

მედიის განვითარების ფონდი

საზოგადოებრივი გაუწყების
საეუკვეთო საჭირო -
ახალი ეოქელი და
მოსალოდნელი ეკატველოგიითი
ქრიჭისი

8 თებერვალი 2016



National Endowment
for Democracy
Supporting freedom around the world



მედიის განვითარების ფონდი
MEDIA DEVELOPMENT FOUNDATION

საზოგადოებრივი მაუწყებლის საეუკვეთო საჭიროება – ახალი მოდელი და მოსალოდნელი ეკონომიკური კრიზისი

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, ერთ-ერთი საკანონმდებლო რეფორმა, რომელიც ხელისუფლებაში მოსულმა ახალმა მმართველმა გუნდმა განახორციელა საზოგადოებრივი მაუწყებლობის სამეურვეო საბჭოს ახალი წესით დაკომპლექტებას უკავშირდებოდა. თუმცა, პრობლემებმა აღნიშნული კანონმდებლობის პრაქტიკული განხორციელების დროს იჩინა თავი.

„მაუწყებლობის შესახებ“ კანონში საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს ახალი წესით დაკომპლექტების შესახებ ცვლილებები 2013 წელს ივლისსა და ნოემბერში შევიდა. ცვლილებების შედეგად საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეთვალყურეო საბჭოს არსებული მოდელი გარდაიქმნა. საბჭოს წევრთა რაოდენობა 15-დან 9-მდე შემცირდა.¹ ამასთან შეიცვალა წევრთა არჩევის წესი. ძველი მოდელის მიხედვით, ყველა კანდიდატი შეირჩეოდა პრეზიდენტის მიერ გამოცხადებული კონკურსის საფუძველზე, კანდიდატებს კი ირჩევდა პარლამენტი. ახალი სისტემის თანახმად, პარლამენტის თავმჯდომარე აცხადებს კანდიდატების შესარჩევ ღია კონკურსს და ნიშნავს შესარჩევ კომისიას, რომელიც სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებისგან არის დაკომპლექტებული. საჯარო განხილვების საფუძველზე კომისია არჩევს და პარლამენტს წარუდგენს კანდიდატებს, რომელთაგან თავის მხრივ კანონმდებლები კანდიდატურების ნომინირებას ახდენენ. საქართველოს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მიერ ორი წევრი აირჩევა საქართველოს სახალხო დამცველის წარდგინებით, სამი – საპარლამენტო უმრავლესობის, სამი – საპარლამენტო უმრავლესობას მიღმა დარჩენილი შემადგენლობის (ოპოზიციის), ხოლო ერთი – აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით.²

არჩევის წესის ცვლილება პოზიტიურად შეაფასა მედიის თავისუფლების საკითხებში ეუთო-ს წარმომადგენელმა დუნია მიატოვიჩმა. მისი თქმით, საკანონმდებლო ცვლილებები „აუმჯობესებს არსებულ კანონს და საზოგადოებრივი მაუწყებლის მუშაობაში უფრო მეტ პლურალიზმს და გამჭვირვალობას უზრუნველყოფს“³. მედიის თავისუფლების საკითხებში ეუთოს წარმომად-

¹ საქართველოს კანონი „მაუწყებლობის შესახებ“ მუხლი 24; პუნქტი 1

² საქართველოს კანონი „მაუწყებლობის შესახებ“ მუხლი 24; პუნქტი 2

³ <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=26705>

გენლის ოფისის მიერ მომზადებული საკანონმდებლო პაკეტის ანალიზის თანახმად,⁴ მცირე-რიცხოვანი საბჭო პოტენციურად უფრო ეფექტიანად ჩაითვალა, ხოლო წევრების არჩევის ახალი წესი – ევროპულ და სხვა განვითარებული ქვეყნების მოდელელებთან – უფრო მიახლოებულად, სადაც ძალიან იშვიათია სრულად ღია კონკურსით არჩევის სისტემა, რამდენადაც ამ შემთხვევაში რჩება მანიპულაციის საშუალება და კანდიდატთა შერჩევაში სხვადასხვა არაფორმალურად დაინტერესებული მხარეების გაუმართლებელი ჩარევის რისკი.

ახალი მოდელი თავისი არსით პლურალისტურია, რადგან საბჭო დაპირისპირებული ინტერესების მქონე მხარეების მიერ კონსენსუსზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების მიღების გზით ყალიბდება. მნიშვნელოვან წინგადადგმულ ნაბიჯად შეფასდა ასევე ის, რომ სამი კანდიდატი პარლამენტის საპარლამენტო უმრავლესობის გარეთ არსებული პოლიტიკური ძალების წარდგინებით აირჩევა, რაც შედეგად სამეურვეო საბჭოში პოლიტიკური გავლენისა და ინტერესების ბალანსს განაპირობებს. ეუთოს ანალიზის თანახმად, ოპოზიციის პირდაპირი ჩართულობა მნიშვნელოვანია ისეთ სიტუაციებში, როცა მმართველი ძალა წარმოდგენილია დიდი უმრავლესობით და ნებისმიერი სხვა დანაწესის პირობებში, ის მეურვეთა არჩევის პროცესში დომინირებას შეძლებდა. ახალი რეგულირება სწორედ ამ დომინირების თავიდან არიდებას ემსახურება. თუმცა, კანონის მიღებიდან 2 წლის შემდეგ ახალი მოდელის არასრულფასოვნად ამოქმედება აღნიშნულ ნორმას მის თავდაპირველ შინაარსს უკარგავს.

კანონის მიღებიდან 2 წელიწადზე მეტია საქართველოს პარლამენტში ვერ ხერხდება კონსენსუსის მიღწევა ოპოზიციის მიერ ნომინირებულ კანდიდატებზე და სამეურვეო საბჭოში სწორედ ოპოზიციისთვის განკუთვნილი 2 ვაკანსიაა დაუკომპლექტებელი, რაც მაუწყებლის მმართველ რგოლში კანონმდებლობით შემოთავაზებულ ბალანსს და მრავალფეროვან წარმომადგენლობას ვერ უზრუნველყოფს. ამჟამად სამეურვეო საბჭოს შემადგენლობა ასე გამოიყურება:

ცხრილი 1. საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს შემადგენლობა და ოპოზიციის ვაკანტური ადგილები

სამეურვეო საბჭო

უმრავლესობა: „ქართული ოცნება“	ოპოზიცია:	სახალხო დამცველი	ატარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო – 1
ნათელა სახოკია	ქეთევან მსხილაძე	მარინა მუსხელიშვილი	გიორგი კობრიძე
გრიგოლ გოგელია	X	ლელა გაფრინდაშვილი	
ალექსანდრე ვახტანგოვი	X		

⁴ Analysis of proposed amendments to the Law of Georgia “On Broadcasting”, OSCE, March, 2013. <http://www.osce.org/fom/100314?download=true>

საქართველოს პარლამენტმა ოთხჯერ უყარა კენჭი მეურვეთა კანდიდატურებს და ვერცერთ შემთხვევაში ვერ მიაღწია კონსენსუსს ოპოზიციის კანდიდატებთან დაკავშირებით. სამეურვეო საბჭოს წევრთა პარლამენტში არჩევის ქრონოლოგია ასე გამოიყურება:

ცხრილი 2. საქართველოს პარლამენტში სამეურვეო საბჭოს წევრებისთვის ხმის მიცემის ქრონოლოგია (2013-2014 წლები)

თარიღი	დამოკიდებული წევრები	არ დამოკიდდა
27 დეკემბერი, 2013	უმრავლესობა: ნათელა სახოკია სახალხო დამცველი: მარინა მუსხელიშვილი; ოპოზიცია: ქეთი მსხილაძე.	ატარის უმაღლესი საბჭო: გენადი გელაძე; სახალხო დამცველი: ლელა გაფრინდაშვილი; ოპოზიცია: ნინია კაკაბაძე.
24 იანვარი, 2014	სახალხო დამცველი: ლელა გაფრინდაშვილი.	ატარის უმაღლესი საბჭო: გენადი გელაძე; ოპოზიცია: ნინია კაკაბაძე.
11 მარტი, 2014	უმრავლესობა: გრიგოლ გოგელია, ალექსანდრე ვახტანგოვი ატარის უმაღლესი საბჭო: გიორგი კობრეიძე.	ოპოზიცია: ნინია კაკაბაძე, დავით კიზირია.
2 მაისი, 2014		ოპოზიცია: ნინია კაკაბაძე, დავით კიზირია.

საქართველოს ყოფილმა პრემიერ-მინისტრმა, არასამთავრობო ორგანიზაცია „მოქალაქის“ დამფუძნებელმა ბიძინა ივანიშვილმა სამეურვეო საბჭოს პირველ მცდელობაზე ვერდაკომპლექტება საზოგადოების დაბალ ინფორმირებულობას დაუკავშირა და საჯაროდ გააკრიტიკა პარლამენტის თავმჯდომარე პროცესის დაჩქარების გამო:

„საზოგადოებრივ მაუწყებელთან დაკავშირებით მე გავიხსენებ ერთ ქართულ ანდაზას – „მოჩქარეს მოუგვიანდესო“ – ასე დაემართა დავით უსუფაშვილს. მან ცოტა იჩქარა და ინფორმირებულობა დააკლდა“, – განაცხადა ბიძინა ივანიშვილმა⁵.

2014 წლის მაისის კენჭისყრის შემდეგ, როცა პარლამენტმა ოპოზიციის არცერთ კანდიდატს არ დაუჭირა მხარი, პარლამენტის თავმჯდომარის სამდივნოს ახალი კონკურსი 2 ვაკანტურ თანამდებობაზე არ გამოუცხადებია.

მე-12 სამხრეთკავკასიური ყოველწლიური მედიაკონფერენციის ფორმატში, რომელიც თბილისში 2015 წლის სექტემბერში გაიმართა, მედიის თავისუფლების საკითხებში ეუთო-ს წარმომადგენელმა დუნია მიატოვიჩმა კვლავ მოუწოდა პარლამენტს სრულად დაეკომპლექტებინა საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭო, რაც მისი შეფასებით აუცილებელია საბჭოს ეფექტიური ფუნქციონირებისათვის⁶.

⁵ პირველი რადიო, 4 თებერვალი, 2014 <http://pirveliradio.ge/?newsid=19557>
⁶ Media.ge, 30 სექტემბერი, 2015. <http://www.media.ge/ge/portal/news/303847/>

კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს კრიზისის დაძლევის მექანიზმს იმ შემთხვევაში, როცა სხვადასხვა კვოტებზე საპარლამენტო ფრაქციებს შორის კონსენსუსის მიღწევა ვერ ხერხდება და ასევე მაშინ, როცა კონკურსის გამოცხადების ვალდებულებას პარლამენტი არ ასრულებს.

მოსალოდნელი მმართველობითი კრიზისი

საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭომ 7 არჩეული წევრის შემადგენლობით, რომლებიც პარლამენტმა სხვადასხვა დროს დაამტკიცა (იხ. ცხრილი 2), პირველი სხდომა 2014 წლის 21 მაისს გამართა და კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილების შესრულებას შეუდგა. თუმცა, საბჭომ 2014 წლის 14 ივნისის გადაწყვეტილებით⁷, ახალი წევრების არჩევამდე გადადო კანონის იმ ნორმის ამოქმედება, რომელიც მის წევრებს შორის წილისყრით როტაციის ვადების განსაზღვრას ითვალისწინებს. საბჭოს თავმჯდომარემ ეს გადაწყვეტილება მომავალში ასარჩევი წევრების არათანაბარ მდგომარეობაში ჩაყენების არგუმენტით დაასაბუთა, ასევე აპელირება გააკეთა კანონზე, რომელიც არ აკონკრეტებს, თუ როდის უნდა ჩატარდეს წილისყრა.

ამ დრომდე საბჭოს მოქმედი წევრების უფლებამოსილების ვადა განსაზღვრული არ არის. „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, მეურვის უფლებამოსილების ვადა არაუმეტეს 6 წლისა, ხოლო ამავე მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით, სამეურვეო საბჭოს ერთი მესამედი იცვლება 2 წელიწადში ერთხელ, როტაციის წესით.

იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილ იყოს როტაცია და საბჭოს შემადგენლობის ერთი მესამედის ყოველ 2 წელიწადში განახლება, კანონის 2013 წლის რედაქციის გარდამავალი დებულებით განისაზღვრა კანონის ამოქმედებიდან პირველად არჩეული წევრების უფლებამოსილების განსხვავებული ვადები. გარდამავალი დებულებების მე-10 პუნქტის მიხედვით, კანონის ამოქმედების შემდეგ დანიშნულ სამეურვეო საბჭოს წევრთა შორის ტარდება წილისყრა, რომლის შედეგადაც განისაზღვრება სამეურვეო საბჭოს წევრთა უფლებამოსილების ვადა ისე, რომ სამეურვეო საბჭოს შემადგენლობის ერთი მესამედის უფლებამოსილების ვადა იყოს 2 წელი, ერთი მესამედის – 4 წელი და ერთი მესამედისა – 6 წელი. აღნიშნული წესი, რომელიც თავისი შინაარსით ერთჯერადი ხასიათისაა და საბჭოს პირველად დაკომპლექტებაზე ვრცელდება, უზრუნველყოფდა საბჭოს წევრთა ვადის იმ შუალედით ამოწურვასა და ახალი წევრების იმ დროისთვის არჩევას, რომ წევრთა ერთი მესამედის როტაციის მიზანი მექანიკური პროცესის შედეგად მიღწეულიყო. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, თუ საბჭო სრულად დაკომპლექტდებოდა 2014 წელს, საბჭოს 3 წევრს 2 წლიანი ვადა ამოეწურებოდა 2016 წელს და ჩანაცვლდებოდა ახალი წევრებით, 2018 წელს კიდევ 3 წევრს ამოეწურებოდა უფლებამოსილების 4 წლიანი ვადა, ხოლო 2020 წელს 3 წევრს – 6 წლიანი ვადა. შესაბამისად, როტაციის პრინციპი იქნებოდა დაცული.

⁷ საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს ოქმი #273, 14 ივნისი, 2014. <http://gpb.ge/uploads/documents/05659515-1758-4088-b141-7056b4a81e9f12%20ivnisi.pdf>

იქედან გამომდინარე, რომ პარლამენტმა საბჭოს სრული შემადგენლობა არ დააკომპლექტა დროულად, 2014 წლის 12 ივნისს გამართულ სხდომაზე, რომელსაც საბჭოს 7 კაციანი შემადგენლობა დაესწრო, საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება, არ ჩაეტარებინა უფლებამოსილების ვადების განსაზღვრის კანონით გათვალისწინებული წილისყრის პროცესი დარჩენილი 2 წევრის არჩევამდე. იმ საფუძველით, რომ კანონი არ აკონკრეტებს წილისყრის ჩატარების ვადას.

შედეგად მივიღეთ მდგომარეობა, როდესაც საბჭოს მოქმედი წევრების უფლებამოსილების ვადები განუსაზღვრელია იმ პირობებში, როცა საბჭო 2014 წლის მაისიდან ასრულებს მასზე დაკისრებულ უფლებამოსილებას. 2016 წლის მაისში საბჭოს 3 წევრს ეწურება 2 წლიანი ვადა, თუმცა რამდენადაც ვადები განსაზღვრული არ არის, ჯერ კიდევ გაურკვეველია, რომელ სამ წევრს მოუწევს როტაცია. მნიშვნელოვან პრობლემას ქმნის ის, რომ საბჭოს 2 წევრი ჯერ კიდევ არჩეული არ არის, რაც ნიშნავს, რომ წევრების ამ ეტაპზე არჩევის შემთხვევაში, ვადების ათვლის სქემა, რომელიც დადგენილი იყო გარდამავალი დებულებით მთლიანად დაკარგავს თავის შინაარსს და ყოველ 2 წელიწადში საბჭოს ერთი მესამედის როტაციის მიზანი მიღწეული ვერ იქნება. ხოლო იმ პირობებში, თუ პარლამენტმა დარჩენილი 2 წევრი 2 წლიანი ვადის გასვლამდეც ვერ აირჩია, მივიღებთ სიტუაციას, როდესაც საბჭოს 3 წევრის უფლებამოსილების ვადა ამოწურულია, ხოლო 2 წევრი არჩეული არ არის.

მოქმედმა სამეურვეო საბჭომ წილისყრის არჩატარების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას მიუთითა, რომ წილისყრის ჩატარების დრო კანონით განსაზღვრული არ არის. კანონი მართლაც არ ასახელებს წილისყრის ჩატარების კონკრეტულ ვადას, თუმცა ნორმის ანალიზი ცხადყოფს, რომ წილისყრა უნდა ჩატარდეს საბჭოს წევრების არჩევისთანავე. საბჭოს დაკომპლექტებას, კი კანონმდებლობა ერთიან პროცესად მოიაზრებს, რომელიც გონივრულ ვადებში უნდა დასრულდეს. პროცესის გაჭიანურებამ წარმოშვა კრიზისი და წილისყრის არჩატარებამ გამოიწვია იმგვარი შედეგი, რომ უკეთეს შემთხვევაში საბჭოს რომელიმე წევრის უფლებამოსილების ვადა შეიძლება, სწორედ, მისი ამოწურვისას განისაზღვროს.

საბჭოს წევრების ეტაპობრივი ჩანაცვლება მნიშვნელოვანი ნორმააა, რომელიც უზრუნველყოფს იმას, რომ მეურვეთა ჩანაცვლება პოლიტიკურ ცვლილებებთან არ იყოს დაკავშირებული. თავის დროზე მედიის თავისუფლების საკითხებში ეუთო-ს წარმომადგენლის დუნია მიატოვიჩის კრიტიკა ახალი კანონპროექტის მიმართ სწორედ საბჭოს წევრების ერთბაშად დათხოვნას და არა ეტაპობრივ ჩანაცვლებას უკავშირდებოდა⁸. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2014 წლის გადაწყვეტილებაში⁹, რომელიც სამეურვეო საბჭოს ძველი წევრების ვადაზე ადრე უფლებამოსილების შეწყვეტის არაკონსტიტუციურობის საჩივრს შეეხებოდა, აღნიშნა, რომ კანონით განსაზღ-

⁸ Analysis of proposed amendments to the Law of Georgia “On Broadcasting”, OSCE, March, 2013. <http://www.osce.org/fom/100314?download=true>

⁹ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, 11 აპრილი, 2014. <http://constcourt.ge/ge/legal-acts/judgments/saqartvelos-moqalaqeebi-davit-kandelaki-natalia-dvali-zurab-davitashvili-emzar-gogvadze-giorgi-meladze-da-mamuka-fachuashvili-saqartvelos-parlamentis-winaagmdeg-832.page>

ღვრული ვადა სწორედ ისეთ საჯარო ინტერესს უკავშირდებოდა, როგორც თანამდებობის პირის საქმიანობაში ჩაურევლობაა. „ასე მაგალითად, მოსამართლე, სახალხო დამცველი, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორი და დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს წევრები სახელმწიფო თანამდებობის პირთა იმ კატეგორიას განეკუთვნებიან, რომელთა საქმიანობაში ჩაურევლობის, მათი დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის აუცილებელი პირობა კანონით დადგენილი უფლებამოსილების ვადაა“, – აღნიშნული საკონსტიტუციოს გადაწყვეტილებაში.

შექმნილმა ვითარებამ შესაძლოა კრიზისული სიტუაცია შექმნას საზოგადოებრივი მაუწყებლობის მმართველობაში. ერთი მხრივ, პარლამენტი არ ამტკიცებს სამეურვეო საბჭოს იმ წევრებს, რომელიც ოპოზიციისთვის განკუთვნილი კვოტაა და მეორე მხრივ, განსაზღვრული არ არის მოქმედი წევრების ვადები. თუ მანამდე ანუ სამეურვეო საბჭოს უფლებამოსილების დაწყებიდან 2 წლის ვადის ამოწურვამდე საბჭო ჩაატარებს წილისყრას და მოქმედი 7 წევრიდან სულ მცირე ერთს ან მაქსიმუმ 3-ს წილისყრის შედეგად 2 წელი განესაზღვრება, საბჭოში შესაბამისი ვაკანტური ადგილები გაჩნდება და იგი ქმედუნარო გახდება. მაუწყებლობის შესახებ კანონის 28 მუხლის თანახმად, სამეურვეო საბჭო გადაწყვეტილებებს იღებს მისი შემადგენლობის უმრავლესობით, ხოლო კანონის 30-ე მუხლის თანახმად, დებულებას ამტკიცებს და მასში ცვლილებები შეაქვს სრული შემადგენლობის არანაკლებ 2/3-ით.

რეკომენდაციები

იმისათვის, რომ ახალი რეგულირებით გაცხადებული პოზიტიური მიზნები შესრულდეს, აუცილებელია მისი რეალობაში განხორციელება. ნებისმიერი მატერიალური შინაარსის მქონე ნორმა კარგავს ამ შინაარსს, თუ პროცედურები მისი სრულყოფილად იმპლემენტაციის გარანტიას არ ქმნის.

- საქართველოს პარლამენტმა უნდა შეასრულოს კანონის მოთხოვნები, გამოაცხადოს კონკურსი კანონმდებლობით ოპოზიციისთვის განკუთვნილ 2 ვაკანტურ თანამდებობაზე და სრულად დააკომპლექტოს სამეურვეო საბჭო, რათა საზოგადოებრივი არხის მმართველაში უზრუნველყოფილი იყოს განსხვავებული პოლიტიკური გავლენისა და ინტერესის ბალანსი, როგორც ეს კანონმდებლობის ახალი მოდელით არის განსაზღვრული.
- საქართველოს პარლამენტმა გადახედოს მაუწყებლობის შესახებ კანონს და გაითვალისწინოს კრიზისული სიტუაციების დაძლევის საკანონმდებლო მექანიზმები, რათა მომავალში გამორიცხული იყოს საკანონმდებლო ნორმების უგულვებელყოფის შესაძლებლობა, რამაც მის პრაქტიკულ განხორციელებაში იჩინა თავი.

კანონით განსაზღვრულ ვადებში სამეურვეო საბჭოს წევრების როტაცია მნიშვნელოვანია, რათა უზრუნველყოფილი იყოს მეურვეთა ეტაპობრივი ჩანაცვლება და პოლიტიკური პროცესისგან საბჭოს დაკომპლექტების გამიჯვნა.

- მნიშვნელოვანია, სამეურვეო საბჭომ დროულად მოახდინოს კანონით დადგენილი წილისყრა, რათა განისაზღვროს მოქმედი წევრების როტაციის ვადები.