ვენეციის კომისიის არაერთი არგუმენტი რუსულ კანონზე

თამარ ქეცბაია[1]

ვენეციის კომისიამ 21 მაისს, „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის კანონად“ წოდებულ რუსულ კანონზე, საყურადღებო მოსაზრებები გამოაქვეყნა.[2] მიუხედავად იმისა, რომ დასკვნის მოსამზადებლად ექსპერტებს მცირე დრო ჰქონდათ, მასში დეტალურად არის განხილული რუსული კანონის ყველა სამართლებრივი და კონსტიტუციური ასპექტი, ქვეყანაში არსებული კონტექსტური გარემოებების გათვალისწინებით. ნიშანდობლივია, რომ დასკვნა არის ხისტი და მკაფიო, რაც მას გამოარჩევს ვენეციის კომისიის მიერ საქართველოსთან დაკავშირებით შემუშავებული სხვა დასკვნებისგან. დასკვნა არ ტოვებს სივრცეს სხვადასხვა ინტერპრეტაციისთვის და სამართლებრივ ნიუანსებში გაურკვეველი მკითხველისთვისაც კი, მარტივად და დეტალურად აღწერს საკითხის სიმწვავესა და რუსული კანონის შეუსაბამობას საქართველოს კონსტიტუციასა თუ ევროპულ კონვენციასთან.

ვენეციის კომისიის დასკვნით, ეს კანონი შეუთავსებელია გამოხატვისა და გაერთიანების თავისუფლებასთან, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობისა და თანასწორობის უფლებებთან. კომისიის დასკვნით, რუსული კანონი იზიარებს უამრავ მსგავსებას რუსულ, უნგრულ, ყირგიზულ და რესპუბლიკა სერბსკაში მოქმედ ან განხილვის პროცესში მყოფ კანონებთან და ხელისუფლების მტკიცების მიუხედავად, თვალსაჩინოა, რომ ის მნიშვნელოვნად განსხვავდება ამერიკაში, ავსტრალიასა თუ ისრაელში არსებული კანონებისგან. კომისია მიანიშნებს და მის მსჯელობაზე დაყრდნობით შეგვიძლია ობიექტურად დავასკვნათ, რომ კანონი არ ემსახურება მის დეკლარირებულ მიზანს - გამჭვირვალობას, რასაც ხელისუფლება ბოროტად არის ამოფარებული. სინამდვილეში, ის ემსახურება მთავრობის მიმართ კრიტიკული სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიაორგანიზაციების სტიგმატიზების, გაჩუმებისა და მათი საბოლოო გაქრობის მცდელობას.

სამწუხაროდ, ასეთი ცალსახა პოზიციისა და არაორაზროვნების პირობებში, მმართველმა გუნდმა დასკვნის სრულიად უარყოფისა და თავად კომისიის დისკრედიტაციის გზა აირჩია.

თორმეტწლიანი მმართველობის პერიოდში, მმართველი გუნდი, მართალია, შერჩევითად ითვალისწინებდა ვენეციის კომიისის რეკომენდაციებს, თუმცა, როგორც მინიმუმ, ამ დრომდე, მეტ-ნაკლებად ანგარიშგასაწევ ინსტიტუტად მიიჩნევდა და ხშირად ფორმალურად მაინც ეკითხებოდა აზრს.

---

[1] კვლევითი ინსტიტუტის Gnomon Wise („გნომონ ვაიზი“) მკვლევარი, საქართველოს უნივერსიტეტი. Email: t.ketsbaia@ug.edu.ge

[2] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), “Urgent Opinion on the Law on Transparency of Foreign Influence,” CDL-PI(2024)013, Strasbourg, 21 May 2024.
https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI%282024%29013-e&fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTEAAR2yfpJg7gBoZrkBhoIjKdntInp0MXEB07bmAUqJZbiieznQ1Bw9xrGQTTc_aem_AXRV1tVynBf5PCE2M5IYoF0VUHh4jMAaWXUV1POH31TFb74taND1Usn0-7XbpfYXh2D6VCN5SzBDzqk7RyhHVuEt

როგორც თავად დასკვნიდან იკვეთება, რუსული კანონის შემთხვევაში, დასკვნა არა - საქართველოს პარლამენტის მხრიდან დახმარების თხოვნის, არამედ ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის პრეზიდენტის მიმართვის საფუძველზე მომზადდა. საქართველოს პარლამენტის მხრიდან კომისიის შეფასების მიმართ ინტერესის არარსებობა იმითაც დასტურდება, რომ ხელისუფლებისთვის 20 მაისს კომენტირების მიზნით გაგზავნილ მოსაზრებაზე, კომისიამ მომდევნო დღეს მიიღო შეტყობინება რომ ხელისუფლების მხრიდან არ იქნებოდა არანაირი კომენტარი (ვენეციის კომისიის დასკვნა - პარ. 6).

ამის მიუხედავად, დასკვნის გამოქვეყნებიდან მალევე, მმართველმა პარტიამ გამართა სპეციალური ბრიფინგი და საზოგადოებისთვის „ქართული ოცნების“ ნაკლებად ცნობილი დეპუტატის პირით, ვენეციის კომისიის მიმართ საკუთარი პოზიცია და ბრალდებები გაახმოვანა.[3] მმართველმა გუნდმა ვენეციის კომისია კონკრეტული ჯგუფების რადიკალიზაციის წაქეზებაში დაადანაშაულა და ბრალი დასდო როგორც დაუსაბუთებელ და ურთიერთსაწინააღმდეგო სამართლებრივ მსჯელობასა და ფაქტების უხეშ დამახინჯებაში, ისე მიკერძოებული პოლიტიკური შეფასებების გაკეთებაში. ასევე, ხაზი გაუსვა, რომ ეს დასკვნა, „ქართული ოცნების“ თვალში, აზიანებს კომისიის რეპუტაციას, რაც ერთგვარ მინიშნებად შეიძლება მივიღოთ, ვენეციის კომისიასთან სამომავლო თანამშრომლობასთან დაკავშირებით, განსაკუთრებით - ინიცირებული საკონსტიტუციო ცვლილებების ფარგლებში.

სალომე ქურასბედიანის მიერ გაჟღერებული განცხადებით, მმართველმა გუნდმა საზოგადოების თვალში საკითხის ისე წარმოჩენა სცადა, თითქოს ვენეციის კომისია სიცრუეს ტირაჟირებს, მანიპულირებს საზოგადოებაზე, შედის საპროტესტო აქციების სამართლებრივ შეფასებაში და მას მიკერძოებულად, მშვიდობიან პროტესტად მოიხსენიებს.

უნდა აღინიშნოს, რომ სწორედ ეს განცხადება არის სიცრუე და მიზნად ისახავს საზოგადოების შეცდომაში შეყვანას. კერძოდ, ვენეციის კომისია თავად არ აფასებს პროტესტის ფორმებს. ამ ნაწილში, კომისია გვთავაზობს ფაქტების შეფასებას სხვადასხვა აქტორების მიერ. ასეთ შემთხვევაში, ყოველთვის უთითებს განმცხადებელს/შემფასებელს და შესაბამის წყაროს. მაგალითად, კომისიის დასკვნაში, პროტესტის მონაწილეებთან მიმართებით, სიტყვა „მშვიდობიანი“ გამოყენებულია მხოლოდ ორჯერ. ერთ შემთხვევაში, ის წარმოადგენს საქართველოს სახალხო დამცველის 2024 წლის პირველი მაისის განცხადების პერიფრაზს (პარ. 11), ხოლო მეორე შემთხვევაში - ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის თავმჯდომარის ციტირებას (პარ. 14).

შესაბამისად, დასკვნაში წარმოდგენილია სხვადასხვა, ქვეყნის შიგნით თუ მის გარეთ, მაღალი თანამდებობის პირის განცხადებები, რაც ნათლად და არაორაზროვნად იკითხება ტექსტში და მათი ვენეციის კომისიის შეფასებად წარმოჩენა არის მანიპულაცია და საზოგადოების მოტყუება. მნიშვნელოვანია ის, თუ რატომ მიმართა ხელისუფლებამ მანიპულაციის ამ ხერხს. ამაზე პასუხი თავად სალომე ქურასბედიანის მიერ გაჟღერებულ განცხადებაშია. *„კომისიის ეს მიდგომაც უკვე*

[3] ბრიფინგი „ქართულ ოცნებაში“, იმედი. https://www.facebook.com/tvimedi/videos/1513253616265389

ნათლად მეტყველებს მის ე.წ. ობიექტურობაზე, რაც, წესით, არავითარ სივრცეს აღარ ტოვებს აღნიშნული კომისიის დასკვნის შემდგომი ნაწილების სამართლებრიბვი ანალიზისთვის, თუმცა გვსურს, იმისთვის, რომ საზოგადოების ინფორმირება მოვახდინოთ, მაინც შევეხო რამდენიმე საკითხს დასკვნიდან“, - განაცხადა „ქართული ოცნების“ დეპუტატმა. ეს სიტყვები მიანიშნებს, რომ ხელისუფლებას სჭირდება რაიმე ხელჩასაჭიდი, რითაც საზოგადოებას დააჯერებს, რომ დასკვნის შინაარსობრივად განხილვა აზრს მოკლებულია, მით უფრო, როცა განცხადება იწყება ცნობილი პათოსით, რომ ვერც ვენეციის კომისიამ ვერ წარმოადგინა ვერც ერთი სამართლებრივი არგუმენტი, თუ რატომ არის ეს კანონი რუსული.

ამ მტკიცების საპირისპიროდ, გთავაზობთ ვენეციის კომისიის დასკვნაში განვითარებულ მსჯელობასა და სამართლებრივ არგუმენტებს, რომელთა მხვედველობაში მიღებითაც, ვენეციის კომისიამ საბოლოოდ გაიზიარა საქართველოს პრეზიდენტის მოსაზრება და მიიჩნია, რომ არ არსებობს სივრცე კანონის რაიმე სახით გაკეთილშობილებისთვის და რომ ერთადერთი გამოსავალი მასზე სრულად უარის თქმაა.

რუსულ კანონთან დაკავშრებით, ვენეციის კომისიის მსჯელობა ორ ნაწილად შეიძლება დაიყოს - პროცედურულად და შინაარსობრივად.

პროცედურული ნაწილი

ვენეციის კომისია, მისი თანმიმდევრული პრაქტიკის გათვალისწინებით, აფასებს საკანონმდებლო პროცესს. ამ მხრივ, პირველ რიგში, ყურადღებას ამახვილებს კანონპროექტის განმარტებით ბარათზე და უთითებს, რომ ბარათში აღნიშნულია მხოლოდ ის, რომ შედარებითი ანალიზი განხორციელდა (ამერიკის, ავსტარლიისა და ისრაელის კანონმდებლობაზე დაყრდნობით) და ბარათიდან გამომდინარე, ამ პროცესში არ ყოფილან ჩართული არც ქვეყნის შიგნით არსებული და არც უცხოელი თუ საერთაშორისო ინსტიტუტები და ექსპერტები.[4] ამასთან, ვენეციის კომისია მხედველობაში იღებს ონლაინშეხვედრებზე სხვადასხვა მოსაუბრის მხრიდან დადასტურებულ ინფორმაციას, რომ არც კანონმდებლობის ხელახლა წარდგენამდე და არც შემდეგ, ისინი კონსულტაციებში ჩართული არ ყოფილან (პარ. 42).

კომისია გამოხატავს ღრმა მწუხარებას იმ ფაქტის გამო, რომ ადამიანის უფლებების მიმართ სენსიტიური კანონი, რომელსაც 2023 წელს ღრმა პოლარიზაცია მოჰყვა, დაჩქარებული გზით მიიღეს, მნიშვნელოვანი კონსულტაციების გარეშე. კომისია შემთხვევით არ იხსენებს წინა წლის მოვლენებს და შესაბამისად, მოცემულ დასკვნაშიც, მიზანმიმართულად, მთელ თავს უთმობს კონტექსტის, მათ შორის, მასობრივი საპროტესტო აქციების განხილვას (პარ. 7-17). ამით კიდევ უკეთ წარმოჩინდება, თუ რამდენად მნიშვნელოვანი იყო საკანონმდებლო პროცესის დემოკრატიულობისთვის ფართო ჩართულობა, განსაკუთრებით კი იმ პირების ეფექტიანი მონაწილეობა, რომლებიც ამ კანონის ძირითად სამიზნე ჯგუფს წარმოადგენენ.

[4] იხილეთ განმარტებითი ბარათი https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/360330

კომისია თავადვე აზუსტებს, თუ რას გულისხმობს „დაჩქარებულში“. კერძოდ, კომისიის მოსაზრებით, ძალიან მცირე დრო იყო საპარლამენტო მოსმენებს შორის (პარ. 47). კომიისის დაკვირვებით, მიუხედავად იმისა, რომ კანონი მიღებულია არა დაჩქარებული, არამედ ჩვეულებრივი სტანდარტული პროცედურით, სწორედ ზემოთ აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, საპარლამენტო დისკუსიისთვის, ისევე, როგორც ნებისმიერი საჯარო დისკუსიისთვის, ძალიან შეზღუდული დრო იყო, რაც არ არის თავსებადი ევროპულ სტანდარტთან (პარ. 45). ასევე, კომისია ხაზს უსვამს ზოგიერთი ოპოზიციური პარტიის, სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის წარმომადგენლის წუხილს - მათ კომისიას შეატყობინეს, რომ კომიტეტსა და პლენარულ სხდომებზე ოპოზიციონერ დეპუტატებსა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცებს არასაკმარისი დრო ჰქონდათ და მათ არ ეძლეოდათ საშუალება, რომ თავისუფლად გამოეხატათ საკუთარი აზრი. განსაკუთრებული შეშფოთება კი კომისიამ გამოთქვა იმის გამო, რომ მესამე მოსმენით დამტკიცებულ ვერსიაში ასახული არსებითი და ძალიან მნიშვნელოვანი ცვლილებები, მიღებულია გაუმჭვირვალედ (პარ. 46).

მმართველი გუნდი ამტკიცებს, რომ კომისია პროცესს ამ შემთხვევაშიც მიკერძოებულად აფასებს, რადგან მას, ხელისუფლების გადმოსახედიდან, ინკლუზიურობის პრობლემა არ ჰქონია. თუმცა ის თუ რამდენად დემოკრატიულ პროცესთან გვაქვს საქმე და რამდენად შეესაბამება ის სამართლის უზენაესობის მოთხოვნებს, ზემოთ აღნიშნულ ფაქტებთან ერთად, მარტივად და ნათლად ვლინდება უშუალოდ კომისიასთან ურთიერთობიდანაც. დასკვნაში დეტალურად არის აღწერილი ევროპის საბჭოსა და საქართველოს ხელისუფლების წარმომადგენლებს შორის კანონპროექტთან დაკავშირებით არსებული კომუნიკაცია, რომლის ყოველ ეტაპზეც გამოჩნდა საქართველოს ხელისუფლების მხრიდან, ევროპის საბჭოს პოზიციის მიმართ, ინტერესის არარსებობა. არაერთი მოწოდების მიუხევად, რომ საქართველოს პარლამენტი ვენეციის კომისიის დასკვნას დალოდებოდა, პარლამენტმა არ შეაჩერა პროცესი და კომისიას დაასწრო მესამე მოსმენით კანონის მიღება.

საინტერესოა, რომ ქართული ოცნების ხელისუფლება, კონსტრუქციული დისკუსიის შესაძლებლობის მოსპობაში, საქართველოს პრეზიდენტის დადანაშაულებას ცდილობს. კერძოდ, ქართული ოცნება თითს იშვერს პრეზიდენტისკენ, რომელიც, ასევე, არ დაელოდა ვენეციის კომისიის მოსაზრებებს, თუმცა, როგორც აღმოჩნდა, პრეზიდენტის მოსაზრება კანონთან დაკავშირებით, საქართველოს პარლამენტის 84 დეპუტატისგან განსხვავებით, თანხვედრაშია ვენეციის კომისიის 21 მაისის დასკვნასთან.

შინაარსობრივი ნაწილი

ვენეციის კომისია, პირველ რიგში, აღნიშნავს, რომ კანონი, რომელიც მოითხოვს უცხოური დაფინანსების შესახებ საჯაროდ ანგარიშის წარდგენასა და საჯარო რეგისტრაციას ან „იარლიყების მიკვრას“, რამდენიმე ფუნდამენტურ უფლებაში ჩარევას იწვევს, მათ შორის, გაერთიანებისა და გამოხატვის თავისუფლებაში, პირადი ცხოვრების პატივისცემისა და თანასწორობის უფლებაში (პარ. 50).

ვენეციის კომისია ყურადღებას ამახვილებს ადამიანის ფუნდამენტური უფლების შეზღუდვის კონსტიტუციური თუ ევროპული სტანდარტების დაცულობაზე. ის თანმიმდევრულად და დეტალურად განიხილავს კანონიერების, ლეგიტიმურობის, აუცილებლობა/პროპორციულობის მოთხოვნებს და ასკვნის, რომ, კანონი არა თუ ერთიანობაში, არამედ ცალ-ცალკეც, ვერც ერთ ჩამოთვლილ პირობას ვერ აკმაყოფილებს და ამასთან, უხეშად არღვევს თანასწორობის უფლებას.

<u>რუსული კანონი ვერ აკმაყოფილებს კანონიერების მოთხოვნას</u>

კომისია ხაზს უსვამს, რომ კანონიერების სტანდარტი სიტყვასიტყვით არ უნდა გავიგოთ და რომ ის მხოლოდ კანონის არსებობას არ გულისხმობს, არამედ დაცული უნდა იყოს კანონის ხარისხობრივი მოთხოვნაც. კერძოდ, ამ სტანდარტის მიხედვით, კანონი უნდა იყოს საკმარისად ცხადი, ზუსტი და განჭვრეტადი იმისათვის, რომ სუბიექტებმა შეძლონ მისით ხელმძღვანელობა. ამასთან, კანონმა უნდა შეზღუდოს ხელისუფლების დისკრეცია და თვითნებური წესების დადგენის შესაძლებლობა. ინდივიდებს უნდა ჰქონდეთ მკაფიო მითითება იმ გარემოებებსა და პირობებზე, რომელთა არსებობის შემთხვევაშიც, ხელისუფლებას აქვს უფლებამოსილება, აამოქმედოს სადავო ღონისძიებები. ამდენად, ცალკე აღებული, რომ უცხოური დაფინანსების მიმღებ პირებზე დაწესებული შეზღუდვები კანონით არის დადგენილი, არასაკმარისია კანონიერების მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად (პარ. 51).

არის, თუ - არა რუსული კანონი მკაფიო, ზუსტი და განჭვრეტადი? ვენეციის კომისია ამ კითხვას დასაბუთებულად სცემს უარყოფით პასუხს. რუსული კანონი ვერ აკმაყოფილებს ხარისხობრივ მოთხოვნას. კანონის საკვანძო ტერმინები (როგორებიცაა: „უცხო გავლენა“, „უცხოური გავლენების გამტარებელი ორგანიზაცია“ და სხვა) ბუნდოვანია, მოკლებულია სიზუსტეს, იძლევა ფართოდ განმარტების საშუალებას. ამასთან, კანონის ზოგიერთი დებულება, რომლებიც არ იძლევა ცხად და ობიექტურ სტანდარტებს, სახელმწიფო ორგანოებს, განსაკუთრებით, იუსტიციის სამინისტროს, ძალიან ფართო მოქმედების არეალსა და გადამეტებულ დისკრეციას უტოვებს. შესაბამისად, კომისია ასკვნის, რომ კანონით განსაზღვრულობის მოთხოვნას რუსული კანონი ვერ აკმაყოფილებს (პარ. 53-58).

<u>რუსული კანონი ვერ აკმაყოფილებს ლეგიტიმურობის მოთხოვნას</u>

სამწუხაროდ, ბოლო დღეებში ხელისუფლების პროპაგანდის ნაწილად იქცა იმის მტკიცება, თითქოს ვენეციის კომისიამ გამჭვირვალობა „ცუდ რამედ“ მიიჩნია, ხოლო არასამთავრობო ორგანიზაციებისა თუ მედიასაშუალებებისთვის გამჭვირვალობის მოთხოვნა - არადემოკრატიულად. აღნიშნული მტკიცება სიმართლეს არ შეესაბამება, რადგან კომისიას, ზოგადად, გამჭვირვალობის პრინციპი უარყოფითად არც ერთ ნაწილში არ მოუხსენიებია.

ვენეციის კომისიამ ხაზი გაუსვა, რომ გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება არის კარგი საჯარო მმართველობის აუცილებელი კომპონენტი, რომელიც არა - კერძო ორგანიზაციებს, არამედ, უპირველესად, საჯარო სექტორსა და ბიუჯეტიდან დაფინანსებულ ორგანიზაციებს ან

მათი კონკრეტული როლიდან და სტატუსიდან გამომდინარე, პოლიტიკურ პარტიებს ეხება (პარ. 62).

ამასთან, მოიშველია რა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა, კომისიამ განმარტა რომ მართალია გამჭვირვალობა, თავისთავად, არ მოიაზრება იმ ლეგიტიმურ მიზნებში, რომლებიც შეიძლება გაერთიანების თავისუფლების შეზღუდვის სამართლებრივ საფუძვლებს წარმოადგენდეს, თუმცა დასაშვებია ისეთი გარემოებების არსებობა, როცა შესაძლებელია, მოგვევლინოს უფლებათა შემზღუდავ საერთაშორისო ინსტრუმენტებში ჩამოთვლილი ერთი ან რამდენიმე ლეგიტიმური მიზნის (მაგალითად, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა ან ისეთი დანაშაულის თავიდან არიდება, როგორებიცაა ფულის გათეთრება და ტერორიზმის დაფინანსება) მიღწევის საშუალებად. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ „ამ ლეგიტიმური მიზნების ფარგლების ვიწრო ინტერპრეტაცია უნდა მოხდეს“ (პარ. 59-60).

ვენეციის კომისიის დაკვირვებით, თავად რუსული კანონიც და მისი განმარტებითი ბარათიც, ამ კანონის მიღების ერთადერთ ლეგიტიმურ მიზნად, გამჭვირვალობის უზრუნველყოფას ასახელებს და სხვა ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის პრეტენზიას არ გამოთქვამს. კომისიის მიერ დასკვნის მომზადების პროცესში გამართული შეხვედრებისას, ხელისუფლების წარმომადგენლები ამტკიცებდნენ, რომ რამდენიმე გაერთიანება/ორგანიზაცია მოქმედებდა სახელმწიფოს ინტერესების საწინააღმდეგოდ, მათ შორის, დეზინფორმაციის გავრცელებით და რომ ამაზე გავლენას ახდენდნენ უცხო ქვეყნის აქტორები. შესაბამისად, ამ შემთხვევების გათვალისწინებით, ხელისუფლების წარმომადგენლებმა მიიჩნიეს, რომ დემოკრატიისთვის ზიანის თავიდან ასარიდებლად, ამ სიტუაციას წერტილი უნდა დასმოდა (პარ. 59).

აღნიშნულთან დაკავშირებით, ვენეციის კომისიამ საკმაოდ ხისტი პასუხი გასცა ხელისუფლებას და შეახსენა, რომ დემოკრატიულ საზოგადოებაში მთავრობის კრიტიკა არ შეიძლება და არ უნდა დაკვალიფიცირდეს, როგორც დეზინფორმაცია (პარ. 65). ამასთან, გარკვეულწილად, მიანიშნა, რომ იმ პირობებში, როცა კანონპროექტის მიზნობრიობა დაუსაბუთებელია, კომისიის პერსპექტივიდან ისე ჩანს, თითქოს ხელისუფლება გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მოტივს იყენებს ფარად, რაც, რეალურად, კრიტიკული ხმის გაჩუმებას ისახავს მიზანად. ეს კი ეწინააღმდეგება საერთაშორისო სტანდარტებს და საზიანოა დემოკრატიისთვის როგორც აბსტრაქტულად, ისე, განსაკუთრებით, მოახლოებული არჩევნების კონტექსტში.

რაც შეეხება, ზოგადად, ასოციაციების გამჭვირვალობის გაზრდის პრაქტიკას, „ასოციაციების დაფინანსების ანგარიშიდან“ გამომდინარე, კომისია განმარტავს, რომ სახელმწიფოები ამას ხშირად მიმართავენ საგარეო პოლიტიკური გავლენის თავიდან აცილების მიზნით. მათი ეს მიდგომა, თავის მხრივ, ეფუძნება იმ მოსაზრებას, რომ უცხოური დაფინანსება წარმოშობს „დამოკიდებულებას“, რადგან სხვა, უფრო ძლიერ ქვეყნებს შეუძლიათ, არასამთავრობო ორგანიზაციების დაფინანსება გამოიყენონ საკუთარი პოლიტიკური ინტერესებისა და მიზნებისთვის (პარ. 63).

კომისიის განმარტებით, საგარეო პოლიტიკური გავლენების თავიდან აცილების მცდელობა შეიძლება ექცეოდეს ეროვნული და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინტერესების დაცვის

ლეგიტიმურ მიზნებში, თუმცა, მიუხედავად ამისა, ავტომატური ვარაუდი, რომ ნებისმიერი უცხოური დაფინანსება, რაც უნდა შეზღუდული და დანაწევრებული იყოს ის, უდრის უცხოურ გავლენას, არასაკმარისია სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებზე, ონლიანმედიასა და მაუწყებლებზე შემზღუდავი ღონისძიებების დაწესების გასამართლებლად (პარ. 63).

აღნიშნულთან მიმართებით, ვენეციის კომისიამ გაიხსენა მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს განმარტება უნგრეთში მიღებული მსგავსი კანონის შესახებ, რომელშიც სასამართლომ მიუთითა, რომ ასოციაციების დაფინანსების გამჭვირვალობის ზრდა, ლეგიტიმურობის მიუხედავად, ვერ გაამართლებს ისეთ კანონს, რომელიც ამბობს, რომ განურჩევლად, ნებისმიერი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის მიერ, ნებისმიერი სახის ფინანსური დახმარების მიღება (ნებისმიერი უცხოელი ან უცხოეთში დაარსებული იურიდიული პირისგან), არსებითად საფრთხეს შეუქმნის ამ ქვეყნის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტერესებს და მისი ინსტიტუტების უნარს, იმოქმედონ ამ გავლენებისგან დამოუკიდებლად. ამ მოსაზრებიდან გამომდინარე, სასამართლომ დაადგინა, რომ გაერთიანებების დაფინანსების გამჭვირვალობის ზრდის გაცხადებული მიზანი, არ ამართლებდა უნგრეთის კანონს. შესაბამისად, ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს ეს დასკვნა ვრცელდება მის წინაშე შესაფასებელად წარდგენილ რუსულ კანონზეც, რადგან ეს კანონიც უნგრეთის კანონის ლოგიკას იზიარებს (პარ. 64).

<u>რუსული კანონი არ არის ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის აუცილებელი საშუალება</u>

ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ ასოციაციების უცხოურმა დაფინანსებამ „შეიძლება გამოიწვიოს ლეგიტიმური წუხილი“ და რომ მათზე საპასუხოდ, შესაძლებელია გარკვეული შემზღუდავი ღონისძიებების გამოყენება (და არა ბლანკეტური აკრძალვა), თუმცა, ამ შემთხვევაში, დემოკრატიულ საზოგადოებაში, ეს ღონისძიებები მკაცრად აუცილებელი და ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის პროპორციული საშუალება უნდა იყოს.

რუსული კანონის განმარტებითი ბარათის შესწავლის საფუძველზე, ვენეციის კომისიამ ვერ დაინახა რაიმე კონკრეტული, რეალური საფრთხის ანალიზი, რომელიც დააკმაყოფილებდა მკაცრად აუცილებლობის მოთხოვნას. ონლაინ შეხვედრებზეც დადასტურდა, რომ რისკების შეფასება არ ჩატარებულა (პარ. 69). ამასთან, კომისიის დასკვნაში შეძლებისდაგვარად მიმოხილულია ის სამართლებრივი აქტები, რომლებიც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და მედიის რეგისტრაციისა და ანგარიშის, მათ შორის, მათი დაფინანსების წყაროს შესახებ ინფორმაციის წარდგენის ვალდებულებას სხვადასხვა ფორმით არეგულირებს (პარ. 18-26). კომისიის დაკვირვებით, მსგავსი განხილვა არ გვხვდება კანონპროექტის განმარტებით ბარათში და მის ავტორებს არ წარმოუდგენიათ არგუმენტები, თუ რატომ არის არსებული რეგულაცია არასაკმარისი გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად. შესაბამისად, კომისიისთვის პასუხგაუცემელი რჩება კითხვა, რატომ არ იყო შესაძლებელი, ხელისუფლების მიზნის მიღწევა უკვე არსებულ კანონმდებლობაში (თუკი ის არასაკმარისად მიიჩნევა) ცვლილებების გზით (პარ. 99).

<u>რუსული კანონი არ არის ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის პროპორციული საშუალება</u>

რაც შეეხება პროპორციულობის მოთხოვნას, ვენეციის კომისიის განმარტებით, შეზღუდვა არ უნდა იყოს იმდენად მკაცრი, რომ უფლების არსი გამოფიტოს, ან იმგვარი მსუსხავი ეფექტი ჰქონდეს, რომ ამ უფლებით სარგებლობის გადათქმევინება გამოიწვიოს. შესაბამისად, პროპორციულობაზე მსჯელობისას, მნიშვნელოვანია ყურადღების გამახვილება შემზღუდავი ზომების ბუნებაზე, მათ სიმძიმესა და იმ ეფექტებზე, რომლებსაც მათი ამოქმედება გამოიწვევს.

კომისია სათითაოდ განიხილავს იმ ინსტრუმენტებს („იარლიყის მიკვრა"; რეგისტრაციის სპეციალური რეჟიმი; ანგარიშის წარდგენა და ინფორმაციის გასაჯაროების მოთხოვნა; მონიტორინგის საშუალებით, მუდმივი მეთვალყურეობა/თვალთვალის შესაძლებლობა და მკაცრი ადმინისტრაციული სანქციები), რომლებითაც კანონი ხელისუფლებას განუზომელ ძალაუფლებასა და მისი ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობას ანიჭებს და რომლებიც როგორც ცალ-ცალკე, ისე, განსაკუთრებით, ერთიანობაში, არათუ არაპროპორციულად ზღუდავს გამოხატვისა და გაერთიანების თავისუფლებას, არამედ ამ უფლებებით სარგებლობის გადათქმევინების ეფექტის მატარებელია.

განსაკუთრებით თვალშისაცემია „იარლიყების მიკვრა" და ამით ორგანიზაციების სტიგმატიზაციის რისკი. ცალკეული სუბიექტების იმ ნიშნით გამოყოფა, რომ თითქოს ისინი ემსახურებიან უცხოურ ინტერესებს, ამ ორგანიზაციების რეპუტაციის შელახვისა და მათ მიმართ უნდობლობის გაჩენის რისკის მატარებელია. ამის საფუძველი კი შეიძლება გახდეს ნებისმიერი მცირე დაფინანსება (მათ შორის, კომისიისთვის დაუსაბუთებელი და თვითნებურია ზღვრად შემოსავლების 20%-ის აღება), რომელიც ავტომატურად უცხოური გავლენის გამტარებლად აქცევს ორგანიზაციას. ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, ეს ერთი შეხედვით უბრალო იარლიყი, საკმარისი იქნება ორგანიზაციის სტიგმატიზაციისა და ყოველგვარი მტკიცებულების გარეშე, მისთვის ძირის გამოთხრისათვის (პარ. 72).

ამ მხრივ, მნიშვნელოვანია ვენეციის კომისიის მახვილგონივრული აქცენტირება კანონში არსებულ ჩანაწერზე, რომელის მიხედვითაც, ის მხოლოდ რეგისტრაციის ვალდებულებას ითვალისწინებს და რომ ამ კანონით ხელი არ შეეშლება რეგისტრირებული სუბიექტების საქმიანობას. კომისიის დაკვირვებით, ეს არის მტკიცება, რომელიც არ ითვალისწინებს სტიგმატიზაციის ეფექტს, რაც თავიდანვე არსებითად ზღუდავს სამიზნე ორგანიზაციების საქმიანობას, ძირს უთხრის მათ მიმართ საზოგადოების ნდობასა და ფინანსურ რესურსებზე (როგორც უცხოური წყაროდან, ისე ქვეყნის შიგნით არსებული წყაროებიდან) ხელმისაწვდომობას (პარ. 75).

ვენეციის კომისია განსაკუთრებულ აქცენტს აკეთებს იმაზეც, რომ საქართველოს ხელისუფლება სპეციალურ კანონს იღებს უცხოური არასათანადო პოლიტიკური გავლენების საფრთხეებზე საპასუხოდ და ამ პროცესში არ განასხვავებს უცხო სახელმწიფოებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებს, მათ შორის, ისეთ ორგანიზაციებს, რომლებში გაწევრების პოლიტიკური ნებაც თავად აქვს გამოხატული და ამისკენ მიისწრაფვის (პარ. 74).

ამასთან, კომისია ყურადღებას ამახვილებს რეგისტრაციისა თუ რეგისტრაციიდან მოხსნის ბუნდოვან პროცედურებსა და ანგარიშის წარდგენის ვალდებულებებზე. ამ პროცესში შესაძლებელია, ორგანიზაციებს მოეთხოვოთ იმ სახის სენსიტიური ინფორმაციის გამჟღავნება, რომელიც, მათი საქმიანობიდან გამომდინარე, დამაზიანებელი შეიძლება აღმოჩნდეს მათთვის, ან გამოიწვიოს ამ ორგანიზაციებისა და მათში მომუშავე პირების სტიგმატიზება და მათი შევიწროება (პარ. 78). კომისია ამ ბუნდოვან პროცედურებს განიხილავს, როგორც ერთ-ერთ საშუალებას, რომ ორგანიზაციების წინააღმდეგ ამოქმედდეს ხანგრძლივი, დამღლელი და შემაწუხებელი მონიტორინგის ასევე ბუნდოვანი მექანიზმები, რაც საბოლოოდ უარყოფითად აისახება ორგანიზაციების საქმიანობაზე. განსაკუთრებით საყურადღებოა, რომ მთელ ამ ბუნდოვან და გამოხატვისა თუ გაერთიანების თავისუფლების არაპროპორციულად შემზღუდავ პროცესში, მკაცრი ადმინისტრაციული სანქციების სახით, დამატებით მოქმედებს სადამსჯელო მექანიზმი.

რომ შევაჯამოთ, ვენეციის კომისიის დასკვნით, რეგისტრაციისა და ანგარიშის წარდგენის ამ მძიმე ღონისძიებების ერთობლივი გავლენა (მათ შორის, ფინანსური ინფორმაციის გამჟღავნება), რაც მუდმივი მეთვალყურეობის შესაძლებლობის შენარჩუნებით, მძიმე ადმინისტრაციულ ჯარიმებთან ერთად, ზღუდავს სტიგმატიზებული ასოციაციების დაფინანსებას, გაართულებს და საფრთხეს შეუქმნის ამ ორგანიზაციების ეფექტურ ფუნქციონირებას და მათ არსებობას (პარ. 97). შესაბამისად, ვენეციის კომისია ყველა ამ მექანიზმზე უარის თქმის მკაცრ რეკომენდაციას გასცემს (პარ. 99).

***

ვენეციის კომისიამ, ზემოთ განხილული დეტალური მსჯელობა, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ დადგენილი სტანდარტის შესაბამისად შემოგვთავაზა. ამ სტანდარტის მიხედვით, პირველივე მოთხოვნის (კანონიერების მოთხოვნის) დაუკმაყოფილებლობა არ წარმოშობს შემდგომი განხილვის გაგრძელების ვალდებულებას და საკმარისი საფუძველია იმის სამტკიცებლად, რომ კანონი შეუსაბამოა ევროპულ კონვენციასთან. თუმცა ვენეციის კომისიამ სრულყოფილი მსჯელობა წარმოადგინა და ბოლომდე გაჰყვა ყველა დეტალის ანალიზს, რითაც არ დატოვა სივრცე მანიპულაციისთვის, თითქოს არ არსებობს, ან მწირია სამართლებრივი არგუმენტები რუსული კანონის წინააღმდეგ.

ვენეციის კომისიამ, რომელიც, ჩვეულებრივ, მსუბუქი და უფრო დიპლომატიური ენით გამოირჩევა, პირდაპირ და არაორაზროვნად უთხრა საქართველოს ხელისუფლებას, რომ „კანონი, რომელიც ამტკიცებს, რომ მისი მიზანი გამჭვირვალობის უზრუნველყოფაა, აჩენს ობიექტურ რისკს იმ ასოციაციებისა და მედიის სტიგმატიზაციის, გაჩუმებისა და საბოლოოდ, მათი ლიკვიდაციისა, რომლებიც თავიანთი სახსრების თუნდაც მცირე წილს უცხოეთიდან იღებენ. მაღალია რისკი იმისა, რომ კანონი ზემოქმედებას მოახდენს მთავრობის მიმართ კრიტიკულად განწყობილ ასოციაციებსა და მედიაზე, შესაბამისად, მათი ჩამოშორება უარყოფითად იმოქმედებს ღია, ინფორმირებულ საჯარო დებატებზე, პლურალიზმსა და დემოკრატიაზე“ (პარ. 98). ამ მკაცრი განაცხადის შემდეგ და იმის გათვალისწინებით, რომ რუსული კანონის ყველა ძირითადი დებულება, მეტიც, ცალკე აღებული ყველა ტერმინი არის

პრობლემური და ვერ აკმაყოფილებს სამართლის უზენაესობის მოთხოვნებს, ვენეციის კომისიამ, მისთვის უჩვეულო სიხისტით, საქართველოს ხელისუფლებას მისცა უალტერნატივო რეკომენდაცია, კანონის ამ ფორმით გაუქმების შესახებ (პარ. 100).