საიას პასუხი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას

საია ეხმიანება კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის განცხადებას[1] ორგანიზაციის წინასაარჩევნო გარემოს მონიტორინგის ანგარიშთან დაკავშირებით და მიაჩნია, რომ საიას კრიტიკით კომისია ცდილობს, დაფაროს მის მიერ, ყოველგვარი დასაბუთებისა და შესაბამისი საკანონმდებლო საფუძვლის გარეშე შეცვლილი პრაქტიკა, რაც უთანასწორო მდგომარეობაში აყენებს პოლიტიკურ სუბიექტებს და მმართველი პარტიისაგან განსხვავებით - ოპოზიციურ ძალებს მედია სივრცეზე წვდომას უზღუდავს.

2017 წლის 25 აგვისტოს საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ

ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების წინასაარჩევნო გარემოს მონიტორინგის პირველი შუალედური ანგარიში გამოაქვეყნა.[2] ანგარიშში სხვა მნიშვნელოვან თემებთან ერთად მიმოხილულია ის დავაც, რომელიც კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიასა და სამაუწყებლო კომპანია „რუსთავი 2“-ს შორს წარიმართა. აგრეთვე ანგარიშში წარმოდგენილია ინფორმაცია „საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ ეთერში გასულ ვიდეორგოლზე, რომელიც საკონსტიტუციო რეფორმას ეხებოდა.

ანგარიშის შესაბამის ნაწილთან დაკავშირებით კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ 2017 წლის 5 სექტემბერს განცხადება გაავრცელა და წერილობით გამოეხმაურა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ანგარიშს.[3] კომისიამ საია არაკომპეტენტურობასა და/ან მიკერძოებაში დაადანაშაულა. **გამოვთქვამთ იმედს, რომ კომისიის საპასუხო განცხადება ჩვენს შუალედურ ანგარიშში გამოთქმულ კრიტიკულ მოსაზრებებთან დაკავშირებით მიზნად არ ისახავდა ორგანიზაციის დისკრედიტაციას და არ იყო მიმართული განსხავებული აზრის წინააღმდეგ.**

საქმის ფაქტობრივი გარემოებები

2017 წლის მარტში და აპრილში სამაუწყებლო კომპანია „რუსთავი 2“-ის ეთერში გავიდა პოლიტიკური გაერთიანება „ევროპული საქართველოს“ 2 ვიდეორგოლი.[4] საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მტკიცებით, ვიდეორგოლები პოლიტიკური აგიტაციის ნიშნებს შეიცავდა და ეთერში არაწინასაარჩევნო პერიოდში იყო გაშვებული, რაც აკრძალულ ქმედებას წარმოადგენდა.[5] აღნიშნული გადაწყვეტილების თანახმად, მიუხედავად იმისა, რომ კომისიამ „რუსთავი 2“ სამართალდამრღვევად ცნო, მის მიმართ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ზომა არ გამოიყენა და კომპანია პასუხისმგებლობისგან გაანთავისუფლა.

ანგარიშში ჩვენ გამოვთქვით მოსაზრება, რომ ბუნდოვანი იყო საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება, რომლის თანახმადაც, კომისიამ „სამაუწყებლო კომპანია რუსთავი 2“ სამართალდამრღვევად ცნო, თუმცა, მის წინააღმდეგ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ზომა არ გამოიყენა. აღნიშნული გადაწყვეტილების ირგვლივ ჩნდებოდა კითხვები, ხომ არ უკავშირდებოდა ამ სახის გადაწყვეტილების მიღება იმ გარემოებას, რომ მსგავსი სახის სამართალდარღვევა შეიძლება ჩადენილი ჰქონოდათ სხვა სამაუწყებლო კომპანიებსაც, თუმცა, აღნიშნულს კომისიის მხრიდან სათანადო რეაგირება არ მოჰყოლია და შესაძლოა „რუსთავი 2“-თან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებისას კომისია შეეცადა მიკერძოებულ უწყებად

არ წარმოჩენილიყო.[6] ანგარიშში ჩვენ ასევე შევაფასეთ „საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ ეთერში სოციალური რეკლამის სტატუსით გასული ვიდეორგოლი, რომლითაც გადაიცემოდა ინფორმაცია მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის თაობაზე იმგვარად, რომ ის ამომრჩეველს ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილების სასარგებლოდ განაწყობდა, რაზეც კომისიამ იმსჯელა, თუმცა პრობლემა ვერ დაინახა. [7]

მიგვაჩნია, რომ კომისიის განცხადებაში გამოთქმული მოსაზრებები დაუსაბუთებელია შემდეგი გარემოებების გამო:

კომისიის განცხადების გაცნობისას ნათელი ხდება, რომ საიას ანგარიშის შეპასუხებით და ტექნიკურ ხარვეზზე მითითებით,[8] კომისიას სურს გადაფაროს მთავარი პრობლემა, რომელიც რუსთავი 2-ის საქმესთან დაკავშირებით მიღებულ გადაწყვეტილებაში იკვეთება: 1) კომისიამ შეცვალა მის მიერვე გასულ წლებში დადგენილი პრაქტიკა, ყოველგვარი დასაბუთებისა და სათანადო საკანონმდებლო საფუძვლის გარეშე 2) აღნიშნული ცვლილებით და ახლებური მიდგომის შემოღებით, კომისია პრაქტიკულად კრძალავს (კანონის საწინააღმდეგოდ) არაწინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური პარტიებისათვის პოლიტიკური რეკლამის მაუწყებლის ეთერში გაშვებას. აღნიშნული წარმოადგენს გამოხატვის თავისუფლების უფლებით განსაკუთრებულად დაცული პოლიტიკური სიტყვისა და აზრის წინააღმდეგ მიმართულ ქმედებას და მმართველ პარტიასთან შედარებით უთანასწორო და შესაბამისად - უსამართლო მდგომარეობაში აყენებს პოლიტიკურ სუბიექტებს, უწესებს რა მათ ბლანკეტურ და აბსოლუტურ აკრძალვას არაწინასაარჩევნო პერიოდში მედიაში რეკლამის განთავსების კუთხით. ეს მაშინ, როდესაც ხელისუფლებაში მყოფ პოლიტიკურ ძალას ნებისმიერ დროს შეუძლია სოციალური რეკლამის სტატუსით, საბიუჯეტო სახსრების ხარჯზე, მაუწყებლის ეთერში განათავსოს რეკლამა, რომელიც მიმართული იქნება საკუთარი იდეების პოპულარიზაციისა და საზოგადოების გულის მოგებისკენ.

საკამათო მუხლების განმარტება

„მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 66-ე მუხლით დარეგულირებულია წინასაარჩევნო კამპანიის მიმდინარეობისას მაუწყებლების ეთერში რეკლამის განთავსების საკითხი და კონკრეტულად გამოყენებულია სიტყვა „რეკლამა.“ ეს მაშინ, როდესაც ამავე კანონის 66-ე პრიმა მუხლში არსებობს ჩანაწერი „მომსახურების

შესყიდვის აკრძალვაზე“ და ამ მიზნით გამოყენებულია არა სიტყვა რეკლამა, არამედ სიტყვა „მომსახურება.“

„მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 66-ე პრიმა მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, აკრძალულია ადმინისტრაციული ორგანოს, პოლიტიკური პარტიის, თანამდებობის პირისა და საჯარო მოსამსახურის მიერ მაუწყებლის დაფინანსება, აგრეთვე მისი მომსახურების შესყიდვა და მაუწყებლის პროგრამების მომზადების ან/და ეთერში გადაცემის პირდაპირი ან ირიბი დაფინანსება ან თანადაფინანსება, გარდა ამ მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

მიგვაჩნია, რომ „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 66-ე პრიმა მუხლის პირველი პუნქტის დისპოზიციის თანახმად, სიტყვა „მომსახურება“ არ გულისხმობს მაუწყებლის ეთერში პოლიტიკური პარტიების მიერ რეკლამის განთავსებას. იმ შემთხვევაში, თუ ამ პუნქტის დისპოზიციაში ვიგულისხმებთ პოლიტიკურ რეკლამის განთავსების აკრძალვას, გამოდის, რომ პოლიტიკური პარტიებისთვის რეკლამის განთავსება არაწინასაარჩევნო პერიოდში საერთოდ აკრძალულია. მოქმედი კანონმდებლობით, საარჩევნო პერიოდში პოლიტიკურ პარტიებს მაუწყებლის ეთერში პოლიტიკური რეკლამის განთავსების უფლება აქვთ.

წინა წლების პრაქტიკა

კომისიის მიდგომა

კომისიის მიერ 2017 წლის 14 ივნისს საიასთვის გამოგზავნილი #03/189817 წერილიდან ირკვევა, რომ რუსთავი 2-ის საქმეზე ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებამდე არაწინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური შინაარსის რეკლამის სამაუწყებლო ბადეში განთავსების შემთხვევები კომისიას არ გამოუვლენია. თუმცა, როგორც ჩვენთვის გახდა ცნობილი, წლების მანძილზე საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიისთვის ცნობილი იყო პოლიტიკური პარტიების მიერ მაუწყებლების საეთერო ბადეში პოლიტიკური შინაარსის რეკლამების განთავსების ფაქტების შესახებ, თუმცა, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია ამ ფაქტებზე არ რეაგირებდა. როგორც ინტერნეტ გამოცემა **Media Checker** - ის ვებ გვერდზე 2016 წლის 13 იანვარს განთავსებული სტატიიდან სათაურით "არასაარჩევნო პერიოდი და პოლიტიკური შინაარსის რეკლამები",

ირკვევა, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიისთვის ცნობილი იყო ის ფაქტი, რომ 2015 წლის ნოემბერ-დეკემბერში ანუ არაწინასაარჩევნო პერიოდში „რუსთავი 2-ის“ ეთერში პოლიტიკური რეკლამები გადიოდა, **თუმცა კომისიას აღნიშნული რეკლამების განთავსება დარღვევად არ მიაჩნდა.**

Media Checker-ის სტატიაში მოყვანილია კომისიის საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის უფროსის, ხატია ყურაშვილის კომენტარი, რომელიც აცხადებს, რომ „აღნიშნული რეკლამა კანონს არ არღვევს, რადგან ახლა წინასაარჩევნო პერიოდი არ არის“. [9] უფრო მეტიც, ამავე საკითხზე **Media Checker**-ის ჟურნალისტს სალომე ცეცხლაძეს 2016 წლის 15 თებერვალს ოფიციალურად პასუხობს საქართველოს კომუნიკაციის ეროვნული კომისიის თავმჯდომარეც,[10] რომელიც განმარტავს: „პოლიტიკური (წინასაარჩევნო) რეკლამის განთავსების წესები რეგულირებულია „საქართველოს საარჩევნო კოდექსით“, „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და „საარჩევნო პროცესში მედიის მონაწილეობისა და მისი გამოყენების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის #9 დადგენილებით. აღნიშნული წესები ეხება მხოლოდ წინასაარჩევნო პერიოდს. შესაბამისად, არაწინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკურ რეკლამაზე აღნიშნული მარეგულირებელი ნორმების არ ვრცელდება.“ (**იხ. დანართი #2**, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის თავმჯდომარის პასუხი სალომე ცეცხლაძეს).

უფრო მეტიც, კომისიის თავმჯდომარე მიიჩნევს, რომ ამ კონკრეტულ შემთხვევაზე, რომელიც გულისხმობს 2015 წლის ნოემბერში და დეკემბერში ანუ არაწინასაარჩევნო პერიოდში რუსთავი 2-ის ეთერში „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ პოლიტიკური რეკლამების განთავსებას, ვერ გამოიყენებს საარჩევნო კოდექსის ნორმებს ანალოგიით, ვინაიდან ეს კანონს ეწინააღმდეგება. მას მიაჩნია, რომ „ასეთი ტიპის რეკლამა უნდა ექვემდებარებოდეს გარკვეულ რეგულაციას, რაც საკანონმდებლო აქტებში ცვლილებების განხორციელებას მოითხოვს.“

ამგვარად, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიისთვის ა) ცნობილი იყო არაწინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური შინაარსის რეკლამების განთავსების მინიმუმ ერთი, კონკრეტული შემთხვევის თაობაზე; ბ) არაწინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური რეკლამის განთავსება კომისიას კანონდარღვევად არ მიაჩნდა; გ) პირიქით, კომისიას მიაჩნდა, რომ კონკრეტულ ფაქტებზე რეაგირებას ვერ მოახდენდა, ვინაიდან აღნიშნული საკითხი დარეგულირებას საჭიროებდა, რაც საკანონმდებლო აქტებში ცვლილებების

განხორციელებას მოითხოვდა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიდგომა

აღსანიშნავია, რომ 66-ე პრიმა მუხლი „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონს 2013 წლის 12 ივლისის #833 ცვლილებების შემდეგ დაემატა. გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ აღნიშნული მუხლის პირველი პუნქტის ჩანაწერი, რომელიც სადავო გახდა, წლების განმავლობაში არ შეცვლილა. ისიც ფაქტია, რომ წინა წლებშიც არაწინასაარჩევნო პერიოში პოლიტიკური რეკლამა მაუწყებლების ეთერში გადიოდა. აღნიშნული ინფორმაცია აგრეთვე დასტურდება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ საიასთვის მიწოდებული მასალებითაც. (**იხ. დანართი #1**, სახელმწიფო აუდიტის მიერ საიასთვის მიწოდებული ინფორმაცია). უფრო მეტიც, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის 2016 წლის 5 მაისის #2915/21 ბრძანების თანახმად, პარტიებს პოლიტიკური რეკლამის შესყიდვის თაობაზე ინფორმაციის სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წინაშე წარდგენის ვალდებულება აქვთ და ამ მიზნით ისინი სპეციალურად დამტკიცებულ ფორმას ავსებენ.[11] აღნიშნული გარემოება კი იმაზე მიუთითებს, რომ **სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ არაწინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური პარტიის მიერ მაუწყებლის საეთერო დროის შესყიდვა კანონსაწინააღმდეგო ქმედებად არ მიიჩნევა.**

დასკვნა

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, გასაკვირია, რატომ გახდა კომისიის მიერ კრიტიკის საგანი ჩვენი პოზიცია იმის თაობაზე, რომ „კანონმდებლობა არ მოიცავდა რეგულაციებს არაწინასაარჩვნო პერიოდში პოლიტიკური რეკლამის გაშვების თაობაზე.“ როგორც აღმოჩნდა, სულ რაღაც 1 წლის წინ, კომისია სრულიად იზიარებდა ჩვენს პოზიციას. უფრო მეტიც, კომისია ამ კუთხით საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების საჭიროებაზე საუბრობდა.[12] ამავე პოზიციაზე იყო აუდიტის სამსახურიც.

აგრეთვე ჩვენთვის გაუგებარია კომისიის პასუხი იმის თაობაზე, რომ რუსთავი 2-ის საქმეზე „...ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებამდე არაწინასაარჩევნო პერიოდში

პოლიტიკური შინაარსის რეკლამის სამაუწყებლო ბადეში განთავსების შემთხვევები კომისიას არ გამოუვლენია.“[13] ფაქტია, რომ რუსთავი 2-ის წინააღმდეგ ადმინისტრაციული საქმის წარმოებამდე ცვლილებები „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 66-ე პრიმა მუხლის პირველ პუნქტში არ განხორციელებულა. მიუხედავად ამ ფაქტისა, კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ პოზიცია შეიცვალა და რუსთავი 2-ის საქმეზე სრულიად განსხვავებული გადაწყვეტილება მიიღო. კომისიამ კანონის ნორმა წინა პერიოდში გაკეთებული განმარტების საპირისპიროდ განმარტა. პოლიტიკური რეკლამის არაწინასაარჩევნო პერიოდში განთავსება, რასაც კომისია უწინ დარღვევად არ მიიჩნევდა, მის მიერ დარღვევად იქნა ცნობილი.

ყოველივე ზემოაღნიშნული ნათლად აჩვენებს, რომ კომისია არათანმიმდევრულია საკუთარ ქმედებებში და განმარტებებში. საგულისხმოა მისი პოზიციის რადიკალური ცვლილება რუსთავი 2-ის საქმესთან დაკავშირებით, რაც უფრო გვიმყარებს მოსაზრებას იმის თაობაზე, რომ „შესაძლოა რუსთავი 2-თან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებისას კომისია შეეცადა მიკერძოებულ უწყებად არ წარმოჩენილიყო.“

არ ვიზიარებთ კომისიის მოსაზრებას „საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ ეთერით გასულ სადავო ვიდეორგოლთან დაკავშირებითაც. „საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ ეთერში სოციალური რეკლამის სახით გავიდა ვიდეორგოლი, რომელიც მოქალაქეებს მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის თაობაზე ინფორმაციას აწვდიდა. ჩვენი მოსაზრებით, ვიდეორგოლით ინფორმაცია იმგვარად იყო მიწოდებული, რომ ის ამომრჩეველს ხელისუფლების მიერ საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილების სასარგებლოდ განაწყობდა, რაც სოციალურ რეკლამას აღარ წარმოადგენდა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, გვრჩება შთაბეჭდილება, რომ კომისია არათანმიმდევრული იყო არამხოლოდ კონკრეტულ შემთხვევებზე რეაგირების და პოზიციის ჩამოყალიბების, არამედ ასევე საიას ანგარიშის კითხვის პროცესშიც, რადგან კონკრეტული წინადადებების მთლიან კონტექსტში ამოკითხვის შემთხვევაში, საეჭვოა კომისიას სადაო გაეხადა ორგანიზაციის მოსაზრებები, რომლებიც გამყარებული იყო შესაბამისი ფაქტებით.

საია გამოთქვამს მზადყოფნას, ითანამშრომლოს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიასთან საარჩევნო და მედია გარემოს გაუმჯობესების მიზნით.

---

[1] http://www.gncc.ge/ge/news/press-releases/komunikaciebis-erovnuli-komisiis-gancxadeba-saqartvelos-axalgazrda-iuristta-asociaciis-angarishtan-dakavshirebit.page

[2] https://gyla.ge/ge/post/tsinasaarchevno-garemos-monitoringis-pirveli-shualeduri-angarishi#sthash.jCn7HACA.dpbs

[3] https://www.gncc.ge/ge/news/press-releases/komunikaciebis-erovnuli-komisiis-gancxadeba-saqartvelos-axalgazrda-iuristta-asociaciis-angarishtan-dakavshirebit.page

[4] http://rustavi2.ge/ka/news/76319

პირველ ვიდეორგოლში საუბარია დაუნის სინდრომის საერთაშორისო დღისადმი მიძღვნილ სარეკლამო რგოლზე, რომლის მონაწილეებიც არიან პოლიტიკური გაერთიანება „მოძრაობა თავისუფლებისთვის - ევროპული საქართველოს“ ცნობილი სახეები. სარეკლამო რგოლი ეხება დაუნის სინდრომის მქონე მოქალაქეების უფლებებს და თანასწორობის პრინციპებს, თუმცა, აღნიშნულ რგოლში პოლიტიკური გაერთიანების ლიდერები პოლიტიკური ხასიათის მინიშნებებს და მოწოდებებსაც აკეთებენ. მეორე ვიდეორგოლში პოლიტიკური პარტიის ლიდერები საკუთარ პარტიასა და პარტიის ხედვაზე აწოდებენ ინფორმაციას ამომრჩეველს.

[5] http://www.gncc.ge/ge/legal-acts/commission/solutions/2017-392-18.page

[6] https://gyla.ge/ge/post/tsinasaarchevno-garemos-monitoringis-pirveli-shualeduri-angarishi#sthash.jCn7HACA.dpbs

[7] კომისიის 2017 წლის 13 ივლისის #464/12 გადაწყვეტილება.

[8] „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 66-ე პრიმა მუხლის ნაცვლად, მითითებულია 66-ე მუხლი, თუმცა სქოლიოში განმარტებულია სწორედ 66-ე პრიმა მუხლის შინაარსი. 63-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ნაცვლად, მითითებულია 63-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

[9] http://mediachecker.ge/mediacritics/detail/140/

[10] საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია. 15.02.2016 #04/516-16

[11] გენერალური აუდიტორის 2016 წლის 5 მაისის #2915/21 ბრძანების მე-10 მუხლის მე-3 პუნქტი.

[12] აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული საკითხის პრობლემურობაზე ჯერ კიდევ 2015 წელს საუბრობდა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოც,“ რომელიც საჭიროდ მიიჩნევდა საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელებას არაწინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური შინაარსის რეკლამების მაუწყებლების საეთერო ბადეში განთავსებასთან დაკავშირებით.http://www.transparency.ge/ge/blog/ikrzaleba-tu-ara-arasaarchevno-periodshi-politikuri-reklamis-gantavseba

[13] საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია. 14.06.2017 #03/189817