

განმარტებითი ბარათი

საქართველოს კანონის პროექტზე „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ:

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი:

ა.ა.ა) პრობლემა, რომლის გადაჭრასაც მიზნად ისახავს კანონპროექტი:

საარჩევნო სუბიექტების მიმართ უარყოფითი დამოკიდებულების შექმნა, ზოგადად, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევაა წინასაარჩევნო პერიოდთან დაკავშირებულ პროცესებში. ამ საკითხის სათანადოდ მოუწესრიგებლობა იწვევს, ერთი მხრივ, პოლიტიკურ პარტიებს შორის მწვავე და არაჯანსაღ დაპირისპირებას, ხოლო, მეორე მხრივ, საზოგადოების პოლარიზაციასა და მასში აგრესიის გაღვივებას. აღნიშნულ პრობლემასა და მისით გამოწვეულ დამაბულ საარჩევნო გარემოზე მითითებულია აგრეთვე ცალკეული ადგილობრივი თუ საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ საქართველოს მიმართ შემუშავებულ ანგარიშებსა და მათ მიერ განხორციელებულ შეფასებებში.¹

კომერციულ ურთიერთობებში დამკვიდრებული კონკურენციის პრინციპის მსგავსად, პოლიტიკაც ჯანსაღი კონკურენციის არსს ეფუძნება და, შესაბამისად, პოლიტიკის სფეროც სწორედ კონკურენციის პრინციპის დაცვის მოტივით უნდა იყოს გაჯერებული. „კონკურენციას არაერთ ფუნქციას მიაკუთვნებენ. პოლიტიკაშიც მისგან გამაჯანსაღებელ ეფექტს მოელიან. საერთო ჯამში, კონკურენციამ უნდა გაზარდოს სარგებელი, ანუ პოლიტიკაში საერთო კეთილდღეობისთვის სასარგებლო გავლენა უნდა იქონიოს. გარდა ამისა, მან უნდა უზრუნველყოს კერძო ინტერესების უფრო ეფექტური რეალიზება. ამაში თავისი წვლილი შეაქვს კონკურენციის წნეხს კონკურენციის მონაწილეებზე, რომლებიც პრობლემების გადაჭრის უკეთეს ვარიანტებს ეძებენ, ვიდრე ამას მათი კონკურენტები გვთავაზობენ. [...] კონკურენციის პირობებში პრობლემების გადაწყვეტის ახალი ალტერნატივები ჩნდება და ისინი, პირდაპირი გაგებით, არჩევანის წინაშე წარსდგება. ანუ, თუ საკითხს ამ კუთხით შევხედავთ, კონკურენცია ემსახურება მაქსიმალურად მრავალი ინტერესისა და შეხედულების

¹ იხ. <https://www.osce.org/files/f/documents/5/5/299306.pdf>
<https://www.osce.org/files/f/documents/f/a/375682.pdf>
<https://www.osce.org/files/f/documents/a/c/414827.pdf>
https://www.osce.org/files/f/documents/d/9/499477_0.pdf
<https://gyla.ge/ge/post/saiam-2021-tslis-adgilobrivi-tvitmmartvelobis-archevnebis-grdzelvadiani-sadamkvirveblo-misiis-me-2-shualeduri-angarishi-moamzada#sthash.Eya8mA8M.dpbs>
<https://isfed.ge/geo/angarishebi/saqartvelos-munitsipalitetis-organota-2021-tslis-archevnebis-tsinasaarchevno-garemos-ertoblivi-shefaseba>
<https://transparency.ge/ge/post/media-zaladobisa-da-totaluri-ukanono-mosmenebis-samizne-cinasaarchevno-mediagaremos-shepaseba>
<https://transparency.ge/ge/blog/ganaxlebad-i-cnobebi-saarchevno-dargvevebi-da-matze-reagireba-0>

ჩართვას პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში და შესაბამისად, საერთო კეთილდღეობის რეალიზების პერსპექტივის გაზრდას.²

ამდენად, წინასაარჩევნო კამპანია (აგიტაცია), როგორც პოლიტიკის სფეროს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტი, ორიენტირებული უნდა იყოს საარჩევნო სუბიექტების მიერ მათი მომავალი საქმიანობის პროგრამების შემუშავებასა და ამომრჩევლისთვის გაცნობაზე, რაც ამომრჩეველს მისცემს ინფორმირებული არჩევანის განხორციელების შესაძლებლობას და მინიმუმადე შეამცირებს საზოგადოების პოლარიზაციის რისკებს. თუმცა რეალობაში ხშირად ვლინდება ისეთი შემთხვევები, როდესაც საარჩევნო სუბიექტის ან მასთან დაკავშირებული პირის ქცევას არაფერი აქვს საერთო ამ საარჩევნო სუბიექტის მომავალი საქმიანობის პროგრამასთან, არამედ ის მარტოოდენ სხვა საარჩევნო სუბიექტის დისკრედიტაციასა და მის მიმართ უარყოფითი დამოკიდებულების შექმნას ემსახურება.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, წარმოდგენილი კანონპროექტი ორ ძირითად მიზანს ემსახურება: 1) კომერციულ ურთიერთობებში დამკვიდრებული კონკურენციის პრინციპის მსგავსად, საარჩევნო სუბიექტების მიერ წინასაარჩევნო კამპანიის (აგიტაციის) ჯანსაღი კონკურენციის პრინციპზე დაფუძნებით წარმოების შესაძლებლობის გაზრდას; და 2) დღესდღეობით საზოგადოებაში არსებული მწვავე პოლარიზაციის შემცირებას.

კერძოდ, კანონპროექტით იკრძალება ისეთი წინასაარჩევნო რეკლამის გავრცელება, რომელიც გამიზნულია საარჩევნო სუბიექტის/საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის მიმართ უარყოფითი დამოკიდებულების შესაქმნელად. ამასთანავე, კანონპროექტით დგინდება, რომ პოლიტიკური პარტიის/საარჩევნო სუბიექტის მიერ ან პოლიტიკური პარტიის/საარჩევნო სუბიექტის დაკვეთით გავრცელებული წინასაარჩევნო რეკლამა არ უნდა შეიცავდეს სხვა პოლიტიკური პარტიის/საარჩევნო სუბიექტის გამოსახულებას, სახელწოდებას, რიგით ნომერსა და სიმბოლიკას.

ა.ა.ბ) არსებული პრობლემის გადასაჭრელად კანონის მიღების აუცილებლობა:

წინასაარჩევნო რეკლამის გავრცელების საკითხი წესრიგდება კანონით. შესაბამისად, ამ საკითხის ახლებურად მოსაწესრიგებლად აუცილებელია საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელება.

ა.ბ) კანონპროექტის მოსალოდნელი შედეგები:

² იხ. *მარტინ მორლოკი*, პარტიების სამართალი, როგორც კონკურენციის სამართალი, სამართლის ჟურნალი N2, 2009 წელი, გვ. 246-247:
<http://dspace.gela.org.ge/bitstream/123456789/7205/1/Sam%20Jurn%20N2%202009.pdf>

კანონპროექტის მიღების შედეგად, ერთი მხრივ, გაიზრდება საარჩევნო სუბიექტების მიერ წინასაარჩევნო კამპანიის (აგიტაციის) ჯანსაღი კონკურენციის პრინციპზე დაფუძნებით წარმოების შესაძლებლობა და, მეორე მხრივ, შემცირდება დღესდღეობით საზოგადოებაში არსებული მწვავე პოლარიზაცია. ეს კი, საბოლოოდ, უკეთესი საარჩევნო გარემოს ჩამოყალიბებას განაპირობებს.

ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი:

კანონპროექტით დგინდება გარკვეული შეზღუდვები წინასაარჩევნო რეკლამის გავრცელებასთან დაკავშირებით; კერძოდ, „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 66-ე მუხლს ემატება 6¹ და 6² პუნქტები, რომელთა თანახმადაც:

- დაუშვებელია ისეთი წინასაარჩევნო რეკლამის გავრცელება, რომელიც გამიზნულია საარჩევნო სუბიექტის/საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის მიმართ უარყოფითი დამოკიდებულების შესაქმნელად.
- წინასაარჩევნო რეკლამის გავრცელება დასაშვებია მხოლოდ პოლიტიკური პარტიის ან საარჩევნო სუბიექტის მიერ ან პოლიტიკური პარტიის ან საარჩევნო სუბიექტის დაკვეთით. ამასთანავე, პოლიტიკური პარტიის/საარჩევნო სუბიექტის მიერ ან პოლიტიკური პარტიის/საარჩევნო სუბიექტის დაკვეთით გავრცელებული აღნიშნული წინასაარჩევნო რეკლამა არ უნდა შეიცავდეს სხვა პოლიტიკური პარტიის/საარჩევნო სუბიექტის გამოსახულებას, სახელწოდებას, რიგით ნომერსა და სიმბოლიკას.

აღნიშნულ მოთხოვნათა დარღვევისათვის პასუხისმგებლობა ეკისრება როგორც მაუწყებელს, ისე წინასაარჩევნო რეკლამის დამკვეთს.

ა.დ) კანონპროექტის კავშირი სამთავრობო პროგრამასთან და შესაბამის სფეროში არსებულ სამოქმედო გეგმასთან, ასეთის არსებობის შემთხვევაში (საქართველოს მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტის შემთხვევაში):

კანონპროექტი საქართველოს მთავრობის მიერ არ არის ინიცირებული.

ა.ე) კანონპროექტის ძალაში შესვლის თარიღის შერჩევის პრინციპი, ხოლო კანონისთვის უკუძალის მინიჭების შემთხვევაში – აღნიშნულის თაობაზე შესაბამისი დასაბუთება:

კანონპროექტით გათვალისწინებული კანონი ამოქმედდება გამოქვეყნებისთანავე, რადგან იგი, მისი მიზნიდან და შინაარსიდან გამომდინარე, არ ითხოვს ამოქმედების უფრო გვიანდელი ვადის დადგენას. წარმოდგენილი კანონპროექტი არ ითვალისწინებს უკუძალის მინიჭებას.

ა.ვ) კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის მიზეზები და შესაბამისი დასაბუთება (თუ ინიციატორი ითხოვს კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვას):

საქართველოს საარჩევნო კოდექსის თანახმად, მუნიციპალიტეტის ორგანოთა 2021 წლის არჩევნების მეორე ტური გაიმართება 2021 წლის 30 ოქტომბერს. ვინაიდან კანონპროექტით ახლებურად წესრიგდება წინასაარჩევნო პერიოდში მიმდინარე სამართლებრივი ურთიერთობები, კერძოდ, წინასაარჩევნო რეკლამის გავრცელების გარკვეული საკითხები, მიზანშეწონილია, კანონპროექტი მიღებულ და განხილულ იქნეს დაჩქარებული წესით.

ბ) კანონპროექტის ფინანსური გავლენის შეფასება საშუალოვადიან პერიოდში (კანონპროექტის ამოქმედების წელი და შემდგომი 3 წელი):

ბ.ა) კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო:

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია კანონპროექტით გათვალისწინებულ სამართალდარღვევებზე რეაგირებას თავისი ხარჯით განახორციელებს, ხოლო საზოგადოებრივი მაუწყებლის ან საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს მიერ აღნიშნულ სამართალდარღვევათა ჩადენის შემთხვევაში მისთვის დაკისრებული ჯარიმის გადახდა მოხდება მისთვის განსაზღვრული საბიუჯეტო ასიგნებებიდან.

ბ.ბ) კანონპროექტის გავლენა სახელმწიფო ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე:

კანონპროექტით დგინდება წინასაარჩევნო რეკლამის გავრცელებასთან დაკავშირებული გარკვეული სამართალდარღვევები, რომელთა ჩადენაც გამოიწვევს მაუწყებლისა და წინასაარჩევნო რეკლამის დამკვეთის დაჯარიმებას. შესაბამისად, ყოველი ასეთი ჯარიმის გადახდა გავლენას იქონიებს სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე. სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსავლის ოდენობა დამოკიდებული იქნება აღნიშნულ სამართალდარღვევათა ჩადენის ფაქტების რაოდენობასა და დაკისრებულ პასუხისმგებლობაზე.

ბ.გ) კანონპროექტის გავლენა სახელმწიფო ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე:

საზოგადოებრივი მაუწყებლის ან საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს მიერ კანონპროექტით გათვალისწინებულ სამართალდარღვევათა ჩადენის შემთხვევაში მისთვის დაკისრებული ჯარიმის გადახდა მოხდება მისთვის განსაზღვრული საბიუჯეტო ასიგნებებიდან, რაც, შესაბამის გავლენას იქონიებს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე.

ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები, კანონპროექტის გავლენით სახელმწიფოს ან მის სისტემაში არსებული უწყების მიერ მისაღები პირდაპირი ფინანსური ვალდებულებების (საშინაო ან საგარეო ვალდებულებები) მითითებით:

კანონპროექტი არ ითვალისწინებს სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას.

ბ.ე) კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირთათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება, იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებზე გავლენის ბუნებისა და მიმართულების მითითებით, რომლებზედაც მოსალოდნელია კანონპროექტით განსაზღვრულ ქმედებებს ჰქონდეს პირდაპირი გავლენა:

კანონპროექტით დგინდება წინასაარჩევნო რეკლამის გავრცელებასთან დაკავშირებული გარკვეული სამართალდარღვევები, რომელთა ჩადენაც გამოიწვევს მაუწყებლისა და წინასაარჩევნო რეკლამის დამკვეთის დაჯარიმებას.

ბ.ვ) კანონპროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის (ფულადი შენატანის) ოდენობა შესაბამის ბიუჯეტში და ოდენობის განსაზღვრის პრინციპი:

კანონპროექტით დგინდება წინასაარჩევნო რეკლამის გავრცელებასთან დაკავშირებული გარკვეული სამართალდარღვევები, რომელთა ჩადენაც გამოიწვევს მაუწყებლისა და წინასაარჩევნო რეკლამის დამკვეთის დაჯარიმებას. ჯარიმის ოდენობის განსაზღვრისას მხედველობაში მიიღება სამართალდარღვევის ჩადენის შედეგად საზოგადოებისა და შესაბამისი პირებისთვის მიყენებული ზიანის სახე და ხარისხი.

ბ1) ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე კანონპროექტის ზეგავლენის შეფასება:

კანონპროექტი არ ახდენს გავლენას ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე.

გ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან:

გ.ა) კანონპროექტის მიმართება ევროკავშირის სამართალთან:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის სამართალს.

გ.ბ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებს.

გ.გ) კანონპროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან, აგრეთვე, ისეთი ხელშეკრულების/შეთანხმების არსებობის შემთხვევაში, რომელსაც უკავშირდება კანონპროექტის მომზადება, – მისი შესაბამისი მუხლი ან/და ნაწილი:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს. კანონპროექტის მომზადება არ არის დაკავშირებული ასეთ ხელშეკრულებასთან/შეთანხმებასთან.

გ.დ) არსებობის შემთხვევაში, ევროკავშირის ის სამართლებრივი აქტი, რომელთან დაახლოების ვალდებულებაც გამომდინარეობს „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირისა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებიდან“ ან ევროკავშირთან დადებული საქართველოს სხვა ორმხრივი და მრავალმხრივი ხელშეკრულებებიდან:

ასეთი არ არსებობს.

დ) კანონპროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები:

დ.ა) სახელმწიფო, არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/დაწესებულება, ექსპერტი, სამუშაო ჯგუფი, რომელმაც მონაწილეობა მიიღო კანონპროექტის შემუშავებაში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

ასეთი არ არსებობს.

დ.ბ) კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის/დაწესებულების, სამუშაო ჯგუფის, ექსპერტის შეფასება კანონპროექტის მიმართ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

ასეთი არ არსებობს.

დ.გ) სხვა ქვეყნების გამოცდილება კანონპროექტის მსგავსი კანონების იმპლემენტაციის სფეროში, იმ გამოცდილების მიმოხილვა, რომელიც მაგალითად იქნა გამოყენებული კანონპროექტის მომზადებისას, ასეთი მიმოხილვის მომზადების შემთხვევაში:

საფრანგეთის საარჩევნო კოდექსის თანახმად, ფასიანი წინასაარჩევნო რეკლამის პრესითა თუ აუდიოვიზუალური კომუნიკაციის საშუალებით გავრცელება არჩევნებამდე 6 თვის განმავლობაში დაუშვებელია. ამ მოთხოვნის დარღვევისთვის კი დადგენილია ჯარიმა 75 000 ევროს ოდენობით.³ ამგვარად, საფრანგეთის ეს მიდგომა თვალნათლივ უთითებს საარჩევნო სუბიექტების მიერ წინასაარჩევნო კამპანიის (აგიტაციის) ჯანსაღი კონკურენციის პრინციპზე დაფუძნებით წარმოების მნიშვნელობაზე.

იაპონიაში განსხვავდება პოლიტიკური პარტიის მიმართ გავრცელებული რეკლამა საარჩევნო კანდიდატის მიმართ გავრცელებული რეკლამისაგან. პოლიტიკური პარტიის მიმართ გავრცელებულ რეკლამაში დაუშვებელია კონკრეტული

³ იხ. საფრანგეთის საარჩევნო კოდექსის 52-ე და 90-ე მუხლები:
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070239

კანდიდატის მითითება. იაპონიის საარჩევნო კანონით აკრძალულია აგრეთვე საარჩევნო კანდიდატის, პარტიის ან პოლიტიკური ორგანიზაციის მიმართ გავრცელებული უარყოფითი კონტექსტის შემცველი პოლიტიკური რეკლამა.⁴

ავსტრალიაში მიჩნეულია, რომ საარჩევნო რეკლამით არ უნდა განხორციელდეს ოპონენტი პოლიტიკური პარტიისა თუ ჯგუფის შეხედულებებზე, პოლიტიკასა თუ ქმედებებზე უშუალო თავდასხმა ან მის მიმართ სიძულვილის გამოვლენა. ეს წესი საარჩევნო კამპანიის წარმოების ერთ-ერთ ძირითად პრინციპად არის მიჩნეული ავსტრალიაში.⁵

ე) კანონპროექტის ავტორი:

საქართველოს პარლამენტის წევრები: გიორგი ამილახვარი, შალვა პაპუაშვილი, რატი იონათამიშვილი, ანრი ოხანაშვილი, დავით მათიკაშვილი.

ვ) კანონპროექტის ინიციატორი:

საქართველოს პარლამენტის წევრები: გიორგი ამილახვარი, შალვა პაპუაშვილი, რატი იონათამიშვილი, ანრი ოხანაშვილი, დავით მათიკაშვილი, დავით სონლულაშვილი, ეკა სეფაშვილი, გოჩა ენუქიძე, გურამ მაჭარაშვილი, ალუდა ღუდუშაური, მიხეილ სარჯველაძე, ნინო იობაშვილი, ალექსანდრე ტაბატაძე, ირაკლი ბერაია.

⁴ იხ. „საჯარო თანამდებობის პირთა არჩევის შესახებ“ იაპონიის კანონი:
<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=325AC1000000100>

⁵ იხ. <https://www.finance.gov.au/sites/default/files/2019-11/campaign-advertising-by-australian-government-departments-and-agencies-annual-report-2014-15.pdf>