ვენეციის კომისიის 2021 წლის 22 მარტის დასკვნის მოკლე მიმოხილვა „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონსა და „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში შესული ცვლილებების თაობაზე

1. ფაქტობრივი გარემოებები/ისტორია

2020 წლის 17 ივლისს საქართველოს პარლამენტმა ცვლილებები შეიტანა „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში. კერძოდ, „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლს დაემატა 1^1 ნაწილი, რომლის თანახმად კომისიის მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტების გასაჩივრება არ გამოიწვევს მათი მოქმედების შეჩერებას, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც სასამართლო გადაწყვეტს სხვაგვარად.

ასევე, კანონს დაემატა 46^1 მუხლი, რომელიც კომისიის გადაწყვეტილების აღსრულების სპეციალურ ღონისძიებად განსაზღვრავს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის გადაწყვეტილებით სპეციალური მმართველის დანიშვნას კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში. სპეციალური მმართველის უფლებამოსილებები კი თავად ამ ნორმის მე-12 მუხლში არის ჩამოთვლილი - სპეციალურ მმართველს გააჩნია უფლებამოსილება (ა) დანიშნოს/გაათავისუფლოს ავტორიზებული პირის/ლიცენზიის მფლობელის დირექტორები, სამეთვალყურეო საბჭოს წევრები, (ბ) სასამართლოში სადავო გახადოს ავტორიზებული პირის/ლიცენზიის მფლობელის მიერ განხორციელებული ქმედებები, (გ) ავტორიზებულ პირს/ლიცენზიის მფლობელს შეუჩეროს ან შეუზღუდოს მოგების განაწილება, დივიდენდებისა და პრემიების გაცემა, ხელფასების გაზრდა ან (დ) შეასრულოს ავტორიზებული პირის/ლიცენზიის მფლობელის მმართველობითი ორგანოს სხვა ფუნქციები.

აღნიშნული ნორმების გამოყენებით პირველი გადაწყვეტილება საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ (GNCC) შპს „კავკასუს ონლაინის“ საქმეზე მიიღო. შპს „კავკასუს ონლაინის“ მიერ წილების გასხვისების შესახებ კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის შეუტყობინებლობის გამო, კომისიამ მას რამოდენიმე ფულადი ჯარიმა დააკისრა, საბოლოოდ კი, კანონმდებლობაში შესული ცვლილებების საფუძველზე მიიღო გადაწყვეტილება შპს „კავკასუს ონლაინისთვის“ სპეციალური მმართველის დანიშვნის თაობაზე. აღსანიშნავია, რომ მოცემულ საქმესთან დაკავშირებით თბილისის სააპელაციო სასამართლომ გაიზიარა „ინთერნეიშენალ ონლაინ ნეთვორქს ლიმითედის“ (შპს „კავკასუს ონლაინის“ წილის მესაკუთრე პარტნიორის) პოზიცია კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერების მიმართ დასაბუთებული ეჭვის თაობაზე. შედეგად, თბილისის სააპელაციო სასამართლომ დააკმაყოფილა „ინთერნეიშენალ ონლაინ ნეთვორქს ლიმითედის“ საჩივარი და სპეციალური მმართველის დანიშვნის შესახებ ეროვნული კომისიის გადაწყვეტილება დროებით შეაჩერა მოცემულ საქმეზე სასამართლოს მიერ გამოტანილი საბოლოო გადაწყვეტილების ძალაში შესვლამდე.

2020 წლის 17 ნოემბერს ვენეციის კომისიას მიმართა ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის მონიტორინგის კომიტეტმა, რათა შეეფასებინა ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ საქართველოს კანონსა და „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებები.

ვენეციის კომისიამ დასკვნაში ხაზგასმით აღნიშნა, რომ კანონმდებლობაში შეტანილი ცვლილებები იწვევს უარყოფით შედეგს საკუთრების, მედიისა და გამოხატვის თავისუფლებისა და სამართლიანი სასამართლოს უფლებებზე.

2. „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის 46[1] მუხლის გავლენა საკუთრების უფლებაზე

ვენეციის კომისია დაეყრდნო ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განმარტებას და აღნიშნა, რომ საკუთრების უფლებით დაცულ ქონებაში მოიაზრება როგორც მატერიალური, ისე არამატერიალური ეკონომიკური სიკეთე - მათ შორის საწარმოს აქციები. ხოლო იმისათვის, რომ საწარმო სუბიექტებისათვის საკუთრების შეზღუდვა გამართლებული იქნას, ვენეციის კომისიამ საჭიროდ მიიჩნია ლეგიტიმური მიზნის არსებობასა და პროპორციულობის პრინციპის დაცვაზე ყურადღების გამახვილება.

კომისიის განმარტებით, ლეგიტიმური მიზნის არსებობის დასადგენად საჭიროა შეფასდეს, რამდენად ემსახურება შეზღუდვა საჯარო ინტერესებს. მიუხედავად იმისა, რომ კანონის განმარტებითი ბარათი ერთ-ერთ ლეგიტიმურ მიზნად კონკურენტული გარემოს არსებობით მომხმარებელთა ინტერესების დაცვას ასახელებს, ვენეციის კომისიის თქმით, არ არსებობს რაიმე მტკიცებულება იმის შესახებ, თუ როგორ იმოქმედებს სპეციალური მმართველის დანიშვნა საბაზრო კონკურენციაზე. ამდენად, კომისიის განმარტებით „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის 46[1] მუხლი არ ემსახურება იმ ლეგიტიმურ მიზანს, რომელსაც კანონმდებელი ასახელებს.

პროპორციულობაზე მსჯელობისას, ვენეციის კომისიამ აღნიშნა, რომ სახელმწიფომ არ მიიღო ყველაზე ნაკლებად მზღუდავი მექანიზმები. გარდა ამისა, კომისიის განმარტებით, 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.

დასკვნაში ხაზგასმით აღინიშნა, რომ კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ დანიშნულ სპეციალურ მმართველს კანონმდებელი ანიჭებს გადაჭარბებულ უფლებამოსილებებს, რაც, ვენეციის კომისიის აზრით, შეუთავსებელია ევროპულ სტანდარტებთან. სპეციალური მმართველის უფლებამოსილებები იმდენად ფართოა, რომ აქციონერების აზრს ფაქტობრივად მნიშვნელობა არ ენიჭება კომპანიასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღების დროს. შედეგად კი, კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას საშუალება ეძლევა კომპანიებზე *de facto* კონტროლი განახორციელოს. „ვენეციის კომისია არ იცნობს ევროპაში კომუნიკაციების

მარეგულირებელ არც ერთ უწყებას, რომელსაც ასეთი ფართო ძალაუფლება ექნებოდა“- ამბობს კომისია.

შესაბამისად, ვენეციის კომისიის დასკვნის თანახმად, „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის 46[1] მუხლის ამჟამინდელი ვერსია წინააღმდეგობაში მოდის საკუთრების უფლებასთან.

3. „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის 46[1] მუხლის გავლენა მედიის თავისუფლებაზე

ვენეციის კომისია განმარტავს, რომ დღესდღეობით ელექტრონული საკომუნიკაციო სერვისები და სამაუწყებლო საქმიანობა უფრო და უფრო ერწყმიან ერთმანეთს, ხოლო მულტიმედიური საქმიანობები ახალ ტრენდს წარმოადგენს თანამედროვე ციფრულ სამყაროში. შესაბამისად, კომისიას რელევანტურად მიაჩნია „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის 46[1] მუხლის გამოხატვისა და მედიის თავისუფლებასთან მიმართებით განხილვა.

ვენეციის კომისიამ აღნიშნა, რომ საქართველოში მაუწყებლები ხშირ შემთხვევაში ელექტრონული საკომუნიკაციო სერვისის მიმწოდებლებიც არიან. კომისიის ინფორმაციით საქართველოში ამჟამად ასეთი 31 კომპანიაა რეგისტრირებული. ხოლო „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, განსახილველი ნორმა ასეთი სახის ავტორიზებულ პირებზეც ვრცელდება.

კომისიის შეფასებით 46[1] მუხლით მინიჭებული გადაჭარბებული უფლებამოსილება სპეციალურ მმართველს აძლევს შესაძლებლობას ჩაერიოს ისეთ საკითხებში, როგორიც არის დასაქმებულთა დანიშვნა/გათავისუფლება და ამით მოახდინოს გავლენა მაუწყებლის პოლიტიკაზე. ამასთან, კომისია აღნიშნავს რომ კანონში მსგავსი ბუნდოვანი და ფართო ჩანაწერი აჩენს დამატებით რისკებს იმისა, რომ სპეციალური მმართველი პირდაპირ თუ ირიბად იქონიებს გავლენას სამაუწყებლო საქმიანობაზე/სარედაქციო პოლიტიკაზე და მიიღებს ისეთ გადაწყვეტილებებს, რომლებიც არსებითად დაარღვევს მედიის თავისუფლებას და გამყინავი ეფექტი ექნება სარედაქციო დამოუკიდებლობაზე სამაუწყებლო საქმიანობის მიმართულებით. კომისია ასევე ხედავს ქსელის ნეიტრალურობის პრინციპის დარღვევის რისკებს, რაც პირდაპირ კავშირშია ინფორმაციის მიღების/ხელმისაწვდომის შესაძლებლობასთან.

სწორედ აქედან გამომდინარე, ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ საჭიროა „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის 46[1] მუხლში გაკეთდეს დეტალური ჩანაწერი იმის შესახებ, რომ ის გავლენას არ იქონიებს მაუწყებელთა საქმიანობაზე.

4. „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის 1[1] პუნქტის შეფასება

მიუხედავად იმისა, რომ გადაწყვეტილების დაუყონებლივ ძალაში შესვლა უცხო არ არის სხვადასხვა იურისდიქციისათვის, ამ შემთხვევაში, ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის 46[1] მუხლში არსებული

ზედმეტად ფართო და ბუნდოვანი ჩანაწერის გათვალისწინებით, კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიღებული გადაწყვეტილების დაუყონებლივ ძალაში შესვლა გარკვეულ საფრთხეს უქმნის სამართლიანი სასამართლოს უფლებას. კომისია მათ შორის ყურადღებას ამახვილებს იმ ზოგად გამოწვევებზე, რაც სასამართლო სისტემაში დგას სასამართლო გადაწყვეტილებების ხარისხისა და სწრაფი მართლმსაჯულების კუთხით, რაც თავის მხრივ ამცირებს სასამართლოსადმი ნდობას. გახანგრძლივებული პროცესს კი თავისთავად აქვს სერიოზული უარყოფითი შედეგები საკუთრების უფლებაზე.

ვენეციის კომისიის განმარტებით, მე-11 მუხლის 1^1 პუნქტში არსებული ჩანაწერი, რომლის თანახმადაც კომისიის მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტების გასაჩივრება არ გამოიწვევს მათი მოქმედების შეჩერებას, ქმნის საკმაოდ მაღალ რისკს იმის გათვალისწინებით, რომ ამ პერიოდის განმავლობაში ეროვნული კომისიის მიერ დანიშნულმა სპეციალურმა მმართველმა შესაძლოა სერიოზული საფრთხე შეუქმნას ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში საქმიანობას.

ვენეციის კომისიამ ასევე ყურადღება გაამახვილა კანონში არსებულ ჩანაწერზე, რომელიც სპეციალური მმართველის დანიშვნის შესახებ გადაწყვეტილების გასაჩივრების შესაძლებლობას იძლევა ერთი თვის განმავლობაში. კომისიის აზრით, კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება საკითხი, თუ როგორ შეუძლია ავტორიზებულ პირს/ლიცენზიის მფლობელს მიმართოს სასამართლოს, როდესაც თავად კანონი მას ავალდებულებს ნებისმიერი ქმედება სპეციალური მმართველის ან/და ეროვნული კომისიის თანხმობით განახორციელოს. ბუნდოვანია ისიც, თუ რამდენად ექნებათ მფლობელებს წვდომა საჭირო დოკუმენტაციასა და ინფორმაციაზე. ამასთან, დაკონკრეტებას საჭიროებს ისიც, თუ რა პროცედურით და ვის შეეძლება კომპანიის დაჯარიმების შემთხვევაში მისი გასაჩივრების შესაძლებლობა.

აქედან გამომდინარე, ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის 11 მუხლის 1^1 პუნქტი წინააღმდეგობაში მოდის სამართლიანი სასამართლოს უფლებასთან.

აღსანიშნავია, რომ ვენეციის კომისია დასკვნაში აკრიტიკებს კანონის მიღების პროცესსაც, რომელიც დაჩქარებული წესით, სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობისა და რეგულირების გავლენის შეფასების (RIA) გარეშე მოხდა.

5. ვენეციის კომისიის მიერ გაცემული რეკომენდაციები:

„ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის 46^1 მუხლთან დაკავშირებით:

- ჩატარდეს რეგულირების ზეგავლენის შეფასება (RIA) და კონსტულტაციები ყველა დაინტერესებულ მხარესთან;
- „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის 46^1 მუხლი შესაბამისობაში მოვიდეს საკუთრებისა და გამოხატვის თავისუფლებასთან ;
- კანონმდებლობაში განიმარტოს „ეკონომიკური ინტერესის“, „კრიტიკული ინფრასტრუქტურის“ და „უსაფრთხოების ინტერესების“ მნიშვნელობა;

- შეიცვალოს კანონში არსებული ჩანაწერი ისე, რომ ის არ გავრცელდეს მაუწყებელზე.

„ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის 1[1] პუნქტთან დაკავშირებით:

- გაუქმდეს მიღებული ცვლილებები, რათა ნორმები დაუბრუნდეს ზოგად ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ პრინციპს, რომლის მიხედვით ეროვნული კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრება გამოიწვევს მისი მოქმედების შეჩერებასაც;
- მკაფიოდ განისაზღვროს ვის აქვს გასაჩივრების უფლება სპეციალური მმართველის დანიშვნის შემთხვევაში. გარდა ამისა, თანასწორობის პრინციპის გათვალისწინებით მითითებულ იქნას, რომ გასაჩივრების უფლების მქონე პირს თანაბრად აქვს გასაჩივრებისათვის საჭირო ინფორმაციასა და დოკუმენტებზე წვდომის უფლება.