

სამაუწყებლო მედიისთვის  
ფინანსურად და შინაარსობრივად  
დამაზიანებელი რეგულაციები და  
მათი ალტერნატივები

დავით ქუთიძე  
მალხაზ რეხვიაშვილი

კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise  
თბილისი, 2023

---

სამაუნყებლო მედიისთვის  
ფინანსურად და  
შინაარსობრივად  
დამაზიანებელი  
რეგულაციები და მათი  
ალტერნატივები

დავით ქუთიძე  
მალხაზ რეხვიაშვილი

კვლევითი ინსტიტუტი GNOMON WISE

თბილისი

სექტემბერი 2023

დოკუმენტი შექმნილია საქართველოს უნივერსიტეტთან არსებულ დამოუკიდებელ კვლევით ინსტიტუტ Gnomon Wise-ში. ინსტიტუტის პროექტის - „საქართველოს სახელმწიფოს წინაშე არსებული გამოწვევები და მათზე პასუხი“ - ფარგლებში.

დოკუმენტის ავტორები:

დავით ქუტიძე - Gnomon Wise-ის მკვლევარი

მალხაზ რეხვიაშვილი - Gnomon Wise-ის აფილირებული მკვლევარი

ნაშრომში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნით ავტორებსა და კვლევით ინსტიტუტ Gnomon Wise-ს და შესაძლოა, არ ასახავდეს საქართველოს უნივერსიტეტის პოზიციას.



© კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise

[www.gnomonwise.org](http://www.gnomonwise.org)

## სარჩევნი

შესავალი.....	5
თავი 1: მედიის მდგომარეობის შეფასების ინდიკატორები.....	7
1.1. რეკორდტიორები საზღვრებს გარეშე - მსოფლიო კრეისის თავისუფლების ინდექსი .....	7
1.2. IREX - ინფორმაციის რეგონანსულობის ბარომეტრი .....	10
თავი 2: მედიის რეგულირება - ევროკავშირის მოთხოვნები და ადგილობრივი კონტექსტი.....	14
თავი 3: საკანონმდებლო რეგულაციები, რომლებმაც შეზღუდა ან კოტენსიურ საფრთხეს წარმოადგენს ქართული მედიისთვის.....	16
3.1. სიძულვილის ენა .....	16
3.2. „პასუხის უფლება“ .....	20
3.3. „უხამსობა“ და „მომხმარებელთა დაცვის“ მოტივიტი კომუნიკაციების კომისიის ჩარევა მედიის შინაარსში.....	21
3.4. კომისიის გადაწყვეტილებების აღსრულება და სანქციების სიმკაცრე.....	24
3.5. მედიაში არასრულწლოვანთა უფლებების დარღვევის ბუნდოვანი განმარტებები და ამ დარღვევებისთვის გათვალისწინებული სანქციები .....	28
3.6. ვიდეოგაზიარების კლათფორმების რეგულირება .....	30
3.7. კარლამენტში მედიის წარმომადგენელთა მუშაობის წესი.....	31
თავი 4: მუწყებლებში რეკლამის რეგულირების საკითხები .....	33
4.1. რეკლამასთან დაკავშირებული პრობლემური საკანონმდებლო რეგულაციები .....	33
4.2. კოლიტიკური რეკლამა და კომუნიკაციების კომისიის მიერ კანონის სადავო ინტერპრეტაცია .....	40
4.3. წინასაარჩევნო/კოლიტიკური რეკლამის უფასოდ გაშვების ვალდებულება კერძო მუწყებლებისთვის .....	42
თავი 5: სამუწყებლო მედიის შესახებ არსებული, ამ სფეროს თავისუფლებისთვის საფრთხის შემცველი, რეგულაციების აღტერნატივები .....	45



## შესავალი

უკრაინაში რუსეთის აგრესიული, არაპროვოცირებული შეჭრის შემდეგ, ე.წ. „ტრიოს“ – საქართველო, უკრაინა და მოლდოვა – ევროკავშირში ინტეგრაცია დაჩქარდა. ომის დაწყებიდან მალევე, „ტრიომ“ ევროკავშირის წევრობის სურვილი ოფიციალურად დააფიქსირა, კითხვარი მიიღო და კანდიდატის სტატუსის მოლოდინის ეტაპზე გადავიდა. მათგან ორმა – უკრაინამ და მოლდოვამ – კანდიდატის სტატუსი მიიღო, ხოლო საქართველოს მიეცა მხოლოდ ევროპული პერსპექტივის აღიარება და 12 წინაპირობა, რომლებიც კანდიდატის სტატუსის მისაღებად უნდა შესრულდეს. ერთ-ერთ წინაპირობად კი მედიის თავისუფლება განისაზღვრა.<sup>1</sup> აქვე უნდა ითქვას, რომ, მიუხედავად იმისა, მიიღებს, თუ – არა საქართველო 2023 წლის დეკემბერში კანდიდატის სტატუსს, აღნიშნული 12 პუნქტი მნიშვნელობას, მათ შორის, მედიის თავისუფლების ნაწილში, მაინც არ კარგავს და ეს გრძელვადიანი საკითხია.

საქართველო, კონსტიტუციის მიხედვით,<sup>2</sup> ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციას სახელმწიფოს მიზნად აცხადებს და ამ კონტექსტში, მედიის თავისუფლება ქვეყნის ევროინტეგრაციის ერთ-ერთ წინაპირობად იქცა. საქართველოს სახელმწიფომ მედია, როგორც დემოკრატიული სახელმწიფოს შექმნის აუცილებელი წინაპირობა, ჯერ კიდევ 1921 წელს დაინახა და 21 თებერვლის კონსტიტუციაში ბეჭდვით აზრის გამოხატვის თავისუფლება ცალკე მუხლად ასახა.<sup>3</sup> შესაბამისად, როგორც ისტორიულად, ისე მიმდინარე მოვლენების კონტექსტის გათვალისწინებით, მედია უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს საქართველოს დემოკრატიულ და ევროპულ ქვეყნად ფორმირებაში.

საქართველოში არჩევნების გზით ხელისუფლების შეცვლის პირველი პრეცედენტი 2012 წელს შეიქმნა. ამგვარ დემოკრატიულ პროცესს პოზიტიური მოლოდინების გაძლიერება მოჰყვა და შეიძლება ითქვას, ათი წლის თავზე, ქვეყანა ევროკავშირში ინტეგრაციის ზღურბლზე აღმოჩნდა. თუმცა, გასული ათი წლის განმავლობაში, მედიის მდგომარეობის გაუმჯობესება უწყვეტი პროცესი არ ყოფილა. სხვადასხვა რეიტინგით, რომლებითაც მედიის თავისუფლების ხარისხზე დაკვირვება შეიძლება, მტკიცდება, რომ საქართველო, აღნიშნული პერიოდის პირველ წლებში, პროგრესირებოდა, შემდეგ სტაგნაციის ფაზაში შევიდა და ბოლოს უკუსვლა დაიწყო.<sup>4</sup>

საერთაშორისო ორგანიზაცია „რეპორტიორები საზღვრებს გარეშე“ (RFS) ყოველწლიურად აქვეყნებს პრესის თავისუფლების ინდექსს. ბოლო ათი წლის განმავლობაში, საქართველომ საუკეთესო ქულა 2018 წელს დაიმსახურა, ხოლო ყველაზე ცუდად 2022 წელს შეფასდა, როცა, წინა

1 European Commission. (June 17, 2022). *Opinion on the EU membership application by Georgia*. Via link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_22\\_3800](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3800) (31.08.2023).

2 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. *საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლი*. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36> (31.08.2023).

3 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. *საქართველოს კონსტიტუციის (1921 წლის რედაქცია) 32-ე მუხლი*. ხელმისაწვდომია: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4801430?publication=0> (20.07.2023).

4 ქუტიძე, დ. (2022). *ქართული მედიის მდგომარეობა ბოლო ათწლეულში – პროგრესი, სტაგნაცია და რეგრესი*. კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise. ხელმისაწვდომია: <https://gnomonwise.org/ge/publications/review/83> (31.08.2023).

წელთან შედარებით, დაახლოებით, 12 ქულა დაკარგა და ქვეყნების რეიტინგში, ერთბაშად, 29 ადგილით ჩამოქვეითდა. 2023 წლის ინდექსში საქართველოს მდგომარეობა მცირედით გაუმჯობესდა - ჯამში 61.69 ქულა დაიმსახურა და წინა წელთან შედარებით, რეიტინგში პოზიცია 12 ადგილით გაიმჯობესა.<sup>5</sup>

მედიის თავისუფლებას კიდევ ერთი საერთაშორისო რეიტინგი სწავლობს - „ინფორმაციის რეზონანსულობის ბარომეტრი“. ეს რეიტინგი IREX-ის მიერ არის შედგენილი და ყოველწლიურად აფასებს ქვეყნის მდგომარეობას. თავდაპირველად, ის „მედიის მდგრადობის ინდექსის“ სახელით ქვეყნდებოდა, შემდეგ კი მეთოდოლოგია და სახელი შეიცვალა, თუმცა ქულები იმგვარად დაკორექტირდა, რომ წლების მიხედვით შედარება ისევ რელევანტურია. 2012 წელს, ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ, საქართველომ აქაც წინსვლა დააფიქსირა, თუმცა 2015-2016 წლებიდან უკუსვლა დაიწყო და ამჟამად, 2012 წელთან შედარებითაც კი,<sup>6</sup> ვითარება მკვეთრად გაუარესებულია.

წინამდებარე დოკუმენტის ფოკუსს ის საკანონმდებლო რეგულაციები წარმოადგენს, რომლებმაც მედიის თავისუფლება სხვადასხვა ფორმით შეზღუდა. დოკუმენტში, უშუალოდ გასულ ათ წელში მიღებული კანონების გარდა, განხილულია ის რეგულაციებიც, რომლებიც უფრო ადრეა შემოღებული, თუმცა, ისინი მედიის შეზღუდვისთვის ჩვენ მიერ გაანალიზებულ პერიოდში გამოიყენეს. ამასთან, გაგიზიარებთ ხედვას, როგორ უნდა განვითარდეს პროცესები და რა ნაბიჯები უნდა გადაიდგას მომავალში, რათა მედიის დამოუკიდებლობა და თავისუფლება საკანონმდებლო დონეზე იყოს უზრუნველყოფილი.

---

5 რეპორტიორები საზღვრებს გარეშე (RSF). *პრესის თავისუფლების ინდექსი - საქართველო*. ხელმისაწვდომია: <https://rsf.org/en/country/georgia> (06.07.2023).

6 საერთაშორისო კვლევებისა და გაცვლის საბჭო (IREX). *ინფორმაციის რეზონანსულობის ბარომეტრი*. ხელმისაწვდომია: <https://www.irex.org/resource/vibrant-information-barometer-vibe> (06.07.2023).

# თავი I

## მედიის მდგომარეობის შეფასების ინდიკატორები

როგორც შესავალში აღვნიშნეთ, წინამდებარე დოკუმენტის მიზანია იმ საკანონმდებლო რეგულაციების შესწავლა, რომლებმაც (სხვა ფაქტორებთან ერთად) მედიის მდგომარეობის გაუარესება განაპირობა. ბუნებრივია, აღნიშნული გულისხმობს მედიის მდგომარეობის განმსაზღვრელი სხვადასხვა ობიექტური, ემპირიული მონაცემის შესწავლას. მოცემულ შემთხვევაში, ინდიკატორებად ორ მაჩვენებელს ავიღებთ (ორგანიზაციის „რეპორტიორები საზღვრებს გარეშე“ კვლევა „პრესის თავისუფლების ინდექსი“ და IREX-ის მიერ შედგენილი „ინფორმაციის რეზონანსულობის ბარომეტრი“) და თითოეული ამ კვლევის მეთოდოლოგიასა და საქართველოს შემთხვევაში დაფიქსირებულ შედეგს მიმოვიხილავთ.

### 1.1. რეპორტიორები საზღვრებს გარეშე - მსოფლიო პრესის თავისუფლების ინდექსი

„რეპორტიორები საზღვრებს გარეშე“ პრესის თავისუფლებას შემდეგნაირად განმარტავს: „ჟურნალისტების - როგორც ინდივიდების, ისე კოლექტივის - შესაძლებლობა, შეარჩიონ, მოამზადონ და გაავრცელონ საჯარო ინტერესის ინფორმაცია პოლიტიკური, საკანონმდებლო, ეკონომიკური თუ სოციალური ჩარევისგან დამოუკიდებლად, მათი მენტალური და ფიზიკური უსაფრთხოებისთვის გამოწვევების გარეშე“.<sup>7</sup>

აქედან გამომდინარე, პრესის თავისუფლების შესაფასებლად, ორგანიზაცია კითხვარს ხუთ ძირითად მიმართულებად - ინდიკატორად ჰყოფს: პოლიტიკური კონტექსტი, საკანონმდებლო ჩარჩო, ეკონომიკური კონტექსტი, სოციო-კულტურული კონტექსტი და უსაფრთხოება. დღეს მოქმედი ექსპერტთა ჯგუფი, რომელიც შვიდი წევრისგან შედგება, 2020 წლიდან მუშაობს. ამ ჯგუფში შედიან როგორც ორგანიზაციის წარმომადგენლები, ისე მედიაში მომუშავე პროფესიონალები პრაქტიკული და აკადემიური წრეებიდან.

<sup>7</sup> რეპორტიორები საზღვრებს გარეშე (RSF). პრესის თავისუფლების ინდექსი - საქართველო. ხელმისაწვდომია: <https://rsf.org/en/country/georgia> (06.07.2023).



ქვეყნების შეფასებისთვის საანგარიშო პერიოდად იანვარ-დეკემბერია განსაზღვრული. ორგანიზაცია განმარტავს, რომ, შეფასებიდან გამოქვეყნებამდე პერიოდში, მედიის თავისუფლებაში მოულოდნელი ჩარევა ან/და მძიმე რეპრესიული ნაბიჯები, რომლებიც შეიძლება უკავშირდებოდეს ახალ ომს, სახელმწიფო გადატრიალებას, ჟურნალისტებზე თავდასხმას ან სხვა მსგავს მნიშვნელოვან მოვლენას, გამოიწვევს გამოსაქვეყნებელი ან უკვე გამოქვეყნებული კონკრეტული მაჩვენებლების განახლებას - ახალი გარემოების შესაბამისად. 2023 წლის ინდექსისთვის საანგარიშო პერიოდს 2022 წლის იანვარ-დეკემბერი წარმოადგენს. შესაბამისად, წლევანდელი ინდექსი 2022 წლის მოვლენების შეფასების შედეგია.

ინდექსის ფარგლებში, მდგომარეობა ფასდება ქულებით 0-დან 100-მდე (სადაც 0 ყველაზე დაბალი მაჩვენებელია). შესაფასებლად, გარდა რაოდენობრივი ინდიკატორებისა (მაგალითად, ჟურნალისტებზე თავდასხმა, დაშავებულ ჟურნალისტთა რაოდენობა, თავისუფლებაშემზღუდულ ჟურნალისტთა რაოდენობა და სხვა), გამოიყენება ოცდაათხუთხე ხელმისაწვდომი კითხვარი,<sup>8</sup> რომლის საშუალებითაც ფასდება თითოეულ ქვეყანასა და ტერიტორიაზე არსებული ვითარების შინაარსობრივი მხარე. კვლევის თვისობრივ ნაწილში, თითოეულ ინდიკატორთან დაკავშირებით, კითხვარი ცალ-ცალკე ივსება და ჯამში, 100-ზე მეტ კითხვას მოიცავს. აღნიშნული კითხვარის შევსებაში მედიის თავისუფლების სპეციალისტები (ჟურნალისტების, მკვლევრების, აკადემიური პერსონალისა და უფლებადამცველების ჩათვლით) მონაწილეობენ.

ჟურნალისტების უსაფრთხოების მდგომარეობის შესასწავლად ორგანიზაცია სპეციალურ ფორმულას იყენებს. ფორმულა იმგვარადაა შედგენილი, რომ ქვეყანა, რომელშიც ჟურნალისტების მიმართ უსაფრთხოების (როგორც მენტალური, ასევე ფიზიკური) გამოწვევა არ დამდგარა, 100 ქულას მიიღებს, ხოლო თითოეული შემთხვევა ამ ქულას ამცირებს მომხდარი ფაქტის სიმძიმის მიხედვით. ფორმულაში თითოეულ ასეთ შემთხვევას კოეფიციენტი ენიჭება. მაგალითად: მკვლევრობის კოეფიციენტი 100, გაუჩინარების ან 10 წელზე მეტი ხნით თავისუფლების აღკვეთის - 50, წამების - 25, ასევე კოეფიციენტი იზრდება დაპატიმრების ხანგრძლივობის მიხედვით და ა.შ.

2023 წლის ინდექსში საქართველომ მცირედით გაიუმჯობესა მდგომარეობა და 61.69 ქულა (2022 წელს 59.3 ქულა) დააფიქსირა.<sup>9</sup> შეფასების ხუთი ინდიკატორიდან, ეს გაუმჯობესება, მეტწილად, უსაფრთხოების ინდიკატორზე მოდიოდა. 2021 წლის ივლისში ჟურნალისტებზე მომხდარი მასობრივი თავდასხმის შემდეგ, ამგვარი ფართომასშტაბიანი ძალადობა აღარ ყოფილა, რამაც უსაფრთხოების ქულა ერთბაშად 41.34-დან 61.9-მდე გაზარდა. გაუმჯობესდა ეკონომიკური ინდიკატორიც და თუ 2022 წლის ინდექსში 46.43 ქულა იყო, წელს 47.17 ქულაა. სხვა ინდიკატორებში კი უკუსვლაა. კერძოდ, პოლიტიკური კონტექსტის მიმართულებით არსებული მაჩვენებელი შემცირდა 52.42-დან 48.4-მდე, ხოლო სოციალური კონტექსტის ქულა შარშანდელი 75.5 ქულიდან 75 ქულამდე ჩამოვიდა. რაც შეეხება საკანონმდებლო ჩარჩოს, მოცემულ ინდიკატორში საქართველომ 2022 წელს 80.79 ქულა დაიმსახურა, ხოლო 2023 წელს 76 ქულით შეფასდა. ამ

8 რეპორტიორები საზღვრებს გარეშე (RSF). მსოფლიოს პრესის თავისუფლების ინდექსის კითხვარი. ხელმისაწვდომია: [https://rsf.org/sites/default/files/medias/file/2022/04/RSF\\_Index\\_Questionnaire\\_2022\\_EN.pdf](https://rsf.org/sites/default/files/medias/file/2022/04/RSF_Index_Questionnaire_2022_EN.pdf) (06.07.2023).

9 რეპორტიორები საზღვრებს გარეშე (RSF). პრესის თავისუფლების ინდექსი - საქართველო. ხელმისაწვდომია: <https://rsf.org/en/country/georgia> (06.07.2023).

გაუარესებამ საქართველო საკანონმდებლო ნაწილის რეიტინგში 15 ადგილით დააქვეითა და 47-ე პოზიციაზე გადაიყვანა.

საქართველოს შესახებ ინდექსი აღნიშნავს, რომ ოფიციალური ჩარევა აფერხებს პრესის თავისუფლების გასაუმჯობესებლად მიმართულ აქტივობებს. ამასთანავე, დამოუკიდებელი და ოპოზიციური მედიისთვის გარემო „მზარდად მტრული“ ხდება, ხოლო 2021 წლის 5-6 ივლისის ძალადობა შეფასებულია, როგორც „ჟურნალისტებზე ფიზიკური თავდახსმის უპრეცედენტო რაოდენობა“.<sup>10</sup>

ზოგადად, მედიაგარემო შეფასებულია როგორც მრავალფეროვანი, თუმცა - პოლიტიკურად მძაფრად პოლარიზებული. ინდექსში საუბარია, რომ მედიამფლობელები გავლენას ახდენენ სარედაქციო პოლიტიკაზე. ამის მაგალითად მოყვანილია „რუსთავი 2-ის“ სარედაქციო პოლიტიკის ცვლილება, მისი მფლობელის შეცვლის შემდეგ. გამახვილებულია ყურადღება რეგიონული მედიისა და ონლაინ მედიის გაძლიერებაზე, ასევე - ბეჭდური მედიის მკითხველთა რაოდენობის შემცირებაზე.

პოლიტიკური კონტექსტის ნაწილში აღნიშნულია, რომ კანონმდებლობა პოლიტიკურ პარტიას ტელევიზიის ფლობას უკრძალავს, თუმცა, ფაქტია, რომ ტელევიზიების მფლობელებს, თავის მხრივ, მჭიდრო კავშირი აქვთ პოლიტიკურ პარტიებთან, ხოლო დიდი მედიაქსელები, ძირითადად, სწორედ ამ მფლობელთა ინტერესებს ემსახურება. აღნიშნულია ისიც, რომ ხელისუფლება ხშირად უარს ამბობს კრიტიკულ მედიასთან საუბარზე და მეტიც, მათ წინააღმდეგ მადისკრედიტირებელ კამპანიებს, ცენზურასა და სხვა მეთოდებს იყენებს.

საკანონმდებლო ნაწილში ინდექსი ყურადღებას ამახვილებს „რუსეთიდან კოპირებულ“ „უცხოეთის აგენტთა“ შესახებ კანონპროექტზე, როგორც ხელისუფლების მხრიდან დამოუკიდებელი მედიასაშუალებების „კონტროლის“ სურვილის ინდიკატორზე. ამავე სურვილის მაგალითად მოყვანილია ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ კანონი და სასამართლოების მხრიდან წყაროების კონფიდენციალურობის პრინციპზე მიტანილი შეტევა.

ეკონომიკურ ნაწილში აქცენტი სარეკლამო ბაზრის განვითარების პრობლემაზე კეთდება. საუბარია, რომ დამოუკიდებელი ბეჭდური და ონლაინ მედიასაშუალებებისთვის ფინანსურ წყაროს, ძირითადად, დასავლური დონორების მხრიდან დაფინანსება წარმოადგენს. აღნიშნულია, რომ სატელევიზიო რეკლამის რეგულირებამ „გამარუდა“ კონკურენციის პროცესი სახელმწიფოს მიერ ფართოდ დაფინანსებულ მედიებთან.

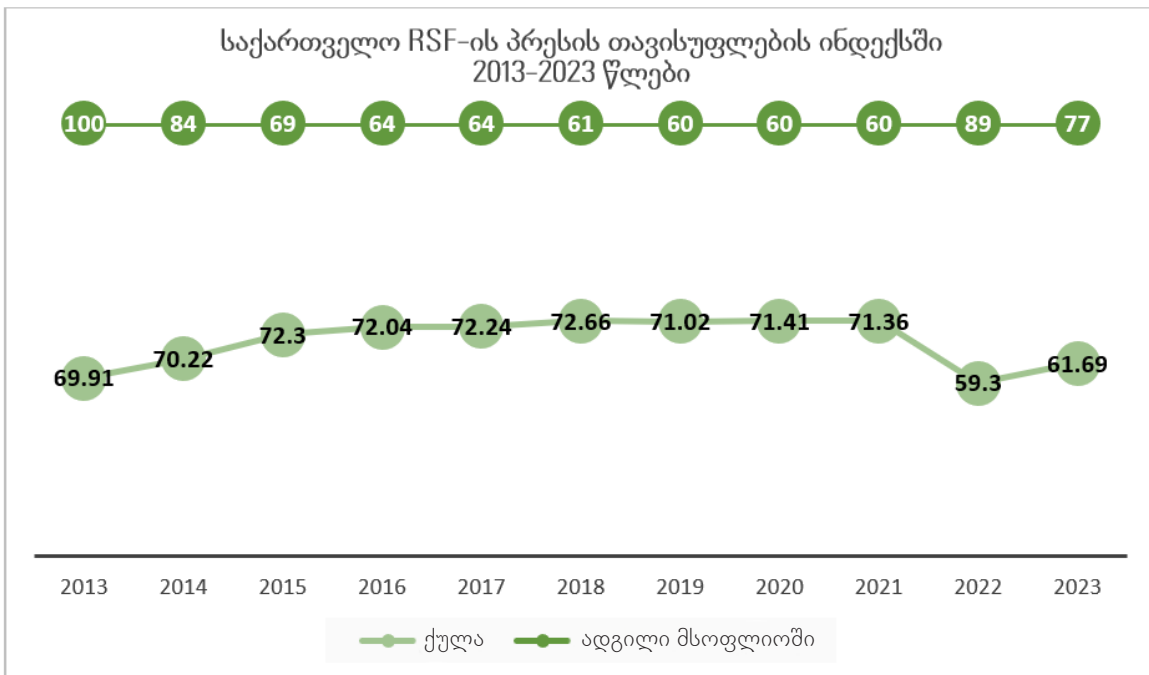
ინდექსის სოციო-კულტურული კონტექსტის ნაწილში აღნიშნულია, რომ სოციალურად მნიშვნელოვანი ფიგურების (მაგალითად, მართლმადიდებლური ეკლესიის წარმომადგენლები) კომუნიკაციები კონტროლდება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მხრიდან, რაც არღვევს ჟურნალისტური წყაროს კონფიდენციალურობის დაცვის პრინციპს. ასევე ნათქვამია, რომ საზოგადოებაში არსებობს დაპირისპირების თემები კონკრეტულ საკითხებზე (მაგალითად, ლგბტ თემის უფლებები) და ამ დაპირისპირებას გავლენა აქვს ჟურნალისტების საქმიანობაზე.

უსაფრთხოება ისევ გამოწვევადაა შეფასებული. ინდექსში აღნიშნულია, რომ ვერბალური და

10 იგივე.

ფიზიკური თავდასხმები ჟურნალისტებზე ხშირია, მათ შორის, მაღალი თანამდებობის პირების მხრიდან. ინდექსის მიხედვით, 2021 წლის ივლისში, ჟურნალისტების წინააღმდეგ მომხდარი ძალადობის გამოძიების პროცესში, „პროგრესისა და გამჭვირვალობის“ ნაკლებობა ნიშნავს იმ პირთა „დაუსჯელობას,“ რომლებიც დანაშაულს სჩადიან ჟურნალისტების წინააღმდეგ. ცალკე საკითხადაა გამოყოფილი ნიკა გვარამიას, როგორც ოპოზიციური ტელევიზიის დირექტორის, დაპატიმრება.<sup>11</sup>

გრაფიკი 1: საქართველო RSF-ის პრესის თავისუფლების ინდექსში (2013-2023 წლები)<sup>12</sup>



წყარო: რეპორტიორები საზღვრებს გარეშე (RSF)

## 1.2. IREX - ინფორმაციის რეზონანსულობის ბარომეტრი

IREX-ი საერთაშორისო ორგანიზაციაა, რომელიც, მედიის მდგომარეობის შესაფასებლად, „მედიის რეზონანსულობის ბარომეტრს“ (2021 წლამდე - „მედიის მდგრადობის ინდექსი“) აქვეყნებს. „თანამედროვე სამყაროში სოციალური და ციფრული მედიის გამოჩენამ ტრადიციული მედიის მოდელი სრულიად შეცვალა. ადამიანები ერთდროულად გახდნენ ინფორმაციის მომხმარებლები, მწარმოებლები და გამავრცელებლები“, - წერია ინდექსის მეთოდოლოგიის აღწერაში.<sup>13</sup> დოკუმენტის

11 რეპორტიორები საზღვრებს გარეშე (RSF). პრესის თავისუფლების ინდექსი - საქართველო. ხელმისაწვდომია: <https://rsf.org/en/country/georgia> (06.07.2023).

12 გრაფიკზე წარმოდგენილი ინდექსი 2002 წლიდან არსებობს. თუმცა, იმის გამო, რომ 2013 წელს ქულების გამოთვლის მეთოდოლოგია, გარკვეულწილად, შეიცვალა, სწორედ 2013 წლიდან არსებულ მაჩვენებლებს წარმოვიდგენთ.

13 საერთაშორისო კვლევებისა და გაცვლის საბჭო (IREX). (2022). ინფორმაციის რეზონანსულობის ბარომეტრი.

თანახმად, მედიაგარემოში მნიშვნელოვანია, რომ ადამიანებს მიუწვდებოდეთ ხელი ხარისხიან ინფორმაციაზე და ამ ინფორმაციის უდიდესი ნაწილი სარედაქციო დამოუკიდებლობით უნდა იყოს წარმოებული. ადამიანებს აქვთ „უფლება, საშუალება და შესაძლებლობა“, ხელი მიუწვდებოდეთ სხვადასხვა სახის ინფორმაციაზე და თავიანთ საჯარო ცხოვრებაში იღებდნენ ინფორმირებულ გადაწყვეტილებებს.

აქედან გამომდინარე, მედიის რეზონანსულობის ბარომეტრი ოთხ ძირითად პრინციპზე დაყრდნობით გამოითვლება. ესენია: 1. ინფორმაციის ხარისხი, 2. ინფორმაციის წყაროების სიმრავლე, 3. ინფორმაციის მოხმარება და ჩართულობა, 4. ტრანსფორმაციული აქტივობები. თავის მხრივ, ეს პრინციპები ჩამოყალიბდა 20 ინდიკატორად და მოიცავს ყველა იმ მნიშვნელოვან ასპექტს, რომლებიც მედიის თავისუფლად და გამართულად ფუნქციონირებისთვის არის საჭირო. ამ ინდექსის მინიმალური ქულაა 0, ხოლო მაქსიმალური - 40. 31-40 ქულის მქონე მედიაგარემო მიიჩნევა მაღალრეზონანსულად (Highly vibrant), რაც გულისხმობს, რომ სისტემა წარმატებულია, ხარისხიანი, ფაქტებზე დაფუძნებული ინფორმაცია თავისუფლად ხელმისაწვდომია. 21-30 ქულის შუალედში ექცევა მეტ-ნაკლებად რეზონანსული (Somewhat vibrant), სტაბილური საინფორმაციო გარემო, გარკვეული ხარვეზებით. 11-20 ქულით ფასდება ქვეყნები, რომლებსაც აქვთ დაბალრეზონანსული (Slightly vibrant), სუსტი საინფორმაციო სისტემა. 0-10 ქულით ფასდება ისეთი საინფორმაციო გარემო, რომელიც სრულად არარეზონანსული (Not at all vibrant) და ჩამკვდარია. საქართველო მესამე, დაბალრეზონანსული, (Slightly vibrant) სისტემების კატეგორიაშია. 2021 წლამდე ჩვენი ქვეყანა ერთი საფეხურით მაღალ, მეტ-ნაკლებად რეზონანსული საინფორმაციო სისტემის კრიტერიუმებს აკმაყოფილებდა, რაც კიდევ ერთხელ აჩვენებს ბოლო წლების უარყოფით ტენდენციას. როგორც RSF-ის ინდექსში, აქაც კონკრეტული წლის მაჩვენებელი ქვეყანაში წინა წელს განვითარებულ მოვლენებს ასახავს (მაგ. 2022 წლის ქულა მიღებულია 2021 წლის მოვლენების შეფასების შედეგად).

მოცემულ შემთხვევაშიც, ქულას ექსპერტთა პანელი ანიჭებს. პანელში 15-მდე წევრია, რომლებიც კონკრეტულ ქვეყნებს წარმოადგენენ. ისინი ქვეყანაში არსებულ მედიაგარემოს წინასწარ განსაზღვრული კითხვარის მიხედვით აფასებენ (ხუთი კითხვა თითოეულ მიმართულებაზე). ამასთან, რედაქტორს პანელის ექსპერტების მიერ მინიჭებული ქულების შესწავლა შეუძლია. ქულების მინიჭების გარდა, ფასდება, თუ რამდენად მყარია ექსპერტების მიერ ამ ქულების გამოთვლებისას გამოყენებული მტკიცებულებები. რედაქტორი აკვირდება, რამდენად კონსესუალურია ექსპერტების შეფასება და ინდიკატორის შეფასების საშუალო მაჩვენებელიდან 15-ქულიანი გადახრის შემთხვევაში, უფლებამოსილია, კონკრეტულ ინდიკატორზე მოცემული ექსპერტის ქულა გააუქმოს. შესაბამისად, თითოეული ინდიკატორის შეფასებაში ასახულია არა მარტო ქულა, რომელიც ამ ოთხიდან ერთ-ერთ მიმართულებაზე კონკრეტულმა ქვეყანამ დააფიქსირა, არამედ ისიც, თუ რამდენად მყარი იყო ამ შეფასებების უკან არსებული მტკიცებულებები.

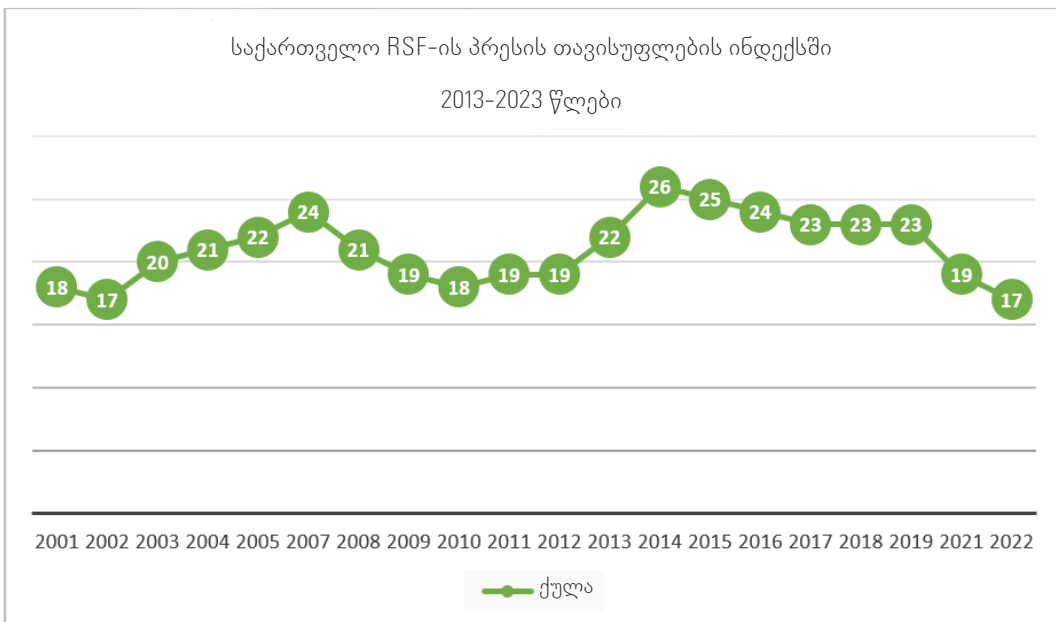
2022 წლის ანგარიში მიუთითებს, რომ სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ კანონები ქართული მედიისთვის „დაცვის უკანასკნელი ზღუდეა“, ვინაიდან სამართალდამცავი უწყებები კანონებს „საკუთარი დღის წესრიგის“ შესაბამისად აღასრულებენ და მედიას ავიწროებენ. ანგარიშის მიხედვით, არსებობს ახალი კანონების ინიცირების საფრთხე, რაზეც მმართველი ძალა მიაჩნის. მაგალითად მოყვანილია პარლამენტის თავმჯდომარის, შალვა პაპუაშვილის,

განცხადება. კერძოდ, „მედიაჩეკერთან“ საუბრისას შალვა პაპუაშვილმა აღნიშნა: „ყველა ქვეყანაში რეგულაციის მიზანი ის არის, რომ ისინი ხედავენ, რომ ეს საკითხი თვითრეგულაციით არ წყდება, ამიტომ რეგულაცია უნდა დააწესო. ყველა სხვადასხვანაირად აწესებს, მაგრამ მთავარია მიზნის მიღწევა. თუ ჩვენი ამოცანაა, რომ ადამიანებმა ერთმანეთს ტყუილები არ აბრალონ, რადგან ეს ინფორმირებულ არჩევანს ხელს უშლის, მაშინ უნდა აღვკვეთოთ ცილისწამება, რადგან ჩვენ გვინდა ინფორმირებული მოქალაქე“.<sup>14</sup> პრობლემურია მაუწყებლობის ლიცენზიის/უფლების მოპოვების პროცედურების გართულებაც.

ამავე ანგარიშში აღნიშნულია კიდევ ერთი გამოწვევა: კანონი კარგია, მაგრამ არსებობს მისი იმპლემენტაციის პრობლემა. ამ მიმართულებით, ორი ჩავარდნა გამოიკვეთა. ერთი, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, არის სხვადასხვა უწყების მიერ კანონის ინტერპრეტირება დამოუკიდებელი მედიის საზიანოდ, ხოლო მეორე – კანონის არააღსრულება/შერჩევითი აღსრულება. ამის მაგალითად მოყვანილია საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ საკანონმდებლო ჩანაწერი, როგორც კარგი კანონისა, რომელიც არ სრულდება.

საბოლოო ჯამში, IREX-ის მოცემული ინდექსიც იმაზე მიუთითებს, რომ ვითარება უარესდება. აღსანიშნავია, რომ ინფორმაციის რეზონანსულობის ბარომეტრის მიხედვით, საქართველოში მედიის მდგომარეობა, 2012 წლიდან მოყოლებული, უმჯობესდებოდა, 2015 წელს ერთგვარი სტაგნაცია დაიწყო, ხოლო უკანასკნელ სამ წელიწადში მკვეთრად გაუარესდა და 2022 წელს იმაზე დაბალი მაჩვენებელი დააფიქსირა, ვიდრე 2012 წელს ჰქონდა.

**გრაფიკი 2:** საქართველოს მაჩვენებლები IREX-ის ინფორმაციის რეზონანსულობის ბარომეტრში (2001-2022)



წყარო: საერთაშორისო კვლევებისა და გაცვლის საბჭო (IREX)

14 გუგულაშვილი, მ. (2021). „ეთიკის ქარტიამ რაც უნდა თქვას, შედეგი ნულია“ - მედია შალვა პაპუაშვილის თვალით. მედიაჩეკერი. ხელმისაწვდომია: <https://www.mediachecker.ge/ka/interviu/article/90287-ethikis-qartiam-rac-unda-thqvas-shedegi-nulia-media-shalva-papuashvilis-thvalith> (06.07.2023).



საკანონმდებლო პრობლემებზე საუბარია 2021 წლის ანგარიშშიც.<sup>15</sup> დოკუმენტში ყურადღება გამახვილებულია როგორც უკვე მოქმედ საკანონმდებლო ნორმებზე, ისე იმ კანონებზე, რომელთა მიღებაც დაგეგმილი იყო. „საქართველოში სიტყვის თავისუფლება და პრესის თავისუფლება კანონით არის დაცული. თუმცა პანელისტები ამბობენ, რომ ეს თავისუფლებები საფრთხეშია, მიუთითებენ რა კანონის გამკაცრების მცდელობებსა და ბოლო წლის განმავლობაში ხელისუფლებისადმი კრიტიკული მედიასაშუალებების ჟურნალისტების წინააღმდეგ წარმოებული სასამართლო საქმეების რაოდენობის ზრდაზე“, - აღნიშნულია 2021 წლის ანგარიშში.

ანგარიშის მიხედვით, 2020 წელს მაუწყებლის შესახებ კანონში ბავშვთა უფლებების დაცვის მიზნით შემოტანილმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა შექმნა ბუნდოვანებები, რომლებიც არასამთავრობო ორგანიზაციებმა საკონსტიტუციო სასამართლოში გაასაჩივრეს. პანელისტებს თქმით, კომუნიკაციების კომისიის მხრიდან ამგვარი კონტენტის დარეგულირება კიდევ ერთი ნიშანია იმისა, რომ კომისია მედიის საქმიანობაში ჩარევასა და გამოხატვის თავისუფლების ჩახშობას ცდილობს. 2021 წლის ანგარიშშიც ყურადღება მახვილდება როგორც იმ კანონებზე, რომლებიც ძალაშია და საკუთარი შინაარსით ქმნის პრობლემას, ასევე იმგვარ პრაქტიკაზე, როცა კანონი შერჩევითად სრულდება. ამის მაგალითად მოყვანილია, რომ საჯარო ინფორმაციის მიწოდებაზე უარის თქმის საფუძვლად, სახელმწიფო „პერსონალური ინფორმაციის“ არგუმენტს იყენებს. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით, გამოკვეთილია კიდევ ერთი გარემოება: მიუხედავად 1999 წელს მიღებული ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული უფლებისა, სახელმწიფო უწყებებისა და ინსტიტუტების ნაწილი დიდი დაგვიანებით გასცემს ინფორმაციას, რაც, ხშირად, მას რელევანტურობას უკარგავს.

პრობლემურადაა შეფასებული კომუნიკაციების კომისიის მიერ ინიცირებული „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ კანონითა და „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონით შემოტანილი ცვლილებებიც, რომელთა მიხედვითაც, კომუნიკაციების კომისიას სპეციალური მმართველის დანიშვნის უფლება ენიჭებოდა. ანგარიში აღნიშნავს, რომ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა ბრძოლის შედეგად, კანონში ცვლილებები შევიდა და მოდიფიცირებული ვერსია მიიღეს.

მოცემული მაჩვენებლები ცხადყოფს იმ გამოწვევებს, რომელთა წინაშეც, დროთა განმავლობაში, ქართული მედია აღმოჩნდა. წინამდებარე დოკუმენტში, ექსპერტებთან ინტერვიუების, ასევე კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზზე დაყრდნობით, ვისაუბრებთ, როგორ აუარესებს მედიის მდგომარეობას საკანონმდებლო ცვლილებებისა და კანონების იმპლემენტირების პრაქტიკა. ამავდროულად, შემოგთავაზებთ ჩვენეულ ხედვას, თუ როგორ ვხედავთ არსებული მდგომარეობიდან გამოსავალს.

15 საერთაშორისო კვლევებისა და გაცვლის საბჭო (IREX). (2021). ინფორმაციის რეზონანსულობის ბარომეტრი - საქართველო. ხელმისაწვდომია: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/vibe-georgia-2021.pdf> (06.07.2023).

## თავი II

### მედიის რეგულირება - ევროკავშირის მოთხოვნები და ადგილობრივი კონტექსტი

ევროპის კავშირთან დაახლოებისა და მის რეგულაციებთან ქართული კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის კონტექსტში უნდა ითქვას, რომ დასაცავია ერთგვარი ოქროს შუალედი, რათა, ერთი მხრივ, შევინარსოთ და გაუმართლებლად არ შეიზღუდოს მედია, ხოლო მეორე მხრივ, შესრულდეს ევროდირექტივის<sup>16</sup> მოთხოვნები. საქართველოს ჟურნალისტური ეთიკის ქარტიის აღმასრულებელი დირექტორის, მარიამ გოგოსაშვილის, თქმით, „ჩვენი გამოწვევაა ის, რომ გვაქვს სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების ამერიკული სტანდარტი („სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ“ კანონი), მაგრამ, ამავდროულად, ვცდილობთ და ვაღიარებთ ვართ, მოვახდინოთ ევროპული დირექტივების იმპლემენტაცია. ევროკავშირის სტანდარტი გამოხატვის თავისუფლების შესახებ უფრო დაბალია, ვიდრე ამერიკული. თუმცა, ეს ევროკავშირის ქვეყნებისთვის არ წარმოადგენს პრობლემას, რადგან მათ აქვთ შესაბამისი, სანდო ინსტიტუტები“... ქართულ რეალობაში კი „ნებისმიერი ახალი რეგულაცია იწვევს ეჭვებს, ხომ არ იქნება ის გამოყენებული ბოროტად ხელისუფლების მხრიდან და ხომ არ წაიყვანს ქვეყანას ავტორიტარიზმისკენ... ამდენად, თუ ევროკავშირის ქვეყნებში არსებულ რეგულაციებს პირდაპირ გადმოვიტანთ, არ გვაქვს იმის გარანტია, რომ ხელისუფლებისგან დამოუკიდებელი მედიასაშუალებები შეძლებენ თავისუფლად ფუნქციონირებას“.<sup>17</sup>

ზემოაღნიშნული გამოწვევიდან გამომდინარე, აუცილებელია ქართულ კანონმდებლობაში მედიასთან დაკავშირებული ისეთი რეგულაციების გამოკვეთა, რომლებიც სახელმწიფოს ხელში მედიის შეზღუდვის ინსტრუმენტად იქცევა და, ამა თუ იმ ფორმით, გაუმჯობესებას საჭიროებს. მსგავსი კი არცთუ ისე ცოტაა. ამას ადასტურებს ევროპის საბჭოს ექსპერტების - ივ სალომონისა და სალი ბროტონ მიკოვას - დასკვნა და რეკომენდაციები საქართველოს კანონზე „მაუწყებლობის შესახებ“ (გამოქვეყნდა 2023 წლის თებერვალში). ექსპერტთა მოსაზრებით, იმ დროისთვის, მაუწყებლობის შესახებ კანონის მთელი რიგი ასპექტები არ შეესაბამებოდა ევროკავშირისა და ევროპის საბჭოს სტანდარტებს. „საერთო ჯამში, მაუწყებლობის შესახებ კანონპროექტი არ შეესაბამება ევროკავშირის დირექტივას აუდიო-ვიზუალური სერვისების (AVMSD) შესახებ. გარდა ამისა, არსებობს რიგი დებულებები, რომლებიც, სავარაუდოდ, დაარღვევს ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლს (გამოხატვის თავისუფლება). ამიტომ, რეკომენდებულია მაუწყებლობის შესახებ კანონის ხელახალი გადასინჯვა, რათა შეიცვალოს დებულებები, რომლებიც ჯერ კიდევ არ შეესაბამება ევროპულ სტანდარტებს“, - ნათქვამია დასკვნაში.<sup>18</sup>

16 ევროკავშირის დირექტივა 2010/13/EU. აუდიოვიზუალური მედიასერვისების შესახებ. ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32010L0013> (06.07.2023). იმავე დირექტივის შესწორებები - 2018/1808. ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj> (06.07.2023).

17 ექსპერტული ინტერვიუ საქართველოს ჟურნალისტური ეთიკის ქარტიის აღმასრულებელ დირექტორთან, მარიამ გოგოსაშვილთან. ჩაიწერა 2023 წლის მაისში.

18 ევროპის საბჭო. (21 თებერვალი, 2023). *სამართლებრივი დასკვნა საქართველოს კანონზე „მაუწყებლობის შესახებ“*.

„მაუწყებლობის შესახებ“ კანონისა და მასთან დაკავშირებული სხვა კანონების მიმოხილვის საფუძველზე, 2022 წლის ბოლოს ევროპის საბჭოს ექსპერტებმა საქართველოს პარლამენტს წარუდგინეს არაერთი რეკომენდაცია საკვანძო საკითხების შესახებ. თუმცა, იმ პერიოდისთვის, ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანომ რეკომენდაციების უმრავლესობა არ გაითვალისწინა.

საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს ყოფილი დირექტორი და არასამთავრობო ორგანიზაცია „მედიაომბუდსმენის“ დამფუძნებელი ნათია კაპანაძე მედიასთან დაკავშირებული პრობლემების მოგვარების ერთ-ერთ აუცილებელ პირობად სწორედ კანონმდებლობის გადახედვას მიიჩნევს. „კანონები უნდა გადაიხედოს, განსაკუთრებით – ბოლო ათი წლის განმავლობაში კანონში შეტანილი ცვლილებები, რადგან ეს იყო კანონების გაუარესების მუდმივი ტენდენცია... პირველ რიგში, აუცილებელია საქართველოს კანონმდებლობის ევროპასთან ჰარმონიზაცია, ოღონდ პოლიტიკური, ცუდი პოლიტიკური განზრახვის გარეშე და ეს მოხდება დარგის სპეციალისტების, იმ ადამიანების და ორგანიზაციების ჩართულობით, რომლებსაც ეხებათ კანონები – მედიაორგანიზაციები, როგორებიცაა რადიოები, ტელევიზიები, ონლაინგამოცემები... რადგან ჩვენ, მე და ჩემმა კოლეგებმა, ბუსტად ვიცით, სად და რომელ წელს შეტანილი ცვლილებებით და რომელი პოლიტიკური ინტერესით შეიცვალა კანონი და რა მოჰყვა ამას. მაგალითად – საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, რეკლამა, შინაარსში ჩარევა, კომუნიკაციების კომისიის უფლებამოსილების საკითხები“.<sup>19</sup>

მედიის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩოს შესახებ საუბრისას, აუცილებლად უნდა ითქვას, რომ ამ პოლიტიკის დოკუმენტზე მუშაობის პროცესში, 2023 წლის ივნისში, ევროკავშირის კანდიდატის სტატუსის ერთ-ერთი წინაპირობის (მედიის თავისუფლება) შესრულების აუცილებლობიდან გამომდინარე, პარლამენტმა „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონში მნიშვნელოვანი ცვლილებები<sup>20</sup> დაამტკიცა. კერძოდ, შესრულდა ზემოთ ნახსენები, ევროპის საბჭოს ექსპერტების მიერ მომზადებული დასკვნის, რიგი რეკომენდაციები. მათ შორის, აღმოიფხვრა ის ზოგიერთი პრობლემური საკითხიც, რომელთა მოგვარების ხედვას ჩვენ მიერ მომზადებული დოკუმენტიც ითვალისწინებდა. ამის მიუხედავად, ქვემოთ მოკლედ მაინც მიმოვიხილავთ იმ გამოწვევებს, რომლებიც მედიასფეროს ადგილობრივ თუ საერთაშორისო წარმომადგენლებს აშფოთებდათ და რომელთა საკანონმდებლო დონეზე მოგვარებაც პარლამენტის შესაბამისი გადაწყვეტილებით მოხერხდა. აქვე აღსანიშნავია, რომ ამ პოზიტიური მოვლენის მიუხედავად, მედიისთვის კანონმდებლობიდან მომდინარე საფრთხეები არ ამოწურულა და მაუწყებელთა შემზღუდავი ნორმები კვლავ მრავლად გვაქვს. შესაბამისად, საჭიროა მათი ანალიზი და გაუმჯობესების გზების ძიება.

დოკუმენტში წარმოდგენილი რეკომენდაციები მიმართულია წლების განმავლობაში მედიის (განსაკუთრებით – სამაუწყებლო მედიის) სფეროში შემოღებული რეგულაციების მაქსიმალურად შემსუბუქებისკენ. ამავდროულად, გათვალისწინებულია ევროდირექტივის მოთხოვნები და ადგილობრივი კონტექსტი.

ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Hd11CR> (06.07.2023).

19 ექსპერტული ინტერვიუ არასამთავრობო ორგანიზაცია „მედიაომბუდსმენის“ დამფუძნებელ ნათია კაპანაძესთან. ჩაიწერა 2023 წლის მაისში.

20 საქართველოს პარლამენტი. (30 ივნისი, 2023). „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე - III მოსმენა. ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/335021> (06.07.2023).



## თავი III

### საკანონმდებლო რეგულაციები, რომლებმაც შეზღუდა ან კოტენსიურ საფრთხეს წარმოადგინს ქართული მედიისთვის

#### 3.1. სიძულვილის ენა

მედიასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო რეგულაციებიდან, გამოსარჩევია ერთ-ერთი ყველაზე წინააღმდეგობრივი საკითხი – სამაუწყებლო მედიაში სიძულვილის ენის რეგულირება. 2022 წლის 22 დეკემბერს „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონში სიძულვილის ენასა და მედიის თვითრეგულირებასთან დაკავშირებული რიგი ცვლილებები შევიდა. ინიციატორები მმართველი პარტიის, „ქართული ოცნების“, დეპუტატები იყვნენ. აღსანიშნავია, რომ ეს საკითხი დღის წესრიგში 2022 წელს პირველად არ დამდგარა და საქართველოს კომუნიკაციების კომისიამ (ComCom), სიძულვილის ენის რეგულირების მიზნით, პარლამენტში თითქმის ანალოგიური ინიციატივა ჯერ კიდევ 2018 წელს დაარეგისტრირა.<sup>21</sup> წლების განმავლობაში, ამ საკითხზე Gnomon Wise-მა რამდენიმე დოკუმენტი გამოაქვეყნა (იხ. 1-ლი პუბლიკაცია<sup>22</sup> და მე-2 პუბლიკაცია<sup>23</sup>).

გასული წლის ბოლოს განხორციელებული ცვლილებების<sup>24</sup> შედეგად, „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონს შესაბამისი მუხლი (55<sup>2</sup> - სიძულვილის ენის და ტერორიზმისკენ მოწოდების შემცველი პროგრამისა და რეკლამის აკრძალვა) დაემატა, რომლის მიხედვითაც, „აკრძალულია ისეთი პროგრამის ან რეკლამის გავრცელება, რომელიც შეიცავს პირის ან პირთა ჯგუფის მიმართ შეზღუდული შესაძლებლობის, ეთნიკური, სოციალური წარმომავლობის, გენდერის, სქესის, გენდერული მიკუთვნების, ეროვნების, რასის, რელიგიის ან რწმენის, სექსუალური ორიენტაციის, კანის ფერის, გენეტიკური მახასიათებლების, ენის, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულების, ეროვნული უმცირესობის წევრობის, ქონების, დაბადების ან ასაკის ნიშნით ძალადობის ან ზიზღის წაქეზებას, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ეს აუცილებელია პროგრამის შინაარსიდან გამომდინარე“.

21 საქართველოს პარლამენტი. 2018. კანონის პროექტი: „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“. ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/210867> (06.07.2023).

22 ქუტიძე, დ.; გურგენაშვილი, ი. (2020). სიძულვილის ენასთან ბრძოლის სახელით შეზღუდული გამოხატვის თავისუფლება?! კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise. ხელმისაწვდომია: <https://gnomonwise.org/ge/publications/researches/25> (06.07.2023).

23 ქუტიძე, დ.; გურგენაშვილი, ი. (2022). ცვლილებები „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონში – ცენზურის საფრთხე ევროდირექტივის მიკერძოებული ინტერპრეტირებით. კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3KbAuDV> (06.07.2023).

24 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. საქართველოს კანონი „მაუწყებლობის შესახებ“ (22.12.2022-ის ვერსია). ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/32866?publication=64> (06.07.2023).

„მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის 2022 წლის 22 დეკემბრამდე მოქმედი რედაქციით, სიძულვილის ენასთან (56-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები) დაკავშირებულ დარღვევებს უშუალოდ მაუწყებლის თვითრეგულირების საბჭო განიხილავდა და მისი გასაჩივრება შეუძლებელი იყო კომუნიკაციების კომისიაში ან სასამართლოში. 2022 წლის 22 დეკემბრის ცვლილებების შემდეგ კი მსგავს დარღვევებზე რეაგირება ადმინისტრაციული ორგანოს, კომუნიკაციების კომისიის ვალდებულება გახდა. შესაბამისად, სიძულვილის ენის საკითხი რეგულირების სფეროში გადავიდა და კომუნიკაციების კომისიას/სახელმწიფოს მედიის შინაარსში ჩარევის კიდევ ერთი ბერკეტი მიეცა.

მედიაში სიძულვილის ენის რეგულირებაზე მსჯელობისას, არაერთი მნიშვნელოვანი ასპექტია გასათვალისწინებელი. მათ შორის ის, რომ სიძულვილის ენის ინტერპრეტაცია შესაძლებელია საკმაოდ ფართოდ, რაც, თავის მხრივ, შეიძლება საფრთხეს წარმოადგენდეს სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლებისთვის. ამავ პერსპექტივიდან გამომდინარე, მედიის შინაარსში ადმინისტრაციული ორგანოს - კომუნიკაციების კომისიის - ჩარევა საკმაოდ დიდი რისკის შემცველია, რადგან, ნაცვლად კეთილი მიზნებისა (მომხმარებლების უფლებების დაცვა), შესაძლოა, მივიღოთ გამოხატვის თავისუფლების არაპროპორციული დათრგუნვა. ამ უკანასკნელს კი, როგორც წესი, მინიმუმ ჟურნალისტების/მედიის თვითცენზურამდე, ხოლო, უარეს შემთხვევაში, მარეგულირებლის მიერ კრიტიკული მედიის ფუნქციონირების შეზღუდვამდე მივყავართ.

2022 წლის ბოლოს დამტკიცებული ცვლილებების განმარტებით ბარათში სიძულვილის ენის რეგულირების ერთადერთ მიზეზად დასახელებულია საქართველოს კანონმდებლობის აუდიოვიზუალური მედიამომსახურებების შესახებ 2010/13/EU ევროდირექტივასთან<sup>25</sup> შესაბამისობაში მოყვანის ვალდებულება, რომელიც განსაზღვრულია ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებით. თუმცა აღნიშნული არგუმენტი სიმართლეს არ შეესაბამება. როგორც 2010/13/EU ევროდირექტივაში, ისე მის 2018 წელს განახლებულ ვერსიაში, აღნიშნულია, რომ „დირექტივის ცალკეული ქვეყნების კანონმდებლობაში გადატანა უნდა მოხდეს ფრთხილი ანალიზის საფუძველზე, უნდა განისაზღვროს, თუ რომელი მექანიზმია უმჯობესი ამა თუ იმ სექტორისა და პრობლემის დასარეგულირებლად. ასევე, კონკრეტული ქვეყნის სამართლებრივი ტრადიციების შესაბამისად, უნდა განისაზღვროს, რომელი ალტერნატივაა უმჯობესი სხვადასხვა სექტორში - თანარეგულირება თუ თვითრეგულირების ინსტრუმენტები, რომელთა გამოყენება, შესაძლოა, იყოს საკმაოდ ეფექტური და უზრუნველყოს მომხმარებელთა დაცვის მაღალი ხარისხი...“ ამასთან, „... წევრი სახელმწიფოებისთვის ფორმალური ვალდებულებების დაკისრების გარეშე (მათ კანონმდებლობაში დირექტივების მოთხოვნათა გადატანისას), ეს დირექტივა მოუწოდებს მათ თანარეგულირებისა და თვითრეგულირების მექანიზმების გამოყენების შესახებ. ეს არ ავალდებულებს სახელმწიფოებს, დააწესონ თანარეგულირების ან/და თვითრეგულირების რეჟიმები, ან დაარღვიონ არსებული თანარეგულირებისა თუ თვითრეგულირების ინიციატივები, რომლებიც უკვე არსებობს და ეფექტიანად მუშაობს“.

ტექსტის თანახმად, არსად გვხვდება ცალსახა მოწოდება, რომ დირექტივა გვავალდებულებს მოთხოვნების, ამ შემთხვევაში, კონკრეტულად სიძულვილის ენის საკითხის ახლებურად

25 ევროკავშირის დირექტივა 2010/13/EU. აუდიოვიზუალური მედიასერვისების შესახებ. ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32010L0013> (06.07.2023). იმავე დირექტივის შესწორებები - 2018/1808. ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj> (06.07.2023).

რეგულირებას. მეტიც, ეს ჩანაწერი პირდაპირ აძლევს სახელმწიფოებს დისკრეციას, არ შეცვალონ არსებული სისტემები, თუ ისინი ეფექტურად მუშაობს. ასევე აღსანიშნავია, რომ 2010/13/EU ევროდირექტივის მე-4 მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად, აუცილებელია, რომ, მსგავსი სახის გადაწყვეტილებების მიღებისას, არსებობდეს დაინტერესებულ მხარეებს შორის კონსენსუსი, რაც ამ შემთხვევაში არ არსებობდა. მეტიც, მაუწყებლები და არასამთავრობო ორგანიზაციები, ასევე ჟურნალისტთა პროფესიული გაერთიანება (ეთიკის ქარტია) კატეგორიულად ეწინააღმდეგებოდნენ საკითხის მსგავსად გადაწყვეტას.<sup>26</sup> ჟურნალისტური ეთიკის ქარტიის აღმასრულებელი დირექტორის, მარიამ გოგოსაშვილის, თქმით,<sup>27</sup> მას ესმის, რომ „სიძულვილის ენა პრობლემური საკითხია, თუმცა ქარტია, უკვე ათ წელზე მეტია, აკეთებს მაუწყებლების წინასაარჩევნო მონიტორინგს და ცალსახად შეიძლება იმის თქმა, რომ სამაუწყებლო მედიაში უმრავლესობა არ იყენებს სიძულვილის ენას. თუ არ ჩავთვლით, მაგალითად, ისეთ ორგანიზაციას, როგორცაა „ალტ-ინფო“, რომელსაც ჩვენ მედიასაშუალებადაც არ ვაღიარებთ.<sup>28</sup> რამდენჯერმე შეგვხვდა სიძულვილის ენა „ობიექტივის“ და „პოს ტვ“-ის ეთერში. დანარჩენ მედიასაშუალებებში არის უხამსობა, ცინიზმი, შეურაცხყოფა, თუმცა არ გვხვდება სიძულვილის ენა. ჩვენ ვხედავთ ზუსტად იმის საფრთხეს, რომ არ ვიცით, რა ჩათვლება სიძულვილის ენად, რას ჩათვლის კომისია სიძულვილის ენად, მას შეიძლება ჰქონდეს შერჩევითი დამოკიდებულება სხვადასხვა მედიასაშუალებასთან და საბოლოოდ, ამან ხელი შეუშალს მთავრობისგან დამოუკიდებელი მედიის მუშაობას“. გოგოსაშვილის განცხადებით, მედიასივრცეში კონსენსუსის მაგალითია „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონში შესატანი ცვლილებებზე სამოქალაქო საზოგადოების მიერ მომზადებული ალტერნატიული კანონპროექტი, რომელსაც მაუწყებელთა დიდი ნაწილი, მათ შორის, მკვეთრად პოლარიზებული მედიასაშუალებებიც კი, მხარს უჭერდნენ. თუმცა შესაბამისმა ორგანომ იმ დროს კანონპროექტი მხედველობაში არ მიიღო და კანონად მაინც ის ვერსია იქცა, რომელმაც სიძულვილის ენის რეგულირება შემოიტანა.

სიძულვილის ენის რეგულირებაზე ზემოაღნიშნულის მსგავს პოზიციას იზიარებენ ევროპის საბჭოს ექსპერტები თავიანთ დასკვნაში საქართველოს კანონმდებლობისა და ევროკავშირის დირექტივების შესაბამისობის შესახებ. კერძოდ, დასკვნაში აღნიშნულია, რომ „მაუწყებლობის შესახებ განახლებული კანონის თანახმად, სიძულვილის ენის რეგულირებაზე პასუხისმგებლობას იღებს კომუნიკაციების კომისია, როგორც ეროვნული მარეგულირებელი ორგანო. ინტერვიუს დროს ნათელი იყო, რომ კომუნიკაციების კომისიის წარმომადგენლებს ესმით სიძულვილის ენის ევროპული განმარტება, თუმცა სამოქალაქო ორგანიზაციებისა და მედიასაშუალებების წარმომადგენლებმა, პირველადი დასკვნის მოსამზადებლად გამართული ინტერვიუებისას, წარმოადგინეს კომუნიკაციების კომისიის „მცოცავი განმარტების“ (interpretation creep) მაგალითები, ბოლო წლებში სამაუწყებლო შინაარსის რეგულირების ფარგლების გასაფართოებლად. მათ ასევე ხაზი გაუსვეს კომისიაზე პოლიტიკური ზეწოლის მაღალ რისკს, არსებული პოლიტიკური ლანდშაფტისა და პარლამენტის შემადგენლობის გათვალისწინებით. ამ გარემოებებში რეკომენდებულია, სიძულვილის ენა დარჩეს თანარეგულირების ობიექტად, გაუმჯობესებული

26 საქართველოს ჟურნალისტური ეთიკის ქარტია. (16 სექტემბერი, 2022). მედიის ადვოკატების კოალიციის განცხადება „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში შესატანი ცვლილებების შესახებ. ხელმისაწვდომია: <https://www.qartia.ge/ka/siakhleebi/article/92700> (06.07.2023).

27 ექსპერტული ინტერვიუ საქართველოს ჟურნალისტური ეთიკის ქარტიის აღმასრულებელ დირექტორთან, მარიამ გოგოსაშვილთან. ჩაიწერა 2023 წლის მაისში.

28 ავტორების შენიშვნა: „ალტ-ინფო“ რუსული პროპაგანდის გამავრცელებელი, ჟურნალისტებსა და სექსუალურ უმცირესობებზე ძალადობის ორგანიზატორი ორგანიზაციაა.

თანარეგულირების მექანიზმის პირობებში. თუკი გადაწყვეტილება მიიღება საკანონმდებლო რეგულირების სასარგებლოდ, საჭირო იქნება ცვლილების შეტანა 55<sup>(2)</sup> მუხლში, რათა ცალსახად მიეთითოს, რომ კრიტიკული და/ან შეურაცხმყოფელი გამონათქვამები არ მიიჩნევა სიძულვილის ენად“ (გვ. 37).<sup>29</sup>

აღსანიშნავია, რომ 2023 წლის 30 ივნისს პარლამენტმა მესამე მოსმენით მიიღო ცვლილებები<sup>30</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონში და სიძულვილის ენის რეგულირების კონტექსტში, შეიძლება ითქვას, სრულად გაითვალისწინა ადგილობრივი თუ საერთაშორისო რეკომენდაციები. ამრიგად, სიძულვილის ენა კვლავ გავიდა რეგულირების სფეროდან და დაუშვებელია მსგავს საკითხებზე მაუწყებლის შესაბამისი ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრება კომუნიკაციების კომისიასა თუ სასამართლოში.<sup>31</sup> ეს, ცალსახად, პოზიტიური ცვლილებაა, რადგან ამცირებს სახელმწიფოს ჩარევის ბერკეტებს მედიის შინაარსში, ქმნის მეტად თავისუფალ სივრცეს სიტყვისა და გამოხატვისთვის, ხოლო აუდიო-ვიზუალური მედიამომსახურების მიმწოდებლებს აძლევს შესაძლებლობას, თავად იმსჯელონ დაინტერესებული პირების საჩივრებზე და დაადგინონ, გამოიყენეს, თუ – არა ეთერში სიძულვილის ენა. პოზიტიური ასპექტია ისიც, რომ 2022 წლის დეკემბრიდან, ამ რეგულაციის ხელახალ გადასინჯვამდე, ის პრაქტიკაში არც ერთი მედიასაშუალების წინააღმდეგ არ ამოქმედებულა. ამასთან, პარლამენტის მიერ მიღებულ ბოლო ცვლილებებში დაბუსტდა, რომ კრიტიკული და/ან შეურაცხმყოფელი გამონათქვამები არ მიიჩნევა სიძულვილის ენად, რაც, ასევე, მნიშვნელოვანი საკითხია.

2023 წლის ივნისში განხორციელებული პოზიტიური ცვლილებებისა და რეგულირებით გამოწვეული პოტენციური რისკების აღმოფხვრის მიუხედავად, ამ დოკუმენტის ავტორებმა მაინც საჭიროდ მივიჩნიეთ სიძულვილის ენასთან დაკავშირებული პერიპეტიების მოკლედ განხილვა. ამით დაინტერესებულ მკითხველს შესაძლებლობას ვაძლევთ, გაეცნოს იმ საფრთხეებს, რომლებიც მსგავსი შეზღუდვების არსებობას შეიძლება მოჰყვეს, თუ მომავალში ასეთი ინიციატივა დღის წესრიგში კვლავ დადგება. განსაკუთრებით მაშინ, როცა ქართულ რეალობაზე ვსაუბრობთ, სადაც ადმინისტრაციული ორგანოებისა თუ სასამართლოს დამოუკიდებლობის შესახებ არაერთი კითხვის ნიშანი არსებობს.

29 ევროპის საბჭო. (21 თებერვალი, 2023). *სამართლებრივი დასკვნა საქართველოს კანონზე „მაუწყებლობის შესახებ“*. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Hd11CR> (06.07.2023).

30 საქართველოს პარლამენტი. (30 ივნისი, 2023). *„მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე - III მოსმენა*. ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/335021> (06.07.2023).

31 პარლამენტის მიერ მესამე მოსმენით მიღებული კანონპროექტის 21-ე პუნქტი, რომლის თანახმადაც, მედიაში „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის 55<sup>2</sup> მუხლის შესაძლო დარღვევის შემთხვევაში, კომისიაში ან სასამართლოში გასაჩივრება შეუძლებელია. ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/335021> (06.07.2023).



### 3.2. „პასუხის უფლება“

2022 წლის დეკემბრის ცვლილებების<sup>32</sup> შედეგად, „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონს დაემატა „პასუხის უფლების“ შესახებ სპეციალური მუხლი (52<sup>1</sup>), რომლის თანახმადაც, „დაინტერესებულ პირს, რომლის კანონიერი ინტერესებიც შეილახა მაუწყებლის პროგრამაში არასწორი ფაქტების გადაცემით, აქვს პასუხის უფლება ამ მუხლით დადგენილი წესით“. ხსენებული წესი წარმოდგენილია აღნიშნული მუხლის შემდეგ პუნქტებში: „დაინტერესებულ პირს საწყისი განცხადების გაკეთებიდან, მათ შორის, ფაქტის მოყვანიდან, 10 დღის ვადაში უფლება აქვს, შესაბამის მაუწყებელს მოსთხოვოს საწყის განცხადებაში მოცემული მცდარი ფაქტის თანაბომადი საშუალებებითა და ფორმით შესწორება ან უარყოფა საწყისი განცხადების ხანგრძლივობით და დაახლოებით იმ დროს, როდესაც გაკეთდა საწყისი განცხადება“. ამასთან, „საწყის განცხადებაში მოცემული მცდარი ფაქტის თანაბომადი საშუალებებითა და ფორმით შესწორებაზე ან უარყოფაზე მაუწყებლის უარი შეიძლება გასაჩივრდეს კომისიაში ან სასამართლოში“.

ამ რეგულაციიდან გამომდინარე, გამოხატვის თავისუფლებისთვის არსებულ საფრთხეებზე ყურადღება გაამახვილეს ევროპის საბჭოს ექსპერტებმა თავიანთ დასკვნაში „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონზე. მათი მოსაზრებით, „პასუხის უფლება ყოველთვის სადავო საკითხია, გამოხატვის თავისუფლების პერსპექტივიდან გამომდინარე. ის, შესაძლოა, მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი იყოს, რომლითაც ფიზიკური და იურიდიული პირები დამაზიანებელი სიცრუისგან თავდაცვას შეძლებენ. ამავე დროს, გამოცდილებაზე დაყრდნობით, ნათელია, რომ ამ უფლების ბოროტად გამოყენება ადვილად შეუძლიათ ძალაუფლების მქონე პოლიტიკურ და ბიზნესელიტებმა.<sup>33</sup> სხვა ქვეყნებში ბოროტად გამოყენების ძირეული მიზეზი უკავშირდება პასუხის უფლების ზედმეტად ფართო გაგებას, რომელიც მოიცავს აზრსა და ინტერპრეტაციას, სიზუსტის მოთხოვნის გარეშე“. ევროპის საბჭოს ექსპერტთა პოზიციით, ამ კონტექსტში, კანონის 2022 წლის 22 დეკემბრის ცვლილებებამდე არსებულ რედაქციაში გათვალისწინებული უარყოფის მოთხოვნის უფლება (მუხლი 52, პუნქტები 2, 3 და 4), რომელიც თვითრეგულირების ფარგლებში რჩებოდა, შეესაბამებოდა როგორც ევროპის საბჭოს სტანდარტებს, ისე AVMSD-ს და მათ საბაზისო მოთხოვნებს. ამიტომ, მათივე რეკომენდაციით, კანონში უნდა დაბრუნებულიყო მედიაში შესწორებასა და უარყოფასთან დაკავშირებული დებულებების 2022 წლის 22 დეკემბრამდე არსებული ვერსია, მცირედი ცვლილებებით (გვ. 47).<sup>34</sup>

2023 წლის 30 ივნისს, პარლამენტის მიერ „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონში მესამე მოსმენით მიღებული ცვლილებების<sup>35</sup> თანახმად, მუხლი 52<sup>1</sup> გაუქმდა და ფაქტის ჯეროვანი სიზუსტისა და

32 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. საქართველოს კანონი „მაუწყებლობის შესახებ“ (22.12.2022-ის ვერსია). ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/32866?publication=64> (06.07.2023).

33 სლოვაკეთი და სლოვენია ამის ნათელი მაგალითია. იხ. მედიის თავისუფლების საკითხებზე ეუთოს წარმომადგენლის ინტერვენციები სლოვაკეთსა და სლოვენისთან მიმართებით, [Milosaljevič, M.](#) (2012) The Right of Reply and Correction: The Slovenia Experience.

34 ევროპის საბჭო. (21 თებერვალი, 2023). *სამართლებრივი დასკვნა საქართველოს კანონზე „მაუწყებლობის შესახებ“*. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Hd11CR> (06.07.2023).

35 საქართველოს პარლამენტი. (30 ივნისი, 2023). „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე - III მოსმენა. ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/335021> (06.07.2023).

პასუხის უფლების მარეგულირებელი წესი გაერთიანდა 52-ე მუხლში, რომელიც, ამავე კანონის 59<sup>1</sup> მუხლის მიხედვით, თვითრეგულირების ფარგლებში ექცევა. შესაბამისად, აღნიშნული საკითხიც ადგილობრივი თუ საერთაშორისო რეკომენდაციების გათვალისწინებით გადაწყდა.

### 3.3. „უხამსობა“ და „მოხმარებალთა დასვის“ მოტივით კომუნიკაციების კომისიის ჩარევა მედიის შინაარსში

კიდევ ერთი წინააღმდეგობრივი საკითხი, რომლის საფუძველზეც კომუნიკაციების კომისია უხეშად ჩაერია მედიის შინაარსში, არის უხამსობის ცნება კანონმდებლობაში და მისი დაუშვებლობა მაუწყებლებში. „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის თანახმად, უხამსობა არის „ქმედება, რომელიც ეწინააღმდეგება საზოგადოებაში დამკვიდრებულ ეთიკურ ნორმებს და არ აქვს საზოგადოებრივ-პოლიტიკური, კულტურული, საგანმანათლებლო ან მეცნიერული ღირებულება“.<sup>36</sup>

პრაქტიკაში, სწორედ „უხამსობის“ აკრძალვის საბაბით, კომუნიკაციების კომისია ჩაერია მაუწყებლის შინაარსში. კერძოდ, „მთავარი არხის“ ეთერში 2020 წლის 12 დეკემბერს გავიდა სატირული ხასიათის სიუჟეტი<sup>37</sup> – „სასახლის კარის მსახურები“, რომელშიც საქართველოს მე-10 მოწვევის პარლამენტის წევრები „ქართული ოცნებიდან“ მოხსენიებულნი არიან, როგორც ერთი მმართველის მონები. სიუჟეტში ახლო კადრით ნაჩვენებია იმ დროისთვის ფინანსთა მინისტრის მოვალეობის შემსრულებელი ივანე მაჭავარიანი. სწორედ ეს კადრი აღმოჩნდა კომუნიკაციების კომისიისთვის პრობლემური. კომისიის წარმომადგენელი აღწერს:<sup>38</sup> „კადრი გადატანილია ახლო ხედით მინისტრის შარვალთან, შარვლის გარედან გენიტალიებზე ფოკუსით და მკაფიოდ ჩანს როგორ იკიდებს ხელს შარვალზე ფინანსთა მინისტრის მოვალეობის შემსრულებელი. კადრს გასდევს ჟურნალისტის სიტყვები: „აგერ ფინანსთა მინისტრმა ივანე მაჭავარიანმა, მართალია, სხეულის ენით, მაგრამ ძალიან გარკვევით და გასაგებად გვაჩვენა, რის გაკეთებას აპირებს მათე მოწვევის პარლამენტი“. გარდა ამისა, კომუნიკაციების კომისიამ პრობლემურად მიიჩნია ჟურნალისტის მიერ წარმოთქმული ტექსტიც: „ხომ გახსოვთ, რას წერს ჩაკ პალანიკი რომანში „მებრძოლთა კლუბი“? – „ჩვენი პარლამენტი მხოლოდ იმით განსხვავდება პრეზერვატივისგან, რომ იქ ერთი \*\*\* ეტევა, პარლამენტში კი – ბევრი“.

აღნიშნული სიუჟეტი, რომელზე მსჯელობაც კომუნიკაციების კომისიამ კონკრეტული

36 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. საქართველოს კანონი „მაუწყებლობის შესახებ“ (22.02.2023-ის ვერსია). ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/32866?publication=66> (06.07.2023).

37 ყორშია, ბ. (12 დეკემბერი, 2020). პრეზერვატივში ერთი ეტევა, პარლამენტში ბევრი – ჩაკ პალანიკის დეფინიცია ქართულ რეალობას მოერგო. მთავარი არხი. ხელმისაწვდომია: <https://mtavari.tv/news/25971-prezervativshi-erti-eteva-parlamentshi-bevri-chak> (06.07.2023).

38 გუგულაშვილი, მ. (21 იანვარი, 2021). რატომ არის საშიში კომუნიკაციების კომისიის მსჯელობა „მთავარი არხის“ სიუჟეტში უხამსობის ნაწილზე. მედია ჩეკერი. ხელმისაწვდომია: <https://www.mediachecker.ge/ka/mediagaremo/article/86432-ratom-aris-sashishi-komunikaciebis-komisiis-msjeloba-mthavari-arkhis-siuzhetshi-ukhamsobis-natsilze> (06.07.2023).

დაინტერესებული პირის საჩივრის გარეშე, საკუთარი ინიციატივით დაიწყო, მაუწყებლის მიერ უხამსობის გავრცელებად ჩაითვალა. ჰქონდა, თუ – არა კომუნიკაციების კომისიას მაუწყებლის შინაარსში ჩარევის უფლება? კომისიის პოზიციით, „მთავარმა არხმა“ დაარღვია „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის 56-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, რომლის მიხედვითაც: „იკრძალება პორნოგრაფიის, აგრეთვე, ადამიანისა და მოქალაქის ღირსებისა და ძირითად უფლებათა შემლახავი ისეთი პროგრამის ან რეკლამის განთავსება, რომელიც შეიცავს უხამსობას“.

აღსანიშნავია, რომ 2009 წლამდე, ამავე კანონის მე-14 მუხლის თანახმად, 56-ე მუხლის მე-4 პუნქტის სავარაუდო დარღვევაზე რეაგირება მხოლოდ და მხოლოდ მაუწყებლის თვითრეგულირების ორგანოს უნდა ჰქონოდა და მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრება შეუძლებელი იყო ადმინისტრაციულ ორგანოში ან სასამართლოში. თუმცა, 2007 წელს აღნიშნული ჩანაწერი, სხვა ნორმებთან ერთად, საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრდა. სადავო ნორმები გასაჩივრდა საქართველოს კონსტიტუციის იმდროინდელი რედაქციის 42-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით, რომელიც უზრუნველყოფდა ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად სასამართლოსთვის მიმართვის უფლებას. 2009 წლის 10 ნოემბრის გადაწყვეტილებით,<sup>39</sup> საკონსტიტუციო სასამართლომ სარჩელი მხოლოდ იმ ნაწილში დააკმაყოფილა, რომელიც ეხებოდა მაუწყებლების ვალდებულებას, არ განათავსონ ადამიანისა და მოქალაქის ღირსებისა და ძირითად უფლებათა შემლახავი ისეთი პროგრამა ან რეკლამა, რომელიც შეიცავს უხამსობას. კერძოდ, სასამართლომ არაკონსტიტუციურად ცნო „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის სიტყვები: „გარდა ამ კანონის 52-ე, 54-ე, 56-ე... მუხლებით გათვალისწინებული ნორმებისა“ იმ ნაწილში, რომელიც ეხება 56-ე მუხლის მე-4 პუნქტის სიტყვებს: „...ადამიანისა და მოქალაქის ღირსებისა და ძირითად უფლებათა შემლახავი ისეთი პროგრამის ან რეკლამის განთავსება, რომელიც შეიცავს უხამსობას“. დანარჩენ ნაწილებთან მიმართებით კი მიიჩნია, რომ გასაჩივრებული ნორმებით არ ილახებოდა მოქალაქეთა უფლებები. საკონსტიტუციო სასამართლომ თავის მსჯელობაში მთავარი აქცენტი გააკეთა იმაზე, რომ ნებისმიერ მოქალაქეს, თუ თვლის, რომ მისი ღირსება და ძირითადი უფლებები შეილახა, უნდა ჰქონდეს სასამართლოსთვის მიმართვის შესაძლებლობა. მსჯელობაში არსადაა ნახსენები ადმინისტრაციული ორგანოს, ამ შემთხვევაში კომუნიკაციის კომისიის უფლება, თავისი შეხედულებისამებრ, მით უმეტეს კონკრეტული მოსარჩელის გარეშე, გადაწყვიტოს, შეილახა, თუ – არა მაყურებლის უფლებები. ამასთან, აღნიშნულ საქმეში საკონსტიტუციო სასამართლო ძალიან ფრთხილად მსჯელობს ნებისმიერ შეზღუდვასთან დაკავშირებით და ხაზს უსვამს გამოხატვის თავისუფლების უდიდეს მნიშვნელობას დემოკრატიულ საზოგადოებაში. ამდენად, კომუნიკაციების კომისიის პოზიცია, თითქოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის გადაწყვეტილებით, მას მსგავსი საკითხების გადაჭრის უფლება თუ ვალდებულება მიენიჭა, მოკლებული იყო რაიმე ლოგიკურ საფუძველს.<sup>40</sup>

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ცალსახაა, რომ საქმე გვაქვს კომუნიკაციების კომისიის მიერ კანონის თავისებურ და არასწორ ინტერპრეტაციასთან, რამაც საფრთხე შეუქმნა სიტყვისა და

39 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო. (10 ნოემბერი, 2009). გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქეები გიორგი ყიფიანი და ავთანდილ უნგიაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ. ხელმისაწვდომია: <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=300> (06.07.2023).

40 ქუტიძე, დ. (14 თებერვალი, 2021). კომუნიკაციების კომისია როგორც ცენზურის კომიტეტი. კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise. ხელმისაწვდომია: <https://gnomonwise.org/ge/publications/opinions/39> (06.07.2023).

გამოხატვის თავისუფლებას.<sup>41</sup> ამ კონტექსტში აღსანიშნავია, რომ 2023 წლის 30 ივნისს, პარლამენტის მიერ მესამე მოსმენით მიღებული ცვლილებებით,<sup>42</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის 14-ე მუხლის მე-2 პუნქტი შეიცვალა, რის შედეგადაც ცალსახად გაიწერა, რომ 56-ე მუხლის შესაძლო დარღვევა კომუნიკაციების კომისიაში ვერ გასაჩივრდება. ამასთან, ამავე კანონის 59<sup>1</sup> მუხლის თანახმად, უხამსობის გავრცელების შესაძლო შემთხვევაზე რეაგირება მხოლოდ მაუწყებლის თვითრეგულირების ფარგლებში ხდება. თუმცა, სწორედ კანონის უახლესი რედაქციის 59<sup>1</sup> მუხლი იწვევს ბუნდოვნებას, რადგან აქ აღნიშნულია, რომ მაუწყებელთა თვითრეგულირების ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრება, მათ შორის, ადამიანისა და მოქალაქის ღირსებისა და ძირითად უფლებათა შემლახავი ისეთი პროგრამის ან რეკლამის განთავსება, რომელიც შეიცავს უხამსობას, შეუძლებელია არა მხოლოდ კომისიაში, არამედ სასამართლოში. ეს კი, თავის მხრივ, წინააღმდეგობაში მოდის საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 10 ნოემბრის გადაწყვეტილებასთან, რომლის მიხედვითაც, მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს სასამართლოსთვის მიმართვის შესაძლებლობა ღირსების ან სხვა ფუნდამენტური უფლების შელახვის შემთხვევაში. შესაბამისად, გაუგებარია, რა პრინციპით იხელმძღვანელა ამ ცვლილების დროს კანონმდებელმა და როგორ განიმარტება აღნიშნული ნორმა მომავალში.

ამ ბუნდოვანი ცვლილების კვალდაკვალ, ასევე საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის გადაწყვეტილებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ უხამსობის ცნება (რომელიც ფართოდ ინტერპრეტირებადი და ბუნებრივად სიცხადის პრობლემის მქონეა) და ადამიანის ღირსებისა და ძირითად უფლებათა შემლახავი პროგრამის ან რეკლამის განთავსება გაიმიჯნოს (გაიწეროს სხვადასხვა მუხლში) და ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, უხამსობის შესახებ მსჯელობის პრეროგატივა დარჩეს მაუწყებელთა თვითრეგულირების საბჭოებს. ხოლო ადამიანის ღირსების შემლახავ პროგრამებზე, საკუთარი უფლებების დაცვის მიზნით, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების შესაბამისად, მოქალაქეს შეეძლოს თვითრეგულირების ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლოში გასაჩივრება.

41 გუგულაშვილი, მ. (21 იანვარი, 2021). რატომ არის საშიში კომუნიკაციების კომისიის მსჯელობა 'მთავარი არხის' სიუჟეტში უხამსობის ნაწილზე. მედიაჩეკერი. ხელმისაწვდომია: <https://www.mediachecker.ge/ka/mediagaremo/article/86432-ratom-aris-sashishi-komunikaciebis-komisiis-msjeloba-mthavari-arkhis-siuzhetshi-ukhamsobis-natsilze> (06.07.2023).

42 საქართველოს პარლამენტი. (30 ივნისი, 2023). „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე - III მოსმენა. ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/335021> (06.07.2023).



### 3.4. კომისიის გადაწყვეტილებების აღსრულება და სანქციების სიმკაცრე

2022 წლის ბოლოდან ძალაში შევიდა კიდევ ერთი ცვლილება – კანონის ძველი რედაქციით (2022 წლის 22 დეკემბრამდე), „კომუნიკაციების კომისიის სამართლებრივი აქტები შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში, კანონმდებლობით დადგენილი წესით“ (მუხლი 8, პუნქტი 7). ცვლილების თანახმად კი „სასამართლოს მიერ სარჩელის მიღება არ გამოიწვევს კომისიის სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეჩერებას, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც სასამართლო სხვაგვარად გადაწყვეტს“ (მუხლი 8, პუნქტი 7). ამდენად, კანონის ძველი რედაქციით, თუ კომისია მაუწყებელს რომელიმე საკითხში გაამტყუნებდა, მაუწყებელს შეეძლო, მიემართა სასამართლოსთვის და სარჩელის მიღების შემდგომ, კომისიის გადაწყვეტილების აღსრულება შეჩერებულიყო სასამართლოს საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, 2022 წლის დეკემბრის საკანონმდებლო ცვლილებებამდე, კომისიის გადაწყვეტილების სასამართლოში გასაჩივრებას სუსპენზიური ეფექტი ჰქონდა, ცვლილების შემდეგ კი სუსპენზიური ეფექტის მინიჭება სასამართლოს დისკრეცია გახდა. ამდენად, გაიზარდა რისკი, რომ კომისიის მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტის დაუყოვნებლივი აღსრულება, სასამართლოს მიერ არსებითი განხილვის გარეშე, გამოუსწორებელ ზიანს მიაყენებდა მაუწყებელს.

ამ რეგულაციაში საფრთხე დაინახეს ევროპის საბჭოს ექსპერტებმაც. მათი მოსაზრებით, მიუხედავად იმისა, რომ 8.7 მუხლის ფორმულირება შეესაბამება AVMSD-ის 30.6 მუხლს, იგი უნდა განიმარტოს ვენეციის კომისიის/ადამიანის უფლებათა და კანონის უზენაესობის გენერალური დირექტორატის №1008/2020 დასკვნის შესაბამისად (2021 წლის 22 მარტი).<sup>43</sup>

„ვენეციის კომისიის“ დასკვნის ფარგლებში, განხილულია საქართველოს ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ კანონის ახალი, მე-11, მუხლის გავლენა, რომლის თანახმადაც, კომუნიკაციების კომისიის მიერ 46-ე მუხლის საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილებები ძალაში შედის დაუყოვნებლივ. დასკვნაში ასევე აღნიშნულია კომუნიკაციების კომისიის განზრახვა – „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონში შესწორების შეტანა, რათა ამ კანონის საფუძველზე, კომისიის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს ჰქონდეთ დაუყოვნებელი შედეგი. ვენეციის კომისიის დასკვნა იძლევა რეკომენდაციას, გაუქმდეს მე-11 მუხლში შესატანი ცვლილება და დაბრუნდეს შიდაადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის ზოგადი პრინციპი, რომლის თანახმადაც, კომუნიკაციების კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრებით, ჩერდება მისი მოქმედება (შეჩერების ეფექტი). მაუწყებლებთან ჩატარებული გასაუბრებისას, რამდენიმე წარმომადგენელმა აღინიშნა, რომ კომუნიკაციების კომისიის გადაწყვეტილების სასამართლოში გასაჩივრების შემთხვევაში, პირველი ინსტანციის დონეზე განხილვას, სულ მცირე, 1 წელი სჭირდება, ხოლო ზედა ინსტანციებში საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებას, შესაძლოა, წლებიც დასჭირდეს. ასევე ნათელი იყო, რომ სათანადოდ არ განიხილება გადაუდებელი შუამდგომლობები შუალედური ზომების მიღებაზე და მათ სასამართლო, თითქმის ყოველთვის, დაუშვებლად ცნობს.

43 European Commission for Democracy Through Law (VENICE COMMISSION). (22, March 2021). *Joint Opinion on the Recent Amendments to the Law on Electronic Communications and the Law on Broadcasting*. Via Link: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)011-e) (06.07.2023).

სულ მცირე, ერთ მაუწყებელს მაინც აქვს გასაჩივრებული დაგროვებული ჯარიმები, რომელთა დაუყოვნებლივ გადახდა (საჩივრის განხილვის დასრულებამდე), სავარაუდოდ, გამოიწვევს მაუწყებლის საქმიანობის შეწყვეტას და, შესაბამისად, გამოხატვის თავისუფლებაში ჩარევას“ (გვ. 20).<sup>44</sup>

აღნიშნულ რეგულაციაში საფრთხე დაინახა ჟურნალისტური ეთიკის ქარტიამაც. მისი აღმასრულებელი დირექტორის, მარიამ გოგოსაშვილის, თქმით, „კომისიას უმაღლესი სანქციები აქვს გამოყენებული, მაგალითად, „მთავარი არხის“ წინააღმდეგ, რომლებიც 100 ათას ლარს აჭარბებს, თანაც საკმაოდ სადაო საკითხზე. ამ დროს მაუწყებელს მოუწევს თანხის გადახდა მყისიერად, მიუხედავად იმისა, გაასაჩივრა, თუ – არა მან კომისიის გადაწყვეტილება სასამართლოში და რას დაადგენს საბოლოოდ სასამართლო. ამდენად, გადატვირთული სასამართლოს პირობებში, გადაწყვეტილება შეიძლება დადგეს იმ დროს, როცა არხს მიადგა ფინანსური ზიანი და მსგავსი მაღალი სანქციების გამო, შეიძლება აღარც არსებობდეს, დაიხუროს ფინანსური პრობლემების შედეგად“.<sup>45</sup> იმავე პოზიციას იზიარებს „მთავარი არხის“ იურისტი თამთა მურადაშვილი. მისი თქმით, „მთავარ არხს“ გააძლებინა იმან, რომ ადრე კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების მოქმედება, მათი სასამართლოში გასაჩივრების შემდეგ, ავტომატურად ჩერდებოდა, რაც მაუწყებლისთვის სერიოზული ფინანსური ზიანისგან<sup>46</sup> დროებითი ხსნა იყო.

კომუნიკაციების კომისიის მხრიდან სადამსჯელო ბერკეტებისა და მიუკერძოებლობის შესახებ, ნათია კაპანაძეც საუბრობს. „კომუნიკაციების კომისია, 23-წლიანი არსებობის პერიოდში, არასდროს ყოფილა პოლიტიკურად მიუკერძოებელი. გადაწყვეტილებები, რომლებსაც კომისია იღებდა, მონიტორინგის შედეგების მიხედვით, იყო ყოველთვის პოლიტიკური გუნდის გადაწყვეტილებებისა და შეფასებების ნაწილი... ჩვენ შევისწავლეთ 2019 წლიდან ტენდენცია და კომუნიკაციების კომისიის გადაწყვეტილებებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა, ფაქტობრივად, გაორმაგდა, გადაწყვეტილებების წილი, რომლითაც კომისია სჯის მაუწყებლებს და მასზე დაქვემდებარებულ სუბიექტებს. დასჯა არის ძირითადი ინსტრუმენტი“, – აღნიშნავს ის.<sup>47</sup>

აღნიშნული საკამათო რეგულაცია 2023 წლის ივნისში, პარლამენტის მიერ შესაბამისი ცვლილებების დამტკიცების შემდეგ, შეიცვალა. კერძოდ, მართალია უცვლელი დარჩა მე-8 მუხლის მე-7 პუნქტი, თუმცა იქვე გაჩნდა მე-8 პუნქტიც, რომლის თანახმადაც, „ჯარიმა, რომელიც მაუწყებლის წლიური შემოსავლის 1%-ს და იმავდროულად, 5 000 ლარს აღემატება, ან გადაწყვეტილება, რომელიც მაუწყებლის ავტორიზაციის შეჩერების/გაუქმების საკითხს ეხება, არ შეიძლება დაუყოვნებლივ აღსრულდეს. ასეთ დავასთან დაკავშირებით სასარჩელო წარმოების პროცესში სანქციის მოქმედება შეჩერდება“.

44 ევროპის საბჭო. (21 თებერვალი, 2023). *სამართლებრივი დასკვნა საქართველოს კანონზე „მაუწყებლობის შესახებ“*. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Hd1ICR> (06.07.2023).

45 ექსპერტული ინტერვიუ საქართველოს ჟურნალისტური ეთიკის ქარტიის აღმასრულებელ დირექტორთან, მარიამ გოგოსაშვილთან. ჩაიწერა 2023 წლის მაისში.

46 ინტერვიუ „მთავარი არხის“ იურისტთან, თამთა მურადაშვილთან. ჩაიწერა 2023 წლის მაისში.

47 ექსპერტული ინტერვიუ არასამთავრობო ორგანიზაცია „მედიაომბუდსმენის“ დამფუძნებელ ნათია კაპანაძესთან. ჩაიწერა 2023 წლის მაისში.

როგორც ვხედავთ, ზემოაღნიშნული დაზუსტებით, რისკი, რომ სასამართლოს საბოლოო გადაწყვეტილებამდე, კომუნიკაციების კომისიის ფულად სანქციას მაუწყებლის მუშაობის შეფერხება ან სრულად შეჩერება შეუძლია, გარკვეულწილად შემცირდა. თუმცა ჩანაწერი ბუნდოვანია, შესაბამისად, საფრთხის შემცველიც, რადგან ისევ ტოვებს ინტერპრეტაციისა და ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობას. კერძოდ, ახლად დამატებული პუნქტით გათვალისწინებული პირობები კუმულატიურია. ანუ, იმისათვის, რომ დაუყოვნებლივი აღსრულება შეჩერდეს, აუცილებელია ორივე პირობის ერთდროულად დადგომა – ჯარიმა მაუწყებლის წლიური შემოსავლის 1%-საც უნდა აღემატებოდეს და 5 000 ლარსაც. განვიხილოთ მაგალითი: 10-მილიონიანი წლიური შემოსავლის კომპანიისთვის, 1% იქნება 100 000 ლარი. თეორიულად, ასეთ მაუწყებელს კომისიამ შეიძლება დაუწეროს 99 999-ლარიანი ჯარიმა. მიუხედავად იმისა, რომ ის 5 000 ლარზე მეტია, აღსრულება არ შეჩერდება, რადგან ჯარიმის ეს ოდენობა კომპანიის წლიური შემოსავლის 1%-ს არ აღემატება. შესაბამისად, არ სრულდება მეორე სავალდებულო პირობა. ასევე, შეიძლება მაგალითად მოვიყვანოთ მეორე შემთხვევა: მაუწყებლის წლიური შემოსავალი არის 400 000 ლარი, მისი 1% კი – 4 000 ლარი. თუ კომისიამ დაადგინა 4 500 ლარის ჯარიმა, მართალია, პირველი პირობა შესრულებულია და ის აღემატება 1%-ს თუმცა, მაგრამ მეორე პირობა არ სრულდება, რადგან ჯარიმა არ აღემატება 5 000 ლარს. ამდენად, აღსრულება ავტომატურად არ შეჩერდება. ამ ყველაფრის გათვალისწინებით, ჯარიმების აღსრულების საკითხი კვლავ პრობლემურია, რადგან შემოსავლებთან მიმართებით, ჯარიმის დიდმა ოდენობამ (თუ მისი მოქმედება უშუალოდ სასამართლომ არ შეაჩერა) კვლავ შეიძლება გამოუსწორებელი ზიანი მიაყენოს მაუწყებლის ფინანსურ სტაბილურობას.

რაც შეეხება ზოგადად სანქციებსა და მათ აღსრულებას, „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის 71-ე და 72-ე მუხლების თანახმად, კომისია აუდიოვიზუალური მომსახურების მიმწოდებელს ან/და რადიო მაუწყებელს განუსაზღვრავს გონივრულ ვადას დარღვევის აღმოფხვრისთვის ან პრევენციისთვის. ამასთან, კომისია ვალდებულია, დააჯარიმოს მაუწყებელი, თუ მან არ გაითვალისწინა წერილობითი გაფრთხილება (ჯარიმის ოდენობა – მაუწყებლის წლიური შემოსავლის არა უმეტეს 0,5%, მაგრამ არანაკლებ 2 500 ლარი). პირველად დაჯარიმების შემდეგ, თუ დარღვევა გაგრძელდა, ან/და ერთ წელში ახალი ერთჯერადი დარღვევა დაფიქსირდა, მაუწყებელი წლიური შემოსავლის არა უმეტეს 1%-ით (მაგრამ არანაკლებ 5 000 ლარით) დაჯარიმდება, ან დაიწყება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება ლიცენზიის/ავტორიზაციის შესაჩერებლად. მეორედ დაჯარიმების შემდეგ, ერთი წლის განმავლობაში, დარღვევის გაგრძელების ან/და ხელახალი დაჯარიმების შემთხვევაში, კომისია უფლებამოსილია, მაუწყებელი დააჯარიმოს წლიური შემოსავლის არა უმეტეს 3%-ით, მაგრამ არანაკლებ 10 000 ლარით, ან დაიწყოს ლიცენზიის/ავტორიზაციის შეჩერების პროცესი.<sup>48</sup>

ევროპის საბჭოს ექსპერტების დასკვნის თანახმად, მომსახურების შეჩერება მძიმე ჩარევას გამოხატავს თავისუფლებაში და აღნიშნული რეგულაციები შეიძლება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის (ECHR) მე-10 მუხლს<sup>49</sup> ეწინააღმდეგებოდეს. ამდენად, ისინი გასცემენ რეკომენდაციას მსგავსი სიმკაცრის სანქციების, კერძოდ, კანონის 72.2 და 74.1 (დ)

48 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. საქართველოს კანონი „მაუწყებლობის შესახებ“ (22.02.2023-ის ვერსია). ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/32866?publication=66> (06.07.2023).

49 ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო (ქართული თარგმანი). (1950). ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია. ხელმისაწვდომია: [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention\\_kat](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_kat) (06.07.2023).

(რადიომომსახურება) მუხლების გაუქმების შესახებ (გვ. 42).<sup>50</sup> აღნიშნული რეკომენდაცია არ იქნა გაზიარებული, მათ შორის, არც პარლამენტის მიერ 2023 წლის ივნისში დამტკიცებულ ცვლილებებში. ამ მკაცრი რეგულაციის არსებობამ კი, შესაძლოა, მომავალში საფრთხე შეუქმნას სიტყვის თავისუფლებას.

შემაშფოთებელია ის მიდგომა, რომელიც კომუნიკაციების კომისიამ ხელისუფლებისადმი კრიტიკული ტელევიზიის, „მთავარი არხის“, მიმართ ჯარიმის ოდენობასთან დაკავშირებით გამოავლინა. კომისიამ 2022 წლის 23 აგვისტოს გამართულ სხდომაზე დააკამათა „მთავარი არხის“, „ფორმულისა“ და „ტელეკომპანია პირველის“ წინააღმდეგ პარტია „ქართული ოცნების“ საჩივარი და კამპანიის „შინ ევროპისკენ“ კლიპის ეთერში განთავსების გამო, „მთავარი არხი“ 118 688.67 ლარით (წლიური შემოსავლის 1%) დააჯარიმა, დანარჩენ ორ ტელევიზიას კი წერილობითი გაფრთხილება გამოუცხადა.<sup>51</sup> ამ საქმეზე ყურადღება გამახვილებულია საქართველოს შსს-ის სახელმწიფო დეპარტამენტის 2022 წლის ანგარიშშიც.<sup>52</sup>

კომუნიკაციების კომისიის მხრიდან არაპროპორციულად მაღალი სანქციების გამოყენებაზე საუბრობს „მთავარი არხის“ იურისტი თამთა მურადაშვილი. „[სოციალურ-პოლიტიკური საკითხების შესახებ] ვიდეორგოლების გამო, ჩვენ გვაჯარიმებდნენ ძალიან მაღალი ჯარიმებით. მაგალითად, კანონი ამბობს, რომ მაუწყებელი, თუ კანონი დაარღვია, შეიძლება დააჯარიმო, მინიმუმ, 2 500 ლარით, მაგრამ არა უმეტეს მისი წლიური შემოსავლის ერთი პროცენტისა. მარეგულირებელი კომისია იყენებდა ჩვენთვის დაწესებულ ჯარიმებზე არა მინიმუმს ან შუალედურს, არამედ ყველაზე მკაცრ ჯარიმას, მაქსიმალურ თანხას. ამის გამო, „მთავარი არხს“ ძალიან ბევრი ჯარიმა დაუგროვდა“, - აცხადებს მაუწყებლის წარმომადგენელი.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ლეგიტიმურია ეჭვი იმის შესახებ, რომ ჯარიმის ასეთი მაღალი ოდენობა კომუნიკაციების კომისიამ ხელისუფლებისადმი კრიტიკული მედიასაშუალებებისთვის მაქსიმალური ზიანის მისაყენებლად გამოიყენა. აქედან გამომდინარე, ჩნდება კითხვა, რამდენად სწორია მსგავსი ბერკეტი ადმინისტრაციული ორგანოს ხელში (ნებისმიერი მთავრობის პირობებში) და რა არის ის ლოგიკური მაქსიმალური ზღვარი, რომელსაც ჯარიმის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს.

50 ევროპის საბჭო. (21 თებერვალი, 2023). *სამართლებრივი დასკვნა საქართველოს კანონზე „მაუწყებლობის შესახებ“*. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Hd11CR> (06.07.2023).

51 Civil.ge. (23 აგვისტო, 2022). *კომუნიკაციების კომისიამ „მთავარი არხი“ დააჯარიმა, „ფორმულა“ და „ტვ. პირველი“ გააფრთხილა*. ხელმისაწვდომია: <https://civil.ge/ka/archives/505595> (06.07.2023).

52 U.S. Department of State. *2022 Country Reports on Human Rights Practices: Georgia*. Via Link: <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/georgia/> (06.07.2023).



### 3.5. მედიაში არასრულწლოვანთა უფლებების დარღვევის ბუნდოვანი განმარტებები და ამ დარღვევებისთვის ბათვალისწინებული სანქციები

2019 წლის 20 სექტემბერს საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა „ბავშვის უფლებათა კოდექსი“, რომელიც 2020 წლის პირველი სექტემბრიდან ამოქმედდა.<sup>53</sup> ამ კანონის 66-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის თანახმად, „მაუწყებელი ვალდებულია, უზრუნველყოს ბავშვისთვის საფრთხის შემცველი ინფორმაციის გავლენისგან ბავშვის დაცვა. მაუწყებელი ასევე ვალდებულია, გამოიყენოს სამაუწყებლო პროგრამათა კლასიფიკაციის კრიტერიუმები ამ პროგრამების კატეგორიების დადგენის მიზნით და განათავსოს ეს პროგრამები სამაუწყებლო ბადეში, „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული წესების დაცვით“. საკანონმდებლო ცვლილებების ფარგლებში, შეიცვალა 21 ნორმატიული აქტი, მათ შორის, „მაუწყებლობის“ და „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ კანონები. აიკრძალა შესაბამისი ასაკობრივი ნიშანდებისა და შესაბამისი საეთერო დროის განსაზღვრის გარეშე ისეთი პროგრამით მაუწყებლობა, რომელიც „ბავშვის ასაკს არ შეესაბამება და აფერხებს მის განვითარებას, აგრეთვე, ბავშვის დამოუკიდებელ და სოციალური პასუხისმგებლობის მქონე პიროვნებად ჩამოყალიბებას“.<sup>54</sup>

„მაუწყებლობის შესახებ“ კანონს დაემატა 56<sup>1</sup> და 56<sup>2</sup> მუხლები, სადაც გაიწერა არაერთი ბუნდოვანი დებულება. მაგალითად, „მაუწყებელი ვალდებულია, უზრუნველყოს ბავშვისთვის საფრთხის შემცველი ინფორმაციისგან არასრულწლოვნის დაცვა; მაუწყებელს ეკრძალება ისეთი პროგრამის გადაცემა, ან პროგრამაში ისეთი მასალის განთავსება, რომელმაც შეიძლება ზიანი მიაყენოს არასრულწლოვნის ფიზიკურ, ფსიქოლოგიურ, ინტელექტუალურ და სულიერ განვითარებას, აგრეთვე მის ფსიქიკურ და ფიზიკურ ჯანმრთელობას; მაუწყებელს ეკრძალება ისეთი პროგრამის გადაცემა, ან პროგრამაში ისეთი მასალის განთავსება, რომელმაც შეიძლება ზიანი მიაყენოს არასრულწლოვნის სოციალიზაციას“ და ა.შ. ამასთან, იმავე კანონის 71-ე მუხლში, რომელშიც გაწერილია სანქციები, ასევე შევიდა ცვლილებები და კომისიას, 56<sup>1</sup> და 56<sup>2</sup> მუხლების დარღვევის შემთხვევაში, საკუთარი ინიციატივით, გაფრთხილების გარეშე, მაუწყებლების დაჯარიმების უფლება მიეცა. მაუწყებლებსა და ზოგადად, მედიის წარმომადგენლებს სწორედ ის ბუნდოვანი განმარტებები და კომისიის ხელში არსებული სადამსჯელო ბერკეტები აშფოთებდათ, რომლებზეც ზემოთ ვისაუბრეთ. მათი განცხადებით, კანონი წარმოშობდა უამრავ უპასუხო კითხვას: „მაგალითად, ეხება, თუ - არა რეგულაციები საინფორმაციო გამოშვებებს, რომლებიც ხშირად აშუქებენ კრიმინალს? ნიშნავს, თუ - არა, რომ მაუწყებელს შეიძლება დაუდგინდეს დარღვევა იმ შემთხვევაში, თუ, მაგალითად, 16:00 საათზე გააშუქებს აქციას, რომელზეც მოხდა დაპირისპირება, ძალადობა, დანაშაული? შეიძლება, თუ - არა ჩაითვალოს, რომ ცნობილი კინოფილმი „რომეო და ჯულიეტა“ თვითმკვლელობას უწევს პროპაგანდას და არ უნდა გავიდეს ეთერში 22:00 საათზე? მაუწყებლების თქმით, „უოლტ დისნეის“ სრულიად ჰუმანურ, ოსკაროსან მულტიპლიკაციურ

53 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. (20 სექტემბერი, 2019). ბავშვის უფლებათა კოდექსი. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3MxIOB5> (04.04.2023).

54 ჩიჩუა, ნ. (21 აგვისტო, 2020). „ტომი და ჯერი“ და სხვა – დიდებისთვის საშიში ბავშვთა კოდექსი? ნეტგაზეთი. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3K7ErJW> (04.04.2023).

ფილმებშიც ვხვდებით სცენებს, როცა იოლად ხელმისაწვდომი საყოფაცხოვრებო იარაღი ზიანის მისაყენებლად ან მკვლელობისთვის გამოიყენება. ამიტომ კომუნიკაციების კომისიამ უნდა განმარტოს, მაგალითად, „ტომი და ჯერის“ ან „სპაიდერმენის“ დღის ეთერში გაშვება ჩაითვლება, თუ – არა დარღვევად“.<sup>55</sup> ამ ყველაფრიდან გამომდინარე, მედიაში გაჩნდა ლეგიტიმური შიში, რომ ბავშვთა უფლებების დაცვის სახელით, ადმინისტრაციული ორგანო მის ხელთ არსებულ სადამსჯელო ბერკეტებს კრიტიკული მედიის წინააღმდეგ გამოიყენებდა.

აღსანიშნავია, რომ პარლამენტის მიერ მიღებული სადავო ცვლილებები გასაჩივრდა საკონსტიტუციო სასამართლოში. საკონსტიტუციო სასამართლოს 2023 წლის 22 თებერვლის გადაწყვეტილებით,<sup>56</sup> სარჩელი მხოლოდ ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა. კერძოდ, არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 71-ე მუხლის მე-4 და მე-5 პუნქტების ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც ითვალისწინებდა მაუწყებლისთვის სანქციის დაკისრების შესაძლებლობას პირდაპირი ეთერის მიმდინარეობისას არასრულწლოვნისათვის საფრთხის შემცველი ინფორმაციის/მასალის ისეთ პირობებში გადაცემისათვის, როდესაც მაუწყებელმა, შესაბამის გარემოებებში, სიფრთხილის ყველა შესაძლებელ ღონისძიებას მიმართა, თუმცა ვერ განჭვრიტა და არ შეეძლო წინასწარ განეჭვრიტა ამგვარი მასალის ეთერში მოხვედრის შესაძლებლობა“.

2023 წლის 30 ივნისს „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონში მიღებული ცვლილებებით, პარლამენტმა გაიზიარა ევროპის საბჭოს ექსპერტთა მოსაზრებები და 5ნ<sup>1</sup> და 5ნ<sup>2</sup> მუხლების დარღვევისთვის გაწერილი მკაცრი სანქციები (გაფრთხილების გარეშე დასანქცირება) გააუქმა. კერძოდ, კანონიდან ამოღებულია 71-ე მუხლის მე-2, მე-4 და მე-6 პუნქტები, რომლებიც მოიცავდა მსგავს დარღვევებზე რეაგირებას (კომუნიკაციების კომისიის ინიციატივით, მაუწყებლის გაფრთხილების გარეშე) მკაცრი სანქციებით და მაუწყებლის ლიცენზიის შეჩერებითაც კი. თუმცა, აქვე აღსანიშნავია, რომ 5ნ<sup>1</sup> მუხლი კვლავ კომისიის რეგულირების სფეროში რჩება (და არა – მედიის თვითრეგულირებაში) და მისი ცალკეული ბუნდოვანი დათქმებიდან გამომდინარე, მედიის შინაარსში ადმინისტრაციული ორგანოს არამართლზომიერი ჩარევის, ასევე სანქციების გამოყენების რისკი, შეიძლება ითქვას, არ აღმოფხვრილა.

55 ჩიჩუა, ნ. (19 აგვისტო, 2020). მაუწყებლები „ბავშვთა კოდექსით“ გათვალისწინებულ პასუხისმგებლობაზე მორატორიუმს ითხოვენ. ნეტგაზეთი. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/40GcMqv> (04.04.2023).

56 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის გადაწყვეტილება №1/1/1537; „შპს მთავარი არხი“, „შპს ტელეკომპანია პირველი“, „შპს ტელეკომპანია კავკასია“, „შპს ფორმულა“, ირაკლი სალინაძე, გიორგი ლიფონავა და ქეთევან დევდარიანი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ. (22 თებერვალი, 2023). საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/40W9HCu> (04.04.2023).

### 3.6. ვიდეოგაზიარების პლატფორმების რეგულირება

„მაუწყებლობის შესახებ“ კანონში ვიდეოგაზიარების პლატფორმის მომსახურება განმარტებულია, როგორც „მომსახურება, რომლის ან რომლის განუყოფელი ნაწილის ძირითადი მიზანი ან არსებითი ფუნქციონალი არის ვიდეოგაზიარების პლატფორმის მომსახურების მიმწოდებლის სარედაქციო პასუხისმგებლობის გარეშე, ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელებით ფართო საზოგადოებისთვის პროგრამების ან/და მომხმარებლების გენერირებული ვიდეორგოლების მიწოდება მისი ინფორმირების, გართობის ან განათლების მიზნით. ვიდეოგაზიარების პლატფორმის მომსახურების ორგანიზებას, კერძოდ, ჩვენებას, მონიშვნასა და თანამიმდევრობას, განსაზღვრავს ვიდეოგაზიარების პლატფორმის მომსახურების მიმწოდებელი, მათ შორის, ავტომატური საშუალებებით ან ალგორითმებით“. უფრო მარტივად, საქართველოში ოპერირებადი ვიდეოგაზიარების პლატფორმაა, მაგალითად, MyVideo.ge.

2022 წლის დეკემბერში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, ვიდეოგაზიარების პლატფორმის მომსახურების სფეროც კომუნიკაციების კომისიის რეგულირების ქვეშ მოექცა. უნდა ითქვას, რომ 2023 წლის ივნისის ცვლილებების შემდგომ, ევროპის საბჭოს ექსპერტთა დასკვნის საფუძველზე, ვიდეოგაზიარების პლატფორმებთან დაკავშირებული რიგი ხარვეზები და რისკები აღმოიფხვრა, მაგრამ მაინც დარჩა პოტენციურად სახიფათო დათქმები. კერძოდ, „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის IV<sup>3</sup> თავის 45<sup>4</sup> მუხლი ვიდეოგაზიარების პლატფორმებს ავალდებულებს, განახორციელონ კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებები, რათა საზოგადოება, აღნიშნული პლატფორმის მეშვეობით, შემდეგი სახის ვიდეორგოლის, პროგრამის ან აუდიოვიზუალური სარეკლამო კომუნიკაციის გავრცელებისგან დაიცვას: „ა) რომლებმაც შეიძლება ზიანი მიაყენოს არასრულწლოვანთა ფიზიკურ, გონებრივ ან მორალურ განვითარებას; ბ) რომელიც ახდენს პირის ან პირთა ჯგუფის მიმართ შეზღუდული შესაძლებლობის, ეთნიკური, სოციალური წარმომავლობის, გენდერის, სქესის, გენდერული მიკუთვნების, ეროვნების, რასის, რელიგიის ან რწმენის, სექსუალური ორიენტაციის, კანის ფერის, გენეტიკური მახასიათებლების, ენის, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულების, ეროვნული უმცირესობის წევრობის, ქონების, დაბადების ადგილის ან ასაკის ნიშნის მიხედვით ძალადობის ან სიძულვილის წაქეზებას (სიძულვილის ენა), გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ეს აუცილებელია ვიდეორგოლის, პროგრამის ან აუდიოვიზუალური სარეკლამო კომუნიკაციის კონტენტის გათვალისწინებით და არ არსებობს სიძულვილის ენის გავრცელების განზრახვა. ვიდეორგოლი, პროგრამა ან აუდიოვიზუალური სარეკლამო კომუნიკაცია არ შეიძლება მიხნეულ იქნეს ამ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული სიძულვილის ენის შემცველად მხოლოდ მისი შეურაცხმყოფელი ან კრიტიკული შინაარსის გამო; გ) რომლის გავრცელება შეიცავს საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით განსაზღვრული დანაშაულის – ტერორიზმისაკენ საჯაროდ მოწოდების, წინასწარი შეცნობით არასრულწლოვნის გამოსახულების შემცველი პორნოგრაფიული ნაწარმოების გავრცელების, რასობრივი დისკრიმინაციის ან ადამიანთა თანასწორუფლებიანობის დარღვევის – ნიშნებს“.

ზემოთ მოცემული მუხლი, განსაკუთრებით კი მისი ბ) ქვეპუნქტი, თავის შინაარსში, ფართოდ ინტერპრეტირებად საკითხს – სიძულვილის ენას – გულისხმობს და მისი ადმინისტრაციული ორგანოს რეგულირების ქვეშ მოქცევა ქმნის რისკს, რომ კომუნიკაციების კომისიის ჩარევის

შედეგად, არამართლზომიერად შეიზღუდოს ვიდეოგაზიარების პლატფორმებზე განთავსებული კონკრეტული პროდუქტი.

აუცილებელია იმის აღნიშვნაც, რომ „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის მე-14 მუხლი, რომელიც საჩივრების საკითხს არეგულირებს, ამავე კანონის IX თავი - ანგარიშვალდებულება და სანქციები - ასევე ვრცელდება ვიდეოგაზიარების პლატფორმებზე. ამასთან, მაგალითად, MyVideo.ge-ზე ონლაინ რეჟიმში ხელმისაწვდომია ეროვნული და რეგიონული მაუწყებლები. ამდენად, არსებობს რისკი, რომ, თუ კომუნიკაციების კომისიამ რომელიმე მათგანის ეთერში ან მათი ეთერებიდან ამოჭრილ და ვიდეოგაზიარების პლატფორმაზე განთავსებულ ფრაგმენტებში დარღვევები დაადგინა, შეიძლება, პლატფორმას მათი ამოღება მოსთხოვოს, რაც, ასევე, სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლებას უქმნის საფრთხეს.

### 3.7. პარლამენტში მედიის წარმომადგენელთა მუშაობის წესი

2023 წლის 6 თებერვალს, პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანებით, პარლამენტში მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების წარმომადგენლების აკრედიტაციის წესი დამტკიცდა.<sup>57</sup> მართალია, იგი არ წარმოადგენს საკანონმდებლო ცვლილებას, თუმცა თავისი შინაარსით, გარკვეულწილად გამოხატავს ხელისუფლების სურვილს, შეიქმნას კრიტიკული მედიისგან დაცული ერთგვარი კომფორტის ზონა. ბრძანების თანახმად, პარლამენტში აკრედიტებული ჟურნალისტი ვალდებულია:

ხელი არ შეუშალოს ღონისძიებების მსვლელობას; წინასწარი თანხმობის გარეშე, არ გადაიღოს პარლამენტის წევრის ან აპარატის თანამშრომლის სამუშაო ოთახი; პარლამენტის წევრის, აპარატის თანამშრომლის ან პარლამენტში სტუმრად მყოფი პირის მიერ ინტერვიუზე უარის თქმის შემთხვევაში, შეწყვიტოს ინტერვიუ; პარლამენტის წევრის, აპარატის თანამშრომლის ან პარლამენტში სტუმრად მყოფი პირის თანხმობის გარეშე, არ გადაიღოს მისი დოკუმენტი, მისი ტელეფონის ან სხვა ელექტრონული მოწყობილობის ეკრანი ისე, რომ მასზე არსებული ინფორმაციის ან გამოსახულების აღქმა შესაძლებელი იყოს; არ დაუშვას მისი მხრიდან საქართველოს პარლამენტში მყოფი პირებისადმი უხამსი, სექსისტური, დისკრიმინაციული მიმართვა ან მოქმედება; შეასრულოს სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის და მანდატურის სამსახურის წარმომადგენლების მითითებები; ატაროს სააკრედიტაციო მოწმობა გამოსაჩენ ადგილას; არ გადასცეს სააკრედიტაციო მოწმობა სხვა პირს.

57 საქართველოს პარლამენტი. (6 თებერვალი, 2023). პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანებით, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების წარმომადგენლების აკრედიტაციის წესი დამტკიცდა. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3KvwYFT> (04.04.2023).



ჟურნალისტის ან მედიასაშუალებების მიერ აღნიშნული წესების დარღვევა გამოიწვევს საპარლამენტო აკრედიტაციის შეჩერებას ან გაუქმებას.<sup>58</sup> აღნიშნული რეგულაცია მედიისთვის წითელი ხაზების დაწესებად და პარლამენტში მედიის მუშაობის შეზღუდვის მცდელობად შეაფასა მედიასაშუალებების წარმომადგენელთა დიდმა ნაწილმა, ასევე – საქართველოს ჟურნალისტური ეთიკის ქარტიამ.<sup>59</sup> ამ კონტექსტში აღსანიშნავია, რომ, თუკი არსებობს მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესი, ჟურნალისტს უნდა შეეძლოს პარლამენტის წევრისთვის ან აპარატის თანამშრომლისთვის კითხვის თუნდაც რამდენჯერმე გამეორება, მიუხედავად მათი უარისა, ასევე მათი ოთახების, დოკუმენტებისა თუ ელექტრონული მოწყობილობების ეკრანის გადაღება. ამ ბრძანებით კი, ჟურნალისტი ვალდებულია, დაემორჩილოს დაცვის ან/და მანდატურის სამსახურების წარმომადგენელთა მითითებებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ ზემოთ ჩამოთვლილი აკრძალვების აღსრულებას ყოველგვარი კონტექსტისა თუ მაღალი საჯარო ინტერესის გააზრების გარეშე.

აქვე უნდა ითქვას, რომ აღნიშნული რეგულაცია პრაქტიკაში უკვე აისახა. 2023 წლის 5 ივნისის მდგომარეობით, პარლამენტმა აკრედიტაცია შეუჩერა მთავრობისადმი კრიტიკული მედიასაშუალებების 11 ჟურნალისტსა და ოპერატორს.<sup>60</sup> ამის მიზეზად კი, მათ შორის, დასახელდა პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანების იმ პუნქტის დარღვევა, რომლის მიხედვითაც, ჟურნალისტი ვალდებულია, არ ჩაწეროს ინტერვიუ პარლამენტის წევრთან, აპარატის თანამშრომელთან ან მოწვეულ პირთან, თუკი რესპონდენტი ამაზე უარს აცხადებს. ჟურნალისტებისთვის აკრედიტაციის შეჩერების ფაქტს გამოეხმაურა სახალხო დამცველი. მისი შეფასებით, „წესი, რომელიც ამ გადაწყვეტილებას საფუძვლად უდევს, პრობლემურია, ამასთან, აღნიშნულ წესში არ არის გაწერილი მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების საკითხი, ჟურნალისტებისთვის აკრედიტაციის შეჩერების გადაწყვეტილებაში კი არ არის მითითებული მისი გასაჩივრების ვადა და პროცედურა, რაც კანონმდებლობის აუცილებელ მოთხოვნას წარმოადგენს. საგულისხმოა, რომ მედიის წარმომადგენლების მიმართ მსგავსი დამოკიდებულება და გადაწყვეტილებები ხელს უშლის ქვეყანაში პოლარიზაციის შემცირებას“...<sup>61</sup>

58 საქართველოს პარლამენტი. (6 თებერვალი, 2023). საქართველოს პარლამენტში მედიის აკრედიტაციის წესი. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3zwpz2Y> (04.04.2023).

59 ცქიფურიშვილი, ნ. (9 თებერვალი, 2023). მედიის შეზღუდვა პარლამენტში „ოცნების“ კომფორტისთვის. ნეტგაზეთი. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/40KK7Rd> (04.04.2023).

60 საერთაშორისო გამჭვირვალობა (TI) – საქართველო. (5 ივნისი, 2023). „ბიუროკრატიული სკალაპელი“ კრიტიკული მედიის წინააღმდეგ. ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/QVWZ9> (06.07.2023).

61 აფრიამაშვილი, ს. (7 აპრილი, 2023). სახალხო დამცველი პარლამენტში ჟურნალისტების აკრედიტაციის ახალ წესს აკრიტიკებს. ნეტგაზეთი. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3nKZ5YK> (07.04.2023).

## თავი IV

### მაუწყებლობის რეკლამის რეგულირების საკითხები

#### 4.1. რეკლამასთან დაკავშირებული პრობლემური საკანონმდებლო რეგულაციები

2015 წელს „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონში შევიდა ცვლილებები,<sup>62</sup> რომლებმაც განსაზღვრა რეკლამის ან ტელეშოპინგის განთავსების ზუსტი ინტერვალები. ცვლილებების შედეგად, დარეგულირდა და შესაბამისად, შემცირდა სარეკლამო დრო. ხელისუფლების პოზიციით, აღნიშნული ცვლილებების მიღება ევროკავშირის დირექტივებით იყო ნაკარნახევი, თუმცა, როგორც აღმოჩნდა, დირექტივა არ მოითხოვდა იმ სიმკაცრის შეზღუდვებს, რომლებიც ინიცირებულ ცვლილებებს თან ახლდა.

კერძოდ, ცვლილებების თანახმად, აიკრძალა ოფიციალური სახელმწიფო ღონისძიების, უმაღლესი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის ოფიციალური გამოსვლის და რელიგიური ცერემონიის რეკლამით შეწყვეტა. ასევე, დაუშვებელი გახდა იმ საზოგადოებრივ-პოლიტიკური, რელიგიური, წინასაარჩევნო დებატების პროგრამის ან დოკუმენტური ფილმის რეკლამით შეწყვეტა, რომლის ხანგრძლივობაც 15 წუთზე ნაკლებია. ევროკავშირის დირექტივის მე-20 მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად კი რეკლამის განთავსება მხოლოდ რელიგიური ცერემონიის ტრანსლირების დროს არის დაუშვებელი და ზემოთ ჩამოთვლილ დამატებით აკრძალვებს არ ითვალისწინებს.<sup>63</sup>

ამასთანავე, განისაზღვრა, რომ მაუწყებლის ეთერში (გარდა სპეციალიზებული სარეკლამო ან/და ტელეშოპინგის არხისა) კომერციული რეკლამა ან/და ტელეშოპინგი სარეკლამო წყვეტებში ისე უნდა განთავსდეს, რომ მისი მოცულობა სამაუწყებლო საათის 20%-ს ანუ 12 წუთს არ აღემატებოდეს. ამდენად, მაუწყებლებს სარეკლამო დრო შეეზღუდათ. უნდა აღინიშნოს, რომ მაუწყებლის სატელევიზიო პროგრამასთან და ამ პროგრამის დამხმარე განცხადებებთან (ე.წ. ანონსები) მიმართებით, რეკლამაზე საათში 12-წუთიანი შეზღუდვა არ გავრცელდა. მსგავსი ტიპის შეზღუდვა ევროკავშირის დირექტივაში ნამდვილად არის, თუმცა დირექტივის ამ ნორმის იმპლემენტაცია და 12-წუთიან შეზღუდვამდე ჩამოსვლა შესაძლებელი იყო ეტაპობრივად, ხუთი წლის განმავლობაში.<sup>64</sup> მეტიც, ამავე დირექტივის 26-ე მუხლში აღნიშნულია, რომ წევრ

62 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. (19 თებერვალი, 2025). „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Kz4c7C> (04.04.2023).

63 ევროკავშირის დირექტივა 2010/13/EU. აუდიოვიზუალური მედიასერვისების შესახებ. ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32010L0013> (06.07.2023). იმავე დირექტივის შესწორებები - 2018/1808. ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj> (06.07.2023).

64 ჯიქია, თ. (13 თებერვალი, 2015). დავით ბაქრაძის თქმით, რეკლამის შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანა გადაუდებელ აუცილებლობას არ წარმოადგენს. Fact-Check საქართველო. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3JL7iUq>

სახელმწიფოებს აქვთ შესაძლებლობა, 23-ე მუხლში (სარეკლამო დროის განმსაზღვრელი) მოცემული მოთხოვნები განსხვავებულად დაარეგულირონ, თუ საკითხი ეხება მხოლოდ ერთ ქვეყანაში მოქმედ მაუწყებლებს და ალტერნატიული მიდგომა არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის კანონმდებლობას.

2022 წლის დეკემბერში კანონში შეტანილი ცვლილებების შედეგად, ზემოთ აღნიშნული ინტერვალი შემდეგნაირად შეიცვალა: „მაუწყებლის არხზე, გარდა სპეციალიზებული სარეკლამო ან/და ტელეშოპინგის არხისა, კომერციული რეკლამა ან/და ტელეშოპინგი (Teleshopping Spot) სარეკლამო წყვეტებში ისე უნდა განთავსდეს, რომ მისი მოცულობა, 6 საათიდან 18 საათამდე პერიოდში, არ აღემატებოდეს ამ პერიოდის 20%-ს და 18 საათიდან 24 საათამდე პერიოდში, არ აღემატებოდეს ამ პერიოდის 20%-ს“.<sup>65</sup> ამ ცვლილებით, მკაცრი შეზღუდვის გარეთ მოექცა ლამის 12 საათიდან დილის 6 საათამდე მონაკვეთი, რაც ნიშნავს, რომ არსებული რეგულაცია, გარკვეულწილად, შემსუბუქდა. თუმცა, რამდენად დიდ გავლენას იქონიებს ლამის საათებში რეკლამის შეზღუდვისგან განთავისუფლება მაუწყებლების შემოსავლებზე, ძნელი სათქმელია.

2015 წლის ცვლილებებში კიდევ ერთი აღსანიშნავი შეზღუდვა ეხებოდა სპონსორის მიერ ნაწილობრივ ან მთლიანად დაფინანსებულ პროგრამებს. კერძოდ, სპონსორის მიერ ნაწილობრივ ან მთლიანად დაფინანსებულ პროგრამაში და მაუწყებლის მიერ საკუთარ ან/და დამოუკიდებელ პროგრამასთან დაკავშირებით გაკეთებულ განცხადებაში, სპონსორზე მითითება მოკლე უნდა იყოს და არ უნდა აღემატებოდეს სამაუწყებლო საათში 4 წუთს. მსგავს შეზღუდვას ევროკავშირის დირექტივა საერთოდ არ ითხოვდა.

ზემოთ აღწერილი ცვლილებები ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის 2015 წლის რეზოლუციაში შეფასდა როგორც კერძო ტელევიზიების ფინანსური დამოუკიდებლობის წინააღმდეგ მიმართული, რაც პოტენციურ საფრთხეს უქმნიდა მათ სარედაქციო თავისუფლებას.<sup>66</sup>

კომერციული აუდიო-ვიზუალური კომუნიკაციის კონტექსტში აღსანიშნავია, რომ ბოლო პერიოდში კომუნიკაციების კომისიამ განსაკუთრებით გაააქტიურა პროგრამებში პროდუქტის (საქონლის/ მომსახურების) განთავსებასთან დაკავშირებული რეგულაციებიც და ამ მიზნით, სხვადასხვა ტელევიზიის მონიტორინგს ატარებს. მხოლოდ 2023 წლის მაის-ივნისში კომისიამ, სპონსორობასთან დაკავშირებული დარღვევების შესახებ, გააფრთხილა „მთავარი არხი“,<sup>67</sup> „აგრომედია“<sup>68</sup> და

---

(04.04.2023).

65 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. საქართველოს კანონი „მაუწყებლობის შესახებ“. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/40XvSrR> (04.04.2023).

66 Council of Europe Parliamentary Assembly. (2015). *Protection of the safety of journalists and of media freedom in Europe*. Via Link: <https://bit.ly/3KaAsfz> (04.04.2023).

67 საქართველოს კომუნიკაციების კომისია. (4 მაისი, 2023). *ComCom-მა „მთავარი არხი“ ეთერში პროდუქტის კანონდარღვევით განთავსებისთვის გააფრთხილა*. ხელმისაწვდომია: <https://www.comcom.ge/ge/yvela-siaxle/comcom-ma-mtavari-arxi-ettershi-produqtis-kanondargvevit-gantavsebisvis-gaaftrixila.page> (06.07.2023).

68 საქართველოს კომუნიკაციების კომისია. (15 ივნისი, 2023). *ComCom-მა „აგრომედია“ ეთერში პროდუქტის კანონდარღვევით განთავსებისთვის გააფრთხილა*. ხელმისაწვდომია: <https://www.comcom.ge/ge/yvela-siaxle/comcom-ma-agromedia-ettershi-produqtis-kanondargvevit-gantavsebisvis-gaaftrixila.page> (06.07.2023).

„ბიემჯი“<sup>69</sup>, ხოლო ტელეკომპანიები - „რუსთავი 2“<sup>70</sup> და „იმედი“<sup>71</sup> - დააჯარიმა 2 500 - 2 500 ლარით. გაფრთხილებისა თუ დაჯარიმების ერთ-ერთი მიზეზი იყო სპონსორის „პროდუქტისთვის გადაჭარბებული მნიშვნელობის მინიჭება“. აქაც, როგორც არაერთ სხვა შემთხვევაში, ფართო ინტერპრეტაციისა და ინდივიდუალური შეფასების საგანია, თუ რას ნიშნავს „პროდუქტისთვის გადაჭარბებული მნიშვნელობის“ მინიჭება. ამდენად, შეგვიძლია, აღნიშნული რეგულაციაც კომისიის ხელში ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ბერკეტად მივიჩნიოთ.

**2018 წლის თებერვალში** ძალაში შევიდა ცვლილებები<sup>72</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონში, რომლის თანახმადაც, შეზღუდვები საზოგადოებრივი მაუწყებლის ეთერში კომერციულ რეკლამაზე და სპონსორობაზე შემცირდა. გარდა უქმე დღეებისა და ე.წ. პრაიმ ტაიმისა (19 სთ - 24 სთ), საზოგადოებრივ მაუწყებლებზე დასაშვები გახდა კომერციული რეკლამის განთავსება. ცვლილებების თანახმად, „სპორტული რეპორტაჟის, საერთაშორისო ფესტივალისა და კონკურსის ფარგლებში, საკონკურსო პროგრამის დაწყების, ბუნებრივი ინტერვალისა და დასრულების დროს კომერციული რეკლამის განთავსების შემთხვევაში, კომერციული რეკლამის მოცულობა, დღე-ღამის განმავლობაში, არ უნდა აღემატებოდეს 60 წუთს, ყოველ საათში - 12 წუთს (20%-ს), ხოლო სხვა დანარჩენ შემთხვევაში, კომერციული რეკლამის მოცულობა ყოველ საათში არ უნდა აღემატებოდეს 3 წუთს (5%-ს)“.

ამდენად, საზოგადოებრივ მაუწყებელს, რომელიც ისედაც ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და მისი დაფინანსება ქვეყნის მშპ-ის ზრდის პროპორციულად იზრდება, მიეცა დამატებითი სარეკლამო შემოსავლების მიღების საშუალება. ასევე აღსანიშნავია, რომ ტელე-რადიო პროდუქციის ან/და მასთან დაკავშირებული მომსახურების შეძენისას, საზოგადოებრივ მაუწყებელზე „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონი“ არ გავრცელდა, რაც, შეიძლება ითქვას, ქმნის კორუფციის რისკებს. საქართველოში მოქმედი არასამთავრობო ორგანიზაციების, ასევე ჟურნალისტური ეთიკის ქარტიის შეფასებით, აღნიშნული ცვლილებები წარმოადგენდა რისკს საზოგადოებრივი მაუწყებლის ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის მხრივ. გარდა ამისა, მედიის წარმომადგენელთა შეფასებით, ეს აზარალებდა კომერციულ ტელევიზიებს, განსაკუთრებით - რეგიონულ და მცირე არხებს, რადგან მათ, საზოგადოებრივ მაუწყებელთან შედარებით, არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებდა.<sup>73</sup>

69 საქართველოს კომუნიკაციების კომისია. (25 მაისი, 2023). ComCom-მა „ბიემჯი“ სპონსორობის წესის დარღვევისთვის გააფრთხილა. ხელმისაწვდომია: <https://www.comcom.ge/ge/yvela-siaxle/comcom-ma-bi-em-dji-sponsorobis-wesis-dargvevistvis-gaaftrixila.page> (06.07.2023).

70 საქართველოს კომუნიკაციების კომისია. (18 მაისი, 2023). ComCom-მა „ტელეიმედი“ 2500 ლარით დააჯარიმა. ხელმისაწვდომია: <https://www.comcom.ge/ge/yvela-siaxle/comcom-ma-teleimedi-2500-larit-daadjarima.page> (06.07.2023).

71 საქართველოს კომუნიკაციების კომისია. (11 მაისი, 2023). ComCom-მა „რუსთავი 2“ ეთერში პროდუქტის კანონდარღვევით განთავსებისთვის 2500 ლარით დააჯარიმა. ხელმისაწვდომია: <https://www.comcom.ge/ge/yvela-siaxle/comcom-ma-rustavi-2-etershi-produqtis-kanondargvevit-gantavsevistvis-2500-larit-daadjarima.page> (06.07.2023).

72 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. (21 თებერვალი, 2018). „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3U6JLlg> (04.04.2023).

73 აბსანძე, თ. (29 დეკემბერი, 2017). „კომერციული“ საზოგადოებრივი მაუწყებელი. Fact-Check საქართველო. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3U71k3C> (04.04.2023).



საზოგადოებრივი მაუწყებლისთვის რეკლამის განთავსების უფლების მიცემას ნათია კაპანაძე აფასებს: „კომუნიკაციების კომისია იყო თანამონაწილე კანონის, როდესაც საზოგადოებრივი მაუწყებელს რეკლამის განთავსების უფლება მიენიჭა. მე, როგორც საზოგადოებრივი მაუწყებლის წარმომადგენელი, ვამბობდი, რომ ვერ გადაჭრიდა აჭარის ტელევიზიის წინაშე არსებულ გამოწვევებს ეს დამოუკიდებელი შემოსავლები მაშინ, როდესაც ჩაიძირებოდა „25-ე არხი“. რეკლამის კანონში შეტანილი ცვლილება, რომლისთვისაც, დაპირების მიხედვით, პოლიტიკურ გუნდს გამოკვეთილი ტენდენციების მიხედვით უნდა გადაეხედა, ისევ ძალაშია. შემდგომში ამას დაემატა აზარტული თამაშების რეკლამირების აკრძალვაც... ჩვენ ვნახეთ, რომ ეს ფასადური აკრძალვაც მიმართული იყო მედიასაშუალებების ფინანსური დასუსტებისკენ“.

რეგულაცია აზარტული თამაშების რეკლამის აკრძალვის შესახებ,<sup>74</sup> ძალაში 2022 წლის 1-ლი მარტიდან შევიდა. ამან მაუწყებლების შემოსავლები მკვეთრად შეამცირა და ისედაც მცირე შემოსავლიანი სექტორი, ფინანსურად კიდევ უფრო მოწყვლადი გახდა. კომუნიკაციების კომისიის ანგარიშების თანახმად, სწორედ ამ რეგულაციას უკავშირდება მაუწყებლების შემოსავლების კლება გასული წლის განმავლობაში. კერძოდ, 2022 წლის მეორე კვარტალში (აპრილი-ივნისი) სატელევიზიო და რადიომაუწყებლების ჯამურმა კომერციულმა სარეკლამო შემოსავალმა 19 მილიონ ლარს მიაღწია, რაც, წინა წლის ანალოგიურ პერიოდთან შედარებით, 4.1 მილიონი ლარით ანუ 17.5%-ით ნაკლები იყო.<sup>75</sup> 2022 წლის მესამე კვარტალში (ივლისი-სექტემბერი) კი შემოსავალმა, ჯამში, 16.3 მილიონი ლარი შეადგინა, რაც, წინა წლის იმავე პერიოდთან მიმართებით, 1.7 მილიონი ლარით ანუ 9.3%-ით ნაკლებია.<sup>76</sup> რაც შეეხება 2022 წლის მეოთხე კვარტალს (ოქტომბერი-დეკემბერი), სარეკლამო შემოსავალი 26.9 მლნ ლარი იყო, რაც ნიშნავს, რომ, წინა წლის შესაბამის პერიოდთან შედარებით, სატელევიზიო და რადიომაუწყებლებში, ჯამურად, 1.9 მლნ ლარით ანუ 6.7%-ით ნაკლები შევიდა.<sup>77</sup>

წლიურ ტრილში, 2022 წელს სატელევიზიო და რადიომაუწყებლების ჯამური კომერციული სარეკლამო შემოსავალი, წინა წელთან შედარებით, 7.6%-ით შემცირდა და 79.9 მილიონი ლარი შეადგინა. კომუნიკაციების კომისიის მონაცემებით, 2021 წლის მეორე, მესამე და მეოთხე კვარტლებში აზარტული თამაშების სექტორიდან მიღებული სარეკლამო შემოსავალი 14.3 მილიონი ლარი იყო, 2022 წელს კი უშუალოდ აზარტული თამაშების რეკლამიდან შემოსავალი განულდა.<sup>78</sup>

74 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. (22 დეკემბერი, 2021). „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/400bFAq> (04.04.2023).

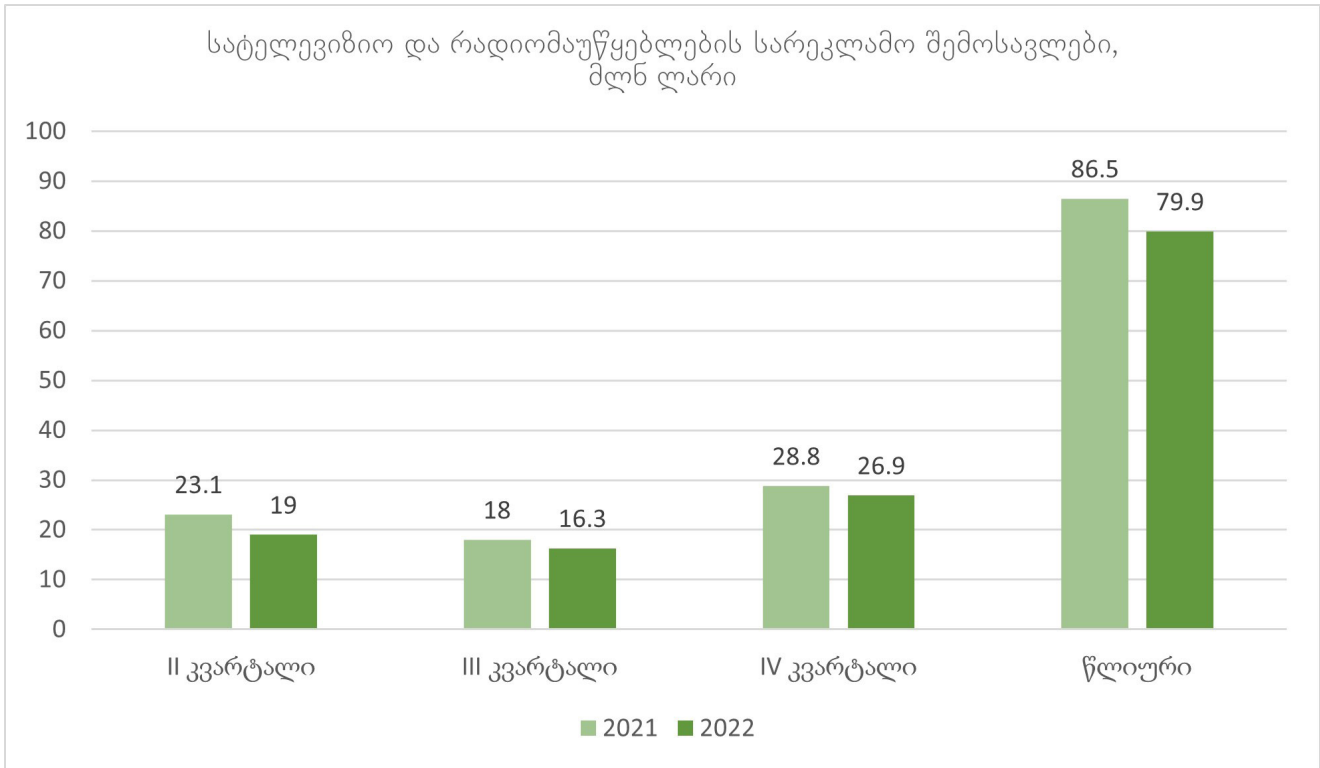
75 საქართველოს კომუნიკაციების კომისია. (9 აგვისტო, 2022). 2022 წლის მეორე კვარტალში ტელევიზიებისა და რადიოების სარეკლამო შემოსავალი 19 მილიონი ლარი იყო. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3zxG6DU> (04.04.2023).

76 საქართველოს კომუნიკაციების კომისია. (10 ნოემბერი, 2022). 2022 წლის მესამე კვარტალში ტელევიზიებისა და რადიოების სარეკლამო შემოსავალი 16,3 მილიონი ლარი იყო. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Gc1T7G> (04.04.2023).

77 ვარადაშვილი, მ. (2 თებერვალი, 2023). რა შემოსავალი მიიღეს ტელევიზიებმა მეოთხე კვარტალში? BM.ge. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Uhr0G> (07.04.2023).

78 საქართველოს კომუნიკაციების კომისია. (16 თებერვალი, 2023). 2022 წელს ტელე და რადიო მაუწყებლების სარეკლამო შემოსავალი 79.9 მილიონი ლარი იყო. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/410Q1gG> (04.04.2023).

გრაფიკი 3: სატელევიზიო და რადიომაუწყებლების სარეკლამო შემოსავლები, მლნ ლარი



წყარო: კომუნიკაციების კომისია

საქართველოს ჟურნალისტური ეთიკის ქარტიის აღმასრულებელი დირექტორის, მარიამ გოგოსაშვილის, თქმით, „აღნიშნული რეგულაცია ძალაში შევიდა საკმაოდ დაჩქარებულად, სამ თვეში. ჩემი აზრით, ერთწლიანი ვადა მაინც უნდა მიეცათ მაუწყებლებისთვის, რომ მათ ალტერნატიული რესურსების მოძიება და ამ ფინანსური დანაკარგის ერთგვარი დაბალანსება მოეხერხებინათ“. „მთავარი არხის“ იურისტის, თამთა მურადაშვილის, მოსაზრებით, „ეს პოპულისტური თემა ჭკვიანურად იქნა გამოყენებული, რადგან მართლაც პრობლემაა ეს საკითხი ჩვენს ქვეყანაში. თუმცა ამ ადამიანების პრობლემა არა - რეკლამა, არამედ თამაშებზე დამოკიდებულებაა, რაც ისევ პრობლემად რჩება. ასევე, პრობლემა იყო ამ რეგულაციის ძალიან დაჩქარებული ტემპით მიღება. თავად აზარტული თამაშების კომპანიებისთვის სახელმწიფოს სხვა არანაირი შეზღუდვა არ დაუწესებია, გარდა რეკლამის აკრძალვისა. რეალურად, თუ მართლა ლუდომანიასთან ბრძოლა იყო სახელმწიფოს მიზანი, ეს სხვა ფორმებითაც შეიძლებოდა“. იმავე პოზიციას იზიარებს ტელეკომპანია „ფორმულას“ თანადამფუძნებელი მიშა მშვილდაძეც: „თუ რაიმე საქმიანობა აკრძალული არაა ქვეყანაში, მაშინ მისი რეკლამირების აკრძალვა ლოგიკას მოკლებულია. მესმის, რომ არის რაღაცები, რაც ადამიანს საკუთარ ნაწილს აკარგვინებს, მაგალითად, აზარტული თამაშები, მაგრამ თუ ამას არეგულირებ, მართლა უნდა დაარეგულირო... სინამდვილეში, ეს ტელევიზიების მოსაგუდად გაკეთდა და არც იმას გვეუბნებიან, რა შედეგები მოიტანა, შეამცირა მოთამაშეთა რაოდენობა? მიაღწია მიზანს, გარდა იმისა, რომ მედიების ფინანსურ დამოუკიდებლობას დაარტყა“<sup>79</sup>

79 ტელეკომპანია „ფორმულას“ თანადამფუძნებელთან, მიშა მშვილდაძესთან, ინტერვიუ ჩაიწერა 2023 წლის ივლისში.

აზარტული თამაშების რეკლამის აკრძალვასთან მიმართებით, უნდა ითქვას, რომ მსგავსი რეგულაციის პარალელურად, საქართველოს საფეხბურთო ეროვნული ლიგა ატარებს სათამაშო ბიზნესის ერთ-ერთი წარმომადგენელი კომპანიის სახელს, შესაბამისი სპონსორობის ფარგლებში.<sup>80</sup> ამასთან, ბათუმის მთავარი საფეხბურთო სტადიონის დასახელებაშიც ფიგურირებს სათამაშო ბიზნესის წარმომადგენელი ერთ-ერთი კომპანიის სახელი.<sup>81</sup> ბუნებრივია, აზარტული თამაშების შესახებ ამ რეგულაციის აკარგვანობის განხილვა ჩვენს კომპეტენციასა და, შესაბამისად, ამ დოკუმენტის ფარგლებს სცდება, თუმცა აღნიშნული ფაქტები ეჭვქვეშ აყენებს სახელწიფო პოლიტიკის თანმიმდევრულობას აზარტულ თამაშებთან დაკავშირებით.

**2014 წლის 31 ოქტომბერს** საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ცვლილებები სოციალური რეკლამის რეგულირებაში.<sup>82</sup> კერძოდ, „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონს დაემატა დათქმა, რომლის თანახმადაც, „თუ ადმინისტრაციული ორგანო და მაუწყებელი ვერ თანხმდებიან იმაზე, არის, თუ - არა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მაუწყებლისთვის მიწოდებული მასალა სოციალური რეკლამა ან/და შეიცავს, თუ - არა იგი საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვან ინფორმაციას, დავას წყვეტს კომისია ერთ-ერთი მხარის მიერ მისთვის შესაბამისი განცხადების წარდგენიდან 10 დღის ვადაში, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წესით“.

აღნიშნული დათქმის საფუძველზე, კომუნიკაციების კომისიას მიეცა მედიაში გასული პროდუქციის შინაარსის შესახებ მსჯელობაში ჩართვისა და რაც მთავარია, შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების საშუალება. ბუნებრივია, ამით გაიზარდა მარეგულირებლის როლი ისეთ სფეროში, რომელიც შეიძლება მაუწყებლის თვითრეგულირების კომპეტენციად ჩაგვეთვალა.<sup>83</sup> ეს სიახლე იმითაც იყო პრობლემური, რომ, ზოგადად, რთული განსასაზღვრია სოციალური რეკლამის ზუსტი და ამომწურავი დეფინიცია, მიუხედავად იმისა, რომ 2014 წლის 31 ოქტომბრის ცვლილებების დოკუმენტში სოციალური რეკლამის არსი მეტ-ნაკლებად განმარტებულია.<sup>84</sup>

სოციალური რეკლამის მსგავსი სახით რეგულირებას ეხმაურება IREX-ის მედიის მდგრადობის ინდექსის 2015 წლის ანგარიშიც, რომელშიც დაფიქსირებულია ქართული მედიისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენელთა შეშფოთება იმის თაობაზე, რომ ამ ცვლილებებით, კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას მიენიჭა გადაჭარბებული კონტროლი მაუწყებლებზე, სოციალური რეკლამის განმარტება კი კვლავ საკმაოდ ბუნდოვანი დარჩა.<sup>85</sup>

80 CRYSTALBET ეროვნული ლიგა. ხელმისაწვდომია: <https://www.erovnuliliga.ge/ge> (06.07.2023).

81 ლონგურაშვილი, ნ. (5 აგვისტო, 2021). ბათუმის სტადიონის ოფიციალური სახელწოდება „აჭარაბეთ არენა“ გახდა. BM.ge. ხელმისაწვდომია: <https://bm.ge/news/batumis-stadionis-oficialuri-saxelwodeba-acharabet-arena-gaxda/88811> (06.07.2023).

82 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. (31 ოქტომბერი, 2014). „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ZH87n4> (04.04.2023).

83 ბოჩიკაშვილი, გ. (4 ივლისი, 2014). ტელეკომპანიების წარმომადგენლები სოციალური რეკლამის შესახებ კანონპროექტს აკრიტიკებენ. Media.ge. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3MfVl6p> (04.04.2023).

84 „საზოგადოებრივი სიკეთის ხელშეწყობისკენ, საქველმოქმედო მიზნების მიღწევისკენ, მნიშვნელოვან საზოგადოებრივ საკითხებზე საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებისკენ ან/და საზოგადოების ქვეყნის პოზიტიური თვალსაზრისით შეცვლის ხელშეწყობისკენ მიმართული რეკლამა, რომელიც არ არის არც კომერციული და არც წინასაარჩევნო რეკლამა და არ შეიცავს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს, კერძო ან საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ გაწეული მომსახურების რეკლამას“.

85 საერთაშორისო კვლევებისა და გაცვლის საბჭო (IREX). (2015). *MEDIA SUSTAINABILITY INDEX 2015*. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3nAhVli> (04.04.2023).

აღსანიშნავია, რომ კომუნიკაციების კომისიამ 2014 წელს მინიჭებული ეს უფლება, სხვადასხვა მაუწყებელთან მიმართებით, არაერთხელ გამოიყენა.<sup>86</sup> ამ დოკუმენტის ფარგლებს სცდება იმის დადგენა, მართლაც ჯდებოდა, თუ – არა ესა თუ ის სადავო საკითხი სოციალური რეკლამის განმარტებაში. აქ მთავარია ის, რომ არსებობს ამ რეგულაციის რეალობაში ასახვისა და მაუწყებლის თავისუფლებაში ჩარევის არაერთი მაგალითი, მათ შორის, კომუნიკაციების კომისიის მხრიდან ეთერში განსათავსებელი მასალის შინაარსში იმგვარი ჩარევა, რომლის მართებულობასაც რეგულირების ქვეშ მოქცეული სუბიექტები არ იზიარებდნენ.

გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის 65-ე მუხლის თანახმად, „მაუწყებელი ვალდებულია, ეთერში განთავსების მიზნით წარმოდგენილ სოციალურ რეკლამას უსასყიდლოდ და არადისკრიმინაციულად დაუთმოს 3 საათში, ჯამში, არანაკლებ 90 წამისა“. რამდენად მართებულია კერძო მედიასაშუალებებისთვის სოციალური რეკლამის უფასოდ გაშვების დავალდებულება, ან რეკლამის შინაარსში ჩარევა, ამაზე განსხვავებული პოზიციები აქვთ მაუწყებლის წარმომადგენელსა და ჟურნალისტური ეთიკის ქარტიას. „მთავარი არხის“ იურისტი თამთა მურადაშვილი მიიჩნევს, რომ „მაუწყებელს არ უნდა ჰქონდეს სოციალური რეკლამის უფასოდ გაშვების ვალდებულება. მხოლოდ თავის შეგნებასა და სამოქალაქო პოზიციამე დაყრდნობით უნდა გადაწყვიტოს, გაუშვებს, თუ – არა რაიმე ტიპის სოციალურ რგოლს უფასოდ. ასევე, რაც შეეხება სოციალური ვიდეორგოლის შინაარსს, მარეგულირებელი კომისია აქაც ჩაერია. ჩვენ გვქონდა ერთი ასეთი შემთხვევა, როცა ერთ-ერთი სახელმწიფო სსიპ-ი გვთხოვდა რეკლამის განთავსებას პლასტიკური ბარათების თუ დეპოზიტების დაცვის შესახებ. ჩვენ მათ უფასო განთავსებაზე უარი ვუთხარით. ეს უარი გასაჩივრდა კომისიაში და კომისიამ ჩვენ ამ რგოლის ეთერში უფასოდ გაშვება დაგვავალდებულა. ჩვენთვის, უბრალოდ, წარმოუდგენელი იყო, როგორ შეიძლებოდა ამ ვიდეოს სოციალური რეკლამის ფორმატით გაშვება, თუმცა კომისიას ასეთი დავალება ჰქონდა და მათაც შესაბამისი გადაწყვეტილება მიიღეს“.

მეორე მხრივ, ეთიკის ქარტიის აღმასრულებელ დირექტორს, მარიამ გოგოსაშვილს, მიაჩნია, რომ „სოციალური რეკლამის განთავსება უნდა იყოს შესაძლებელი უფასოდაც, მაგრამ მაუწყებლებს შეიძლება მიეცეთ გარკვეული საგადასახადო შემოსავლები ამის საკომპენსაციოდ. ამას მივიჩნევ მნიშვნელოვნად იმიტომ, რომ პოლარიზებული სამაუწყებლო მედიის პირობებში, მე, როგორც სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენელს, უნდა შემეძლოს, რომ ინფორმაცია განვათავსო ყველა პოლუსზე მყოფი მაყურებლისთვის. მით უმეტეს, თუ რაიმე ტიპის ინფორმაცია და სოციალური რეკლამა საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლებას ემსახურება. ასევე, კომისიასაც უნდა ჰქონდეს გადაწყვეტილების მიღების უფლება იმაზე, არის თუ არა კონკრეტული ვიდეორგოლი სოციალური რეკლამა. ხშირად მაუწყებლები უარს ამბობენ ისეთი რეკლამების გაშვებაზე, რომელთა შინაარსიც არ მოსწონთ. იმიტომ, ვილაცამ ეს საკითხი უნდა გადაწყვიტოს და ლოგიკურად, აქ შემოდის კომისია“.

86 კომუნიკაციების კომისია. (16 ოქტომბერი, 2015). „რადიო იმედს“ სოციალური რეკლამის გაშვება დაევალა. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/40WIXCY> (04.04.2023).

კომუნიკაციების კომისია. (19 თებერვალი, 2016). კომისიამ „ტელეიმედს“ სოციალური რეკლამის განთავსების ვალდებულება დააკისრა. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Mg12XE> (04.04.2023).

კომუნიკაციების კომისია. (23 ივნისი, 2017). კომისიამ საზოგადოებრივი მაუწყებლისა და ტელეკომპანია „რუსთავი 2-ის“ წინააღმდეგ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საჩივარი განიხილა. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Gi8xt3> (04.04.2023).



## 4.2. პოლიტიკური რეკლამა და კომუნიკაციების კომისიის მიერ კანონის სადავო ინტერპრეტაცია

მედიასთან, უფრო კონკრეტულად, მაუწყებლებთან დაკავშირებულ პრობლემურ საკითხებს შორისაა პოლიტიკური/წინასაარჩევნო რეკლამის რეგულირება და კომუნიკაციების კომისიის მიერ დამკვიდრებული საკამათო პრაქტიკა, რომლის შედეგადაც, არასაარჩევნო პერიოდში, ფაქტობრივად, პოლიტიკური რეკლამის ეთერში განთავსება შეუძლებელია.

კომუნიკაციების კომისია წინასაარჩევნო/პოლიტიკური რეკლამის შესახებ რეგულაციების ინტერპრეტაციას საკმაოდ სადავო ფორმით ახდენს. კერძოდ, კომისია მიიჩნევს, რომ, კანონმდებლობის თანახმად, პოლიტიკური რეკლამის განთავსება არაწინასაარჩევნო პერიოდში არღვევს „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 70-ე მუხლის პირველ<sup>87</sup> და 63-ე მუხლის მე-2<sup>88</sup> პუნქტებს. ამდენად, პრაქტიკაში, არაწინასაარჩევნო პერიოდში, კომუნიკაციების კომისია კრძალავს პოლიტიკური რეკლამის მაუწყებლების ეთერში გაშვებას, რაც ქმნის საფრთხეს სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლებისთვის. არაწინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური რეკლამის განთავსებისათვის პასუხისმგებლობა დაეკისრა არაერთ მაუწყებელს, მათ შორის, „მთავარ არხს“ (რამდენჯერმე), ააიპ „არასამეწარმეო მედიაკავშირ ობიექტის“, შპს „გირჩი ტვ“-ის, შპს „ტელეკომპანია პირველს“ და შპს „ფორმულას“. სწორედ ამ პრაქტიკის გამო, გასული წლის 20 დეკემბერს სახალხო დამცველმა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამისი სარჩელით მიმართა.<sup>89</sup> სარჩელში ნათქვამია, რომ „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 63-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც კრძალავს არაწინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური რეკლამის განთავსებას, ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის მე-17 მუხლის პირველ და მეორე პუნქტებს (სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლება).

„მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის 63-ე მუხლის მე-2 პუნქტით, იკრძალება არასათანადო, არაკეთილსინდისიერი, არასარწმუნო, არაეთიკური და აშკარად ყალბი რეკლამის ან ტელეშოპინგის განთავსება. ამავდროულად, „რეკლამის შესახებ“ კანონის<sup>90</sup> მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, არასათანადო რეკლამა განიმარტება, როგორც „არაკეთილსინდისიერი, არასარწმუნო, არაეთიკური, შეცდომაში შემყვანი ან სხვა რეკლამა, რომელშიც დარღვეულია მისი შინაარსის, დროის, ადგილის ან გავრცელების წესის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნები“. არაწინასაარჩევნო პერიოდში წინასაარჩევნო/პოლიტიკური რეკლამის განთავსების

87 „მედიამომსახურებისა და ვიდეოგაზიარების პლატფორმის მომსახურების მიმწოდებლები ვალდებული არიან, უზრუნველყონ მათ მიერ გადაცემული/გავრცელებული პროგრამების, რეკლამის, სპონსორების შესახებ ინფორმაციისა და მომხმარებლის გენერირებული ვიდეორგოლის საქართველოს კანონმდებლობასა და ლიცენზიის/ავტორიზაციის პირობებთან შესაბამისობა“.

88 „იკრძალება არასათანადო, არაკეთილსინდისიერი, არასარწმუნო, არაეთიკური და აშკარად ყალბი რეკლამის ან ტელეშოპინგის განთავსება“.

89 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო. (20 დეკემბერი, 2022). საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ. ხელმისაწვდომია: <https://rb.gy/zl6gh> (06.07.2023).

90 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. საქართველოს კანონი რეკლამის შესახებ (09.02.2023-ის ვერსია). ხელმისაწვდომია: <https://rb.gy/bznly> (06.07.2023).

აკრძალვის დასაბუთებისას, კომუნიკაციების კომისია სწორედ ამ რეგულაციების ერთობლივი ინტერპრეტაციით ხელმძღვანელობს. კერძოდ, იქიდან გამომდინარე, რომ კანონმდებლობაში პოლიტიკური რეკლამის ცნება წინასაარჩევნო რეკლამისგან დამოუკიდებლად არ არსებობს და საქართველოს საარჩევნო კოდექსის<sup>91</sup> თანახმად, რეგულაციები, რომლებიც უშუალოდ წინასაარჩევნო რეკლამაზე ვრცელდება, შემოსაზღვრულია კონკრეტული დროის პერიოდით (მათი ამოქმედება იწყება საარჩევნო კენჭისყრამდე 50-ე დღიდან), კომისია ასკვნის, რომ მაუწყებლებში ნებისმიერ სხვა პერიოდში გასული რეკლამა არღვევს „რეკლამის შესახებ“ კანონის მოთხოვნებს დროის ჭრილში. ამდენად, ის არასათანადოდ უნდა ჩაითვალოს და აიკრძალოს. თუმცა, თავის მხრივ, „რეკლამის შესახებ“ კანონი არ ვრცელდება პოლიტიკურ რეკლამაზე და ეს კანონის მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტში ცალსახადაა აღნიშნული. ამის მიუხედავად, როგორც უკვე ვთქვით, კომისიამ რამდენიმე მაუწყებელი მსგავს „დარღვევაზე“ არაერთხელ გააფრთხილა, ხოლო „მთავარ არხს“, სხვადასხვა დროს, დააკისრა ჯარიმების გადახდა<sup>92</sup> 111 903 ლარის, 58 061 ლარის და 118 688 ლარის ოდენობით.<sup>93</sup> ბოლო ჯარიმა ეხებოდა ჩვენ მიერ ზემოთ ნახსენებ ვიდეორგოლს „შინ ევროპისკენ“, რომელიც კომისიამ არა - სოციალურ, არამედ პოლიტიკურ რეკლამად ჩათვალა.<sup>94</sup>

ამ საკითხზე „მთავარი არხის“ იურისტი თამთა მურადაშვილი ამბობს: „2016 წელს, მიუხედავად კანონში მსგავსი აკრძალვის არარსებობისა, კომისიამ თქვა, რომ არაწინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური რეკლამის მაუწყებლებზე გაშვება არ შეიძლებოდა. „ქართული ოცნების“ მმართველობის საწყის წლებში, როცა კომისიის თავმჯდომარე ვახტანგ აბაშიძე იყო, მისი ოფიციალური წერილიც არსებობს, სადაც ის ამბობს, რომ კანონმდებლობაში მსგავსი აკრძალვა არ არსებობს და თუ აკრძალვა გვინდა, მაშინ კანონში უნდა შევიდეს შესაბამისი ცვლილება. თუმცა, როდესაც ბექაური გახდა თავმჯდომარე, მან გადაწყვიტა კანონის თავისებური, მახინჯი ინტერპრეტირება მოეხდინა და არასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური რეკლამის გაშვების გამო, დავეჯარიმებინეთ. იყო შემთხვევა, როცა ევროპული საქართველოს პარლამენტარები ჩანდნენ კლიპში და მიუხედავად იმისა, რომ ეს ვიდეო პოლიტიკური შინაარსის არ ყოფილა და პოლიტიკური რეკლამის დეფინიციისაში არ ჯდება, მათ ამის გაშვება აგვიკრძალეს. შემდეგ კომისიამ ანალოგიური პრაქტიკა კანონის სხვა მუხლზე აპელირებით გააგრძელა და გადავიდნენ არა მხოლოდ იმაზე, პოლიტიკოსები ჩანდნენ, თუ - არა ვიდეორგოლებში, არამედ სოციალური შინაარსის რეკლამები, სამოქალაქო აქტივისტებისა თუ არასამთავრობო ორგანიზაციების მონაწილეობით, ჩათვალეს პოლიტიკურ რეკლამად. ამ რგოლების გზავნილები შესაძლოა უკავშირდებოდა რაღაც კუთხით, ფართო გაგებით, პოლიტიკას, მაგალითად, სოციალურად დაუცველების საკითხები, ევროკავშირთან დაკავშირებული თემები და ა.შ. ამათხვე დაიწყეს ამ არასწორი და მახინჯი ინტერპრეტაციის გავრცელება“.

კანონმდებლობის ბუნდოვანებისა თუ კომისიის მიერ მისი არასწორი ინტერპრეტაციის შედეგად,

91 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს საარჩევნო კოდექსი (09.02.2023-ის ვერსია). ხელმისაწვდომია: <https://rb.gy/g33wc> (06.07.2023).

92 „მთავარი არხის“ შემთხვევაში კომისიამ ჯარიმა იმით დაასაბუთა, რომ ამ მაუწყებელში მსგავსი „დარღვევა“ განმეორებითად გამოვლინდა.

93 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო. (20 დეკემბერი, 2022). საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ. ხელმისაწვდომია: <https://rb.gy/zl6gh> (06.07.2023).

94 Civil.ge. (23 აგვისტო, 2022). კომუნიკაციების კომისიამ „მთავარი არხი“ დააჯარიმა, „ფორმულა“ და „ტვ. პირველი“ გააფრთხილა. ხელმისაწვდომია: <https://civil.ge/ka/archives/505595> (06.07.2023).

მივიღეთ მოცემულობა, როდესაც არაწინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური რეკლამის განთავსება, ფაქტობრივად, შეუძლებელია, რაც თავისი არსით აბსურდულია და ქმნის საფრთხეს სიტყვის თავისუფლებისთვის. არ არსებობს რაიმე ლოგიკური მიზეზი, თუ რატომ არ უნდა იყოს შესაძლებელი პოლიტიკური რეკლამების განთავსება ჩვეულებრივ, არაწინასაარჩევნო პერიოდში. ამ საფრთხეზე ამახვილებს ყურადღებას სახალხო დამცველი თავის საკონსტიტუციო სარჩელში და მიიჩნევს, რომ აღნიშნული ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას. ამდენად, პირველ რიგში, მნიშვნელოვანია, თუ როგორ იმსჯელებს და რა გადაწყვეტილებას მიიღებს საკონსტიტუციო სასამართლო ამ საკითხთან დაკავშირებით. ხოლო შემდეგ, ალბათ, უპრიანი იქნება, კანონმდებლობაში (შეძლებისდაგვარად) ნათლად განიმარტოს პოლიტიკური რეკლამის ცნება და ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს, ნებისმიერ პერიოდში, შეეძლოს მსგავსი რეკლამის განთავსება. ამასთან, არაწინასაარჩევნო პერიოდში გაშვებული პოლიტიკური რეკლამების რეგულირება არ შეიძლება იყოს ისეთივე მკაცრი, როგორც წინასაარჩევნო პოლიტიკური რეკლამისა, ვინაიდან, ასეთ შემთხვევაში, არ არსებობს იმის საფრთხე, რომ თუნდაც შეცდომაში შემყვანი პოლიტიკური რეკლამა რაიმე სახის პირდაპირ გავლენას მოახდენს არჩევნების საბოლოო შედეგებზე.

### 4.3. წინასაარჩევნო/პოლიტიკური რეკლამის უფასოდ გაშვების ვალდებულება კერძო მაუწყებლებისთვის

წინასაარჩევნო/პოლიტიკური რეკლამა სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული მიდგომით რეგულირდება: ზოგიერთ შემთხვევაში, დაშვებულია მხოლოდ უფასო პოლიტიკური რეკლამა, ზოგან კი - მხოლოდ ფასიანი. ასევე, გვხვდება შერეული მიდგომებიც.<sup>95</sup> რაც შეეხება საქართველოს, აქ პოლიტიკური რეკლამის განთავსების საკითხებს ორი კანონი არეგულირებს - „საარჩევნო კოდექსი“ და „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონი. რეგულაციების თანახმად, საქართველოში დაშვებულია როგორც ფასიანი წინასაარჩევნო/პოლიტიკური რეკლამა, ისე უფასო რეკლამა, რომლის განსაზღვრული დროით ეთერში განთავსება სავალდებულოა საზოგადოებრივი და კერძო ტელერადიომაუწყებლებისთვის. ჩვენი ინტერესის საგანს სწორედ უფასო წინასაარჩევნო/პოლიტიკური რეკლამა და იმაზე მსჯელობა წარმოადგენს, თუ რამდენად მართებულია ისედაც მცირე სარეკლამო ბაზარზე ოპერირებად კერძო მაუწყებლებს, წინასაარჩევნო პერიოდში ჰქონდეთ პოლიტიკური რეკლამის ეთერში უფასოდ განთავსების ვალდებულება.

კანონმდებლობის თანახმად, „საერთო მაუწყებლობის განმხორციელებელი 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

95 The Electoral Knowledge Network. (2012). *Media and Elections*. Via Link: <https://aceproject.org/ace-en/topics/me/mea/mec04/mec04b/mec04b01> (06.07.2023).

სხვა დროისათვის“.<sup>96</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის 66-ე მუხლი და შესაბამისად, წინასაარჩევნო რეკლამის უფასოდ გავრცელება ეხებათ რეგიონულ მაუწყებლებსაც.

უფასო წინასაარჩევნო/პოლიტიკური რეკლამის არსებობის მთავარი არგუმენტი ის, რომ სახელისუფლებო ან სხვა დიდ პარტიებსა და შედარებით მცირე პარტიებს შორის, დამატებითი დისბალანსი არ შეიქმნას და ყველა კვალიფიციურ საარჩევნო სუბიექტს საინფორმაციო სივრცეზე მეტ-ნაკლებად თანაბარი წვდომა ჰქონდეს, რათა საკუთარი იდეები ამომრჩევლამდე მიიტანოს. მეორე მხრივ, წინასაარჩევნო/პოლიტიკური რეკლამის უფასოდ განთავსების ვალდებულება, ბუნებრივია, კერძო მაუწყებლებისთვის მიუღებელია. მათ უწევთ, წინასაარჩევნო პერიოდში კომერციულ სარეკლამო დროს დაამატონ უფასო პოლიტიკური რეკლამები და გაზარდონ სარეკლამო ღირის ხანგრძლივობა (რაც ნაკლებად მისაღები უნდა იყოს მაყურებლისთვის), ან შეამცირონ კომერციულ რეკლამებზე გამოყოფილი დრო, შეცვალონ სამაუწყებლო ბადე და ა.შ. მსგავსი ცვლილებები კი განსაკუთრებით მძიმე ტვირთად აწევბათ მცირე შემოსავლების მქონე კომპანიებს.

როგორც 2013 წელს საქართველოში ჩატარებული კვლევა აჩვენებს (ტულუში, კუპრაშვილი, ქორიძე, რუხაძე, 2013),<sup>97</sup> უფასო წინასაარჩევნო რეკლამით არც საარჩევნო სუბიექტები არიან ბოლომდე კმაყოფილი, რადგან მიაჩნიათ, რომ დრო მაინც არასამართლიანად ნაწილდება. ამასთან, კვლევის თანახმად, „მაუწყებელთა უმრავლესობა წარმოადგენს შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებას. „შეზღუდვის“ არსი კი შემდეგია: საზოგადოება პასუხს არ აგებს სახელმწიფოს მიერ აღებულ ვალდებულებებზე და პირიქით. კერძო შპს პასუხისმგებელი არაა პოლიტიკური სუბიექტების დაფინანსებაზე (მომსახურებაზე). თავდაყირა დგება სამოქალაქო კოდექსის რიგი მუხლები და პუნქტები, რომლებიც კერძო საწარმოებს (იურიდიულ პირებს) შეეხება“. კვლევაში ასევე აღნიშნულია, რომ პრაქტიკის თანახმად, „სარეკლამო დროის უფასოდ გამოყოფა არა თუ ვერ უზრუნველყოფს წინასაარჩევნოდ სუბიექტებისთვის თანაბარ პირობებს, არამედ პირიქით, ხელს უშლის ტელეეთერით ამომრჩევლამდე წინასაარჩევნო ინფორმაციის მიტანას. კომპანიებს, უფასო პოლიტიკური რეკლამის განთავსებისთვის, შემდეგი სახის სამუშაოების შესრულება უწევთ: საეთერო ბადეების თანაბარი განაწილება/დაგეგმვა, ოპერატორული მომსახურება, ყოველკვირეული ანგარიშების მომზადება და მიწოდება კომუნიკაციების კომისიისთვის“.

ამდენად, 2013 წელს ჩატარებული კვლევის ერთ-ერთი მთავარი მიგნებაა ის, რომ „უფასო პოლიტიკური რეკლამის განთავსების ვალდებულება კერძო მაუწყებლების მიერ ვერ უზრუნველყოფს თანაბარ პირობებს პოლიტიკური სუბიექტებისთვის, აზარალებს განსაკუთრებით მცირეშემოსავლიან არხებს და ხდება სამაუწყებლო ბადეებში რეკლამისა და სხვა პროგრამების დისპროპორციის მიზეზი“. გარდა ამისა, აღნიშნულია, რომ კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტები უმეტესად სრულად იყენებენ უფასო საეთერო დროს და, მეტწილად, არ ყიდულობენ ფასიან რეკლამას.

96 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. საქართველოს კანონი მაუწყებლობის შესახებ (03.07.2023-ის ვერსია), 66-ე მუხლი. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/32866?publication=69> (06.07.2023).

97 ტულუში, ლ; კუპრაშვილი, ნ; ქორიძე, ზ; რუხაძე, ნ. (2013). პოლიტიკური რეკლამა და მისი გავლენა არჩევნებსა და მედიაზე, ანალიზი და რეკომენდაციები. ხელმისაწვდომია: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ge/GE\\_UNDP\\_DG\\_Report\\_Political\\_Advertisement\\_GEO.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ge/GE_UNDP_DG_Report_Political_Advertisement_GEO.pdf) (06.07.2023).



საინტერესოა, თუ რა ოდენობის თანხას იღებენ წინასაარჩევნო/პოლიტიკური რეკლამისგან მაუწყებლები და რამდენია მათ მიერ გაშვებული უფასო რეკლამის დაახლოებითი ღირებულება. კომუნიკაციების კომისიის 2021 წლის ანგარიშის<sup>98</sup> თანახმად, საქართველოს მუნიციპალიტეტების ორგანოთა 2021 წლის (ამ დროისთვის საქართველოში ჩატარებული ბოლო) არჩევნების წინარე პერიოდში „ეროვნულმა მაუწყებლებმა, ფასიანი პოლიტიკური რეკლამიდან, ჯამში, 3.8 მილიონი ლარი მიიღეს. რაც შეეხება რეგიონულ მაუწყებლებს, ფასიანი პოლიტიკური რეკლამიდან 22-მა რეგიონულმა მაუწყებელმა ჯამში 44 661 ლარი მიიღო... ტელე და რადიომაუწყებლებმა წინასაარჩევნო პერიოდში უფასო პოლიტიკურ რეკლამას ჯამში 39 000 წუთზე მეტი დაუთმეს. უფასო პოლიტიკური რეკლამა 12 ეროვნულ სატელევიზიო არხზე გადანაწილდა. ტელემაუწყებლებში უფასო პოლიტიკურ რეკლამას ჯამში 35 000 წუთზე მეტი დაეთმო, რომლის ღირებულებაც, დაახლოებით, 22.5 მილიონი ლარი იყო. უფასო პოლიტიკური რეკლამის საბაზრო ღირებულების დადგენა სარეკლამო ჭრებისათვის იმ ღირებულების მინიჭებით მოხდა, რომელიც თავად მაუწყებლებს ჰქონდათ დადგენილი შესაბამის სამაუწყებლო გადაცემებში“. ამ მონაცემებიდანაც ნათლად ჩანს, რომ პოლიტიკური სუბიექტები, შეიძლება ითქვას, სრულად იყენებენ უფასო სარეკლამო დროს, ხოლო ფასიან რეკლამაზე ნაკლებ რესურსს ხარჯავენ, რის შედეგადაც, კერძო მაუწყებლების ინტერესები ზიანდება.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება განვიხილოთ, რომ უფასო წინასაარჩევნო/პოლიტიკური რეკლემის გაშვების ვალდებულება ძალაში დარჩეს მხოლოდ და მხოლოდ საზოგადოებრივი მაუწყებლებისთვის და არა - კერძო კომპანიებისთვის. ამ მიზნით, შეიძლება სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილების გაანალიზება და ადგილობრივი კონტექსტის გათვალისწინებით, ქართულ რეალობაში გადმოტანა. ამ მიმართულებით, საინტერესო რეკომენდაციას გვთავაზობს ზემოთ მოცემული კვლევა (ტულუში, კუპრაშვილი, ქორიძე, რუხაძე, 2013): „მაუწყებელთა ფინანსური დეკლარაციების მიხედვით, დაანგარიშდეს ე.წ. უფასო პოლიტიკური რეკლამის ღირებულება და მოხდეს მისი [მაუწყებლებისთვის] კომპენსირება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან“.

98 საქართველოს კომუნიკაციების კომისია. 2021 წლის ანგარიში. ხელმისაწვდომია: <https://www.comcom.ge/uploads/other/9/9574.pdf> (06.07.2023).



## თავი V

### **სამაუწყებლო მედიის შესახებ არსებული, ამ სფეროს თავისუფლებისთვის საფრთხის შემცველი, რეგულაციების ალტერნატივა**

დოკუმენტში განხილული საკანონმდებლო რეგულაციების, პრაქტიკის, ინტერვიუებისა თუ შესაბამისი ლიტერატურის ანალიზის საფუძველზე, ჩამოყალიბდა რამდენიმე ზოგადი, ძირითადი რეკომენდაცია:

1. კომუნიკაციების კომისია/სახელმწიფო, რაც შეიძლება, ნაკლებად ერევა მედიის შინაარსში – იგი რეგულირდება ქვეყნის კოდექსით, რომელიც მიიღება შესაბამისი მხარეების ფართო კონსენსუსით.
2. კომისიას/სახელმწიფოს დარჩეს კომერციული, სოციალური თუ პოლიტიკური რეკლამის შინაარსში ჩარევის მხოლოდ მინიმალური ბერკეტები.
3. სამაუწყებლო სფეროში არსებული დარღვევებისთვის გათვალისწინებული სანქციები არ უნდა იყოს იმ სიმკაცრის, რომ წარმოშვას მედიამომსახურების მიმწოდებლის ავტორიზაციის/ლიცენზიის შეჩერების მარტივად მიღწევადი საფუძველები.
4. ისეთი რეგულაციის მიღება, რომელიც მედიის შინაარსს ეხება ან/და მედიისთვის პოტენციური ფინანსური ზიანის მიყენებას გულისხმობს, არ უნდა მოხდეს მედიის წარმომადგენლებისა და ამ სფეროს ადგილობრივი თუ საერთაშორისო ექსპერტების ფართო კონსენსუსის გარეშე.

რაც შეეხება დოკუმენტის კვლევით ნაწილში განხილულ გამოწვევებზე დეტალურ ხედვებს, მათ ქვემოთ წარმოგიდგინთ:

**სიძულვილის ენა** – როგორც აღინიშნა, 2023 წლის 30 ივნისს პარლამენტის მიერ მესამე მოსმენით მიღებული ცვლილებებით, სამაუწყებლო მედიაში სიძულვილის ენის საკითხი კვლავ გამოვიდა კომუნიკაციების კომისიის/სახელმწიფოს რეგულირების სფეროდან. ისევე, როგორც ადრე, ტელერედიომაუწყებლები თავიანთი თვითრეგულირების საბჭოების ფარგლებში განიხილავენ სიძულვილის ენასთან დაკავშირებულ საჩივრებს. ამავდროულად, ავტორიზებული პირი/ლიცენზიის მფლობელი ვალდებულია, ყოველი წლის 1-ელ მაისამდე კომისიას წარუდგინოს და თავის ოფიციალურ ვებგვერდზე გამოაქვეყნოს ინფორმაცია, მათ შორის, ქვეყნის კოდექსის მოთხოვნათა შესრულების შესახებ. ამდენად, კომუნიკაციების კომისია ვერ ერევა მედიის შინაარსში, მაგრამ მას აქვს ქვეყნის კოდექსის შესრულების მონიტორინგის საშუალება. დოკუმენტში განხილული ლიტერატურისა და პრაქტიკის ანალიზის გათვალისწინებით, მსგავსი მოდელი ყველაზე ოპტიმალურად მიგვაჩნია.

საქართველოს სასამართლო სისტემის, ასევე ადმინისტრაციულ ორგანოთა მიმართ დაბალი ნდობისა და ამ უწყებების დაბალი ეფექტიანობის პირობებში, ამგვარი ნაბიჯის გადადგმისგან საკანონმდებლო ორგანომ მომავალშიც თავი უნდა შეიკავოს. მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო ცვლილებებით პოტენციური რისკები აღმოიფხვრა, მნიშვნელოვანია, მომავალში მსგავსი საკითხის წამოჭრას სამოქალაქო საზოგადოებაც სიფრთხილით მოეკიდოს. აღნიშნული ვრცელდება არა მარტო სიძულვილის ენის, არამედ ნებისმიერი იმ რეგულაციის შემოღების შემთხვევაში, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ან სასამართლოს მედიის შინაარსში ჩარევის უფლებას მისცემს. მაგალითად, ბოლოდროინდელი განცხადებები „ლგბტ პროპაგანდის აკრძალვის“ შესახებ, მედიის შინაარსსა და გამოხატვის თავისუფლებაში არაპროპორციულ/მიზანთან შეუსაბამო ჩარევის რისკებს წარმოქმნის.

**სიძულვილის ენა და ვიდეოგაზიარების პლატფორმები** - სიძულვილის ენის კონტექსტში, აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ ის რეგულირებული რჩება ვიდეოგაზიარების პლატფორმებთან მიმართებით. ამგვარად, სიძულვილის ენის დეფინიციის თანმხლები ფართო ინტერპრეტაცია საფრთხეს წარმოადგენს საქართველოში მოქმედი ამგვარი პლატფორმებისთვის და, შესაბამისად, გამოხატვის თავისუფლებისთვის, რადგან წარმოშობს სახელმწიფოს მხრიდან მისი ბოროტად გამოყენების რისკებს. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, ამ თვალსაზრისით, ვიდეოგაზიარების პლატფორმებიც გავიდეს კომუნიკაციების კომისიის/სახელმწიფოს რეგულირებიდან. მით უმეტეს, „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონში შეტანილი ცვლილებების თანახმად, ვიდეოგაზიარების პლატფორმების ქცევის კოდექსი შესაბამისი მხარეების ჩართულობით უნდა შემუშავდეს. ამდენად, შესაძლებელია, აღნიშნულმა პლატფორმებმა შექმნან საკუთარი ეთიკის საბჭოები და ისევე, როგორც მაუწყებლებმა, საჩივრები განიხილონ თვითრეგულირების ფარგლებში. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ვიდეოგაზიარების პლატფორმებსაც უნდა ჰქონდეთ თავისუფლების ისეთივე ხარისხი, როგორც უნდა ჰქონდეთ მედიასაშუალებებს.

**პასუხის უფლება** - აღნიშნულ შემთხვევაშიც, პარლამენტის უმრავლესობის 30 ივნისის გადაწყვეტილებით, პრობლემური რეგულაცია შეიცვალა. თუმცა, სიძულვილის ენასა და მასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებთან მიმართებით, სახელმწიფოს/კომუნიკაციების კომისიის მხრიდან, უკვე რამდენიმე წელია, მედიის რეგულირების სურვილი მკაფიოდ ჩანს. როგორც აღვნიშნეთ, ამგვარი განზრახვები და ადმინისტრაციული ორგანოსთვის/სასამართლოსთვის მსგავსი კომპეტენციის მინიჭება, სულ მცირე, წინსწრებით უნდა იყოს განხილული მედიის ექსპერტებთან და უშუალოდ მედიასაშუალებებთან. ამასთან, დღეს ქართული სასამართლოსა და ზოგადად, დემოკრატიის კუთხით არსებული გამოწვევებიდან გამომდინარე, მსგავს რეგულირებას, დიდი ალბათობით, მედიის თავისუფლებაზე უარყოფითი გავლენა ექნება.

**„უხამსობის“ რეგულირება** - ხელისუფლებისადმი კრიტიკული ტელევიზიის, „მთავარი არხის“, კონკრეტულ სიუჟეტთან დაკავშირებით, კომუნიკაციების კომისიამ კანონი თავისებურად განმარტა, მოახდინა საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების არასწორი ინტერპრეტაცია და უხეშად ჩაერია მაუწყებლის შინაარსში (დეტალურად - გვ. 20-დან). მართალია, 2023 წლის 30 ივნისის პარლამენტის მიერ მიღებული ცვლილებებით „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის 14-ე მუხლის მე-2 პუნქტი შეიცვალა, რის შედეგადაც ცალსახად გაიწერა, რომ 5ნ-ე მუხლის შესაძლო დარღვევა კომუნიკაციების კომისიაში ვერ გასაჩივრდება (შესაბამისად, კომისიას მსგავს საკითხზე თვითნებურად რეაგირების უფლებაც არ აქვს), თუმცა საკითხის ირგვლივ გაურკვევლობა კვლავ რჩება. კერძოდ, კანონის უახლესი რედაქციის 59<sup>1</sup> მუხლში აღნიშნულია, რომ მაუწყებელთა

თვითრეგულირების ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრება, მათ შორის, ადამიანისა და მოქალაქის ღირსებისა და ძირითად უფლებათა შემლახავი ისეთი პროგრამის ან რეკლამის განთავსება, რომელიც შეიცავს უხამსობას, შეუძლებელია არა მხოლოდ კომისიაში, არამედ – სასამართლოშიც. ეს კი, თავის მხრივ, ეწინააღმდეგება საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 10 ნოემბრის გადაწყვეტილებას, რომლის მიხედვითაც, მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს სასამართლოსთვის მიმართვის შესაძლებლობა, ღირსების ან სხვა ფუნდამენტური უფლების შელახვის შემთხვევაში.

ზემოაღნიშნული გაურკვევლობიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ უხამსობის ცნება და ადამიანის ღირსებისა და ძირითად უფლებათა შემლახავი პროგრამის ან რეკლამის განთავსება გაიმიჯნოს (გაიწეროს სხვადასხვა მუხლში) და ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, უხამსობის შესახებ მსჯელობის პრეროგატივა დარჩეს მხოლოდ და მხოლოდ მაუწყებლების თვითრეგულირების საბჭოებს. უშუალოდ ადამიანის ღირსების შემლახავ პროგრამებზე კი, საკუთარი უფლებების დაცვის მიზნით, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების შესაბამისად, მოქალაქეს შეეძლოს მაუწყებლის თვითრეგულირების ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლოში გასაჩივრება. აქვე ვიტყვით, რომ მსგავსი რეკომენდაცია საქართველოს პარლამენტმა ევროპის საბჭოს ექსპერტებისგანაც მიიღო. კერძოდ, „უხამსი ქმედებისა და შეურაცხმყოფელი ენის შემცველი პროგრამები არ უნდა აიკრძალოს – მათი ჩვენება უნდა დაიშვას მხოლოდ იმ დროს, როდესაც, სავარაუდოდ, ბავშვები ვერ ნახავენ“.

**სანქციების აღსრულება** – პარლამენტის მიერ 2023 წლის 30 ივნისს მიღებული ცვლილებებით, კომუნიკაციების კომისიის კონკრეტული გადაწყვეტილების დაუყოვნებლივ აღსრულებით გამოწვეული საფრთხე, რომ ფულად სანქციას, შესაძლოა, მაუწყებლის მუშაობის შეფერხება ან სრულად შეჩერება გამოიწვიოს, გარკვეულწილად, შემცირდა. თუმცა, მაუწყებლის ფინანსური მდგრალობისა და შეუფერხებელი ფუნქციონირებისთვის, ჯარიმების აღსრულების მოქმედი წესიც დიდ საფრთხეს წარმოადგენს, რადგან მისი ბოროტად გამოყენება ხელისუფლებისადმი კრიტიკულად განწყობილი მედიის წინააღმდეგ, კვლავ შესაძლებელია.

ჯარიმების აღსრულების წესის იმგვარად დატოვება, რომ კომუნიკაციების კომისიას კვლავ მყისიერი ზემოქმედების მექანიზმი აქვს, სავარაუდოდ, ეფუძნება კომისიის მუშაობის ეფექტურობის უზრუნველყოფის მცდელობას, რათა ყოველი ჯარიმა, მისი აღსრულების შეფერხების მიზნით, სასამართლოში უსაფუძვლოდ არ გასაჩივრდეს. შესაძლოა, ეს არგუმენტი, გარკვეულწილად, ვალიდური იყოს, თუმცა მნიშვნელოვანია გვახსოვდეს, რომ მედიის თავისუფლება, თავისი შინაარსით, უფრო დიდი სიკეთეა, ვიდრე ადმინისტრაციული ორგანოს, ამ შემთხვევაში, კომუნიკაციების კომისიის ეფექტური მუშაობის უზრუნველყოფა, თუნდაც მედიის რეგულირების მიმართულებით. მოცემული ჩანაწერი კომუნიკაციების კომისიას მედიის რეგულირების არაპროპორციულად დიდ უფლებამოსილებას აძლევს. ამდენად, ამ ეტაპზე, რეკომენდებულია, სანქციების აღსრულების საკითხი დარჩეს ისე, როგორც ეს 2022 წლის 22 დეკემბრის ცვლილებებამდე იყო, როცა ადმინისტრაციული ორგანოს შესაბამისი აქტის სასამართლოში გასაჩივრება მის შეჩერებას ავტომატურად იწვევდა.

ზემოაღნიშნულის გარდა, კანონმდებლობა კომუნიკაციების კომისიის ხელში სანქციის ისეთ ფორმას ტოვებს, როგორცაა მედიამომსახურების მიმწოდებლისთვის მაუწყებლობის შეჩერება, თუ მან, წლის განმავლობაში, მეორედ დაარღვია კანონის რომელიმე მოთხოვნა. აღნიშნული დათქმა

დიდი საფრთხეა სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლებისთვის და შესაძლოა, ეწინააღმდეგებოდეს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის (ECHR) მე-10 მუხლს. ამდენად, აუცილებლად მიგვაჩნია ამ მკაცრი სანქციის გაუქმება. კერძოდ, „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის 72.2/72.3 (მედია მომსახურება ან ვიდეოგაზიარების პლატფორმა) და 74.1 (დ) (რადიო მომსახურება) მუხლების ამოღება.

**არასრულწლოვანთა დაცვა** - მიუხედავად იმისა, რომ „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის 71-ე მუხლის მეორე, მეოთხე და მეექვსე პუნქტები, 2023 წლის 30 ივნისს მიღებული ცვლილებებით, ამოღებულია და კომუნიკაციის კომისიას, საკუთარი ინიციატივით, მაუწყებლის გაფრთხილების გარეშე, მკაცრი სანქციების გამოყენებისა და ლიცენზიის შეჩერების უფლება შეეზღუდა, კანონში დარჩა 56 მუხლი, რომელიც საკითხს კვლავ კომისიის რეგულირების სფეროში ტოვებს და ადმინისტრაციულ ორგანოს, კანონის ბუნდოვანებიდან გამომდინარე, მაუწყებლის საქმიანობაში არამართლზომიერი ჩარევის შესაძლებლობას აძლევს, მათ შორის, ჯარიმების საშუალებით. კომისიისთვის ამგვარი უფლებამოსილების გადაცემა საფრთხეს უქმნის მედიის დამოუკიდებლობას, ქმნის ცენზურის რისკს და საჭიროა აღნიშნული საკითხის ადმინისტრაციული ორგანოს დაქვემდებარებიდან თვითრეგულირების ჩარჩოში გადატანა.

**პარლამენტში მედიის მუშაობის წესი** - პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ ჟურნალისტთა აკრედიტაციის პროცესის „მოწესრიგების“ მიზნით მიღებული გადაწყვეტილება მედიის მუშაობას პარლამენტის შენობაში რიგ პრობლემებს უქმნის. პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ გამოცემული ბრძანების პრობლემურობაზე სახალხო დამცველიც საუბრობს. აღნიშნული წესით ჟურნალისტების საქმიანობის არამართლზომიერად შეზღუდვის გარდა, კითხვები არსებობს თავად ამ ბრძანების კონსტიტუციურობასთან მიმართებითაც - რამდენად შეიძლება, რომ მედიას, პარლამენტის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით დადგენილი წესის დარღვევის საფუძველზე, პარლამენტში მუშაობა შეეზღუდოს ისე, რომ ჟურნალისტს არ ჰქონდეს ამ გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება. ამიტომ, სულ მცირე, საჭიროა გაიწეროს ამ წესის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების საკითხი, მისი ვადა და პროცედურა. თუმცა, ჩვენი რეკომენდაციით, უმჯობესია მოცემული წესის გაუქმება ან, საჭიროების შემთხვევაში, იმგვარი წესების დადგენა, რომლებიც მედიის მუშაობის არაპროპორციულ შეზღუდვას არ გამოიწვევს და რომელთა შემუშავებაშიც თავად საპარლამენტო კორესპონდენტები ჩაერთვებიან.

## რეკლამის საკითხები

**კომერციული რეკლამა** - კომერციული რეკლამის დროის განსაზღვრა-შემცირების და ამის შედეგად, სამაუწყებლო მედიაში გამოწვეული პრობლემები, სავარაუდოდ, მეტ-ნაკლებად უკვე გადალახულია. თუმცა მნიშვნელოვანია, რომ მომავალში კანონმდებელმა იმგვარი კანონის მიღებამდე, რომელიც მედიის ფინანსურ მდგრადობას კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენებს, მედიასაშუალებებს მისცეს გონივრული ვადა, რეგულაციის პარლამენტში დამტკიცებიდან - მის ამოქმედებამდე. რეკლამების რეგულირების (როგორც დროის შეზღუდვის, ისე აზარტული თამაშების რეკლამის აკრძალვის შემთხვევაში) შემოღებისას, ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა



სწორედ მედიასაშუალებებთან არაჯეროვანი კომუნიკაცია და გადაწყვეტილების იმგვარ დროს მიღებაა, როცა ტელერადიომაუწყებლებს, შემოსავლების საგრძნობლად შემცირების პირობებში, წლიურად დაგეგმილ ხარჯებთან გამკლავების ფინანსური რისკები შეექმნათ.

ამავდროულად, როგორც ზემოთ ითქვა, ქართულ კანონმდებლობაში აისახა იმაზე მეტი რეგულაცია, ვიდრე ამას ევროკავშირის დირექტივა ითხოვდა. მაგალითად: სპონსორის მიერ ნაწილობრივ ან მთლიანად დაფინანსებულ პროგრამასა და მაუწყებლის მიერ საკუთარ ან/და დამოუკიდებელ პროგრამასთან დაკავშირებით გაკეთებულ განცხადებაში სპონსორზე მითითება მოკლე უნდა იყოს და სამაუწყებლო საათში 4 წუთს არ უნდა აღემატებოდეს; სახელმწიფო თუ პოლიტიკური პროგრამების რეკლამით შეწყვეტის აკრძალვა. – ამ კონკრეტულ რეგულაციებს ევროდირექტივა არ ითხოვდა. ამდენად, სამაუწყებლო მედიისთვის რეკლამის მიმართულებით დაწესებული ჭარბი რეგულაციები გადასახედი და შესამსუბუქებელია.

შემსუბუქებისკენ უნდა შეიცვალოს პროგრამაში პროდუქტის (საქონლის/მომსახურების) განთავსების შესახებ არსებული მოთხოვნები და საერთოდ გაუქმდეს ისეთი ბუნდოვანი და ფართოდ ინტერპრეტირებადი დათქმები, როგორიცაა, მაგალითად, „პროდუქტისთვის გადაჭარბებული მნიშვნელობის მინიჭება“, რის საფუძველზეც, კომისიამ არაერთი ტელემაუწყებელი გააფრთხილა/დააჯარიმა. კანონის ამგვარი ბუნდოვანება კიდევ ერთი ბერკეტია ადმინისტრაციული ორგანოს ხელში.

როგორც ანალიზმა აჩვენა, პრობლემურია საზოგადოებრივი მაუწყებლისთვის რეკლამის განთავსების უფლების მინიჭება, რაც საზოგადოებრივი მაუწყებლის დამოუკიდებლობას, მათ შორის, კომერციული გავლენებისგან დამოუკიდებლობას, ეჭვქვეშ აყენებს. სარეკლამო ბაზარზე საზოგადოებრივი მაუწყებლის შემოყვანა აზიანებს კერძო მაუწყებლებს და ამრუდებს ბაზარზე კონკურენციას. ეს განსაკუთრებით შესამჩნევია რეგიონული მაუწყებლების შემთხვევაში. როგორც საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს ყოფილი დირექტორი ნათია კაპანაძე აღნიშნავს, აჭარის ტელევიზიისა და რადიოსთვის ამ უფლების მინიჭებამ პრობლემები შეუქმნა მის კონკურენტ კერძო მაუწყებელს. ამგვარად, საჭიროა ამ უფლების გადახედვა და თავდაპირველ ვერსიასთან დაბრუნება. მით უმეტეს, რომ საზოგადოებრივ მაუწყებელს არ გააჩნია ფინანსური პრობლემები, რადგან ის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდება და ეს დაფინანსება ქვეყნის მშპ-ის ზრდის პროპორციულად იზრდება.

**სოციალური რეკლამა** – მაუწყებელზე განთავსებული სოციალური რეკლამების რეგულირებისას, კომუნიკაციების კომისიას არ უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, ჩაერიოს რეკლამის შინაარსში და გადაწყვიტოს, რეკლამა სოციალურია, პოლიტიკური თუ რაიმე სხვა ტიპის. ამგვარი ბერკეტის ფლობა ადმინისტრაციულ ორგანოს მედიის თავისუფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას აძლევს. ამგვარად, როგორც კომერციული რეკლამის დიდი ნაწილის, ისე სოციალური რეკლამის რეგულირების საკითხი კომუნიკაციების კომისიის კომპეტენციის ფარგლებში მხოლოდ ტექნიკურად უნდა დარჩეს – დაცულია, თუ – არა კანონით განსაზღვრული დროის ჩარჩოები. თუ შინაარსის მოწესრიგების აუცილებლობა მართლაც დგას, ის თვითრეგულირების სფეროში უნდა გადავიდეს.

ამრთა სხვადასხვაობას იწვევს საკითხი, უნდა არსებობდეს, თუ – არა კერძო მაუწყებლებისთვის უფასო სოციალური რეკლამის გაშვების ვალდებულება. ერთი მხრივ, იგი მნიშვნელოვანია, რათა დაინტერესებულმა ჯგუფებმა ადვილად მიაწვდინონ ხმა საზოგადოების მაქსიმალურად ფართო სპექტრს, მათივე ინფორმირების და, შესაბამისად, კეთილდღეობისთვის. მეორე მხრივ, საკამათოა,



რატომაც ვაღიარებთ კერძო მაუწყებელი, საკუთარ ეთერში უფასო რეკლამა განათავსოს. თუ კერძო მაუწყებელს აქვს ამა თუ იმ საკითხის პოპულარიზაციის სურვილი, ის თავად იქნება მოწადინებული, დაბალ ფასად, ან სულაც უფასოდ განათავსოს კონკრეტული სოციალური რეკლამა. ამდენად, შესაძლებელია იმაზე მსჯელობა, რომ უფასო სოციალური რეკლამის გაშვების ვალდებულება მხოლოდ და მხოლოდ საზოგადოებრივი მაუწყებლის არხებს დარჩეთ, ხოლო კერძო კომპანიებს ჰქონდეთ თავისუფალი არჩევანის საშუალება. ეს საკითხი კერძო მაუწყებელთა წარმომადგენლებისა და სხვა დაინტერესებული მხარეების ჩართულობით უნდა გადაწყდეს.

**პოლიტიკური რეკლამა** - კანონმდებლობის ბუნდოვნებისა თუ კომისიის მიერ მისი არასწორი ინტერპრეტაციის შედეგად, მივიღეთ მოცემულობა, როდესაც არაწინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური რეკლამის განთავსება, ფაქტობრივად, შეუძლებელია, რაც თავისი არსით აბსურდულია და ქმნის საფრთხეს სიტყვის თავისუფლებისთვის. აღნიშნული შეზღუდვა გასაჩივრებულია საკონსტიტუციო სასამართლოში.

ამდენად, პირველ რიგში, მნიშვნელოვანია, თუ როგორ იმსჯელებს და რას გადაწყვეტს საკონსტიტუციო სასამართლო ამ საკითხთან დაკავშირებით. შემდეგ, ალბათ, საჭირო იქნება, რომ კანონმდებლობაში მაქსიმალურად ნათლად განიმარტოს პოლიტიკური რეკლამის ცნება და ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს, ნებისმიერ პერიოდში, შეეძლოს მსგავსი რეკლამის განთავსება. ამასთან, არაწინასაარჩევნო პერიოდში გაშვებული პოლიტიკური რეკლამების რეგულირება არ შეიძლება იყოს ისეთივე მკაცრი, როგორც - წინასაარჩევნო პოლიტიკური რეკლამისა. არაწინასაარჩევნო პერიოდში არ არსებობს იმის საფრთხე, რომ, თუნდაც შეცდომაში შემყვანი, პოლიტიკური რეკლამა არჩევნების საბოლოო შედეგებზე რაიმე სახის პირდაპირ გავლენას მოახდენს. შესაბამისად, შეიძლება, როგორც სოციალური რეკლამის შემთხვევაში, არასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური რეკლამის შინაარსიც თვითრეგულირების ორგანოს განსახილველი საკითხი იყოს.

**უფასო წინასაარჩევნო/პოლიტიკური რეკლამა** - უფასო პოლიტიკური რეკლამების განთავსების ვალდებულება კერძო მაუწყებლებს უსამართლო ვალდებულებას აკისრებს. უფასო პოლიტიკური რეკლამის სასარგებლო არგუმენტი ისაა, რომ ფინანსური შესაძლებლობების მიუხედავად, კვალიფიციურ პარტიებს ჰქონდეთ საშუალება, განათავსონ საკუთარი რეკლამა ისეთ მაუწყებლებშიც კი, რომელთა სარედაქციო პოლიტიკაც, შესაძლოა, მათ მიმართ არაკეთილგანწყობილია. ეს არგუმენტი ვალიდურია, თუმცა არ ცვლის იმ ფაქტს, რომ მაუწყებელი შემოსავალს ვერ იღებს ეთერში განთავსებული პროდუქტის სანაცვლოდ. ამასთან, მაუწყებლებს უწევთ წინასაარჩევნო პერიოდში კომერციული რეკლამის შემცირება, ან საერთო სარეკლამო დროის გაზრდა პროგრამების ხარჯზე, რაც მათთვის ფინანსური ზიანის მომტანია, ხოლო მაყურებლისთვის, დიდი ალბათობით, არასასიამოვნო მოვლენა.

ანალიზის საფუძველზე, აღნიშნული საკითხის მოწესრიგების ორი გზა იკვეთება: 1. მაუწყებლებს, წინასაარჩევნო პერიოდის დასრულების შემდეგ, აუნაზღაურდეთ მათ მიერ გავრცელებული უფასო პოლიტიკური რეკლამის საფასური (სახელმწიფო ბიუჯეტიდან), რაც ყველა კვალიფიციური სუბიექტისთვის ქმნის შესაძლებლობას, ნებისმიერი მაუწყებლის ეთერში, საკუთარი დანახარჯების გარეშე, განათავსოს რეკლამა; 2. კერძო მაუწყებლებს ეს ვალდებულება სრულად მოეხსნათ და მხოლოდ საზოგადოებრივ მაუწყებელს შეუნარჩუნდეს.