შეხედულებისამებრ მოათავსოს ორგანიზაციები „უცხო აგენტების“ რეესტრში. მიუხედავად იმისა, რომ თავად „რუსეთის უცხო აგენტების შესახებ კანონი“ არ ასახელებს არაკომერციული ორგანიზაციების საქმიანობაში მეტი გამჭვირვალობის ან ღიაობის უზრუნველყოფის საერთო მიზანს, ეს მიზანი იყო ნახსენები მოსამზადებელ დოკუმენტებში და მასთან დაკავშირებულ დისკუსიებში.<sup>8</sup>

12. „რუსეთის უცხო აგენტების“ შესახებ კანონის მიღების შემდეგ, ეუთო-ს რეგიონში და სხვაგან ინიცირებულ იქნა შედარებით მსგავსი ტიპის კანონმდებლობა, მაგალითად, ყირგიზეთის რესპუბლიკაში (2013 და 2016 შემდეგ გაუქმდა, ხოლო ბოლოს 2022-2023 წლებში), ყაზახეთში, უნგრეთში (2017), სერბთა ბოსნია და ჰერცეგოვინის რესპუბლიკა (2023), უკრაინაში (2018), რომ დავასახელოთ რამდენიმე მაგალითი.<sup>9</sup> ზოგიერთი აღნიშნული საკანონმდებლო ინიციატივა მოგვიანებით გაუქმდა ეროვნული და საერთაშორისო პროტესტის გამო. სულ ახლახანს, 2023 წლის დასაწყისში, საქართველოს მთავრობამ მოამზადა კანონი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის“ შესახებ, რომელიც მიმსგავსებული იყო ევრეთ წოდებული „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ მსგავს მიზნებს (თუმცა ის ეხებოდა მხოლოდ ორგანიზაციებს, რომლებიც იღებენ 20 პროცენტზე მეტ დაფინანსებას უცხოური წყაროებიდან). სხვა ქვეყნებმა ასევე შემოიღეს ან ცდილობდნენ ახალი ანგარიშგების და/ან აღრიცხვის ვალდებულებების შემოღებას ასოციაციებისთვის „გამჭვირვალობის“ სახელით, მაგალითად რუმინეთსა და უკრაინაში 2018 წელს,<sup>10</sup> თუმცა შემოთავაზებული ახალი მოთხოვნები არ იქნა მიღებული.

13. მაგალითად, უნგრეთმა 2017 წელს მიიღო კანონი საზღვარგარეთიდან მხარდაჭერის მიმღები ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ, რომელიც შეიცავდა უცხოური სახსრებით დაფინანსებული ორგანიზაციების განმარტებას, უცხოური დაფინანსების ფორმას და გამონაკლისებს (მაგ.

8 „უცხოელი აგენტის“ სტატუსის შემოღების საფუძველზე მდგომარეობს იმაში, რომ „უზრუნველყოფით ღიაობა და სავარაუდოდ უცხოელი აგენტის ფუნქციის განმარტებულ არაკომერციულ ორგანიზაციების საქმიანობაში და განახორციელოს საჭირო სოციალური კონტროლის ორგანიზაცია. რუსეთის ფედერაციის ტერიტორიაზე კოლექტიურ საქმიანობაში მონაწილე და უცხოური წყაროებიდან დაფინანსებული არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობა.“ იხილეთ ვენეციის კომისია, ანგარიში ასოციაციების დაფინანსების შესახებ, 2019 წლის 18 მარტი, CDL-AD(2019)002, სქოლო 93 და მასში მითითებები.

9 იხილეთ 408 მუღუბი ODIHR-ის და ან ვენეციის კომისიის მიერ მომზადებული შესაბამისი სამართლებრივი ანალიზის შესახებ რამდენიმე მსგავსი საკანონმდებლო ინიციატივის შესახებ.

10 იხილეთ მაგ., რუმინეთის კანონპროექტი No. 140/2017 ასოციაციებისა და ფონდების შესახებ No26/2000 სამთავრობო დაფინანსებაში ცვლილებების შეტანის შესახებ; და უკრაინის No6674 კანონპროექტი „ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ცვლილებების შეტანის შესახებ საჯარო ასოციაციების ფინანსური საქმიანობისა და საერთაშორისო ტექნიკური და ხმარების გამოყენების შესახებ ინფორმაციის საჯარო გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა“ და უკრაინის No6675 კანონპროექტზე. „უკრაინის საჯარო სახადო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ საზოგადოებრივი ასოციაციების დაფინანსებისა და საერთაშორისო ტექნიკური და ხმარების გამოყენების საჯარო გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა“.

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადგიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

რელიგიური ორგანიზაციებისთვის), რომელიც მსგავსია „რუსეთის უცხოელი აგენტების შესახებ კანონისა“. თუმცა, უნგრეთის კანონი აზუსტებდა, რომ მისი გამოყენება მოხდება მხოლოდ მას შემდეგ, რაც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების უცხოური დაფინანსება გარკვეულ ზღვარს გადაცდებოდა და იგი არ გამოიყენებს ტერმინს „უცხოელი აგენტი“, რომელიც შეიცვალა უფრო ნეიტრალური ტერმინით „ორგანიზაცია უცხოური დაფინანსებით“ (იხილეთ თავი 5.3 ქვემოთ). კანონის მიღების მთავარ მიზეზად პირდაპირ პრემბულაში იყო აღნიშნული სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების გამჭვირვალობის ამაღლების მიზანი. სამოქალაქო საზოგადოებისა და ევროკავშირის სხვა წევრი ქვეყნების ფართო კრიტიკის შემდეგ, ასევე 2020 წელს ევროკავშირის იუსტიციის სასამართლოს (CJEU) გადაწყვეტილების შედეგად, კანონი იმავე წელს გაუქმდა.<sup>11</sup>

14. ყაზახეთის საგადახდო აქტი და სხვა შესაბამისი კანონმდებლობა იყენებს ტერმინს „სუბიექტები, რომლებიც იღებენ ფულს და/ან სხვა ქონებას უცხო სახელმწიფოებისგან, საერთაშორისო და უცხოური ორგანიზაციებისგან, უცხოელებისგან, მოქალაქეობის არმქონე პირებისგან“. ის ძირითადად მოიცავს არაკომერციული ორგანიზაციების მიერ მიღებულ შემოწირულობებსა და გრანტებს. შესაბამისმა გაერთიანებებმა/ფიზიკურმა პირებმა საგადასახდო ორგანოს უნდა მიაწოდონ ინფორმაცია „უცხოური წყაროდან“ დაფინანსების ყოველი მიღების შესახებ, ამგვარი დაფინანსების მიღების დღიდან ათი სამუშაო დღის განმავლობაში. სიაში შეყვანილ უნდა იქნეს საგადასახდო ნომერი/ბიზნესის საიდენტიფიკაციო ნომერი და სიაში მყოფი ასოციაციის/პირის დასახელებები. ექვს თვეში ერთხელ სია ქვეყნდება საგადასახდო ორგანოს ვებგვერდზე. აღნიშნული ინფორმაციის მიუწოდებლობა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად ითვლება. უფრო მეტიც, ინფორმაცია „უცხოური წყაროებიდან“ თანხების ან/და ქონების მიღებისა და ხარჯვის შესახებ უნდა წარედგინოს საგადასახდო ორგანოს კვარტალურად ასეთი დაფინანსების მიმღები ყველა ფიზიკური და იურიდიული პირის მიერ. ეს ინფორმაცია უნდა იყოს წარმოდგენილი კვარტალურად, სანამ არ დაიხარჯება „უცხოური წყაროებიდან“ მიღებული სახსრები ან ქონება. „უცხოური წყაროების“ ხარჯის შესახებ გამოქვეყნებული და/ან გავრცელებული მასალები უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას მათ შესახებ, ვინც „შეკვეთა მოახდინა“ და მიუთითებდეს, რომ ეს მასალები გამოქვეყნდა და/ან გავრცელდა „უცხოური წყაროების“ გამოყენებით.
15. ეუთოს თანამშრომლობის პარტნიორებს შორის, მაგალითად, ისრაელში, გამჟღავნების აქტი 5771-2011, გამჟღავნების მოვალეობის აქტის ცვლილებებით, რომელიც გამყარებულია უცხოური პოლიტიკური ერთეულის შესახებ (ცვლილება) აქტის მიერ 5776-2016 არეგულირებს შემოწირულობებს „უცხო პოლიტიკური სუბიექტის“, ანუ უცხო სახელმწიფოები ან სახელმწიფოსთან დაკავშირებული ინსტიტუტების მიერ. აღნიშნული აქტი ვრცელდება სამოქალაქო ორგანიზაციებზე, რომლებიც

<sup>11</sup> ევროკავშირის იუსტიციის სასამართლო (CJEU), კომისია უნგრეთის წინააღმდეგ საქმე C-78/18, 2020 წელს 18 ივნისი.

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

იღებენ თავიანთი დაფინანსების 50 პროცენტზე მეტს „უცხო პოლიტიკური სუბიექტებისგან“. აღნიშნული აქტის მოთხოვნით, საზღვარგარეთიდან დაფინანსებულმა ასეთ სამოქალაქო ორგანიზაციებმა უნდა წარმოადგინონ ანგარიში დაფინანსების შესახებ ერთი კვირის განმავლობაში იმ კვარტალის დასრულებიდან, როდესაც მიიღეს დაფინანსება. ანგარიში უნდა შეიცავდეს დონორთა ვინაობას, შემოწირულობების ოდენობასა და დანიშნულებას და მათი მიღების პირობებს. მიმღებთა სია, რომლებმაც ასეთი ანგარიში წარადგინეს, იუსტიციის სამინისტროს ვებგვერდზეა გამოქვეყნებული. სამოქალაქო ორგანიზაციების მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია გამოქვეყნდება როგორც იუსტიციის სამინისტროს ვებგვერდზე, ასევე იუსტიციის სამინისტროს მიერ შერჩეული ნებისმიერი სხვა გზით. აღნიშნული წესების შეუსრულებლობა ექვემდებარება ჯარიმას.

16. ბევრმა ზემოხსენებულმა კანონმა და კანონპროექტმა მოიხსენია აშშ-ს უცხოელი აგენტის კანონმდებლობის აქტი (FARA), როგორც შედარებითი ქვეყნის მაგალითი შემოთავაზებული ცვლილებების განსახორციელებლად, რაც ექვემდებარება ბადებს, აღნიშნული კანონმდებლობის განსხვავებული მიზნისა და მოქმედების გათვალისწინებით, ასევე პრაქტიკაში მისი განხორციელების თვალსაზრისით, რაც უფრო დეტალურად ქვემოთაა ხაზგასმული (იხ. პუნქტი 3.6. ქვემოთ).
17. როგორც ქვემოთ ხაზგასმულია, კანონმდებლობა უცხოეთიდან დაფინანსების მიმღები ასოციაციების „გამჭვირვალობის“ ან საჯაროობის შესახებ ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების“ კანონმდებლობა სერიოზულ საფრთხეს უქმნის ქვეყანაში ასოციაციების რეპუტაციას, ფუნქციონირებას ან თუნდაც არსებობას და საზიანოა სამოქალაქო საზოგადოების სექტორისთვის, როგორც ასეთი. ასეთ კანონებში გამოყენებული ფართო განმარტებები, უცხოური ფონდების მიმღები ასოციაციების სპეციალურ სტატუსთან დაკავშირებულ სტიგმასთან და ხშირად საკმაოდ მძიმე რეგისტრაციის, მარკიერების, ანგარიშგების, აღრიცხვისა და გამოქვეყნების/გამქვადვების მოთხოვნებთან, ასევე ზედამხედველობასთან, ინსპექტირებასთან და სანქციებთან შეუსაბამობას წარმოშობს და წარმოადგენს არასათანადო შეზღუდვებს გაერთიანების თავისუფლების და ადამიანის სხვა უფლებების განხორციელებაში. ადამიანის უფლებათა მონიტორინგის საერთაშორისო და რეგიონულმა ყველა მექანიზმმა გამოხატეს გაფრთხილება ასეთი კანონმდებლობის ან საკანონმდებლო ინიციატივების წინააღმდეგ, რომლებიც მიზნად ისახავენ საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციების მიზანში ამოღებას,<sup>12</sup> სამოქალაქო საზოგადოებაზე მათი გავლენის გათვალისწინებით.

12 იხილეთ მაგალითად გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებზე, ზოგადი პრინციპები და სახელმძღვანელო პრინციპები სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის რესურსებზე წვდომის უფლების უზრუნველსაყოფად [HRC/53/38/Add.4](https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/2023-04-10), 23 ივნისი, 2023 წ. პარაგრაფი 40; გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებზე, 2013 წლის ანგარიში, /HRC/23/39, 2013 წლის 24 აპრილი, პუნქტები 29-30; სპეციალური მომხსენებლის ერთობლივი წერილი მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების შესახებ და სპეციალური მომხსენებლის უფლებად მცველთა მდგომარეობის შესახებ რუსეთის საგარეო აგენტების შესახებ

მისაზრება საზღვარგარეთი და დინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციის შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

## 2. ადამიანის უფლებათა შესაბამისი საერთაშორისო სტანდარტები და ადამიანის განზომილების ეუთოს ვალდებულებები

18. გაერთიანების თავისუფლება არის ძლიერი, პლურალისტური და მონაწილეობითი დემოკრატიის ქვაკუთხედი და საფუძვლად უდევს ადამიანის სხვა უფლებების ფართო სპექტრის განხორციელებას.<sup>13</sup> გაერთიანების თავისუფლების უფლება ეხება პირთა უნარს, იმოქმედონ ერთობლივად საერთო ინტერესების მისაღწევად, რაც შეიძლება იყოს თავად ასოციაციების წევრების, ფართო საზოგადოების ან საზოგადოების გარკვეული სექტორის ინტერესები.<sup>14</sup> ასოციაციები ხშირად მნიშვნელოვან და პოზიტიურ როლს ასრულებენ მიზნების მიღწევაში, რომლებიც საზოგადოების ინტერესებშია, როგორც ეს აღიარებულია საერთაშორისო და რეგიონულ დონეზე.<sup>15</sup> გაერთიანების თავისუფლება ასევე აუცილებელი წინაპირობაა სხვა ფუნდამენტური თავისუფლებების განხორციელებისთვის, როგორცაა გამოხატვის თავისუფლება, მაგრამ სხვა უფლებებისთვისაც, როგორცაა მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლება, რელიგიის ან რწმენის თავისუფლება, საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობის უფლება და ა.შ.. გაერთიანების თავისუფლება ასევე მჭიდრო კავშირშია მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლებასთან,<sup>16</sup> ვინაიდან, მაგალითად, ასოციაციები ხშირად აწყობენ შეკრებებს აზრის გამოსახატავად და საჯარო განხილვებზე გავლენის მოხდენის მიზნით, ხოლო საჯარო შეკრებებმა საბოლოოდ შეიძლება გამოიწვიოს ახალი ასოციაციების დაფუძნება.<sup>17</sup> მიუხედავად იმისა, რომ გაერთიანების თავისუფლება არ არის აბსოლუტური უფლება, ის შეიძლება

კანონთან და შემდგომ ცვლილებებთან დაკავშირებით, 2022 წლის 30 ნოემბერი; ევროსაბჭო, [ადამიანის უფლებათა კომისიის შესახებ მხარის ჩართვა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის წინაშე](#), № 9988/13 Ecodefence განაცხადი. იხილეთ აგრეთვე ODIHR-ის მიერ გამოქვეყნებული სხვადასხვა მოსაზრებები ყირგიზეთის რესპუბლიკის, უნგრეთის, უკრაინის, რუმინეთის შესახებ, ხელმისაწვდომია [«იურიდიული მიმოხილვები | კანონმდებლობა»](#); და ვენეციის კომისია, [ანგარიში ასოციაციების და დინანსების შესახებ](#), 2019 წლის 18 მარტი, CDL-AD(2019)002 და რამდენიმე მოსაზრება.

13. იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, [ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ](#), CDL-AD(2014)046, პუნქტები 1 და 8. აგრეთვე იხილეთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო), [გორზელოკი პოლონეთის წინააღმდეგ](#), No. 44158/98, 2004 წლის 17 თებერვალი, პუნქტი 92, სადაც ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ ასოციაციები ჩამოყალიბდა სხვადასხვა მიზნებისთვის, მათ შორის პოლიტიკური დღის წესრიგის ადოკატორებისთვის, მაგრამ ასევე „[კულტურული ან სულიერი მემკვიდრეობის დასაცავად სხვადასხვა სოციალურ-ეკონომიკური მიზნების მისაღწევად რელიგიის გამოცხადების ან სწავლების, ეთნიკური იდენტობის ან მტკიცების მიზნით უმცირესობის ცნობიერება ასევე მნიშვნელოვანია დემოკრატიის გამართული ფუნქციონირებისთვის](#)“, ასევე ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ: „[მრავალფეროვანი იდენტობის მქონე პირთა და ჯგუფების ჰარმონიული ურთიერთქმედება აუცილებელია სოციალური ერთობის მისაღწევად ბუნებრივია, რომ იქ, სადაც სამოქალაქო საზოგადოება ჯანსაღად ფუნქციონირებს, მოქალაქეთა მონაწილეობა დემოკრატიულ პროცესში დიდი როლი ითვლება ასოციაციების კუთვნილებით რომლებშიც მათ შეუძლიათ ინტეგრირდნენ ერთმანეთთან და ერთობლივად მიაღწიონ საერთო მიზნებს.](#)“

14. იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, [ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ](#), CDL-AD(2014)046, პუნქტი 47 და 76.

15. იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, [ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ](#), CDL-AD(2014)046, პუნქტი 9.

16. ევროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, [ზოგადი კომენტარი No. 37 მშვიდობიანი შეკრების უფლების შესახებ](#), CCPR/C/GC/37, 2020 წლის 17 სექტემბერი, პუნქტი 112.

17. მაგალითად იხილეთ: [სოლიდარობა, ისტორია თარიღებით](#) (წვდომა 2023 წლის 9 მაისს) და ყვითელი ყილუტები საფრანგეთში: [Journal Officiel - Annonce 861](#), 2022 წლის 15 მარტი (წვდომა 2023 წლის 11 მაისს).

მოსაზრება საზღვარგარეთ და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელია გენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

შეიზღუდოს ან ნაწილობრივ გაუქმდეს მხოლოდ იმ მკაცრი პირობებით, რომლებიც გათვალისწინებულია ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო დოკუმენტებში (იხ. პუნქტი 29 ქვემოთ).

19. გაერთიანების თავისუფლების უფლება გათვალისწინებულია ადამიანის ყველა ძირითად საერთაშორისო დოკუმენტში, მათ შორის სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის (ICCPR) 22-ე მუხლის ჩათვლით.<sup>18</sup> გაერთიანებების უფლება მოიძიონ, უზრუნველყონ და გამოიყენონ რესურსები ასევე დაცულია ამ უფლებით, რადგან სხვაგვარად გაერთიანების თავისუფლებას წაერთმევა ყოველგვარი მნიშვნელობა.<sup>19</sup> გარდა ამისა, 1998 წლის გაეროს დეკლარაცია უფლებადამცველთა შესახებ<sup>20</sup> ადასტურებს, რომ „ყველას აქვს უფლება, ინდივიდუალურად და სხვებთან ერთად, ხელი შეუწყოს და იბრძოდეს ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვასა და განხორციელებაზე ეროვნულ და საერთაშორისო დონეზე“ (მუხლი 1) და ადგენს, რომ სახელმწიფოებმა უნდა მიიღონ ზომები ამ უფლების უზრუნველსაყოფად. დეკლარაცია ასევე კონკრეტულად ადგენს, რომ „ყველას აქვს უფლება, ინდივიდუალურად და სხვებთან ერთად, მოითხოვოს, მიიღოს და გამოიყენოს რესურსები მშვიდობიანი გზით ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების ხელშეწყობისა და დაცვის მიზნით, წინამდებარე დეკლარაციის მე-3 მუხლის შესაბამისად“ (მუხლი 13). დაფინანსებაზე ხელმისაწვდომობის უფლება უნდა განხორციელდეს შიდა კანონმდებლობის იურიდიულ ჩარჩოებში - იმ პირობით, რომ ასეთი კანონმდებლობა შეესაბამება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებს (მუხლი 3).
20. გარდა ამისა, გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭოს რეზოლუცია 22/6 უფლებადამცველთა დაცვის შესახებ მოუწოდებს სახელმწიფოებს „საჯაროდ აღიარონ უფლებადამცველების მნიშვნელოვანი და ლეგიტიმური როლი [...]

18. სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტი (შემდგომში „ICCPR“), მიღებული გაეროს გენერალური ასამბლეის მიერ 1966 წლის 16 დეკემბრის 2200A(XXI) რეზოლუციით.

19. იხილეთ მაგ., გაეროს სპეციალური მომხსენებელ მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებზე, 2013 წლის ანგარიში, A/HRC/23/39, პუნქტები 8 და 81(დ), რომელიც განსაზღვრავს, რომ „ასოციაციას - რეგისტრირებულ და არარეგისტრირებულ- შეუძლია მოიძიოს, მიიღოს და გამოიყენოს დაფინანსება და სხვა რესურსები ფიზიკური და იურიდიული პირებისგან. ადგილობრივი, უცხოური თუ საერთაშორისო, წინასწარი ნებართვის ან სხვა არასათანადო დაბრკოლებების გარეშე, მათ შორის პირები, ასოციაციები, ფონდები ან სამოქალაქო საზოგადოების სხვა ორგანიზაციები; უცხოეთის მთავრობები და ხმარების სააგენტოები; კერძო სექტორი; გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია და სხვა სუბიექტები“; და 2022 წლის ანგარიში რესურსებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ, A/HRC/50/23, 2022 წლის 10 მაისი, პუნქტი 22 და მატებითი სახელმძღვანელოები: ზოგადი პრინციპები და გაიდლაინები სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის რესურსებზე წვდომის უფლების უზრუნველსაყოფად HRC/53/38/Add.4, 23 ივნისი 2023, პუნქტი 1. აგრეთვე, მაგალითად ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, CDL-AD(2014)046, პუნქტი 102; და ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი, რეკომენდაცია CM/Rec(2007)14 ევროპაში არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ, მიღებული 2007 წლის 10 ოქტომბერს, პუნქტი 50.

20. გაეროს დეკლარაცია ინდივიდების, ჯგუფებისა და საზოგადოების ორგანოების უფლებებისა და პასუხისმგებლობის შესახებ საყოველთაოდ აღიარებული ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების ხელშეწყობისა და დაცვის შესახებ (შემდგომში „გაეროს დეკლარაცია ადამიანის უფლებათა დამცველების შესახებ“) 1998 წლის 9 დეკემბერს, ერთხმადიქნა მიღებული გაერთიანებული ნაციონალური ასამბლეის მიერ (A/RES/53/144).

მოსაზრება საზღვარგარეთ და დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

მათი ორგანიზაციების დამოუკიდებლობის პატივისცემით და მათი საქმიანობის სტიგმატიზაციის თავიდან აცილებით“ და „უზრუნველყოთ, რომ [ასოციაციებზე] რეპორტირების მოთხოვნები არ აბრკოლებს მათ ფუნქციონალურ ავტონომიას“, რომ „შეზღუდვები არ არის დაწესებული დისკრიმინაციულად დაფინანსების პოტენციურ წყაროებზე“ და რომ „არცერთმა კანონმა არ უნდა მოახდინოს კრიმინალიზაცია ან დელეგიტიმაცია ადამიანის უფლებების დაცვის მიზნით, მისი დაფინანსების გეოგრაფიული წარმოშობის გამო.“<sup>21</sup> გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებზე ასევე ხაზგასმით აღნიშნა, რომ „ასოციაციებმა თავისუფლად უნდა შეძლონ მოძიონ, მიიღონ და გამოიყენონ უცხოური დაფინანსება სპეციალური ავტორიზაციის გარეშე“<sup>22</sup> და უცხოური დაფინანსებით დაფინანსებული არასამთავრობო ორგანიზაციების მუშაობის სტიგმატიზაცია ან დელეგიტიმაცია ან მათი სპეციალური აუდიტის მოთხოვნები და გამოძიების დაქვემდებარება წარმოადგენს გაერთიანების თავისუფლების არასათანადო შეზღუდვას.<sup>23</sup>

21. ევროსაბჭოს დონეზე, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის (ECHR) მე-11 მუხლი, ისევე როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს შესაბამისი პრეცედენტული სამართალი ადგენს სტანდარტებს გაერთიანების თავისუფლებასთან დაკავშირებით. ამ მხრივ, კანონმდებლობის თავსებადობა, რომელიც კონკრეტულად მიზნად ისახავს ასოციაციების, რომლებიც ახორციელებენ „პოლიტიკურ საქმიანობას“ და იღებენ დაფინანსებას ან სხვა სახის დახმარებას საზღვარგარეთიდან (ე.წ. „უცხოელი აგენტების“ კანონმდებლობა) 2022 წლის გადაწყვეტილების ყურადღების ცენტრშია საქმეზე *Ecodefence* და *სხვა რუსეთის წინააღმდეგ*.<sup>24</sup> ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რამდენიმე რეკომენდაცია ასევე გვთავაზობს სასარგებლო მითითებებს არასამთავრობო ორგანიზაციების დაფინანსების საკითხსა და მასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, მათ შორის რეკომენდაცია *Rec(2007)14 ევროპაში არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ* (შემდგომში „რეკომენდაცია Rec(2007)14“),<sup>25</sup> 2003 წლის 8 აპრილის Rec(2003)4 რეკომენდაცია პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების დროს კორუფციის წინააღმდეგ საერთო წესების შესახებ

21 გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო, რეზოლუცია 22/6 ადამიანის უფლებათა დაცვის დაცვის შესახებ, A/HRC/RES/22/6, 2013 წლის 21 მარტი, პუნქტები 5 და 9.

22 გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებზე, ანგარიში რესურსებზე ხელშისაწვდომობის შესახებ, A/HRC/50/23, 2022 წლის 10 მაისი, პუნქტი 22.

23 გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლებზე, 2013 წლის ანგარიში, UN DOC A/HRC/23/39, 2013 წლის 24 აპრილი, პუნქტი 20 და მატებითი გაიდლაინები: ზოგადი პრინციპები და გაიდლაინები სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის რესურსებზე წვდომის უფლების უზრუნველსაყოფად HRC/53/38/Add.4, 23 ივნისი 2023, პუნქტი 1.

24 ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Ecodefence* და *სხვები რუსეთის წინააღმდეგ*, No. 9988/13 და 60 სხვა, 2022 წლის 14 ივნისი, პუნქტი 96.

25 ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტი, *რეკომენდაცია CM/Rec(2007)14 ევროპაში არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ*, მიღებული 2007 წლის 10 ოქტომბერს.

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოვლია გენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

(შემდგომში „რეკომენდაცია დაფინანსების შესახებ“)<sup>26</sup> და რეკომენდაცია ლობისტური საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების შესახებ საჯარო გადაწყვეტილების მიღების კონტექსტში (შემდგომში „რეკომენდაცია ლობირების შესახებ“).<sup>27</sup> კერძოდ, ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტმა ხაზი გაუსვა არასამთავრობო ორგანიზაციების თავისუფლებას მოითხოვონ და მიიღონ დაფინანსება სხვადასხვა საჯარო და არასაჯარო წყაროებიდან, მათ შორის სხვა სახელმწიფოებიდან ან მრავალმხრივი უწყებებიდან.<sup>28</sup>

22. ევროკავშირის (EU) დონეზე, იმის გათვალისწინებით, რომ ეუთო-ს ბევრი წევრი სახელმწიფო არის ევროკავშირის წევრი ან ევროკავშირში გაწევრიანების კანდიდატი, მნიშვნელოვანია გავითვალისწინოთ ევროკავშირის პირველადი კანონმდებლობა და ევროკავშირის ძირითადი უფლებების ქარტია,<sup>29</sup> განსაკუთრებით მე-11 და მე-12 მუხლები, გამოხატვისა და ინფორმაციის თავისუფლებისა და მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლებების შესახებ. ასევე აქტუალურია ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს (CJEU) პრეცედენტული სამართალი, განსაკუთრებით 2020 წლის გადაწყვეტილება კომისია უნგრეთის წინააღმდეგ.<sup>30</sup> როგორც კანდიდატის სტატუსის მიღების ერთ-ერთი წინაპირობა, საქართველო ასევე ვალდებულია შეასრულოს ევროკომისიის მიერ განსაზღვრული პრიორიტეტები,<sup>31</sup> ვინაიდან 2022 წლის 3 მარტს საქართველომ ოფიციალურად გააკეთა განაცხადი ევროკავშირში გაწევრიანებაზე.<sup>32</sup>
23. ეუთოს დონეზე, ეუთოს წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან „უზრუნველყონ გაერთიანების უფლების გამოყენება პირების მიერ, მათ შორის, უფლება შექმნან, შეუერთდნენ და ეფექტურად მიიღონ მონაწილეობა არასამთავრობო ორგანიზაციებში, რომლებიც ესწრაფვიან ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური უფლებების ხელშეწყობას და

26 ევროსაბჭო, მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია Rec(2003)4 წევრ ქვეყნებს პოლიტიკური პარტიების და სარჩევნო კამპანიების დაფინანსებისას კორუფციის წინააღმდეგ საერთაშორისო წესების შესახებ, მიღებული 2003 წლის 8 აპრილს.

27 ევროსაბჭო, მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია წევრ სახელმწიფოებს საჯარო გადაწყვეტილების მიღების კონტექსტში ლობისტური საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების შესახებ, მიღებული 2017 წლის 22 მარტს.

28 ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტი, რეკომენდაცია CM/Rec(2007)14 ევროპაში არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ, პუნქტი 50, სადა ცნა თქვა მია, რომ „არასამთავრობო ორგანიზაციები თავის უფლს დუნ და მოითხოვონ და მიიღონ დაფინანსება – ფულს და ან ნატურალური შემოწირულობები – არა მხოლოდ საკუთარი სახელმწიფოს საჯარო ორგანოების, არამედ ინსტიტუციური ან ინდივიდუალური დონორებისგან. სხვა სახელმწიფოს ან მრავალმხრივი უწყებებისგან. რომლებიც ექვემდებარება მხოლოდ საბაჟოზე, სავალუტო და ფულს გათვრების კანონებს და არჩევნებისა და პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებას“.

29 ევროკავშირის ძირითადი უფლებების ქარტია, 2012/C 326/02, რომელიც მე-12 მუხლს კონკრეტულად ეხება გაერთიანების თავისუფლებას „ყველ დონეზე, განსაკუთრებით პოლიტიკურ, პროფკავშირულ და სამოქალაქო საკითხებში“.

30 ევროკავშირის იუსტიციის სასამართლო (CJEU), კომისია უნგრეთის წინააღმდეგ საქმე C-78/18, 2020 წლის 18 ივნისი.

31 იხილეთ მოსაზრება საქართველოს მიერ ევროკავშირში წევრობის განაცხადის შესახებ, 2022 წლის 17 ივნისი.

32 საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ვებგვერდი: საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების განაცხადის ხელმოწერა 2022 წლის 3 მარტი, აგრეთვე იხილეთ 2022 წლის 17 ივნისის პრეს-რელოზი ევროკავშირის კომისიის შესახებ ევროსაბჭოს რეკომენდაციის შესახებ უკრაინის, მოლოდინსა და საქართველოს კანდიდატის სტატუსის მინიჭების შესახებ. ევროსაბჭოს 2022 წლის 23 ივნისის პრეს-რელოზი, სადაც მზა და არის მინიჭის საქართველოსთვის განმცხადებლის სტატუსი.

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

თავისუფლებების დაცვას“ (1990 წლის კოპენჰაგენის დოკუმენტი).<sup>33</sup> გარდა ამისა, 1990 წლის პარიზის დოკუმენტში, მათ დაადასტურეს, რომ „დისკრიმინაციის გარეშე, თითოეულ პიროვნებას გააჩნია გაერთიანების თავისუფლება.<sup>34</sup> ეუთო-ს წევრმა სახელმწიფოებმა ასევე აიღეს ვალდებულება „ალიარონ არასამთავრობო ორგანიზაციებად ის ორგანიზაციები, რომლებიც თავს აცხადებენ ასეთებად, არსებული ეროვნული პროცედურების შესაბამისად, და ხელი შეუწყონ ამ ორგანიზაციებს წარმართონ თავიანთი საქმიანობა თავისუფლად თავიანთ ტერიტორიაზე“ (1991 წლის მოსკოვის დოკუმენტი)<sup>35</sup> და „არასამთავრობო ორგანიზაციების შესაძლებლობების გაძლიერება სამოქალაქო საზოგადოების შემდგომ განვითარებასა და ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების პატივისცემაში“ (სტამბულის 1999 წლის დოკუმენტი).<sup>36</sup>

24. მოსაზრება ასევე უთითებს 2014 წლის ODIHR-ვენეციის კომისიის ერთობლივ სახელმძღვანელო პრინციპებზე ასოციაციის თავისუფლების შესახებ,<sup>37</sup> 2020 წლის ODIHR-ვენეციის კომისიის სახელმძღვანელო პოლიტიკური პარტიების რეგულირების შესახებ<sup>38</sup> და ფინანსური სამოქმედო სამუშაო ჯგუფის (FATF) მე-8 და 24-ე რეკომენდაციები არაკომერციული ორგანიზაციების („რეკომენდაცია 8“) და გამჭვირვალობისა და იურიდიული პირების ბენეფიციარი საკუთრების შესახებ („რეკომენდაცია 24“).<sup>39</sup> წინამდებარე მოსაზრება ასევე მიუთითებს ODIHR-ის და/ან ვენეციის კომისიის მიერ ამ სფეროში გამოქვეყნებულ სხვა მოსაზრებებსა და მოხსენებებზე, განსაკუთრებით მათ, რომლებიც ეხება კანონმდებლობას, რომელიც მიმართულია „უცხოური დაფინანსების“ მიმღები ასოციაციების რეგულირებისკენ ან სამოქალაქო სექტორის „გამჭვირვალობის“ გაზრდის მიზნით ანგარიშგების ახალი მოთხოვნების შემოღებისკენ.<sup>40</sup> ასევე

33. CSCE/OSCE, CSCE-ს ადამიანური განზომილების კონფერენციის კოპენჰაგენის შეხვედრის დოკუმენტი, 1990 წლის 29 ივნისი, ნაწილი 10.3.

34. CSCE/OSCE, პარიზის ქარტია ახალი ევროპისთვის, 1990 წლის 21 ნოემბერი, გვ. 3.

35. CSCE/OSCE, CSCE-ს ადამიანური განზომილების კონფერენციის მოსკოვის შეხვედრის დოკუმენტი, 1991 წლის 3 ოქტომბერი, ნაწილი 43.

36. ეუთო, სტამბულის დოკუმენტი, 1999 წლის 19 ნოემბერი, პუნქტი 27.

37. ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, CDL-AD(2014)046.

38. ODIHR და ვენეციის კომისია, CDL-AD(2020)032, სახელმძღვანელო პოლიტიკური პარტიების რეგულირების შესახებ (მე-2 გამოცემა, 2020).

39. ფულს გათვრებისა და ტერორიზმისა და გავრცელების დაფინანსების წინააღმდეგ ბრძოლის საერთაშორისო სტანდარტები - FATF-ის რეკომენდაციებზე, განახლებული 2023 წელს.

40. იხილეთ მაგ. ODIHR, გადაუდებელი შუალედური და სკვენა არაკომერციული არასამთავრობო ორგანიზაციების შესახებ კანონპროექტის შესახებ და ცვლილებების პროექტი ყირგიზეთის რესპუბლიკის „უცხოეთის წარმომადგენლების შესახებ“ (2022 წლის 12 დეკემბერი); CDL-AD(2014)025-ე, ODIHR და ვენეციის კომისია, CDL-AD(2018)004, რუმინეთი - ერთობლივი მოსაზრება N 140/2017 კანონპროექტზე ასოციაციებისა და ფონდების შესახებ No. CDL-AD(2018)006-ე, ერთობლივი მოსაზრება კანონპროექტზე No. 6674 ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ცვლილებების შეტანის შესახებ საზოგადოებრივი გაერთიანებების ფინანსური საქმიანობისა და საერთაშორისო ტექნიკური დახმარების გამოყენების შესახებ ინფორმაციის საჯარო გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად და კანონპროექტის შესახებ No. 6675 უკრაინის საგადასახადო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ საჯარო ასოციაციების დაფინანსებისა და საერთაშორისო ტექნიკური დახმარების გამოყენების საჯარო გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად CDL-AD(2013)030, ერთობლივი შუალედური მოხსენება არაკომერციული ორგანიზაციებისა და ყირგიზეთის რესპუბლიკის სხვა საკანონმდებლო აქტების შესახებ კანონში ცვლილების შეტანის კანონპროექტის შესახებ. იხილეთ ასევე ვენეციის კომისია, მოსაზრება ფედერალური კანონის n. 121-ე არაკომერციული



მოსაზრება საზღვარგარეთიდან და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

აქტუალურია მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების გაეროს სპეციალური მომხსენებლის მიერ გამოქვეყნებული მოხსენებები<sup>41</sup> და შეშფოთების წერილები, განსაკუთრებით 2022 წლის 30 ნოემბრის წერილი, რომლის ადრესატია რუსეთის ფედერაცია 2012 წლის 20 ივლისის No. 121-FZ ფედერალურ კანონთან („უცხოელი აგენტების შესახებ კანონი“) და მის შემდგომ ცვლილებებთან დაკავშირებით.<sup>42</sup>

25. გამოხატვის თავისუფლების შესახებ შესაბამისი საერთაშორისო სტანდარტები, მათ შორის თავისუფლების მოძიება, მიღებისა და ყველა სახის ინფორმაციისა და იდეის გავრცელების თავისუფლება საჯარო ხელისუფლების ჩარევის გარეშე და საზღვრების მიუხედავად,<sup>43</sup> დისკრიმინაციის აკრძალვა<sup>44</sup> და პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლება<sup>45</sup> ასევე მოხსენიებულია წინამდებარე მოსაზრებაში. გარდა ამისა, მოსაზრება ასევე ეხება საზოგადოებრივ საქმეებში მონაწილეობის უფლებას (ICCPR-ის 25-ე მუხლი).<sup>46</sup>
26. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ასოციაციების წევრები და თვად ასოციაციები არიან ადამიანის უფლებების, მათ შორის გაერთიანების თავისუფლების, გამოხატვის თავისუფლებისა და პირადი ცხოვრების პატივისცემის მატარებლები. უფრო მეტიც, სახელმწიფოს აქვს ვალდებულება პატივი სცეს, დაიცვას და ხელი შეუწყოს გაერთიანების თავისუფლების განხორციელებას და ნებისმიერ საკანონმდებლო ინიციატივას თუ ცვლილებას სწორედ ამ პერსპექტივიდან უნდა მივუდგეთ.<sup>47</sup>

ორგანიზაციების შესახებ („კანონი უცხოელი აგენტების შესახებ“), ფედერალური კანონების შესახებ n. 18-ე და n. 147-ე და ფედერალური კანონის n. 190-ე რუსეთის ფედერაციის სისხლის სამართლის კოდექსში („კანონი დალტის შესახებ“) ცვლილებების შეტანის შესახებ; რუსეთის ფედერაცია - მოსაზრება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის შესახებ კანონპროექტების სერიის შესახებ, რომელიც წარდგენილია რუსეთის სახელმწიფო სათათბიროში 2020 წლის 10-დან 23 ნოემბრამდე. „უცხოელი აგენტების“ შესახებ კანონების შესწორების მიზნით CDL-AD(2021)027; უნგრეთი – წინასწარი მოსაზრება საზღვარგარეთიდან მხარდაჭერის მიმღები ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ კანონპროექტზე, CDL-PI(2017)002, და ვენეციის კომისია, ანგარიში ასოციაციების და ფინანსების შესახებ, CDL-AD(2019)002.

41 იხილეთ <წლიური თემატური ანგარიშები | OHCHR>.

42 იხილეთ გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებზე, წერილი OL RUS 16/2022, 2022 წლის 30 ნოემბრით, მიმართული რუსეთის ფედერაციისადმი 2012 წლის 20 ივლისის ფედერალურ კანონთან N 121-FZ და შემდგომ ცვლილებებთან დაკავშირებით.

43 მდრ. ICCPR-ის მე-19 მუხლი და ECHR-ის მე-10 მუხლი.

44 ICCPR-ის 26-ე მუხლი; ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-14 მუხლი და №2 ოქმი. 12 ECHR.

45 ICCPR-ის მე-17 მუხლი და ECHR-ის მე-8 მუხლი.

46 ICCPR-ის 25-ე მუხლი.

47 იხილეთ ODIHR-ის და ვენეციის კომისიის ერთობლოვი სახელმძღვანელო პრინციპი გაერთიანების თავისუფლების შესახებ (2014); ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს თანახმად, „გაერთიანების თავისუფლების ქეშმარიტი და ეფექტური პატივისცემა არ შეიძლება შემცირდეს სახელმწიფოს უზრალო მოვალეობა დარჩაერიოს“ (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Ouranio Toxo and Others v. Greece*, №74989/01, 2005 წლის 20 ოქტომბერი, პუნქტი 37 და „კონვენცია მიზნად ისახავს არა თეორიულ ან მოჩვენებით უფლებების, არამედ პრაქტიკულ და ეფექტურ უფლებების გარანტიას“ (იხ. აირეი ირლნდიის წინააღმდეგ, No. 6289/73, 1979 წლის 9 ოქტომბერი).

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

### 3. საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ შემოღების რაციონალურობა

#### 3.1. ზოგადი შენიშვნები

27. როგორც ზემოთ აღინიშნა, გაერთიანების თავისუფლება ასევე მოიცავს გაერთიანებების უფლებას მოიძიონ, უზრუნველყონ და გამოიყენონ რესურსები, რადგან სხვაგვარად გაერთიანების თავისუფლება დაკარგავს ყოველგვარ მნიშვნელობას.<sup>48</sup> ერთობლივი გაიდლაინის მე-7 პრინციპის მიხედვით, არსებობისთვის ასოციაციებს უნდა ჰქონდეთ თავიანთი მიზნები მიღწევის საშუალება, რაც იმას ნიშნავს, რომ მათ უნდა ჰქონდეთ წვდომა სხვადასხვა ტიპის რესურსებზე (მათ შორის ფინანსურ, ნატურით, მატერიალურ და ადამიანურ რესურსებზე) და ასევე შეეძლოთ ასეთი რესურსების მოპოვება სხვადასხვა წყაროებიდან, მათ შორის საჯარო თუ კერძო, შიდა, უცხოური თუ საერთაშორისო.<sup>49</sup> *Ecodefence-ის* საქმეში, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ასევე ხაზი გაუსვა ფუნდამენტურ მნიშვნელობას, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციებს შეეძლოთ „თავისუფლად მოითხოვონ და მიიღონ დაფინანსება სხვადასხვა წყაროებიდან“, რათა მათ შეასრულონ „საზოგადოების დამცველების“ როლი, შემდგომ აღნიშნულია, რომ „ამ წყაროების მრავალფეროვნებამ შეიძლება გააძლიეროს ასეთი დაფინანსების მიმღებთა დამოუკიდებლობა დემოკრატიულ საზოგადოებაში“.<sup>50</sup>
28. ასოციაციებზე დაწესებული ახალი ვალდებულებების ან შეზღუდვების შემოღება, რომლებიც დაკავშირებულია გარკვეული უცხოური ან შიდა წყაროებიდან დაფინანსების მიღებასთან, წარმოადგენს გაერთიანების თავისუფლების განხორციელების შეზღუდვას და, როგორც ასეთი, უნდა

48 იხილეთ მაგ. გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლებაზე, 2013 წლის ანგარიში, *A/HRC/23/39*, პუნქტები 8 და 81(დ), რომელიც განსაზღვრავს, რომ „ასოციაცია – რეგისტრირებულ და არარეგისტრირებულ – შეუძლია მოიძიოს, მიიღოს და გამოიყენოს დაფინანსება და სხვა რესურსები ფიზიკური და იურიდიული პირებისგან, ადგილობრივი, უცხოური თუ საერთაშორისო, წინასწარი ნებართვის ან სხვა არასათანადო დამრკოლებების გარეშე, მათ შორის პირები; ასოციაციები, ფონდები ან სამოქალაქო საზოგადოების სხვა ორგანიზაციები; უცხოეთის მთავრობები და დახმარების სააგენტოები; კერძო სექტორი; გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია და სხვა სუბიექტები“; და 2022 წლის ანგარიში *რესურსებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ*, *A/HRC/50/23*, 2022 წლის 10 მაისი, პუნქტი 22. აგრეთვე, მაგალთა და ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ*, CDL-AD(2014)046, პუნქტი 102; და ევროპის საბჭოს მინისტრთა კონსულტი, *რეკომენდაცია CM/Rec(2007)14 ევროპაში არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ*, მიღებული 2007 წლის 10 ოქტომბერს, პუნქტი 50.

49 იქვე. (ODIHR-ვენეციის კომისიის ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ (2014)), პუნქტი 102. აგრეთვე გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლებაზე, 2013 წლის ანგარიში, *A/HRC/23/39*, პუნქტი 82 (ბ), რომელიც ასევე განსაზღვრავს, რომ „ასოციაციებს – რეგისტრირებულ და არარეგისტრირებულებს – შეუძლიათ მოიძიონ, მიიღონ და გამოიყენონ დაფინანსება და სხვა რესურსები ფიზიკური და იურიდიული პირებისგან, ადგილობრივი, უცხოური თუ საერთაშორისო, წინასწარი ნებართვის ან სხვა არასათანადო დამრკოლებების გარეშე, მათ შორის ფიზიკური პირებისგან. ასოციაციები, ფონდები ან სამოქალაქო საზოგადოების სხვა ორგანიზაციები; უცხოეთის მთავრობები და დახმარების სააგენტოები; კერძო სექტორი; გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია და სხვა სუბიექტები.“

50 იხილეთ მაგ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Ecodefence და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ*, No. 9988/13 და 60 სხვა., 2022 წლის 14 ივნისი, პუნქტი 169.

მოსაზრება საზღვარგარეთი და დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

შესაბამებოდეს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებით დაწესებულ მკაცრ მოთხოვნებს. აღნიშნული განსაკუთრებით აქტუალურია, რადგან ასეთი ახალი რეგისტრაციის, ანგარიშგების, აუდიტის, ზედამხედველობის/ინსპექტირების ვალდებულებები იწვევს დამატებით ხარჯებს და რესურსების გაწვევის ვალდებულებებს, რომლებიც ართმევს მათ რესურსებს საქმიანობის განსახორციელებლად, რამაც შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას მათ არსებობას, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ასოციაციას უწევს არჩევანის გაკეთება ნებისმიერი უცხოური დაფინანსების მიღებასა და უცხოური დაფინანსების მიღებასთან დაკავშირებულ ახალ შეზღუდვებსა და ვალდებულებებს შორის.

29. ადამიანის უფლებათა ზემოაღნიშნული საერთაშორისო სტანდარტებისა და ეუთოს ადამიანის განზომილების ვალდებულებების გათვალისწინებით, გაერთიანების თავისუფლების შეზღუდვა უნდა შეესაბამებოდეს ICCPR-ის 22(2) მუხლში და ECHR-ის მე-11(2) მუხლში დადგენილ მკაცრ ტესტს, რომელიც მოითხოვს კანონით დაწესებულ რაიმე შეზღუდვას, რაც ნიშნავს მკაფიო, ზუსტ და განჭვრეტად, ხელშეკრულებაში/კონვენციაში ამომწურავად ჩამოთვლილი ერთ-ერთი ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად, რომელიც აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში, რაც გულისხმობს „აუცილებელი სოციალური საჭიროების არსებობას“ და პროპორციულობის პრინციპის პატივისცემას.<sup>51</sup> გარდა ამისა, შეზღუდვა არ უნდა იყოს დისკრიმინაციული (ICCPR-ის 26-ე მუხლი და ECHR-ის მე-14 მუხლი და ECHR-ის მე-12 ოქმი). ICCPR-ის 22(2) მუხლში და ECHR-ის მე-11(2) მუხლში ნახსენები კანონიერი მიზნები მოიცავს ეროვნულ უსაფრთხოებას, საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას, საზოგადოებრივ წესრიგს ECHR-ის 22(2) მუხლის მიხედვით ან არეულობის ან დანაშაულის პრევენციას 11(2) მუხლით, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და მორალის დაცვას და სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას.
30. გაერთიანების თავისუფლების ერთობლივი სახელმძღვანელო ხაზს უსვამს, რომ „ამ ლეგიტიმური მიზნების ფარგლები ვიწრო ინტერპრეტაციით უნდა იქნეს მიღებული“.<sup>52</sup> გარდა ამისა, ერთობლივი სახელმძღვანელო ხაზს უსვამს იმას, რომ ასოციაციებისთვის გაერთიანების თავისუფლების შეზღუდვის შემოღებისთვის *მისაღებია* მხოლოდ „*დამაჯერებელი მიზეზები*“.<sup>53</sup> გარდა ამისა, გაერთიანების თავისუფლების შეზღუდვა შეიძლება გამართლებული იყოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი აუცილებელია რეალური და არა მხოლოდ ჰიპოთეტური საფრთხის თავიდან ასაცილებლად.<sup>54</sup> ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ კონკრეტულად დაადგინა, რომ

51 იხილეთ მაგ., ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ*, CDL-AD(2014)046, პრინციპები 9 და 10.

52 ODIHR და ვენეციის კომისია, *გაერთიანების თავისუფლების ერთობლივი სახელმძღვანელო*, CDL-AD(2014)046, პუნქტი 34.

53 ODIHR და ვენეციის კომისია, *გაერთიანების თავისუფლების ერთობლივი სახელმძღვანელო*, CDL-AD(2014)046, პუნქტი 111.

54 იხილეთ მაგ., გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, *ბ-ნი გეონგ-იუნ ლ კორეის რესპუბლიკის წინააღმდეგ*, შეტყობინება No. 1119/2002, გაეროს დოკ. CCRP/C/84/D/1119/2002(2005), პუნქტი 7.2.

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციების გაშვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

„[ნებისმიერი] ჩარევა უნდა შეესაბამებოდეს „აუცილებელ სოციალურ საჭიროებას“ და ეროვნული ხელისუფლების მიერ მის გასამართლებლად მოყვანილი მიზეზები უნდა იყოს „რელევანტური და საკმარისი“, „მტკიცებულებებით, რომ საკმარისად გარდაუვალი რისკი არსებობს დემოკრატიისთვის“.<sup>55</sup> სასამართლომ ასევე ხაზი გაუსვა აუცილებლობას არსებობდეს „ნამდვილი, არსებული და საკმარისად სერიოზული საფრთხე საზოგადოების ფუნდამენტური ინტერესებისთვის“.<sup>56</sup> როგორც ODIHR-მა და ვენეციის კომისიამ აღნიშნეს, „აბსტრაქტული „საზოგადოებრივი შემფოთება“ და „ეჭვები“ არასამთავრობო სექტორის დაფინანსების კანონიერებისა და პატიოსნების შესახებ, არ მიუთითებენ დასაბუთებულ კონკრეტულ რისკზე, რომელიც ეხება არასამთავრობო სექტორის რაიმე კონკრეტულ ჩართულობას. ისეთი დანაშაულების ჩადენა, როგორცაა კორუფცია ან ფულის გათეთრება, არ შეიძლება იყოს ლეგიტიმური მიზანი, რომელიც ამართლებს ამ უფლების შეზღუდვას“.<sup>57</sup> ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა ხაზგასმით აღნიშნა, რომ მიზეზები, რამაც აიძულა ხელისუფლებამ შეზღუდოს უცხოური დაფინანსება, უნდა იყოს კონკრეტული შემთხვევისთვის და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული.<sup>58</sup>

31. ისეთი საკითხებიც კი, როგორცაა ფულის გათეთრების პრევენცია ან ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ ბრძოლა, თავისთავად არ ამართლებს ყველა ასოციაციისთვის ახალი ანგარიშგების მოთხოვნების დაწესებას კონკრეტული საფრთხის ან ინდივიდუალური უკანონო საქმიანობის რაიმე კონკრეტული მითითების გარეშე (იხ. აგრეთვე პუნქტი 4.2 რისკზე დაფუძნებული მიდგომის შესახებ)<sup>59</sup>.

3.2. საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციებისთვის გამიზნული საკანონმდებლო ინიციატივების დანერგვის დასაბუთების არარსებობა და შემოთავაზებული ღონისძიებების არაადეკვატურობა

### 3.2.1. რისკებზე დაფუძნებული მიდგომის ნაკლებობა

32. სერბთა რესპუბლიკის შემთხვევაში, გარდა „სამართლებრივი სისტემის დაშლისა და რესპუბლიკის კონსტიტუციური მოწყობის“ რისკისა და სავარაუდო „მავნე შედეგების“ შესახებ, არასამთავრობო ორგანიზაციების რეგულირების არარსებობის გამო, განმარტებითი ჩანაწერი კანონპროექტი არ

55 იხილეთ მაგ., ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Partidul Comunistilor (Nepceeristi) და Ungureanu v. Romania*, No. 46626/99, 2005 წლის 3 თებერვალი, პუნქტი 48; და *გორხელოკი და სხვები კოლონეთის წინააღმდეგ*, No. 44158/98, 2004 წლის 17 თებერვალი, პუნქტები 95-96.

56 იხილეთ მაგ., ევროკავშირის იუსტიციის სასამართლო (CJEU), *კომისია უნგრეთის წინააღმდეგ* საქმე C-78/18, 2020 წლის 18 ივნისი, პუნქტი 91.

57 ვენეციის კომისია, CDL-AD(2019)002, *ანგარიში ასოციაციების დაფინანსების შესახებ*, პუნქტი 81.

58 გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი. *მიხაილოვსკაია და ვოლჩეკი ბელარუსის წინააღმდეგ*, CCPR/C/111/D/1993/2010 (2014 წლის ივლისი), პუნქტი 7.3; *ლიკორეის რესპუბლიკის წინააღმდეგ*, CCPR/C/84/D/1119/2002 (2005 წლის ივლისი), პუნქტი 7.2; Communication No. 2001/2010, *Q v. Denmark*, შეხვედრები მიღებული 2015 წლის 1 აპრილს, პუნქტი 7.3.

59 იხილეთ ფინანსური სამოქმედო საშუალო ჯგუფის (FATF) რეკომენდაცია 8 – შესწორებული, რომელიც ნათქვამია: „ეჭვგეგმვა უნდა გამოიყენონ ორიენტირებული და პროპორციული ზომები. რისკზე დაფუძნებული მიდგომის შესაბამისად“ აგრეთვე, მაგალითად ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Sindicatul "Pastorul cel Bun" v. Romania [GC]*, No. 2330/09, 2012 წლის 31 იანვარი, პუნქტი 69.

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელიაგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადგილობრივი უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

ამართლებს მის შემუშავებას რაიმე კონკრეტულ საფრთხეებზე მითითებით.<sup>60</sup> ყირგიზეთის რესპუბლიკის კანონპროექტთან დაკავშირებით, კანონპროექტის ახსნა-განმარტება არ მიუთითებს დასაბუთებულ კონკრეტულ რისკზე, რომელიც ეხება არასამთავრობო ორგანიზაციების რაიმე კონკრეტულ მონაწილეობას ისეთ დანაშაულებებში, როგორცაა კორუფცია, ტერორიზმის დაფინანსება, ფულის გათეთრება და მასთან დაკავშირებული დანაშაულებები.<sup>61</sup> ანალოგიურად, რამდენადაც ODIHR-ისთვის ცნობილია, საქართველოს კანონპროექტებთან დაკავშირებული დასაბუთებები არ ეხება სამოქალაქო სექტორის კონკრეტულ რისკებზე დაფუძნებულ შეფასებას.

33. საჭიროა აღინიშნოს ფინანსური სამოქმედო ჯგუფის (FATF) მე-8 რეკომენდაცია, რომლის მიზანია არ დაუშვას არაკომერციული ორგანიზაციების (NPO) გამოყენება ტერორისტული ორგანიზაციების მიერ და რომელიც კონკრეტულად სთხოვს ქვეყნებს მიმართონ რისკზე დაფუძნებულ ფოკუსირებულ და პროპორციულ ზომებს.<sup>62</sup> რეკომენდაცია 8 ეხება მხოლოდ იმ არაკომერციულ ორგანიზაციებს, რომელთა საქმიანობა და მახასიათებლები აყენებს მათ ტერორისტული დაფინანსების ბოროტად გამოყენების საფრთხის წინაშე და არა მხოლოდ იმ ფაქტზე, რომ ისინი მოქმედებენ არაკომერციულ საფუძველზე ან რომ მათ შეუძლიათ მიიღონ დაფინანსება ან სხვა დახმარება საზღვარგარეთიდან. ტერმინის არაკომერციული ორგანიზაციის გამოყენებისას FATF რეკომენდაცია 8 გულისხმობს მხოლოდ „იურიდიულ პირს ან ორგანიზაციას ან ორგანიზაციას, რომელიც ძირითადად ეწევა სახსრების მოზიდვას ან გაცემას ისეთი მიზნებისთვის, როგორცაა საქველმოქმედო, რელიგიური, კულტურული, საგანმანათლებლო, სოციალური ან მეგობრული მიზნებისთვის“, ან სხვა სახის „კეთილი საქმეების“ განსახორციელებლად და შესაბამისად, მისი განმარტება არ მოიცავს არასამთავრობო ორგანიზაციების<sup>63</sup> მთელ სამყაროს

60 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეგისტრისა და საჯაროობის შესახებ*, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 28.

61 ODIHR, *გადაუდებელი შუალედური მოსაზრება არაკომერციული არასამთავრობო ორგანიზაციების შესახებ კანონპროექტის შესახებ და ცვლელბების პროექტი ყირგიზეთის რესპუბლიკის „უცხოელი წარმოშობის ადგილობრივი მოსახლეობის შესახებ“* (2022 წლის 12 დეკემბერი), პუნქტი 62.

62 FATF მე-8 რეკომენდაციის ინტერპრეტაციული შენიშვნის თანახმად, FATF მე-8 რეკომენდაციის მიზანია უზრუნველყოს, რომ არაკომერციული ორგანიზაციები (NPO) არ გამოიყენონ ტერორისტული ორგანიზაციების მიერ: (i) წარმოჩინდნენ, როგორც ლეგიტიმური სუბიექტები; (ii) ლეგიტიმური სუბიექტების ექსპლუატაცია, როგორც ტერორისტული დაფინანსების გამტარი საშუალებები, მათ შორის აქტივების გაყინვის ზომებისგან თავის დაღწევის მიზნით; ან (iii) დაიშალოს ან დაფაროს ფულის ფარული გადასაწილება, რომელიც განკუთვნილია ლეგიტიმური მიზნებისთვის. მაგრამ გადასისამართებელი ტერორისტული მიზნებისთვის. ამ მიზნით, გასათვალისწინებელია, რომ სახელმწიფოებმა მიიღონ მოთხოვნები: საჯაროდ ხელმისაწვდომი გახადონ ინფორმაცია იმ პირთა ვინაობის შესახებ, ვინც ფლობს, აკონტროლებს ან ხელმძღვანელობს მათ საქმიანობას; წლიური ფინანსური ანგარიშგების გაცემა; არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ მიღებული ზომები მათ ბენეფიციარების და ასოცირებულ არასამთავრობო ორგანიზაციების ვინაობის, რწმუნებათა სიგელისა და კარგი მდგომარეობის დასადასტურებლად და საჯარო ჩანაწერების ხელმისაწვდომობა მათ საქველმოქმედო საქმიანობისა და ფინანსური ოპერაციების შესახებ (იხ. FATF მე-8 რეკომენდაციის ინტერპრეტაციული შენიშვნის პუნქტი 6(b) აგრეთვე, მაგალითად ადგილობრივი უფლებათა ევროპული სასამართლო *Sindicatul „Păstorul cel Bun“ v. Romania*, No. 2330/09, 2012 წლის 31 იანვარი, პუნქტი 69.

63 იქვე, FATF მე-8 რეკომენდაციის ინტერპრეტაციული შენიშვნის 1-ლი პუნქტი.

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

და, რა თქმა უნდა, არა ყველა ასოციაციას, არასამთავრობო ორგანიზაციას და საზოგადოებრივ ორგანიზაციას.<sup>64</sup>

34. FATF-მა ცოტა ხნის წინ გამოაქვეყნა ანგარიში FATF-ის რეკომენდაციების არასასურველი შედეგების შესახებ, მათ შორის სამოქალაქო სექტორზე, სადაც აღნიშნულია FATF მე-8 რეკომენდაციის არასათანადო გამოყენება, როგორც გაერთიანების თავისუფლებაზე არასათანადო შეზღუდვების დაწესების დასაბუთება, არსებითად, FATF-ის რისკებზე დაფუძნებული მიდგომის არასწორი ან დაუდევრობით განხორციელების გამო.<sup>65</sup> როგორც ზემოთ აღინიშნა, მაშინაც კი, თუ არსებობს მითითებები დანაშაულებრივ ქმედებებზე გარკვეული ინდივიდუალური ასოციაციების მხრიდან, აღნიშნულთან დაკავშირებით სწორი მიდგომაა პროპორციული მიზანმიმართული რეაგირება, როგორც ამას FATF მოითხოვს და არა ახალი ზოგადი მოთხოვნები რეგისტრაციისა და ანგარიშგების შესახებ, რომლებიც გავლენას ახდენენ სხვა ბევრ ორგანიზაციაზე, რომლებიც ახორციელებენ სრულიად ლეგიტიმურ საქმიანობას, მაგრამ მიზანში ამოიღეს მათი დაფინანსების წყაროების უცხოური წარმოშობის გამო. აღსანიშნავია, მსგავს კანონმდებლობასთან დაკავშირებით, რომელიც აწესებენ რეგისტრაციის ვალდებულებებს საზღვარგარეთიდან მხარდაჭერის მიმღები ორგანიზაციებისთვის და ითვალისწინებენ ლიკვიდაციას, როგორც სანქციას მოთხოვნების შეუსრულებლობისთვის, ევროპის საბჭოს ექსპერტთა კომიტეტი ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების საწინააღმდეგო ღონისძიებების შეფასების შესახებ (MONEYVAL) გამოთქვა შემფოთება, რომ აღნიშნული კანონმდებლობა არ იყო რისკზე დაფუძნებული მიდგომის გამოყენების შედეგი.<sup>66</sup>

35. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, რომ ხელისუფლებამ წარმოადგინოს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული დასაბუთება, რომელიც ეყრდნობა სამოქალაქო საზოგადოების სექტორის სათანადო რისკებზე დაფუძნებულ შეფასებას.

### 3.2.2. ნამდვილი, რეალური, მიმდინარე და საკმარისად სერიოზული საფრთხის დემონსტრირების არარსებობა

36. როგორც ზემოთ აღინიშნა, საკანონმდებლო ინიციატივების წარდგენისას, როგორც წინამდებარე მოსაზრებაშია განხილული, ეროვნულმა ხელისუფლებამ უნდა მოიყვანოს შესაბამისი და საკმარისი მიზეზები დემოკრატიისთვის საკმარისად გარდაუვალი რისკის კონკრეტული მტკიცებულებებით, როგორც ამას მოითხოვს, მაგალითად, ადამიანის

64 იხილეთ არასამთავრობო ორგანიზაციები და ფულის გათეთრებისა და ტერორისტულ დაფინანსების წინააღმდეგ მიმართული ღონისძიებების განხორციელება სახელმწიფოების მიერ რეკომენდაციის რეალურად განხორციელების შესახებ.

65 FATF, "FATF-ის სტანდარტების არასასურველი შედეგების შეფასების მაღალ დონის შეჯამება" (2021).

66 იხილეთ ევროპის საბჭოს ექსპერტთა კომიტეტი ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების საწინააღმდეგო ღონისძიებების შეფასების შესახებ (MONEYVAL), უნგრეთი - I-ლი შემდგომი ანგარიში (გადღეობილი) (7 დეკემბერი 2017), პუნქტი 109.

მოსაზრება საზღვარგარეთი და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

უფლებათა ევროპული სასამართლო.<sup>67</sup> მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ ასევე ხაზი გაუსვა აუცილებლობას ჩამოყალიბდეს „ნამდვილი, არსებული და საკმარისად სერიოზული საფრთხე საზოგადოების ფუნდამენტური ინტერესებისთვის“.<sup>68</sup> ზოგადად, საკანონმდებლო ინიციატივების პროექტების ახსნა-განმარტებები ვერ ასახავს ასეთი არსებული ან გარდაუვალი სერიოზული საფრთხეების არსებობას და არ ეფუძნება კონკრეტულ მტკიცებულებებს ან რისკის შეფასებას.

### 3.2.3. არსებული სამართლებრივი ჩარჩოს არაეფექტურობის ან ხარვეზების დემონსტრირების არარსებობა

37. ზოგადად, საკანონმდებლო ინიციატივებს თანდართული ახსნა-განმარტებები ვერ ასაბუთებს ან ასახავს არსებული საკანონმდებლო ბაზის ნაკლებლოვანებას, არაეფექტურობას ან ხარვეზს, რაც ამართლებს ახალი ზომების მიღებას. მაგალითად, როგორც ხაზგასმულია ერთობლივ დასკვნაში სერბთა რესპუბლიკის შესახებ, საჯარო ხელისუფლებამ გაამართლა კანონპროექტის საჭიროება არსებული საკანონმდებლო ბაზის არაადეკვატურობის გამო, მაგრამ განმარტებით ჩანაწერში არ არის განმარტებული, თუ რატომ არის მიჩნეული არსებული ანგარიშგების მოთხოვნები არასაკმარისი ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებით გათვალისწინებული ერთ-ერთი ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად.<sup>69</sup>
38. წინა ერთობლივ მოსაზრებებში ODIHR და ვენეციის კომისიამ ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ მხოლოდ იმ ფაქტმა, რომ ორგანიზაციები ან პირები არ ასრულებენ არსებული კანონმდებლობის მოთხოვნებს „არ შეიძლება გაამართლოს ყველა ასოციაციისთვის ახალი და ვრცელი ანგარიშგების ვალდებულების დაწესება“ და რომ „ეს არის საკმაოდ კომპეტენტური სახელმწიფო ორგანოების მიერ მიმდინარე ანგარიშგების ვალდებულებების შესრულების ეფექტურობის საკითხი“.<sup>70</sup>
39. ნებისმიერ ახალ საკანონმდებლო ინიციატივას უნდა ახლდეს სათანადო ახსნა, თუ რატომ არის არსებული საკანონმდებლო ბაზა არასაკმარისი და/ან არაეფექტური და როგორ გადაჭრის ახალი კანონმდებლობა ამ საკითხს.

67 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეგისტრისა და საჯაროობის შესახებ*, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 28. აგრეთვე, მაგალითად ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Partidul Comunistilor (Nepceeristi) და Ungureanu v. Romania*, No. 46626/99, 2005 წლის 3 თებერვალი, პუნქტი 48; და *გორზელი და სხვები პოლონეთის წინააღმდეგ*, No. 44158/98, 2004 წლის 17 თებერვალი, პუნქტები 95-96.

68 იხილეთ მაგ., CJEU, *კომისია უნგრეთის წინააღმდეგ* საქმე C-78/18, 18 ივნისი 2020, პუნქტი 91. 69 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეგისტრისა და საჯაროობის შესახებ*, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 30.

70 მაგალითად ODIHR და ვენეციის კომისია, *რუმინეთი - ერთობლივი მოსაზრება კანონპროექტზე No. 140/2017 სამთავრობო დღეების აღება* No. CDL-AD(2018)004, პარ. 71.

მოსაზრება საზღვარგარეთი და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადგილობრივი უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

### 3.2.4. შემოთავაზებული ახალი ვალდებულებების ან შეზღუდვების არაადეკვატურობა დასახული მიზნების მისაღწევად

40. ანალოგიურად, საჯარო ხელისუფლების ან კანონმდებლების მიერ წარდგენილ განმარტებებში არ არის აღწერილი, თუ როგორ შეძლებენ ახალი დებულებები საჯაროობის გაუმჯობესებას და/ან რამდენად არის ახალი რეგისტრაციის და/ან ანგარიშის და/ან იარლიყის მიკვრის მოთხოვნები ადეკვატური ზომები დასახული მიზნის მისაღწევად. როგორც პირდაპირ აღნიშნა ვენეციის კომისიამ, „ღონისძიება შეიძლება ჩაითვალოს, როგორც კონკრეტული ლეგიტიმური მიზნის განხორციელებად მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის შესაბამისია და მიზანშეწონილია ასეთი მიზნის მისაღწევად“<sup>71</sup> მაგალითად, როგორც ხაზგასმულია ბოლო ერთობლივ დასკვნაში სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ, „გაურკვეველია, როგორ უწყობს ხელს ასეთი ახალი მოთხოვნები საზოგადოებისთვის უფრო გამჭვირვალე და სრული ინფორმაციის მიწოდებას, რაც კანონპროექტის სავარაუდო მიზანია“<sup>72</sup>

### 3.2.5. ცალკეული ასოციაციების მიმართ არათანაბარი მოპყრობის დაუსაბუთებლობა მათი დაფინანსების წყაროების და დარგობრივი უთანასწორობის საფუძველზე.

41. „უცხოელი აგენტების კანონებს“ და სხვა მსგავს საკანონმდებლო ინიციატივებს ერთი საერთო აქვთ, რომ აწესებენ ზომებს, რომლითაც ეს ასოციაციები და ზოგჯერ ფიზიკური პირებიც კი, რომლებიც იღებენ სახსრებს უცხოური წყაროებიდან, განსხვავებულად განიხილებიან იმ ორგანიზაციებისა და ფიზიკური პირებისგან, რომლებიც იღებენ სახსრებს ადგილობრივი წყაროებიდან. შესაბამისად, ახალ მოთხოვნებს დაქვემდებარებული ასოციაციების დიფერენცირების მთავარი კრიტერიუმია მათი დაფინანსების უცხოური წარმომავლობა ან/და სხვა სახის (გაურკვეველი) დახმარება საზღვარგარეთიდან. ზოგადად, კანონპროექტების/შესწორებების ახსნა-განმარტებები არ იძლევა რაიმე ობიექტურ და რაციონალურ დასაბუთებას უცხოური დაფინანსების მიმღებ ასოციაციებსა და სხვა იურიდიულ პირებს შორის ასეთი განსხვავებული მოპყრობისთვის,<sup>73</sup> თუმცა ზოგჯერ მიუთითებს სავარაუდო ზოგად

71 ვენეციის კომისია, ანგარიში ასოციაციების და ფინანსების შესახებ, CDL-AD(2019)002, პუნქტი 86.

72 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციფიკური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 59.

73 იხილეთ მაგ., ODIHR და ვენეციის კომისია, CDL-AD(2018)006-e, უკრაინა - ერთობლივი მოსაზრება კანონპროექტზე No. 6674 ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ცვლილებების შეტანის შესახებ საზოგადოებრივი გაერთიანებების ფინანსური საქმიანობისა და საერთაშორისო ტექნიკური დახმარების გამოყენების შესახებ ინფორმაციის საჯარო გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და კანონპროექტის შესახებ No. 6675 უკრაინის საგადასახადო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ საჯარო ასოციაციების და ფინანსებისა და საერთაშორისო ტექნიკური დახმარების გამოყენების საჯარო გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და პუნქტი 44 და არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლის ექსპერტთა საბჭოს აზრი საზღვარგარეთიდან მხარდაჭერილ ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ უნგრეთის კანონპროექტის შესახებ, პარაგრაფი 46. აგრეთვე ვენეციის კომისია, CDL-AD(2019)002, ანგარიში ასოციაციების და ფინანსების შესახებ, პუნქტები 122-127.



მოსაზრება საზღვარგარეთ და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციის შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

საფრთხეზე, რომელსაც ის უქმნის სახელმწიფოების ეროვნულ უსაფრთხოებას ან დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლას, უპირველეს ყოვლისა, ფულის გათეთრება და ტერორიზმის დაფინანსება (იხ. ქვეპუნქტები 3.3-დან 3.5-მდე).

42. ICCPR-ის 26-ე მუხლი და ECHR-ის მე-14 მუხლი და მე-12 ოქმი კრძალავს დისკრიმინაციის ყველა ფორმას, რაც ნიშნავს დიფერენციალურ მოპყრობას ობიექტური და გონივრული დასაბუთების გარეშე, რასაც არ გააჩნია ლეგიტიმური მიზანი, აუცილებლობა და პროპორციულობა.<sup>74</sup> ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო როდესაც განიხილავს, არის თუ არა განსხვავებული მოპყრობა დისკრიმინაცია, მიიჩნევს, რომ შესაბამისი მსგავს სიტუაციებში მყოფ პირთა მიმართ განსხვავებული მოპყრობა „დისკრიმინაციულია, თუ მას არ აქვს ობიექტური და გონივრული დასაბუთება; სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, თუ მას არ გააჩნია ლეგიტიმური მიზანი, ან თუ არ არსებობს პროპორციულობის გონივრული კავშირი გამოყენებულ საშუალებებსა და მიზანს შორის, რომლის განხორციელებისთვისაც ისწრაფვის“.<sup>75</sup> თუმცა, Ecodefence-ის საქმეში, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ გადაწყვიტა არ შეემოწმებინა, არღვევდა თუ არა რუსეთის კანონმდებლობა ECHR-ის მე-14 მუხლს, რადგან „მან უკვე მიიჩნია, რომ განმცხადებელი ორგანიზაციები ცალკე კატეგორიაში მოექცნენ და გამოყოფილ იყვნენ დიფერენციალური მოპყრობისთვის მათი დაფინანსების წყაროს საფუძველზე“.<sup>76</sup> უფრო კონკრეტულად კანონმდებლობასთან დაკავშირებით, ვენეციის კომისიამ აღნიშნა, რომ ზოგადად, დისკრიმინაციას წარმოადგენს მხოლოდ განსხვავებული მოპყრობა, რომელიც მოკლებულია რაიმე ობიექტურ ან გონივრულ დასაბუთებას.<sup>77</sup> გარდა ამისა, გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭოს რეზოლუცია 22/6 უფლებადამცველების დაცვის შესახებ მოუწოდებდა სახელმწიფოებს, უზრუნველყონ, რომ „არ დაწესებულიყო შეზღუდვები დისკრიმინაციულად დაფინანსების პოტენციურ წყაროებზე“ და რომ „კანონმა არ უნდა გახადოს ქმედებები კრიმინალიზებული ან დელეგიტიმური ადამიანის უფლებების დაცვის მიზნით მისი დაფინანსების გეოგრაფიული წარმოშობის გამო“.<sup>78</sup>
43. საქმეში კომისია უნგრეთის წინააღმდეგ, სასამართლომ მიიჩნია, რომ „განსხვავებები მოპყრობაში დამოკიდებულია მოცემული ფინანსური მხარდაჭერის ეროვნულ ან „უცხოურ“ წარმომავლობაზე და, შესაბამისად, იმ

74 იხილეთ მაგ., ODIHR-ის მოსაზრება ეუთოს რეგიონში ანტიდისკრიმინაციულ კანონმდებლობისა და კარგი პრაქტიკის შესახებ (2019), პუნქტი 56.

75 იხილეთ მაგ., ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, ადნოვი და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ, No. 12200/08, 2019 წლის 16 ივლისი, პუნქტი 178, ასოციაციების მიმართ განსხვავებულ მოპყრობისა და რეგისტრაციაზე უარის შესახებ.

76 ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, Ecodefence და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ, No. 9988/13 და 60 სხვა, 2022 წლის 14 ივნისი, პუნქტი 189.

77 ვენეციის კომისია, რუსეთის ფედერაცია - მოსაზრება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის შესახებ კანონპროექტების სერიის შესახებ, რომელიც წარდგენილია რუსეთის სახელმწიფო სათბიროში 2020 წლის 10-დან 23 ნოემბრის ჩათვლით რათ შეცვალონ კანონები, რომლებიც ეხება „უცხოურ აგენტებს“, CDL-AD(2021) 027, პარაგრაფი 34.

78 A/HRC/RES/22/6, 2013 წლის 21 მარტი, პარ. 5 და 9.

მოსაზრება საზღვარგარეთ დაფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

შემთხვევებში, როდესაც მხარდაჭერის გამცემი ფიზიკური ან იურიდიული პირების მისამართი ან რეგისტრირებული ოფისი დადგენილია, წარმოადგენს არაპირდაპირ დისკრიმინაციას ეროვნების საფუძველზე [...] იმდენად, რამდენადაც ისინი ადგენენ განსხვავებულ მოპყრობას, რომელიც არ შეესაბამება ობიექტურ განსხვავებებს სიტუაციებში“.<sup>79</sup> მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ დაასკვნა, რომ „უნგრეთმა დააწესა დისკრიმინაციული, გაუმართლებელი და არასაჭირო შეზღუდვები უცხოურ შემოწირულობებზე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის“.<sup>80</sup> 2017 წელს უნგრეთის კანონპროექტის განხილვისას ვენეციის კომისიამ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ ასეთი ბარიერის დადგენა ითვალისწინებს „დიფერენცირებულ მოპყრობას“ ორგანიზაციებისთვის, რომლებიც ეყრდნობიან ექსკლუზიურად ადგილობრივ დაფინანსებას და იმ ორგანიზაციებს, რომლებიც ეყრდნობიან უცხოურ დაფინანსებას. როგორც სასამართლომ აღნიშნა, „საერთაშორისო ინსტრუმენტებიდან გამომდინარეობს, რომ დიფერენცირებული მოპყრობა შესაძლებელია ამ შემთხვევაში [დიფერენცირებული მოპყრობა ორგანიზაციებს შორის, რომლებიც ეყრდნობიან ექსკლუზიურად ადგილობრივ დაფინანსებას და იმ ორგანიზაციებს, რომლებიც ეყრდნობიან უცხოურ დაფინანსებას] მხოლოდ და იმდენად, რამდენადაც მოპყრობას გააჩნია ლეგიტიმური მიზნები, მაგ. როგორც ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის პრევენცია და მიღწეული ლეგიტიმური მიზნების პროპორციულობა არ სცილდება იმ მიზნების მიღწევისთვის საჭირო ზომებს, რაც მკაცრად არის საჭირო“.<sup>81</sup>

44. გარდა ამისა, როგორც ხაზგასმულია ODIHR-ისა და ვენეციის კომისიის ადრეულ ერთობლივ მოსაზრებებში, ასოციაციის დაფინანსების მხოლოდ უცხოური წარმომავლობა თავისთავად არ წარმოადგენს დიფერენცირებული მოპყრობის ლეგიტიმურ მიზეზს.<sup>82</sup> ასეთი განსხვავებული მოპყრობის დანერგვის დასაბუთების გარეშე ეწინააღმდეგება დისკრიმინაციის

79 იხილეთ მაგ., CJEU, კომისია უნგრეთის წინააღმდეგ საქმე C-78/18, 2020 წლის 18 ივნისი, პარ. 62-64.

80 იქვე. პარაგრაფი 143 (CJEU, კომისია უნგრეთის წინააღმდეგ საქმე C-78/18).

81 იხილეთ ვენეციის კომისია, უნგრეთი - მოსაზრება კანონპროექტის შესახებ საზღვარგარეთ და მხარდაჭერის მიმღები ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ, CDL-AD(2017)015, პარ. 33-34.

82 იხილეთ მაგ., ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 33; ერთობლივი შუალედური მოსაზრება ყირგიზეთის რესპუბლიკის არაკომერციული ორგანიზაციებისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ კანონპროექტზე, CDL-AD(2013)030, პუნქტი 54, მოხსენიებულია როგორც შედარება ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოსთან, ხსნის არმიის მოსკოვის ფილიალ რუსეთის წინააღმდეგ, No. 72881/01, 2006 წლის 5 ოქტომბერი, პუნქტები 81-86, სადაც სასამართლოს არს ურდა მიეღო არაკომერციული ორგანიზაციის უცხოური წარმომავლობა, როგორც დიფერენცირებული მოპყრობის ლეგიტიმური მიზეზი. იხილეთ აგრეთვე ვენეციის კომისია, რუსეთის ფედერაცია - მოსაზრება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის შესახებ კანონპროექტების სერიის შესახებ, რომელიც წარდგენილია რუსეთის სახელმწიფოსათა თბილისში 2020 წლის 10-დან 23 ნოემბრის ჩათვლით რათა ცვლილებები შეიტანოს „უცხოურ აგენტების შესახებ კანონში“, CDL-AD (2021) 027 პუნქტი 34.

*მოსაზრება საზღვარგარეთ და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონები“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.*

აკრძალვას, რომელიც გათვალისწინებულია ICCPR-ის 26-ე მუხლში და ECHR-ის მე-14 მუხლში და ECHR-ის მე-12 ოქმში.<sup>83</sup>

45. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, როდესაც არ არსებობს სათანადო დასაბუთება დაფინანსების უცხოური წარმოშობის საფუძველზე განსხვავებული მოპყრობისთვის, ასეთი კანონები (კანონპროექტები) სავარაუდოდ ჩაითვლება დისკრიმინაციულად.
46. „უცხოელი აგენტის“ შესახებ ზოგიერთი კანონი და მსგავსი კანონი არ ვრცელდება გაერთიანების გარკვეულ ტიპებზე კანონის ფარგლებიდან დიფერენცირებული მიდგომის სათანადო დასაბუთების გარეშე. აღსანიშნავია, რომ რუსეთის კანონი უცხოელი აგენტების შესახებ არ ვრცელდება რელიგიურ ორგანიზაციებზე, სახელმწიფო საწარმოებზე (და მათ მიერ დაფუძნებულ არაკომერციულ ორგანიზაციებზე), სახელმწიფო და მუნიციპალურ ორგანიზაციებზე, სათანადოდ რეგისტრირებულ დამსაქმებელთა ასოციაციებზე, სავაჭრო და სამრეწველო პალატებზე ან პოლიტიკურ პარტიებზე.<sup>84</sup> მეორეს მხრივ, გაუქმებული უნგრეთის კანონი არ ვრცელდებოდა ასოციაციებსა და ფონდებზე, რომლებიც არ განიხილება როგორც სამოქალაქო ორგანიზაცია, მათ შორის სპორტულ ასოციაციებზე, რელიგიური აქტივობების განმახორციელებელ ორგანიზაციებზე და ეროვნული უმცირესობების ასოციაციებზე.<sup>85</sup>
47. როგორც აღვნიშნეთ, ეს გამონაკლისები არ იყო გონივრულად ახსნილი არც ერთ ზემოაღნიშნულ შემთხვევაში. მაგალითად, უნგრეთის კანონპროექტის განმარტებით მემორანდუმში მხოლოდ მითითებულია, რომ ის „არ ვრცელდება ჩამოთვლილ ორგანიზაციებზე, იმის გათვალისწინებით, რომ ისინი არ კვალიფიცირდებიან როგორც არასამთავრობო ორგანიზაციები ან მათი საქმიანობა არ არის დაკავშირებულია სხვა ფუნდამენტური უფლებების განხორციელებასთან“, რაც, როგორც ვენეციის კომისიამ ხაზგასმით აღნიშნა, ბოლომდე დამაჯერებელად არ ჟღერდა.<sup>86</sup> გარდა ამისა, ვენეციის კომისიის მოსაზრება უნგრეთის კანონთან დაკავშირებით აღნიშნავს, რომ აღნიშნული გამონაკლისები გამოხატული იყო ძალიან ფართო ტერმინებით, რაც იმას ნიშნავს, რომ ისინი შეიძლება იყოს უსასრულო, პრობლემური შედეგებით კანონის სიცხადესთან დაკავშირებით, რაც იმ დასკვნამდე მიგვიყვანს, რომ

83 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი შუალედური მოსაზრება კანონპროექტზე არაკომერციულ ორგანიზაციებისა და ყირგიზეთის რესპუბლიკის სხვა საკანონმდებლო აქტების შესახებ*, CDL-AD(2013)030, ნაწილი 3. ამასთან დაკავშირებით, როგორც ერთობლივ სახელმძღვანელოშია აღნიშნული, „მიუხედავად იმისა, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციების უცხოურმა და ფინანსებამ შეიძლება გამოიწვიოს გარკვეული ლეგიტიმური შემფთხება, რეგულაციები უნდა ცდილობდეს ამ პრობლემების გადაჭრას სხვა საშუალებებით გარდა აბსოლუტური აკრძალვის ან სხვა ზედმეტად შემზღვევი ზომებისა“; იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ*, CDL-AD(2014)046, პუნქტი 219.

84 იხილეთ <ფედერალური კანონი No. 20-FZ 07.2012.121 - სამართლებრივი აქტების ოფიციალური გამოცემა (pravo.gov.ru)>.

85 იხილეთ მაგ., ვენეციის კომისია, უნგრეთი - *მოსაზრება კანონპროექტზე საზღვარგარეთ და მხარდაჭერის მიმღები ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ*, CDL-AD(2017)015, პარ. 42-43.

86 იხილეთ ვენეციის კომისია, უნგრეთი - *მოსაზრება კანონპროექტის შესახებ საზღვარგარეთ და მხარდაჭერის მიმღები ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ*, CDL-AD(2017)015, პარ. 43.

მოსაზრებასა ზღვარგარეთი და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

ისინი წარმოადგენენ გაუმართლებელ, დისკრიმინაციულ<sup>87</sup> და შესაბამისად ადამიანის უფლებათა კონვენციის მე-14 მუხლის დამრღვევ ნორმებს.<sup>88</sup>

### 3.2.6. დარგობრივი უთანასწორობა

48. ასოციაციების გარკვეული კატეგორიის დისკრიმინაციული მოპყრობის საკითხი მათი დაფინანსების უცხოური წარმოშობის საფუძველზე ასევე უნდა გაანალიზდეს სექტორული თანასწორობის პერსპექტივიდან, რაც იმას ნიშნავს, რომ ზომები, რომლებიც ეხება ასოციაციებს, არ უნდა იყოს უფრო მკაცრი, ვიდრე ის ზომები, რაც ზოგადად გამოიყენება ბიზნესისთვის ან კომერციული სუბიექტებისთვის.<sup>89</sup> როგორც ODIHR-ვენეციის კომისიის გაერთიანების თავისუფლების შესახებ ერთობლივ სახელმძღვანელოშია ხაზგასმული, ასოციაციის რეგისტრაციის პროცესი არ უნდა იყოს უფრო შრომატევადი, ვიდრე სხვა სუბიექტებისთვის შექმნილი პროცესი და მათ არ უნდა მოეთხოვონ მეტი რეპორტების და ინფორმაციის წარდგენა, ვიდრე სხვა იურიდიულ პირებს მოეთხოვებათ, როგორცაა ბიზნესის სუბიექტები; თანასწორობა სხვადასხვა სექტორს შორის უნდა იქნეს დაცული.<sup>90</sup>
49. უკრაინის კანონმდებლობაში შემოთავაზებული ცვლილებების შემთხვევაში, შემოთავაზებული ზომების პროპორციულობის შესაფასებლად, ODIHR-მა და ვენეციის კომისიამ კონკრეტულად შეაფასეს ასოციაციებისთვის დაწესებული ახალი მოთხოვნები, როგორცაა მოხსენებები და სხვა ადმინისტრაციული, სამოქალაქო და სისხლის სამართლის ვალდებულებები და სანქციები, რამდენად უფრო მომთხოვნი ან უფრო მკაცრია, ვიდრე სხვა იურიდიული პირებისთვის დაწესებული მოთხოვნები, როგორცაა ბიზნესის სუბიექტები.<sup>91</sup> ამ მხრივ, გაერთიანებებს არ უნდა მოეთხოვოთ უფრო მეტი ანგარიშის და ინფორმაციის წარდგენა, ვიდრე სხვა იურიდიულ პირებს, როგორცაა ბიზნესის სუბიექტები. გაერთიანებების მიერ რესურსების მოძიების თავისუფლება, რომელიც დაცულია გაერთიანების თავისუფლების უფლებით, ექვემდებარება მხოლოდ იმ კანონებს, რომლებიც ზოგადად გამოიყენება საბაჟოზე, სავალუტო ვალუტაზე, ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის აღკვეთაზე, აგრეთვე არჩევნებთან და პოლიტიკური პარტიების გამჭვირვალობასა და დაფინანსებასთან დაკავშირებულ კანონებს, რამდენადაც ეს მოთხოვნები თავად შეესაბამება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებს.<sup>92</sup>

87 იქვე., პარ. 43 (2017 წლის ვენეციის კომისიის მოსაზრება უნგრეთის კანონპროექტის შესახებ).

88 იქვე., პარ. 65 (2017 წლის ვენეციის კომისიის მოსაზრება უნგრეთის კანონპროექტის შესახებ).

89 იხილეთ მაგ., გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებზე, 2013 წლის ანგარიში, A/HRC/23/39, პუნქტი 24.

90 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, CDL-AD(2014)046, პუნქტები 156 და 225.

91 ODIHR და ვენეციის კომისია, CDL-AD(2018)006-e. უკრაინა - ერთობლივი აზრი, პუნქტი 43.

92 ODIHR და ვენეციის კომისია, გაერთიანების თავისუფლების ერთობლივი სახელმძღვანელო, CDL-AD(2014)046, პუნქტი 192.

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

### 3.3. „გამჭვირვალობა“, „საჯაროობა“ „ღიაობა“

50. იმისათვის, რომ შესაბამისობაში იყოს ადამიანის უფლებათა ზემოაღნიშნულ საერთაშორისო ინსტრუმენტებთან, შესაბამისმა კანონმდებლობამ უნდა განახორციელოს ერთი ან რამდენიმე ლეგიტიმური მიზანი. ამომწურავად ჩამოთვლილ საერთაშორისო დოკუმენტებში და ვიწრო ინტერპრეტაციისთვის, როგორც ზემოთ აღნიშნა პირველ ქვეთავში (წინასიტორია), ბევრი კანონი აკონკრეტებს ან სულ მცირე გულისხმობს, რომ მათი მიზანია გააუმჯობესოს დაფინანსების გამჭვირვალობა, ღიაობა ან საჯაროობა სამოქალაქო სექტორში, განსაკუთრებით რუსეთისა და უნგრეთის კანონებში (ეს უკანასკნელი კი მათ შორის კანონის სათაურში გამჭვირვალობის მითითება), ასევე საქართველოს კანონპროექტი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ ან სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტი არასამეწარმეო ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ,<sup>93</sup> და ყირგიზეთის რესპუბლიკის კანონპროექტი არაკომერციული არასამთავრობო ორგანიზაციების შესახებ.<sup>94</sup>
51. სამოქალაქო სექტორის დაფინანსების გამჭვირვალობის ან ღიაობის გაზრდა არ არის ჩამოთვლილი იმ ლეგიტიმურ მიზნებს შორის, რომლებიც აღნიშნულ იქნა ICCPR-სა და ECHR-ის მიერ. მიუხედავად იმისა, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ პრინციპში აღიარა, რომ სამოქალაქო საზოგადოებების დაფინანსებასთან დაკავშირებით გამჭვირვალობის გაზრდის მიზანი შეიძლება შეესაბამებოდეს საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის ლეგიტიმურ მიზანს,<sup>95</sup> მან ასევე კონკრეტულად მიუთითა „სოლიდური უცხოური დაფინანსების“ მიღებაზე. ზოგიერთ „სენსიტიურ სფეროებში – როგორცაა არჩევნები ან პოლიტიკური მოძრაობების დაფინანსება“ და ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების პრევენციის მიზნებთან დაკავშირებით<sup>96</sup> უცხო ქვეყნის ჩართულობის გამოვლენილ რისკებთან დაკავშირებით. უნგრეთის კანონმდებლობის განხილვისას მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ შეაფასა, რომ ასოციაციების დაფინანსების გამჭვირვალობის გაზრდის მიზანს არ შეეძლო გამჭვირვალობის კანონის გამართლებას, ამ კანონის დებულებების შინაარსისა და მიზნის გათვალისწინებით და განსაკუთრებით, იგი ეფუძნებოდა „პრინციპზე გაკეთებულ და განურჩევლად გამოყენებულ ვარაუდს, რომ ნებისმიერი ფინანსური მხარდაჭერამ [საზღვარგარეთიდან] და ნებისმიერი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციამ, რომელიც იღებს ასეთ

93 იხილეთ <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2023\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2023)024-e)>.

94 ახსნა-განმარტება გულისხმობს არაკომერციული ორგანიზაციების, მათ შორის უცხოური არაკომერციული არასამთავრობო ორგანიზაციების ქვედნაყოფების, „ღიაობის“ და „საქმიანობის საჯაროობის“ უზრუნველყოფის მიზანს.

95 ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Ecodefence* და *სხვები რუსეთის წინააღმდეგ*, No. 9988/13, 2022 წლის 14 ივნისი, პუნქტი 122.

96 ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Ecodefence* და *სხვები რუსეთის წინააღმდეგ*, No. 9988/13, 2022 წლის 14 ივნისი, პუნქტები 139 და 165.

მოსაზრება საზღვარგარეთი და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

ფინანსურ მხარდაჭერას, არსებითად შეიძლება საფრთხე შეუქმნას პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტერესებს“.<sup>97</sup>

52. ამ თვალსაზრისით, როგორც ხაზგასმულია ODIHR და/ან ვენეციის კომისიის ადრეულ მოსაზრებებსა და ანგარიშებში,<sup>98</sup> გამჭვირვალობის გაძლიერება თავისთავად არ წარმოადგენს ლეგიტიმურ მიზანს, როგორც ეს აღწერილია ზემოაღნიშნულ საერთაშორისო დოკუმენტებში,<sup>99</sup> თუმცა შეიძლება არსებობდეს გარემოებები, როდესაც ის შეიძლება იყოს ერთი ან მეტი ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის საშუალება, რომელიც აღიარებულია, როგორც ამ უფლების შეზღუდვის საშუალება, როგორცაა საზოგადოებრივი წესრიგი ან ისეთი დანაშაულების პრევენცია, როგორცაა კორუფცია, გაფლანგვა, ფულის გათეთრება ან ტერორიზმის დაფინანსება.<sup>100</sup> ამავდროულად, აბსტრაქტული „საზოგადოებრივი შეშფოთება“ და „ექვები“ არასამთავრობო სექტორის დაფინანსების კანონიერებასა და პატიოსნებაზე, დაუსაბუთებელი კონკრეტული რისკის ანალიზზე მითითების გარეშე, რომელიც ეხება არასამთავრობო სექტორის რაიმე კონკრეტულ ჩართულობას დანაშაულის ჩადენაში, როგორცაა კორუფცია ან ფულის გათეთრება არ შეიძლება წარმოადგენდეს ლეგიტიმურ მიზანს, რომელიც ამართლებს ასეთი უფლების შეზღუდვას<sup>101</sup> (იხილეთ აგრეთვე ქვეთავი 3.2.1. ზემოთ რისკზე დაფუძნებული მიდგომის შესახებ).

53. უფრო მეტიც, გაერთიანების თავისუფლების შესახებ ერთობლივი სახელმძღვანელო ადგენს, რომ მიუხედავად იმისა, რომ ღიაობა და გამჭვირვალობა ფუნდამენტურია ანგარიშვალდებულებისა და

97 CJEU, კომისია უნგრეთის წინააღმდეგ საქმე C-78/18, 2020 წლის 18 ივნისი, პარ. 86-87.  
98 იხილეთ მაგ., ODIHR და ვენეციის კომისია, ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ, 12 ივნისი 2023, პუნქტი 25; ერთობლივი აზრი კანონპროექტზე No. 6674 ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ცვლილებების შეტანის შესახებ საზოგადოებრივი გაერთიანებების ფინანსური საქმიანობისა და საერთაშორისო ტექნიკური და ხმარების გამოყენების შესახებ ინფორმაციის საჯარო გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და კანონპროექტის შესახებ No. 6675 უკრაინის საგადასახადო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ საჯარო ასოციაციების და ფინანსებისა და საერთაშორისო ტექნიკური და ხმარების გამოყენების საჯარო გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და CDL-AD(2018)006-ე, პარაგრაფი 35 აგრეთვე ODIHR, გადაუღებელი შუალედური მოსაზრება არაკომერციული არასამთავრობო ორგანიზაციების შესახებ კანონპროექტის შესახებ და ცვლილებების პროექტი ყირგიზეთის რესპუბლიკის „უცხოელი წარმომადგენლების შესახებ“ (2022 წლის 12 დეკემბერი), პუნქტი 107; და ვენეციის კომისია, CDL-AD(2019)002, ანგარიში ასოციაციების და ფინანსების შესახებ, პუნქტები 61 და 80.  
99 იხილეთ მაგ., ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 25; ODIHR, გადაუღებელი შუალედური მოსაზრება არაკომერციული არასამთავრობო ორგანიზაციების შესახებ კანონპროექტის შესახებ და ცვლილებების პროექტი ყირგიზეთის რესპუბლიკის „უცხოელი წარმომადგენლების შესახებ“ (2022 წლის 12 დეკემბერი), პუნქტი 107; და ვენეციის კომისია, ანგარიში ასოციაციების და ფინანსების შესახებ, CDL-AD(2019)002, პარ. 61 და 80.  
100 იქვე.  
101 იხილეთ მაგ., ODIHR-ვენეციის კომისია, ერთობლივი აზრი კანონპროექტზე No. 6674 ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ცვლილებების შეტანის შესახებ საზოგადოებრივი გაერთიანებების ფინანსური საქმიანობისა და საერთაშორისო ტექნიკური და ხმარების გამოყენების შესახებ ინფორმაციის საჯარო გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და კანონპროექტის შესახებ No. 6675 უკრაინის საგადასახადო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ საჯარო ასოციაციების და ფინანსებისა და საერთაშორისო ტექნიკური და ხმარების გამოყენების საჯარო გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და CDL-AD(2018)006-ე, პარაგრაფი 36.

მოსაზრება საზღვარგარეთ და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელიაგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

საზოგადოების ნდობის გასაძლიერებლად, „სახელმწიფო არ უნდა მოითხოვდეს, არამედ უნდა წაახალისოს და ხელი შეუწყოს ასოციაციებს იყვნენ ანგარიშვალდებულები და გამჭვირვალეები“.<sup>102</sup>

54. ზოგადად რომ ითქვას, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ამალგება არის კარგი საჯარო მმართველობის მნიშვნელოვანი კომპონენტი, რომელიც გამოიყენება საჯარო სექტორისთვის, მაგრამ არა კერძო ასოციაციებისთვის, თუ ისინი არ ფინანსდებიან საჯარო წყაროებიდან<sup>103</sup> ან ასრულებენ არსებით დემოკრატიულ ფუნქციებს, როგორცაა პოლიტიკური პარტიები, რამაც შეიძლება გაამართლოს კონკრეტული მოხსენების ან გამჟღავნების მოთხოვნების დაწესება, როგორც ეს ხაზგასმულია *გაერთიანების თავისუფლების ერთობლივ სახელმძღვანელოში* და ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის *რეკომენდაციაში CM/Rec(2007)14*.<sup>104</sup>
55. კონკრეტულად პოლიტიკური პარტიების რეგულირების კონტექსტში, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ასევე აღიარა გარკვეული მოთხოვნების დაწესება, რაც მოითხოვს გამჭვირვალობას პოლიტიკური პარტიებისთვის, იმ პირობით, რომ მათ არ დაემატება მნიშვნელოვანი გამჟღავნების ან ანგარიშგების ვალდებულებები და არ იქნება არაპროპორციული.<sup>105</sup> ამდენად, სასამართლომ დაადგინა, რომ აკრძალვა უცხო სახელმწიფოების მიერ პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების შესახებ - რაც ფაქტობრივად წარმოშობდა პოლიტიკური პარტიების ვალდებულებას, გამოექვეყნებინათ შემოწირულობები მითითებულ საბანკო ანგარიშზე მათი დეპონირების გზით - აუცილებელი იყო არეულობის თავიდან ასაცილებლად.<sup>106</sup> მან ასევე აღიარა, რომ ზოგიერთი ასოციაციის მიერ არჩევნებში მონაწილეობისა და ხელისუფლებაში შესვლის შესაძლებლობამ შესაძლოა საჭირო გახადოს ზოგიერთ მათგანს პოლიტიკურ პარტიებად დარეგისტრირება, რითაც დაექვემდებარება მაგალითად, უფრო მკაცრ წესებს პარტიების დაფინანსებასთან, საზოგადოებრივი კონტროლისა და გამჭვირვალობასთან დაკავშირებით.<sup>107</sup> გარდა ამისა, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ აღიარა, რომ პოლიტიკური პარტიების მიერ შესრულებული ფუნდამენტური როლის გათვალისწინებით დემოკრატიული

102 იხილეთ მაგ. ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ*, CDL-AD(2014)046, პუნქტი 224.

103 ODIHR-ვენეციის კომისიის ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ აღიარებს, რომ საჯარო მხარდაჭერის მიღებამ შეიძლება გაამართლოს ანგარიშგების მოთხოვნების დაწესება, თუმცა ისინი არ უნდა იყოს ძალაში რთული და სულმცირე პროპორციული უნდა იყოს მიღებული საზოგადოებრივი მხარდაჭერის დონეზე. (იხ. ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ*, CDL-AD(2014)046, პუნქტი 214).

104 ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ*, CDL-AD(2014)046, პარ. 225-226. იხილეთ ასევე ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი, *რეკომენდაცია CM/Rec(2007)14 ევროპაში არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ*, მიღებული 2007 წლის 10 ოქტომბერს, პუნქტები 62-65.

105 როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში, *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde v. France*, No. 71251/01, 2007 წლის 7 ივნისი (პოლიტიკურ პარტიებთან მიმართებაში).

106 ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლო, *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde v. France*, No. 71251/01, 2007 წლის 7 ივნისი.

107 ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლო, *ქეჩევი ბულგარეთის წინააღმდეგ*, No. 57045/00, 2007 წლის 21 ივნისი.

მოსაზრება საზღვარგარეთ და დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

ქვეყნების გამართულ ფუნქციონირებაში, ფართო საზოგადოება შეიძლება იყოს დაინტერესებული პოლიტიკური პარტიების მონიტორინგისა და სანქციების მიმართ, რომელიც დაწესებულია ნებისმიერი არარეგულარული ხარჯისთვის, განსაკუთრებით იმ პარტიებთან მიმართებაში, რომლებიც იღებენ სახელმწიფო დაფინანსებას ისე, რომ მათი ფინანსების შემოწმება თავისთავად არ წარმოშობს პრობლემას ECHR-ის მე-11 მუხლის მიხედვით.<sup>108</sup> ნებისმიერ შემთხვევაში, მოხსენებისა და გამჭვირვალობის მოთხოვნები, რომლებიც შეიძლება დაეკისროს პოლიტიკურ პარტიებს, შეიძლება გამართლებული იყოს მათი კონკრეტული როლისა და სტატუსის გათვალისწინებით და არ უნდა გავრცელდეს ყველა ასოციაციაზე. პოლიტიკური პარტიების რეგულირების ერთობლივი სახელმძღვანელო ასევე ადასტურებს გარკვეული რეგულაციების ლეგიტიმურობას წინასაარჩევნო კამპანიის მესამე მხარის მიერ დაფინანსებასთან დაკავშირებით, როგორცაა: „კანდიდატის ან პარტიისგან დამოუკიდებლად გაწეული კამპანიის ხარჯები კანდიდატის ან პარტიის ხელშეწყობის ან მასთან დაპირისპირების მიზნით, პირდაპირ ან ირიბად“, რაც „შეიძლება დაექვემდებაროს გონივრულ და პროპორციულ შეზღუდვებს“.<sup>109</sup>

### 3.4. ფულის გათეთრების, ტერორიზმის დაფინანსების, ეროვნული უსაფრთხოების ან საზოგადოებრივი წესრიგის სხვა საფრთხის რისკი

56. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ლეგიტიმურ მიზანს შეიძლება წარმოადგენდეს რეალური და არა მხოლოდ ჰიპოთეტური საფრთხის თავიდან აცილება<sup>110</sup> და რომელიც ეყრდნობა დასაბუთებულ კონკრეტულ რისკების ანალიზს, რომელიც ადასტურებს არასამთავრობო სექტორის კონკრეტულ ჩართულობას დანაშაულის ჩადენაში<sup>111</sup> (იხ. აგრეთვე ქვეთავი 3.2. და 3.4. ზემოთ). საჯარო ხელისუფლების მიერ ტერორიზმის დაფინანსებისა და ფულის გათეთრების რისკების მხოლოდ დასახელება თავისთავად საკმარისი არ არის. ისეთი საკითხებიც კი, როგორცაა ფულის გათეთრების თავიდან აცილება ან ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგობა, არ ამართლებს ყველა ასოციაციისთვის ანგარიშგების ახალი მოთხოვნების დაწესებას კონკრეტული საფრთხის ან ინდივიდუალური უკანონო საქმიანობის რაიმე კონკრეტული მითითების გარეშე.<sup>112</sup>

108 ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey*, No. 19920/13, 2016 წლის 26 აპრილი.

109 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისიები, *სახელმძღვანელო პოლიტიკური პარტიების რეგულაციების შესახებ* (მე-2 გამოცემა, 2020), პუნქტი 218. აგრეთვე იხილეთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Bowman v. United Kingdom*, No. 24839/94, 1998 წლის 19 თებერვალი.

110 იხილეთ მაგ., გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, *მ-ნი ჯონგ-იუნ ლო კორეის რესპუბლიკის წინააღმდეგ*, შეტყობინება No. 1119/2002, გაეროს დოკ. CCPR/C/84/D/1119/2002(2005), პუნქტი 7.2.

111 ვენეციის კომისია, *ანგარიში ასოციაციების და ფინანსების შესახებ*, CDL-AD(2019)002, პუნქტი 81.

112 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეგისტრისა და საჯაროების შესახებ* (2023 წლის 13 ივნისი), პუნქტი 28; იხილეთ აგრეთვე ფინანსური სამოქმედო სამუშაო ჯგუფის (FATF) რეკომენდაციები, რეკომენდაცია 8 – შესწორებული, რომელშიც აღნიშნულია: „ქვეყნებმა უნდა გამოიყენონ ორიენტირებული და პროპორციული ზომები, რისკზე დაფუძნებულ მიდგომის შესაბამისად“. აგრეთვე,



მოსაზრება საზღვარგარეთ და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

57. მაშინაც კი, თუ არსებობს მითითებები ტერორიზმის დაფინანსების, ფულის გათეთრების ან სხვა კრიმინალური ქმედებების შესახებ კონკრეტული ასოციაციების მხრიდან, სწორი მიდგომა იქნება პროპორციული პასუხის გაცემა, რომელიც მიზნად ისახავს კონკრეტულ ცალკეულ ასოციაციებს და არა ახალი ზოგადი რეგისტრაციისა და ანგარიშგების მოთხოვნების დამატებას - უკვე არსებულ მოთხოვნებზე დამატებით - და ეს გავლენას ახდენს სხვა მრავალ ორგანიზაციაზე, რომლებიც ეწევიან სრულიად ლეგიტიმურ საქმიანობას და ისინი მოექცნენ შეზღუდვების ქვეშ მათი დაფინანსების წყაროების უცხოური წარმოშობის გამო.<sup>113</sup>

58. „რუსეთის უცხოელი აგენტების შესახებ კანონში“ ბოლო ცვლილებების შესახებ 2021 წლის დასკვნაში, ვენეციის კომისიამ აღნიშნა, რომ მათ დამხმარე დოკუმენტაციაში რუსეთის ხელისუფლებამ ვერ მიუთითა ეროვნული უსაფრთხოებისთვის რაიმე კონკრეტულ საფრთხეზე, რომელიც შეიძლება წარმოიშვას უცხოური არაკომერციული ორგანიზაციების, არარეგისტრირებული საზოგადოებრივი გაერთიანებებისა და ფიზიკური პირებისგან ფინანსური მხარდაჭერისგან.<sup>114</sup> მათ ასევე არ განუმარტეს, თუ როგორ შეძლებდა უცხოურ ფინანსურ მხარდაჭერასთან დაკავშირებით უფრო მეტი გამჭვირვალობა ასეთი საფრთხეების თავიდან აცილებას.<sup>115</sup> ამ მიზეზით, ვენეციის კომისიამ დაასკვნა, რომ „რუსეთის საგარეო აგენტების შესახებ კანონით“ განსაზღვრული ზომები არ ატარებდა ერთ ან მეტ ლეგიტიმურ მიზანს.

### 3.5. ეგრეთ წოდებული „უცხოური გავლენით“ გამოწვეული სავარაუდო რისკები

59. ზოგიერთი კანონმდებლობა, რომელიც ვრცელდება კონკრეტულად ყველა ასოციაციებზე, რომლებიც იღებენ დაფინანსებას საზღვარგარეთიდან, აღწერს რისკებს, თითქოს „უცხოური გავლენით“ ან გამოთქვამს ზოგად ან აბსტრაქტულ ვარაუდს, რომ ასოციაციების ყველა დაფინანსება საზღვარგარეთიდან არის საეჭვო.

60. როგორც ევროპის სასამართლომ განაცხადა *Ecodefence-ის* საქმეში, მიდგომა, რომელიც განიხილება როგორც „საეჭვო და პოტენციურად საფრთხის შემცველად ეროვნული ინტერესებისთვის“ სამოქალაქო ორგანიზაციების მუშაობასთან დაკავშირებით ნებისმიერ საკითხში, მათ შორის ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობის შესახებ, „შეუთავსებელია კონვენციის, როგორც ევროპული საზოგადოებრივი წესრიგისა და კოლექტიური

მაგალთა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Sindicatul „Păstorul cel Bun“ v. Romania* [GC], No. 2330/09, 2012 წლის 31 იანვარი, პუნქტი 69.

113 იხილეთ მაგ. ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციფიკური რეგისტრაციისა და საჯაროობის შესახებ* (13 ივნისი 2023), პუნქტი 29.

114 ვენეციის კომისია, *რუსეთის ფედერაცია - მოსაზრება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის შესახებ კანონპროექტების სერიის შესახებ, რომელიც წარდგენილია რუსეთის სახელმწიფო სათაბიროში 2020 წლის 10-დან 23 ნოემბრის ჩათვლათ რათ შეეცალონ კანონები, რომლებიც ეხება „უცხოურ აგენტებს“*, CDL-AD(2021)027, პუნქტი 43.

115 იქვე, პუნქტი 43.

მოსაზრება საზღვარგარეთ და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციის შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათ შესაბამისობა ადგილის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

უსაფრთხოების ინსტრუმენტის შემუშავების ისტორიასთან და ფუძემდებლურ ღირებულებებთან, რომლიც თანახმად ყველა პირის უფლებები კონვენციის სამართლებრივ სივრცეში შემამფოთებელია ევროპის საბჭოს ყველა წევრი სახელმწიფოსთვის.<sup>116</sup> უნგრეთის წინააღმდეგ გამოტანილ გადაწყვეტილებაში, მართლმსაჯულების ევროპის სასამართლომ აღნიშნა, რომ უნგრეთმა, როგორც ჩანს, დააფუძნა თავისი კანონი არა „ნამდვილი საფრთხის“ არსებობაზე, არამედ „პრინციპულად დაფუძნებულ პრეზუმფციაზე“, რაც განურჩევლად გულისხმობდა, რომ ფინანსური მხარდაჭერის გაგზავნა სხვა წევრი სახელმწიფოს ან მესამე ქვეყნების მიერ და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები, რომლებიც იღებდნენ ასეთ ფინანსურ მხარდაჭერას, თავისთავად საფრთხეს უქმნიდნენ სახელმწიფოს პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტერესებს და მისი ინსტიტუტების უნარს იმოქმედონ ჩარევის გარეშე.<sup>117</sup> ამ მიზეზით, სასამართლომ დაადგინა, რომ უნგრეთმა ვერ დაადგინა „ნამდვილი, მიმდინარე და საკმარისად სერიოზული საფრთხე საზოგადოების ფუნდამენტური ინტერესებისთვის, რაც საშუალებას მისცემს დაეყრდნოს ევროკავშირის ფუნქციონირების ხელშეკრულების 65(1)(ბ) მუხლში აღნიშნულ საჯარო პოლიტიკისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების საფუძვლებს“.<sup>118</sup>

61. სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტთან დაკავშირებით სპეციალური რეესტრისა და არაკომერციული ორგანიზაციების საქმიანობის საჯაროობის შესახებ, ODIHR-ვენეციის ერთობლივმა კომისიამ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ „კანონპროექტში „უცხოური გავლენის აგენტების“ მითითება, როგორც ჩანს, გულისხმობს, რომ არაკომერციული ორგანიზაციების მიერ დაფინანსების მიღების მხოლოდ ფაქტი ან დახმარების სხვა ფორმები საზღვარგარეთიდან იწვევს დონორის მიერ მიმღების გარკვეული გავლენის ან კონტროლის პრეზუმფციას, რაც არ არის გამართლებული“.<sup>119</sup>
62. როგორც წინა სხვა მოსაზრებებში აღინიშნა, ახალი ანგარიშგება, გამჟღავნება ან სხვა ვალდებულებები არ შეიძლება იყოს გამართლებული მხოლოდ არასამთავრობო სექტორის დაფინანსების პატიოსნებაზე „ექვების“ საფუძველზე, ყოველგვარი კონკრეტული რისკის ანალიზის გაკეთების გარეშე, ასოციაციების მიერ ისეთ დანაშაულებში ჩართულობაზე, როგორიცაა კორუფცია და ფულის გათეთრება.<sup>120</sup>

116 ადგილის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Ecodefence* და *სხვები რუსეთის წინააღმდეგ*, No. 9988/13 და 60 სხვა, 2022 წლის 14 ივნისი, პუნქტი 139.

117 CJEU, *კომისია უნგრეთის წინააღმდეგ* საქმე C-78/18, 2020 წლის 18 ივნისი, პარ. 86.

118 CJEU, *კომისია უნგრეთის წინააღმდეგ* საქმე C-78/18, 2020 წლის 18 ივნისი, პარ. 95 და წინააღმდეგობა.

119 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ*, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 27.

120 იხილეთ მაგ., ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ*, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 55; და *რუმინეთი - ერთობლივი მოსაზრება №140/2017 კანონპროექტზე ასოციაციებისა და ფონდების შესახებ* No. CDL-AD(2018)004, პარ. 12 და 66.

მოსაზრება საზღვარგარეთ და დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათ შესაბამისობა ადმიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

63. და ბოლოს, რაც შეეხება კონკრეტულად საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ გაწეულ დაფინანსებას, ვენეციის კომისიამ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ „საერთაშორისო ორგანიზაციაში გაწევრიანებისას სახელმწიფო აცხადებს, რომ იზიარებს მის ღირებულებებსა და მიზნებს და მონაწილეობს სტრატეგიებისა და ქმედებების განსაზღვრაში, მათ შორის უფლებამოსილი არასამთავრობო ორგანიზაციების დაფინანსებით. ამიტომ, საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციისთვის სახსრების გამოყოფა ამ კონტექსტში არ შეიძლება ჩაითვალოს „უცხო“ ინტერესების გატარებად.“<sup>121</sup>

### 3.6. შედარება სხვა ქვეყნების მაგალითებზე

64. საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციების მიმართ საკანონმდებლო ინიციატივების შემუშავების ან მიღების ახსნა-განმარტებები ან დასაბუთებები ხშირად მიუთითებს სხვა ქვეყნების მაგალითებზე, რომლებსაც საჯარო ხელისუფლება ამ ინიციატივების მოდელად იყენებს. მაგალითად, უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ საქართველოს კანონპროექტის განმარტებით ჩანაწერში აღნიშნულია როგორც ამერიკის უცხოელი აგენტების რეგისტრაციის აქტი (FARA)<sup>122</sup> ასევე 2018 წელს მიღებული ავსტრალიის საგარეო გავლენის გამჭვირვალობის სქემის აქტი.<sup>123</sup> სერბთა რესპუბლიკის ბოსნია-ჰერცეგოვინის საჯარო ხელისუფლება ანალოგიურად მოიხსენიებდა ამერიკულ FARA-ს, როგორც არაკომერციული ორგანიზაციების სპეციალური რეესტრისა და საქმიანობის საჯაროობის შესახებ კანონპროექტის წყაროს.<sup>124</sup>

65. მნიშვნელოვანია ხაზგასმით აღინიშნოს, რომ ზემოაღნიშნული ქვეყნების მაგალითები ფუნდამენტურად განსხვავდება და გააჩნიათ ძალიან განსხვავებული მიზანი და ფარგლები,<sup>125</sup> შესაბამისად, არ არის შესაბამისი შედარებითი მაგალითები უცხოეთიდან დაფინანსების მიმღები ასოციაციების მიმართ საკანონმდებლო ინიციატივების დასაბუთებისთვის. FARA თავდაპირველად ამოქმედდა 1938 წელს, რათა უზრუნველყო ფიზიკური პირების ან სუბიექტების რეგისტრაცია, რომლებიც მოქმედებენ უცხო მთავრობის მითითებითა და კონტროლით, ხოლო 2016 წელს მისი ფარგლები გაფართოვდა რომ ფოკუსირება მოეხდინა არჩევნებში უცხოური ჩარევის წინააღმდეგ.<sup>126</sup> წინამდებარე მოსაზრებაში განხილული საკანონმდებლო ინიციატივებისგან განსხვავებით, FARA-ს მიხედვით, არ არის საჭირო

121 ვენეციის კომისია, CDL-AD(2019)002, ანგარიში ასოციაციების და დაფინანსების შესახებ, პუნქტი 98.

122 იხილეთ „უცხოელი აგენტების რეგისტრაციის აქტი | უცხოელი აგენტების რეგისტრაციის აქტი (justice.gov)“.

123 უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის სქემის აქტი 2018. No 63, 2018 წელი.

124 იხილეთ მაგ., ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლოვი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ, 2023 წელს 12 ივნისი, პუნქტი 27.

125 იხილეთ მაგ., ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლოვი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ, 2023 წელს 12 ივნისი, პუნქტი 27.

126 იხილეთ 22 აშშ კოდექსი § 611 - განმარტებები.

*მოსაზრება საზღვარგარეთ და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციის შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.*

რეგისტრაციის გავლა მხოლოდ იმიტომ, რომ პირი იღებს დაფინანსებას უცხოური წყაროდან. უფრო მეტიც, თქვენ უნდა იყოთ უცხოელი მხარის აგენტი, რაც იმას ნიშნავს, რომ ის მოქმედებს კონკრეტული მიმართულებით და კონტროლით.<sup>127</sup> გარდა ამისა, FARA არ იქნა მიღებული კონკრეტულად სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ან მედიის წარმომადგენლების რეგულირებისთვის, არამედ ნებისმიერი სუბიექტის, არაკომერციული ან კომერციული ან ფიზიკური პირის მიერ, რომელიც მოქმედებს როგორც იურიდიული აგენტი უცხოელი მხარის სახელით.<sup>128</sup> ამის საპირისპიროდ, განსახილველი საკანონმდებლო ინიციატივები ეხება მხოლოდ ასოციაციებს ან არაკომერციულ ორგანიზაციებს, და არა სხვა იურიდიულ პირებს და მათში განმსაზღვრელი კრიტერიუმია მხოლოდ უცხოეთიდან დაფინანსების მიღება, განურჩევლად ნებისმიერი მიმართულებისა და/ან უცხო სახელმწიფოს მიერ კონტროლისა.<sup>129</sup> აღსანიშნავია, რომ დროთა განმავლობაში შეტანილი ცვლილებებით FARA-ს ფარგლები მნიშვნელოვნად შემცირდა; ის აღარ ვრცელდება საინფორმაციო ორგანიზაციებზე ან მედიაზე, რომლებიც არ არიან უცხოური სუბიექტის საკუთრებაში ან კონტროლის ქვეშ და მოითხოვს ძალიან მაღალი კონტროლის ხარისხს უცხოურ სუბიექტსა და აგენტს შორის.<sup>130</sup> მთლიანობაში, ის ძირითადად ფოკუსირებულია ლობისტებისა და საჯარო აგენტების საქმიანობაზე, რომლებიც მოქმედებენ უცხოური სახელმწიფოების სახელით.<sup>131</sup>

66. რაც შეეხება 2018 წლის ავსტრალიის საგარეო გავლენის გამჭვირვალობის სქემის აქტს,<sup>132</sup> ის ავალდებულებს ორგანიზაციებს, რომლებიც ახორციელებენ საქმიანობას უცხოური ორგანიზაციების სახელით, გაამჟღავნონ ასეთი აქტივობებისა და ურთიერთობების დეტალები, განსაკუთრებით არჩევნების დროს და თუ ორგანიზაციები აკეთებენ განცხადებებს უცხოური მთავრობის სახელით,<sup>133</sup> ასევე გახადონ გარკვეული ინფორმაცია საჯარო. მიუხედავად იმისა, რომ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები თავდაპირველად ექცეოდნენ აქტის თავდაპირველი პროექტის ფარგლებში, ისინი ცალსახად გამოირიცხა მოგვიანებით პროექტში, დამტკიცებამდე შეტანილი ცვლილების ფარგლებში. ზოგადად, როგორც FARA-ს შემთხვევაში, ავსტრალიის საგარეო

127 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 27. აგრეთვე და მატეზიო დეტალბისთვის: ვენეციის კომისია, ანგარიში ასოციაციების და ფინანსების შესახებ, CDL-AD(2019)002, სქოლო 134.

128 იქვე. ვენეციის კომისიის ანგარიში ასოციაციების და ფინანსების შესახებ, CDL-AD(2019)002, სქოლო 134.

129 22-ე მუხვი §611-განმარტებები.

130 იხილეთ ვენეციის კომისიის ანგარიში ასოციაციების და ფინანსების შესახებ, CDL-AD(2019)002, სქოლო 134.

131 იქვე. ვენეციის კომისიის ანგარიში ასოციაციების და ფინანსების შესახებ, CDL-AD(2019)002, სქოლო 134.

132 ავსტრალიის საჯარო გავლენის გამჭვირვალობის სქემის აქტი 2018, No. 63, 2018 წელს.

133 იქვე, მე-4 ნაწილი.

მოსაზრება საზღვარგარეთ და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და შათი შესაბამისობა ადგილის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

გავლენის გამჭვირვალობის სქემის აქტი უპირველეს ყოვლისა ყურადღებას ამახვილებს ლობისტური საქმიანობის რეგულირებაზე.<sup>134</sup>

#### 4. სამართლებრივი სიციხადისა და განსაზღვრულობის პრინციპის დაცვა

67. შეზღუდვის კანონიერების შეფასების მიზნით, საკმარისი არ არის კანონების ფორმალური არსებობა და ხელმისაწვდომობა, არამედ უნდა იყოს მკაფიო და გასაგები.<sup>135</sup> როგორც ასეთი, ისინი უნდა იყოს ჩამოყალიბებული საკმარისი სიზუსტით, რომ ინდივიდს - საჭიროების შემთხვევაში და შესაბამისი რჩევით - შეეძლოს გარემოებებში გონივრულ დონეზე განჭვრიტოს ის შედეგები, რაც შეიძლება მოჰყვეს შესაბამის ქმედებას.<sup>136</sup> განსაკუთრებით, „უცხოელი აგენტების“ კანონმდებლობასთან ან მსგავს საკანონმდებლო ინიციატივებთან დაკავშირებით, ტერმინები, რომლებიც გამოიყენება ე.წ. „უცხოელი აგენტების“ კანონების ან მსგავსი საკანონმდებლო ინიციატივების ფარგლებში მოქცეული ორგანიზაციების განსაზღვრისათვის, ზოგადად ბუნდოვანი, ზედმეტად ფართო და/ან ორაზროვანია – მაგალითად, ცნება „პოლიტიკური საქმიანობის“, „უცხოური დაფინანსების“ ან უფრო ფართოდ ნებისმიერი დახმარების შესახებ საზღვარგარეთიდან - და არ შეესაბამება კანონმდებლობის სამართლებრივი სიციხადისა და განსაზღვრულობის პრინციპს. შედეგად, ამან შეიძლება გამოიწვიოს ვრცელი ან თვითნებური ინტერპრეტაცია და შეუზღუდავი დისკრეცია იმ სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან კანონმდებლობის განხორციელებაზე,<sup>137</sup> რამაც სამოქალაქო საზოგადოება შეიძლება დააყენოს პოლიტიკურად მოტივირებული შეზღუდვებისა და რეპრესიების საფრთხის წინაშე.<sup>138</sup>
68. მაგალითად, რუსეთის „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონში“ ტერმინი „უცხოელი აგენტი“ ახსნილია, რომ გამოიყენება „არაკომერციული ორგანიზაციების მიმართ, რომლებიც იღებენ დაფინანსებას საზღვარგარეთიდან და მონაწილეობენ პოლიტიკურ საქმიანობაში“; ტერმინი „პოლიტიკური საქმიანობა“ 2016 წელს კანონში შეტანილი ცვლილებების შემდეგ ვრცელდება ყველა „საქმიანობაზე, რაც დაკავშირებულია სახელმწიფოებრიობასთან, რუსეთის კონსტიტუციური სისტემის დაცვასთან, ფედერალიზმთან, რუსეთის ფედერაციის სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დაცვასთან, სამართლის უზენაესობაზე,

134 UNSW სამართლის ეურნალი, 2020, კრის დრაფენი და ნგ. იე-ფუი: უცხოური აგენტის რეგისტრაციის სქემები ავსტრალიაში და შეერთებულ შტატებში: გამჭვირვალობის ფარგლები, რისკი და შეზღუდვები.

135 იხილეთ მაგ., ადმიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Ecodefence და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ*, No. 9988/13 და 60 სხვა, 2022 წლის 14 ივნისი, პუნქტი. 90; *მაესტრი იტალიის წინააღმდეგ* [GC], No. 39748/98, 2004 წლის 17 თებერვალი, პუნქტი 30; და *The Sunday Times v. the United Kingdom*, No. 6538/74, 1979 წლის 26 აპრილი, პუნქტი 49.

136 იხილეთ, მაგ., ადმიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Parti nationaliste basque – Organization régionale d'Iparvalde v. France*, No. 71251/01, 2007 წლის 7 ივნისი, პუნქტები 40-42.

137 იხილეთ ადმიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Ecodefence და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ*, No. 9988/13 და 60 სხვა, 2022 წლის 14 ივნისი, პარ. 107-112.

138 იხილეთ გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლებაზე, *წერილი OL RUS 16/2022*, 2022 წლის 30 ნოემბრით, რუსეთის ფედერაციასთან დაკავშირებით 2012 წლის 20 ივლისის ფედერალური კანონი No121-FZ და შემდგომ ცვლილებებთან დაკავშირებით, გვ. 3.

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

საზოგადოებრივ უსაფრთხოებაზე, ეროვნულ უსაფრთხოებასთან და თავდაცვასთან, საგარეო პოლიტიკასთან, რუსეთის ფედერაციის სოციალურ, ეკონომიკურ და ეროვნულ განვითარებასთან, პოლიტიკური სისტემის განვითარებასთან, სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურასთან, [ან] ადამიანის უფლებებზე, სახელმწიფო პოლიტიკაზე, სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურაზე, ან მათი გადაწყვეტილებებზე და ქმედებებზე გავლენის მიზნით“. კანონის შეცვლილი დებულებები მიუთითებს ამ აქტივობების განხორციელების სხვადასხვა გზებზე, მათ შორის საჯარო შეკრებებზე, საარჩევნო კამპანიაზე, საჯარო პეტიციების წარდგენაზე, მოსაზრებების გავრცელებაზე და ჩამოყალიბებაში, მოქალაქეთა ჩართვაზე და დაფინანსებაზე.

69. 2022 წლის გადაწყვეტილებაში *Ecodefence and Others* წინააღმდეგ რუსეთის წინააღმდეგ, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ აღნიშნა ტერმინის „პოლიტიკური აქტივობების“ ფართო და „არსებითად ბუნდოვანი“ ბუნება და ამავე დროს მიუთითა, რომ რუსეთის ხელისუფლებამ ტერმინი განმარტა „ვრცელი და გაუთვალისწინებელი ფორმით“, იმგვარად, რომ „პოლიტიკური აქტივობის“ ცნება გავრცელდა საკითხთა უკიდურესად ფართო კომპლექსზე საჯარო ადვოკატირების ნებისმიერ ფორმაზე.<sup>139</sup> სასამართლომ დაასკვნა, რომ „ამ კრიტერიუმზე დაფუძნებული არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობის კლასიფიკაციამ – წარმოადგენდნენ თუ არა ისინი „პოლიტიკურ საქმიანობას“ – წარმოშობდა არათანმიმდევრულ შედეგებს და წარმოშობდა გაურკვევლობას სამოქალაქო საზოგადოების საქმიანობაში ჩართვის მსურველ არასამთავრობო ორგანიზაციებში“.<sup>140</sup> რაც შეეხება ტერმინს „უცხოური დაფინანსება“, სასამართლომ ანალოგიურად აღნიშნა, რომ „მკაფიო და ნათეკუ კრიტერიუმების არარსებობა ხელისუფლებას აძლევდა შეუზღუდავ დისკრეციას, ემტკიცებინა, რომ განმცხადებელი ორგანიზაციები იღებდნენ „უცხოურ დაფინანსებას“, რაც არ უნდა შორს ყოფილიყო მათი ასოციაცია სავარაუდო „უცხო წყაროსთან“; აქედან გამომდინარე, სასამართლომ დაასკვნა, რომ პირებს „არ შეეძლოთ საკმარისი ხარისხით წინასწარ განესაზღვრათ რა დაფინანსება და დაფინანსების რა წყაროები იქნება კვალიფიცირებული, როგორც „უცხოური დაფინანსება“ „უცხოელი აგენტის“ რეგისტრაციის მიზნებისთვის“ და რომ ის საშუალებას აძლევდა „მის ზედმეტად ფართო და არაპროგნოზირებად ინტერპრეტაციას პრაქტიკაში, [და] არ აკმაყოფილებდა „კანონის ხარისხის“ მოთხოვნას“.<sup>141</sup> ჩაითვლება თუ არა არაკომერციული ორგანიზაცია კანონის მიხედვით უცხოელ აგენტად, რჩებოდა რუსეთის ხელისუფლების შეხედულებისამებრ გადასაწყვეტ თარიღად, ხოლო თავად ორგანიზაციებს მწირი წინასწარი ცოდნაც არ ჰქონდათ, თუ რომელი საქმიანობა მოაქცევდა მათ კანონის მოქმედების ქვეშ და რომელი არა. ამგვარად, ასეთი ბუნდოვანი და ზედმეტად ფართო ფორმულირებები არ არის

139 იხილეთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Ecodefence and Others* რუსეთის წინააღმდეგ, No. 9988/13 და 60 სხვა, 2022 წლის 14 ივნისი, პუნქტები 96-100.

140 ი.ე.ე. *Ecodefence and Others* რუსეთის წინააღმდეგ, პუნქტები 96-100.

141 ი.ე.ე. *Ecodefence and Others* რუსეთის წინააღმდეგ, პუნქტები 110 და 112.

მოსაზრება საზღვარგარეთ და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

„ნათელი და განსაზღვრული“ და შესაბამისად, კანონის ხარისხი არ არის ისეთი, რომ დააკმაყოფილოს ECHR-ის მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტის მოთხოვნები და ფორმულირების მსგავსების გამო, არც ICCPR-ის 22-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

70. 2021 წლის დასკვნაში „რუსეთის უცხოელი აგენტების შესახებ კანონის“ ცვლილებების შესახებ ვენეციის კომისიამ ასევე აღნიშნა, რომ ისეთი ტერმინები, როგორცაა „ორგანიზაციული და მეთოდოლოგიური მხარდაჭერა“ იმის დასადგენად, შეიძლება თუ არა ორგანიზაცია კვალიფიცირებულ იქნეს „უცხოურ აგენტად“ იმდენად ბუნდოვანია და ექვემდებარება ფართო ინტერპრეტაციას, რომ დებულება არ შეიძლება ჩაითვალოს განჭვრეტად.<sup>142</sup> გარდა ამისა, უნგრეთის და რუსეთის კანონებში (2020 წელს შეტანილი ცვლილებების შემდეგ), ისევე როგორც საქართველოს კანონპროექტი უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ (მუხლი 2(4)) ასევე იყენებს „არაპირდაპირი დაფინანსების“ ცნებას. ამასთან დაკავშირებით, „რუსეთის საგარეო აგენტების შესახებ კანონთან“ დაკავშირებით ვენეციის კომისიამ ექვემდებარება დააყენა უცხოური დაფინანსების განმარტების გაფართოების აუცილებლობა, რათა გავრცელდეს რუსეთის მოქალაქეებზე და ორგანიზაციებზე, რომლებმაც იღებენ თანხებს უცხოური წყაროებიდან ან მოქმედებდნენ შუამავლების სახით და რეკომენდაცია გაუწია აღნიშნული ელემენტის ამოღებას კანონის სფეროდან.<sup>143</sup>
71. სხვა ელემენტები, რომლებიც გასათვალისწინებელია საკანონმდებლო დებულებების განსაზღვრულობის შესაფასებლად, მოიცავს, მაგალითად, ადმინისტრაციული მითითებების არსებობას, რომელიც აღნიშნავს, თუ როგორ უნდა განმარტოს ხელისუფლების წარმომადგენელმა გარკვეული ტერმინები/შეზღუდვები ან შიდა სასამართლოების მიერ სტაბილური, თანმიმდევრული და განჭვრეტადი პრეცედენტული სამართლის არსებობა, რაც არ არსებობს „რუსეთის საგარეო აგენტების შესახებ კანონის“ შემთხვევაში.<sup>144</sup>
72. ყირგიზეთის რესპუბლიკის ბოლოდროინდელ საკანონმდებლო ინიციატივაში „უცხო წარმომადგენელთა“ კონცეფციასთან დაკავშირებით, ODIHR-მა გამოთქვა შემოფოთება „უცხოური წარმომადგენლის“ განმარტების „სამართლებრივი უსაფრთხოებისა და განსაზღვრულობის პრინციპის შეუსრულებლობასთან დაკავშირებით, განსაკუთრებით „პოლიტიკური

142 ვენეციის კომისია, რუსეთის ფედერაცია - მოსაზრება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის შესახებ კანონპროექტების სერიის შესახებ, რომელიც წარდგენილია რუსეთის სახელმწიფო სათაბიროში 2020 წლის 10-დან 23 ნოემბრის ჩათვლით რათა შეცვალოს კანონები, რომლებიც ეხება „უცხოურ აგენტებს“, CDL-AD(2021)027, პარაგრაფი 52.

143 ვენეციის კომისია, რუსეთის ფედერაცია - მოსაზრება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის შესახებ კანონპროექტების სერიის შესახებ, რომელიც წარდგენილია რუსეთის სახელმწიფო სათაბიროში 2020 წლის 10-დან 23 ნოემბრის ჩათვლით რათა შეცვალოს კანონები, რომლებიც ეხება „უცხოურ აგენტებს“, CDL-AD(2021)027, პარაგრაფი 57.

144 იხილეთ მაგ., ვენეციის კომისია, რუსეთის ფედერაცია - მოსაზრება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან თავსებადობის შესახებ კანონპროექტების სერიის შესახებ, რომელიც წარდგენილია რუსეთის სახელმწიფო სათაბიროში 2020 წლის 10-დან 23 ნოემბრის ჩათვლით რათა ცვლილებები შეიტანოს კანონებში, რომლებიც ეხება „უცხოურ აგენტებს“, CDL-AD(2021)027 პუნქტი. 55; და ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლო, *Ecodefence* და *სხვები რუსეთის წინააღმდეგ*, No. 9988/13 და 60 სხვა, 2022 წლის 14 ივნისი, პუნქტი. 104. აგრეთვე, მაგალითად, ვენეციის კომისიის ანგარიში ასოციაციების და ფინანსების შესახებ, CDL-AD(2019)002, პუნქტი. 68.

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

აქტივობების“ განხორციელების კუთხით, რაც გაურკვეველს ხდის ცნების ფარგლებს და მასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებს და ამით შეუზღუდავ დისკრეციას მიანიჭებს განმახორციელებელ ორგანოებს“.<sup>145</sup>

73. სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტში ზოგიერთ დებულებაში გამოყენებული ფორმულირება სცილდება ფინანსური რესურსების/დაფინანსების განხორციელებას, მაგრამ ეხება დახმარების ნებისმიერ სხვა ფორმას (მუხლი 1). ერთობლივი მოსაზრება აღნიშნავდა, რომ ზემოაღნიშნული შეიძლება მოიცავდეს აღჭურვილობისა და სერვისების უბრალოდ მიწოდებას, ან მხარდაჭერის უფრო არაფორმალურ ფორმებს, როგორცაა მომხსენებლების მივლინება კონფერენციაზე ან პოტენციურად უბრალოდ ინფორმაციის მიწოდებაც კი, და რომ ასეთი ფორმულირება, შესაბამისად, ბუნდოვანი და ორაზროვანი იყო, რის შედეგადაც „შეუძლებელია განსაზღვრულობის საკმარისი ხარისხის უზრუნველყოფა და რა სახის დაფინანსება და თუ სხვა დახმარება გამოიწვევს არაკომერციულ ორგანიზაციად კვალიფიკაციას და მასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებსა და აკრძალვებს“.<sup>146</sup>

5. საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციებისთვის დაწესებული ახალი ვალდებულებებისა და შეზღუდვების აუცილებლობა და პროპორციულობა.

#### 5.1. ზოგადი კომენტარები

74. აღნიშნული ორგანიზაციების საქმიანობასთან დაკავშირებით „უცხოელი აგენტების“ კანონმდებლობის ან მსგავსი კანონმდებლობის მიღების შედეგები იყო სავალალო, რაც მათ ხშირად აიძულებდა აერჩიათ თავიანთი მუშაობის გაგრძელება უცხოური დაფინანსების ქვეშ და მასთან დაკავშირებული ტვირთისა და სტიგმის ტარებით, ან საგრძნობლად შეემცირებინათ თავიანთი საქმიანობა არასაკმარისი შიდა დაფინანსების ან მისი სრული ნაკლებობის გამო. გარდა ამისა, ყველა ზემოაღნიშნულ შემთხვევაში, ზემოაღნიშნული კანონებისა და კანონპროექტების შესახებ დისკუსიების რიტორიკა ასევე მიანიშნებდა იმაზე, რომ უცხოური დაფინანსებისა და მხარდაჭერის მიმღები ასოციაციები არ არის სანდო, რის შედეგადაც „უცხოურ აგენტად“ რეგისტრაციას ან მას მოთხოვნას თან მოჰყვებოდა გარკვეული საზოგადოებრივი სტიგმა და შევიწროება.<sup>147</sup>

145 ODIHR, გადაუდებელი შუალედური მოსაზრება არაკომერციული არსამთავრობო ორგანიზაციების შესახებ კანონპროექტის შესახებ და ცვლადების პროექტი ყირგიზეთის რესპუბლიკის „უცხოელი წარმომადგენლების შესახებ“ (2022 წლის 12 დეკემბერი), პუნქტი 107.

146 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეგისტრისა და საჯაროობის შესახებ, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 35.

147 ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა კომისარი, მოსაზრება რუსეთის ფედერაციის კანონმდებლობის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების შესახებ ევროპის საბჭოს სტანდარტების გათვალისწინებით, CommDH(2013)15, 15 ივლისი 2013, პუნქტები 57 და 80.



მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადგილობრივი უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

75. როგორც ზემოთ აღინიშნა, გაერთიანების თავისუფლების შეზღუდვა ასევე უნდა იყოს „აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში“, რაც იმას ნიშნავს, რომ ნებისმიერი შეზღუდვა უნდა იყოს დასახული ლეგიტიმური მიზნის პროპორციული. როგორც გაერთიანების თავისუფლების ერთობლივ სახელმძღვანელოშია ხაზგასმული, „იმის უზრუნველყოფა, რომ სახელმწიფოს ჩარევა ფუნდამენტური თავისუფლების განხორციელებაში არ გასცდეს აუცილებლობის საზღვრებს დემოკრატიულ საზოგადოებაში, მოითხოვს გონივრული ბალანსის დამყარებას ყველა საპირისპირო ინტერესებს შორის, რომ არჩეული საშუალებები იყოს ყველაზე ნაკლებად შეზღუდველი საშუალება ამ ინტერესების დასაკმაყოფილებლად“.<sup>148</sup> ერთობლივი გაიდლაინები დამატებით აყალიბებს, რომ „საკანონმდებლო ეტაპზე ეს უნდა განხორციელდეს შეფასებით, გამართლებულია თუ არა გაერთიანების თავისუფლების განხორციელებაში დაგეგმილი ჩარევა დემოკრატიულ საზოგადოებაში და არის თუ არა ის ყველაზე ნაკლებად ინვაზიური ყველა სხვა შესაძლო საშუალებას შორის, რაც შეიძლებოდა ყოფილიყო მიღებული. ამრიგად, სახელმწიფოზეა მტკიცების ტვირთი, რომ ნებისმიერი შეზღუდვას თან ახლავს ლეგიტიმური მიზანი, რომლის შესრულება შეუძლებელია რაიმე ნაკლებად ინვაზიური ქმედებებით.“<sup>149</sup> შესაბამისად, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ კანონმდებლები, როგორც წესი, არ აფასებენ „უცხოელი აგენტების“ ან მსგავსი საკანონმდებლო ინიციატივების პოტენციურ უარყოფით გავლენას ლეგიტიმურ საქმიანობაზე. ისინი ასევე ვერ ახერხებენ იმის დემონსტრირებას, რომ განიხილეს სხვა სამართლებრივი ალტერნატივები და შეარჩიეს ყველაზე ნაკლებად ინვაზიური (ჩამრევი) ზომები ფუნდამენტური უფლებების დაცვასთან დაკავშირებით. ასეთი ალტერნატივების არსებობა მნიშვნელოვანი ფაქტორია შემოთავაზებული საკანონმდებლო არჩევანის პროპორციულობის შეფასებისას.<sup>150</sup>
76. ერთ-ერთი გადამწყვეტი საკითხი „უცხოელი აგენტების“ კანონმდებლობის ან მსგავს კონტექსტში არის ის, თუ რამდენად შეძლებს პოტენციურად რეგულირების ქვეშ მოქცეული რომელიმე სუბიექტი უზრუნველყოს შიდა დაფინანსების გონივრული ზომით მიღება გამჭვირვალე და არადისკრიმინაციულ საფუძველზე<sup>151</sup> იმ შემთხვევაში, თუ მათ არ სურთ გააგრძელონ დაფინანსების მიღება საზღვარგარეთიდან, რადგან შეშფოთებულნი არიან „უცხოელი აგენტის“ ან სხვა მსგავსი ტერმინებით იარლიყის მიკერებით, სტიგმატიზებული არიან და/ან დაექვემდებარებიან მძიმე და/ან ძვირადღირებულ რეპორტირების და სხვა ვალდებულებებს და/ან

148 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ*, CDL-AD(2014)046, პუნქტი 112.

149 იქვე. პარაგრაფი 113 (2014 წ. *ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ*).

150 იხილეთ მაგ., ODIHR, *საკანონმდებლო პროცესის შეფასება ბოსნია და ჰერცეგოვინაში* (2023), პუნქტი 245.

151 იხილეთ მაგ., ადგილობრივი უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Ecodefence და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ*, No. 9988/13 და 60 სხვა, 2022 წლის 14 ივნისი, პარ. 165 და 169. აგრეთვე ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი აზრი სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციულ ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ*, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 31.

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადგილობრივი უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

შეზღუდვებს, როგორცაა მისი საქმიანობის ან მოქმედების სფეროს შეზღუდვა (იხ. ქვემოთ).

## 5.2. ცალკე სარეგისტრაციო მოთხოვნები და სტიგმატიზაციის რისკი

77. ზემოხსენებული „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონები“ ან მსგავსი საკანონმდებლო ინიციატივები, გარდა გაუქმებული უნგრეთის კანონისა,<sup>152</sup> ზოგადად მოითხოვს უცხოეთიდან დაფინანსებული ასოციაციები ცალკე, სპეციალურ რეესტრში დარეგისტრირდნენ,<sup>153</sup> გარდა იმ ზოგადი რეგისტრაციისა, რომელიც ვრცელდება ყველა ასოციაციაზე. ამასთან დაკავშირებით, ODIHR და ვენეციის კომისია **ზოგჯერ ეჭვქვეშ აყენებენ ასეთი დამატებითი რეგისტრაციის მექანიზმის შექმნის აუცილებლობასა და ღირებულებას**,<sup>154</sup> რასაც თან სდევს სტიგმატიზაციის რისკი, რომელიც შეიძლება გამოიწვიოს ცალკე რეგისტრაციის ვალდებულებამ.<sup>155</sup>
78. ზოგიერთ შემთხვევაში, აღნიშნული შეზღუდვები დაკავშირებულია ყველა უცხოურ დაფინანსებასთან, მიუხედავად თანხების ოდენობისა და წარმოშობისა. როგორცაა მაგალითად, „რუსეთის საგარეო აგენტების კანონის“ შემთხვევა. საზღვარგარეთიდან მიღებული დაფინანსების ნებისმიერი მინიმალური ოდენობა ან დროის ნებისმიერ მინიმალურ პერიოდში, რომლის დროსაც არაკომერციულ ორგანიზაციას უნდა მიეღო უცხოური დაფინანსება, ან რაიმე მოძრავი ან უძრავი ქონება წარმოშობს შესაბამის ვალდებულებებს. ეს უაღრესად პრობლემურია, რადგან ძალიან მცირე თანხების გადახდამაც კი შეიძლება გამოიწვიოს არაკომერციული ორგანიზაციის „უცხო აგენტად“ შერაცხვა. ანალოგიურად, სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტი არ განსაზღვრავს, თუ რა მანძილზე უნდა ჰქონდეს ასოციაციას ან ფონდს, მათ შორის მინიმალური ოდენობა ან ზღვრები

152 იხილეთ მაგ., ვენეციის კომისია, უნგრეთი - მოსაზრება კანონპროექტზე საზღვარგარეთიდან მხარდაჭერის მიმღები ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ, CDL-AD(2017)015, პარ. 47, სადაც მითითებულია, რომ „ბუდაპეშტში ვიზიტისას ვენეციის კომისიას ეცნობა, რომ უცხოური დაფინანსების მიმღები ორგანიზაციებისთვის ახალი, ცალკე რეესტრი არ უნდა შეიქმნას. უფრო მეტიც, ინფორმაცია დემატება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების უკვე არსებულ რეესტრს, რომელიც რეგულირდება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების სასამართლო რეგისტრაციის შესახებ №181/2011 კანონით და მასთან დაკავშირებული რეგულაციებით ეს გამოსავალი მისასაღებელია, რადგან ცალკე რეესტრის შექმნამ შეიძლება გააძლიეროს წარმოდგენა, რომ კანონპროექტი მიზნად ისახავს გარკვეული სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების სტიგმატიზაციას. მხოლოდ მათ დაფინანსების წყაროზე დაყრდნობით“

153 როგორც „უცხო აგენტი“ (რუსეთის ფედერაცია), „არაკომერციული ორგანიზაცია“ (სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტი), „უცხოური წარმომადგენლები“ (2022-2023 წწ. ყირგიზეთის რესპუბლიკის ცვლილებების პროექტი), „უცხოური გავლენის აგენტი“ (მუხლი 2), „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონპროექტის განმარტებით: ა) არასამეწარმე იურიდიული პირი, ბ) მათუწყებელი გ) იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს საკუთრება მათუწყებელზე, დ) იურიდიული პირი, რომელიც ფლობს ან იყენებს ინტერნეტ-ქართულენაზე მასობრივი ინფორმაციის გასაცემი ბლოგის ვებ-გვერდი (დომენი).

154 იხილეთ მაგ., ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 50.

155 იხილეთ მაგ., ვენეციის კომისია, უნგრეთი - მოსაზრება კანონპროექტზე საზღვარგარეთიდან მხარდაჭერის მიმღები ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ, CDL-AD(2017)015, პარ. 47.

მოსაზრება საზღვარგარეთ დაფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

და წყაროს ტიპი, ე.წ. „უცხოური დაფინანსება“ ან სხვა სახის დახმარება, რომ მოექცეს კანონპროექტის მოქმედების ფარგლებში.

79. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ასევე აღნიშნა, რომ „რუსეთის კანონი უცხოელი აგენტების შესახებ“ არ „ადგენს „უცხოური დაფინანსების“ მინიმალურ ოდენობას ან მათი დაფინანსების წილს ორგანიზაციის ბიუჯეტში, რის შედეგადაც ორგანიზაცია, რომელიც რეგულარულად ფინანსდება საზღვარგარეთიდან, ორგანიზაცია, რომელსაც მიენიჭა საერთაშორისო პრიზი საქმიანობასთან დაკავშირებით და ორგანიზაცია, რომელიც იღებს კომპიუტერის ან პროგრამული უზრუნველყოფის ლიცენზიას საერთაშორისო კომპანიისგან, ყველა განურჩევლად ჩაითვლება დაფინანსებულად „უცხოური წყაროებიდან“.<sup>156</sup> ზოგადად, ODIHR და ვენეციის კომისია თვლიან, რომ როდესაც ცალკეული ვალდებულებები ან მოთხოვნები „არ არის განპირობებული უცხოური წყაროებიდან მიღებული თანხების ან დახმარების მინიმალური ოდენობით“, „მისი დიფერენცირების ნაკლებობა უარყოფითად აისახება ჩარევის პროპორციულობის შეფასებაზე“.<sup>157</sup> „რუსეთის საგარეო აგენტების კანონთან“ დაკავშირებით, გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა ასევე შეშფოთებით აღნიშნა, რომ „მინისტრის შეუზღუდავმა დისკრეციამ, დააწესოს არასამთავრობო ორგანიზაციების რეგისტრაციის კრიტერიუმები, მეთოდები და პირობები (მუხლები 5 და 6) შეიძლება გამოიწვიოს დისკრიმინაცია და არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ადამიანის უფლებათა დამცველების არაპროპორციული მოპყრობა, განსაკუთრებით ვისაც აქვს მთავრობისგან განსხვავებული და კრიტიკული შეხედულებები ან მუშაობენ პოლიტიკურად მგრძობიარე საკითხებზე.“<sup>158</sup>
80. მეორეს მხრივ, უნგრეთის (გაუქმებული) კანონი და საქართველოს კანონპროექტი უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ მხოლოდ იმ შემთხვევებში მოქმედებს, როდესაც საზღვარგარეთიდან მიღებული თანხები აჭარბებს გარკვეულ ზღვარს. უნგრეთის შემთხვევაში, სამოქალაქო ორგანიზაციები უნდა დარეგისტრირებულიყვნენ, როგორც „უცხოური დაფინანსების მიმღები ორგანიზაციები“ თუ ისინი ყოველწლიურად

156 ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლო, *Ecodefence* და *სხვები რუსეთის წინააღმდეგ*, No. 9988/13 და 60 სხვა, 2022 წლის 14 ივნისი, პუნქტი 167.

157 იხილეთ მსგავსი დისკუსიები ODIHR-სა და ვენეციის კომისიაში, [CDL-AD\(2013\)030](#), *ერთობლივი შუალედური მოსაზრება კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციებისა და ყირგიზეთის რესპუბლიკის სხვა საკანონმდებლო აქტების შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ*, პუნქტი 55. აგრეთვე ვენეციის კომისია, [CDL-AD\(2014\)025-ე](#), *მოსაზრება ფედერალური კანონის შესახებ n.121-ე არაკომერციული ორგანიზაციების შესახებ („კანონი უცხოური აგენტების შესახებ“)*, *ფედერალური კანონების შესახებ n. 18-ე და n. 147-ე და ფედერალური კანონის n. 190-ე რუსეთის ფედერაციის სისხლის სამართლის კოდექსში („კანონი ლაღტის შესახებ“)* ცვლილებების შეტანის შესახებ, პუნქტები 70 და 88, სადა აღნიშნულია, რომ კანონპროექტი „უცხოური აგენტის“ სამართლებრივ სტატუსს არ განაპირობებს საზღვარგარეთიდან მიღებულ დაფინანსების რაიმე მინიმალური ოდენობა ან დროის მინიმალურ პერიოდზე, რომლის განმავლობაშიც არაკომერციულმა ორგანიზაციამ უნდა მიიღოს უცხოური დაფინანსება. [...] ამჟამინდელი პროექტი მოკლებულია მინიმალურ მოთხოვნებს გამოყენებულ თანხის ოდენობასა და ოპერაციის ხანგრძლივობის შესახებ.“

158 იხილეთ გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მშვილობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებზე, [წერილი OL RUS 16/2022](#), 2022 წლის 30 ნოემბრით, მიმართულ რუსეთს ფედერაციისადმი 2012 წლის 20 ივლისის ფედერალური კანონთან No121-FZ და შემდგომ ცვლილებებთან დაკავშირებით, გვ. 6.

მოსაზრება საზღვარგარეთი და ფინანსებელი ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათ შესაბამისობა ადგილობრივი უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

მიიღებდნენ 7,2 მილიონ უნგრულ ფორინტზე მეტს (დაახლოებით 18,000 ევროს), მაშინ როცა საქართველოში, კანონის მიღების შემთხვევაში, რეგისტრაციის ვალდებულება გაჩნდებოდა, თუ ორგანიზაციამ კალენდარული წლის განმავლობაში თავისი მთლიანი შემოსავლის 20 პროცენტზე მეტი მიიღო კანონპროექტის მე-3 მუხლში განსაზღვრული „უცხო ხელისუფლებისგან“. რაც შეეხება უნგრეთის კანონს, მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ მიიჩნია, რომ „გამჭვირვალობის კანონით დაწესებული ვალდებულებების მისადაგების გამოწვევი ფინანსური ზღვრები დაფიქსირდა თანხებით, რომლებიც აშკარად არ შეესაბამება საზოგადოების ინტერესის ფუნდამენტური საფრთხის საკმარისად სერიოზულ სცენარს, რომელიც უნდა აღკვეთოს აღნიშნულმა ვალდებულებებმა.“<sup>159</sup>

81. (გაუქმებული) უნგრეთის კანონი ითვალისწინებდა რეგისტრაციის გაუქმების შესაძლებლობას იმ შემთხვევაში, თუ უცხოური მხარდაჭერა არ მიაღწევდა შესაბამის ზღვარს ზედიზედ სამი ფისკალური წლის განმავლობაში. 2015 წლის 8 მარტს ორგანიზაციის „უცხოელი აგენტების“ რეესტრიდან ამოღების პროცედურა დაემატა „რუსეთის საგარეო აგენტების კანონს“ (32(7.1)) და 2020 წელს მიღებულმა ცვლილებებმა ასევე შემოიღო ფიზიკური პირების ამოღების პროცედურა „უცხოელი აგენტის“ რეესტრიდან. გარდა ამისა, სხვა ზემოაღნიშნული „უცხოელი აგენტების“ კანონები ან მსგავსი საკანონმდებლო ინიციატივები, როგორც წესი, არ აკონკრეტებენ დროს, როდის უნდა მოხდეს „უცხოელი აგენტის“ ან მსგავსის სპეციალური რეესტრიდან ამოღება, თუ შესაბამისი პირი შეწყვეტს უცხოური დაფინანსების ან დახმარების მიღებას, არც რეგისტრაციის გაუქმების პროცედურა არის აღწერილი.<sup>160</sup> ამდენად, გაურკვეველი რჩება, თუ როგორ ან საერთოდ თუ შეიძლება სპეციალურ რეესტრში რეგისტრირებულმა ორგანიზაციამ ოდესმე ამოიშალოს საკუთარი თავი „უცხოელი აგენტის“ რეესტრიდან ან მსგავსი სპეციალური სტატუსიდან და თავი დააღწიოს მასთან დაკავშირებულ დამატებითი ანგარიშგების და სხვა ვალდებულებებსა და შეზღუდვებს, მას შემდეგ რაც შეწყვეტს უცხოეთის დაფინანსების და დახმარების მიღებას. როგორც სხვა ერთობლივ მოსაზრებებშია აღნიშნული, ეს არის მნიშვნელოვანი ხარვეზი, რომელიც კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს ღონისძიების პროპორციულობას.<sup>161</sup>
82. პერსონალური მონაცემებისა და ინფორმაციის რეესტრებში გამოქვეყნება „უცხოელი აგენტების“, მათი წარმომადგენლების ან თუნდაც ფიზიკური პირების შესახებ „რუსეთის უცხოელი აგენტების კანონის“ შემთხვევაში ასევე აისახება მათ კონფიდენციალურობის უფლებაზე. მაგალითად, „რუსეთის

159 CJEU, კომისია უნგრეთის წინააღმდეგ საქმე C-78/18, 2020 წლის 18 ივნისი, პარ. 94.

160 იხილეთ მაგ., სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტი, ODIHR-ისა და ვენეციის კომისიის კანონპროექტთან დაკავშირებით, ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 37.

161 იხილეთ მაგ., ODIHR და ვენეციის კომისია, CDL-AD(2013)030\_ერთობლივი შუალედური მოსაზრება კანონპროექტის შესახებ, რომელიც ცვლის კანონს არაკომერციული ორგანიზაციებისა და ყირგიზეთის რესპუბლიკის სხვა საკანონმდებლო აქტებს, პუნქტი 65; და ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 37.

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

უცხოელი აგენტების კანონი“, მრავალჯერადი შესწორებების შემდეგ, ეხება არა მხოლოდ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს, არამედ ინდივიდებსა და არარეგისტრირებულ საზოგადოებრივ გაერთიანებებს. ამ სუბიექტებისა და ფიზიკური პირების შესახებ პირადი ინფორმაცია ქვეყნდება იუსტიციის სამინისტროს მიერ შექმნილ სპეციალურ რეესტრში, რომელიც ონლაინ ხელმისაწვდომია საზოგადოებისთვის. ვენეციის კომისიამ „რუსეთის უცხოელი აგენტების შესახებ კანონის“ შესახებ თავის დასკვნაში აღნიშნა, რომ „უცხოელი აგენტების“ ფიზიკური პირების და სხვა სუბიექტების პერსონალური მონაცემების შეგროვება და რეესტრში გამოქვეყნება წარმოადგენს მათი პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების დარღვევას, რაც არ არის გამართლებული,<sup>162</sup> რადგანაც მას არ გააჩნია ლეგიტიმური მიზანი. ვენეციის კომისია ასევე აღნიშნავს, რომ „უცხოელი აგენტის“ აღნიშვნის სტიგმატიზებული ბუნების გამო, საჯარო რეესტრი სავარაუდოდ შელახავს სუბიექტებისა და ფიზიკური პირების რეპუტაციას და სერიოზულად შეაფერხებს მათ საქმიანობას.<sup>163</sup>

### 5.3. იარლიყის მიკერების ვალდებულება და სტიგმატიზაცია

83. ეგრეთ წოდებული „უცხოელი აგენტების“ ან მისი ეკვივალენტი ზოგიერთი კანონმდებლობა მოითხოვს, რომ უცხოეთიდან დაფინანსების მიმღებ ასოციაციებმა მოაწერონ ან მონიშნონ თავიანთი ყველა პუბლიკაცია, მათ შორის ონლაინ პუბლიკაციები, ფორმულირებით „უცხოელი აგენტი“ (რუსეთის ფედერაცია), „ორგანიზაცია, რომელიც იღებს მხარდაჭერას საზღვარგარეთიდან“ (გაუქმებული უნგრეთის კანონი), „არაკომერციული ორგანიზაცია“ (სერბეთი) და ა.შ. რაც შეეხება ზოგადად იარლიყის მიკერის ვალდებულებებს, მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლებაზე გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა ასევე ხაზგასმით აღნიშნა, რომ „*„უცხოელი აგენტის“ იარლიყის საყოველთაო დაწესება ყველა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციისთვის [...] არ შეიძლება ჩაითვალოს საჭიროდ დემოკრატიულ საზოგადოებაში ლეგიტიმური მიზნის უზრუნველსაყოფად, მათ შორის სამოქალაქო სექტორის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად*“.<sup>164</sup> როგორც შემდგომში ხაზგასმით აღინიშნა ODIHR-მა და ვენეციის კომისიამ 2013 წელს ყირგიზეთის რესპუბლიკის ცვლილებების პროექტის განხილვისას, ასოციაცია სახელწოდებით „**უცხოელი აგენტი**“ „**სავარაუდოდ გამოიწვევს უნდობლობის, შიშისა და მტრობის ატმოსფეროს, რაც ართულებს მათ საქმიანობას**“.<sup>165</sup>

84. უფრო მეტიც, უნდა გავითვალისწინოთ, რომ იარლიყის მიკერებას შეიძლება

162 იხილეთ ვენეციის კომისია, *რუსეთის ფედერაცია - მოსაზრება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან თავსებადობის შესახებ კანონპროექტების სერიის შესახებ*, რომელიც წარდგენილია რუსეთის სახელმწიფოსათა თბილისში 2020 წლის 10-დან 23 ნოემბრამდე პერიოდში, რათა შეცვალონ კანონები, რომლებიც ეხება „უცხოელ აგენტებს“, CDL-AD(2021)027\_3 პარ. 62.

163 იქვე. პარაგრაფი 62 (2021 წლის ვენეციის კომისიის აზრი).

164 *რუსურსებზე წვდომა*, A/HRC/50/53, 2022 წლის 10 მაისი, პუნქტი 28.

165 იხ. ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი შუალედური მოსაზრება კანონპროექტზე, რომელიც ცვლის კანონს არაკომერციული ორგანიზაციებისა და ყირგიზეთის რესპუბლიკის სხვა საკანონმდებლობის შესახებ*, CDL-AD(2013)030, პუნქტი 47.

მოსაზრება საზღვარგარეთ და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

ჰქონდეს სრულიად არასწორი მიზანი. როგორც ვენეციის კომისიამ „უცხოელი აგენტების კანონებთან“ დაკავშირებით შენიშნა, „საჯარო გამჟღავნების ვალდებულებები უცხოური დაფინანსების მიღების შესახებ ხშირად მიზნად ისახავდა ამ დაფინანსების მიმღები ასოციაციების საჯარო შეურაცხყოფას და გაზრდის სირთულეებს ორგანიზაციებისთვის დასახული მიზნების მიღწევაში. ზოგჯერ ამას თან ახლდა შეურაცხმყოფელი კამპანიები ასოციაციების წინააღმდეგ, რომლებიც იღებენ უცხოურ დაფინანსებას“.<sup>166</sup> „რუსეთის საგარეო აგენტების შესახებ კანონის“ შესახებ 2014 წლის დასკვნაში ვენეციის კომისიამ უკვე აღნიშნა, რომ „უცხოელი აგენტის ძალიან ნეგატიური კვალიფიკაციის დაწესება და არაკომერციული ორგანიზაციების ვალდებულება გამოიყენოს იგი მის ყველა მასალაზე არ შეიძლება ჩაითვალოს „გარდაუვალ საჭიროებად დემოკრატიულ საზოგადოებაში“ უცხოური დაფინანსების მიმღები არაკომერციული ორგანიზაციების ფინანსური გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად. მხოლოდ ის ფაქტი, რომ არაკომერციული ორგანიზაციების იღებს უცხოურ დაფინანსებას, ვერ ამართლებს მას „უცხო აგენტად“ კვალიფიკაციას“.<sup>167</sup> აღნიშნული დასკვნები, სავარაუდოდ, გავრცელდება სხვა ზემოაღნიშნულ კანონებზეც, რომლებიც გარკვეულ სამოქალაქო ორგანიზაციებს უწესებენ მსგავს იარლიყებს.

85. კონკრეტულად „რუსეთის უცხოელი აგენტების შესახებ კანონთან“ დაკავშირებით, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები აცხადებდნენ, რომ „უცხოელი აგენტად“ დარეგისტრირების მოთხოვნა და ამ იარლიყის გამოყენება ყველა საჯარო მასალაზე არღვევდა გამოხატვის თავისუფლებას. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, საქმეში *Ecodefence and Others v. რუსეთის წინააღმდეგ*, დაეთანხმა ამ სარჩელს და აღნიშნა, რომ იარლიყს „უცხოელი აგენტი“, გარდა იმისა, რომ იყო გაუმართლებელი და ზიანის მომტანი, შეიძლება ჰქონდეს ძლიერი შემზოჭველი და სტიგმატიზებული ეფექტი მათ საქმიანობაზე.<sup>168</sup> ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა კომისარმა ხაზგასმით აღნიშნა, „ტერმინის „უცხოელი აგენტის“ (*inostrannyi agent*) გამოყენება განსაკუთრებულ შემფოთებას იწვევს იმ ორგანიზაციებისთვის, რომლებზეც გავლენას ახდენს [„რუსეთის უცხოელი აგენტების შესახებ კანონის“] განხორციელება, რადგან ის ჩვეულებრივ, რუსულ ისტორიულ კონტექსტში ასოცირდება „უცხო ჯაშუშის“ და/ან „მოლაღატის“ ცნებასთან და, შესაბამისად, გააჩნია ოსტრაციზმის ან სტიგმის კონოტაცია“.<sup>169</sup> გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებზე იგივე შემფოთება გამოთქვა

166 იხილეთ ვენეციის კომისია, *ანგარიში ასოციაციების და ფინანსების შესახებ*, CDL-AD(2019)002, პუნქტი 85.

167 ვენეციის კომისია, *მოსაზრება ფედერალური კანონის N. 121-FZ არაკომერციულ ორგანიზაციების შესახებ (კანონი „უცხოური აგენტების შესახებ“)*, CDL-AD(2014)025, პარ. 60.

168 ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Ecodefence და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ*, No. 9988/13 და 60 სხვა, 2022 წლის 14 ივნისი, პუნქტი 136, რომელიც ეხება „ძლიერ შემაკავებელ და სტიგმატიზირებულ ეფექტს მათთვის რეგულირების“.

169 ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა კომისარი, *მოსაზრება რუსეთის ფედერაციის კანონმდებლობის შესახებ არაკომერციულ ორგანიზაციების შესახებ ევროპის საბჭოს სტანდარტების გათვალისწინებით*, CommDH(2013)15, 15 ივლისი 2013, პუნქტები. 57 და 80.

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

უფლებადამცველების, აქტივისტებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ლეგიტიმური მუშაობის სტიგმატიზაციასთან და „მოლაღატის“ ან „ჯაშუშის“ კონოტაციასთან დაკავშირებით, რაც დაკავშირებულია ტერმინ „უცხოურ აგენტთან“, რომელიც აზიანებს ამ პირების რეპუტაციას, სანდოობას და საფრთხეს უქმნის მათ უსაფრთხოებას კი.<sup>170</sup>

86. მიუხედავად იმისა, რომ გაუქმებულმა უნგრეთის კანონმა შემოიღო უფრო ნეიტრალური იარლიყი - „საზღვრგარეთიდან მხარდაჭერის მიმღები ორგანიზაციები“, ვენეციის კომისიამ თავის მოსაზრებაში აღნიშნა, რომ ეს იარლიყი ასევე ატარებდა ასეთი ორგანიზაციების სტიგმატიზაციის რისკს, რასაც უარყოფითი შედეგები ექნებოდა მათ ლეგიტიმურ საქმიანობაზე და შემაშფოთებელი ეფექტი გამოხატვისა და გაერთიანების თავისუფლებაზე.<sup>171</sup> მან თავისი დასკვნები დაამყარა უნგრეთში კანონის მიღების კონტექსტზე, განსაკუთრებით მძიმე პოლიტიკურ განცხადებებსა და ბრალდებებზე, რომლებიც მიმართული იყო ამ ტიპის ორგანიზაციების მიმართ, რომლებიც იღებენ უცხოურ დაფინანსებას და წარმოაჩენდა, თითქოს ისინი მოქმედებენ საზოგადოების ინტერესების საწინააღმდეგოდ.<sup>172</sup>

87. რაც შეეხება იარლიყს „არაკომერციული ორგანიზაცია“ (NPO) სერბეთში, მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულია მისი უფრო ნეიტრალური და აღწერილობით ბუნება, ვიდრე ტერმინი „უცხოელი აგენტი“, ODIHR-მა და ვენეციის კომისიამ ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ კონტექსტიდან გამომდინარე „NPO“ იარლიყმა შეიძლება მაინც შექმნას გარკვეული ასოციაციების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და სამოქალაქო ორგანიზაციების სტიგმატიზაციის რისკი და გავლენა მოახდინოს მათ ლეგიტიმურ საქმიანობაზე,<sup>173</sup> განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ სხვა ასოციაციებსა და ფონდებს, ან უცხოურ და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებს არ მოეთხოვებათ თავიანთი სტატუსის მითითება. ერთობლივ დასკვნაში ასევე ხაზგასმულია, რომ ტერმინები NPO, NGO და CSO პრაქტიკაში იმდენად ურთიერთშემცვლელად გამოიყენება, რომ ეს გამოიწვევს დამატებით გაუგებრობას და, შესაძლოა, გავლენას უფრო ფართო სამოქალაქო საზოგადოებისთვის.

170 იხილეთ გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებზე, წერილი OL RUS 16/2022, 2022 წლის 30 ნოემბრით, მიმართულ რუსეთს ფედერაციისადმი 2012 წლის 20 ივლისის ფედერალურ კანონთან No121-FZ და შემდგომ ცვლილებებთან დაკავშირებით, გვ. 2-3.

171 იხილეთ მაგ., ვენეციის კომისია, უნგრეთი - მოსაზრება კანონპროექტზე საზღვარგარეთიდან მხარდაჭერის მიმღები ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ, CDL-AD(2017)015, პუნქტი 65.

172 იხილეთ მაგ., ვენეციის კომისიის ანგარიში ასოციაციების დაფინანსების შესახებ, CDL-AD(2019)002, სქოლო 164. აგრეთვე ვენეციის კომისია, CDL-AD(2017)015, უნგრეთი - მოსაზრება კანონპროექტის შესახებ მხარდაჭერის მიმღები ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ, საზღვარგარეთ, პარ. 65, რომელშიც ნათქვამია: „[ქვეყანაში] გაბატონებულ კონტექსტში, რომელიც აღნიშნა ძლიერი პოლიტიკური განცხადებით უცხოეთიდან მხარდაჭერის მქონე ასოციაციების წინააღმდეგ, ეს იარლიყი რისკავს ასეთი ორგანიზაციების სტიგმატიზაციას. უარყოფითად დამოქმედებს მათ ლეგიტიმურ საქმიანობაზე და აქვს დამამშვიდებელი ეფექტი გამოხატვის თავისუფლებაზე და ასოციაცია“.

173 შედარებისთვის, იხილეთ მაგ., ვენეციის კომისია, CDL-AD(2019)002, ანგარიში ასოციაციების დაფინანსების შესახებ, პუნქტი 59. აგრეთვე, მაგ., ვენეციის კომისია, CDL-AD(2017)015, მოსაზრება საზღვარგარეთიდან მხარდაჭერის მიმღები ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ კანონპროექტის შესახებ, პუნქტი 65.

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადგილობრივი უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

88. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, როდესაც სხვა ასოციაციებს არ მოეთხოვებათ საკუთარ თავზე იარლიყის მიკერება, რომ მიუთითონ თავიანთ სამართლებრივ სტრუქტურაზე, ხოლო სხვა ასოციაციებს ავალდებულებენ გამოიყენონ თუნდაც ერთი შეხედვით ნეიტრალური იარლიყი, როგორც მათი თვითიდენტიფიკაცია პრაქტიკაში, მაგრამ ასევე კონტექსტიდან გამომდინარე, გავლენას მოახდენს მათ რეალურ საქმიანობაზე და მათი ლეგიტიმური საქმიანობის განხორციელებაზე, რადგან ეს პოტენციურად მათი საქმიანობის სტიგმატიზაციის ან დისკრედიტაციის რისკს ქმნის სხვების, მათ შორის მათი ბენეფიციარების და საზოგადოების თვალში.<sup>174</sup>

5.4. გარკვეული საქმიანობის შეზღუდვები ან აკრძალვები და გავლენა გამოხატვის თავისუფლებისა და საზოგადოებრივ საქმეებში მონაწილეობის უფლებაზე

89. ზოგიერთი ზემოაღნიშნული „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონი“ ან მსგავსი საკანონმდებლო ინიციატივები აწესებენ გარკვეულ შეზღუდვებს ან აკრძალვებს იმ საქმიანობასთან დაკავშირებით, რომელიც შეიძლება განახორციელოს ე.წ. „უცხოურმა აგენტებმა“ და მსგავსმა პირებმა, მაგალითად შეზღუდვები სიტყვის თავისუფლებაზე (რუსეთის ფედერაცია), შეზღუდვები საჯარო სამსახურის მომსახურებებზე (რუსეთის ფედერაცია), საჯარო დაფინანსების სრული აკრძალვა (რუსეთის ფედერაცია) ან ფართოდ ინტერპრეტირებული „პოლიტიკური ქმედებების“ და „პოლიტიკური აქტივობების“ განხორციელების აკრძალვა (სერბთა რესპუბლიკა). 2021 წლის 20 აპრილის ფედერალური კანონი №91-FZ „რუსეთის ფედერაციის ცალკეულ საკანონმდებლო აქტებში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ შემდგომში ავალდებულებს „უცხოურ აგენტად“ მიჩნეულ პირებს ან მათთან დაკავშირებულ პირებს, დააფიქსირონ ეს ფაქტი არჩევნებში მონაწილეობის განზრახვის გამოცხადებისას მხარდაჭერა ხელმოწერების სიებში. სახელწოდება „უცხოელი აგენტი“ ჩაიწერება კანდიდატების ნასამართლევნი წარსულის შესახებ ინფორმაციის გვერდით და საჭიროებს ჩართვას კამპანიის მასალებში და მითითებული იქნება საუბნო საარჩევნო კომისიების შენობებზე საინფორმაციო სტენდებზე, ასევე ბიულეტენებზე.<sup>175</sup> 2022 წლის 1 დეკემბერს ძალაში შესული „უცხოელი აგენტების შესახებ“ კანონში განხორციელებული უახლესი ცვლილებები პრაქტიკულად გამორიცხავს „უცხოელ აგენტებს“ საზოგადოებრივი ცხოვრების ძირითადი ასპექტებიდან. „რუსეთის უცხოელი აგენტების შესახებ კანონის“ საფუძველზე, ამ პირებს არ აქვთ უფლება

174 იხილეთ მაგ., ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლადი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციულ ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეგისტრისა და საჯაროობის შესახებ, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 47. აგრეთვე ვენეციის კომისია, ანგარიში ასოციაციების დაფინანსების შესახებ, CDL-AD(2019)002, პუნქტი 59. აგრეთვე, მაგალითად ვენეციის კომისია, უნგრეთი - მოსაზრება კანონპროექტის შესახებ საზღვარგარეთიდან მხარდაჭერის მიმღები ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ, CDL-AD(2017)013, პუნქტი 65.

175 იხილეთ ვენეციის კომისია, რუსეთის ფედერაცია - მოსაზრება ადგილობრივი უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან თავსებადობის შესახებ კანონპროექტების სერიის შესახებ, რომელიც წარდგენილია რუსეთის სახელმწიფოსათა თბიროში 2020 წლის 10-დან 23 ნოემბრამდე პერიოდში, რათა შეეცადონ კანონები, რომლებიც ეხება „უცხოელ აგენტებს“, CDL-AD(2021)027, პარ. 38.



მისაზრება საზღვარგარეთი და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

შეუერთდნენ საჯარო სამსახურს, მონაწილეობა მიიღონ საარჩევნო კომისიებში, მონაწილეობა მიიღონ საკონსულტაციო ან საექსპერტო გარემოზე ზემოქმედების ოფიციალურ ან საჯარო შეფასებებში, წარმოადგინონ დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული ექსპერტიზა კანონპროექტებზე ან კანონქვემდებარე აქტებზე, მონაწილეობა მიიღონ საარჩევნო კამპანიაში ან თუნდაც შემოწირულობები გაუწიონ პოლიტიკური პარტიების მსგავს კამპანიებს.<sup>176</sup>

90. საზოგადოებრივ საქმეებში მონაწილეობის უფლება დაცულია ICCPR-ის 25-ე მუხლით. საჯარო საქმეებში მონაწილეობის უფლება, ხმის მიცემის უფლება და საჯარო სამსახურზე თანაბარი ხელმისაწვდომობის უფლება, მაგრამ ასევე მონაწილეობა პოლიტიკისა და კანონების შემუშავებაში, წარმოადგენს ხალხის თანხმობის საფუძველზე დაფუძნებული დემოკრატიული ხელისუფლების ბირთვს. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტმა ასევე წაახალისა სამთავრობო და კვაზი-სამთავრობო მექანიზმები ყველა დონეზე, რათა დისკრიმინაციის გარეშე უზრუნველყონ არასამთავრობო ორგანიზაციების ეფექტური მონაწილეობა საჯარო პოლიტიკის მიზნებსა და გადაწყვეტილებებზე გამართულ დიალოგსა და კონსულტაციებში.<sup>177</sup> არასამთავრობო ორგანიზაციებს თავისუფლად უნდა შეეძლოთ აწარმოონ კვლევები, განათლება და ადვოკატირება საჯარო დებატების საკითხებზე, მიუხედავად იმისა, არის თუ არა მათი პოზიცია მთავრობის პოლიტიკასთან შესაბამისობაში ან მოითხოვს კანონის ცვლილებას.<sup>178</sup> გარდა ამისა, არასამთავრობო ორგანიზაციები თავისუფალი უნდა იყვნენ კონკრეტული კანდიდატის ან პარტიის არჩევნებში ან რეფერენდუმში მხარდაჭერის საკითხში იმ პირობით, რომ ისინი გამჭვირვალედ გამოხატავენ თავიანთ მოტივაციას. ნებისმიერი ასეთი მხარდაჭერა ასევე უნდა დაექვემდებაროს კანონმდებლობას არჩევნებისა და პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების შესახებ.<sup>179</sup>
91. ზემოაღნიშნული შეზღუდვები ან აკრძალვები, როგორც წესი, ზედმეტად ფართო და ბუნდოვანია და, როგორც ასეთი, არ შეესაბამება კანონიერებისა და განსაზღვრულობის პრინციპს. პრაქტიკაში, იმდენად ფართოდ არის ფორმულირებული, რომ, როგორც ჩანს, იგულისხმება, რომ ასოციაციებმა თავი უნდა შეიკავონ ნებისმიერი სახის პოლიტიკური დისკუსიისა და დებატებისგან. გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭომ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა არასოდეს უნდა იქნას გამოყენებული მთავრობის

176 რუსეთი: ახალ შეზღუდვები "უცხოური აგენტებისთვის". Human Rights Watch. 2022 წლის 1 დეკემბერი.  
177 ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი, რეკომენდაცია CM/Rec(2007)14 ევროპაში არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ, პუნქტი 76.  
178 იქვე. (მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია წევრ ქვეყნებს ევროპაში არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ), პუნქტი 12.  
179 იქვე. (მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია წევრ ქვეყნებს ევროპაში არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ), პუნქტი 13. იხილეთ აგრეთვე ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლო, *Ecodefence და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ*, No. 9988/13 და 60 სხვა, 2022 წლის 14 ივნისი, პუნქტი 146.

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

პოლიტიკის განხილვისას, საარჩევნო კამპანიის, პოლიტიკური სიტყვისა და აზრისა და განსხვავებული აზრის გამოხატვისას.<sup>180</sup>

92. ამ თვალსაზრისით, გაერთიანების თავისუფლების ერთობლივი სახელმძღვანელო ხაზს უსვამს გაერთიანებების გამოხატვის თავისუფლების ფუნდამენტურ როლს. ერთობლივი სახელმძღვანელოს მე-6 პრინციპი კონკრეტულად აღწერს, რომ „ასოციაციებს უნდა ჰქონდეთ გამოხატვისა და აზრის თავისუფლების უფლება თავიანთი მიზნებითა და საქმიანობით. ამას ემატება ასოციაციების წევრების ინდივიდუალური უფლება გამოხატვისა და აზრის თავისუფლებაზე. ასოციაციებს უფლება აქვთ მონაწილეობა მიიღონ პოლიტიკურ და საჯარო დებატებში, მიუხედავად იმისა, არის თუ არა მათი პოზიცია მთავრობის პოლიტიკასთან შესაბამისობაში თუ მოითხოვენ კანონში ცვლილების შეტანას.“ ასოციაციებს ასევე აქვთ გამოხატვისა და აზრის თავისუფლების უფლება თავიანთი მიზნებითა და საქმიანობით. აზრთა დაცვა და მათი გამოხატვის თავისუფლება არის მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების ერთ-ერთი მიზანი, რომელიც გათვალისწინებულია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლში.<sup>181</sup> შესაბამისად, ასოციაციები თავისუფლად უნდა შეძლონ ადვოკატირება საჯარო დებატების ნებისმიერ საკითხზე და ხელი შეუწყონ პოლიტიკის ცვლილებებს, მათ შორის კანონებში ან საკონსტიტუციო წესრიგში შეტანილ ცვლილებებს ან სხვა საჭირობო საკითხებს, იმის გათვალისწინებით, რომ ისინი იყენებენ მშვიდობიან მეთოდებს.<sup>182</sup>
93. გარდა ამისა, კონკრეტულად „პოლიტიკური მოქმედებების“ ან „პოლიტიკური აქტივობების“ განხორციელების აკრძალვასთან დაკავშირებით, როგორც ეს აღწერილია სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტში, ხელმეორედ უნდა აღინიშნოს, რომ საქმეში ჟეჩევი ბულგარეთის წინააღმდეგ ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაასკვნა, რომ ტერმინი „პოლიტიკური“ არსებითად ბუნდოვანია და შეიძლება დაექვემდებაროს მრავალფეროვან ინტერპრეტაციას.<sup>183</sup> ასოციაციების დაფინანსების ანგარიშში ვენეციის კომისიამ ასევე აღნიშნა, რომ ტერმინი „პოლიტიკური აქტივობების“ განსაზღვრის თანდაყოლილი სირთულე წარმოადგენს იმას, რომ „ხელისუფლებას შეუძლია ნებისმიერი ქმედება, რომელიც გარკვეულწილად დაკავშირებულია დემოკრატიული საზოგადოების ნორმალურ ფუნქციონირებასთან, გამოაცხადოს „პოლიტიკურ“ აქტივობად.“<sup>184</sup> როგორც წინა ერთობლივ მოსაზრებებში აღინიშნა, ეს ასევე შეუსაბამოა „ნებისმიერი მოქალაქის ფუნდამენტურ პოლიტიკურ უფლებასთან, პირდაპირი გავლენა

180 გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო, რეზოლუცია 12/16, აზრისა და გამოხატვის თავისუფლება, A/HRC/RES/12/16, 2009 წლის 12 ოქტომბერი.

181 იხილეთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, გორხელოკი და სხვები კოლონეთის წინააღმდეგ, No. 44158/98, 2004 წლის 17 თებერვალი, პუნქტები 91-93.

182 ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, CDL-AD(2014)046, პუნქტები 89 და 182.

183 ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, ჟეჩევი ბულგარეთის წინააღმდეგ, No. 57045/00, 2007 წლის 21 ივნისი, პუნქტი 55.

184 ვენეციის კომისია, ანგარიში ასოციაციების დაფინანსების შესახებ, CDL-AD(2019)002, პარ. 96-100.

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

მოახდინოს და შევალოს პოლიტიკა ან სახელმწიფო პოლიტიკა, რაც უარყოფით გავლენას მოახდენს დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებლობის საკმარისი საფუძვლების გარეშე.<sup>185</sup> სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის ერთობლივ დასკვნაში ასევე ხაზგასმულია, რომ „პოლიტიკური აქტივობების“ და „პოლიტიკური ქმედებების“ განმარტება მოიცავს ძალიან ფართო ტერმინებს, რომლებიც შეიძლება მოიცავდეს უბრალოდ საზოგადოებისთვის ინფორმაციის მიწოდებას არსებული ან სამომავლო შესაძლო საკანონმდებლო კანონმდებლობის შესახებ, პოლიტიკის შესახებ ან თუნდაც „საზოგადოებრივი ინტერესის“ საკითხების შესახებ, რითაც დე ფაქტო გამოირიცხავს არასამთავრობო ორგანიზაციებს არა მხოლოდ პოლიტიკის ან კანონშემოქმედებითი პროცესებიდან და საჯარო კონსულტაციებიდან, არამედ ნებისმიერი საჯარო განხილვისაგან.<sup>186</sup> ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ კონკრეტულად ხაზგასმით აღნიშნა, რომ „სამოქალაქო საზოგადოებას მნიშვნელოვანი წვლილი მიუძღვის საზოგადოებრივ საქმეთა განხილვაში“, აღნიშნავს მის სასიცოცხლო როლს, როგორც „საზოგადოების დამკვირვებელს (watchdog)“ და რომ „დემოკრატიული პროცესი არის მიმდინარე პროცესი, რომელსაც მუდმივად სჭირდება თავისუფალი და პლურალისტური საზოგადოების მხარდაჭერა და სამოქალაქო საზოგადოების მრავალი მოქმედი პირის მიერ საქმიანობა, მათ შორის ცალკეული აქტივისტების და არასამთავრობო ორგანიზაციების“.<sup>187</sup> ერთობლივმა მოსაზრებამ დაასკვნა, რომ სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის მე-3(2) მუხლით ნაგულისხმევი პოლიტიკისა და კანონის შემუშავებაში მონაწილეობის აკრძალვა ზედმეტად ზღუდავს ასეთი ორგანიზაციების უფლებას მონაწილეობა მიიღონ საზოგადოებრივ საქმეებში, რაც ასევე ზედმეტად ნეგატიურად იმოქმედებს გამოხატვის თავისუფლებისა და ინფორმაციის გავრცელების უფლებაზე, რომელიც დაცულია ICCPR-ის მე-19 მუხლით და ECHR-ის მე-10 მუხლით.<sup>188</sup>

94. და ბოლოს, „უცხოელი აგენტის“ პირების აკრძალვა სახელმწიფო და მუნიციპალურ სამსახურის მომსახურეობების მიღებაზე, რაც გათვალისწინებულია „რუსეთის უცხოელი აგენტების შესახებ კანონით“, არღვევს ყოველი მოქალაქის უფლებას მონაწილეობა მიიღოს საზოგადოებრივ საქმეებში, რაც დაცულია ICCPR-ის 25-ე მუხლით.<sup>189</sup>

185 ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი შუალედური აზრი ყირგიზეთის რესპუბლიკის არაკომერციული ორგანიზაციებისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების შესახებ კანონში ცვლილების შეტანის კანონპროექტის შესახებ*, CDL-AD(2013)030, პარ. 62.

186 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ*, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 40.

187 იხილეთ მაგ. ECHR, *Ecodefence და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ*, No. 9988/13 და 60 სხვა, 2022 წლის 14 ივნისი, პარ. 124 და 139.

188 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ*, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 40.

189 ვენეციის კომისია, *რუსეთის ფედერაცია - მოსაზრება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის შესახებ კანონპროექტების სერიის შესახებ, რომელიც წარდგენილია რუსეთის სახელმწიფო სათაბიროში 2020 წლის 10-დან 23 ნოემბრის ჩათვლით რათა შევალონ კანონები, რომლებიც ეხება „უცხოურ აგენტებს“*, CDL-AD(2021)027, პარაგრაფი 80. გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, *ზოგად*

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადგილობრივი უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

### 5.5. რეპორტირების და გამჟღავნების დამატებითი მოთხოვნები

95. ანგარიშგების და/ან საჯარო გამჟღავნების ვალდებულებების აუცილებლობასა და პროპორციულობასთან დაკავშირებით, სახელმწიფო ორგანოებისთვის ან/და საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდების მოთხოვნა მიღებული თანხების და მათი ხარჯვის შესახებ შეიძლება იყოს ლეგიტიმური მოთხოვნა, თუ ასოციაციებისთვის გამოყოფილია საჯარო დაფინანსება.<sup>190</sup> ზოგიერთი „საჯარო გამჟღავნების ვალდებულება“ შეიძლება დაეკისროს ასოციაციებს იმ ინფორმაციასთან დაკავშირებით, თუ როგორ იხარჯება შესაბამისი ასოციაციის მიერ მიღებული საჯარო სახსრები, მაგრამ არ უნდა გავრცელდეს ყველა დაფინანსებაზე, მათ შორის კერძო დონორებისგან.<sup>191</sup> თუმცა, ნებისმიერმა ასეთი ანგარიშგების მოთხოვნამ არ უნდა დააკისროს ზედმეტად რთული და ძვირადღირებული მოთხოვნა ასოციაციებს და სულ მცირე, პროპორციული უნდა იყოს მიღებული საჯარო მხარდაჭერის დონესთან.<sup>192</sup>
96. ზოგადად, გაერთიანების თავისუფლების შესახებ ერთობლივი სახელმძღვანელო ადგენს, რომ ანგარიშგების მოთხოვნები, იქ სადაც ასეთი მოთხოვნები არსებობს, უნდა შეესაბამებოდეს ასოციაციის ზომას და მისი მოქმედების სფეროს და შეძლებისდაგვარად გაადვილდეს საინფორმაციო ტექნოლოგიების ინსტრუმენტების მეშვეობით.<sup>193</sup> ასოციაციებს არ უნდა მოეთხოვოთ მეტი ანგარიშის და ინფორმაციის წარდგენა, ვიდრე სხვა იურიდიულ პირებს მოეთხოვებათ, როგორცაა ბიზნესი. უფრო მეტიც, რეპორტირების ვალდებულება არ უნდა მოიცავდეს ერთი და იგივე ინფორმაციის რამდენიმე სახელმწიფო ორგანოსათვის წარდგენას; ანგარიშგების გასაადვილებლად, სახელმწიფო ორგანოებმა უნდა შეეცადონ, საჭიროების შემთხვევაში, გაუზიარონ ანგარიშები სახელმწიფოს სხვა დეპარტამენტებს.<sup>194</sup>
97. ეს მოთხოვნები არ არის დაკმაყოფილებული ზემოხსენებულ „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონებში“, რომლებიც მოიცავს უფრო ხშირ და დეტალურ მოთხოვნებს ანგარიშგების შესახებ, როგორცაა კვარტალური ან ნახევარწლიური ანგარიშგება განხორციელებული და განზრახული აქტივობების შესახებ, ისევე როგორც ასოციაციასთან ნებისმიერი

კომენტარი №25: საჯარო საქმეებში მონაწილეობის უფლება, ხმის მიცემის უფლება და თანაბარი ხელშისაწვდომობის უფლება საჯარო სამსახურზე (მუხლი 25). CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 1996 წლის 27 აგვისტო.

190 იხილეთ მაგ. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი, რეკომენდაცია CM/Rec(2007)14 ევროპაში არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ, მიღებული 2007 წლის 10 ოქტომბერს, პუნქტი 64, რომელიც ითვალისწინებს, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციებს, რომლებსაც მინიჭებული აქვთ რაიმე სახის საჯარო მხარდაჭერა, შეიძლება მოეთხოვოთ თავიანთი ანგარიშგების აუდიტი შესაბამისი დაწესებულების ან მათი მენეჯმენტისგან და მოუკიდებელი პირების მიერ.

191 იხილეთ მაგ. ვენეციის კომისია, ანგარიშის ასოციაციების დაფინანსების შესახებ, CDL-AD(2019)002, პუნქტი 108.

192 იქვე. ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, პუნქტი 214.

193 იქვე. ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, პუნქტი 225.

194 იქვე. ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, პუნქტი 227.

მოსაზრება სა ზღვარგარეთ და ფინანსებულ ასოციაციების გამკვირვალბისა და რეგულაციების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

ავილირებული პირების შესახებ საჯარო გამჟღავნება,<sup>195</sup> სამოქალაქო ორგანიზაციებისთვის, რომლებიც იღებენ უცხოურ დაფინანსებას, მათ შორის იმ ორგანოების რაოდენობას, რომლებსაც ასეთი ანგარიშები უნდა წარედგინოს.

98. აღნიშნულ კონტექსტში, გასათვალისწინებელია მთელი რიგი ფაქტორები. პირველი, და როგორც ზემოთ მე-3 ქვეთავში იყო აღწერილი, ისეთი საკითხებიც კი, როგორცაა ქვეყნის ეროვნული ინტერესები და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა, არ ამართლებს ყველა ასოციაციისთვის ანგარიშგების ახალი მოთხოვნების დაწესებას საზოგადოების და/ან კონსტიტუციური წესრიგის ან რაიმე სახის საფრთხის გარეშე ან კონკრეტული მითითების გარეშე ინდივიდუალური უკანონო საქმიანობის შესახებ.<sup>196</sup> ამრიგად, ამგვარი შეზღუდვების „აუცილებელი სოციალური საჭიროება“ გულისხმობს სახელმწიფოს ან დემოკრატიული საზოგადოებისთვის საკმარისად გარდაუვალი საფრთხის „სარწმუნო მტკიცებულებას“.<sup>197</sup> სახელმწიფოებმა უნდა ჩაატარონ რისკის წინასწარი შეფასება, რათა განისაზღვროს სამოქალაქო სექტორის მხრიდან სახელმწიფოს ან დემოკრატიული საზოგადოებისთვის შექმნილი რაიმე კონკრეტული საფრთხე, რომ გაერთიანების თავისუფლების ნებისმიერი შეზღუდვა იყოს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული.

99. მეორე, საჭიროა ახსნა-განმარტება, რომელიც დაასაბუთებს, თუ რატომ არის ანგარიშგების, მათ შორის ფინანსური და ფისკალური, არსებული ვალდებულებები არასაკმარისი უცხოეთიდან დაფინანსების შესახებ ინფორმაციის მისაღებად, რაც, როგორც წესი, არ არის გათვალისწინებული განსახილველი საკანონმდებლო ინიციატივების ახსნა-განმარტებებში.<sup>198</sup> შემოთავაზებული ახალი ანგარიშგების მოთხოვნების პროპორციულობის შესაფასებლად, ასევე მნიშვნელოვანია, შევხედოთ დამატებითი ანგარიშგების ვალდებულებების გადაფარვას სხვა უკვე არსებულ საანგარიშგებო ვალდებულებებთან ერთად (იქნება ეს ფისკალური ხასიათისა თუ სხვა სახის).<sup>199</sup> მაგალითად, უკრაინის შემთხვევაში, ODIHR და ვენეციის კომისიამ მიიჩნიეს შემოთავაზებული ახალი ანგარიშგების ვალდებულებების შემოღება

195 იხილეთ მაგ. ვენეციის კომისია, *რუსეთის ფედერაცია - მოსაზრება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან თავსებადობის შესახებ კანონპროექტების სერიის შესახებ. რომელიც წარდგენილია რუსეთის სახელმწიფო სათხოვროში 2020 წლის 10-დან 23 ნოემბრის ჩათვლით რათა შეცვალონ კანონები, რომლებიც ეხება „უცხოელი აგენტებს“*, CDL AD(2021)027, მე-2 და მე-3 თავები.

196 იხილეთ FATF-ის რეკომენდაციები, რეკომენდაცია 8 – შესწორებული, სადაც აღნიშნულია: „ქვეყნებმა უნდა გამოიყენონ ორიენტირებული და პროპორციული ზომები, რისკზე დაფუძნებული მიდგომის შესაბამისად“.

197 იხილეთ მაგ., ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლო, *Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania*, განაცხადი No. 2330/09, 2012 წლის 31 იანვარი, პუნქტი 69. გარდა ამისა, საქმეში *Animal Defenders International გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ*, (განაცხადი No. 48876/08, პუნქტი 108), სასამართლომ მიიჩნია, რომ „ზოგადი ღონისძიების პროპორციულობის და სადგენად სასამართლომ პირველ რიგში უნდა შეაფასოს მის საფუძველში არსებული საკანონმდებლო არჩევანი. ღონისძიების აუცილებლობის საპარლამენტო და სასამართლო განხილვის ხარისხს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ამ კუთხით მათ შორის შესაბამისი შეფასების ზღვარის ფუნქციონირებისთვის.“

198 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეგისტრისა და საჯაროობის შესახებ*, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 40.

199 იხილეთ მაგ. ვენეციის კომისია, *ანგარიში ასოციაციების და ფინანსების შესახებ*, CDL-AD(2019)002, პუნქტი 111.

მოსაზრება სა ზღვარგარეთ და და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

არასაჭიროდ, რადგან „ისინი ახდენენ უკვე არსებულ მოთხოვნებს და ამატებენ ანგარიშგების დამატებით, ზედმეტ ფენას, რომელიც იქნება უკიდურესად მძიმე, განსაკუთრებით მცირე ასოციაციებისთვის, ასევე ისინი სცდებოდნენ „მიმდინარე ვალდებულებებს, ამის კონკრეტული ობიექტური საჭიროების გარეშე“.<sup>200</sup>

100. მესამე, ანგარიშგების მეთოდები უნდა შეფასდეს, რომ დადგინდეს, წარმოადგენენ თუ არა ისინი არასათანადო და ძვირადღირებულ ტვირთს ასოციაციებისთვის, ასევე ასოციაციების ზომა უნდა იქნეს მიღებული მხედველობაში. ამასთან დაკავშირებით, ODIHR და ვენეციის კომისიამ მიიჩნიეს, რომ როდესაც ანგარიშგების ვალდებულებები მოითხოვს ინფორმაციას თითოეული დონორისა და გამოყოფილი თანხების ოდენობის შესახებ ყოველგვარი მინიმალური ზღვრის გარეშე, ეს ფაქტიურად ნიშნავს, რომ აღნიშნული ორგანიზაციები ვალდებულნი იქნებიან წარადგინონ ყველა მიღებული დაფინანსება, მიუხედავად თანხის ოდენობისა, თუნდაც უმნიშვნელო თანხების შემთხვევაში, რაც მნიშვნელოვან ტვირთად დააწება დანტერესებულ ორგანიზაციებს.<sup>201</sup> კერძოდ, რუმინეთის შემთხვევაში, აღინიშნა, რომ მცირე ორგანიზაციების შემთხვევაში, შემოთავაზებული ანგარიშგების ვალდებულებები, რომლებიც მოითხოვს ყველა დონორის მითითებას, სერიოზულად იმოქმედებს მათი ფუნქციონირების შესაძლებლობებზე და საქმიანობის განხორციელებაზე, განსაკუთრებით იმის გამო, რომ ოფიციალურ გაზეთში საჭირო პუბლიკაცია საკმაოდ ძვირია, 122 ლეი (დაახლოებით 20 ევრო) თითო გვერდზე, რაც ნიშნავს, რომ რაც უფრო დიდია (მცირე) დონორების რაოდენობა, მით უფრო ძვირი დაჯდება ასეთი გამოცემა, თუმცა კანონმდებლებმა განაცხადეს, რომ ისინი გაათავისუფლებდნენ მცირე შემოწირულობებს აღნიშნული ვალდებულებისაგან.<sup>202</sup> ზოგადად, საჭირო დეტალების დონე და ინფორმაციის წარდგენის არარეალურად მოკლე და მკაცრი ვადების არსებობა არის ანგარიშგების რთული ვალდებულებების მაგალითები.<sup>203</sup>

101. მეოთხე, ანგარიშგების ყველა ვალდებულება ერთდროულად უნდა უზრუნველყოფდეს წევრების, დამფუძნებლების, დონორების, ბენეფიციართა

200 იხილეთ მაგ., ODIHR და ვენეციის კომისია, CDL-AD(2018)006-ე. უკრაინა - ერთობლივი აზრი კანონპროექტზე No. 6674 ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ცვლილებების შეტანის შესახებ საზოგადოებრივი გაერთიანებების ფინანსური საქმიანობისა და საერთაშორისო ტექნიკური დახმარების გამოყენების შესახებ ინფორმაციის საჯარო გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და კანონპროექტის შესახებ No. 6675 უკრაინის საგადასახადო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ საჯარო ასოციაციების და ფინანსებისა და საერთაშორისო ტექნიკური დახმარების გამოყენების საჯარო გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და პუნქტი 38.

201 იხილეთ მაგ., ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციულ ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი. 57, და რუმინეთი - ერთობლივი მოსაზრება კანონპროექტზე No. 140/2017 სამთავრობო დაფინანსებაში ცვლილების შეტანის შესახებ No. 26/2000 ასოციაციებისა და ფონდების შესახებ, CDL-AD(2018)004, პარ. 68-73.

202 იქვე. რუმინეთი - ერთობლივი მოსაზრება კანონპროექტზე No. 140/2017 სამთავრობო დაფინანსება No. 26/2000 ასოციაციებისა და ფონდების შესახებ ცვლილებების შეტანის შესახებ, CDL-AD(2018)004, პარ. 68-73.

203 იხილეთ მაგ. ვენეციის კომისია, ანგარიშგების და ფინანსების შესახებ, CDL-AD(2019)002, პუნქტი 110.

მოსაზრება საზღვარგარეთი და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

და პერსონალის უფლებების პატივისცემას, მათ შორის, პირად ცხოვრების პატივისცემის უფლებებს, რომლებიც გარანტირებულია ICCPR-ის მე-17 მუხლით და ECHR-ის მე-8 მუხლით, ასევე ასოციაციის უფლება დაიცვას ლეგიტიმური საქმიანობის კონფიდენციალობა.<sup>204</sup> ზემოხსენებულ კანონებს გააჩნიათ კონფიდენციალურობის უფლებაში ზედმეტად ჩარევის პოტენციალი მათი ვრცელი მოხსენების და/ან საჯარო გამჟღავნების მოთხოვნების გათვალისწინებით, რაც ზოგჯერ ავალდებულებს ასოციაციებს, რომლებიც მიჩნეულნი არიან „უცხოურ აგენტებად“, გაამჟღავნონ დამატებითი ინფორმაცია საკუთარ თავზე და თავიანთ წევრებზე, დონორებზე, ბენეფიციარებზე ან/და მხარდამჭერებზე საჯაროდ. მაგალითად, უნგრეთში, გაუქმებული კანონის თანახმად, დაზარალებული სამოქალაქო ორგანიზაციები ვალდებული იყვნენ გამოეცხადებინათ და გაესაჯაროებინათ იმ პირთა სახელი, წარმომავლობა და საცხოვრებელი ქალაქი, რომლებიც მათ ფინანსურ მხარდაჭერას აძლევდნენ გარკვეული ფინანსური ზღვრის შემდეგ, ასევე ინფორმაცია მიღებული თანხის შესახებ. მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ „ასეთი მონაცემები მიეკუთვნება ევროკავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიის მე-7 მუხლით გარანტირებულ პირადი ცხოვრების დაცვის სფეროს.“<sup>205</sup> საქართველოს კანონპროექტი უცხოელი აგენტების რეგისტრაციის შესახებ 3.3 მუხლში ასევე შეიცავს დებულებებს გასამჟღავნებელი ინფორმაციის ძალიან დეტალურ ინფორმაციას, სახელების, საქმიანობის და დეტალური ინფორმაციის შესახებ მიღებული თანხების ხარჯვის შესახებ.

102. გაერთიანების თავისუფლების შესახებ ერთობლივი სახელმძღვანელოს თანახმად, „კონფიდენციალურობის უფლება ვრცელდება ასოციაციაზე“ (პარაგრაფი 228) და „კანონმდებლობა უნდა შეიცავდეს გარანტიებს ასოციაციების კლიენტების, წევრებისა და დამფუძნებლების კონფიდენციალურობის უფლების პატივისცემის უზრუნველსაყოფად, ასევე უზრუნველყოს ამ კუთხით ნებისმიერი დარღვევის გამოსწორება“ (პარ. 231). გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა ასევე აღნიშნა, რომ „საჯარო

204 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ. CDL-AD(2014)046, პუნქტები 228 და 231. აგრეთვე ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი, რეკომენდაცია CM/Rec(2007)14 ევროპაში არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ. მიღებული 2007 წლის 10 ოქტომბერს, პუნქტი 64, სადაც აღნიშნულია: „ყოველი მოხსენება უნდა ექვემდებარებოდეს დონორთა, ბენეფიციართა და პერსონალის უფლებების პატივისცემის ვალდებულებას, ისევე როგორც ლეგიტიმური ბიზნეს კონფიდენციალურობის დაცვის უფლებას“. აგრეთვე ევროსაბჭო, ფუნდამენტური პრინციპები არასამთავრობო ორგანიზაციების სტატუსის შესახებ ევროპაში და განმარტებითი შემოწმება, პუნქტი 67, რომელიც ითვალისწინებს: „[...] ანგარიშგების მოთხოვნები უნდა შემცირდეს სხვა ვალდებულებებით, რომლებიც დაკავშირებულია კონფიდენციალურობისა და კონფიდენციალურობის პატივისცემით კერძოდ დცული უნდა იყოს დონორის სურვილი და რჩეს ანონიმური. თუმცა, კონფიდენციალურობისა და კონფიდენციალურობის პატივისცემა არ არის შეუზღუდავი. გამონაკლის შემთხვევებში, საერთო ინტერესმა შეიძლება გაამართლოს, რომ ხელს უფლებს ჰქონდეს წვდომა პირადი კონფიდენციალური ინფორმაციაზე, მაგალითად შავი ბაზრის ფულადი გზავნილების წინააღმდეგ საბრძოლველად ნებისმიერი გამონაკლისი საქმიანი კონფიდენციალურობიდან ან დონორების, ბენეფიციართა და პერსონალის კონფიდენციალურობისა და კონფიდენციალურობისგან, უნდა დიცვას აუცილებლობისა და პროპორციულობის პრინციპი“.

205 CJEU, კომისია უნგრეთის წინააღმდეგ საქმე C-78/18, 2020 წლის 18 ივნისი, პარ. 128.

მოსაზრება საზღვარგარეთ და დაფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელია გენეტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

გამჟღავნების მოთხოვნები შეიძლება მოიცავდეს კონფიდენციალურ და ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებულ სენსიტიურ ინფორმაციას, რომელიც ზედმეტად ზღუდავს კონფიდენციალურობის ფუნდამენტურ უფლებებს, კონფიდენციალურობის შესახებ მოქმედი კანონების დარღვევით და შეიძლება გამოავლინოს პირები ანგარიშსწორების სერიოზული რისკების წინაშე.<sup>206</sup> შესაბამისად, მოხსენების ვალდებულება უნდა შემცირდეს სხვა ვალდებულებებით, რომლებიც დაკავშირებულია ბენეფიციარების უსაფრთხოებისა და მათი პირადი ცხოვრების პატივისცემის და კონფიდენციალურობის უფლებასთან; ნებისმიერი ჩარევისას პირად ცხოვრებასა და კონფიდენციალობის უფლებაში გათვალისწინებულ უნდა იქნეს აუცილებლობისა და პროპორციულობის პრინციპები.<sup>207</sup> გარკვეულ პირობებში, საზოგადოებრივი გაერთიანებების გარკვეული თანამშრომლების გვარების გამჟღავნებამ<sup>208</sup> შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას მათ უსაფრთხოებას (მაგალითად, მათ ვინც მუშაობს ისეთ საკითხებზე, როგორცაა კორუფცია, ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა დაცვა ან გენდერული, სექსუალური ნიშნით დისკრიმინაცია, ორიენტაცია და გენდერული იდენტობა) და შესაძლოა წარმოადგენდეს მათი შევიწროების რისკს.<sup>209</sup> კონკრეტულად დონორებს რაც შეეხება, ზოგიერთ შემთხვევაში, ასოციაციების დონორებისა და კონტრაქტორების ვინაობის გამჟღავნებამ შესაძლოა გავლენა მოახდინოს დონორთა მზადყოფნაზე გააგრძელონ მხარდაჭერა და თანამშრომლობა ამ ასოციაციებისთვის, თუ ისინი საჯაროდ იქნება გამოვლენილი.<sup>210</sup>

103. უფრო მეტიც, მიუხედავად იმისა, მოიცავს თუ არა ანგარიშგების და/ან გამჟღავნების ვალდებულებები ლეგიტიმურ მიზანს, არ არსებობს აშკარა „გადაუდებელი საჭიროება“ საზოგადოებისთვის, მოიპოვოს დეტალური ინფორმაცია უცხოურიდან დაფინანსების მიმღები ყველა ასოციაციის კერძო დაფინანსების წყაროებთან დაკავშირებით, მაგრამ უპირველეს ყოვლისა ლეგიტიმური წყაროებისა. გარდა ამისა, პრინციპში, გათვალისწინებული უნდა იყოს დონორის სურვილი დარჩეს ანონიმურად.<sup>211</sup> მიუხედავად იმისა, რომ გარკვეულ გარემოებებში, შესაძლოა ლეგიტიმური იყოს ასოციაციების მოთხოვნა, რომ გაამჟღავნონ მთავარი სპონსორების ვინაობა, ყველა

206 იხილეთ გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებზე, წერილი OL RUS 16/2022, 2022 წლის 30 ნოემბრით, მიმართულ რუსეთის ფედერაციისადმი 2012 წლის 20 ივლისის ფედერალურ კანონთან No121-FZ და შემდგომ ცვლილებებთან დაკავშირებით, გვ. 3.

207 განმარტებითი შემოწმების რეკომენდაციის CM/Rec(2007)14 ევროპაში არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ, პუნქტი 116.

208 მაგალითად, კანონპროექტი ყირგიზეთის რესპუბლიკის არასამთავრობო ორგანიზაციების შესახებ (2022 წლის ნოემბერი) მოითხოვდა, იმ თანამშრომლების სიის გამოქვეყნებას, რომელთაც ყველაზე მაღალ ხელფასს იაქვთ.

209 იხილეთ მაგ., ODIHR-ვენეციის კომისია, უკრაინა - ერთობლივი მოსაზრება კანონპროექტის შესახებ No კანონი No6675 „უკრაინის საგადასახადო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ საზოგადოებრივი გაერთიანებების და დაფინანსებისა და საერთაშორისო ტექნიკური დახმარების გამოყენების საჯარო გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა“ (2018 წლის 16 მარტი), პუნქტი 47.

210 იხილეთ მაგ., ODIHR, გადაუდებელი შუალედური მოსაზრება არაკომერციული არასამთავრობო ორგანიზაციების შესახებ კანონპროექტის შესახებ და ცვლილებების პროექტი ყირგიზეთის რესპუბლიკის „უცხოელი წარმოშადგენლების შესახებ“ (2022 წლის 12 დეკემბერი), პუნქტი 66.

211 ევროსაბჭო, ფუნდამენტური პრინციპები არასამთავრობო ორგანიზაციების სტატუსის შესახებ ევროპაში და განმარტებითი შემოწმების რეკომენდაცია, პუნქტი 67.



მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

სპონსორის ვინაობისა და საცხოვრებელი ადგილის გამჟღავნება, მათ შორის არასრულწლოვანთა, გადაჭარბებული და არასაჭიროა. ასეთი სამართლებრივი დებულებები არა მხოლოდ იჭრება დონორთა პირად კონფიდენციალურ სივრცეში, რომელიც დაცულია ICCPR-ის მე-17 და ECHR-ის მე-8 მუხლით,<sup>212</sup> არამედ არ შეესაბამება პერსონალური მონაცემთა დაცვის საერთაშორისო სტანდარტებს.<sup>213</sup>

104. ზოგადად, ყოვლისმომცველი მოხსენებისა და გამჟღავნების მოთხოვნებმა შეიძლება ხელი შეუშალოს როგორც წევრების, დამფუძნებლების, დონორების, ბენეფიციართა და პერსონალის კონფიდენციალურობის უფლებას, ასევე ასოციაციას კონფიდენციალურობის უფლებას, და ზოგადად, ზემოაღნიშნული პირების გაერთიანების თავისუფლებას და არ შეიძლება იყოს გამართლებული, როგორც „აუცილებლობა დემოკრატიულ საზოგადოებაში“. შეიძლება შეიქმნას გაცილებით ნაკლებად ყოვლისმომცველი ანგარიშგების ან გამჟღავნების წესები, მაგალითად, რომელიც მოითხოვს მხოლოდ ანონიმური მონაცემების ან ჯამური ციფრების გამოქვეყნებას.<sup>214</sup>

105. მეხუთე, ანგარიშგების ვალდებულებების შეუსრულებლობისთვის სანქციების ბუნება და სიმძიმე ასევე უნდა იქნას გათვალისწინებული ჩარევის პროპორციულობის შესაფასებლად. ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის მიხედვით, „გარკვეული სამართლებრივი მოთხოვნების ან არასამთავრობო ორგანიზაციების შიდა მენეჯმენტის მოთხოვნების უბრალო შეუსრულებლობა არ შეიძლება ჩაითვალოს ისეთ სერიოზულ გადაცდომად, რომ გამართლებული იყოს ორგანიზაციის პირდაპირ დაშლა“.<sup>215</sup> როგორც გაერთიანების თავისუფლების ერთობლივ სახელმძღვანელოშია ხაზგასმული, „მოხსენების, სახელმწიფოს კანონმდებლობის, პოლიტიკის და პრაქტიკის მოთხოვნების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, ასოციაციებს უნდა მიეცეთ გონივრული დრო, რათა გამოასწორონ ნებისმიერი გადაცდომა ან დარღვევა“.<sup>216</sup> „რუსეთის უცხოელი აგენტების კანონი“ ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ ჯარიმებსა და სისხლის სამართლის სანქციებს მოხსენებისა და საჯარო გამჟღავნების მოთხოვნების დარღვევისთვის, რომელთა გაუქმებას გაუწია რეკომენდაცია

212 ვენეციის კომისია, უნგრეთი - მოსაზრება კანონპროექტზე საზღვარგარეთიდან მხარდაჭერის მიმღები ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ, CDL-AD(2017)015, პარ. 52 და 53.

213 როგორცაა ევროსაბჭო, კონვენცია პერსონალური მონაცემების ავტომატურ და მუშავებასთან დაკავშირებით პირთა დაცვის შესახებ (CETS No. 108), 1981 წლის 28 იანვარი და პროტოკოლი, რომელიც ევლოს პირთა დაცვის კონვენციას პერსონალური მონაცემების ავტომატურ და მუშავებასთან დაკავშირებით და ევროკავშირის მონაცემთა დაცვის ზოგადი რეგულაცია (GDPR) – ოფიციალური სასამართლო ბრივი ტექსტი ([gdpr-info.eu](http://gdpr-info.eu)).

214 იხილეთ მაგ., ODIHR, გადაუდებელი შუალედური მოსაზრება არაკომერციული არასამთავრობო ორგანიზაციების შესახებ კანონპროექტის შესახებ და ცვლილებების პროექტი ყირგიზეთის რესპუბლიკის „უცხოელი წარმომადგენლების შესახებ“ (2022 წლის 12 დეკემბერი), პუნქტი 67.

215 იხილეთ მაგ., ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, Tebieti Muhafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan, No. 37083/03, 2009 წლის 8 ოქტომბერი; და ქრისტინა ან-დემოკრატიული სახალხოპარტია მოლდოვას წინააღმდეგ, No. 28793/02, 2006 წლის 14 თებერვალი, პუნქტები 72 და 73.

216 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, CDL-AD(2014)046, პუნქტი. 234.

მოსაზრება და ზღვარგარეთი და ფინანსებული ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონები“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

ვენეციის კომისიამ, როგორც არაპროპორციული სანქციებისა (იხ. ასევე პუნქტი 5.7).<sup>217</sup>

## 5.6. სპეციალური ზედამხედველობა და ინსპექტირება

106. ზემოხსენებული „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონები“ ან მსგავსი საკანონმდებლო ინიციატივები ზოგადად ითვალისწინებს ზედამხედველობისა და/ან ზედამხედველობის განსხვავებულ მექანიზმს, მაგალითად, რეგულარული ყოველწლიური ინსპექტირების, ასევე დაუგეგმავი ინსპექტირების სახით (იხ. მაგალითად, რუსეთის საგარეო აგენტების შესახებ კანონი ან სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტი),<sup>218</sup> გარდა იმ ზედამხედველობისა, რომელიც ყველა ასოციაციაზე ვრცელდება.
107. როგორც ODIHR-მა და ვენეციის კომისიამ წინა ერთობლივ მოსაზრებებში ხაზგასმით აღნიშნეს, „სახელმწიფოებს უფლება აქვთ შეამოწმონ ასოციაციის მიზანი და საქმიანობა რამდენად შეესაბამება კანონმდებლობაში დადგენილ წესებს“, მაგრამ მათ ეს უნდა გააკეთონ ევროპული კონვენციით და სხვა საერთაშორისო დოკუმენტებით გათვალისწინებული მათი ვალდებულებების შესაბამისად“, რაც იმას ნიშნავს, რომ „სახელმწიფო ორგანოებს უნდა შეეძლოთ განახორციელონ გარკვეული სახის შეზღუდული კონტროლი არაკომერციული ორგანიზაციების საქმიანობაზე, რათა უზრუნველყონ შესაბამის კანონმდებლობასთან შესაბამისობა სამოქალაქო საზოგადოების სექტორში, მაგრამ ასეთი კონტროლი არ უნდა იყოს დაუსაბუთებელი, ზედმეტად ჩამრევი ან ლეგიტიმური საქმიანობის ხელისშემშლელი.“<sup>219</sup> როგორც გაერთიანების თავისუფლების ერთობლივ სახელმძღვანელოშია რეკომენდირებული, „კანონმდებლობამ უნდა განსაზღვროს ზედამხედველობის ორგანოების დანიშვნის პროცედურა, ასევე ასოციაციების შემოწმების საფუძველი, ინსპექტირების ხანგრძლივობა და დოკუმენტები, რომლებიც უნდა წარმოადგინონ შემოწმების დროს“.<sup>220</sup> შესაბამისად, ინსპექტირება უნდა ეფუძნებოდეს მკაფიო სამართლებრივ საფუძვლებს, მკაცრად იყოს შეზღუდული და უფლებამოსილი სასამართლოს ბრძანებით. ეს აუცილებელია იმისათვის, რომ თავიდან იქნას აცილებული საჯარო ხელისუფლების მიერ თვითნებური ან დისკრეციული გამოყენების

217 იხილეთ ვენეციის კომისია, რუსეთის ფედერაცია - მოსაზრება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან თავსებადობის შესახებ კანონპროექტების სერიის შესახებ, რომელიც წარდგენილია რუსეთის სახელმწიფო სათაბიროში 2020 წლის 10-დან 23 ნოემბრამდე პერიოდში, რათა შეცვალონ კანონები, რომლებიც ეხება „უცხოურ აგენტებს“; CDL-AD(2021)027, პარაგრაფები 86-87.

218 იხილეთ ვენეციის კომისია, რუსეთის ფედერაცია - მოსაზრება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან თავსებადობის შესახებ კანონპროექტების სერიის შესახებ, რომელიც წარდგენილია რუსეთის სახელმწიფო სათაბიროში 2020 წლის 10-დან 23 ნოემბრამდე პერიოდში, „უცხოური აგენტების“ შესახებ კანონის ცვლილებები, CDL-AD(2021)027, პარაგ. 14-15. აგრეთვე იხილეთ სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის მუხლი 12-14 არასამეწარმეო ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ.

219 იხ. ODIHR და ვენეციის კომისია, უკრაინა - ერთობლივი მოსაზრება კანონპროექტზე No. 6675 „უკრაინის საგადასახადო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ საჯარო ასოციაციების და ფინანსებისა და საერთაშორისო ტექნიკური და ხმარების გამოყენების საჯარო გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა“, CDL-AD(2018)006-ე. პუნქტი 40.

220 იხილეთ მაგ. ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, CDL-AD(2014)046, პუნქტი 229.

მოსაზრება და ზღვა რგარეთი და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

შესაძლებლობა და ბოროტად გამოყენების პოტენციური რისკი და შერჩევითი მიდგომა, ასევე, თავიდან იქნას აცილებული რეგულაციების ბოროტად გამოყენება, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს დაშინება ან შევიწროება.<sup>221</sup> გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლებაზე აღნიშნა, რომ მიუხედავად იმისა, რომ დამოუკიდებელ ორგანოებს შეიძლება ჰქონდეთ ლეგიტიმური მიზეზი, გამოიკვლიონ ასოციაციების ჩანაწერები გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად, სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ ასეთი პროცედურა არ იყოს თვითნებური და იცავდეს პირთა უფლებები დისკრიმინაციისა და კონფიდენციალურობის შესახებ, რადგან სხვაგვარად ეს საფრთხეს უქმნის ასოციაციების დამოუკიდებლობას და მათი წევრების უსაფრთხოებას.<sup>222</sup> ვენეციის კომისიამ ასევე აღიარა, რომ „ასოციაციების ზედამხედველობა არ უნდა იყოს იმაზე უფრო მეტად ჩამრევი, ვიდრე წესები, რომელიც კერძო ბიზნესზე ვრცელდება. ისინი ყოველთვის უნდა განხორციელდეს ასოციაციების მიზნებისა და საქმიანობის კანონიერების პრეზუმფციით.“<sup>223</sup>

- 108. „რუსეთის საგარეო აგენტების შესახებ კანონში“ (ცვლილებებით) გათვალისწინებულ შემოწმებებთან დაკავშირებით, ვენეციის კომისიამ დაასკვნა, რომ „გაფართოვდა არაკომერციული ორგანიზაციების არაგეგმიური შემოწმების საფუძველი და ინსპექტირების ვადის გახანგრძლივება 45 დღემდე, ინსპექტირების რაოდენობაზე ყოველგვარი შეზღუდვის გარეშე, რაც არაპროპორციულია, რადგან მათ არ გააჩნიათ საკმარისი საკვალიფიკაციო კრიტერიუმები (მაგ., ბრალდებების სანდოობის მოთხოვნა ინსპექტირების დასაწყებად). თვითნებურად ხანგრძლივი და განმეორებითი შემოწმების შედეგად გამოწვეული რისკი ზრდის დაზარალებული არაკომერციული ორგანიზაციების ფუნქციონირების პარალიზების რისკს.“<sup>224</sup>
- 109. „უცხოელი აგენტების“ სხვა კანონები ასევე მოიცავს ზოგიერთ დებულებას მუდმივი მონიტორინგისა და/ან პოტენციური ინსპექტირების შესახებ ნებისმიერ დროს ან ბუნდოვნად განსაზღვრულ გარემოებებში.<sup>225</sup> ამასთან

221 იქვე. ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, 3 უნქტი 230.  
222 გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებზე, 2013 წლის ანგარიში, A/HRC/23/39, 3 უნქტი 65.  
223 იხილეთ ვენეციის კომისიის ანგარიში ასოციაციების და ფინანსების შესახებ, CDL-AD(2019)002, 3 უნქტი 13.  
224 ვენეციის კომისია, რუსეთის ფედერაცია - მოსაზრება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის შესახებ კანონპროექტების სერიის შესახებ, რომელიც წარდგენილია რუსეთის სახელმწიფოსათაშორის 2020 წლის 10-დან 23 ნოემბრის ჩათვლით რათა შეეცვალოს კანონები, რომლებიც ეხება „უცხოელი აგენტებს“, CDL-AD(2021)027, პარაგრაფი 66.  
225 იხილეთ, მაგალითად, სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის მე-14 მუხლი არასამეწარმეო ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ, სადაც აღნიშნულია, რომ „საგანგებო გარემოებებში, ინსპექტირების კონტროლი არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის კანონიერებაზე შეიძლება განხორციელდეს მოთხოვნის საფუძველზე. მოქალაქეები, იურიდიული პირები, საჯარო დედასა და დამოუკიდებელი ორგანიზაციების ორგანიზაციები ან რესპუბლიკის ეროვნულ ასამბლეის კომპეტენტური კომიტეტის მოთხოვნით“ „უცხოელი გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონპროექტის მე-8 მუხლი, სადაც აღნიშნულია, რომ „უცხოელი გავლენის აგენტის იდენტიფიცირების ან ამ კანონის რომელიმე მოთხოვნის შესრულების გადამოწმების მიზნით საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო უფლებამოსილია ნებისმიერ დროს განახორციელოს საკითხის ექსპერტიზა-მონიტორინგი“.

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებული ასოციაციების გაშქვრივლობისა და რეგულაციების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

დაკავშირებით, სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის გაანალიზებისას, ODIHR-მა და ვენეციის კომისიამ აღნიშნეს, რომ დამატებითი ინსპექტირების შესაძლებლობა „გამონაკლის გარემოებებში“ ცხადი განმარტების გარეშე, თუ რა შეიძლება შეადგენდეს „განსაკუთრებულ გარემოებებს“ და რამდენად შესაძლებელია ასეთი რიგგარეშე ინსპექტირების მოთხოვნის წარდგენას „პოტენციურად გამოეწვია უფლებამოსილების გარეშე სანქციების გამოყენების და არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობის განუწყვეტელი შეფერხება“; ერთობლივ დასკვნაში ასევე ხაზგასმულია, რომ ეს „ეწინააღმდეგება არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობის კანონიერების პრეზუმფციას, რომელიც უნდა დაეფუძნოს ასოციაციების მარეგულირებელ საკანონმდებლო ბაზას, რათა შეიქმნას ხელსაყრელი გარემო გაერთიანების თავისუფლების უფლების განსახორციელებლად, როგორც ხაზგასმულია გაერთიანების თავისუფლების შესახებ ერთობლივი სახელმძღვანელოს პირველი პრინციპში“.<sup>226</sup> იმისათვის, რომ ღონისძიება იყოს „კანონით განსაზღვრული“, კანონმდებლობამ ასევე მკაფიოდ უნდა განსაზღვროს გარემოებები და კრიტერიუმები, რომლებზედაც შეიძლება განხორციელდეს ინსპექტირება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ამან შეიძლება ხელისუფლებას მიანიჭოს ზედმეტად ფართო დისკრეცია, ბოროტად გამოყენების ან ბოროტად გამოყენების პოტენციალით.

#### 5.7. სანქციები, შეჩერება და დაშლა

110. იმ სანქციების განსაზღვრულობა, რომლებიც შეიძლება დაწესდეს ეგრეთ წოდებულ „უცხოურ აგენტებზე“ ან სავარაუდო „უცხოურ აგენტებზე“ განსახილველ კანონებთან შეუსაბამობის გამო, არის მთავარი მოთხოვნა, რომ ასეთი კანონმდებლობა განიხილებოდეს გაერთიანების თავისუფლების საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში. კანონის განსაზღვრულობა როგორც ზემოთ აღნიშნა, მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული „უცხოურ აგენტებზე“ დაწესებული მოთხოვნებისა და შეზღუდვების ინტერპრეტაციის გაურკვევლობაზე. როდესაც განიხილება ადმინისტრაციული ან სისხლის სამართლის სანქციები, რომლებიც თავისთავად არაპროპორციული იქნება (იხ. პუნქტი 111 ქვემოთ), ეს ასევე იწვევს შეშფოთებას სამართლებრივი უსაფრთხოების, განსაზღვრულობისა და სისხლის სამართლის სპეციფიკის სტანდარტების შეუსრულებლობის გამო, რაც მოითხოვს, რომ სისხლის სამართლის დანაშაულები და მასთან დაკავშირებული სანქციები მკაფიოდ და ზუსტად განისაზღვროს, რათა პირმა შესაბამისი სისხლის სამართლის დებულების ფორმულირებიდან გაერკვეს, რომელი ქმედებები გამოიწვევს მას სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას. გარდა ამისა, დაწესებული სანქციების ბუნება და სიმძიმე ასევე მნიშვნელოვანი ფაქტორებია, რომლებიც გასათვალისწინებელია გაერთიანების თავისუფლების უფლების შეზღუდვის

226 იხილეთ მაგ. ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ*, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 64.

მოსაზრება საზღვარგარეთი და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათ შესაბამისობა ადგიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

პროპორციულობის შეფასებისას.<sup>227</sup> კანონით გათვალისწინებული სანქციები უნდა იყოს დანაშაულის სიმძიმის პროპორციული და იყოს ყველაზე ნაკლებად ჩამრევი საშუალება სასურველი მიზნის მისაღწევად.<sup>228</sup>

111. „უცხოელი აგენტების კანონების“ ან მსგავსი საკანონმდებლო ინიციატივების მოთხოვნების შეუსრულებლობა, როგორც წესი, იწვევს სანქციების დაკისრებას, მათ შორის სისხლის სამართლის სანქციებს. ამრიგად, რუსეთის ფედერაციაში „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონთან“ ერთად შემოიღეს ახალი სისხლის სამართლის დანაშაული, რომელიც კრძალავს ორგანიზაციის „უცხო აგენტად“ რეგისტრაციისათვის საჭირო დოკუმენტაციის წარდგენის ვალდებულების ბოროტად თავიდან აცილებას. სასჯელი მერყეობს ჯარიმიდან 300 000 რუბლიდან თავისუფლების აღკვეთამდე, რომლის ზომა 2020 წელს გაიზარდა 2-დან 5 წლამდე. ადმინისტრაციულ კოდექსში შეიცვალა ჯარიმები სახელმწიფო ორგანოებისთვის არასრული, არასწორი ან დაგვიანებული ინფორმაციის წარდგენისთვის (100 000-დან 300 000-მდე რუბლი, დაახლოებით 1,100-3,300 ევრო) და საქმიანობის წარმართვისთვის უცხოელი აგენტების რეესტრში რეგისტრაციის გარეშე ან პუბლიკაციების როგორც „უცხო აგენტის“ პუბლიკაციად მინიშნების გარეშე (300,000–500,000 რუბლი, დაახლოებით 3,300-დან 5,500 ევრომდე). 2014 წლიდან, კოდექსი იძლევა ჯარიმების შემცირების საშუალებას, როდესაც ამას მოითხოვს დამნაშავის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ხასიათი და შედეგები, პიროვნების ან ფინანსური მდგომარეობა. გაუქმებულმა უნგრეთის კანონმა შემოიღო სანქციების ეტაპობრივი სისტემა, დაწყებული შეხსენებებიდან, მოთხოვნების შესრულებამდე ასოციაციის შეუსრულებლობის შემთხვევაში, როგორც ბოლო საშუალება. ვენეციის კომისია მიესალმა ეტაპობრივ მიდგომას, მაგრამ გამოთქვა სერიოზული შეშფოთება მკაცრი პროცედურებისა და დისკრეციის ნაკლებობის შესახებ, უნდა დაიწყოს თუ არა პროცედურა ასოციაციის წინააღმდეგ ან დისკრეციის ნაკლებობასთან დაკავშირებით, თუ რა სანქციები უნდა შეეფარდოს.<sup>229</sup> უფრო მეტიც, ვენეციის კომისიამ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ „სისხლის სამართლის სანქციები, მათ შორის იძულებითი შრომა და თავისუფლების აღკვეთა, არის *ultima ratio* ინსტრუმენტი და ზოგადად თავიდან უნდა იქნას აცილებული ადმინისტრაციული მოთხოვნების დარღვევისთვის. ამიტომ, „უცხოელი აგენტის“ რეგისტრაციის, მოხსენებისა და საჯარო გამჟღავნების მოთხოვნების დარღვევა, როგორც წესი, არ უნდა ისჯებოდეს პატიმრობით. ამ ფონზე, ხუთ წლამდე თავისუფლების აღკვეთა არაპროპორციულად ჟღერს.<sup>230</sup> მან ასევე

227 იხილეთ მაგ., ECtHR, *Tebieti Muhafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, No. 37083/03, 2009 წლის 8 ოქტომბერი, პუნქტი 82. აგრეთვე ვენეციის კომისია, ანგარიში ასოციაციების და ფინანსების შესახებ, CDL-AD(2019)002, პარ. 114-115.

228 იხილეთ მაგ., ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლოვი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, CDL-AD(2014)046, პუნქტი 237. აგრეთვე ვენეციის კომისია, CDL-AD(2019)002, ანგარიში ასოციაციების და ფინანსების შესახებ, პუნქტი 115.

229 ვენეციის კომისია, უნგრეთი - მოსაზრება კანონპროექტის შესახებ საზღვარგარეთი და მხარდაჭერის მიმღები ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ, CDL-AD(2017)015, პარ. 59-61.

230 იხილეთ ვენეციის კომისია, რუსეთის ფედერაცია - მოსაზრება ადგიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან თავსებადობის შესახებ კანონპროექტების სერიის შესახებ, რომელიც წარდგენილია რუსეთის სახელმწიფო სათავისპირაში 2020 წლის 10-დან 23

მოსაზრება საზღვარგარეთი და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

დაასკვნა, რომ „სასაზღვრო ადმინისტრაციული ჯარიმები „უცხოელი აგენტის“ რეგისტრაციის, მოხსენებისა და საჯარო გამჟღავნების მოთხოვნების დარღვევისთვის აღმატება ზოგადად შესაბამის სანქციებს ამ ტიპის დარღვევებისთვის“.<sup>231</sup>

112. დაწესებული სანქციები ყოველთვის უნდა შეესაბამებოდეს პროპორციულობის პრინციპს, ანუ უნდა იყოს ყველაზე ნაკლებად შემზღუდავი (ინვაზიური) საშუალება სასურველი მიზნის მისაღწევად და პროპორციული იყოს სამოქალაქო ორგანიზაციების დარღვევებთან. გასათვალისწინებელია დებულებები, რომლებიც იძლევა სანქციების ეტაპობრივ დაწესებას, პირველ რიგში გაფრთხილებებით, შეცდომებისა და ხარვეზების გამოსწორების შესაძლებლობით, თუ ეს შესაძლებელია.<sup>232</sup> ნებისმიერი სანქცია „უცხოელი აგენტების“ ან მსგავსი კანონებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო უნდა დაწესდეს მხოლოდ მიუკერძოებელი სასამართლოს მიერ. ასოციაციის დაშლა ან აკრძალვა უნდა იქნას გამოყენებული მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში, უკიდურესად მძიმე გადაცდომის დროს, როგორც უკიდურესი ზომა.<sup>233</sup> ისინი უნდა იქნას გამოყენებული მხოლოდ იმ შემთხვევებში, როდესაც დარღვევა სერიოზულ საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს ან გარკვეული ჯგუფების უსაფრთხოებას, ან ფუნდამენტურ დემოკრატიულ პრინციპებს და არ შეიძლება გამოყენებულ იქნას როგორც მისი რეგისტრაციის და საქმიანობის საწინააღმდეგო იარაღი.<sup>234</sup> დაუშვებელია ასოციაციების აკრძალვა ან დაშლა მცირე დარღვევების ან ისეთი დარღვევების გამო, რომლებიც ადვილად გამოსწორებადია. გარდა ამისა, ასოციაციებს უნდა მიეწოდოთ ადეკვატური გაფრთხილება სავარაუდო დარღვევის შესახებ და მიეცეთ საკმარისი შესაძლებლობა, გამოასწორონ დარღვევები და მცირე გადაცდომები, განსაკუთრებით თუ ისინი ადმინისტრაციული ხასიათისაა.<sup>235</sup> ზოგადად, ახალი სარეგისტრაციო და სხვა ვალდებულებებისა და მოთხოვნების შეუსრულებლობა, რომლებიც შემოღებულ იქნა „უცხოელი აგენტების“ და მსგავსი კანონებით, რომლებიც უფრო ადმინისტრაციულ ან ბიუროკრატიულ ხასიათს ატარებს, არ უნდა მიაღწიოს იმ დონეს, რომელიც გაამართლებს ასოციაციის აკრძალვას ან დაშლას. უფრო მეტიც, არავითარ შემთხვევაში არ უნდა მოხდეს ასოციაციების დაჯარიმება მხოლოდ იმ მოტივით, რომ მათი საქმიანობა ეწინააღმდეგება მათ შიდა წესებსა და პროცედურებს (იმ პირობით, რომ ეს საქმიანობა არ არის აკრძალული კანონებით, რომლებიც თავად შეესაბამება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებს).<sup>236</sup> გარდა ამისა, ნებისმიერ ქმედებას ან

ნოემბრამდე პერიოდში, რათა შეევალონ კანონები, რომლებიც ეხება „უცხოური აგენტებს“, CDL-AD(2021)027, პარ. 87.

231 იქვე. 2021 ვენეციის კომისიის მოსაზრება რუსეთის ფედერაციის „უცხოური აგენტების შესახებ კანონის შესახებ“, პუნქტი 86.

232 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლოვი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, CDL-AD(2014)046, პუნქტი 234.

233 იქვე. ერთობლოვი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, პუნქტები 234 და 239.

234 ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლოვი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, CDL-AD(2014)046, პუნქტები 239 და 252.

235 იქვე. ერთობლოვი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, პუნქტი 253.

236 იქვე. ერთობლოვი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, პუნქტი 178.

მოსაზრება და ზღვარგარეთი და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადგილობრივი უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

სანქციას, რომელიც ეხება ასოციაციას, წინ უნდა უძღოდეს ადმინისტრაციული პროცესი, რომელიც შეიძლება გასაჩივრდეს სრული იურისდიქციის მქონე დამოუკიდებელი სასამართლოს წინაშე.<sup>237</sup>

113. გარდა ამისა, ჯარიმების პროპორციულობის და მათი გადაჭარბების შესაფასებლად, ზოგადად სასარგებლოა მათი შედარება საშუალო თვიურ ხელფასთან.<sup>238</sup> ამ მხრივ, სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ ერთობლივ დასკვნაში, ODIHR და ვენეციის კომისიამ ჯარიმის ოდენობა შეადარეს<sup>239</sup> საშუალო თვიურ მთლიან ხელფასს სერბთა რესპუბლიკაში,<sup>240</sup> 0,5-დან 2,5-მდე საშუალო თვიურ ხელფასთან და დაასკვნეს, რომ „ჯარიმების სპექტრი შეიძლება განსაკუთრებით პრობლემური იყოს ზოგიერთი სუბიექტისთვის, რომლებიც განიხილება როგორც არასამთავრობო ორგანიზაცია, განსაკუთრებით მაშინ, თუ მათ აქვთ მცირე დაფინანსების წყარო.“<sup>241</sup> ნებისმიერ შემთხვევაში, თუნდაც მინიმალური ჯარიმის დაწესება შეიძლება იყოს არაპროპორციული, თუ აღნიშნული დარღვევა არ არის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი, როგორცაა განაცხადში არაზუსტი ინფორმაციის უნებლიე წარდგენა.<sup>242</sup>

#### 5.8. ეფექტური აღდგენის საშუალებების უფლება

114. ზოგიერთი ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო ინიციატივა დუმს გაერთიანების თავისუფლების ფუნდამენტური უფლებების პოტენციური დარღვევის დაცვის ეფექტურ საშუალებებთან დაკავშირებით, რომლებიც დაკავშირებულია ასოციაციების კლასიფიკაციასთან, როგორც „უცხო აგენტად“, მათ რეგისტრაციასთან და მასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან და შეზღუდვებთან. ზოგიერთი მათგანი არ ითვალისწინებს რეგისტრაციის გაუქმების პროცედურას. როგორც ხაზგასმულია გაერთიანების თავისუფლების შესახებ ერთობლივ სახელმძღვანელოში, ასოციაციებს, მათ დამფუძნებლებსა და წევრებს უნდა ჰქონდეთ წვდომა ეფექტურ საშუალებებზე, რათა გაასაჩივრონ ან გადახედონ გადაწყვეტილებებს, რომლებიც გავლენას ახდენენ მათი უფლებების

237 ევროპის საბჭოს მიხედვით კომიტეტი, რეკომენდაცია CM/Rec(2007)14 ევროპაში არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ, პუნქტები 10 და 74, იხილეთ ასევე ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლივი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ, CDL-AD(2014)046, პრინციპი 11.

238 საქართველოს კანონპროექტი „გამჭვირვალობის შესახებ“ ითვალისწინებს და 25000 ლრის (დაახლოებით 9000 ევრო) ჯარიმას „უცხოური გავლენის აგენტად“ რეგისტრაციის თავიდან აცილების ან შესაბამისი ფინანსური დეკლარაციის წარუმატებლობისთვის, ასევე 10000 ლრის ოდენობის ჯარიმას (დაახლ. 3550 ევრო) სხვა დარღვევებისთვის, რაც მრეყობს 5,5-დან 14-მდე საშუალო თვიური ხელფასი საქართველოში (2023 წლის პირველი კვარტლის საშუალო ხელფასი თვეში 1716,6 ლრი იყო, იხილეთ ხელფასები - საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური (geostat.ge).

239 1000 ბოსნიური მარკა (დაახლოებით €511)-დან 5000-მდე (დაახლოებით €2556).

240 2023 წლის მარტისთვის, საშუალო მთლიანი თვიური ხელფასი შეადგენს 1910 ბოსნიურ მარკას, იხილეთ სტატისტიკის ინსტიტუტი - რესპუბლიკა სერბთა (rzs.rs.ba).

241 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 72.

242 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 73.

მისაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებულ ასოციაციების გაშქვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

განხორციელებაზე, რაც გულისხმობს მათთვის სარჩელის აღძვრის ან გასაჩივრების უფლების მინიჭებას და სასამართლო განხილვის მეშვეობით ხელისუფლების ნებისმიერი ქმედებისა თუ უმოქმედობის შესახებ, რომელიც გავლენას ახდენს მათ უფლებებზე, გადაწყვეტილების მოპოვებას; დარღვეული უფლების გამოსწორება უნდა მოხდეს დროულად და მოიცავდეს ადეკვატურ კომპენსაციას.<sup>243</sup>

## 5.9. დისკრიმინაციისგან თავის არიდება

115. ასევე მნიშვნელოვანია ხაზგასმით აღინიშნოს ის არაპირდაპირი დისკრიმინაციული გავლენა, რომელიც შეიძლება ჰქონდეს ამ კანონმდებლობას პრაქტიკაში. მართლაც, მათ უპირველეს ყოვლისა ექნებათ უარყოფითი შედეგები ასოციაციების მიმართ, რომლებიც არ იღებენ სახელმწიფო დაფინანსებას ან შემოწირულობებს ადგილობრივი წყაროებიდან და მეტწილად ეყრდნობიან უცხოეთიდან შემოსულ შენატანებს. ეს ჩვეულებრივ ეხება ასოციაციას, რომლის მიზნები ან აქტივობები შეიძლება არ იყოს პრიორიტეტული საჯარო დაფინანსებისთვის, ან აუცილებლად არ ემთხვეოდეს საზოგადოების უმრავლესობის აზრებს და იდეებს ან, მართლაც, ეწინააღმდეგებოდეს მათ, მაგრამ მაინც დაცული იყოს გაერთიანების თავისუფლებისა და გამოხატვის თავისუფლებით.<sup>244</sup> ეს ზოგადად მოიცავს გაერთიანებებს, რომლებიც ავრცელებენ ინფორმაციას ან იდეებს, რომლებიც აპროტესტებენ დადგენილ წესრიგს ან მხარს უჭერენ კონსტიტუციის ან კანონმდებლობის მშვიდობიან ცვლილებას, მაგალითად, აბორტის დეკრიმინალიზაციას, უმცირესობის უფლებების განმტკიცებას, გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობას, ლესბოსელი, გეი, ბისექსუალი, ტრანსგენდერი და ინტერსექსუალი (ლგბტი) ადამიანის უფლებების დაცვას, რეგიონული ავტონომიისკენ მოწოდებას ან თუნდაც ქვეყნის ტერიტორიის ნაწილის გამოყოფას.<sup>245</sup>

116. ამ მხრივ, მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა კონკრეტულად აღნიშნა „*უცხოელი აგენტების კანონმდებლობის*“ არაპროპორციული გავლენა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებზე, განსაკუთრებით მათზე, რომლებიც ადვოკატირებენ ადამიანის უფლებებს, დემოკრატias, ანგარიშვალდებულებას და მარგინალიზებულთა ჯგუფების უფლებებს, რომლებიც ხშირად დიდად არიან დამოკიდებულნი უცხოურ ფონდებზე თავიანთი საქმიანობის მხარდასაჭერად, ისევე როგორც „უცხოელი აგენტის“<sup>246</sup> დასახელების განსაკუთრებით მწვავე ნეგატიური ეფექტი ადამიანის უფლებათა

243 ODHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლოვი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ*, CDL-AD(2014)046, პრინციპი 11 და პუნქტი 36.

244 *იქვე*, *ერთობლოვი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ*, პუნქტი 98.

245 *იქვე*, *ერთობლოვი სახელმძღვანელო გაერთიანების თავისუფლების შესახებ*, პუნქტი 182 და რესურსებზე ხელმისაწვდომობა, პუნქტი 47.

246 იხილეთ გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებზე, *წერილი OL RUS 16/2022*, 2022 წლის 30 ნოემბრით, მიმართული რუსეთის ფედერაციისადმი 2012 წლის 20 ივლისის ფედერალურ კანონთან No121-FZ და შემდგომ ცვლილებებთან დაკავშირებით, გვ. 7.



მოსაზრება საზღვარგარეთ და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადგილობრივი უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

დამცველებზე, აქტივისტებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებზე, მათ შორის ლგბტი+ პირების უფლებების დაცვისა და ხელშეწყობ ორგანიზაციებზე.”<sup>247</sup>

## 6. გაერთიანების თავისუფლების განხორციელებაზე ზემოქმედი მქონე კანონმდებლობის ცვლილების პროცესი

117. ეუთოს წევრმა სახელმწიფოებმა იკისრეს ვალდებულება უზრუნველყონ, რომ კანონმდებლობა „მიღებულ იქნება საჯარო პროცედურის ბოლოს და რეგულაციები გამოქვეყნდება, რაც მათი ძალაში შესვლის წინაპირობა იქნება“ (1990 წლის კოპენჰაგენის დოკუმენტი, პუნქტი 5.8). უფრო მეტიც, ძირითად ვალდებულებებში მითითებულია: „კანონმდებლობა ჩამოყალიბდება და მიიღება ღია პროცესის შედეგად, რომელიც ასახავს ხალხის ნებას, პირდაპირ ან მათი არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით“ (1991 წლის მოსკოვის დოკუმენტი, პუნქტი 18.1). როგორც ხაზგასმულია გაერთიანების თავისუფლების ერთობლივ სახელმძღვანელოში:

„ასოციაციებსა და მათ წევრებთან კონსულტაცია უნდა მოხდეს ნებისმიერი რეგულაციების ან პრაქტიკის შემოღებისა და განხორციელების პროცესში, რომელიც ეხება მათ საქმიანობას. მათ უნდა ჰქონდეთ წვდომა ინფორმაციაზე და უნდა მიიღონ ადეკვატური და დროული შეტყობინება საკონსულტაციო პროცესების შესახებ. გარდა ამისა, ასეთი კონსულტაციები უნდა იყოს შინაარსობრივი და ინკლუზიური და უნდა მოიცავდეს დაინტერესებულ მხარეებს, რომლებიც წარმოადგენენ სხვადასხვა და საპირისპირო შეხედულებებს, ასევე მათ, ვინც კრიტიკულია შემოთავაზებული წინადადებების მიმართ. კონსულტაციების ორგანიზებაზე პასუხისმგებელ ორგანოებს ასევე მოეთხოვებათ პასუხი გასცენ დაინტერესებული მხარეების წინადადებებს, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ამ უკანასკნელთა შეხედულებები უარყოფილია.”<sup>248</sup>

118. მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების გაეროს სპეციალური მომხსენებელი კონკრეტულად რეკომენდაციას უწევს ქვეყნებს „მნიშვნელოვნად ჩაერთონ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან, სანამ მიიღებენ რაიმე ზომებს, რომელიც გავლენას ახდენს მათ უფლებაზე მოიძიონ, მიიღონ და გამოიყენონ დაფინანსება“.<sup>249</sup>
119. იმისათვის, რომ კანონპროექტზე კონსულტაციები ეფექტური იყოს, ისინი უნდა იყოს ინკლუზიური და მოიცავდეს კონსულტაციებსა და შენიშვნებს

247 იქვე. გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებზე. *ქართული OLRUS 16/2022*, გვ. 3.

248 ODIHR და ვენეციის კომისია, *გაერთიანების თავისუფლების ერთობლივი სახელმძღვანელო*, CDL-AD(2014)046, პუნქტი 106.

249 იხილეთ მაგ., გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებზე, 2022 წლის ანგარიში *რესურსებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ*, A/HRC/50/23, 10 მაისი 2022, პუნქტი. 64(f) და დამატებითი გაიდლაინები: *ზოგადი პრინციპები და სახელმძღვანელო პრინციპები სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის რესურსებზე წვდომის უფლების უზრუნველყოფა* და HRC/53/38/Add.4, 23 ივნისი 2023, პუნქტი. 29.

*მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადგილობრივი უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.*

საზოგადოების, მათ შორის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მხრიდან. მათ ასევე უნდა დაუთმონ საკმარისი დრო დაინტერესებულ მხარეებს კანონპროექტის შესახებ რეკომენდაციების მოსამზადებლად და წარდგენისთვის, ხოლო სახელმწიფომ უნდა შექმნას ადეკვატური და დროული გამოხმაურების მექანიზმი, რომლითაც საჯარო ხელისუფლებამ უნდა აღიაროს და უპასუხოს მათ წვლილს, გარკვეული კომენტარების ჩართვის ან წინადადებების უარის მკაფიო დასაბუთებით. ეფექტური მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად, კონსულტაციების მექანიზმებმა უნდა უზრუნველყონ წინადადებების გათვალისწინების შესაძლებლობა ადრეულ ეტაპზე და მთელი პროცესის განმავლობაში, რაც გულისხმობს არა მხოლოდ მაშინ, როდესაც პროექტი მზადდება შესაბამისი სამინისტროების მიერ, არამედ მაშინ, როდესაც ის განიხილება პარლამენტის წინაშე (მაგ., საჯარო მოსმენების ორგანიზებით). ხანდახან, ზოგიერთი საკანონმდებლო ინიციატივა, როგორცაა სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტი, მხოლოდ საჯარო ვებ-გვერდზე ქვეყნდება კომენტარებისთვის საკმაოდ მოკლე დროით.<sup>250</sup> საჯარო კონსულტაციებისთვის შესაბამისი ვადა უნდა იყოს ისეთი, რაც უზრუნველყოს კანონპროექტის ან ცვლილებების სათანადო და სიღრმისეულ განხილვას და უნდა იყოს ადაპტირებული მისი სიგრძისა და საკითხის სირთულესთან.<sup>251</sup> „უცხოელი აგენტების კანონების“ და სხვა მსგავსი ფუნდამენტური უფლებებისა და თავისუფლებების განხორციელებაზე პოტენციური ზემოქმედების გათვალისწინებით, აღნიშნული გაამართლებს უფრო ხანგრძლივ პერიოდს მნიშვნელოვანი საჯარო კონსულტაციების ორგანიზებისთვის. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ ხელისუფლებამ მიიღოს ზომები, რათა საზოგადოებას გააცნოს ცვლილებების პროექტი მედიის საშუალებით და მოითხოვოს გამოხმაურება, რადგან კანონპროექტის უბრალოდ გამოქვეყნება ოფიციალურ ვებგვერდზე არ არის საკმარისი.<sup>252</sup>

120. „უცხოელი აგენტების“ კანონმდებლობის ან მსგავსი საკანონმდებლო ინიციატივების უმეტესობა, როგორც წესი, შემუშავებული იყო ასოციაციების ან სამოქალაქო საზოგადოების მცირე ჩართულობით ან კონსულტაციებით, ხოლო როდესაც განხორციელდა კონსულტაციების ზოგიერთი ფორმის ორგანიზება, ვადები ზოგჯერ საკმაოდ მოკლე იყო კომენტარების მიწოდებისთვის და ხშირად არ იყო კონკრეტული ძალისხმევა გაღებული დაინტერესებულ მხარეებთან ურთიერთობის უზრუნველსაყოფად, არც ადეკვატური და დროული გამოხმაურების მექანიზმი უზრუნველყოფილი და არ იყო სიცხადე საჯარო კონსულტაციების მეთოდებთან დაკავშირებით, რაც

250 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეგისტრისა და საჯაროობის შესახებ*, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 13.

251 იხილეთ მაგ., ODIHR, *მოსაზრება უკრაინის კანონპროექტის შესახებ „საჯარო კონსულტაციების შესახებ“* (2016), პუნქტები 40-41.

252 იხილეთ ODIHR და ვენეციის კომისია, *ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეგისტრისა და საჯაროობის შესახებ*, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 13.

მოსაზრება საზღვარგარეთიდან დაფინანსებულ ასოციაციების გაშქვირვალობისა და რეგულირების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

იწვევს გარკვეულ ეჭვს, რამდენად იყო ან იქნება საჯარო კონსულტაციები ეფექტური და ინკლუზიური.<sup>253</sup>

121. მიუხედავად იმისა, რომ კანონის შემქმნელებმა ზოგადად მოამზადეს ხსენებული კანონმდებლობის განმარტებითი ბარათების ან შენიშვნების გარკვეული ფორმები, როგორც ხაზგასმულია მე-3 ნაწილში, ისინი ზოგადად საკმაოდ მოკლეა და არ ითვალისწინებენ კონკრეტულ რისკებზე დაფუძნებულ მიდგომას და მტკიცებულებებზე დაფუძნებულ ინფორმაციას ან კვლევას, რომელზეც დაფუძნებითაც შემოგვთავაზებდა რეფორმის დასაბუთებას.<sup>254</sup> ზოგადად, ისინი არ აწვდიან სათანადო ან რაიმე მარეგულირებელი ზემოქმედების შეფასებას, რომელიც ასევე ფრთხილად დააბალანსებს კანონის პოტენციურ სარგებელს, რომელიც აწონასწორებს კანონის უარყოფით გავლენას გაერთიანების თავისუფლების უფლების განხორციელებაზე.<sup>255</sup> საკანონმდებლო ინიციატივების გავლენა ასევე უნდა განიხილებოდეს გენდერული, მრავალფეროვნებისა და ინტერსექციურობის პერსპექტივიდან, რათა უზრუნველყოს, რომ შემოთავაზებული კანონმდებლობა უარყოფითად არ მოქმედებს ადამიანებზე და ჯგუფებზე, რაც მოიცავს კაცებს, ქალებს და არაბინარულ ადამიანებს, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს, ახალგაზრდებს და მოხუცებს, ეთნიკური, ეროვნული თუ რელიგიური ჯგუფებს. აღნიშნული კანონპროექტის მიღების შედეგები, განსაკუთრებით მის შინაარსთან დაკავშირებით უკვე წამოჭრილი შეშფოთების გათვალისწინებით, შეიძლება მნიშვნელოვანი იყოს ქალთა და ახალგაზრდული ორგანიზაციებისთვის, უმცირესობებისა და ჯგუფებისთვის. როგორც საუკეთესო პრაქტიკა და საერთაშორისო რეკომენდაციების შესაბამისად, უნდა განხორციელდეს ასოციაციების მარეგულირებელი არსებული კანონმდებლობის შესრულების მონიტორინგი მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკისა და კანონშემოქმედების უზრუნველსაყოფად, მტკიცებულებების შეგროვებით, რაც წარსულში კარგად მუშაობდა, ზემოქმედების შეფასებით და შესაბამისად არსებული მთავრობის პოლიტიკისა და მიღებული კანონების ეფექტურობა და ინფორმირებული

253 იხილეთ მაგ., ODIHR, გადაუდებელი შუალედური მოსაზრება არაკომერციული არასამთავრობო ორგანიზაციების შესახებ კანონპროექტის შესახებ და ცვლილებების პროექტი ყირგიზეთის რესპუბლიკის „უცხოელი წარმომადგენლების შესახებ“ (12 დეკემბერი 2022), პუნქტები 111-112. აგრეთვე, მაგალითად, ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 13.

254 იხილეთ მაგ., ODIHR და ვენეციის კომისია, ერთობლივი მოსაზრება სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის შესახებ არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობის სპეციალური რეესტრისა და საჯაროობის შესახებ, 2023 წლის 12 ივნისი, პუნქტი 13.

255 მაგალითად, სერბთა რესპუბლიკის კანონპროექტის განმარტებითი ჩანაწერი არის ძალიან მოკლე და მხოლოდ მიუთითებს კანონპროექტის სოციალური, გარემოსდაცვითი და საბიუჯეტო ზემოქმედების არარსებობაზე; ყირგიზეთის რესპუბლიკის 2022 წლის ნოემბრის კანონპროექტისთვის, განმარტებით ჩანაწერში მხოლოდ აღნიშნულია, რომ იგი არ ითვალისწინებს სოციალურ, ეკონომიკურ, გენდერულ გარემოსდაცვით, კორუფციულ შედეგებს და აცხადებს, რომ „ეს კანონპროექტი არ ეხება ბიზნესის საკითხებს და რეგულირებულ ზემოქმედების ანალიზი არ არის საჭირო“.

მოსაზრება საზღვარგარეთი და ფინანსებულ ასოციაციების გამჭვირვალობისა და რეგულაციების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივების ან ე.წ. „უცხოელი აგენტების შესახებ კანონების“ და მსგავსი კანონმდებლობის შესახებ და მათი შესაბამისობა ადგილობრივი უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

გადაწყვეტილების მიღება პოტენციური ცვლილებების პროცესის ინფორმირებისთვის.<sup>256</sup>

122. ზოგადი რჩევა კანონმდებლების მიმართ არის ის, რომ უზრუნველყონ, რომ საკანონმდებლო ინიციატივები, რომლებიც გავლენას ახდენენ ასოციაციების უფლებაზე მოიძიონ და მიიღონ რესურსები, მათ შორის საზღვარგარეთიდან, დაექვემდებაროს ინკლუზიურ, ვრცელ და ეფექტურ კონსულტაციებს, მათ შორის სამოქალაქო საზოგადოებასთან და სხვადასხვა თემის წარმომადგენლებთან, ქალებისა და მამაკაცების მონაწილეობის თანაბარი მონაწილეობის შესაძლებლობით და საკმარისი დრო დაუთმონ საპარლამენტო დებატებს. ზემოაღნიშნული პრინციპების მიხედვით, კონსულტაციები უნდა ჩატარდეს დროულად, რომ საზოგადოებას მიეცეს საკმარისი დრო კანონშემოქმედებითი პროცესის ყველა ეტაპზე, მათ შორის პარლამენტის წინაშე. უნდა არსებობდეს სათანადო უკუკავშირის მექანიზმი. როგორც კარგი კანონშემოქმედების მნიშვნელოვანი ელემენტი, ასევე უნდა დაინერგოს აღნიშნული ცვლილებების განხორციელებისა და მათი გავლენის თანმიმდევრული მონიტორინგისა და შეფასების სისტემა, რომელიც ეფექტურად შეაფასებს კანონპროექტის/ცვლილებების პროექტის მოქმედებას და ეფექტურობას, მათი დამტკიცების შემთხვევაში.<sup>257</sup>

[ტექსტის დასასრული]

256 იხილეთ მაგ., ODIHR, გადაუდებელი შუალედური მოსაზრება არაკომერციული არასამთავრობო ორგანიზაციების კანონპროექტის შესახებ და ცვლილებების პროექტი ყირგიზეთის რესპუბლიკის „უცხოელი წარმომადგენლების შესახებ“ (2022 წლის 12 დეკემბერი), პუნქტი 114.

257 იხილეთ მაგ., OECD, საერთაშორისო პრაქტიკა ყოფილი პოსტ-შეფასების შესახებ (2010).