

“უცხოეთის აგენტების” კანონი:

ევროკული პროექტის და საქართველო



2023



მოცემული მასალის მომზადება დაფინანსებულია შვედეთის საერთაშორისო განვითარების თანამშრომლობის სააგენტოს, Sida-ს მიერ. შინაარსზე პასუხისმგებლობა სრულად ეკისრება მის შემქმნელს. Sida შესაძლოა არ იზიარებდეს გამოთქმულ ხედვებსა და ინტერპრეტაციებს.

ძირითადი მიგნებები

- ე.წ. უცხოური აგენტების კანონი შეუთავსებელია ევროკავშირის სამართლებრივ სისტემასთან და ღირებულებებებთან. ევროკავშირის არც ერთ ქვეყანაში არ მოქმედებს კანონმდებლობა, რომელიც არასამთავრობო ორგანიზაციებს “უცხოური აგენტის” სტატუსს ანიჭებს.
- მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს განმარტებით ე.წ. უცხოური აგენტების კანონი (უნგრეთის) არღვევს ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 63-ე მუხლს (კაპიტალის თავისუფალი მოძრაობა) და ძირითადი უფლებების შესახებ ევროპის კავშირის ქარტიის მე-12 მუხლს (გაერთიანების თავისუფლება).
- მეტიც, ECJ-ს გადაწყვეტილებამ და მის აღსასრულებლად ევროკომისიის მიერ დაწყებულმა დარღვევის პროცედურამ აიძულა უნგრეთი, გაეუქმებინა არასამთავრობო ორგანიზაციების სავალდებულო რეგისტრაცია და მათთვის ამგვარი იარლიყის მინიჭება.
- ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს შეფასებით ე.წ. უცხოური აგენტების კანონი (რუსეთის ფედერაციის) არღვევს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლს, რომელიც იცავს გაერთიანების თავისუფლებას.
- ევროპულმა სასამართლოებმა განსაკუთრებით პრობლემურად მიიჩნიეს არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის “უცხოეთის აგენტის” იარლიყის მინიჭებისა და მათი რეგისტრაციის სავალდებულობა.
- ე.წ. უცხოური აგენტების კანონის არათუ მიღება, არამედ, ამ საკითხზე სეროზული საპარლამენტო დებატებიც კი არსებით ზიანს აყენებს საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესს.
- ე.წ. უცხოური აგენტების კანონის მიღება პირდაპირ საფრთხეს შეუქმნის ევროკავშირის მიერ განსაზღვრული მე-10 პრიორიტეტული ამოცანის შესრულებას.

1. საპარლამენტო უმრავლესობის წევრთა გზა ე.წ. “უცხოური აგენტების” კანონპროექტამდე

უკანასკნელი თვეების განმავლობაში, განსაკუთრებით, საქართველოსთვის ევროკავშირის კანდიდატის სტატუსი მიუნიჭებლობის შემდგომ არასამთავრობო სექტორის მიმართ მტრული დამოკიდებულება განსაკუთრებით გაძლიერდა. სამოქალაქო სექტორის მიმართ ვრცელდება სხვადასხვა შინაარსის მადისკრეტირებელი ბრალდებები. ამ რიტორიკის ავტორები, ძირითადად არიან საპარლამენტო უმრავლესობის წევრები და მმართველ პარტიასთან დაახლოებული პირები და საშუალებები, რომლებიც აქტიურად იყენებენ მიზნის მიღწევის მრავალფეროვან მეთოდებსა და საზოგადოებასთან კომუნიკაციის ტრადიციულ თუ არატრადიციულ ფორმებს.

სამოქალაქო სექტორის დისკრედიტაციის მიმდინარე კამპანიის განვითარება ეტაპობრივად მიუახლოვდა სამართლის ინსტრუმენტალიზაციის ლოგიკურ ეტაპს. 2022 წლის 12 სექტემბერიდან მმართველმა პარტიამ, აქტიური საინფორმაციო მხარდაჭერის ფონზე, გააქტიურა დისკუსია სამოქალაქო სექტორის ორგანიზაციების ფინანსების გამჭვირვალობის თაობაზე.¹ ცალმხრივ დისკუსიაში მალევე დაიწყო ტერმინის “აგენტები” გამოყენება, არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობა დაუკავშირდა “საქართველოს სუვერენიტეტისთვის ბუნებრივ საფრთხეს” და გაიჟღერა სამოქალაქო სექტორის “მკაცრ საკანონმდებლო ჩარჩოში მოქცევის აუცილებლობის” მოწოდებამ.² ნიშანდობლივია, რომ აღნიშნული განცხადება გაკეთდა ამერიკის შეერთებული შტატების საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტში გამართული დისკუსიის ფონზე, რომელიც საქართველოში დემოკრატიის უკუსვლას ეხებოდა.³

2022 წლის დასასრულს, 29 დეკემბერს, საპარლამენტო უმრავლესობის წევრმა დეპუტატებმა (ე.წ. “ხალხის ძალის” წარმომადგენლებმა) საგანგებოდ გამართულ ბრიფინგზე დაანონსეს ე.წ. უცხოური აგენტების შესახებ კანონის დაინიცირება 2023 წლის იანვარში.⁴ მათივე განცხადებით კანონპროექტი მომზადდა საუკეთესო

¹ ქართული ოცნების ფრაქციის თავჯდომარე, მამუკა მდინარაძე - “ფული, რომლითაც არასამთავრობო ორგანიზაციები ფინანსდებიან, „ტექნიკური მთავრობის“ კამპანიის დასაგეგმად მიემართება - საზოგადოებამ უნდა იცოდეს, საიდან ფინანსდებიან “ენჯელები””, (12 სექტემბერი, 2022) <https://bit.ly/3Xhk6Hw>.

ქართული ოცნების თავჯდომარე, ირაკლი კობახიძე - “რამდენიმე დიდი არასამთავრობო ორგანიზაციის ფინანსური შემოსავლები კითხვის ნიშნებს აჩენს”, (13 სექტემბერი, 2022) . <https://bit.ly/3ITLret>.

² საპარლამენტო უმრავლესობის წევრი დეპუტატების - “ხალხის ძალის” განცხადება, (18 ნოემბერი, 2022) <https://bit.ly/3ITz02r>.

³ civile.ge, “აშშ-ის საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტი საქართველოში დემოკრატიული უკუსვლის შესახებ საუბრობს”, (17 ნოემბერი, 2022). <https://bit.ly/3iFCQ4y>.

⁴ „ხალხის ძალის“ კანონის პროექტით, უცხოური გავლენის აგენტების რეესტრი შეიქმნება, რომელში რეგისტრაცია სავალდებულო იქნება ყველა “ენჯელისთვის” და სუბიექტებისთვის, რომლებიც უცხოური წყაროებიდან ფინანსდებიან <https://bit.ly/3CXJTMR>

დასავლური, მათ შორის, აშშ-ს პრაქტიკის გათვალისწინებით. 2023 წლის 14 თებერვალს, დეპუტატებმა კვლავ გამართეს ბრიფინგი და საზოგადოებას აცნობეს, რომ დააინიცირეს ე.წ. უცხოელი აგენტების კანონპროექტი (კანონპროექტი “უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ”).⁵ ბრიფინგს გამოეხმაურა მმართველი პარტიის წარმომადგენელი, ადამიანის უფლებათა კომიტეტის თავჯდომარე მიხეილ სარჯველაძე და აღნიშნა, რომ “საზოგადოებას აქვს უფლება, ხედავდეს ვინ როგორ ფინანსდება, რა სახსრებით ახორციელებს თავის საქმიანობას, შესაბამისად, ინიციატივა გულისხმობს იმას, რომ ეს სივრცეც მოექცეს მსგავსი რეგულაციების პირობებში.”⁶

კანონპროექტი ჯერ არ არის წარდგენილი მაგრამ ინიციატორებმა გააჟღერეს რამდენიმე საკვანძო დეტალი კანონპროექტის შინაარსთან დაკავშირებით. მათგან კრიტიკულად მნიშვნელოვანი ე.წ. უცხოური გავლენის აგენტების რეესტრის შექმნაა. აღსანიშნავია, რომ არც სამოქალაქო სექტორთან ბრძოლის იდეაა ნოვატორული და არც საპარლამენტო უმრავლესობის წევრთა (ე.წ. “ხალხის ძალის”) მიერ შერჩეული მეთოდი. სწორედ მსგავსი რიტორიკითა და ლეგიტიმურ მიზნებზე, მათ შორის, აშშ-ს პრაქტიკაზე დაყრდნობით, ამართლებდა რუსეთი და უნგრეთი ე.წ. უცხოური აგენტების კანონის მიღებას.

აღნიშნული გვაძლევს საშუალებას მოვიძიოთ ევროპული ინსტიტუტების დამოკიდებულება სამოქალაქო ორგანიზაციების ე.წ. “უცხოური გავლენის აგენტებად” მოხსენიების თაობაზე. ნიშანდობლივია, რომ ქვეყანაში პოლარიზაციის შემცირება და სამოქალაქო სექტორის ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების ყველა დონეზე ევროკავშირის კანდიდატის სტატუსის მოპოვების 12 პრიორიტეტულ ამოცანას მიეკუთვნება. ამდენად, მნიშვნელოვანია ამ კანონპროექტის მიღების გავლენის შეფასება ევროკავშირის პრიორიტეტული ამოცანების აღსრულების მიმდინარე პროცესზეც.

2. ვინ არის კანონპროექტის ინიციატორი?

კანონპროექტის ინიციატორები არიან ე.წ. „ხალხის ძალის“ დეპუტატები. “ხალხის ძალა” არის მმართველი პარტიიდან გასული დეპუტატების მიერ დაფუძნებული ე.წ. საზოგადოებრივი მოძრაობა. „ხალხის ძალის“ წევრები⁷ არიან „ქართული ოცნების“ პარტიული სიით წარდგენილი დეპუტატები, რომლებიც ქართული ოცნების ფრაქციის წევრებთან ერთად ქმნიან **საპარლამენტო უმრავლესობას**.

⁵ საზოგადოებრივი მოძრაობა „ხალხის ძალის“ განცხადება <https://bit.ly/3HZhuHZ>

⁶ საზოგადოებას აქვს უფლება, ხედავდეს, ვინ როგორ ფინანსდება - სარჯველაძე „ხალხის ძალის“ კანონპროექტზე <https://bit.ly/3InYlHm>

⁷ სოზარ სუბარი, დიმიტრი ხუნდაძე, მიხეილ ყაველაშვილი, გურამ მაჭარაშვილი, ზაალ მიქელაძე, ეკა სეფაშვილი, ვიქტორ ჯაფარიძე, დავით კაჭარავა და დაჩი ბერაია.

ე.წ. „ხალხის ძალის“ ისტორია დაიწყო 2022 წლის 28 ივნისს სამი დეპუტატის მიერ „ქართული ოცნების“ დატოვებით.⁸ დატოვების მიზეზად დასახელებული იყო არა მმართველი პარტიის შეხედულებებთან წინააღმდეგობა, ან უთანხმოება ქვეყნის სამინაო თუ საგარეო პოლიტიკასთან დაკავშირებით, არამედ ის, რომ „საზოგადოებას მიეწოდოს მეტი ინფორმაცია“.⁹ „ქართული ოცნებიდან“ გასული დეპუტატები თავიდანვე ცხადად აფიქსირებდნენ, რომ მმართველ პარტიასთან „არავითარი ღირებულებითი აზრთა სხვადასხვაობა არ აქვთ“.¹⁰

2022 წლის 28 ივნისს, „ქართული ოცნებიდან“ გასულ დეპუტატებს პარლამენტის კიდევ ერთი წევრი შეუერთდა.¹¹ ხოლო 2022 წლის 2 აგვისტოს მათ დააფუძნეს ე.წ. საზოგადოებრივი მოძრაობა - „ხალხის ძალა“.¹² „ხალხის ძალა“ თავისი საჯარო განცხადებებით ადანაშაულებდა საქართველოს ევროპულ და ევროატლანტიკურ პარტნიორებს „მეორე ფრონტის გახსნაში“, რევოლუციის მოწყობასა და ქვეყნის სუვერენიტეტის შერყევამი.¹³

2022 წლის 4 ოქტომბერს „ხალხის ძალას“ მმართველი პარტიიდან გასული კიდევ 5 დეპუტატი შეუერთდა.¹⁴ უნდა აღინიშნოს, რომ „ხალხის ძალის“ სახელით მოქმედი ცხრავე დეპუტატი „ქართული ოცნების“ სიით არის წარდგენილი და ისინი ქართული ოცნების დეპუტატებთან ერთად ქმნიან საპარლამენტო უმრავლესობას.

ე.წ. „ხალხის ძალა“ არ არის არც „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის საფუძველზე შექმნილი პოლიტიკური პარტია და არც საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული საპარლამენტო სუბიექტი. მეტიც, მათ ერთობას არ აქვს არანაირი სამართლებრივი ფორმა - არ არის რეგისტრირებული არც არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირად. „ხალხის ძალა“ საკუთარ თავს იხსენიებს, როგორც „საზოგადოებრივი მოძრაობა“ თუმცა, ამგვარი სამართლებრივი სტატუსი არ არის გათვალისწინებული საქართველოს კანონმდებლობით. ამგვარად, „ხალხის ძალა“, როგორც სამართლებრივი სუბიექტი არ არსებობს და ერთადერთი, რითიც დღეს მისი წევრების იდენტიფიცირება შეიძლება, არის - **საპარლამენტო უმრავლესობის წევრები**.

⁸ „სოზარ სუბარი, მიხეილ ყაველაშვილი და დიმიტრი ხუნდაძე „ქართულ ოცნებას“ ტოვებენ“ <https://bit.ly/3I079LD>.

⁹ მიხეილ ყაველაშვილი - შეგვიძლია საზოგადოებას უფრო მეტი ინფორმაცია მივაწოდოთ, რომ არ დავაზიანოთ "ქართული ოცნება" <https://bit.ly/415qFzk>.

¹⁰ დიმიტრი ხუნდაძე - „ქართულ ოცნებასთან“ არავითარი ღირებულებითი აზრთა სხვადასხვაობა არ გვაქვს, პრაქტიკულად ყველა თემაში ვთანხმდებით, გარდა ერთისა, რა დოზით უნდა მიეწოდებოდეს საზოგადოებას სიმართლე <https://bit.ly/3IjoeBH>.

¹¹ გურამ მაჭარაშვილი „ქართულ ოცნებას“ ტოვებს და სუბარი-ხუნდაძე-ყაველაშვილის ჯგუფს უერთდება <https://bit.ly/3XvYw1k>

¹² <https://bit.ly/3jPTUFz>

¹³ <https://bit.ly/3YtEBBv>

¹⁴ „ქართულ ოცნებას“ კიდევ 5 დეპუტატი: ზაალ მიქელაძე, ეკა სეფაშვილი, დავით კაჭარავა, ვიქტორ ჯაფარიძე და დარი ბერაია ტოვებს და ე.წ. ოთხეულს უერთდება <https://bit.ly/3RWasbo>

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მოქმედი რედაქცია არ იძლევა ერთი პოლიტიკური პარტიის წარდგენით არჩეული პარლამენტის წევრების მიერ პოლიტიკური ჯგუფის შექმნის შესაძლებლობას, თუ იმავე პოლიტიკური პარტიის წარდგენით არჩეულ პარლამენტის წევრებს შექმნილი აქვთ ფრაქცია. რადგანაც „ქართული ოცნება“, როგორც ფრაქცია არსებობს, „ხალხის ძალამ“ ვერ შექმნა პოლიტიკური ჯგუფი პარლამენტში. 2023 წლის 8 თებერვალს, დაინიცირდა პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილებების კანონპროექტი,¹⁵ რომლითაც მოიხსნება მოქმედი შეზღუდვა და „ხალხის ძალას“ მიეცემა პოლიტიკური ჯგუფის შექმნის უფლება. თუმცა, მმართველი პარტიის თავმჯდომარემ აღნიშნა, რომ თუკი საზოგადოებრივი მოძრაობა „ხალხის ძალა“ პარლამენტში პოლიტიკურ ჯგუფს შექმნის, ისინი უმრავლესობაში მაინც დარჩებიან.¹⁶

3. FARA “უცხოეთის აგენტების რეგისტრაციის აქტი” ამერიკაში: კონტექსტი და იურიდიულობა

სამოქალაქო საზოგადოების დისკრედიტაციის მიზნით ე.წ. „უცხოეთის აგენტების“ შესახებ კანონების მიღებისას, როგორც სხვა ქვეყნების გამოცდილება გვიჩვენებს, ხშირად ხდება აშშ-ს მოდელზე - “უცხოეთის აგენტების რეგისტრაციის აქტზე” (შემდგომ - FARA)¹⁷ აპელირება. FARA აშშ-ს კონგრესმა მიიღო 1938 წელს, 1930-იან წლებში ნაცისტური და კომუნისტური პროპაგანდის გავლენის საპასუხოდ. კანონი მიღებულ იქნა მე-2 მსოფლიო ომის წინარე პერიოდში, სადაც სახელმწიფოს სჭირდებოდა ფართო უფლებამოსილება პროპაგანდასთან საბრძოლველად. FARA-ს მოთხოვნების მიხედვით, ნებისმიერი ფიზიკური ან იურიდიული პირი უნდა დარეგისტრირდეს უცხოეთის აგენტად, თუ ის საქმიანობას ახორციელებს უცხოური კონტროლის ქვეშ და ჩართულია პოლიტიკურ ან სხვა დაკავშირებულ საქმიანობაში.¹⁸

უკანასკნელი წლების განმავლობაში FARA-ზე მითითებით მრავალ ქვეყანაში იქნა მიღებული ე.წ. “უცხოეთის აგენტების” შესახებ კანონი. აღსანიშნავია კანონების მიღების “დომინოს ეფექტი”. რუსეთი იყო ერთ-ერთი პირველი, რომელმაც 2012 წელს მიიღო კანონი. მას შემდგომ, არაერთმა ქვეყანამ - მათ შორის, ჩინეთმა, აზერბაიჯანმა, მექსიკამ, პაკისტანმა, სუდანმა, უზბეკეთმა და უნგრეთმა - შეიმუშავა მსგავსი შეზღუდვები. რაც საყურადღებოა, “უცხოეთის აგენტების” შესახებ კანონები სხვადასხვა ქვეყნებში არის

¹⁵ <https://parliament.ge/legislation/25756>

¹⁶ <https://bit.ly/3l2fbnc>

¹⁷ “უცხოეთის აგენტების რეგისტრაციის აქტი”, <https://bit.ly/3vWteFr>

¹⁸ FARA in Focus: What can Russia’s Foreign Agent Law tell us about America’s? Samuel Rebo. JOURNAL OF NATIONAL SECURITY LAW & POLICY. p.292

შინაარსობრივად ძალიან მსგავსი, ფაქტობრივად იდენტური.¹⁹ არადემოკრატიული რეჟიმები, მანიპულირებენ დირექტული ლეგიტიმური ინტერესებით და პოპულისტური მეთოდებით მათ შორის, “აგენტის” იარღიყის მინიჭებით ცდილობენ სამოქალაქო საზოგადოების და ზოგადად არასამთავრობო სექტორის დისკრედიტაციას. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს ე.წ. უცხოური აგენტების კანონმდებლობა არ გააჩნიათ. უნგრეთის მცდელობა დაემკვიდრებინა მსგავსი პრეცედენტი კრახით დასრულდა.

აღსანიშნავია, რომ საქართველო წარმოადგენს ქვეყანას, რომელიც არის ევროპის საბჭოს წევრი, გაცხადებული აქვს ევროკავშირში გაწევრიანების სურვილი და შესასრულებელი აქვს ევროკავშირის მიერ განსაზღვრული პრიორიტეტული ამოცანები. ამდენად, საქართველოსთვის როგორც ევროპული სივრცისკენ მიმავალი ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანია ევროპული სტანდარტის გათვალისწინება. ეს სტანდარტი კი არის ცხადი - ევროკავშირის არცერთი ქვეყნის კანონმდებლობა არასამთავრობო ორგანიზაციებს “უცხოეთის გავლენის აგენტებად” არ მოიხსენიებს.

4. ევროკავშირისა და ევროპის საბჭოს დამოკიდებულება ე.წ. უცხოური აგენტების კანონებთან დაკავშირებით

4.1 რუსული და უნგრული კანონების მიღება ე.წ. უცხოური აგენტების შესახებ

ყველაზე ნათელი მაგალითი, როდესაც “უცხოეთის აგენტების” კანონმდებლობით ხდება სამოქალაქო საზოგადოების შეზღუდვა, არის რუსეთის და უნგრეთის შემთხვევა. რუსეთში 2012 წელს შევიდა ძალაში კანონი, რომლის ძალითაც განისაზღვრა “პოლიტიკურ აქტივობაში” ჩართული არასამთავრობო ორგანიზაციების, რომლებიც იღებენ დაფინანსებას უცხოეთიდან, სავალდებულო რეგისტრაცია “უცხოეთის აგენტებად”. ვალდებულების შეუსრულებლობა იწვევს ჯარიმას, თავისუფლების აღკვეთას და სხვა სანქციებს.²⁰ რუსეთში “უცხოეთის აგენტი” ატარებს მასტიგმატიზებელ იარღიყს და ასოცირდება “ჯაშუშთან”. შესაბამისად, მრავალი არასამთავრობო ორგანიზაცია დაიხურა, ან არჩია შეეწყვიტა უცხოური დაფინანსების მიღება და, შესაბამისად, დრამატულად შეეზღუდა საკუთარი საქმიანობა.²¹ **მწვავე კრიტიკის საპასუხოდ, რუსეთის ხელისუფლება ამტკიცებდა, რომ კანონი მიღებულია იმავე**

¹⁹ The “Foreign Agent Problem”: An International Legal Solution to Domestic Restrictions on Non-Governmental Organizations <https://bit.ly/3k7kCJi> .

²⁰ Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента" от 20.07.2012 N 121-ФЗ <https://bit.ly/3CJyUpY>

²¹ “FOREIGN AGENTS” IN AN INTERCONNECTED WORLD: FARA AND THE WEAPONIZATION OF TRANSPARENCY. Nick Robinson 2020. DUKE LAW JOURNAL - p.1087

მიზნების მისაღწევად, რაც გააჩნია FARA-ს.²² მსგავსად ამისა, უნგრეთშიც 2017 წელს მიღებულ იქნა კანონი “უცხოეთიდან დაფინანსებული ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ”. აშშ-ს სახელმწიფო დეპარტამენტის კრიტიკაზე საპასუხოდ უნგრეთმაც აპელირება გააკეთა FARA-ზე და აღნიშნა, რომ აშშ ორმაგ სტანდარტებს იყენებს.²³

ორივე, რუსული და უნგრული კანონი არაერთგზის გაკრიტიკდა საერთაშორისო ფორუმებზე. 2014 წელს ვენეციის კომისიამ²⁴ აღნიშნა, რომ რუსული კანონი არღვევს შეკრების თავისუფლებას. კომისიის თქმით, იმ ორგანიზაციების “უცხოეთის აგენტებად” რეგისტრაცია, რომლებიც უცხოურ დაფინანსებას იღებენ, არ არის აუცილებელი ზომა დემოკრატიულ საზოგადოებაში გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად და ეს პრაქტიკა უსამართლოდ აღვივებს “ეჭვსა და უნდობლობას” ამ ორგანიზაციების მიმართ. მსგავსად ამისა, 2017 წელს ვენეციის კომისიამ²⁵ აღნიშნა, რომ უნგრეთის კანონის პროექტი “უცხოური დაფინანსების შესახებ” ბაღებს კითხვის ნიშნებს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-14 მუხლთან მიმართებით.

“უცხოეთის აგენტების” შესახებ კანონების მიღებისას, უნგრეთის და რუსეთის გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ აპელირება ხდება “გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების” საჭიროებაზე. რუსეთის და უნგრეთის მაგალითი ასევე გვიჩვენებს, რომ “გამჭვირვალობის” მოთხოვნების დამდგენმა კანონებმა გამოიწვია არა გაცხადებული ლეგიტიმური მიზნის მიღწევა, არამედ დაასუსტა ხელისუფლების მაკონტროლებელი მიუკერძოებელი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები და “მსუსხავი ეფექტი” იქონია მათ საქმიანობაზე ადამიანის უფლებებისა და დემოკრატიის გაძლიერების სფეროში.

4.2 ევროპის საბჭოს სტანდარტი: ECHR-ის გადაწყვეტილება ECODEFENCE და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ

2012 წელს რუსეთმა, ქვეყანაში მიმდინარე მასობრივი პროტესტების საპასუხოდ, მიიღო კანონი “უცხოეთის აგენტების შესახებ”. კანონმა ნებისმიერ არასამთავრობო

²² იქვე. - p.1087

²³ Hungary rejects US criticism of law on foreign-funded NGOs <https://bit.ly/3QPfzJY> .

²⁴ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) OPINION ON FEDERAL LAW N. 121-FZ ON NON-COMMERCIAL ORGANISATIONS (“LAW ON FOREIGN AGENTS”), ON FEDERAL LAWS N. 18-FZ and N. 147-FZ AND ON FEDERAL LAW N. 190-FZ ON MAKING AMENDMENTS TO THE CRIMINAL CODE (“LAW ON TREASON”) OF THE RUSSIAN FEDERATION (Strasbourg, 27 June 2014) <https://bit.ly/3GW4ovA> .

²⁵ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) HUNGARY PRELIMINARY OPINION ON THE DRAFT LAW ON THE TRANSPARENCY OF ORGANISATIONS RECEIVING SUPPORT FROM ABROAD (Strasbourg, 2 June 2017) <https://bit.ly/3VYRnWs> .

ორგანიზაციას, რომელიც იღებდა უცხოეთიდან დაფინანსებას “უცხოეთის აგენტის” იარლიყი მიანიჭა. 2014 წლის რუსეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, კანონის ნორმები კონსტიტუციასთან შესაბამისად იქნა მიჩნეული.²⁶ “უცხოეთის აგენტების” კანონის ამოქმედებამ მალევე გამოიწვია არასამთავრობო ორგანიზაციების მარგინალიზაცია და მათი საქმიანობის დელეგიტიმაცია.

2022 წლის 14 ივნისს ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ, ჯამში 73 ორგანიზაციის 61 საჩივრის²⁷ საფუძველზე იმსჯელა კანონის შესაბამისობაზე ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან. ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა კონვენციით გარანტირებული უფლებების დარღვევა და დააკისრა რუსეთს განმცხადებლების სასარგებლოდ კომპენსაციის გადახდა. აღნიშნული გადაწყვეტილებით ერთი მხრივ სასამართლომ დაადგინა მნიშვნელოვანი სტანდარტები, ხოლო მეორე მხრივ გამოხატა ევროპის საბჭოს პოზიცია “უცხოეთის აგენტების” ტიპის კანონებთან მიმართებით.

4.2.1. ე.წ. უცხოური აგენტების კანონი რუსეთში: კონტექსტი და კანონის არსი

2011 წლის დეკემბერში რუსეთში დაიწყო მასობრივი პროტესტები 2011 წლის საპარლამენტო არჩევნების გაყალბების გამო, რის საპასუხოდაც 2012 წლის ივლისში რუსეთის პრეზიდენტის ხელმოწერით, ძალაში შევიდა²⁸ კანონი „რუსეთის ფედერაციის ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ცვლილების შესახებ, იმ არაკომერციული ორგანიზაციების საქმიანობის რეგულირების ნაწილში, რომლებიც ასრულებენ უცხოეთის აგენტის ფუნქციას“ („უცხოეთის აგენტების შესახებ“ კანონი). კანონის თანახმად, ნებისმიერი არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომელიც რეგისტრირებულია რუსეთში და იღებს უცხოეთიდან დაფინანსებას, იქნება მოხსენიებული, როგორც “უცხოეთის აგენტი“, თუკი ისინი ახორციელებენ „პოლიტიკურ საქმიანობას“. ეს არასამთავრობო ორგანიზაციები შეიტანებიან „უცხოეთის აგენტების“ რეესტრში, რომლის ადმინისტრირებასაც ახორციელებს იუსტიციის სამინისტრო.

თუკი ორგანიზაცია არ დარეგისტრირდება “უცხოეთის აგენტად”, ეს იწვევს ადმინისტრაციულ და სისხლისსამართლებრივ სანქციებს. დაწესდა, როგორც გეგმიური, ისე დაუგეგმავი ინსპექტირების შესაძლებლობა. ასევე, ყველა პუბლიკაციას თან უნდა ჰქონოდა მითითება, რომ იგი მომზადებულია ორგანიზაციის მიერ, რომელიც არის „უცხოეთის აგენტი“. კანონი ითვალისწინებს აგრეთვე ანგარიშგების მკაცრ წესებს,

²⁶ რუსეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 8 აპრილის გადაწყვეტილება N 10-П. <https://bit.ly/3ZKmqID>

²⁷ პირველი საჩივარი 2013 წელს შევიდა, ხოლო უკანასკნელი - 2018 წელს. Application no. 9988/13 ECODFENCE and others against Russia and 48 other applications - <https://bit.ly/3iHJebx> Application no. 16094/17 LEVADA CENTRE against Russia and 14 other applications - <https://bit.ly/3J0ijCj>

²⁸ FARA in Focus: What can Russia’s Foreign Agent Law tell us about America’s? Samuel Rebo. JOURNAL OF NATIONAL SECURITY LAW & POLICY. p.283

ორგანიზაციები ექვემდებარებიან შეუზღუდავი რაოდენობის დაუგეგმავ აუდიტორულ შემოწმებას. რუსეთი წლების განმავლობაში აქტიურად იყენებდა “უცხოეთის აგენტების” კანონს ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების წინააღმდეგ.²⁹ საბოლოოდ, კანონის ფართო განსაზღვრებებს და დადგენილი სანქციების სიმკაცრეს ჰქონდა მსუსხავი ეფექტი სამოქალაქო სექტორის საქმიანობაზე. არასამთავრობო ორგანიზაციების მნიშვნელოვანმა ნაწილმა სანქციების სიმძიმის გამო საქმიანობა შეწყვიტა ან თვით-ცენზურა დაიწესა ხოლო ისინი, ვინც საქმიანობა გააგრძელა, დაიტვირთნენ კანონის მკაცრი მოთხოვნებით და “უცხოეთის აგენტის” მასტიგმატიზებული იარლიყით.³⁰

2017 წლის ცვლილებებით, “უცხოეთის აგენტების” კანონის მოქმედება გაფართოვდა და მოიცვა მედიასაშუალებებიც.³¹ 2020 წლიდან კი “უცხოეთის აგენტების” რეესტრში შეიძლება შეყვანილი იქნეს ნებისმიერი ფიზიკური პირი. რუსული კანონის 10 წლიანი მოქმედება ნათელი მაგალითია იმისა, როგორ მოახდინა ხელისუფლებამ “გამჭირვალობის” ინსტრუმენტალიზაციას პოლიტიკური ოპონენტების წინააღმდეგ და რა ეფექტი აქვს ამას ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებაზე.

4.2.2. ECODEFENCE და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება

2022 წლის 14 ივნისს ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ მიიღო გადაწყვეტილება საქმეზე ECODEFENCE AND OTHERS v. RUSSIA.³² სასამართლო ამ გადაწყვეტილებაში ადგენს სტანდარტებს და მის დამოკიდებულებას “უცხოეთის აგენტების” შესახებ რუსულ კანონთან მიმართებით. სასამართლოს სტანდარტები საყურადღებოა, რამდენადაც იგი შეიცავს სახელმძღვანელო წესებს ევროპის საბჭოს მასშტაბით ე.წ. უცხოური აგენტების კანონპროექტების თავსებადობის შემოწმებისთვის ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებათა დაცვის მოთხოვნებთან.

სასამართლომ განიხილა “უცხოეთის აგენტების შესახებ” კანონის დანაწესების შესაბამისობა კონვენციით გარანტირებულ შეკრების თავისუფლებასთან.³³ სასამართლოს განმარტებით, დამძიმებული მოთხოვნები, რომლებიც აფერხებენ

²⁹ განსხვავებით ამისგან, ამერიკული FARA წლების განმავლობაში ითვლებოდა “ნაკლებად გამოყენებად” (underused) აქტად. 1966 წლიდან 2015 წლამდე პერიოდში აშშ-ს იუსტიციის დეპარტამენტმა ადრია მხოლოდ შვიდი სისხლისსამართლებრივი სამე FARA-ს საფუძველზე.

³⁰ Russia: Harsh Toll of ‘Foreign Agents’ Law <https://bit.ly/3VYwr1S>

³¹ FARA in Focus: What can Russia’s Foreign Agent Law tell us about America’s? Samuel Rebo. JOURNAL OF NATIONAL SECURITY LAW & POLICY. p.291.

³² *Ecodefence and others v. Russia*, Applications nos. 9988/13 and 60 others, 2022 წლის 14 ივნისი.

³³ იქვე, პარ. 72.

ორგანიზაციის საქმიანობას, შეიძლება, თავისთავად წარმოადგენდეს ჩარევას გაერთიანების თავისუფლების უფლებაში.³⁴ ბევრი არასამთავრობო ორგანიზაცია იძულებული გახდა დახურულიყო ან საგრძნობლად შეემცირებინა დაფინანსება, რაც წარმოადგენს ჩარევას კონვენციის მე-11 მუხლით დაცულ სფეროში.³⁵

სასამართლომ კანონის ტერმინი “პოლიტიკური აქტივობა” მიიჩნია ძალიან ფართოდ და აღნიშნა, რომ ის ვერ პასუხობს განჭვრეტადობის მოთხოვნებს.³⁶ „იგი იმდენად შორს წავიდა, რომ მოიცვა ისეთი საქმიანობაც კი, რომელიც კონკრეტულად იყო კანონის მოქმედების სფეროდან გამორიცხული“.³⁷ კანონში შემავალი გამონაკლისები („კულტურული და სოციალური აქტივობები“) - რომლებზეც რუსეთის მხარე აპელირებდა - რუსეთის ხელისუფლების მიერ კანონის ფართო გამოყენების გზით მნიშვნელობის არმქონედ იქცა.³⁸ კანონის ფართო გამოყენებამ გამოიწვია გაურკვევლობა არასამთავრობო ორგანიზაციებში, რომლებსაც სურდათ ჩართულიყვნენ იმ აქტივობებში, რომლებიც დაკავშირებულია ადამიანის უფლებებთან ან გარემოს დაცვასთან ან საქველმოქმედო საქმიანობასთან.³⁹ ტერმინი “უცხოური დაფინანსების” განმარტებისას, სასამართლომ აღნიშნა, რომ იგი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მიერ განურჩევლად გამოიყენებოდა ნებისმიერი გადახდილი თანხის შემთხვევაში - არა მხოლოდ პირდაპირ ორგანიზაციისთვის, არამედ მისი წევრების ან დირექტორებისთვის, მაშინაც კი, როდესაც ეს პირები მოქმედებდნენ არა ორგანიზაციის სახელით, არამედ პირადი პასუხისმგებლობით.⁴⁰ სასამართლოს მითითებით, კანონში ცხადი და არაორაზროვანი კრიტერიუმების არარსებობამ ხელისუფლებას მისცა განუსაზღვრელი დისკრეცია იმის მტკიცებისთვის, რომ ორგანიზაცია იღებს “უცხოურ დაფინანსებას” იმისდა განურჩევლად როგორი ტიპის კავშირი არსებობს ორგანიზაციასა და დაფინანსების წყაროს შორის.⁴¹

სასამართლომ ამის შემდგომ იმსჯელა, რამდენად იყო აუცილებელი ტერმინის “უცხოური აგენტი” გამოყენება და აღნიშნა, რომ საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვაში რუსეთის მოქალაქეთა 60% ტერმინს აღიქვამს უარყოფით კონტექსტში.⁴² „სასამართლომ დაადგინა, რომ „უცხოეთის აგენტის“ იარლიყის მიმაგრება

³⁴ იქვე, პარ. 83.

³⁵ Columbia Global Freedom of Expression, Case Analysis, პარ. 13, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Rqz65g>.

³⁶ *Ecodefence and others v. Russia*, Applications nos. 9988/13 and 60 others, 2022 წლის 14 ივნისი, პარ. 104.

³⁷ თ. ონიანი, *ECODEFENCE AND OTHERS v. RUSSIA* - საქმე იმის შესახებ, თუ როგორ დაიწყო და აღასრულა საკანონმდებლო გზით უფლებადამცველების დევნა რუსეთში, 2023, პარ. 15, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3TbShRD>, იხ. ასევე *Ecodefence and others v. Russia*, Applications nos. 9988/13 and 60 others, 2022 წლის 14 ივნისი, პარ. 104.

³⁸ *Ecodefence and others v. Russia*, Applications nos. 9988/13 and 60 others, 2022 წლის 14 ივნისი, პარ. 100.

³⁹ იქვე, პარ. 104.

⁴⁰ იქვე, პარ. 108.

⁴¹ იქვე, პარ. 110.

⁴² იქვე, პარ. 126.

არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის, გარდა ამ ტერმინის გაუმჭირვალე ბუნებისა, არის „გაუმართლებელი და ზიანის მომტანი“, რასაც ახლავს არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობაზე ძლიერ შემაკავებელი და მასტიგმატიზირებული ეფექტი“.⁴³ ამ იარლიყმა არასამთავრობო ორგანიზაციები a priori მიიჩნია უცხოური კონტროლის ქვეშ მყოფებად იმ ფაქტის გაუთვალისწინებლად, რომ ორგანიზაციები თვლიდნენ თავს ეროვნული სამოქალაქო საზოგადოების ნაწილად და მუშაობდნენ ადამიანის უფლებების, კანონის უზენაესობის, საზოგადოების განვითარებისა და დემოკრატიული სისტემის გაძლიერებისთვის.⁴⁴ „აღნიშნულმა იარლიყმა მკვეთრად შეზღუდა ორგანიზაციების შესაძლებლობა, გაეგრძელებინათ თავიანთი საქმიანობა, მათი სამიზნე ჯგუფების ნეგატიური დამოკიდებულების და მარეგულირებელი საკანონმდებლო შეზღუდვების გამო. არასამთავრობო ორგანიზაციების როგორც „უცხოეთის აგენტების“ რეგისტრაცია, ზღუდავდა მათ შესაძლებლობას, მონაწილეობა მიეღოთ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში და გაეგრძელებინათ ის საქმიანობა, რომელსაც ისინი ახორციელებდნენ „უცხოეთის აგენტების“ სტატუსის მინიჭებამდე“.⁴⁵

„რუსეთის მთავრობამ ვერ შეძლო „შესაბამისი და საკმარისი“ მიზეზების მოყვანა ან იმის ჩვენება, რომ მიღებული ზომები ხელს უწყობს გამჭვირვალობის გაზრდის დეკლარირებულ მიზანს“.⁴⁶ სასამართლოს აზრით, „უცხოელი აგენტის“ სტატუსის შექმნა „არ იყო აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში“.⁴⁷

სასამართლომ აღნიშნა ისიც, რომ ანგარიშგების და აუდიტის მოთხოვნა არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის არ იყო აუცილებელი.⁴⁸ გაერთიანების შესაძლებლობა, მოითხოვოს, მიიღოს და გამოიყენოს დაფინანსება, რათა შეძლოს თავისი საქმის ხელშეწყობა და დაცვა, წარმოადგენს გაერთიანების თავისუფლების უფლების განუყოფელ ნაწილს.⁴⁹ სასამართლომ აღიარა ორგანიზაციის ფინანსურ საკითხებში გამჭვირვალობის სარგებელი, მაგრამ დაადგინა, რომ ამას არ შეუძლია გაამართლოს იმგვარი კანონმდებლობა, რომელიც დაფუძნებულია პრეზუმფციასზე, რომ ნებისმიერი ფინანსური მხარდაჭერა არასამთავრობო ორგანიზაციისა და სამოქალაქო

⁴³ თ. ონიანი, *ECODEFENCE AND OTHERS v. RUSSIA* - საქმე იმის შესახებ, თუ როგორ დაიწყო და აღასრულა საკანონმდებლო გზით უფლებადამცველების დევნა რუსეთმა, 2023, პარ. 20, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3TbShRD>, იხ. ასევე *Ecodefence and others v. Russia*, Applications nos. 9988/13 and 60 others, 2022 წლის 14 ივნისი, პარ. 136.

⁴⁴ *Ecodefence and others v. Russia*, Applications nos. 9988/13 and 60 others, 2022 წლის 14 ივნისი, პარ.136.

⁴⁵ თ. ონიანი, *ECODEFENCE AND OTHERS v. RUSSIA* - საქმე იმის შესახებ, თუ როგორ დაიწყო და აღასრულა საკანონმდებლო გზით უფლებადამცველების დევნა რუსეთმა, 2023, პარ. 20, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3TbShRD>, იხ. ასევე *Ecodefence and others v. Russia*, Applications nos. 9988/13 and 60 others, 2022 წლის 14 ივნისი, პარ. 146.

⁴⁶ იქვე.

⁴⁷ *Ecodefence and others v. Russia*, Applications nos. 9988/13 and 60 others, 2022 წლის 14 ივნისი, პარ. 146.

⁴⁸ იქვე, პარ. 159.

⁴⁹ იქვე, პარ. 165.

საზოგადოებისთვის, თავისი არსით საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტერესებს და მისი ინსტიტუტების შეუფერხებელ საქმიანობას.⁵⁰ სასამართლოს მითითებით, ამგვარი დანაწესი უბიძგებს არასამთავრობო ორგანიზაციებს, უარი თქვან დაფინანსებაზე, რის გამოც შეზღუდვა გაუმართლებელია და არ არის აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში.⁵¹

კანონით დაწესებულ სანქციებთან მიმართებით სასამართლომ აღნიშნა, რომ სასჯელი არ უნდა შეადგენდეს ცენზურის ფორმას, რომელიც მიზნად ისახავს არასამთავრობო ორგანიზაციების დათრგუნვას - გამოხატონ კრიტიკული აზრი.⁵² კანონით დაწესებული სანქციები იყო არაპროპორციული და ძირს უთხრიდა სამოქალაქო საზოგადოების მნიშვნელოვან როლს დემოკრატიულ სახელმწიფოში.⁵³ რუსეთის მთავრობას არ უჩვენებია სასამართლოსთვის შესაბამისი და საკმარისი მიზეზები კანონის მიღების აუცილებლობის დასადასტურებლად.⁵⁴

ნებისმიერი შეზღუდვა, რომელიც თავისი არსით, არასამთავრობო ორგანიზაციებს იმგვარ მოთხოვნებს უყენებს, რაც ძირს უთხრის მათ ეფექტიან საქმიანობას, ეწინააღმდეგება დემოკრატიული სახელმწიფოს ელემენტარულ პრინციპებს. სასამართლოს თქმით, ამგვარად ფორმულირებული კანონი, რომელიც ქვეყანაში “მსუსხავ ეფექტს”⁵⁵ ქმნის სამოქალაქო საზოგადოების საქმიანობისთვის და იძლევა ნოყიერ ნიადაგს მისი არაკეთილსინდისიერი ინტერპრეტაციისთვის,⁵⁶ ეწინააღმდეგება კონვენციით გარანტირებულ უფლებებს.⁵⁷

4.3. ევროკავშირის სტანდარტი: ECJ-ის გადაწყვეტილება ევროპული კომისია უნგრეთის წინააღმდეგ

რუსული კანონის კვალდაკვალ, 2017 წელს უნგრეთმაც მიიღო კანონი “უცხოეთიდან დაფინანსებული ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ”⁵⁸. მსგავსად რუსეთისა, კანონი იქცა არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ბრძოლის იარაღად. 2020 წლის 18 ივნისს, ევროპული კომისიის მიმართვის საფუძველზე, მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ კანონი ევროკავშირის ფუნდამენტურ პრინციპებთან შეუსაბამოდ მიიჩნია. შედეგად, ევროკომისიის აღსრულების მექანიზმის ამოქმედების გამო, უნგრეთი

⁵⁰ იქვე, პარ. 166.

⁵¹ იქვე, პარ. 173.

⁵² იქვე, პარ. 179.

⁵³ იქვე, პარ. 179 და 185.

⁵⁴ იქვე, პარ. 186.

⁵⁵ იქვე.

⁵⁶ იქვე, პარ. 118.

⁵⁷ იქვე, პარ. 187.

⁵⁸ Act LXXVI of 2017 on the Transparency of Organisations Receiving Foreign Funds <https://bit.ly/3GR2Rpy>

იძულებული გახდა გაეუქმებინა კანონი. ECJ-ს გადაწყვეტილება და ევროკავშირის ქმედებები მისი აღსრულების უზრუნველსაყოფად გამოხატავს ევროკავშირის ცალსახა დამოკიდებულებას იმგვარი კანონმდებლობის მიმართ, რომელიც პირდაპირ თუ არაპირდაპირ ზღუდავს სამოქალაქო საზოგადოების საქმიანობას.

4.3.1. ე.წ უცხოური აგენტების კანონი უნგრეთში: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს შეფასების საგანი

2017 წლის კანონი “უცხოეთიდან დაფინანსებული ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ”, ავალდებულებდა ორგანიზაციებს, რომლებიც წლიურად 7.2 მილიონ უნგრულ ფორინტზე (დაახლოებით 22 000 აშშ დოლარი) მეტს იღებენ უცხოური წყაროებიდან, წარედგინათ ყოველწლიური ანგარიში მიღებული დაფინანსების შესახებ, აგრეთვე, საკუთარ ვებგვერდზე და ნებისმიერ პუბლიკაციაზე მიეთითებინათ ნიშანი “ორგანიზაცია, რომელიც იღებს უცხოურ დაფინანსებას”.⁵⁹ კანონის მიღება იყო შედეგი 2013 წელს ხელისუფლების წარმომადგენლების მხრიდან დაწყებული კამპანიისა, რომელიც მიზნად ისახავდა იმ არასამთავრობო ორგანიზაციების დისკრედიტაციას, რომლებიც ხელისუფლებას აკრიტიკებდნენ ანტი-კორუფციული, გარემოს დაცვის, ფუნდამენტური უფლებების, დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის მიმართულებით არსებული პრობლემების გამო.⁶⁰

უნგრული კანონის მიმართ კრიტიკა გამოთქვა ვენეციის კომისიამაც და აღნიშნა, რომ კანონი გამოიწვევს არაპროპორციულ და არასაჭირო ჩარევას შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლებაში, აგრეთვე, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლებასა და დისკრიმინაციის აკრძალვით დაცულ სფეროში.⁶¹ კანონი იმეორებდა რუსულ გზას და “გამჭვირვალობის” ვალდებულების დაწესების გზით მიზნად ისახავდა სამოქალაქო საზოგადოების დასუსტებას. კანონის მიღების შემდგომ, ევროპულმა კომისიამ მიმართა მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს და აღნიშნა, რომ კანონი დისკრიმინაციულია და არაპროპორციულად ზღუდავს უცხოური დაფინანსების მიღებას. საბოლოოდ, ევროპის სასამართლომ კანონი ევროკავშირის ძირითად პრინციპებთან შეუსაბამოდ მიიჩნია, რის გამოც უნგრეთი იძულებული გახდა გაეუქმებინა იგი.

⁵⁹ What Is The Problem With The Hungarian Law On Foreign Funded NGOs? p.1 <https://bit.ly/3XkRwog>

⁶⁰ იქვე.

⁶¹ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) HUNGARY PRELIMINARY OPINION ON THE DRAFT LAW ON THE TRANSPARENCY OF ORGANISATIONS RECEIVING SUPPORT FROM ABROAD (Strasbourg, 2 June 2017) <https://bit.ly/3VYRnWs> .

4.3.2. მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო: ევროპული კომისია უნგრეთის წინააღმდეგ

2020 წლის 18 ივნისს მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ მიიღო მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება,⁶² რომლითაც უნგრული კანონი “დისკრიმინაციულად და გაუმართლებლად” მიიჩნია.

თავდაპირველად სასამართლომ იმსჯელა “კაპიტალის თავისუფალი მოძრაობის” კონცეფციაზე. კანონი მოითხოვდა: (1) “უცხოური დაფინანსების მიმღებ ორგანიზაციად” რეგისტრაციას, (2) ორგანიზაციის დონორების საჯაროდ განთავსებას და (3) სანქციებს აღნიშნული ვალდებულებების დარღვევის გამო (ფულად ჯარიმას და აგრეთვე ორგანიზაციის ლიკვიდაციას). სასამართლომ აღნიშნა, რომ მოცემული ზომების კომბინირებული ეფექტი იწვევს “კაპიტალის თავისუფალი მოძრაობის” შეზღუდვას. სასამართლომ ეს ზომები მიიჩნია “მასტიგმატიზებლად”, რაც იწვევს არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართ უნდობლობის გაღვივებას. შედეგად, მცირდება უნგრეთში არასამთავრობო ორგანიზაციების დაფინანსების ალბათობა. მეტიც, კანონით დადგენილი განსხვავება ადგილობრივ და “უცხოურ” დაფინანსებას შორის სასამართლომ დისკრიმინაციულად მიიჩნია.

იმისათვის, რომ ევროკავშირის კანონმდებლობის თანახმად, “კაპიტალის თავისუფალი მოძრაობა” შეიზღუდოს, აუცილებელია დასაბუთდეს ცალსახა, ხელშესახები და სერიოზული რისკი საჯარო პოლიტიკისა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სფეროში.⁶³ სასამართლომ აღნიშნა, უნგრეთის მთავრობის დამოკიდებულება, რომ ზოგადად ნებისმიერი უცხოური დაფინანსება ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციისთვის, რომელიც საფრთხეს უქმნის ზემოთდასახელებულ მიზნებს, არ შეიძლება იქნეს მიჩნეული გამჭვირვალობის მიზნის პროპორციულად.

სასამართლოს თქმით, გამოხატვის თავისუფლება დემოკრატიული და პლურალისტული საზოგადოების ერთ-ერთი უმთავრესი კომპონენტია. ის ხელს უწყობს მოქალაქეებს, რომ იმოქმედონ კოლექტიურად, საერთო ინტერესებით და ამ გზით ხელი შეუწყონ საჯარო ცხოვრების სათანადო ფუნქციონირებას. სასამართლომ აღნიშნა, რომ უნგრული კანონით დაწესებული სისტემური ვალდებულებები აბრკოლებს სხვა სახელმწიფოებში რეგისტრირებულ დონორებს, რაც ხელს უშლის საჯარო ცხოვრების სათანადო ფუნქციონირებას. სასამართლომ კანონი შეკრების თავისუფლებასთან წინააღმდეგობაში მყოფად მიიჩნია.

სასამართლოს პოზიციით, არასამთავრობო ორგანიზაციების, როგორც კანონის უზენაესობის ერთ-ერთი უმთავრესი გარანტის საქმიანობა დაცული უნდა იყოს.

⁶² JUDGMENT OF THE COURT (Grand Chamber) 18 June 2020. In Case C-78/18 <https://bit.ly/3krb8cb>

⁶³ THE TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION, Article 65. <https://bit.ly/2MC5UFO>

მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს ეს გადაწყვეტილება მნიშვნელოვანი განაცხადია, რომ ნებისმიერი წევრი სახელმწიფოს მიერ მიღებული კანონი, რომელიც მიზნად ისახავს სამოქალაქო საზოგადოების საქმიანობის შეზღუდვას მომავალში, დაექვემდებარება სასამართლოს მკაცრ შემოწმებას.

ამ საკითხისადმი ევროკავშირის დამოკიდებულების სიმტკიცეზე მეტყველებს გადაწყვეტილების აღსრულების პროცესიც. კერძოდ, უნგრეთის ხელისუფლება თავდაპირველად უარს აცხადებდა კანონის გაუქმებაზე. მეტიც, უნგრეთის პრემიერ-მინისტრმა, ვიქტორ ორბანმა, გადაწყვეტილებას “ლიბერალური იმპერიალიზმის” ნაწილი უწოდა.⁶⁴ ამის შემდგომ, ევროკომისიამ დაიწყო აღსულების მექანიზმი უნგრეთის წინააღმდეგ⁶⁵ და უნგრეთი, საბოლოოდ იძულებული გახდა გაუქმებინა “უცხოეთიდან დაფინანსებული ორგანიზაციების გამჭვირვალობის შესახებ” 2017 წლის კანონი⁶⁶ და მის ნაცვლად 2021 წლის 20 აპრილს მიიღო ახალი კანონი⁶⁷. ახალი კანონით, უნგრეთი იძულებული გახდა გაუქმებინა “უცხოური დაფინანსების მიმღები ორგანიზაციის” მასტიგმატიზებული იარლიყი, აგრეთვე, გაუქმდა ამგვარი ორგანიზაციების რეესტრის წარმოება. ახალი კანონი შეიცავს მხოლოდ ყოველწლიური ფინანსური ანგარიშების წარდგენის ვალდებულებას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის.

4.4. ევროპის საბჭოს და ევროკავშირის სტანდარტების შეჯამება რუსეთისა და უნგრეთის წინააღმდეგ მიღებული გადაწყვეტილებების გათვალისწინებით

ევროპული სასამართლოების გადაწყვეტილებები მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც ევროპული ღირებულებების პერსპექტივის თვალსაზრისით, გამოხატავს ევროკავშირისა და ევროპის საბჭოს მტკიცე დამოკიდებულებას კანონის უზენაესობასთან და დემოკრატიასთან მიმართებით. ევროპულმა სასამართლოებმა კიდევ ერთხელ აღიარეს არასამთავრობო ორგანიზაციების მნიშვნელოვანი როლი დემოკრატიულ საზოგადოებაში და ხაზი გაუსვეს მათი თავისუფალი საქმიანობის დაცვის მნიშვნელობას.

ECHR-ისა და ECJ-ს სტანდარტებით, უცხოური დაფინანსების მიმღები არასამთავრობო ორგანიზაციების “უცხოელ აგენტებად” ან/და “უცხოური დაფინანსების მიმღებ ორგანიზაციებად” რეგისტრაცია და მათთვის მასტიგმატიზებული იარლიყის მიწება

⁶⁴ Government Revokes Controversial NGO Law <https://bit.ly/3w3lpwF>

⁶⁵ EC Launches Infringement Procedure Against Hungary for Flouting CJEU Ruling on NGOs <https://bit.ly/3XqtSxx>

⁶⁶ Government Revokes Controversial NGO Law <https://bit.ly/3w3lpwF>

⁶⁷ law XLIX of 2021 on the transparency of civil organizations carrying out activities capable of influencing public life <https://bit.ly/3QzcHAR>

წარმოადგენს გაუმართლებელ ჩარევას ძირითადი უფლებებით დაცულ სფეროში და არ არის “გამჭვირვალობის” ლეგიტიმური მიზნის თანაზომიერი. “უცხოური აგენტების” ტიპის კანონმდებლობა ეწინააღმდეგება არა მხოლოდ შეკრებისა და გამოხატვის ძირითად უფლებებს, არამედ დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის ფუნდამენტურ პრინციპებს.

როგორც ევროკავშირმა, ისე ევროპის საბჭომ კიდევ ერთხელ გამოკვეთეს არასამთავრობო სექტორის განსაკუთრებული როლი დემოკრატიული საზოგადოების ფუნქციონირებისთვის. ევროპული სტრუქტურების პოზიციონირება მკაფიოა იმასთან დაკავშირებით, რომ ნებისმიერი კანონი, რომელიც პირდაპირ თუ არაპირდაპირ ზღუდავს არასამთავრობო ორგანიზაციების თავისუფალ საქმიანობას და მათ “უცხოეთის აგენტის” ან/და მსგავს სამართლებრივ სტატუსს ანიჭებს, თავისი არსით, ეწინააღმდეგება ფუნდამენტურ ევროპულ ღირებულებებს.

5. დასკვნა: ე.წ. უცხოური აგენტების კანონი და ევროკავშირის 12 პრიორიტეტული ამოცანა

საპარლამენტო უმრავლესობის წევრების (ე.წ. “ხალხის ძალის”) მიერ “უცხოური აგენტების” კანონის დაანონსება და ამ საკითხზე მსჯელობაც კი მნიშვნელოვნად დააბრკოლებს საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესს. ევროკავშირი სამოქალაქო საზოგადოების ეფექტურ ფუნქციონირებას სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს აუცილებელ მდგენელად მიიჩნევს. საქართველოში არასამთავრობო სექტორის საქმიანობის დადებით ეფექტის შესახებ არაერთხელ აღნიშნულა ევროკავშირის დოკუმენტებში. ევროპული კომისიის 2022 წლის 8 აგვისტოს ანგარიშში “საქართველოს მიერ ასოცირების პროცესის განხორციელების შესახებ” აღნიშნულია, რომ “სამოქალაქო საზოგადოება კვლავ ძალიან აქტიურად იყო ჩართული ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მონიტორინგში, საჯარო პოლიტიკის ფორმულირებასა და მთავრობის ანგარიშვალდებულების საკითხში, მათ შორის, ადგილობრივ დონეზე.”⁶⁸ ევროპული პარლამენტის 2022 წლის 14 დეკემბრის რეზოლუციის თანახმად კი, ევროპარლამენტი კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს სამოქალაქო საზოგადოების გადამწყვეტ როლს დემოკრატიული ზედამხედველობის პროცესში. ამავე დოკუმენტში ევროპარლამენტი მოუწოდებს კომისიას და წევრ სახელმწიფოებს, რომ გაუწიონ სამოქალაქო საზოგადოებას პოლიტიკური, ტექნიკური და ფინანსური მხარდაჭერა.⁶⁹

⁶⁸ Association Implementation Report on Georgia. European Commission Brussels, 10.8.2022 <https://bit.ly/3QGdGz9>

⁶⁹ European Parliament resolution of 14 December 2022 on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia (2021/2236(INI)) <https://bit.ly/3CIW1B3>

ევროპული კომისიის 2022 წლის 17 ივნისის მოსაზრებით, განსაზღვრული 12 პრიორიტეტული ამოცანიდან⁷⁰ ერთ-ერთი ეხება სწორედ არასამთავრობო ორგანიზაციების გაძლიერებას და მათი ჩართულობის უზრუნველყოფას გადაწყვეტილების მიღების ყველა დონეზე. იმ პირობებში, როდესაც ქვეყანა იმყოფება “მოლოდინის რეჟიმში” და აღსასრულებელი აქვს ევროკომისიის პრიორიტეტული ამოცანები, “უცხოური აგენტების” კანონის არათუ მიღება, არამედ მასზე საჯარო სივრცეში მსჯელობის დაწყებაც კი (განსაკუთრებით იმ პირობებში, როცა კანონპროექტის დაანონსების შემდგომ “ქართულ ოცნებას” არანაირი კომენტარი არ გაუკეთებია) დამაზიანებელია ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესისთვის.

“უცხოური აგენტების” კანონების მიმართ ევროპული სტრუქტურების მიერ დადგენილი სტანდარტები, განსაკუთრებით ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსა და მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მიდგომები გვიჩვენებს, რომ ამგვარი ტიპის კანონები არა მხოლოდ ადამიანის ძირითად უფლებებთან, განსაკუთრებით გამონატვისა და შეკრების თავისუფლებასთან, არამედ დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებთან და ფუნდამენტურ ევროპულ ღირებულებებთან შეუსაბამოა ევროპულმა სასამართლოებმა განსაკუთრებით პრობლემურად მიიჩნიეს არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის “უცხოეთის აგენტის” იარლიყის მინიჭებისა და მათი რეგისტრაციის სავალდებულოობა. მეტიც, ECJ-ს გადაწყვეტილებამ და მის აღსასრულებლად ევროკომისიის მიერ დაწყებულმა დარღვევის პროცედურამ აიძულა უნგრეთი, გაუქმებინა არასამთავრობო ორგანიზაციების სავალდებულო რეგისტრაცია და მათთვის ამგვარი იარლიყის მინიჭება. საპარლამენტო უმრავლესობის წევრთა (ე.წ. “ხალხის ძალის”) წინადადება, მათივე მითითებით, სწორედ “უცხოური აგენტების” რეესტრის წარმოებას ითვალისწინებს⁷¹, რაც პირდაპირ ეწინააღმდეგება ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებას.

საპარლამენტო უმრავლესობის წევრების (ე.წ. “ხალხის ძალის”) კანონპროექტი, თუნდაც უთითებდეს “გამჭვირვალობის” ლეგიტიმურ ინტერესზე, პრინციპულ/სისტემურ დონეზევე ეწინააღმდეგება ევროპული სასამართლოების მიერ დადგენილ სტანდარტებს და ძირს უთხრის ფუნდამენტურ ევროპულ ღირებულებებს დემოკრატიის, ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობის მიმართულებით. “უცხოური აგენტების” შესახებ კანონი, რომელიც თავისი შინაარსით სამოქალაქო სექტორის დისკრედიტაციისკენაა მიმართული, ევროკავშირისა და ევროპის საბჭოს პოზიციონირების გათვალისწინებით, მკაფიოდ უარყოფით შეფასებას მიიღებს და,

⁷⁰ Commission Opinion on Georgia's application for membership of the European Union. Brussels, 17.6.2022 <https://bit.ly/3GZeTOQ>

⁷¹ „ხალხის ძალის“ კანონის პროექტით, უცხოური გავლენის აგენტების რეესტრი შეიქმნება, რომელში რეგისტრაციაც სავალდებულო იქნება ყველა “ენჯეოსთვის” და სუბიექტებისთვის, რომლებიც უცხოური წყაროებიდან ფინანსდებიან <https://bit.ly/3CXJTMR>

განსაკუთრებით იმ პირობებში, როდესაც ქვეყანა “12 პრიორიტეტის” აღსრულების ეტაპზეა, მნიშვნელოვნად შეამცირებს საქართველოს შანსს მიიღოს ევროკავშირის კანდიდატის სახელმწიფოს სტატუსი.

აღნიშნული საკანონმდებლო ინიციატივა პირდაპირ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის მე-10 პრიორიტეტით (სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების ყველა პროცესში) განსაზღვრულ ვალდებულებას და ნაცვლად არასამთავრობო სექტორის გაძლიერებისა, მიმართულია მისი დაზიანებისკენ. ბოლო თვეების განმავლობაში განვითარებული ეს ტენდენცია შემამფოთებელია და მნიშვნელოვნად უქმნის საფრთხეს საქართველოს ევროპულ ინტეგრაციას.

შენიშვნა: ნაშრომის თავდაპირველი ვერსია გამოქვეყნდა, IDFI-ის ვებგვერდზე, 2023 წლის 15 თებერვალს. 2023 წლის 05 დეკემბერს, მასში შევიდა მხოლოდ ტექნიკური ხასიათის ცვლილებები, დოკუმენტის შინაარსის ცვლილების გარეშე. კერძოდ, 4.2.2. ქვეთავში მიეთითა წყაროები, სქოლიოს სახით.

