

რეკომენდაციები საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ
შემუშავებულ

„მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 55² მუხლისა და 56¹

მუხლის მე-3 პუნქტის აღსრულების სახელმძღვანელო პრინციპებთან დაკავშირებით

*დოკუმენტი მომზადებულია საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივის (GDI)
კოორდინაციით სამოქალაქო ორგანიზაციებისა და მაუწყებლების მიერ*

აპრილი, 2024

ჩვენ შესახებ:

წინამდებარე დოკუმენტი მომზადებულია საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივის (GDI) კოორდინაციით, საქართველოს ჟურნალისტური ეთიკის ქარტიის, უფლებები საქართველოს და მაუწყებლების, შპს “ტელეკომპანია ფორმულას”, შპს “მთავარი არხის”, შპს “ტელეკომპანია კავკასიის” და შპს “ტელეკომპანია პირველის” ჩართულობით.

შესავალი:

2023 წლის 19 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში შეიტანა ცვლილებები, რომლითაც საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას მიენიჭა სიძულვილის ენის გამოყენებაზე, აგრეთვე უხამსობის შემცველ პროგრამებზე ზედამხედველობის უფლებამოსილება.

კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ შეიმუშავა სახელმძღვანელო პრინციპები, რითაც იხელმძღვანელებს საქართველოს კანონის 55² მუხლისა და 56¹ მუხლის მე-3 პუნქტის აღსრულებისას. აღნიშნული დოკუმენტი გაეგზავნათ როგორც სამოქალაქო ორგანიზაციებს, ისე მაუწყებლებს, რათა გაცნობოდნენ და შესაბამისი კომენტარებით/რეკომენდაციებით მიემართათ მარეგულირებელი კომისიისთვის.

ვაცნობიერებთ რა იმ საფრთხეებს, რაც მსგავსი რეგულაციებით შესაძლებელია შეექმნას გამოხატვისა და მედიის თავისუფლებას, სამოქალაქო ორგანიზაციებმა და მაუწყებლებმა შეისწავლეს კომისიის მიერ შემუშავებული პრინციპები, რის შემდეგაც რეკომენდაციები ზეპირი ფორმით გააცნეს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წარმომადგენლებს.

მისასალმებელია მარეგულირებელი კომისიის თანხმობა, გაეთვალისწინებინა ჩვენ მიერ შეთავაზებული რეკომენდაციები და მათ მიერ შემუშავებულ დოკუმენტში დააკონკრეტა ისეთი საკითხები, როგორცაა: რეგულაციების აღსრულებისას საქართველოს კონსტიტუციითა და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებებით ხელმძღვანელობა; სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზნების ჩამონათვალი; მაუწყებლობის დაყოვნების (ე.წ. “broadcast delay”) ტექნიკური შესაძლებლობის არსებობის არასავალდებულო ხასიათი; დარღვევის არსებობის შეფასებისას უშუალოდ მედიამომსახურების მიმწოდებლის გავრცელებული მასალით ხელმძღვანელობის აუცილებლობა; და ეთიკის ნორმების საწინააღმდეგო მასალის ღირებულების შეფასებისას ისეთი გარემოებების მხედველობაში მიღება, როგორცაა ის, თუ რამდენად იყო არაეთიკური მასალის დემონსტრირება ეთიკური/პროფესიული ჟურნალისტური ხერხი ამა თუ იმ ამბის/მოვლენის/თვალსაზრისის გადმოსაცემად, მაშინ როდესაც მედიამომსახურების მიმწოდებელს/ჟურნალისტს ჰქონდა არა უხამსობის გავრცელების, არამედ - რაიმე ამბის/მოვლენის/თვალსაზრისის ილუსტრირების განზრახვა.

მიუხედავად ამისა, ვფიქრობთ, რომ აუცილებელია კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ გაითვალისწინოს ჩვენ მიერ შემუშავებული სხვა რეკომენდაციებიც, რათა არსებითად შეუწყოს ხელი იმ საფრთხეების თავიდან არიდებას, რაც მაუწყებლებს შეიძლება შეექმნათ მათი საქმიანობის განხორციელებისას.

გარდა იმისა, რომ დოკუმენტში საუბარია აღნიშნულ საფრთხეებზე, ასევე, ეროვნული და საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის შედეგად, მითითებულია ის რეკომენდაციები, რომლებიც მნიშვნელოვანია კომისიამ მხედველობაში მიიღოს ახალი რეგულაციების

აღსრულებისას, რათა უზრუნველყოს სამართლიანი ბალანსის დაცვა სიძულვილის ენისა და უხამსობის რეგულირებასა და მედიისა და გამოხატვის თავისუფლების დაცვას შორის, იმისათვის, რომ არ მოხდეს ამ უკანასკნელის უსაფუძვლოდ შეზღუდვა.

ვიმედოვნებთ, რომ მარეგულირებელი კომისია მხედველობაში მიიღებს ჩვენ მიერ შეთავაზებულ რეკომენდაციებს და ასახავს სახელმძღვანელო პრინციპებში. ამასთან, იმედი გვაქვს, რომ მომავალში თუ დადგება საჭიროება კომისიის მიერ შემუშავებული პრინციპების ცვლილებისა, ის კვლავ აწარმოებს ინკლუზიური პროცესს სამოქალაქო ორგანიზაციებთან და მაუწყებლებთან.

რეკომენდაციები

სიძულვილის ენისა და უხამსობის მარეგულირებელი ნორმების აღსრულებასთან დაკავშირებით

(1) დაინტერესებული პირის მიერ გასაჩივრების წესები

რეკომენდაცია: დაინტერესებულ პირს, 55² მუხლის მოთხოვნების დარღვევასთან დაკავშირებით, კომუნიკაციების ეროვნული კომისიისთვის მიმართვის შესაძლებლობა ჰქონდეს თვითრეგულირების ორსაფეხურიანი მექანიზმის ამოწურვის შემდეგ.

კომენტარი: „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-14 მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით, „დაინტერესებულ პირს უფლება აქვს, ამ კანონის 55² მუხლის მოთხოვნების დარღვევასთან დაკავშირებით მაუწყებლის თვითრეგულირების ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით გასაჩივროს კომისიაში“.

საყურადღებოა, რომ „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-14 მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, „მაუწყებლის თვითრეგულირების მექანიზმი მოიცავს მაუწყებლის თვითრეგულირების ორგანოს და მაუწყებლის თვითრეგულირების სააპელაციო ორგანოს“, ხოლო მე-3 ნაწილის მიხედვით - მაუწყებლის თვითრეგულირების ორგანოს გადაწყვეტილება ქცევის კოდექსით დადგენილი წესით საჩივრდება მაუწყებლის თვითრეგულირების სააპელაციო ორგანოში.

იმის გათვალისწინებით, რომ მე-14 მუხლის მე-4 ნაწილში, სიძულვილის ენის რეგულირებასთან დაკავშირებით, საუბარია თვითრეგულირების ორგანოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებაზე, კომუნიკაციების ეროვნული კომისია განმარტავს, რომ დაინტერესებულ პირს უფლება აქვს 55² მუხლის მოთხოვნების დარღვევასთან დაკავშირებით კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას მიმართოს თვითრეგულირების პირველი საფეხურის ამოწურვის შემდეგ.

მიგვაჩნია, რომ კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-14 მუხლის მე-4 ნაწილი უნდა განმარტოს სისტემურად მთლიან კანონმდებლობასთან მიმართებით, გაითვალისწინოს მედიის საუკეთესო ინტერესები და ხელი შეუწყოს თვითრეგულირების მექანიზმის ეფექტიანობას, რაც მისი პირდაპირი ვალდებულებაა.

იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს კანონმდებლობა აღიარებს თვითრეგულირების მექანიზმს და მიუთითებს რიგ დარღვევებზე, რომელთა განხილვაც თვითრეგულირების

ორსაფეხურიანი მექანიზმის კომპეტენციაში შედის, მნიშვნელოვანია, რომ მსგავსი მიდგომა გათვალისწინებული იყოს ყველა მსგავსს დარღვევაზე. აღნიშნული, არსებითად შეუწყობს ხელს თვითრეგულირების მექანიზმის ეფექტურობას და არ შექმნის განცდას თვითრეგულირების მექანიზმის ფასადურად არსებობასთან დაკავშირებით.

ამდენად, მნიშვნელოვანია კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ, ერთის მხრივ, იმოქმედოს მედიის საუკეთესო ინტერესებით, მაუწყებლების თვითრეგულირების მექანიზმს მისცეს საშუალება ეფექტურად იმუშავონ იმ დარღვევებზე, რაც კანონმდებლობით მათ კომპეტენციაში შედის, ხოლო, მეორე მხრივ, იხელმძღვანელოს კანონმდებლობის სისტემური განმარტებით.

(2) სოციალურ და პოლიტიკურ რეკლამასთან დაკავშირებით კომისიის მიდგომა

რეკომენდაცია: კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ მხედველობაში მიიღოს სოციალურ და პოლიტიკურ რეკლამასთან დაკავშირებული სპეციალური საკანონმდებლო მოწესრიგება და ამის საფუძველზე განსაზღვროს მაუწყებლების პასუხისმგებლობის საკითხი

კომენტარი: „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 63-ე მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად, „მედიაომსახურების მიმწოდებელი პასუხს არ აგებს წინასაარჩევნო და სოციალური რეკლამების შინაარსისთვის. წინასაარჩევნო და სოციალური რეკლამების შინაარსისთვის პასუხისმგებლობა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ეკისრება შესაბამისი რეკლამის დამკვეთს“.

კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის თანახმად, ის ეყრდნობა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას, რომლის თანახმადაც, უპირობოდ არ გამოირიცხება მაუწყებლის წინდახედულობა ეთერში განათავსოს ნებისმიერი შინაარსის პოლიტიკური რეკლამა, რომელიც ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილ ზოგად მოთხოვნებსა და პრინციპებს. ამდენად, კომუნიკაციების კომისია მიუთითებს, რომ მაუწყებელს დაეკისრება პასუხისმგებლობა სიძულვილის ენის შემცველი პოლიტიკური რეკლამის განთავსებისათვის.

მნიშვნელოვანია კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ მხედველობაში მიიღოს კანონმდებლობაში არსებული სხვა პარალელური ჩანაწერები და განსაკუთრებით პასუხისმგებლობის ის ზომები, რომლებიც შეიძლება გამოყენებული იყოს მაუწყებლების წინააღმდეგ ისეთ შემთხვევებში, როდესაც ისინი არ განათავსებენ წინასაარჩევნო/პოლიტიკურ რეკლამას.

კერძოდ, „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 66-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის თანახმად, „საზოგადოებრივი მაუწყებელი, საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიო, აგრეთვე სათემო მაუწყებელი ვალდებული არიან, მათი მომსახურების ზონაში მიმდინარე საარჩევნო კამპანიის დროს თავიანთ ეთერში ყოველ საათში არაუმეტეს 60 წამით უსასყიდლოდ და არადისკრიმინაციულად განათავსონ თითოეული კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტის მიერ მათთვის წარდგენილი წინასაარჩევნო რეკლამა. საზოგადოებრივი მაუწყებელი და საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიო ვალდებული არიან, კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტის გარდა, ყველა სხვა პარტიისა და საარჩევნო ბლოკის წინასაარჩევნო რეკლამის განსათავსებლად გამოყონ დრო, რომელიც ამ სუბიექტებს შორის თანაბრად განაწილდება. არ შეიძლება სუბიექტის მიერ გამოყენებული დროის შემდგომ დამატება მისი კუთვნილი სხვა დროისათვის.“, ხოლო მე-2

ნაწილის თანახმად, „საერთო მაუწყებლობის განმახორციელებელი ეროვნული მაუწყებელი ვალდებულია საერთო არჩევნებისას საარჩევნო კამპანიის დროს თავის ეთერში ყოველ 3 საათში არანაკლებ 90 წამით უსასყიდლოდ და არადისკრიმინაციულად განათავსოს თითოეული კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტის მიერ მისთვის წარდგენილი წინასაარჩევნო რეკლამა. არ შეიძლება სუბიექტის მიერ გამოუყენებელი დროის შემდგომ დამატება მისი კუთვნილი სხვა დროისათვის.“.

საყურადღებოა ისიც, რომ ყოფილა შემთხვევები, როდესაც კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ მაუწყებლებს სამართალდარღვევის ოქმი შეუდგინა/ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა დააკისრა სწორედ იმ მიზეზით, რომ მათ უარი თქვეს წინასაარჩევნო პოლიტიკური რეკლამის განთავსებაზე.¹

ამდენად, მაუწყებლებს პასუხისმგებლობა შეიძლება დაეკისროთ როგორც პოლიტიკური რეკლამის განთავსებაზე უარის თქმის შემთხვევაში (იმ შიშით რომ ის შეიძლება პოტენციურად შეიცავდეს სიძულვილის ენას) და მაშინაც, თუკი ისინი განათავსებენ ასეთ რეკლამას და ის აღმოჩნდება სიძულვილის ენის შემცველი.

მსგავსმა დილემამ და დამაბნეველმა მიდგომამ შეიძლება გამოიწვიოს მდგომარეობა, როდესაც მაუწყებლები ვერ მიხვდებიან უნდა განათავსონ თუ არა კონკრეტული შინაარსის წინასაარჩევნო რეკლამა, ხოლო, არ განთავსების შემთხვევაში, პასუხისმგებლობის დაკისრების საშიშროების წინაშე დადგნენ. ამის გათვალისწინებით, მიგვაჩნია, რომ კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას არ შეიძლება ჰქონდეს იდენტური მიდგომა ამ და სიძულვილის ენის გავრცელების სხვა შემთხვევებზე და მან უპირატესად მაუწყებლობის შესახებ საქართველოს კანონის 63-ე მუხლის მე-3 პუნქტით უნდა იხელმძღვანელოს.

(3) უხამსობის განმარტებასთან დაკავშირებით

რეკომენდაცია: კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ უხამსობის განმარტებისას და პრაქტიკაში უხამსობის მარეგულირები ნორმების აღსრულებისას მხედველობაში მიიღოს და მოიაზროს „სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს კანონში არსებული უხამსობის განმარტება.

კომენტარი: „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის 3¹² ნაწილის თანახმად, უხამსობა განმარტებულია როგორც ქმედება, რომელიც ეწინააღმდეგება საზოგადოებაში დამკვიდრებულ ეთიკურ ნორმებს და არა აქვს საზოგადოებრივ-პოლიტიკური, კულტურული, საგანმანათლებლო ან მეცნიერული ღირებულება.

საყურადღებოა, რომ უხამსობის განმარტებას, ასევე ვხვდებით „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში, რომლის 1-ლი მუხლის „ვ“ ნაწილის თანახმად, „უხამსობა არის განცხადება, რომელსაც არა აქვს პოლიტიკური, კულტურული, საგანმანათლებლო ან სამეცნიერო ღირებულება და რომელიც უხეშად ლახავს საზოგადოებაში საყოველთაოდ დამკვიდრებულ ეთიკურ ნორმებს“.

¹ მაგალითისათვის იხილეთ კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის შემდეგი გადაწყვეტილებები: <https://shorturl.at/jkxEK>, <https://shorturl.at/tCII8>

მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ განმარტოს, რომ იმ შემთხვევაში, როდესაც განიხილავს სავარაუდოდ უხამსობის შემცველ პროგრამას, მან მოიაზროს, რომ ქმედება არა თუ მხოლოდ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ნორმებს, არამედ, ისე როგორც ამას „სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს კანონი განმარტავს, ის მნიშვნელოვანია უხეშად ლახავდეს საზოგადოებაში დამკვიდრებულ ეთიკურ ნორმებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შესაძლებელია ნებისმიერი ქმედება ჩაითვალოს ისეთად, რომელიც წინააღმდეგობაში მოდის ეთიკურ ნორმებთან, რაც მედიის თავისუფლების უსაფუძვლოდ შეზღუდვის რისკებს გაზრდის.

ამდენად, მივიჩნევთ, რომ კომისიამ უხამსობის მარეგულირებელი ნორმის პრაქტიკაში განხორციელებისას, უხამსობად უნდა მოიაზროს ისეთი ქმედება, რომელიც „სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს კანონით არის მიჩნეული, რათა უსაფუძვლოდ არ შეიზღუდოს მაუწყებელთა უფლებები.

(4) ევროპის საბჭოს რეკომენდაციით „სიძულვილის ენასთან ბრძოლის შესახებ CM/Rec (2022)16“ ხელმძღვანელობა

რეკომენდაცია: ზოგად პრინციპებში მიეთითოს, რომ კომუნიკაციების ეროვნული კომისია კონსტიტუციასთან, საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკასთან, ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკასთან ერთად, იხელმძღვანელებს და მხედველობაში მიიღებს ევროპის საბჭოს რეკომენდაციას სიძულვილის ენასთან ბრძოლის შესახებ CM/Rec (2022)16.

კომენტარი: იმის გათვალისწინებით, რომ სიძულვილის ენის რეგულირება არის კომუნიკაციების ეროვნული კომისიისთვის მინიჭებული ახალი უფლებამოსილება, მნიშვნელოვანია რომ წინასწარ იყოს დადგენილი ის საერთაშორისო პრინციპები/დოკუმენტები, რითაც ის იხელმძღვანელებს შემდგომში.

ევროპის საბჭოს რეკომენდაცია სიძულვილის ენასთან ბრძოლის შესახებ CM/Rec (2022)16 არის მინისტრთა კომიტეტის მიერ 2022 წლის 20 მაისს მიღებული სახელმძღვანელო დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს სიძულვილის ენის რეგულირებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. საქართველოსთვის, როგორც ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოსთვის, მნიშვნელოვანია იხელმძღვანელოს აღნიშნული რეკომენდაციით, საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი სტანდარტების ფარგლებში.

შესაბამისად, ვინაიდან სიძულვილის ენის შემცველი პროგრამების რეგულირება შედის კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის უფლებამოსილებებში, მნიშვნელოვანია მის მიერ შემუშავებულ სახელმძღვანელო დოკუმენტში მიუთითოს ევროპის საბჭოს რეკომენდაციაზე სიძულვილის ენასთან ბრძოლის შესახებ CM/Rec (2022)16 და შემდგომში იხელმძღვანელოს აღნიშნული რეკომენდაციით, რათა დაიცავს შესაბამისი ბალანსი სიძულვილის ენის რეგულირებასა და გამოხატვის თავისუფლებას შორის.