საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიისა და ვენეციის კომისიის ურთიერთსაპირისპირო შეფასებები „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში შესულ ცვლილებებთან დაკავშირებით

2020 წლის 17 ივლისს საქართველოს პარლამენტმა ცვლილებები შეიტანა „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში. კერძოდ, კანონს დაემატა 46[1] მუხლი, რომელიც კომისიის გადაწყვეტილების აღსრულების სპეციალურ ღონისძიებად განსაზღვრავს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ სპეციალური მმართველის დანიშვნას კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში.

2021 წლის 22 მარტს ვენეციის კომისიამ გამოაქვეყნა დასკვნა, სადაც უარყოფითად შეაფასა სპეციალური მმართველის დანიშვნასთან დაკავშირებული ცვლილებები. დასკვნაში აღნიშნულია, რომ ცვლილებები არ აკმაყოფილებს ლეგიტიმურობისა და პროპორციულობის ტესტს და იწვევს საკუთრებისა და სამართლიანი სასამართლოს უფლების შეზღუდვას, აგრეთვე რისკის ქვეშ აყენებს მედიისა და გამოხატვის თავისუფლებას. ამასთან, ვენეციის კომისიამ მიუთითა, რომ კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ დანიშნულ სპეციალურ მმართველს კანონმდებელი ანიჭებს გადაჭარბებულ უფლებამოსილებებს, რაც არ შეესაბამება ევროპულ სტანდარტებს. შედეგად კი, კანონმდებლობა კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას აძლევს შესაძლებლობას ელექტრონული კომუნიკაციის კომპანიებზე de facto კონტროლი განახორციელოს.

ამის საწინააღმდეგოდ, კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ 2020 წლის ანგარიშში „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ კანონში შესული ცვლილება სპეციალური მმართველის დანიშვნასთან დაკავშირებით დადებითად შეაფასა, ხოლო ანგარიშში ვენეციის კომისიის დასკვნა საერთოდ არაა ნახსენები.

მაგალითად, კომუნიკაციების კომისიის მიერ სპეციალური მმართველის დანიშვნა მიჩნეულია ეფექტურ მექანიზმად იმისთვის, რომ კონკურენტული გარემო იქნას შენარჩუნებული და მომხმარებელთა უფლებები- დაცული. ამის საწინააღმდეგოდ კი, ვენეციის კომისიამ დასკვნაში ხაზგასმით აღნიშნა, რომ გაურკვეველია სპეციალური მმართველის დანიშვნის ზემოქმედება საბაზრო კონკურენციაზე. ამის საფუძველზე კი, დაასკვნა, რომ კანონში შესული ცვლილებები არ ემსახურება დასახელებულ ლეგიტიმურ მიზნებს.

წარმოგიდგენთ ცხრილს, სადაც წარმოჩენილია ვენეციის კომისიის დასკვნის საპირისპიროდ კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ გაკეთებული შეფასებები „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში შესულ ცვლილებებთან დაკავშირებით.

კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის 2020 წლის ანგარიშში გაკეთებული შეფასებები „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში შესულ ცვლილებებთან დაკავშირებით		**ვენეციის კომისიის დასკვნა „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში შესულ ცვლილებებთან დაკავშირებით**
“სახელმწიფოს უნდა ჰქონდეს კონტროლის ეფექტური მექანიზმი, რათა ოპერატორებმა მომხმარებელს მობილურ და ინტერნეტ მომსახურებებზე მაღალი ფასები არ დაუწესონ”	→	“არ არსებობს რაიმე მტკიცებულება იმის შესახებ, თუ როგორ იმოქმედებს სპეციალური მმართველის დანიშვნა საბაზრო კონკურენციაზე”
“თუ ბაზარზე არსებული მნიშვნელოვანი ძალაუფლების მქონე კომპანიები ახალ მოთამაშეებს ხელოვნურ ბარიერებს უქმნიან და კანონის მოთხოვნას არ ასრულებენ, სანქციების შემდეგ, კომუნიკაციების კომისიას ექნება უფლებამოსილება ასეთ დროს ეფექტური მექანიზმი გამოიყენოს.”; “უკანონო გასხვისების შემთხვევაში, არსებობდა ისეთი რისკები, როგორიცაა მთლიანად სატელეკომუნიკაციო სერვისებზე წვდომის და ბაზარზე კონკურენტული გარემოს ხელოვნურად შეზღუდვა.”	→	„კანონმდებლის მიზანი რომ ყოფილიყო ბაზარზე დისკრიმინაციის აღმოფხვრა ან სხვა პირებისათვის ბაზარზე ხელმისაწვდომობა, მაშინ კანონმდებელს ვალდებულებები უშუალოდ ამ მიმართულებით უნდა დაეწესებინა. ამის ნაცვლად კი მან აირჩია არაპირდაპირი შემაკავებელი ეფექტის მქონე გზა, რაც ვერ ჩაითვლება პროპორციულად, ვინაიდან მხოლოდ და მხოლოდ შემაკავებელი ეფექტი არ შეიძლება იყოს ლეგიტიმური მიზანი.“
“აუცილებელია კრიტიკული ინფრასტრუქტურის მქონე კომპანიების წილების გასხვისებამდე კომუნიკაციების კომისიას, როგორც დამოუკიდებელ სახელმწიფო უწყებას, ჰქონდეს საშუალება წინასწარ შეისწავლოს შესაძლო ტრანზაქცია და მხოლოდ მას შემდეგ გასცეს ნებართვა გასხვისებაზე, რაც დარწმუნდება, რომ ქვეყნის ინტერესებს საფრთხე არ ემუქრება და ეს ტრანზაქცია სატელეკომუნიკაციო ბაზარს არ დააზიანებს.” *(კომისია ხაზს უსვამს ამ ბერკეტის მნიშვნელობას, თუმცა არაფერს ამბობს განხორციელებული ცვლილებების არაეფექტურობაზე მაშინ, როდესაც კომპანია ნებართვის გარეშე ასხვისებს წილებს)*	→	„ვენეციის კომისია განმარტავს, რომ კანონმდებლობა არ იძლევა შესაძლებლობას, რომ ჩატარდეს წილების/აქციების აუქციონი, როგორც ეს განმარტებით ბარათშია ნახსენები. შესაბამისად, სპეციალური მმართველი არ არის იმ პოზიციაზე, რომ შემოაბრუნოს განხორციელებული ტრანზაქცია, რომელიც საფრთხეს უქმნის კონკურენციას და ქვეყნის ინტერესებს. ამის გათვალისწინებით, ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ 46[1] მუხლი არ ემსახურება იმ დასახელებულ ლეგიტიმურ მიზანს, რითაც კანონმდებელი ამართლებდა კანონში შესულ დებულებას“[1]
“საჭირო და მნიშვნელოვანი იყო სახელმწიფოს ჰქონოდა ეფექტური მექანიზმი, რათა უკანონო გასხვისებას ბაზარზე ნეგატიური გავლენა არ	→	“კომისია აღნიშნავს, რომ დღემდე არ არსებობს „კრიტიკული ინფრასტრუქტურის“ საკანონმდებლო განმარტება ... ხოლო, ტერმინი

[1] კანონპროექტის განმარტებით ბარათში აღნიშნულია: *“როდესაც საქმე ეხება ავტორიზებული/ლიცენზიის მფლობელი პირის პირდაპირი ან არაპირდაპირი წილის/აქციის კომისიის თანხმობის გარეშე გასხვისებას, თეორიულად შესაძლებელია, რომ ვერც სპეციალური მმართველის დანიშვნამ და მის მიერ განხორციელებულმა ქმედებებმა ვერ უზრუნველყოს კომისიის გადაწყვეტილების აღსრულება. ასეთი შემთხვევისთვის კანონპროექტი ითვალისწინებს იმას, რომ კომისიამ აუქციონის გზით მოახდინოს ავტორიზებული პირის/ლიცენზიის მფლობელი პირის წილის/აქციების გასხვისება აუქციონის გზით, თუ კომისიის გადაწყვეტილების აღუსრულებლობით ან ავტორიზებული/ლიცენზიის მფლობელი პირისთვის ავტორიზაციის შეჩერებით/ლიცენზიის გაუქმებით შეიძლება ზიანი მიადგეს სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას, ქვეყნის ეკონომიკურ ინტერესს ან ბაზარზე არსებულ კონკურენტულ გარემოს”* თუმცა აღნიშნული მექანიზმი საბოლოდ მიღებულ კანონს არ დამატებია.

მოეხდინა. კერძოდ, კანონდარღვევას საფრთხე არ შეექმნა კრიტიკული ინფრასტრუქტურისთვის, რომელიც შემდგომ ზიანს მიაყენებდა როგორც სახელმწიფო ინტერესებს, ისე მომხმარებლებს”		„ქვეყნის ეკონომიკურ ინტერესი“ იმაზე ფართოა, ვიდრე თავად ტერმინი „კრიტიკული ინფრასტრუქტურა“
„კანონმდებლობის მიხედვით, სპეციალური მმართველი ინიშნება ვიდრე კომპანია კანონის მოთხოვნებს და კომუნიკაციების კომისიის გადაწყვეტილებას არ შეასრულებს.“ *(კომისია აღნიშნულით ფაქტობრივად ხაზს უსვამს იმას, რომ სპეციალური მმართველის უფლებამოსილებები შემოფარგლულია კონკრეტული დროით, თუმცა არაფერს ამბობს თავად ამ უფლებამოსილებების მასშტაბურობაზე)*	➡	“ვენეციის კომისია არ იცნობს ევროპაში კომუნიკაციების მარეგულირებელ არც ერთ უწყებას, რომელსაც ასეთი ფართო ძალაუფლება ექნებოდა. სპეციალური მმართველის უფლებამოსილებები იმდენად ფართოა, რომ აქციონერების აზრს ფაქტობრივად მნიშვნელობა არ ენიჭება კომპანიასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღების დროს.”

საინფორმაციო მასალა მომზადებულია ევროპული წვლილი დემოკრატიისთვის (EED) მხარდაჭერით. დოკუმენტის შინაარსი შესაძლოა არ ასახავდეს EED-ს ოფიციალურ პოზიციას. პუბლიკაციაში გამოთქმულ მოსაზრებებზე და ინფორმაციაზე პასუხისმგებლები არიან ავტორები.