



## მემორანდუმი

სიცივისა და პრესის თავისუფლების შესახებ  
საქართველოს კანონპროექტის თაობაზე

შემუშავებული

“მე-19 მუხლის”

მიერ

აზრის თავისუფალი გამოხატვის გლობალური კამპანია

2004 წლის იანვარი

მედიის თავისუფლების სფეროში ევროპის უსაფრთხოებისა და  
თანამშრომლობის ორგანიზაციის წარმომადგენლის დაკვეთით



## 1. შესავალი

კანონპროექტი სიყვესა და პრესის თავისუფლების შესახებ, რომლის მიზანსაც აღნიშნულ უფლებათა დაცვის უზრუნველყოფა წარმოადგენს, შეიმუშავა თავისუფლების ინსტიტუტმა საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა, კანონიერებისა და აღმინისტრაციული რეფორმის კომიტეტთან თანამშრომლობით. ეს კანონპროექტი საქართველოს პარლამენტმა მიიღო პირველი მოსმენით, მაგრამ შემდგომში არ იქნა განსახილველად წარდგენილი მეორე მოსმენაზე. თუმცა უახლოეს წარსულში საქართველოში მომხდარი ცვლილებების შედეგად არსებობს ამ კანონპროექტის გადახედვის პოლიტიკური ნება. ჩვენი კომენტარი ეფუძნება აღნიშნული კანონპროექტის არაოფიციალურ ინგლისურ თარგმანს<sup>1</sup>.

კანონპროექტის მიზანს წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლითა და საერთაშორისო სამართლით გარანტირებული აზრის გამოხატვისა და პრესის თავისუფლების არსებულთან შედარებით უფრო ძლიერი დაცვის უზრუნველყოფა. იმის მიუხედავად, რომ დაცვის საკმაოდ ფართო რეჟიმს აწესებს, კანონპროექტის მე-2 მუხლის თანახმად მისი ინტერპრეტირება უნდა მოხდეს ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპული კონვენციისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს იურისპრუდენციასთან შესაბამისობაში.

მიუხედავად შესანიშნავი მიზნებისა, “მე-19 მუხლი” არ არის დარწმუნებული, რომ აზრის გამოხატვის მთელი სფეროს რეგულირებისთვის გამომხდელი ეს კანონი არსებული ფორმით პრაქტიკული იქნება. როგორც ქვემოთ მიმოვიხილავთ, აზრის გამოხატვის თავისუფლება ძალზე ფართო და მრავალსიმომცველი ღირებულებაა. ჩვენ მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული ფაქტის გათვალისწინებით თუ იარსებებს აზრის გამოხატვის თავისუფლების შესახებ ერთი ყოვლისმომცველი კანონი, შეიქმნება საფრთხე, რომ ეს კანონი ერთსა და იმავე დროს გასცდება კიდევ ამ უფლების ფარგლებს და მთლიანადაც ვერ მოიცავს მას. ამავე დროს ზოგჯერ მან შეიძლება გელმეგად ლეგალურად ჩამოყალიბებული ხასიათი მიიღოს, ზოგჯერ კი – პირიქით. სავარაუდოდ, უფრო მისაღები უნდა იყოს შედარებით დახვეწილი მიდგომა, კერძოდ – ცალკეული კანონების შემუშავება აზრის გამოხატვის თავისუფლების სხვადასხვა ასპექტის თაობაზე, მათ შორის ინფორმაციის თავისუფლების, მაუწყებლობის, საზოგადოებრივი მაუწყებლობისა და ცილისწამების შესახებ. ამასთან მთელ ამ კანონებს უნდა აერთიანებდეს ერთი ზოგადი კანონი, რომელიც უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებას გამოხატვის თავისუფლებაზე.

## 2. საერთაშორისო და კონსტიტუციური სტანდარტები

### ?) გამოხატვის თავისუფლების გარანტია

გამოხატვის თავისუფლება გარანტირებულია ადამიანის უფლებათა უნივერსალური დეკლარაციის<sup>2</sup> მე-19 მუხლით შემდეგი სახით:

ყოველ ადამიანს აქვს აზრისა და მისი გამოხატვის თავისუფლება; ეს თავისუფლება მოიცავს ადამიანის უფლებას, იქონიოს საკუთარი აზრი და დაუბრკოლებლად მოიძიოს, მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია და იდეები ნებისმიერი საშუალებით სახელმწიფო საზღვრების მიუხედავად.

ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, როგორც გაეროს გენერალური ასამბლეის რეზოლუცია, პირდაპირი წესით არ ავალდებულებს წევრ ქვეყნებს მის შესრულებას. თუმცა საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ საერთაშორისო სამართლის

<sup>1</sup> „მე-19“ მუხლი არ იღებს პასუხისმგებლობას თარგმანის სიზუსტესა და იმ კომენტარებზე, რომლებიც ეფუძნება არასწორ და შეცდომაში შემყვან თარგმანს.

<sup>2</sup> გაეროს გენერალური ასამბლეის რეზოლუცია, 1948 წლის 10 დეკემბერი.

მსგავსად დეკლარაციის ცალკეულ შემადგენელ ნაწილებს, მე-19 მუხლის ჩათვლით, მიღების დღიდანვე (1948) აქვთ იურიდიული ძალა.

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტი<sup>3</sup>, რომელშიც 148 ქვეყანა მონაწილეობს და რომელსაც საქართველო 1994 წელს შეუერთდა, ადამიანის უფლებათა უნივერსალური დეკლარაციით გათვალისწინებულ მრავალ უფლებას აკონკრეტებს და მის წევრ სახელმწიფოებს აკისრებს ოფიციალურ ვალდებულებას, პატივი სცენ კონვენციის დებულებებს. ადამიანის უფლებათა უნივერსალური დეკლარაციის მე-19 მუხლის მსგავსად კონვენციის მე-19 მუხლით გარანტირებულია გამოხატვის თავისუფლება:

1. ყველას აქვს უფლება აზრის თავისუფლებაზე.
2. ყველას აქვს აზრის გამოხატვის თავისუფლება, რაც გამოიხატება ადამიანის უფლებაში, დაუბრკოლებლად მიიღოს და გაავრცელოს ნებისმიერი სახის ინფორმაცია თუ იდეები სახელმწიფო საზღვრების მიუხედავად როგორც სიტყვიერად ისე წერილობითი თუ ბეჭდვითი ფორმით, როგორც ხელოვნების, ისე მედიის სხვა საშუალებათა გამოყენებით.

გამოხატვის თავისუფლება ასევე დაცულია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის<sup>4</sup> მე-10 მუხლით, რომელიც რატიფიცირებულია საქართველოს მიერ 1999 წლის მაისში:

ყველას აქვს უფლება აზრის გამოხატვის თავისუფლებაზე. ეს უფლება მოიცავს პირის თავისუფლებას, ჰქონდეს შეხედულებები, მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია და მოსაზრებები საჯარო ხელისუფლების ჩარევის გარეშე და საზღვრების მიუხედავად. ეს მუხლი ხელს არ უშლის სახელმწიფოებს, მოითხოვონ რადიოსამაუწყებლო, სატელევიზიო ან კინემატოგრაფიულ წარმოებათა ლიცენზირება.

გამოხატვის თავისუფლების გარანტიები ასევე მოცემულია ადამიანის უფლებათა ორ რეგიონულ სისტემაში: ადამიანის უფლებათა ამერიკის კონვენციის<sup>5</sup> მე-13 მუხლსა და ადამიანისა და ხალხთა უფლებების აფრიკული ქარტიის<sup>6</sup> მე-9 მუხლში.

გამოხატვის თავისუფლება ადამიანის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი უფლებათაგანია უპირველეს ყოვლისა დემოკრატიის განმტკიცებაში მისი ფუნდამენტური როლიდან გამომდინარე. ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს არაერთხელ განუცხადებია, რომ:

გამოხატვის თავისუფლება წარმოადგენს ერთ-ერთ ფუნდამენტურ საფუძველს (დემოკრატიული) საზოგადოების ჩამოყალიბების, მისი პროგრესისა და თითოეული ადამიანის განვითარებისთვის. იგი შეეხება როგორც უწყინარ ან ნეიტრალურად შეფასებულ, ისე სახელმწიფოსა და მოსახლეობის შეურაცხმყოფელ, შემაწუხებელ და შოკისმომგვრელ ინფორმაციასა და იდეებს. ასეთია პლურალიზმის, გოლერანტობისა და შემწყნარებლობის მოთხოვნები, რომელთა გარეშეც არ არსებობს დემოკრატიული საზოგადოება<sup>7</sup>.

### ?) გამოხატვის თავისუფლება და მედია

გარანტირებული გამოხატვის თავისუფლება განსაკუთრებულ ძალას ანიჭებს მედიას როგორც კერძო, ისე საზოგადოებრივი მაუწყებლობის ჩათვლით. ადამიანის უფლებათა

<sup>3</sup> გაეროს გენერალური ასამბლეის რეზოლუცია, 1966 წლის 16 დეკემბერი, ძალაშია 1976 წლის 23 მარტიდან.

<sup>4</sup> მიღებულ იქნა 1950 წლის 4 ნოემბერს, ძალაშია 1953 წლის 3 სექტემბრიდან.

<sup>5</sup> მიღებულ იქნა 1969 წლის 22 ნოემბერს, ძალაშია 1978 წლის 18 ივლისიდან.

<sup>6</sup> მიღებულ იქნა 1981 წლის 26 ივნისს, ძალაშია 1986 წლის 21 ოქტომბრიდან.

<sup>7</sup> *Hendyside v. United Kingdom*, 1976 წლის 7 დეკემბერი. ამ ტიპის განცხადებები საკმაოდ გავრცელებულია მსოფლიო მასშტაბით სასამართლო ორგანოთა იურისპრუდენციაში.

ევროპულმა სასამართლომ მრავალჯერ გაუსვა ხაზი იმ განსაკუთრებულ როლს, რომელიც პრესას ენიჭება ისეთ სახელმწიფოში, სადაც არსებობს კანონის უზენაესობა<sup>8</sup>. გარდა ამისა ამავე სასამართლომ განაცხადა:

პრესის თავისუფლება საზოგადოების ხელში იმ მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს წარმოადგენს, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელია პოლიტიკური ლიდერების პოზიციებისა და იდეების შესახებ ინფორმაციის მიღება და მათზე ამა თუ იმ წარმოდგენის ჩამოყალიბება. იგი პოლიტიკოსებს შესაძლებლობას აძლევს, ასახონ საზოგადოებრივ აზრი და კომენტარი გაუკეთონ მას. ასევე შესაძლებლობას აძლევს ყველას, მონაწილეობა მიიღონ თავისუფალ პოლიტიკურ დებატებში, რაც დემოკრატიული საზოგადოების კონცეფციის ქვაკუთხედს წარმოადგენს.

აღამიანის უფლებათა ინტერ-ამერიკული სასამართლოს თანახმად, სწორედ მასმედია აქცევს რეალობად აზრის გამოხატვის თავისუფლებას<sup>10</sup>. მედია იმსახურებს სპეციალურ დაცვას აზრის გამოხატვის თავისუფლების საფუძველზე, განსაკუთრებით მისი როლიდან გამომდინარე, რაც არის

...საზოგადოებრივი მნიშვნელობის საკითხებზე საზოგადოებისთვის ინფორმაციისა თუ იდეების მიწოდება. გარდა იმისა, რომ მის ამოცანას ასეთი იდეებისა თუ ინფორმაციის გავრცელება წარმოადგენს, საზოგადოებას ასევე აქვს მათი მიღების უფლება. სხვა შემთხვევაში პრესა ვერ შეძლებს თავისი უმნიშვნელოვანესი ფუნქციის – საზოგადოებრივი კონტროლის – განხორციელებას<sup>11</sup>.

შემდგომში ევროპულმა სასამართლომ აღნიშნა, რომ სწორედ მედიის ფუნქციაა, საზოგადოება უზრუნველყოს იმ ინფორმაციით, რაც დაკავშირებულია საზოგადოებრივი ინტერესის სფეროში შემაჯავალ საკითხებთან:

პრესამ არ უნდა გადალახოს დაწესებული ზღვარი (მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული ინტერესების დაცვის მიზნით), მაგრამ, მიუხედავად ამისა, მას ეკისრება საზოგადოებისთვის იმ ინფორმაციისა და იდეების მიწოდების ფუნქცია, რაც შედის საზოგადოებრივი ინტერესის სფეროში. გარდა იმისა, რომ მის ამოცანას ასეთი იდეებისა თუ ინფორმაციის გავრცელება წარმოადგენს, საზოგადოებას ასევე აქვს უფლება, მიიღოს ისინი. სხვა შემთხვევაში პრესა ვერ შეძლებს თავისი უმნიშვნელოვანესი ფუნქციის – საზოგადოებრივი კონტროლის – განხორციელებას<sup>12</sup>.

სასამართლოს თანახმად, მე-10 მუხლი ეხება არა მარტო გამოხატვის შინაარსს, არამედ მისი გადაცემისა და მიღების საშუალებებსაც<sup>13</sup>.

## ?) პლურალიზმი

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის მე-2 მუხლი მონაწილე სახელმწიფოებს აკისრებს ვალდებულებას, მიიღონ სათანადო საკანონმდებლო ან სხვა ზომები პაქტით გათვალისწინებული უფლებების უზრუნველყოფის მიზნით. აღნიშნული გულისხმობს, რომ სახელმწიფოებს მოეთხოვებათ არა მარტო არ ჩაერიონ ამ უფლებათა განხორციელებაში, არამედ გადადგან პოზიტიური ნაბიჯები, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ამ უფლებების პატივისცემა. სინამდვილეში სახელმწიფოთა მთავრობები ვალდებული არიან, შექმნან ისეთი გარემო, სადაც მრავალფეროვან და დამოუკიდებელ მედიას ექნება

<sup>8</sup> *Thorgeirson v. Iceland*, 1992 წლის 25 ივნისი.

<sup>9</sup> *Castells v. Spain*, 1992 წლის 24 აპრილი.

<sup>10</sup> *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, საკონსულტაციო დასკვნა, 1985 წლის 13 ნოემბერი.

<sup>11</sup> *Castels*, ნაწილი 9, პარაგრაფი 63.

<sup>12</sup> *Ibid.* პარაგრაფი 43, იხ. ასევე *The Observer and Guardian v. UK*, 1991 წლის 26 ნოემბერი.

<sup>13</sup> *Autronic AG v. Switzerland*, 1990 წლის 22 მაისი.

შესაძლებლობა, განვითარდეს და შესაბამისად დააკმაყოფილოს საზოგადოების ცნობისმოყვარეობა.

მთავრობის ვალდებულების, ხელი შეუწყოს გამოხატვისა და მედიის თავისუფლებას, უმნიშვნელოვანეს ასპექტს წარმოადგენს პლურალიზმის დამკვიდრება და მედიისადმი ყველას თანაბარი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა. როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ განაცხადა: “ინფორმაციისა და იდეების გავრცელება, რაც საზოგადოების ინტერესის სფეროში შედის... ვერ განხორციელდება წარმატებით, თუკი იგი არ ეფუძნება პლურალიზმის პრინციპებს”<sup>14</sup>. ინტერ-ამერიკული სასამართლოს თანახმად, გამოხატვის თავისუფლების უზრუნველსაყოფად აუცილებელია, რომ “საკომუნიკაციო მედიასაშუალებები იყოს ყველასთვის ღია ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე. უფრო მუსტად კი, არ უნდა არსებობდნენ ინდივიდები და ჯგუფები, ვისთვისაც ასეთი მედია არ არის ხელმისაწვდომი”<sup>15</sup>.

საზოგადოებრივი მაუწყებლობის არსებობის ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზი სწორედ ის არის, რომ მან მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანოს პლურალიზმის დამკვიდრებაში. ამიტომაც მრავალი საერთაშორისო აქტით არის ხაზგასმული, რომ საზოგადოებრივ მაუწყებლობას ღილი მნიშვნელობა აქვს მედიის მრავალფეროვნებასა და პლურალიზმის დამკვიდრებაში.

#### დ) ინფორმაციის თავისუფლება

ინფორმაციის თავისუფლება აზრის გამოხატვის თავისუფლების საერთაშორისო გარანტიის უმნიშვნელოვანეს კომპონენტს წარმოადგენს. იგი მოიცავს პირის უფლებას, დაუბრკოლებლად მოიძიოს, მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია და იდეები. ეჭვგარეშეა ინფორმაციის თავისუფლების მნიშვნელობა. 1946 წელს, გაეროს გენერალური ასამბლეის პირველ სესიაზე, მიღებულ იქნა რეზოლუცია 59-ე, რომლის თანახმადაც:

ინფორმაციის თავისუფლება ადამიანის ფუნდამენტური უფლებაა და.... სხვა ყველა თავისუფლების ქვაკუთხედს წარმოადგენს<sup>16</sup>.

ამ თავისუფლების მნიშვნელობა ასევე ხაზგასმულ იქნა აზრისა და მისი გამოხატვის თავისუფლებაზე გაეროს სპეციალური მომხსენებლის რამდენიმე მოხსენებაში, რაზეც 1999 წლის მოხსენების ქვემოთ მოყვანილი ციტატაც მეტყველებს:

სპეციალური მომხსენებელი კვლავ გამოხატავს თავის მოსაზრებას და ხაზს უსვამს, რომ ყველას აქვს უფლება მოიძიოს, მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია, ეს კი სახელმწიფოს აკისრებს ვალდებულებას, უზრუნველყოს, განსაკუთრებით მთავრობის ხელში არსებული ყველა სახის ფორმისა თუ მოცულობის (ფილმი, მიკროფილმი, ელექტრონული, ფოტო და ვიდეო მასალა) ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა. ინფორმაციის თავისუფლება შეიძლება გახდეს მხოლოდ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების კონვენციის მე-3 პარაგრაფის მე-19 მუხლით გათვალისწინებული შემზღვევის ობიექტი<sup>17</sup>.

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტმა ასევე შეიმუშავა რეკომენდაცია ოფიციალური დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის შესახებ:

<sup>14</sup> *Informationsverein Lentia and Others v. Austria*, 1993 წლის 24 ნოემბერი

<sup>15</sup> ნაწილი 10, პარაგრაფი 34

<sup>16</sup> 1946 წლის 14 დეკემბერი.

<sup>17</sup> სპეციალური მომხსენებლის მოხსენება, *Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*.

### III. ოფიციალური დოკუმენტაციის ხელშისაწვდომობის ზოგადი პრინციპი

წვერი ქვეყნები ვალდებული არიან, უზრუნველყონ ყველას უფლება, მოითხოვოს და მიიღოს სახელმწიფო ორგანოთა მფლობელობაში არსებული ინფორმაცია. ეს პრინციპი უნდა განხორციელდეს ყოველგვარი, მათ შორის ეროვნულ ნიადაგზე, დისკრიმინაციის გარეშე<sup>18</sup>.

ინფორმაციის თავისუფლების საკანონმდებლო გარანტიების არსებობის მნიშვნელობიდან გამომდინარე უკანასკნელი 5 წლის განმავლობაში ქვეყნების რეკორდული რაოდენობის მიერ – ფიჯი, იაპონია, მექსიკა, ნიგერია, სამხრეთი აფრიკა, სამხრეთი კორეა, ტაილანდი, ტრინიდადი და ტობაგო, გაერთიანებული სამეფო, დასავლეთ და ცენტრალური ევროპის ქვეყნების უმრავლესობა – გადაიღვა ნაბიჯები ამ უფლების საკანონმდებლო უზრუნველყოფის მიზნით.

#### ე) გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა

ამრის გამოხატვის თავისუფლების უფლება არ არის აბსოლუტური. როგორც საერთაშორისო, ისე ეროვნული კონსტიტუციების უმრავლესობით დაშვებულია მისი შეზღუდვა. თუმცა ნებისმიერი შეზღუდვა მკაცრად განსაზღვრული პარამეტრების ფარგლებში უნდა დაწესდეს. სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო კონვენციის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტით განსაზღვრულია, რა პირობებში შეიძლება იქნეს გამოყენებული შეზღუდვები გამოხატვის თავისუფლების სფეროში:

ამ მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებულ უფლებათა განხორციელებას თან ახლავს სპეციალური ვალდებულებები და პასუხისმგებლობა. იგი შესაძლოა გახდეს განსაზღვრული შეზღუდვების ობიექტი. თუმცა ნებისმიერი შეზღუდვა კანონით უნდა იყოს გათვალისწინებული და მისი გამოყენება აუცილებლობას უნდა წარმოადგენდეს შემდეგი მიზნებისთვის:

- 1) სხვათა უფლებებისა თუ რეპუტაციის დაცვა;
- 2) ეროვნული უშიშროების, საზოგადოებრივი წესრიგის, ჯანმრთელობისა თუ მშენებლის დაცვა.

აღამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტი ასევე აღიარებს, რომ განსაზღვრულ შემთხვევებში შეიძლება შეიზღუდოს გამოხატვის თავისუფლება:

ამ თავისუფლებათა განხორციელება, ვინაიდან მას თან ახლავს განსაზღვრული ვალდებულებები და პასუხისმგებლობა, შეიძლება დაექვემდებაროს მხოლოდ ისეთ ფორმალობებს, პირობებს, შეზღუდვებსა თუ სანქციებს, რომლებიც კანონით არის განსაზღვრული და აუცილებლობას წარმოადგენს დემოკრატიულ საზოგადოებაში ეროვნული უშიშროების, ტერიტორიული მთლიანობის, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინტერესებიდან გამომდინარე, ასევე საზოგადოებრივი წესრიგის დარღვევისა თუ სხვა დანაშაულის თავიდან აცილებისთვის, აღამიანის ჯანმრთელობისა და მშენებლის, სხვათა უფლებებისა და რეპუტაციის დაცვის, საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნების თავიდან აცილების ან სასამართლო ხელისუფლების ავტორიტეტისა და მიუკერძოებლობის შენარჩუნების მიზნით.

გამოხატვის თავისუფლების ნებისმიერმა შეზღუდვამ უნდა აკმაყოფილებდეს სამი მოთხოვნა<sup>19</sup>. საერთაშორისო იურისპრუდენციაში ეს მოთხოვნები უმაღლეს სტანდარტადაა მიჩნეული, რომელსაც უნდა შეესაბამებოდეს ყველა შეზღუდვა. აღამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს თანახმად:

მე-10 მუხლით დაცული გამოხატვის თავისუფლება შეიძლება განსაზღვრულ შეზღუდვებს დაექვემდებაროს, თუმცა ნებისმიერი შეზღუდვა ლეგალურად უნდა იქნას შემუშავებული, ხოლო მისი გამოყენების აუცილებლობა – დამაჯერებლად ჩამოყალიბებული<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> რეკომენდაცია მიღებული 2002 წლის 21 თებერვალს.

<sup>19</sup> იხ. *Mukong v. Cameroon*, გაეროს აღამიანის უფლებათა კომიტეტის მიერ გაზიარებული მოსაზრებანი.

<sup>20</sup> იხ. *Thorgeirson*, ნაწილი 8, პარაგრაფი 63.

პირველ ყოვლისა, გამოხატვის თავისუფლებაში ნებისმიერი ჩარევა კანონით უნდა განსაზღვროს. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს თანახმად, აღნიშნული მოთხოვნა მხოლოდ იმ შემთხვევაში ჩაითვლება დაკმაყოფილებულად, როცა კანონი ხელმისაწვდომია და “საკმარისად გასაგებადაა ჩამოყალიბებული, რათა მოქალაქეებს მიეცეთ შესაძლებლობა, არეგულირონ საკუთარი ქცევა”<sup>21</sup>. მეორე – ჩარევა უნდა ემსახურებოდეს ლეგიტიმურ მიზანს. ეს მიზნები მოცემულია როგორც სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტში, ისე ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტში. მესამე – შეზღუდვის გამოყენება აუცილებელია შესაბამისი ლეგიტიმური მიზნის დაცვისათვის. ტერმინი “აუცილებლობა” გულისხმობს, რომ შეზღუდვის გამოყენებისთვის უნდა არსებობდეს “გადაუღებელი სოციალური მოთხოვნილება”. სახელმწიფოს მიერ მოცემული შეზღუდვის გამოყენების მიზეზები უნდა იყოს “მნიშვნელოვანი და დასაბუთებული”, ამასთან – “დასახული მიზნის პროპორციული”<sup>22</sup>.

### ვ) საქართველოს კონსტიტუცია

საქართველო არის გაეროს წევრი, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მონაწილე ქვეყანა. ამიტომ საქართველო ვალდებულია, დაიცვას გამოხატვის თავისუფლება საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად. სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად:

ყველა მონაწილე ქვეყანა პაქტის საფუძველზე იღებს ვალდებულებას, რომ თავისი კონსტიტუციური პროცედურებისა და ამ პაქტის დებულებათა შესაბამისად მიიღოს ისეთი საკანონმდებლო თუ სხვა ზომები, რომლებიც საჭიროა პაქტით აღიარებული უფლებების განხორციელების უზრუნველყოფისთვის.

საქართველოს კონსტიტუციის რამდენიმე მუხლი შეეხება გამოხატვისა და ინფორმაციის თავისუფლებას. კერძოდ, მე-17 მუხლის 1-ლი პუნქტის თანახმად: ადამიანის პატივი და ღირსება ხელშეუვალია. მე-19 მუხლის 1-ლი პუნქტით გარანტირებულია ადამიანის სიკვდილის, აზრის, სინდისის, აღმსარებლობისა და რწმენის თავისუფლება. ამავე მუხლის თანახმად, აღნიშნულ თავისუფლებათა შეზღუდვა დაუშვებელია, თუ მათი გამოვლინება არ ლახავს სხვათა უფლებებს. 23-ე მუხლი იცავს ინტელექტუალური შემოქმედების თავისუფლებასა და ინტელექტუალური საკუთრების უფლებას. გარდა ამისა, აღნიშნული მუხლის თანახმად, შემოქმედებით პროცესში ჩარევა და შემოქმედებითი საქმიანობის სფეროში ცენზურა დაუშვებელია. ასევე დაუშვებელია შემოქმედებითი ნაწარმოების დაყალბება და გავრცელების აკრძალვა იმ გამონაკლისის გარდა, როცა მისი გავრცელება ლახავს სხვა ადამიანის კანონიერ უფლებებს.

საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლი არის ძირითადი დებულება, რომელიც უზრუნველყოფს გამოხატვის თავისუფლებას. ამ მუხლის თანახმად:

1. ყოველ ადამიანს აქვს უფლება, თავისუფლად მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია, გამოთქვას და გაავრცელოს თავისი აზრი ზეპირად, წერილობით და სხვაგვარი საშუალებით.
2. მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები თავისუფალია, ცენზურა დაუშვებელია.
3. სახელმწიფოს ან ცალკეულ პირებს არა აქვთ მასობრივი ინფორმაციის ან მისი გავრცელების საშუალებათა მონოპოლიზაციის უფლება.
4. ამ მუხლის პირველსა და მეორე პუნქტში ჩამოთვლილ უფლებათა განხორციელება შესაძლებელია კანონით შეზღუდოს ისეთი პირობებით, რომლებიც აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში სახელმწიფო უშიშროების, ტერიტორიული მთლიანობის ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების

<sup>21</sup> *The Sunday Times v. United Kingdom*, 1979 წლის 26 აპრილი.

<sup>22</sup> *Lingens v. Austria*, 1986 წლის 8 ივლისი.

უმრუნველსაყოფად, დანაშაულის თავიდან ასაცილებლად, სხვათა უფლებებისა და ღირსების დასაცავად, კონფიდენციალურად აღიარებული ინფორმაციის გამჟღავნების თავიდან ასაცილებლად ან სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უმრუნველსაყოფად.

საქართველოს კონსტიტუციის ზემოთხსენებულ, განსაკუთრებით კი მე-19 და 24-ე, მუხლებს შორის საკმაოდ ბუნდოვანი კავშირი არსებობს. მე-19 მუხლი სიტყვის თავისუფლების შეზღუდვის გაცილებით მცირე ფარგლებს აწესებს, ვიდრე 24-ე. ამავე დროს შეზღუდვების გამოყენების ის პირობები, რასაც 24-ე მუხლის მე-4 პუნქტი ითვალისწინებს, მნიშვნელოვანწილად შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს. თუმცა კონფიდენციალური ინფორმაციის გამჟღავნებას რაც შეეხება, კონსტიტუციური წესი შესაძლოა ეწინააღმდეგებოდეს საერთაშორისო სამართალს, რომლის თანახმადაც ინფორმაციის გაცემის შეზღუდვა მხოლოდ მაშინაა დასაშვები, როცა არსებობს რეალური საფრთხე, რომ მიანი მიადგება ლეგიტიმურ ინტერესებს. ეს დებულება, მაგალითად, არ ითვალისწინებს ინფორმაციის უკანონო სისტემატიზაციის შესაძლებლობას ყველა შემთხვევაში სხვათა უფლებების დაცვა საკმარისია აღნიშნული მიზნის მისაღწევად იმ ფარგლებში, რომ იგი ლეგიტიმურ ხასიათს ატარებდეს.

26-ე მუხლი იცავს საზოგადოებრივი გაერთიანებების, მათ შორის პროფესიული კავშირების, შექმნისა და მათში გაერთიანების უფლებას. ამ მუხლის მე-3 პუნქტი აწესებს შეზღუდვებს ამ უფლების გამოყენებაზე, კერძოდ:

3. დაუშვებელია ისეთი საზოგადოებრივი და პოლიტიკური გაერთიანების შექმნა და საქმიანობა, რომლის მიზანია საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების დამხობა ან ძალალობით შეცვლა, ქვეყნის დამოუკიდებლობის ხელყოფა, გეროტორიული მთლიანობის დარღვევა; ან რომელიც ეწევა ომის ან ძალალობის პროპაგანდას, ეროვნული, კუთხური, რელიგიური ან სოციალური შუღლის გაღვივებას<sup>23</sup>.

მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად:

საქართველოს კანონმდებლობა შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს. საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას ან შეთანხმებას, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ.

ამასთანავე, 39-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანისა და მოქალაქის სხვა საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს, თავისუფლებებსა და გარანტიებს, რომლებიც აქ არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობენ კონსტიტუციის პრინციპებიდან. ამით კიდევ ერთხელ არის ხაზგასმული, რომ საერთაშორისო სამართალი უფრო მაღლა დგას, ვიდრე საქართველოს ორდინარული კანონმდებლობა.

კონსტიტუციის 46-ე მუხლი შეეხება ადამიანის უფლებათა შეზღუდვას საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს. ამ მუხლის 1-ლი პუნქტის თანახმად:

საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში შეზღუდოს კონსტიტუციის მე-18, მე-20, 21-ე, 22-ე, 24-ე, 25-ე, 30-ე, 33-ე და 41-ე მუხლებში ჩამოთვლილი უფლებანი და თავისუფლებანი. საქართველოს პრეზიდენტი ვალდებულია, არა უგვიანეს 48 საათისა ეს გადაწყვეტილება შეიგანოს პარლამენტში დასამტკიცებლად.

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო კონვენცია ნებას რთავს სახელმწიფოებს, უარი თქვან ნაკისრ ვალდებულებათა შესრულებაზე “საგანგებო

<sup>23</sup> აღნიშნული მუხლი სიტყვისა და პრესის თავისუფლების შესახებ კანონპროექტში გამოსატყვის თავისუფლების შეზღუდვის მთავარ საფუძველს წარმოადგენს.



მდგომარეობის არსებობის დროს”, როცა “საფრთხე ემუქრება ქვეყნის არსებობას” და ასეთი ვითარების დადგომა ოფიციალურად არის გამოცხადებული. საქართველოს კონსტიტუციის 46-ე მუხლი ასე დეტალურად არ არის ჩამოყალიბებული. გარანტირებული უფლების დაცვასთან მიმართებაში საფრთხისგან ქვეყნის არსებობის დაცვა უფრო პრიორიტეტულ ხასიათს ატარებს და შესაბამისად არანაირი მოთხოვნა გარანტირებული უფლების შეზღუდვის ლიმიტირებისა არ არსებობს... ერთადერთი პირობა, რაც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისას პრეზიდენტმა უნდა შეასრულოს, ისაა, რომ პარლამენტმა 48 საათის განმავლობაში დაამტკიცოს მისი გადაწყვეტილება.

**რეკომენდაცია:**

- კონსტიტუციის 24-ე მუხლის მე-4 პუნქტი უნდა შესწორდეს და ამოღებული უნდა იქნეს დებულება კონფიდენციალური ინფორმაციის შესახებ გამჟღავნების შესახებ.
- კონსტიტუციის 46-ე მუხლი უნდა შესწორდეს და უნდა დაემატოს, რომ პრეზიდენტი მხოლოდ მაშინ არის უფლებამოსილი, ისიც ლიმიტირებულ ფარგლებში, შეზღუდოს კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებები, როცა ქვეყნის არსებობას საფრთხე ემუქრება.

**III. კანონპროექტის ანალიზი**

**?) ზოგადი დებულებები**

**1. ადამიანის უფლება გამოხატვის თავისუფლებაზე**

გამოხატვის თავისუფლებას კანონპროექტის მრავალი მუხლი შეეხება, მათ შორის:

- მე-3 მუხლი უზრუნველყოფს საკუთარი მრწამსის ქონისა და გამოხატვის, ასევე ნებისმიერი სახის ინფორმაციისა და იდეების მოძიების, მიღების, შექმნის, შენახვის, დამუშავებისა და გავრცელების ზოგად უფლებას.
- მე-4 მუხლი ითვალისწინებს გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის შემთხვევაში სასამართლოსათვის მიმართვის უფლებას.
- მე-5 მუხლი აწესებს შესაბამის სტანდარტებსა და მტკიცების გვირგვინს მსგავსი ტიპის პროცესებისთვის.
- მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტი კრძალავს “პრესისათვის” ლიცენზირებისა თუ რეგისტრაციის მოთხოვნების დაწესებას<sup>24</sup>.
- მე-11 მუხლის თანახმად, ამრიგად დაცულია აბსოლუტური პრივილეგიით, მოწოდება – კვალიფიციური პრივილეგიით.
- მე-12 მუხლი ითვალისწინებს აბსოლუტურ დაცვას სხვა განსაზღვრულ შემთხვევებშიც.
- მე-14 მუხლი უზრუნველყოფს სარედაქციო დამოუკიდებლობასა და ჟურნალისტიკის შემოქმედებით თავისუფლებას.
- მე-15 მუხლი ითვალისწინებს ჟურნალისტიკური წყაროების დაცვას.

<sup>24</sup> გერმანი “პრესა” ბრჭყალებშია მოქცეული, რადგან იგი კანონპროექტით არ არის განსაზღვრული. ჩვენ მიგვაჩნია, რომ, რადგან კანონპროექტით უქმდება კანონი მასმედის შესახებ, აღნიშნული გერმანი მოიცავს როგორც სამაუწყებლო, ისე ბეჭდვით მედიას.

აღნიშნული საშუალებები საკმაოდ მისაღებია და გამოხატვისა და ინფორმაციის თავისუფლების დაცვის ეფექტური სისტემის შექმნის შესაძლებლობას იძლევა. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ კანონპროექტში აშკარად შეინიშნება გამოხატვის დაცული სფეროების ამომწურავად ჩამოთვლის მცდელობა, რაც ქმნის საფრთხეს, რომ გარკვეული კატეგორიები ჩამონათვალს გარეთ დარჩება. ეს კი პოტენციურად ქმნის ისეთი დასკვნის გამოგანის საფუძველს, რომ გამოხატვის თავისუფლება არ მოიცავს ჩამოთვლელ სფეროებს. მაგალითად, მე-3 მუხლი გამორიცხავს საჯარო ინსტიტუტების უფლებას გამოხატვის თავისუფლებაზე. საერთაშორისო სამართლის თანახმად კი საზოგადოებრივი მაუწყებელი უნდა სარგებლობდეს გამოხატვის თავისუფლების ისეთივე თუ არა, იმასთან მიახლოებული დონით მაინც, რომლითაც სარგებლობს კერძო მაუწყებელი. გარდა ამისა, სხვადასხვა გარემოების არსებობისას აუცილებელია, რომ თანამდებობის პირები სარგებლობდნენ გამოხატვის თუნდაც შეზღუდული თავისუფლებით. ასევე, გამოხატვის თავისუფლების დაცვის რეჟიმი სრული მოცულობით უნდა გავრცელდეს კომერციულ გამოხატვაზე<sup>25</sup>.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე კანონპროექტი უნდა შეიცავდეს დებულებას იმის თაობაზე, რომ ჩამოთვლილი სფეროებით არ შემოიფარგლება ამ კანონპროექტით გამოხატვის თავისუფლებისთვის გათვალისწინებული დაცვა და გამოხატვის ნებისმიერი სფერო, რომელიც საერთაშორისო სამართლით არის დაცული, აღეკვამურად უნდა დაიცვას საქართველოს კანონმდებლობა.

#### **რეკომენდაცია:**

- კანონპროექტით უნდა განისაზღვროს, რომ გამოხატვის დაცული სფეროების ჩამონათვალი არ არის ამომწურავი და საერთაშორისო სამართლით გარანტირებული სფეროები აღეკვამურად უნდა იყოს დაცული საქართველოს კანონმდებლობით.

## **2. გამოხატვის თავისუფლებაზე შეზღუდვები**

1. კანონპროექტის მე-7 მუხლის თანახმად, როგორც მე-3 მუხლით გათვალისწინებული, ისე სხვა უფლებები შეიძლება შეიზღუდოს გამონაკლის შემთხვევებში. მე-7 მუხლის 1-ლი პუნქტის მიხედვით, ნებისმიერი შეზღუდვა გათვალისწინებული უნდა იყოს ნათელი, განჭვრეტადი, ვიწროდ მიზანმიმართული და ერთგვაროვნად გამოყენებადი კანონით. გარდა ამისა, შეზღუდვით დაცული სიკეთე უნდა აღემატებოდეს შეზღუდვით მიყენებულ ზიანს. დაბოლოს, მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ასეთი კანონი უნდა იყოს:

- 1) პირდაპირ მიმართული ლეგიტიმური მიზნების განხორციელებისკენ;
- 2) კრიტიკულად აუცილებელი დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისთვის;
- 3) არადისკრიმინაციული;
- 4) პროპორციული<sup>26</sup>.

ქვემოთ მოყვანილი შენიშვნების მიუხედავად გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვისთვის კანონპროექტით გათვალისწინებული პირობები უკეთ აკმაყოფილებს საერთაშორისო სტანდარტებს და გაცილებით უკეთ არის ჩამოყალიბებული, ვიდრე კონსტიტუციური

<sup>25</sup> მეტად პრობლემატურია მე-8 მუხლის დებულება დაკავშირებული “რეკლამის, ტელეშოპინგისა და სპონსორობის” შინაარსობრივი რეგულირების შესაძლებლობასთან, რაც ფაქტობრივად გულისხმობს, რომ კომერციული გამოხატვა არ სარგებლობს ან სარგებლობს ძალიან მცირე დაცვით.

<sup>26</sup> 1-ლი მუხლი განსაზღვრავს მნიშვნელოვან ტერმინებს, რომლებიც მე-7 მუხლში არის მოცემული, მათ შორის, „ვიწროდ მიზანმიმართული“, „ერთგვაროვნად გამოყენებადი“, „პროპორციული შეზღუდვა“, „კრიტიკულად აუცილებელი დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის“, „არადისკრიმინაციული“. აღნიშნული ტერმინების განსაზღვრებათა საზოგადო ხასიათიდან გამომდინარე ჩვენ მათ უმრავლესობას დეტალურად არ განვიხილავთ. თუმცა ქვემოთ შევხებით და განვმარტავთ “ლეგიტიმურ მიზანს”.

დებულება, რომლის თანახმადაც ნებისმიერი შეზღუდვა “უნდა იყოს აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში” და ჩამოთვლილია მიზნები, რომლებიც თავისთავად საზოგადოდ ლეგიტიმურ ხასიათს ატარებს. მე-7 მუხლი შეიძლება არსებითად გაგებულ იქნეს, როგორც ტერმინების – “კანონით გათვალისწინებულისა” და “აუცილებლობის” – მნიშვნელობის გაგრძობა და გაფართოება.

პირველი შენიშვნა იმ დებულებას უკავშირდება, რომლის საფუძველზეც ადგილი აქვს მცდელობას, რომ “ჩვეულებრივი” კანონით დაწესდეს გარკვეული პირობები როგორც მიმდინარე, ისე მომავალ კანონებზე იმავე სფეროში. ჩვენ მივიჩნევთ, რომ საქართველო სხვა იურისდიქციების მსგავსად აღიარებს პრინციპს, რომლის თანახმადაც შემდგომი კანონი აუქმებს წინას, თუ ეს უკანასკნელი ეწინააღმდეგება მას. აქედან გამომდინარე, საკმარისია პარლამენტმა მიიღოს გამოხატვის თავისუფლების შემზღუდველი კანონი, რომელიც არ იქნება, მაგალითად, “ვიწროდ მიზანმიმართული”, რომ გაუქმდება მე-7 მუხლის მოთხოვნები, როლის თანახმადაც გამოხატვის შემზღუდველი ყველა კანონი უნდა იყოს ვიწროდ მიზანმიმართული.

იმ შემთხვევაში, თუ ამ კანონპროექტს კონსტიტუციის კერძოდ კონსტიტუციის 24-ე მუხლის ინტერპრეტაციის სტაგუსი ექნებოდა, ეს მოაგვარებდა პრობლემას, რადგანაც კონსტიტუციურ ნორმას უპირატესი ხასიათი აქვს ორდინარულ კანონმდებლობასთან შედარებით.

საქართველოს შემთხვევაში საკმაოდ სასარგებლო იქნებოდა ისეთი კანონის მიღება, რომელიც კონსტიტუციური ტერმინის – “აუცილებელი” – ინტერპრეტაციას მოახდენდა. აქედან გამომდინარე, ჩვენ რეკომენდაციას ვუწევთ, რომ კანონპროექტის პრეამბულაში აღინიშნოს კონსტიტუციის ინტერპრეტაციის მიზანი.

ამ რეკომენდაციის მიღების შემთხვევაში რამდენიმე შესწორება უნდა შევიდეს მე-7 მუხლში. მე-7 მუხლი არსებული ფორმით ითვალისწინებს, რომ გამოხატვის შემზღუდველი კანონი პირდაპირ უნდა იყოს მიმართული კონსტიტუციაში ჩამოთვლილი ერთ-ერთი მიზნის განხორციელებისკენ. თუმცა მეორე პარაგრაფში აღნიშნული გამოხატვის თავისუფლების შემზღუდვის სამი პირობის შემცველი ტესტი უფრო მეტ სიზუსტეს მოითხოვს: ნებისმიერი შეზღუდვა უნდა ისახავდეს ლეგიტიმური მიზნის (შესაბამისი აქტით ასეთად მიჩნეული მიზნების) დაცვას (სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის მე-19 მუხლი) ან ამ მიზნის ინტერესში უნდა შედიოდეს (ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლი). სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, შეზღუდვა ხელს უნდა უწყობდეს იმ ინტერესის განხორციელებას, რომელსაც იგი ემსახურება. შედარებისთვის, მე-7 მუხლით ნებადართულია შეზღუდვა მანამ, სანამ იგი წინააღმდეგობაში არ მოვა რომელიმე კონსტიტუციურ მიზანთან. ეს კი შემზღუდველის ბოროტად გამოყენების უფრო ფართო შესაძლებლობას იძლევა. აქედან გამომდინარე, ჩვენ რეკომენდაციას ვუწევთ, რომ მე-7 მუხლით გამოხატვის თავისუფლებაზე შემზღუდველის გამოყენების შესაძლებლობა განისაზღვროს მხოლოდ იმ პირობით, რომ იგი კონსტიტუციით გათვალისწინებული ერთ-ერთი ლეგიტიმური მიზნის ინტერესში შედიოდეს ან მის დაცვას ისახავდეს მიზნად.

გარდა ამისა, კანონპროექტის 1-ლი მუხლი ლეგიტიმურად მიიჩნევს კონსტიტუციის 24-ე მუხლის მე-4 პუნქტით და 26-ე მუხლის მე-3 პუნქტით განსაზღვრულ მიზნებს. არადა 24-ე მუხლის მე-4 პუნქტით გათვალისწინებული “მიზნები” ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლს პრაქტიკულად შეესაბამება, 26-ე მუხლის მე-3 პუნქტში გათვალისწინებული “მიზნები” გარკვეულწილად პრობლემატურია. ეს უკანასკნელი, როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, გულისხმობს იმ “პოლიტიკური და საზოგადოებრივი გაერთიანების შექმნისა და საქმიანობის დაუმეგობრობას, რომლის მიზანია საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების დამხობა ან ძალადობით შეცვლა, ქვეყნის დამოუკიდებლობის ხელყოფა,

გერიგორიული მთლიანობის დარღვევა, ან რომელიც ეწევა ომისა და ძალადობის პროპაგანდას, ეროვნული, კუთხური, რელიგიური ან სოციალური შუღლის გაღვივებას”. აღნიშნული მიზნების საკმაოდ ფართო ხასიათი მათი ბოროტად გამოყენების რეალურ საფუძველს ქმნის. გარდა ამისა, აშკარაა, რომ ისინი იმეორებს 24-ე მუხლს, რომელიც ითვალისწინებს სახელმწიფო უშიშროებისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვას. ყველა შემთხვევაში 26-ე მუხლის მე-3 პუნქტი არ გულისხმობს გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვას. უკეთესი იქნება, თუ ლეგიტიმური მიზნების ჩამონათვალი კონსტიტუციის 24-ე მუხლის მე-4 პუნქტით შემოიფარგლება.

მეორე შენიშვნა: შეუძლებელია, რომ გამოხატვის თავისუფლების დაცვის სპეციფიკური სახეობები ერთგვაროვნად გამოყენებადი კანონებით იქნეს უზრუნველყოფილი. მაგალითად, სპეციალურ დაცვას საჭიროებენ ქურნალისგები და მასმედიის საშუალებათა რელაქტორები, კერძოდ, უფლებას – ღაცვან ინფორმაციის კონფიდენციალური წყაროები. ინფორმაციის თავისუფლების სფეროში გარკვეული ვალდებულებები უნდა დაეკისროთ თანამდებობის პირებსა და შესაძლო კერძო ორგანიზაციათა ხელმძღვანელებსაც. ამ საკითხებთან დაკავშირებული დებულებები არ შეიძლება ერთგვაროვნად გამოყენებადი კანონით იქნეს მოწესრიგებული. ასევე მაუწყებლობის რეგულირება სამართლის ძალზე სპეციფიკური სფეროა. აქედან გამომდინარე, კანონპროექტის მე-7 მუხლის დებულება, კერძოდ პირობების ჩამონათვალი, რომელთაც გამოხატვის თავისუფლების კანონები უნდა აკმაყოფილებდნენ, არ შეიძლება შეიცავდეს მოთხოვნას იმის თაობაზე, რომ ყველა კანონი ერთგვაროვნად გამოყენებად ხასიათს აგარებდეს<sup>27</sup>.

მესამე: კანონპროექტის მე-4 მუხლი, რომელიც უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებას, მიმართოს სასამართლოს იმ შემთხვევაში, თუ გამოხატვის თავისუფლება არასწორად იქნება შეზღუდული, მოითხოვს გარკვეულწილად დაზუსტებას. ეს საჭიროება პირველ ყოვლისა გამომდინარეობს იქიდან, რომ გამოხატვის თავისუფლების სხვადასხვა სფერო შეზღუდვების გასაჩივრების სხვადასხვა მეთოდს საჭიროებს. მაგალითად, შეზღუდვა ოფიციალური ინფორმაციის მიღების უფლებაზე მოითხოვს განსაკუთრებით სწრაფ სისტემას, რადგან, როგორც წესი, ინფორმაციის მიღება ღროულად არის საჭირო და ყოველგვარი დაყოვნება მის სარგებლიანობაზე უარყოფითად მოქმედებს. საუკეთესო გამოსავალს სასამართლოში გასაჩივრების უფლებასთან ერთად წარმოადგენს დამოუკიდებელ ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩივრების ეფექტური და სწრაფი მექანიზმის შექმნა, რომელსაც ოფიციალურად სავალდებულო გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება გააჩნია.

**რეკომენდაცია:**

- კანონპროექტის პრეამბულაში უნდა აღინიშნოს, რომ ის ემსახურება კონსტიტუციის 24-ე მუხლით გათვალისწინებული გამოხატვის თავისუფლების დაცვის ინტერპრეტაციას.
- მე-7 მუხლით უნდა განისაზღვროს, რომ გამოხატვის თავისუფლების ნებისმიერი შეზღუდვა ლეგიტიმური მიზნის ინტერესის სფეროში შედიოდეს ან მის დაცვას უნდა ემსახურებოდეს.
- გაუქმდეს მე-7 მუხლის მოთხოვნა, რომლის თანახმადაც გამოხატვის თავისუფლების შემზღუდველი ყველა კანონი ერთგვაროვნად გამოყენებად ხასიათს უნდა აგარებდეს, ან შეიცვალოს იმ გარემოებების მხედველობაში მიღებით, რომ გამოხატვის თავისუფლების სფეროში ვიწროდ სპეციალიზირებული კანონების მიღება აუცილებლობას წარმოადგენს.

<sup>27</sup> მეორე მხრივ ასეთი კანონების უმრავლესობა სწორედ ერთგვაროვნად გამოყენებად ხასიათს უნდა ატარებდეს. ეს ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზია იმისა, რომ გამოხატვის თავისუფლების რეგულირების რეჟიმი თემატური ხასიათის იყოს და შედგებოდეს სპეციალიზებული კანონებისაგან გამოხატვის თავისუფლების სხვადასხვა კონკრეტულ ასპექტებზე.

- მე-4 მუხლი უნდა შეიცვალოს შემდეგნაირად: მასში უნდა იყოს გათვალისწინებული, რომ გამოხატვის თავისუფლების სფეროში განსაზღვრულ შემთხვევებში სასამართლოსადმი მიმართვამდე აუცილებელია დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანოსთვის საჩივრით მიმართვა.

### ?) კანონპროექტის სპეციფიკური დებულებები

ახლა კი იმ სამ დამოუკიდებელ სფეროს მივუბრუნდეთ, რომელთაც კანონპროექტი შეეხება და რომლებიც ამ შემთხვევაში სპეციალურ განხილვას იმსახურებს.

#### 1. ცილისწამება

კანონპროექტი მნიშვნელოვან ყურადღებას უთმობს ცილისწამებას გარდა იმისა, რომ 25 მუხლიდან 6 სპეციალურად ცილისწამებას ეძღვნება, პირველ მუხლში მოცემულია ცილისწამების დეფინიცია<sup>28</sup>. იმის გათვალისწინებით, რომ ეს კანონი მიზნად ისახავს მოიცვას გამოხატვის თავისუფლების მთელი სფერო (ინფორმაციის თავისუფლება, პრესის თავისუფლება და ა.შ.), კანონში მოცემული მუხლების რაოდენობა არაპროპორციულია. გარდა ამისა, არც ერთი მათგანი, ცილისწამების რეგულირების რეჟიმის ჩათვლით, არ არის საკმარისად ზუსტად ჩამოყალიბებული, რათა შეძლოს მოქმედება. მაგალითად, სრულად ადეკვატური ცილისწამების კანონი ერთმნიშვნელოვნად უნდა განსაზღვრავდეს, რომ ცილისწამებისთვის დაკისრებული ანაზღაურება არ უნდა შეიცავდეს დამსჯელ კომპონენტებს. უფრო ზოგადად კი აღნიშნული უნდა იყოს, რომ კომპენსაციის ოდენობა მოსარჩელისთვის მიყენებული ზიანის პროპორციულ ხასიათს აგარებდეს.

კიდევ ერთხელ აღვნიშნავთ, რომ ცილისწამება დამოუკიდებელ კანონს იმსახურებს და აღარ გავაგრძელებთ უფრო დეტალურ კომენტარს ცილისწამების დებულებებზე, რადგანაც “მე-19 მუხლმა” თავისი პროექტის ფარგლებში უკვე მოამზადა საქართველოში მოქმედი ცილისწამების მარეგულირებელი როგორც სისხლის, ისე სამოქალაქო სამართლებრივი დებულებების სრული ანალიზი, გარდა ამისა, განაგრძობს კონსულტაციას ადგილობრივ პარტნიორებთან ცილისწამების შესახებ ახალი კანონის შექმნის თაობაზე.

#### 2. ინფორმაციის თავისუფლება

ინფორმაციის თავისუფლების გარკვეული ელემენტები გათვალისწინებულია კანონპროექტით. მაგალითად, მე-13 მუხლით შემზღვეულია პასუხისმგებლობა საიღუმლო ინფორმაციის გამხელისთვის. ჩვენ რეკომენდაციას ვიძლევი, რომ აღნიშნული დებულება, მე-19 მუხლის ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ მოდელური კანონის<sup>29</sup> ძირითად მიმართულებებთან ერთად, გადავიდეს ინფორმაციის თავისუფლების ყოვლისმომცველ კანონში.

<sup>28</sup> ცილისწამების დეფინიცია თავისთავად მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს.

ცილისწამება განმარტებულია, როგორც არსებითად მცდარი ფაქტის შემცველი და პირისათვის ზიანის მიმყენებელი ბრალეულად სახელგამტეხი განცხადება. აღნიშნული დეფინიცია მნიშვნელოვნად სცილდება იმ მცდარი განცხადების ფარგლებს, რომელმაც პირის რეპუტაციას ზიანი მიაყენა. მაგალითად, დეფინიციის საფუძველზე მცდარი განცხადება, რომელიც მხოლოდ შეურაცხყოფს პირს, შეიძლება ზიანის მიმყენებლურად ჩაითვალოს. აღნიშნულ განცხადებათა უდიდესი უმრავლესობა გამოხატვის თავისუფლების რეჟიმით უნდა იქნეს დაცული.

<sup>29</sup> არსებული დებულებები, მაგალითად ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში, პოზიტიური ხასიათისაა, თუმცა არასრული იმის გათვალისწინებით, რომ არ უზრუნველყოფენ კანონპროექტის მე-13 მუხლით განსაზღვრულ გარანტიებს და სხვა უმნიშვნელოვანეს ელემენტებს ინფორმაციის თავისუფლებისა.

### 3. მაუწყებლობა

მაუწყებლობა კომპლექსური და მრავალწახნაგოვანი სფეროა, რომლის რეგულირებაც ცალკე კანონს მოითხოვს (ან ორ კანონს: ერთს კერძო, ხოლო მეორეს – საზოგადოებრივი მაუწყებლობის რეგულირებისთვის).<sup>30</sup>

#### რეკომენდაცია:

- კანონპროექტიდან ამოღებულ უნდა იქნას სპეციფიკური დებულებები, რომლებიც დაკავშირებულია ცილისწამებასა და ინფორმაციის თავისუფლებასთან
- ჩვენ ხაზს ვუსვამთ, რომ აუცილებელია ცილისწამების, ინფორმაციის თავისუფლებისა და მაუწყებლობის (როგორც კერძო, ისე საზოგადოებრივი) სფეროებში სჩივრების მარეგულირებელი დეტალური კანონის მიღება არსებული რეჟიმის შეცვლის თუ განახლების მიზნით.

#### გ) შემზღვევითი დებულებები

კანონპროექტის მე-8 მუხლი ითვალისწინებს უფლებების შინაარსობრივ რეგულირებას, თუკი ინფორმაცია ან იდეები შეიცავს ცილისწამებას, უხამსობას, დანაშაულისკენ წაქეზებას, მუქარას, სახელმწიფო, კომერციულ, პროფესიულ ან პირად საიდუმლოებას; რეკლამას, გელეშოპინგს ან სპონსორობას; ადმინისტრაციული ორგანოს, აგრეთვე მისი თანამდებობის პირის, წევრის ან თანამშრომლის სიგყვას; თავისუფლებაშემზღვეული ან ალკვეთილი პირის სიგყვას; ქმედუნარო ან შეზღვეული ქმედუნარიანობის პირის სიგყვას.

“მე-19 მუხლს” მნიშვნელოვანი შენიშვნები აქვს აღნიშნული მუხლის მიმართ. პირველი – მაშინ, როცა ამ მუხლის მიზანი შეიძლება იყოს გამოხატვის თავისუფლებაზე შეზღვევების დაწესების ლიმიტირება, ის ფაქტი, რომ ამ მუხლში მოცემულია განსაზღვრული კატეგორიების ჩამონათვალი, შეიძლება ინტერპრეტირებულ იქნეს, როგორც აღნიშნულ სფეროებში შეზღვევების დაკანონება. ეს კი დიდ რისკს შეიცავს, რომ ეს რეგულირება იყოს საკმაოდ ფართო და გამოხატვის თავისუფლების შემზღვეველიც კი. აქვე კვლავ დაგვინთ იმის შესახებ, რომ მე-7 მუხლი ვერ შეზღვევს მომავალ საკანონმდებლო აქტებს ისე, როგორც ეს კანონპროექტის ავტორებს აქვთ გამიზნული. ამასთან, მე-8 მუხლით არ არის განსაზღვრული, თუ რა ზომით უნდა მოხდეს ჩამონათვალში მოცემული სფეროების შინაარსობრივი რეგულირება (სხვა სიგყვებით რომ ვთქვათ, მისი მიზანი არ არის, იყოს შემზღვეველი ხასიათისა).

მეორე – კანონპროექტის ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობის გათვალისწინებით, არ არის ნათელი, რამდენად უწყობს ხელს მე-8 მუხლი გამოხატვის თავისუფლების დაცვას მე-7 მუხლში მოცემული პრინციპების გათვალისწინებით. ეს პრინციპები, შეიძლება ითქვას, “ერთდროულად ყველაფერს” შეეხება და მე-8 მუხლში ჩამოთვლილი შინაარსობრივი შეზღვევების გარკვეულწილად ლიმიტირებასაც კი ახდენს. მე-8 მუხლში დამოუკიდებელი ფუნქციაა მოცემული, რომლის გამოყენებაც ჩამოთვლილი სფეროებით შემოიფარგლება, რაც, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ასევე პრობლემატურია.

დაბოლოს, საკანონმდებლო დეფინიციის გზით შეზღვევების პოტენციური გამოყენების კატეგორიების ბუსკი განსაზღვრის მცდელობა ყოველთვის შეიცავს საშიშროებას. მაგალითად, 1-ლი მუხლით “უხამსობა” განისაზღვრება როგორც განცხადება, რომელიც

<sup>30</sup> ჩვენთვის ცნობილია, რომ თავისუფლების ინსტიტუტი სხვა ორგანიზაციებთან ერთად მუშაობს კანონპროექტზე საზოგადოებრივი და კერძო მაუწყებლობის შესახებ.

არ შეიცავს რაიმე პოლიტიკურ, კულტურულ, საგანმანათლებლო ან სამეცნიერო ღირებულებას, უხეშად ლახავს სამოგადობაში საყოველთაოდ დამკვიდრებულ ეთიკურ ნორმებს და გამომწვლია პირის პატივისა და ღირსების დამცირებისათვის. ეს არის საკმაოდ ბუნდოვანი დეფინიცია, რაც მისი ფართოდ ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას იძლევა: როგორც მინიმუმ, გერმინი – სამოგადობაში საყოველთაოდ დამკვიდრებული ეთიკური ნორმები – საკმაოდ გაურკვეველია და მისი მრავალმხრივი განმარტების საფუძველს ქმნის. მსოფლიოს მრავალ იურისდიქციაში გაზიარებულია ის მოსაზრება, რომ განსაკუთრებით რთულია იმ გერმინების ბუსტი განსაზღვრების ჩამოყალიბება, რომლებიც მე-8 მუხლშია მოცემული. გაცილებით სასარგებლოა გამოხატვის თავისუფლებაზე შეზღუდვების დაწესების გასაგები ტესტის შემუშავება, როგორც მე-7 მუხლშია განსაზღვრული.

**რეკომენდაცია:**

- მე-8 მუხლი ამოღებულ იქნეს კანონპროექტიდან

**დ) სხვა ღებულებები**

კანონპროექტი შეიცავს სულ ცოტა ორ ღებულებას, რომლებიც ამოღებულ უნდა იქნეს. მათ მიეკუთვნება მე-6 მუხლი, რომელიც ითვალისწინებს კანონპროექტით რეგულირებულ საკითხებზე კერძო არბიტრაჟის ჩართვის შესაძლებლობას. ეს ღებულება უნდა შედიოდეს სადმე სხვაგან, მაგალითად, დამოუკიდებელ კანონში, რომელიც კერძო არბიტრაჟს არეგულირებს. მეორე საკამათო მუხლი არის მე-16, რომლის თანახმადაც, მედიას შეუძლია შეიმუშაოს საკუთარი სტანდარტები, ხოლო ამ სტანდარტების დაცვის მიზნით შექმნას ომბუდსმენისა და სხვა მსგავსი ინსტიტუტები. ეს ღებულება უდავოდ ბედმეგობარ კონსტიტუციის 26-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის გათვალისწინებით, რომელიც უზრუნველყოფს სამოგადობრივი გაერთიანებების, პროფესიული კავშირების შექმნისა და მათში გაერთიანების უფლებას. სპეციალური აღნიშვნა, რომ მედიას აქვს ასეთი უფლება, ისეთი დასკვნის გამოგანის საფუძველს იძლევა, თითქოს კონსტიტუციური ნორმის არსებობის მიუხედავად ამ ღებულების გარეშე მედიას არ ექნება უფლება, საკუთარი წესებით დაარეგულიროს განსაზღვრული საკითხები.

**რეკომენდაცია:**

- მე-6 და მე-16 მუხლები ამოღებულ უნდა იქნეს კანონპროექტიდან

**ე) დასკვნა**

“მე-19 მუხლი” მიესაღმება იმ კანონის შექმნის მცდელობას, რომელიც გააფართოებს და ნათლად ჩამოაყალიბებს კონსტიტუციით გარანტირებული გამოხატვის თავისუფლების დაცვას. ჩვენ ღრმად გვწამს, რომ საქართველოში არსებობს კონსტიტუციის ინტერპრეტაციის სტატუსის მქონე კანონის ადგილი, რომელსაც უპირატესი ხასიათი აქვს ორღინარულ კანონმდებლობასთან მიმართებაში და რომელიც ევროპული სასამართლოს მიერ ევროპული კონვენციის ინტერპრეტაციის გზით აღიარებული გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის სამი პირობის შემცველ ტესტს შეიცავს. მეორე მხრივ მრავალ პრობლემასთან არის დაკავშირებული მცდელობა, რომ ერთი კანონით მოხდეს გამოხატვის თავისუფლების კომპლექსური სფეროს დარეგულირება. თუმცა ეს მცდელობა უფრო ნათლად ადასტურებს იმის აუცილებლობას, რომ გამოხატვის თავისუფლების ცალკეული ელემენტების რეგულირება, რომლებიც თავიანთი იურიდიული შინაარსით მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან ერთმანეთისგან, დამოუკიდებელი საკანონმდებლო აქტებით ხორციელდებოდეს.