GDI-ს და ევროსაბჭოს ექსპერტების შეფასებები "მაუწყებლობის შესახებ" საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით

2022 წლის 7 სექტემბერს საქართველოს პარლამენტში ,,ქართული ოცნების" დეპუტატებმა დაარეგისტრირეს კანონპროექტი ,,მაუწყებლობის შესახებ" საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით.[1] ცვლილებების მიზნად განმარტებით ბარათში მითითებულია აუდიოვიზუალური მედია მომსახურებების შესახებ 2010/13/EU ევროპულ დირექტივასთან (შემდგომში დირექტივა) ეროვნული კანონმდებლობის დაახლოვება.[2] პარლამენტმა კანონპროექტი პირველი მოსმენით მიიღო 20 სექტემბერს, ხოლო მეორე მოსმენით - 29 ნოემბერს, მესამე საკომიტეტო მოსმენა კი გაიმართა 19 დეკემბერს.[3] მეორე მოსმენის გამართვამდე საკანონმდებლო ორგანომ მიმართა ევროპის საბჭოს კანონპროექტის შესახებ სამართლებრივი მოსაზრებისა და ექსპერტიზის მისაღებად.[4] ამასთან, 2022 წლის 22 დეკემბერს პარლამენტი აპირებს კანონი მესამე მოსმენითაც მიიღოს.

ევროსაბჭოს ექსპერტებმა მოამზადეს პირველადი მოსაზრება „მაუწებლობის შესახებ" კანონში შესატანი ცვლილებების 3 ძირითადი ასპექტის შესახებ. კერძოდ, მოსაზრება ეხება კანონპროექტით გათვალისწინებულ მოწესრიგებას სიძულვილის ენის, პასუხის უფლებისა და საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის (შემდგომში კომისია ან კომკომი) გადაწყვეტილებების აღსრულების თაობაზე. აღსანიშნავია, რომ ხსენებულ საკითხებთან დაკავშირებით ექსპერტების პოზიცია მნიშვნელოვნად ემთხვევა კანონპროექტის შესახებ GDI-ის რეკომენდაციებსა და შენიშვნებს, რომლებიც პარლამენტს წარედგინა.[5]

<u>სიძულვილის ენა</u>

სიძულვილის ენის შემცველი პროგრამისა და რეკლამის აკრძალვის მხრივ, GDI შეეწინააღმდეგა აკრძალვის გადატანას მედიის თვითრეგულირებიდან კომისიის უფლებამოსილების ფარგლებში, ანუ სახელმწიფოს მიერ რეგულირების მოდელს. GDI-ს შენიშვნების თანახმად, გამოხატვის შოკისმომგვრელი, შემაწუხებელი და შეურაცხმყოფელი ფორმები თავისთავად არ უტოლდება სიძულვილის ენას, ხოლო სიძულვილის ენის აკრძალვის შემოღება არ უნდა ემსახურებოდეს გამოხატვის ზემოაღნიშნული ფორმების, ხელისუფლების საწინააღმდეგო კრიტიკის და ზოგადად კრიტიკის ჩახშობას.[6] GDI-ს აზრით, ასეთი ცენზურის რისკებს შეიცავს სახელმწიფო

---

[1] იხ. კანონპროექტი „მაუწყებლობის შესახებ" საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე": https://bit.ly/3YD3JWN [ბოლო ნახვა 21.12.2022].

[2] იხ. განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე ,,მაუწყებლობის შესახებ" საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე: https://bit.ly/3FNwl6X [ბოლო ნახვა 21.12.2022].

[3] იხ. პირველი მოსმენის კენჭისყრის შედეგები: https://bit.ly/3G6Ktd4 [ბოლო ნახვა 21.12.2022]; იხ. მეორე მოსმენის კენჭისყრის შედეგები: https://bit.ly/3FMs7wp [ბოლო ნახვა 21.12.2022]; იხ. 2022 წლის 19 დეკემბერს დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის სხდომაზე განსახილველი საკითხების შესახებ ანონსი: https://bit.ly/3PJfmY8 [ბოლო ნახვა 21.12.2022].

[4] Initial Expert Opinion prepared on the basis of the expertise by Council of Europe experts Eve Salomon and Sally Broughton Micova on Three Key Aspects of the amendments package to the Law of Georgia on Broadcasting, ISD/2022/1, Strasbourg, 25 November 2022, გვ. 4.

[5] „საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივის" შენიშვნები და რეკომენდაციები საქართველოს პარლამენტის წევრების მიერ 2022 წლის 07 სექტემბერს ,,მაუწყებლობის შესახებ" საქართველოს კანონში ინიცირებულ საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტთან დაკავშირებით (07-3/236/10), იხ.: https://bit.ly/3G5t3fR [ბოლო ნახვა 21.12.2022].

[6] იქვე, გვ. 12.

ორგანოს მიერ სიძულვილის ენის რეგულირების შემოღება ეროვნული მედია გარემოს, კომისიის საეჭვო გადაწყვეტილებების და დამოუკიდებლობის სათუო ხარისხის გათვალისწინებით.[7] ამასთანავე, GDI-ს შეხედულებით, დირექტივა პირდაპირ არ აწესებს, სიძულვილის ენის რეგულირების რომელი მოდელი/მექანიზმი უნდა იქნას გამოყენებული და არ ადგენს მაინცდამაინც სახელმწიფოს მარეგულირებელი ორგანოს მიერ სიძულვილის ენის აკრძალვის რეგულირების ვალდებულებას.[8]

GDI-ის პოზიციის არსებითად მსგავსი მოსაზრებები გამოხატეს ევროსაბჭოს ექსპერტებმა. მათი პირველადი მოსაზრების მიხედვით, საქართველოში ტერმინით „სიძულვილის ენა" ხშირად აღნიშნავენ კრიტიკულ ან შეურაცხმყოფელ კომენტარებს მაშინ, როდესაც ევროპული სტანდარტით სადაო ან/და კრიტიკული გამოხატვა ავტომატურად არ ნიშნავს სიძულვილის ენას.[9] ამასთანავე, ექსპერტების მიხედვით, დირექტივა მოითხოვს წევრი სახელმწიფოების მიერ სათანადო საშუალებებით იმის უზრუნველყოფას, რომ მაუწყებლობით არ გავრცელდეს სიძულვილის ენა და, ამიტომ, საჭიროა სიძულვილის ენის საკანონმდებლო (statutory) რეგულირება ან თანარეგულირება.[10] შესაბამისად, საქართველოს აქვს კომკომის მიერ რეგულირებასა და თანარეგულირების სისტემას შორის არჩევის შესაძლებლობა.[11] აქედან გამომდინარე, ევროსაბჭოს ექსპერტები იზიარებენ GDI-ს შეხედულებას, რომ დირექტივით არ არის მოთხოვნილი სიძულვილის ენის კონტროლი აუცილებლად სახელმწიფო მარეგულირებელი ორგანოს მიერ და დასაშვებია ალტერნატიული მექანიზმი. უფრო მეტიც, ექსპერტების მოსაზრებაში გათვალისწინებულია და აღნიშნულია ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების მიერ გამოხატული წუხილი კომკომის მიერ მაუწყებლობის შინაარსობრივი რეგულირების მიტაცებასა („interpretation creep") და კომისიაზე პოლიტიკური ზეწოლის შესახებ.[12] საბოლოოდ, ექსპერტების რეკომენდაციაა, რომ სიძულვილის ენა დაექვემდებაროს არა კომკომს, არამედ თანარეგულირებას.[13]

<u>პასუხის უფლება</u>

კანონპროექტით მედიის თვითრეგულირების სფეროდან კომისიის უფლებამოსილებაში პასუხის უფლების გადატანასთან დაკავშირებით, GDI-მ მიუთითა, რომ დირექტივა სახელმწიფოებს შესაძლებლობას აძლევს არჩევანი გააკეთონ პასუხის უფლების მექანიზმსა და თანაზომადი ღონისძიებების ("Or equivalent remedies") მეშვეობით მცდარი ფაქტების უარყოფას შორის.[14] GDI-ის შენიშვნების თანახმად, არსებული ეროვნული კანონმდებლობა პირს ისედაც აძლევს თანაზომად საშუალებებს დაიცვას საკუთარი უფლებები, როდესაც მაუწყებელი მიიღებს უარყოფით გადაწყვეტილებას ფაქტების უარყოფასთან

---

[7] იქვე, გვ. 12-15.
[8] იქვე, გვ. 13-14.
[9] Initial Expert Opinion prepared on the basis of the expertise by Council of Europe experts Eve Salomon and Sally Broughton Micova on Three Key Aspects of the amendments package to the Law of Georgia on Broadcasting, ISD/2022/1, Strasbourg, 25 November 2022, გვ. 6.
[10] იქვე, გვ. 7.
[11] იქვე.
[12] იქვე.
[13] იქვე, გვ. 8.
[14] „საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივის" შენიშვნები და რეკომენდაციები საქართველოს პარლამენტის წევრების მიერ 2022 წლის 07 სექტემბერს ,,მაუწყებლობის შესახებ" საქართველოს კანონში ინიცირებულ საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტთან დაკავშირებით (07-3/236/10), გვ. 9.

დაკავშირებით.[15] შესაბამისად, გაუგებარი იყო, რატომ გახდა საჭირო მსგავსი საქმეების განსჯადობის კომისიისთვის დაქვემდებარება.[16]

GDI-ის პოზიციის მსგავსად, ევროსაბჭოს ექსპერტების მოსაზრებაში აღნიშნულია, რომ, ევროპული სტანდარტების მიხედვით, არასწორი ფაქტების უარყოფა შეიძლება მოხდეს პასუხის უფლებით ან თანაზომადი საშუალებებით, რაც შეიძლება განხორციელდეს სხვადასხვა მექანიზმით ისევე, როგორც ფაქტების უარყოფაზე უარის გასაჩივრების იმპლემენტაცია შესაძლებელია სხვადასხვა გზით.[17] მოსაზრების თანახმად, არ არის აუცილებელი, რომ პასუხის უფლება დაექვემდებაროს სახელმწიფო მარეგულირებელ ორგანოს და დირექტივის „4a“ მუხლი ზოგადად ახალისებს თვითრეგულირებისა და თანარეგულირების გამოყენებას.[18] ექსპერტების შეხედულებით, ამჟამინდელი ეროვნული მოწესრიგება, კერძოდ „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის 52-ე მუხლი ჯეროვანი სიზუსტის, შესწორებისა და უარყოფის შესახებ ძირითადად შეესაბამება დირექტივას და მეტი შესაბამისობისათვის საჭიროებს ცვლილებებს, რომლებიც არ მოითხოვს მცდარი ფაქტების უარყოფის რეგულირების დაქვემდებარებას კომისიისთვის.[19] პირიქით, ექსპერტების პოზიციით, „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონში დასაზუსტებლად უნდა მიეთითოს, რომ პასუხის უფლებაზე გადაწყვეტილების მიღებისა და გასაჩივრების პროცესი ექცევა მხოლოდ თვითრეგულირების ან თანარეგულირების ფარგლებში.[20] აქედან გამომდინარე, ექსპერტთა მოსაზრება იზიარებს GDI-ის პოზიციას, რომ პასუხის უფლება არ უნდა გადავიდეს მედიის თვითრეგულირების სფეროდან კომისიის უფლებამოსილებაში და კომისიის მანდატის მსგავსი ფორმით გაფართოება არ წარმოადგენს დირექტივის პირდაპირ მოთხოვნას.

<u>კომკომის გადაწყვეტილებების დაუყოვნებლივი აღსრულება</u>

ბოლოს, GDI-მ გააკრიტიკა კანონპროექტით გათვალისწინებული ცვლილება, რომლის თანახმად, კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ შედის ძალაში, სასამართლოში გასაჩივრების მიუხედავად. GDI-ს შენიშვნების თანახმად, უნდა შენარჩუნდეს არსებული მოწესრიგება, რომელიც ზოგად წესად ადგენს კომისიის გასაჩივრებული გადაწყვეტილების, როგორც ადმინისტრაციული აქტის, აღსრულების შეჩერებას, ანუ სუსპენზიურ ეფექტს.[21] GDI-მ მიუთითა ვენეციის კომისიისა და ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა და კანონის უზენაესობის გენერალური დირექტორატის 2021 წლის 22 მარტის No. 1008 / 2020 დასკვნა, რომელმაც, მართალია სხვა კანონის/კანონპროექტის კონტექსტში, მაგრამ მაინც უარყოფითად შეაფასა არსებითად იგივე საკითხი, ესე იგი კომისიის სამართლებრივი აქტის აღსრულების შეუჩრებელობა გასაჩივრების შემთხვევაში.[22]

---

[15] იქვე, გვ. 10.

[16] იქვე.

[17] Initial Expert Opinion prepared on the basis of the expertise by Council of Europe experts Eve Salomon and Sally Broughton Micova on Three Key Aspects of the amendments package to the Law of Georgia on Broadcasting, ISD/2022/1, Strasbourg, 25 November 2022, გვ. 9.

[18] იქვე, გვ. 10.

[19] იქვე, გვ. 10.

[20] იქვე, გვ. 10-11

[21] „საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივის“ შენიშვნები და რეკომენდაციები საქართველოს პარლამენტის წევრების მიერ 2022 წლის 07 სექტემბერს ,,მაუწყებლობის შესახებ” საქართველოს კანონში ინიცირებულ საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტთან დაკავშირებით (07-3/236/10), გვ. 5, 8.

[22] იქვე, გვ. 7.

ანალოგიურად, ევროსაბჭოს ექსპერტების მოსაზრებაში მოყვანილია იგივე დასკვნა, რომლის შესაბამისადაც უნდა განიმარტოს „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონში შესატანი ცვლილებები.[23] ამასთანავე, ექსპერტებმა ყურადღება გაამახვილეს საქართველოს სასამართლო სისტემის არაეფექტიან ფუნქციონირებაზეც.[24] აღნიშნულიდან გამომდინარე, ექსპერტების მიერ რეკომენდირებულია, დაუყოვნებლივ აღსრულდეს კომისიის მხოლოდ ის გადაწყვეტილებები, რომლებიც სანქციის სახით განსაზღვრავს ჯარიმას მაუწყებლის წლიური შემოსავლის 1%-მდე ოდენობით, ხოლო უფრო მაღალი ჯარიმის ან/და მაუწყებლის ავტორიზაციის შეჩერების დამდგენი გადაწყვეტილებები გასაჩივრების შემთხვევაში დაუყოვნებლივ არ უნდა შევიდეს ძალაში.[25] შესაბამისად, ევროსაბჭოს ექსპერტებმა ნაწილობრივ გაიზიარეს GDI-ს პოზიცია სუსპენზიური ეფექტის შენარჩუნების შესახებ.

[23] Initial Expert Opinion prepared on the basis of the expertise by Council of Europe experts Eve Salomon and Sally Broughton Micova on Three Key Aspects of the amendments package to the Law of Georgia on Broadcasting, ISD/2022/1, Strasbourg, 25 November 2022, გვ. 11.

[24] იქვე.

[25] იქვე, გვ. 11-12.