წინასაარჩევნო პერიოდში საზოგადოებრივი აზრის კვლევების გაშუქებასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული სანქცირების პრაქტიკა

MDF
მედიის განვითარების ფონდი

2016

წინასაარჩევნო პერიოდში საზოგადოებრივი აზრის კვლევების გაშუქებასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული სანქცირების პრაქტიკა

მედიის განვითარების ფონდი, 2016

ავტორი: მარიამ პატარიძე

რედაქტორი: თამარ კინწურაშვილი

www.mdfgeorgia.ge

www.mediameter.ge

შესავალი

წინამდებარე მონიტორინგი 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინ მედიაში საზოგადოებრივი აზრის კვლევების გაშუქების საკანონმდებლო რეგულაციების დარღვევაზე კომუნიკაციების მარეგულირებელი კომისიის და სასამართლოების რეაგირების პრაქტიკას ასახავს.

მონიტორინგი დოკუმენტების ანალიზს ეფუძნება, რომელიც კომუნიკაციების მარეგულირებელი კომისიიდან გამოთხოვილ მასალებს მოიცავს, ასევე მედიის განვითარების ფონდის წინასაარჩევნო მედია მონიტორინგის ანგარიშს, რომელიც საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგების სატელევიზიო და ონლაინ მედიაში გაშუქებას ასახავს.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობით განსაზღვრული რეგულაციები ძალაში კამპანიის დაწყების მომენტიდან 8 ივნისიდან შევიდა, ანგარიში 22 ივლისიდან 8 ოქტომბრის ჩათვლით პერიოდს ასახავს, რადგან კომუნიკაციების მარეგულირებელმა კომისიამ მაუწყებელთა ადმინისტრაციული წესით სანქცირება მას შემდეგ დაიწყო, რაც 22 ივლისს მაუწყებლები კანონის ნორმების დაცვის აუცილებლობის შესახებ გააფრთხილა.

მთავარი მიგნებები

2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე საარჩევნო კოდექსით დადგენილი საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგების გაშუქების წესის (51.11 მუხლი) დარღვევაზე რეაგირების მხრივ შემდეგი ტენდენციები გამოიკვეთა:

- შეიქმნა პრეცედენტი, როდესაც კომუნიკაციების მარეგულირებელმა კომისიამ ტელეკომპანია რუსთავი 2-ს მისი დაკვეთით გერმანულ-ამერიკული კომპანია GFK-ს მიერ ჩატარებული კვლევის სანდოობის გადამოწმების მიზნით, დამატებითი დოკუმენტაციის წარდგენა მოსთხოვა და აღნიშნულ საქმეზე ადმინისტრაციული სამართალწარმოება დაწყო.
- მარეგულირებელმა კომისიამ საარჩევნო კოდექსის 51.11 3 პუნქტის მოთხოვნათა დარღვევის გამო, რაც საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგების გამოქვეყნების წესს განსაზღვრავს, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა ოქმები მაუწყებლებს შერჩევითად შეუდგინა. კერძოდ, რეაგირება არ მოჰყოლია საზოგადოებრივი მაუწყებლის, ტელეკომპანიების GDS-ისა და ობიექტივის ეთერში აღნიშნული მუხლის მოთხოვნათა დარღვევის შემთხვევებს.
- ტელეკომპანია "იმედის" მხრიდან 2 დარღვევის შემთხვევას მარეგულირებლის მხრიდან რეაგირება ერთ თვეზე მეტი დაგვიანებით, მას შემდეგ მოჰყვა, რაც 31 ოქტომბერს საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისიამ[1] წინასწარი დასკვნები გამოაქვეყნა, რომელშიც კომისიის არათანმიმდევრულ მიდგომაზე რუსთავი 2-ისა და იმედის შემთხვევებზე დაყრდნობით იყო საუბარი.
- შერჩევითი და არათანმიმდევრული მიდგომა გამოვლინდა სასამართლო ხელისუფლების მხრიდან, რომელმაც 1500 ლარიანი ფინანსური სანქციები მხოლოდ ხელისუფლებისადმი კრიტიკული სარედაქციო პოლიტიკის მქონე ტელევიზიების (რუსთავი 2-ის მიმართ 2-ჯერ, ტაბულა), ასევე 2 რეგიონული მაუწყებლების (თრიალეთი, არგო) შემთხვევაში გამოიყენა, სხვა ტელევიზიების მიმართ კი მხოლოდ სიტყვიერი გაფრთხილებით შემოიფარგლა. მიუხედავად იმისა, რომ ტელეკომპანია "იმედის" მხრიდან იდენტურ დარღვევას 3-ჯერ ჰქონდა ადგილი.
- თბილისის საქალაქო სასამართლომ საარჩევნო კოდექსის 51.11 3) მუხლის დარღვევის ერთ-ერთ საქმეზე ტელეკომპანია რუსთავი 2 ადმინისტრაციულ ორგანოს გაუთანაბრა, ხოლო კვლევის მედია

[1] ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი; ეუთოს საპარლამენტო ასამბლეა; ევროპის საჭოს საპარლამენტო ასამბლეა; ევროპის პარლამენტი.
[2] საქართველოს ორგანული კანონი ,, საარჩევნო კოდექსი", მუხლი 73[1](8ა-ე).

გაშუქება - ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრულ ინფორმაციის გამოქვეყნების წესს.

- ბუნდოვანია, თუ რა კრიტერიუმით შეირჩა კომუნიკაციების მარეგულირებელი კომისიის მიერ 5 საინფორმაციო სააგენტო ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა ოქმის შედგენისას, რადგან მაუწყებლებისგან განსხვავებით მარეგულირებელი სააგენტოებისა და სხვა ონლაინ გამოცემების სრულფასოვან მედია მონიტორინგს არ ატარებს.

საკანონმდებლო რეგულირება

საქართველოს კანონმდებლობა წინასაარჩევნო პერიოდში საზოგადოებრივი აზრის კვლევების გაშუქებას არეგულირებს. კანონის მიზანია, საზოგადოებრივი აზრით მანიპულირებისგან ამომრჩევლის დაცვა და მისი სრულფასოვანი ინფორმირება ყველა იმ მნიშვნელოვანი ფაქტორის შესახებ, რამაც კვლევის შედეგების აღქმაზე შესაძლოა გავლენა მოახდინოს.

საქართველოს საარჩევნო კოდექსით წინასაარჩევნო პერიოდში საზოგადოებრივი აზრის კვლევების გაშუქებისათვის დადგენილი წესი სამ ძირითად წინაპირობას მოიცავს. 1. კვლევა უნდა აკმაყოფილებდეს სანდოობის ტესტს; 2. გაშუქებისას უნდა მოხდეს 11 სავალდებულო რეკვიზიტის მითითება; 3. გამოქვეყნება უნდა შეიზღუდოს არჩევნების დღეს, როდესაც ამომრჩეველი გადაწყვეტილებას იღებს.

კვლევის სანდოობის ტესტი. საარჩევნო კოდექსის 51-ე მუხლის მე-11 პუნქტი განსაზღვრავს იმ კრეტირიუმებს, რომლითაც მედია საშუალებამ წინასაარჩევნო პერიოდში კვლევის გამოქვეყნების გადაწყვეტილების მიღებისას უნდა იხელმძღვანელოს. კერძოდ:

- საზოგადოებრივი აზრის კვლევა უნდა ეფუძნებოდეს წარმომადგენლობითი შემთხვევითი შერჩევის აღიარებულ მეცნიერულ მეთოდოლოგიას, რომელიც უზრუნველყოფს შედეგების არანაკლებ 95%-იან საიმედოობას და რომლის ცდომილების ფარგლები 3 %-ს არ აღემატება (11,ა);
- უნდა გამოქვეყნდეს საზოგადოებრივი აზრის კვლევის მეთოდოლოგიის საიმედოობისა და შედეგების ობიექტურობის გადამოწმების შემდეგ; (11,ბ)
- იმავე ან სხვა შესადარებელი საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგებში მნიშვნელოვანი განსხვავებების ან ცვლილებების არსებობისას, შესაძლებელი უნდა იყოს ამ განსხვავებების ან ცვლილებების დამაჯერებელი მეცნიერული ახსნა; (11,გ)
- არ უნდა იყოს საზოგადოებრივი აზრით მანიპულირება ან თანხის მოზიდვის საშუალება, არ უნდა ჩატარდეს ტელეფონის, ფოსტის ან/და ინტერნეტის მეშვეობით; (11,დ)
- უნდა ეფუძნებოდეს გამჭვირვალე მეთოდოლოგიას, რომელიც იძლევა შედეგების დამოუკიდებელი გადამოწმების შესაძლებლობას; (11,ე)

აღნიშნული რეგულაცია, რომელიც კანონში 2001[2] წლიდან არსებობს, კომუნიაციების ეროვნულ კომისიას (GNCC) პრაქტიკაში არ გამოუყენებია. მისი ინტერპრატაციის მცდელობას კი 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე ტელეკომპანია რუსთავი 2-თან მიმართებაში ჰქონდა ადგილი, როდესაც კომისიამ გერმანულ-ამერიკული GFK-ს მიერ ჩატარებული კვლევის სანდოობის დადგენის მოთხოვნით ტელეკომპანიიდან დოკუმენტაცია გამოითხოვა. აღნიშნულ საკითხს, რომელზეც მარეგულირებელმა ადმინისტრაციული საქმისწარმოების დაიწყო[3], გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ ჩვენ მომავალში ცალკე განვიხილავთ .

სავალდებულო რეკვიზიტების მითითება. საარჩევნო კოდექსის 51 მუხლის 11 ვ პუნქტი ასევე ითვალისწინებს 11 სავალდებულო რეკვიზიტს, რომელიც მედია საშუალებამ საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგების გამოქვეყნებისას უნდა მიუთითოს. ეს რეკვიზიტებია:

1. ორგანიზაცია, რომელმაც ჩაატარა კვლევა;
2. კვლევის დამკვეთი ან დამფინანსებელი;
3. კვლევაში გამოყენებული კითხვების ზუსტი ფორმულირება და თანმიმდევრობა;
4. საველე კვლევის ჩატარების დრო;
5. გამოკითხულთა რაოდენობა და შერჩევის მეთოდი;
6. რა არეალში ან რა კატეგორიის ადამიანებში ჩატარდა შერჩევა;
7. ეფუძნება თუ არა კვლევა ყველა გამოკითხულის აზრს;
8. იმ რესპონდენტთა რაოდენობა, რომლებმაც უარი განაცხადეს კვლევაში მონაწილეობაზე, არ გასცეს კითხვას პასუხი ან რომელთა გამოკითხვაც ვერ მოხერხდა;
9. შერჩევის ზომა;
10. ცდომილების ფარგლები;
11. ინფორმაცია სხვა ნებისმიერი ფაქტორის შესახებ, რომელმაც შესაძლოა, მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა შედეგებზე.

---

[2] საქართველოს ორგანული კანონი ,, საარჩევნო კოდექსი", მუხლი 73[1](8ა-ე). https://matsne.gov.ge/ka/document/view/15622# (საქართველოს ,,საარჩევნო კოდექსის" 2001 წლის რედაქცია).

[3] კომისიამ 5 ოქტომბერს რუსთავი 2-ის მიმართ ადმინისტრაციული სამართალწარმოება დაიწყო. სამართალწარმოების დაწყების საფუძველი, კომპანია GFK-ს კვლევასთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის არასრულყოფილად წარდგენა იყო.

GNCC-მ 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგების კანონდარღვევით გამოქვეყნების გამო 12 მაუწყებელს და 5 ონლაინ მედია საშუალებას ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმები შეუდგინა.

სასამართლოს მიერ მაუწყებლების მიმართ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებზე სანქციების დაკისრებისას არათანმიმდევრული პრაქტიკა გამოვლინდა. კერძოდ, ნაციონალური ტელევიზიების შემთხვევაში, ფინანსურად დაჯარიმდნენ მხოლოდ ტელევიზიები: რუსთავი 2 (2-ჯერ) და ტაბულა, ტელეკომპანია იმედის მიმართ კი იგივე სახის დარღვევის შემთხვევაში სასამართლო სიტყვიერი შენიშვნით შემოიფარგლა (დეტალები იხ. ქვემოთ).

კვლევის შედეგების გამოქვეყნების შეზღუდვა დროის გარკვეულ ინტერვალში. საარჩევნო კოდექსის 50-ე მუხლის მე-5 პუნქტი კენჭისყრამდე 48 საათის განმავლობაში და კენჭისყრის დღის 20 საათამდე არჩევნებთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის შედეგების გამოქვეყნებას კრძალავს, გარდა არჩევნების შესაძლო მონაწილეთა და კენჭისყრის დღეს არჩევნების მონაწილეთა რაოდენობისა.

სანქცირება. საარჩევნო კოდექსის 82-ე მუხლი ითვალისწინებს 1 500 ლარიან ჯარიმას წინასაარჩევნო პერიოდში საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის შედეგების გამოქვეყნებისთვის დადგენილი სავალდებულო ინფორმაციის გარეშე გაშუქების ან გამოქვეყნებასთან დაკავშირებული სხვა წესების დარღვევის გამო. აღნიშნული რეგულაციების დარღვევაზე რეაგირების დისკრეცია კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას[4] აქვს, რომელიც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმს ადგენს, ხოლო დაჯარიმების შესახებ გადაწყვეტილებას სასამართლო იღებს.

[4] საქართველოს ორგანული კანონი ,, საარჩევნო კოდექსი", მუხლი 93(2).

2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების პრაქტიკა

1. მარეგულირებელი კომისიის და სასამართლოს რეაგირება მაუწყებლების მიერ საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგების გაშუქებაზე

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ 2016 წლის 8 ოქტომბრის საქართველოს პარლამენტის არჩევნების წინასაარჩევნო პერიოდის მედია მონიტორინგი 2016 წლის 8 ივნისს, საარჩევნო კამპანიის ოფიციალურ გამოცხადებასთან ერთად დაიწყო. კომისია ოთხი თვის განმავლობაში 24 საათიან რეჟიმში 53 ტელეკომპანიას აკვირდებოდა. მონიტორინგს დაექვემდებარა ყველა საერთო მაუწყებელი, საზოგადოებრივი მაუწყებელი და საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია.[5]

22 ივლისს კომისიამ განცხადება გაავრცელა და მედია საშუალებებს კანონით დაკისრებული ვალდებულებების შესრულებისკენ მოუწოდა, ასევე შეახსენა ის ადმინისტრაციული სანქციები, რომელთაც კანონმდებლობა მსგავსს შემთხვევებში ითვალისწინებდა.[6] გაფრთხილების შემდეგ კი საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგების კანონდარღვევით გაშუქების გამო საარჩევნო კოდექსის 51-ე მუხლის 11 ვ პუნქტის საფუძველზე კომისიამ 7 ნაციონალურ[7] და 5 რეგიონულ[8] მაუწყებელს სულ 15 ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმი შეუდგინა.

მარეგულირებელი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმის შედგენისას მის მიერ ჩატარებულ მედია მონიტორინგის შედეგებს დაეყრდნო. აღსანიშნავია, რომ კომისიას ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმი მონიტორინგის შედეგების საფუძველზე 3 ტელემაუწყებლისთვის - საზოგადოებრივი არხი, GDS-სა და "ობიექტივისთვის" არ შეუდგენია, ხოლო 12 მაუწყებლის შემთხვევაში იდენტურ დარღვევაზე სამართლებრივი რეაგირება მოახდინა. აღნიშნულმა ტელეკომპანიებმა მედიის განვითარების ფონდის წინსაარჩევნო

[5] http://www.gncc.ge/ge/news/press-releases/2016-wlis-8-oqtombris-saparlamento-archevnebis-winasaarchevno-periodis-mediamonitoringis-shualeduri-angarishi-0806-2016-0807-20161.page

[6] http://gncc.ge/ge/news/press-releases/saqartvelos-komunikaciebis-erovnuli-komisia-winasaarchevno-kampaniis-periodshi-mediasashualebebis-mier-sazogadoebrivi-azris-kvlevis-shedegebis-gamoqveynebastan-dakavshirebit-gancxadebas-aqveynebs.page

[7] რუსთავი 2, იმედი, მაესტრო, პირველი სტერეო, ტაბულა, სტარვიზია, სდასუ TV;

[8] ქვემო ქართლის ტელევიზია, თრიალეთი, არგო, რიონი, ოდიში.

მონიტორინგის ანგარიშის[9] თანახმად, ასევე დაარღვიეს საზოგადოებრივი აზრის კვლევის გაშუქებისათვის კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნები შემდეგ შემთხვევებში:

- 29 ივლისს GDS-მა ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტის NDI-ის კვლევის გაშუქების დროს;
- 29 ივლისს "ობიექტივმა" NDI-ის და 23 სექტემბერს Wilson Perkins Allen Research (WPA)-ის მიერ ჩატარებული კვლევის გაშუქების დროს;
- 23 აგვისტოს საზოგადოებრივმა მაუწყებელმა რუსთავი 2-ის დაკვეთით GFK-ის მიერ ჩატარებული და 3 სექტემბერს ტვ "იმედის" დაკვეთით ჩატარებული JPM-ის კვლევების გაშუქების დროს.

აღნიშნული ქმედებით მარეგულირებელმა კომისიამ შერჩევითი მიდგომა გამოავლინა 3 ტელეკომპანიის, მათ შორის საზოგადოებრივი მაუწყებლის[10] მიმართ; ასევე ყოფილი პრემიერ-მინისტრის და მმართველი პარტიის "ქართული ოცნების" დამფუძნებლის ბიძინა ივანიშვილის ოჯახის საკუთრებაში არსებული GDS[11]-სა და პატრიოტთა ალიანსთან დაკავშირებული "ობიექტივის"[12] მიმართ.

ამასთანავე აღსანიშნავია ისიც, რომ მარეგულირებელმა კომისიამ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმი ტელეკომპანია იმედს 2 დარღვევასთან დაკავშირებით ერთ თვეზე მეტი დაგვიანებით შეუდგინა, მას შემდეგ, რაც 31 ოქტომბერს საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისიამ[13] საპარლამენტო არჩევნების მეორე ტურის შემდეგ წინასწარი დასკვნები გამოაქვეყნა, რომელშიც კომისიის არათანმიმდევრულ მიდგომაზე რუსთავი 2-ისა და იმედის შემთხვევებზე დაყრდნობით იყო საუბარი. კერძოდ, დოკუმენტში აღნიშნულია:

> "20 ოქტომბერს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ მედია მონიტორინგის მეხუთე ანგარიში გამოაქვეყნა, რომელიც 23 სექტემბრიდან 8 ოქტომბრამდე პერიოდს მოიცავდა. აღმოჩენილი დარღვევების უმრავლესობა საზოგადოებრივი აზრის კვლევის გამოქვეყნებისას ამ კვლევებთან დაკავშირებული ინფორმაციის

[9] MDF, 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების მედია მონიტორინგის ანგარიში. http://mediameter.ge/ge/research/2016-clis-saparlamento-archevnebis-mediamonitoringis-angarishi

[10] Mediameter, MDF, საზოგადოებრივი მაუწყებლის პირველი არხი http://mediameter.ge/ge/media-profiles/pirveli-arxi-sazogadoebrivi-maucqebeli

[11] Mediameter, MDF, GDS-ის შესახებ. http://mediameter.ge/ge/media-profiles/gds-tv

[12] Mediameter, MDF, ობიექტივის შესახებ. http://mediameter.ge/ge/media-profiles/obiektivi

[13] ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი; ეუთოს საპარლამენტო ასამბლეა; ევროპის საჭოს საპარლამენტო ასამბლეა; ევროპის პარლამენტი.

> გაცხადებას უკავშირდებოდა. ამ მხრივ, მარეგულირებელი კომისიის გადაწყვეტილებები არათანმიმდევრული იყო, როდესაც კომისიამ ადმინისტრაციული ზომა გამოიყენა რუსთავი 2–ის წინააღმდეგ და არ გამოიყენა იმედის წინააღმდეგ იმავე დარღვევისთვის[14]".

როგორც ცხრილი 1-დან ჩანს, მარეგულირებელმა ოპერატიულად მოახდინა რეაგირება რუსთავი 2-ის შემთხვევაზე, ხოლო იმედის მიმართ 2 ეპიზოდზე ადინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმი არჩევნების დღიდან 1 თვეში შეადგინა. მართალია, მარეგულირებელს ფორმალურად ვადები არ დაურღვევია, მაგრამ კანონის მიზნებიდან გამომდინარე - დაიცვას ამომრჩეველი საზოგადოებრივი აზრის მანიპულირებისგან - მას რეაგირება ყველა მედია საშუალების მიმართ ერთნაირი ოპერატიულობით უნდა მოეხდინა.

ცხრილი 1. საზოგადოებრივი აზრის კვლევის კანონმდებლობის დარღვევით გაშუქებაზე GNCC-ის რეაგირების დინამიკა

მედია საშუალება	**კვლევის გაშუქების თარიღი**	**GNCC-ის რეაგირების თარიღი**	**საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისია, წინასწარი დასკვნების გამოქვეყნების თარიღი**	**სასამართლოს რეაგირება**
იმედი	29 სექტემბერი	**8 ნოემბერი**	31 ოქტომბერი	სიტყვიერი შენიშვნა
რუსთავი 2	1 ოქტომბერი	7 ოქტომბერი		ჯარიმა-1500 ლარი
იმედი	5 ოქტომბერი	**8 ნოემბერი**		სიტყვიერი შენიშვნა

ანალოგიური არათანმიმდევრული მიდგომა გამოავლინა სანქცირების პროცესში სასამართლომაც, რომელმაც, როგორც ქვემოთ მოცემულ ცხრილში ჩანს, მხოლოდ ხელისუფლებისადმი კრიტიკულ მედიებს (რუსთავი 2 და

[14] გვ. 8-9. http://www.osce.org/ka/odihr/elections/georgia/278161?download=true

ტაბულა), ასევე რეგიონულ ტელევიზიებს (თრიალეთი და არგო) დააკისრა 1500 ლარიანი ფინანსური სანქცია, ხოლო სხვა ტელეკომპანიების (იმედი, მაესტრო, I სტერეო, სდასუ TV, სტარვიზია) შემთხვევაში სიტყვიერი გაფრთხილებით შემოიფარგლა. ამასთან აღსანიშნავია, რომ ტელეკომპანია "იმედს" მიუხედავად 3-ჯერ განმეორებითი დარღვევისა, სასამართლომ სამივეჯერ სიტყვიერი გაფრთხილება მისცა, რაც არაერთგვაროვან პრაქტიკაზე და შერჩევით მიდგომაზე მეტყველებს.

ცხრილი 2. საზოგადოებრივი აზრის კვლევის კანონმდებლობის დარღვევით (საარჩევნო კოდექსის 51.11 ვ მუხლი) გაშუქების გამო მაუწყებელთა სანქცირების პრაქტიკა

	GNCC-მ სამართალდარღვევის ოქმი შეუდგინა	GNCC-მ სამართალდარღვევის ოქმი არ შეუდგინა	სასამართლომ 1500 ლარით დააჯარიმა	სასამართლომ სიტყვიერად გააფრთხილა
ნაციონალური TV	რუსთავი 2 რუსთავი 2 იმედი იმედი იმედი ტაბულა მაესტრო I სტერეო სდასუ TV სტარვიზია	GDS (29 ივლისი) ობიექტივი (29 ივლისი) საზოგადოებრივი მაუწყებელი (23აგვისტო) საზოგადოებრივი მაუწყებელი (3სექტემბერი) ობიექტივი (23 სექტემბერი)	რუსთავი 2 რუსთავი 2 ტაბულა	იმედი იმედი იმედი მაესტრო I სტერეო სდასუ TV სტარვიზია
რეგიონული TV	არგო თრიალეთი ოდიში რიონი ქვემო ქართლის ტელევიზია		არგო თრიალეთი	ოდიში რიონი ქვემო ქართლის ტელევიზია

რუსთავი 2 საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგების 1 ოქტომბრის გაშუქებასთან დაკავშირებით თბილისის საქალაქო სასამართლოში ამტკიცებდა, რომ მას კანონმდებლობის მოთხოვნა არ დაურღვევია, რადგან გადაცემის წამყვანმა პირდაპირ ეთერში მითითება გააკეთა, რომ კვლევასთან

დაკავშირებული ინფორმაცია მაყურებლისთვის დამატებით ტელეკომპანიის ვებ-გვერდზე იყო ხელმისაწვდომი[15].

თბილისის საქალაქო სასამართლომ ტელეკომპანიის არგუმენტები არ გაიზიარა და რუსთავი 2-ის ფინანსური სანქცირების შესახებ გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილში შემდეგ გარემოებებზე მიუთითა:

> ***პირველი:*** მაუწყებლობის შესახებ კანონის მე-2 მუხლის თანახმად, მაუწყებლის მიერ განხორციელებული მაუწყებლობა ხელმისაწვდომია საქართველოს მოსახლეობის 90%-ისთვის, ხოლო ვებ-გვერდი იმავე რაოდენობით მოქალაქეებისთვის ხელმისაწვდომი არ იყო.
>
> ***მეორე:*** მოსამართლე ლეილა მამულაშვილის მოსაზრებით, ვებ-გვერდზე საზოგადოებრივი აზრის კვლევასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გაშუქება საარჩევნო კოდექსის 51 (11) ვ მუხლით დადგენილი წესით გამოქვეყნებად ვერ ჩაითვლებოდა, ვინაიდან ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 56-ე მუხლით დადგენილი წესით არ მომხდარა.

უნდა აღინიშნოს, რომ საარჩევნო კოდექსის 51 მუხლის 11(ვ) პუნქტი არ აკონკრეტებს, თუ რა სახის გამოქვეყნების დროს უნდა მიუთითოს მედია საშუალებამ კანონმდებლობით განსაზღვრული რეკვიზიტები, თავად 51 მუხლი (წინასაარჩევნო კამპანიის წარმოების საინფორმაციო უზრუნველყოფა) კი ყველა ტიპის მედია საშუალებას მოიცავს, რასაც კომუნიკაციების მარეგულირებელი კომისიის პრაქტიკაც ცხადყოფს, რომელიც აღნიშნული მუხლის დარღვევასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული სანქცირების ზომებს არა მხოლოდ მაუწყებლების, არამედ საინფორმაციო სააგენტოების მიმართაც იყენებს.

არგუმენტაცია იმის შესახებ, რომ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 56-ე მუხლით დადგენილი წესით არ ყოფილა უზრუნველყოფილი ნიშნავს იმას, რომ სასამართლომ მედია გაშუქება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრულ ინფორმაციის გამოქვეყნების წესს გაუთანაბრა, ხოლო კერძო ტელეკომპანია - ადმინისტრაციულ ორგანოს, რაც კანონის არასწორი ინტერპრეტაციაა შემდეგ გარემოებათა გამო:

15 http://rustavi2.com/ka/video/19127?v=2

- ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 56-ე მუხლი შეეხება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნების წესს;
- ხოლო იმავე კოდექსის 2(დ) მუხლის მიხედვით, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დისკრეცია მხოლოდ ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს[16].

კერძო ტელეკომპანია რუსთავი 2, ისევე როგორც სხვა კერძო მაუწყებლები საარჩევნო კოდექსის მიზნებისთვის ადმინისტრაციულ ორგანოდ ვერ ჩაითვლებიან.

ტელეკომპანია იმედის შემთხვევაში კი სასამართლოს მხრიდან განსხვავებულ მიდგომას ჰქონდა ადგილი: საზოგადოებრივი აზრის კვლევის კანონდარღვევით გაშუქების გამო სასამართლომ სამივე ეპიზოდზე[17] ტელეკომპანია ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობისგან გაათავისუფლა და სიტყვიერი შენიშვნით შემოიფარგლა. თბილისის საქალაქო სასამართლომ სამივე შემთხვევაში ტვ "იმედის" ქმედება მცირე მნიშვნელოვნად მიიჩნია, რომელსაც არსებითი ზიანი არ მოჰყოლია. მესამე ეპიზოდთან დაკავშირებით კი 17 ნოემბერს მიღებულ გადაწყვეტილებაში სასამართლომ ტვ "იმედის" მხრიდან ადრე მსგავსი სასამართლო დარღვევის ჩადენის არარსებობაზე მიუთითა, რაც ფაქტობრივ მდგომარეობას არ ასახავს.

სასამართლოს მიერ სანქციების დაკისრების ნაწილში არაერთგვაროვანი მიდგომა დაფიქსირდა რეგიონულ მაუწყებლებთან მიმართებითაც, ტელეკომპანია თრიალეთის და არგოს შემთხვევაში მაუწყებლები 1500 ლარით დაჯარიმდნენ, ხოლო სხვა რეგიონული მაუწყებლების შემთხვევაში (ოდიში, რიონი და ქვემო ქართლის ტელევიზია) სასამართლო სიტყვიერი შენიშვნით შემოიფარგლა.

---

[16] **მუხლი 2დ:** ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი – ადმინისტრაციული ორგანოს მიერადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი,რომელიც აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა დამოვალეობებს. ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად ჩაითვლება აგრეთვეადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებულისაკითხის დაკმაყოფილებაზე განმცხადებლისათვის უარის თქმის შესახებ, ასევე ადმინისტრაციული ორგანოსმიერ გამოცემული ან დადასტურებული დოკუმენტი, რომელსაც შეიძლება მოჰყვეს სამართლებრივი შედეგები.

[17] კვლევის გაშუქების დრო: I ეპიზოდი:2 სექტემბერი, 2016, II -: 29 სექტემბერი, III- 5 ოქტომბერი;

შესაბამისად, სასამართლო მაუწყებლების მიმართ არაერთგვაროვანი სანქციების დაკისრებით, აყალიბებს არათანმიმდევრული სასამართლო პრაქტიკას.

2. *მარეგულირებელი კომისიის და სასამართლოს რეაგირება ონლაინ მედიაში საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგების* გაშუქებაზე

როგორც აღინიშნა, წინასაარჩევნო პერიოდში საარჩევნო კოდექსის 51 (11) 3 მუხლი არ აკონკრეტებს, თუ რა ტიპის მედია საშუალებებზე ვრცელდება საზოგადოებრივი აზრის კვლევების გაშუქების წესი. შესაბამისად, კანონის ეს მოთხოვნა ყველა მედია საშუალებაზე ვრცელდება. კომუნიკაციების მარეგულირებელი კომისია, რომლის დისკრეციაა აღნიშნული მუხლის დარღვევის შემთხვევაში სამართალდარღვევათა ოქმის შედგენა, 2016 წლის მონიტორინგს მხოლოდ სამაუწყებლო მედიაზე ახორციელებდა. წინა წლებში არსებული პრაქტიკით, მარეგულირებელი აღნიშნულ ნორმას ონლაინ მედიასთან მიმართებაში არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართვის საფუძველზე იყენებდა. მაგალითად, 2015 წელს საგარეჯოში პარლამენტის შუალედური არჩევნების დროს მარეგულირებელმა 2 სააგენტოს სამართალდარღვევათა ოქმი სამართლიანი არჩევნების მიმართვის საფუძველზე შეადგინა[18].

2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე კომისიამ ონლაინ-მედია საშუალებების მიერ 51.11ვ მუხლის დარღვევებზე რეაგირება 5 შემთხვევაში მოახდინა, თუმცა რის საფუძველზე მოხდა მათი შერჩევა, ბუნდოვანია. მედიის განვითარების ფონდის წინასაარჩენვნო მედია მონიტორინგის[19] შედეგად გამოიკვეთა შემთხვევები, რომლებზეც როგორც ცხრილი 3-დან ჩანს, მარეგულირებელს რეაგირება არ მოუხდენია, რაც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმების შედგენისას, მაუწყებლების მსგავსად, შერჩევით მიდგომაზე მიანიშნებს. კერძოდ, კომისიამ კანონით დაკისრებული ვალდებულება არ შეასრულა, მაგალითად, საინფორმაციო სააგენტო

[18] კომისიამ საინფორმაციო სააგენტოებს www.reportiori.ge-ს და www.mpress.ge-ს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევის ოქმები შეუდგინა http://www.gncc.ge/ge/news/press-releases/komisiam-sainformacio- saagentoebs-wwwreportiorige-s-da-wwwmpressge-s-administraciul-samartaldargvevis-oqmebi-sheudgina.page

[19] MDF (1 აპრილი - 31 ივლისი, 2016), მედიის წინასაარჩევნო მონიტორინგი. http://mdfgeorgia.ge/geo/view-library/43

პირველის (PIA) შემთხვევაში (30 ივლისი), IPN (29 ივლისი და 23 სექტემბერი), მარშალპესი (29 ივლისი).

რაც შეეხება სასამართლო პრაქტიკას, 5-ვე სააგენტოს შემთხვევაში ფინანსური სანქციების ნაცვლად სასამართლო სიტყვიერი გაფრთხილებით შემოიფარგლა.

ცხრილი 3. საზოგადოებრივი აზრის კვლევის კანონმდებლობის დარღვევით (საარჩევნო კოდექსის 51.11 ვ მუხლი) გაშუქების გამო ონლაინ მედიის სანქცირების პრაქტიკა

GNCC-მ შეუდგინა სამართალდარღვევის ოქმი	GNCC-მ არ შეუდგინა სამართალდარღვევის ოქმი	სასამართლო სიტყვიერი გაფრთხილებით შემოიფარგლა
IPN.GE	IPN.GE (29 ივლისი, 23 სექტემბერი)	IPN.GE
MARSHALPRESS.GE	MARSHALPRESS.GE (29 ივლისი)	MARSHALPRESS.GE
AMBEBI.GE	PIA.GE (30 ივლისი)	AMBEBI.GE
GNN.GE		GNN.GE
KVIRISPALITRA.GE		KVIRISPALITRA.GE

რეკომენდაციები

კომუნიკაციების მარეგულირებელ კომისიას

- მნიშვნელოვანია კომუნიკაციების მარეგულირებელმა კომისიამ, ერთგვაროვანი პრაქტიკის დამკვიდრების მიზნით, სახელმძღვანელო პრინციპები შეიმუშავოს და კანონმდებლობის დარღვევაზე რეაგირების ერთიანი სტანდარტი დანერგოს. აღნიშნული სტანდარტი აშკარა და მკაფიო მანიპულაციის შემთხვევებში რეაგირებას უნდა ითვალისწინებდეს და დარღვევის სიმძიმის გათვალისწინებით უნდა განისაზღვროს.
- კომისიამ უნდა განსაზღვროს, რა ფორმით გაშუქება შეიძლება ჩაითვალოს კვლევისთვის სავალდებულო რეკვიზიტების გამოქვეყნებად.
- კომუნიკაციების მარეგულირებელმა კომისიამ თავი უნდა აარიდოს კანონმდებლობის შერჩევითად გამოყენებას და მონიტორინგის შედეგად გამოვლენილ ერთგვაროვან დარღვევებზე რეაგირება იდენტურად მოახდინოს.
- კომისიამ ონლაინ მედიისა და საინფორმაციო სააგენტოების მიმართ რეაგირება მონიტორინგის საფუძველზე უნდა მოახდინოს და არა შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით.

სასამართლოს

- სასამართლომ საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგების გაშუქებისთვის კანონმდებლობით დადგენილი სტანდარტების დარღვევისთვის 82-ე მუხლით გათვალისწინებული ფინანსური სანქცია არ უნდა გამოიყენოს სელექციურად და ერთგვაროვანი პრაქტიკა უნდა დაამკვიდროს.
- მედია საშუალების მხრიდან განმეორებითი დარღვევების შემთხვევაში სასამართლო სიტყვიერი გაფრთხილებით არ უნდა შემოიფარგლოს.
- მნიშვნელოვანია, სასამართლომ ერთმანეთისგან გამიჯნოს, ერთი მხრივ, ადმინისტრაციული ორგანო და მედია საშუალება, ხოლო მეორე მხრივ, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული ინფორმაციიც გამოქვეყნების წესი და მედია გაშუქება.

საქართველოს პარლამენტს

- არსებული პრაქტიკის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია დაზუსტეს საარჩევნო კოდექსის ის დებულებები, რომლებიც წინასაარჩევნო პერიოდში საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედგების გაშუქებას არეგულირებს, რათა გამოირიცხოს კანონის არაერთგვაროვანი ინტერპრეტაცია.
- მნიშვნელოვანია ასევე განისაზღვროს, რა ტიპის მედია საშუალებებზე ვრცელდება საარჩევნო კოდექსის 51.11 ვ მუხლი.

მედიას

- მედია საშუალებებმა უნდა დაიცვან წინასაარჩევნო პერიოდში კვლევების გაშუქებისათვის დადგენილი საკანონმდებლო ნორმები და გამოაქვეყნონ ყველა ის რეკვიზიტი, რომელიც მნიშვნელოვანია აუდიტორიისთვის მონაცემების სრულფასოვნად შესაფასებლად.