

*საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს, ბატონ კახა კუჭავას,
საქართველოს პარლამენტის პირველ მოადგილეს, ბატონ გიორგი ვოლსკის,
იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარეს, ბატონ ანრი ოხანაშვილს,
ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის თავმჯდომარეს,
ბატონ მიხეილ სარჯველაძეს,
დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის თავმჯდომარეს, ბატონ
დავით სონღულაშვილს*

თანდართული დოკუმენტის სახით, გიგზავნით „საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივის“ მიერ მომზადებულ შენიშვნებს საქართველოს პარლამენტის წევრების მიერ 2021 წლის 13 ოქტომბერს საქართველოს ორგანულ კანონში, „საქართველოს საარჩევნო კოდექსსა“ და „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ინიცირებულ საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტთან და კომპანია „ალმას“ მიერ 2021 წლის 4 ოქტომბერს წარმოდგენილ საკანონმდებლო წინადადებასთან დაკავშირებით.

პატივისცემით,

მარინე კაპანაძე

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების პროგრამის დირექტორი

5 ნოემბერი, 2021 წელი



„უარყოფითი დამოკიდებულების“ და „სიძულვილის ენის“ შემცველი ინფორმაციის გავრცელების აკრძალვა, როგორც გამოხატვის თავისუფლების გაუმართლებელი შეზღუდვის ფორმა

შესავალი

2021 წლის 4 ოქტომბერს, შპს „ალმამ“ საქართველოს პარლამენტში წარადგინა საკანონმდებლო წინადადება. იგი პარლამენტისგან ითხოვს საკანონმდებლო ცვლილებების მიღებას, რომელიც უზრუნველყოფს „საარჩევნო სფეროში სიძულვილის ენის შემცველი, საზოგადოების პოლარიზაციისა და მასში აგრესიის გამომწვევი, არაეთიკური და შეურაცხმყოფელი პოლიტიკური სარეკლამო ბანერების მუნიციპალიტეტებში განთავსების თავიდან აცილებას“. 12 ოქტომბერს იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა დადებითი დასკვნა გასცა წარმოდგენილ საკანონმდებლო წინადადებასთან დაკავშირებით.

2021 წლის 13 ოქტომბერს, პოლიტიკური პარტიის, „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო“, წარმომადგენელმა დეპუტატებმა დაარეგისტრირეს კანონპროექტი, რომელიც საარჩევნო კამპანიისას არჩევნებში მონაწილე სუბიექტის მიმართ უარყოფითი დამოკიდებულების შემქმნელი სააგიტაციო და სარეკლამო მასალის გავრცელების აკრძალვას მიემართება. კერძოდ, ავტორთა ინიციატივით, ცვლილებები უნდა შევიდეს „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონსა და საქართველოს საარჩევნო კოდექსში, რომელიც აკრძალავს ისეთი წინასაარჩევნო რეკლამის ან სააგიტაციო მასალის გავრცელებას, რომელიც „გამიზნულია საარჩევნო სუბიექტის/საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის მიმართ უარყოფითი დამოკიდებულების შესაქმნელად“. ამავე დროს, საარჩევნო რეკლამის და სააგიტაციო მასალის გავრცელება დასაშვები ხდება მხოლოდ „პოლიტიკური პარტიის ან საარჩევნო სუბიექტის მიერ ან პოლიტიკური პარტიის ან საარჩევნო სუბიექტის დაკვეთით“. ამ ვალდებულებების დარღვევის შემთხვევაში გათვალისწინებულია ფულადი ჯარიმები მაუწყებლის, სააგიტაციო მასალის გამავრცელებლისა და გავრცელების დამკვეთის, აგრეთვე, სააგიტაციო მასალის განთავსების ობიექტის მესაკუთრის მიმართ. კანონპროექტში აღნიშნულია ისიც, რომ „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“.

„საქართველოს დემოკრატიულ ინიციატივას“ მიაჩნია, რომ ინიცირებული კანონპროექტისა და საკანონმდებლო წინადადების კანონად ქცევა გაუმართლებლად შელახავს საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლით დაცულ გამოხატვის თავისუფლებას. როგორც კანონპროექტი, ისე საკანონმდებლო წინადადება უგულებელყოფს პოლიტიკური გამოხატვის პრინციპს საჯარო დისკუსიის წარმოების პროცესში, ეწინააღმდეგება საერთაშორისო სტანდარტებსა და

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკას გამოხატვის თავისუფლების შინაარსობრივი რეგულირების ლეგიტიმური საფუძვლების კონტექსტში, ასევე, არ აკმაყოფილებს თანაზომიერების ზოგადკონსტიტუციურ პრინციპსა და კანონის ხარისხის მოთხოვნებს.

შესაბამისად, მოვუწოდებთ საქართველოს პარლამენტს, უარი თქვას მათ განხილვაზე და არ მიიღოს წარდგენილი საკანონმდებლო ცვლილებები/საკანონმდებლო წინადადება.

1. გამოხატვის თავისუფლება თეორიასა და პრაქტიკაში

გამოხატვის თავისუფლება ლიბერალურ-დემოკრატიულ ფასეულობებზე დაფუძნებული სახელმწიფოს ფუნდამენტური ფუნქციური მახასიათებელია. დემოკრატიული პროცესების წარმართვა, საჯარო დისკუსიის წარმოება, პირთა პიროვნული რეალიზება, პლურალისტური საზოგადოების ფორმირება, გამოხატვის თავისუფლებისთვის დაცვის მაღალი სტანდარტების გარანტირების გარეშე, წარმოუდგენელია. მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით (რეკლამა) გავრცელებული ინფორმაცია ასევე წარმოადგენს გამოხატვის თავისუფლების მნიშვნელოვან კომპონენტს და სამართლებრივი სახელმწიფოს ფუნდამენტური მოთხოვნაა, რომ საკანონმდებლო დონეზე მისი რეგულირება ჰარმონიაში იყოს კონსტიტუციურ პრინციპებთან და საერთაშორისო სტანდარტებთან.

გამოხატვის თავისუფლება არ არის აბსოლუტური უფლება და იგი შეიძლება შეიზღუდოს თანაზომიერების პრინციპის დაცვით, კონსტიტუციით რეგლამენტირებული ლეგიტიმური მიზნების მისაღწევად. არსებობს გამოხატვის თავისუფლების რეგულირების ორი სახე: ა) შინაარსობრივი რეგულირება; ბ) ფორმალური რეგულირება. გამოხატვის თავისუფლების შინაარსობრივი რეგულირება გულისხმობს გამოხატვის შეზღუდვას იმ იდეის გამო, რომელსაც იგი წარმოაჩენს, ხოლო გამოხატვის თავისუფლების ფორმალური რეგულირება გულისხმობს გამოხატვის შეზღუდვას კონკრეტულ დროსა და სივრცეში, მიუხედავად იმისა, თუ რა იდეას მიემართება იგი. ვინაიდან იდეათა ბაზრის წარმოების პროცესში სახელმწიფოს აკისრია ნეიტრალური არბიტრის როლი, რომელმაც ეთიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპის დაცვით უნდა დააბალანსოს ინტერესთა შორის კონფლიქტი, გამოხატვის თავისუფლების შინაარსობრივი რეგულირებისას მცირდება მისი დისკრეცია. სასამართლოები, როგორც წესი, ხელისუფლების მიერ გამოხატვის თავისუფლების შინაარსობრივ რეგულირებას უფრო მკაცრად აფასებენ, ვიდრე ფორმალურ რეგულირებას.

კანონპროექტის ფარგლებში ინიცირებული ნეგატიური პოლიტიკური სააგიტაციო მასალისა (პლაკატი, დროშა და ა.შ.) და სატელევიზიო პოლიტიკური რეკლამის გავრცელების აკრძალვა, რომელიც მიემართება კონკრეტულ იდეას, პოლიტიკური გამოხატვის შინაარსობრივი რეგულირების ფორმაა. იგი მომეტებულ საფრთხეს უქმნის მედიასაშუალებების თავისუფლებასა და დემოკრატიული პროცესების ღიად და თავისუფლად წარმართვას. დაპირისპირებული პოლიტიკური ძალის მიმართ ნებისმიერი ფორმით ეპატაჟური, სარკასტული, ირონიული თუ კონკრეტულ პირთა ჯგუფისთვის გამაღიზიანებელი სააგიტაციო მასალის გავრცელება, რომელიც მიემართება ამა თუ იმ სუბიექტის მორალურ

კრიტიკას, გარანტირებულია გამოხატვის თავისუფლებით, მიუხედავად იმისა, თუ რამდენად გამართლებულია მსგავსი კრიტიკა. პოლიტიკური პროცესების წარმმართველი პირები მათ მიერ ნებისმიერი ფორმით (თუნდაც სააგიტაციო მასალით) გამოთქმული შეფასებითი მსჯელობებისთვის მხოლოდ პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას უნდა ექვემდებარებოდნენ. სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრება მხოლოდ იმის გამო, რომ კონკრეტული ინფორმაცია „შეურაცხყოფს, შოკის მომგვრელია და აწუხებს სახელმწიფოს ან საზოგადოების ნებისმიერ ჯგუფს“, ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას.

ამასთანავე, სამოქალაქო საზოგადოებაში არსებობს გონივრული ეჭვი, რომ დროის მცირე ინტერვალში, მსგავსი საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების მოთხოვნა, მმართველი პარტიის მიერ სისტემური პოლიტიკის ფარგლებში მიღებული ღონისძიებებია, რომლებიც კონსტიტუციური მოთხოვნებისგან გვერდის ავლით ამცირებს გამოხატვის თავისუფლების დაცვის ხარისხს. აღნიშნულ ეჭვებს კიდევ უფრო ამძაფრებს შპს „ალმას“ დომინანტური საბაზრო მდგომარეობა, რასთან დაკავშირებითაც არსებობს მოსაზრება, რომ მან იგი ბიუროკრატიული აპარატის მეშვეობით - ექსკლუზიური უფლების შესყიდვით [მიიღო](#). კომპანია [ფლობს](#) შიდა რეკლამის განთავსების ექსკლუზიურ უფლებას თბილისის მუნიციპალიტეტში, საზოგადოებრივ ტრანსპორტზე, მოსაცდელეებში, ხიდებზე, კერძო ტაქსებზე, თბილისის, ბათუმის და ქუთაისის საერთაშორისო აეროპორტებში.

უზენაესი ნორმატიული აქტის, საქართველოს კონსტიტუციის, უპირობო მოთხოვნაა, რომ გამოხატვის თავისუფლება გარანტირებული იყოს ისეთი მოსაზრებების/იდეების გაჟღერებაზეც, რომლებიც საზოგადოების გარკვეული ჯგუფისთვის მორალურად მიუღებელი ან შეურაცხყოფელია. ამ ყველაფერს მოწმობს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტება: „ზოგადად, სახელმწიფოს არ შეუძლია, შეზღუდოს ინფორმაციის თავისუფლება იმ საფუძველით, რომ გარკვეული ინფორმაცია ან იდეები შეიძლება ემოციურად გამაღიზიანებელი აღმოჩნდეს ან მიუღებელი საქციელის წამახალისებელი იყოს. ადამიანებს უფლება აქვთ, მიიღონ და გაავრცელონ იდეები და თავად გადაწყვიტონ, რა არის მათთვის მისაღები ან მიუღებელი. აღნიშნული რაციონალის საფუძველზე დემოკრატიული საზოგადოების ფუნქციონირებისთვის აუცილებელი გარკვეული აკრძალვების გარდა, პირები, მათ შორის მაუწყებლებიც, უფლებამოსილი არიან, გადასცენ ნებისმიერი ინფორმაცია და ითვლება, რომ ადამიანებს ამ იდეებს შორის არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობა აქვთ. გამოხატვის თავისუფლების დაცვის სფერო მოიცავს არა მხოლოდ იმ „ინფორმაციას“ ან „იდეებს“, რომელთაც იზიარებს საზოგადოება ან არ არის შეურაცხმყოფელი, ან მისდამი ინდიფერენტული დამოკიდებულებაა, არამედ ასევე ისეთს, რომელიც შეურაცხყოფს, შოკის მომგვრელია და აწუხებს სახელმწიფოს ან საზოგადოების ნებისმიერ ჯგუფს. ასეთია პლურალიზმის, ტოლერანტობისა და შემწყნარებლობის მოთხოვნები, რომელთა გარეშეც არ არსებობს დემოკრატიული საზოგადოება“.¹

¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 10 ნოემბრის №1/3/421,422 გადაწყვეტილება, პარ II-7.

სწორედ ზემოაღნიშნული კონსტიტუციური სტანდარტების უგულებელყოფას მიემართება ინიცირებული საკანონმდებლო ცვლილებები, რომელთა მიზანაც კონკრეტული სუბიექტებისთვის მიუღებელი, ნეგატიური პათოსის მქონე გამოხატვის აკრძალვაა.

2. პოლიტიკური გამოხატვის არსი და თანაზომიერების პრინციპის დარღვევა

ა) პოლიტიკური გამოხატვის დაცვის მაღალი სტანდარტი და შედარება კომერციულ გამოხატვასთან

ნიშანდობლივია, თუ რა კატეგორიის ინფორმაციის შეზღუდვას მიემართება ინიცირებული საკანონმდებლო ცვლილებები და რამდენად სწორად არის განმარტებული მისი შეზღუდვის ლეგიტიმური საფუძვლები. ვინაიდან სახელმწიფოში დემოკრატიის განვითარების ხარისხი პირდაპირ უკავშირდება და გამომდინარეობს კიდევ იდეათა ბაზრის თავისუფლების ხარისხიდან, გამოხატვის თავისუფლების დაცვის ინტერესი განსაკუთრებით მაღალია მაშინ, როდესაც საქმე პოლიტიკური შინაარსის შემცველ გამოხატვას ეხება: „დემოკრატიული პროცესის მამოძრავებელია ის ძალა, სულიერი გავლენა, რომელიც აზრისათვის არის დამახასიათებელი“.²

გამოჩენილი სამართლის ფილოსოფოსის, ჰანს კელზენის განმარტებით: „დემოკრატიულ პოლიტიკურ რეჟიმში, საზოგადოების ნების ფორმირება მუდამ უმრავლესობასა და უმცირესობას შორის არსებული დისკუსიის შედეგია. ეს დისკუსია, გარდა პარლამენტისა, შესაძლებელია მიმდინარეობდეს გაზეთებში, წიგნებში, შეხვედრებზე და სხვა სოციალურ პლატფორმებზე“.³

მიუხედავად ამისა, კანონპროექტის ინიციატორთა დამოკიდებულებაში აშკარად იკვეთება კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პერსპექტივისთვის გაუმართლებელი პოზიცია, რომ პოლიტიკური და კომერციული გამოხატვა ერთი და იმავე სამართლებრივ მოწესრიგებას უნდა დაექვემდებაროს. კანონპროექტის განმარტებით ბარათში ვკითხულობთ: „კომერციულ ურთიერთობებში დამკვიდრებული კონკურენციის პრინციპის მსგავსად, პოლიტიკაც ჯანსაღი კონკურენციის არსს ეფუძნება და, შესაბამისად, პოლიტიკის სფეროც სწორედ კონკურენციის პრინციპის დაცვის მოტივით უნდა იყოს გაჯერებული“.

მმართველი პოლიტიკური პარტიის წარმომადგენლებს მიზანშეწონილად მიაჩნიათ კომერციულ ურთიერთობებში დამკვიდრებული კონკურენციის პრინციპის ინკორპორირება საჯარო პოლიტიკურ დისკურსში. მსგავსი მიდგომა ეწინააღმდეგება როგორც საქართველოს ნორმატიულ სისტემას, ისე საერთაშორისო პრაქტიკას, და ეფუძნება სოციალური ურთიერთობების სპეციფიკის არასწორ აღქმას.

ამასთანავე, „რეკლამის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომლის რეგულირების ძირითად სფეროსაც კომერციული რეკლამა წარმოადგენს, ექსპლიციტურად მიუთითებს, რომ მისი

² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის №2/2-389 გადაწყვეტილება, II.3.13.

³ James Weinstein, Hate Speech Bans, Democracy, and Political Legitimacy, 32 const.comment.527(2017) page 54.

მოქმედება არ ვრცელდება პოლიტიკურ რეკლამაზე⁴, რაც კიდევ ერთხელ მიანიშნებს, რომ პოლიტიკური და კომერციული გამოხატვა სხვადასხვა კატეგორიის სამართლებრივი სიკეთეებია და განსხვავებულ მოწესრიგებას უნდა დაექვემდებარონ.

ბ) საჯარო პირების მაღალი თმენის ვალდებულება

გამოხატვის თავისუფლების შინაარსობრივი რეგულირების ფარგლებში მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ იმის განსაზღვრა, თუ რა ტიპის ინფორმაციას მიემართება შეზღუდვა, არამედ ისიც, თუ ვინ არის მისი ადრესატი. პოლიტიკურ პროცესებში მონაწილე საჯარო პირებს, საქართველოს კანონმდებლობით, განსხვავებით სხვა ფიზიკური/იურიდიული პირებისგან, მათ წინააღმდეგ მიმართული კრიტიკის, ნეგატიური დამოკიდებულების თუ შეურაცხყოფის მიმართ თმენის მაღალი ვალდებულება გააჩნიათ. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ განმარტა: „ლეგიტიმური კრიტიკის ფარგლები პოლიტიკოსთან მიმართებით უფრო ფართოა, ვიდრე ფიზიკურ პირთან. ფიზიკური პირებისგან განსხვავებით, პოლიტიკოსი გარდაუვლად და ღიად აყენებს თავის თავს ისეთ სოციალურ პოზიციაში, რომ ყოველი მისი სიტყვა თუ ქმედება ჟურნალისტებისა და საზოგადოების განსაკუთრებული დაკვირვების ობიექტი იქნება, და ამდენად, მსგავსი კრიტიკის მიმართ ტოლერანტობის ხარისხი უფრო მაღალი უნდა იყოს“.⁵

წინასაარჩევნოდ „უარყოფითი დამოკიდებულების“ ამსახველი პოლიტიკური რეკლამის ადრესატები, როგორც წესი, არიან საჯარო პირები, პოლიტიკოსები, რომელთაც მათ წინააღმდეგ გამოთქმული კრიტიკული მოსაზრებების მიმართ თმენის ვალდებულება გააჩნიათ და ასევე აქვთ შესაძლებლობა, რომ უპასუხონ მათკენ მომართულ ნეგატიურ შეფასებებს. შესაბამისად, მათ მიმართ „უარყოფითი დამოკიდებულების“ შემცველი გამოხატვის აკრძალვა, ამ კონტექსტშიც გაუმართლებელია.

გ) ლეგიტიმური მიზნის პრობლემატრობა და წინააღმდეგობა თანაზომიერების პრინციპთან

მიგვაჩნია, რომ ინიცირებული კანონპროექტისა და საკანონმდებლო წინადადების კანონად ქცევის შემთხვევაში, წარმოიშობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლით დაცულ გამოხატვის თავისუფლებაში, კერძოდ, მის ქვეკატეგორიაში - პოლიტიკურ გამოხატვაში, ჩარევა. კონსტიტუციურ უფლებაში ჩარევის მართლზომიერების განსაზღვრისთვის საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა თანაზომიერების ტესტი, რომლის მიხედვითაც, იმისთვის, რათა უფლებაში ჩარევა გამართლებული იყოს, იგი უნდა წარმოადგენდეს კონსტიტუციით გათვალისწინებული ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევ ეფექტიან და ნაკლებად მზლუდავ საშუალებას, ხოლო მიღებული სიკეთე უნდა აღემატებოდეს შეზღუდულ სიკეთეს.

საზოგადოებრივი პოლარიზაციის აღმოფხვრა არ არის საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლის მე-5 პუნქტით გათვალისწინებული გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის ლეგიტიმური საფუძველი. პლურალისტური საზოგადოების პერსპექტივიდან არც იმის

⁴ „რეკლამის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტი.

⁵ Lingens v. Austria, 11 October, 1986, § 42.

უგულებელყოფაა მიზანშეწონილი, რომ, შესაძლოა, არსებობდეს არაერთგვაროვანი პოლიტიკური დამოკიდებულება დროის კონკრეტულ მონაკვეთში საზოგადოების პოლარიზაციის აკვარგიანობის შესახებ, ან ეს მდგომარეობა გამოწვეული იყოს არსებული სოციალურ-პოლიტიკური ვითარებით, სააგიტაციო მასალა და მედიასაშუალებებში გავრცელებული რეკლამა კი ამ ვითარების დეკლარირებას, საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილის დაკვეთას, წარმოადგენდეს. მეტიც, საზოგადოებრივი პოლარიზაციის აღმოფხვრა, რომც იყოს გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის ლეგიტიმური საფუძველი, ალოგიკურია იმის დაშვება, რომ მხოლოდ სააგიტაციო მასალაზე და მაუწყებლის მიერ გავრცელებულ რეკლამაში ნეგატიური პოლიტიკური კამპანიის ამსახველი ინფორმაციის განთავსების აკრძალვა უზრუნველყოფს მის აღმოფხვრას. მაშასადამე, ინიცირებული კანონპროექტისა და საკანონმდებლო წინადადების კანონად ქცევის შემთხვევაში, დაუსაბუთებლად, კონსტიტუციური სტანდარტების დარღვევით შეიზღუდება პოლიტიკური გამოხატვა.

დ) პოლიტიკური გამოხატვა და საერთაშორისო პრაქტიკა

პოლიტიკური შინაარსის მქონე გამოხატვის დიფერენცირება სხვა ტიპის გამოხატვისგან მხოლოდ საქართველოს ნორმატიული სისტემისთვის არ არის დამახასიათებელი. ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციური მართლწესრიგი ახდენს პოლიტიკური, კომერციული და სხვა ტიპის გამოხატვის დიფერენცირებას და დაცვის განსაკუთრებული სტანდარტით აღჭურავს პოლიტიკურ გამოხატვას: „უზენაეს სასამართლოს არაერთხელ აღუნიშნავს, რომ პოლიტიკური თუ იდეოლოგიური გამოხატვა ამერიკის კონსტიტუციის პირველი შესწორების ქვაკუთხედაა“.⁶

ამერიკის ფედერალური უზენაესი სასამართლო პოლიტიკური გამოხატვის შეზღუდვის კონსტიტუციურობას მკაცრი შეფასების ტესტით განსაზღვრავს, კომერციული შინაარსის გამოხატვას კი - ე.წ. საშუალო სიმკაცრის ტესტით.⁷ მკაცრი შეფასების ტესტი გულისხმობს, რომ ხელისუფლებამ, პოლიტიკური გამოხატვა, შესაძლოა, მხოლოდ „დაუძლეველი სახელმწიფო ინტერესის“ არსებობის პირობებში შეზღუდოს. „დაუძლეველი სახელმწიფო ინტერესი“ განსხვავდება უბრალო ლეგიტიმური მიზნისგან, რომლის განსაზღვრის ნაწილშიც სახელმწიფოს საკმაოდ დიდი მიხედულების ზღვარი გააჩნია. დაუძლეველი სახელმწიფო ინტერესი გულისხმობს სახელმწიფოს უპირობო საჭიროებას, მოაწესრიგოს საკითხი, რომლის მოუწესრიგებლობაც არსებით და ხელშესახებ ზიანს მიაყენებს საჯარო სიკეთეებს.

ვენეციის კომისიის განმარტებით, პოლიტიკური კამპანიის კონტექსტში, არ შეიძლება სახელმწიფომ მიიღოს ისეთი კანონი, რომელიც სხვების უფლებების ან რეპუტაციის დაცვის მიზნით ზღუდავს პოლიტიკური სუბიექტის გამოხატვის თავისუფლებას. აგრეთვე, ისეთი ტერმინები, როგორცაა, მაგალითად, „კანდიდატის პატივისა და ღირსების შელახვა“, ვენეციის კომისიამ მიიჩნია ფართო და ზოგად ფორმულირებად, რომელიც გამოხატვის თავისუფლების მომეტებული და არათანაზომიერი შეზღუდვის რისკებს შეიცავს. ასეთმა ფართო განმარტებამ, შესაძლებელია შეაფერხოს ინტენსიური პოლიტიკური კამპანია, რაც

⁶ State Bd. of Educ. v. Barnette, 319 U.S. 624, 642 (1943).

⁷ Congressional research service, The first amendment: categories of speech, 2019, 16 january.

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საარჩევნო პროცესების სათანადოდ და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად წარსამართად.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოც განსაკუთრებული დაცვის ხარისხით აღჭურავს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლის ქვეშ მოქცეულ პოლიტიკურ გამოხატვას, როგორც დემოკრატიული საზოგადოების ქვაკუთხედს:

კონვენციის მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტი ხელშემკვრელ სახელმწიფოს შეზღუდულ სივრცეს უტოვებს პოლიტიკური ან ისეთი ტიპის გამოხატვის შესაზღუდად, რომელიც ზოგად საჯარო ინტერესებს მიემართება. მეტიც, დასაშვები კრიტიკის ფარგლები უფრო დიდია ხელისუფლების მიმართ, ვიდრე კერძო პირების ან სხვა პოლიტიკოსების მიმართ. დემოკრატიულ საზოგადოებაში ხელისუფლების ქმედებების მიზანშეწონილობა მკაცრად უნდა იყოს შეფასებული არა მხოლოდ საკანონმდებლო ან სასამართლო ხელისუფლების მიერ, არამედ თავად საზოგადოებრივი აზრის მეშვეობითაც. გარდა ამისა, უსამართლო „შეტევებისგან“ თუ კრიტიკისგან დაცვის მექანიზმი არ უნდა იყოს სანქცირება, მით უმეტეს, მაშინ, როდესაც არსებობს ამ ყველაფერზე რეაგირების სხვა გზები.⁸

მაშასადამე, როგორც საქართველოს ნორმატიული სისტემა, ისე საერთაშორისო გამოცდილება, ახდენს პოლიტიკური და კომერციული თუ სხვა ურთიერთობების დიფერენცირებას და, შესაბამისად, განსხვავებულ სამართლებრივ რეჟიმებს უქვემდებარებს მათ. თავის მხრივ, პოლიტიკური გამოხატვის შეზღუდვა ბევრად უფრო მკაცრ კრიტერიუმებს ექვემდებარება და მეტ გამართლებას საჭიროებს.

3. სიძულვილის ენა - სამართლებრივი ცნება თუ ნეგატიური დამოკიდებულების ამსახველი გამოხატვა?

კომპანია „ალმას“ მიერ საქართველოს პარლამენტში რეგისტრირებულ საკანონმდებლო წინადადებაში საუბარია სიძულვილის ენის შემცველი სარეკლამო ბანერების განთავსებაზე. კომპანიის განცხადებაში ვკითხულობთ: „ბოლო პერიოდში, საზოგადოების ნაწილის მხრიდან (სამართლიანად და ობიექტურად) ნეგატიური გამოხმაურება მოჰყვა ქ. თბილისსა და საქართველოს სხვა მუნიციპალიტეტებში გარე სარეკლამო კონსტრუქციებზე სიძულვილის ენის შემცველი სარეკლამო ვიზუალის განთავსებას“.

სახეზეა შემთხვევა, როდესაც ნეგატიური დამოკიდებულების ამსახველი გამოხატვა გაიგივებულია „სიძულვილის ენასთან“ და ვინაიდან საერთაშორისო პრაქტიკაში არსებობს ისეთი იურისდიქციები, რომლებიც „სიძულვილის ენის“ აკრძალვის მოტივით ზღუდავენ გამოხატვის თავისუფლებას, იქმნება ილუზია, რომ საკანონმდებლო წინადადება დაცვის ღირს ლეგიტიმურ მიზანს ეხმიანება. რეალურად, „სიძულვილის ენა“ კონკრეტული ლეგალისტური მნიშვნელობის მქონე ტერმინია, რომელიც მხოლოდ კონკრეტულ, ისტორიული გამოცდილების გათვალისწინებით, მოწყვლად პირთა ჯგუფის მიმართ გამოხატულ ინფორმაციას მიემართება. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის

⁸ CASE OF ÖZTÜRK v. TURKEY, paragraph 66

განმარტებით: „სიძულვილის ენა მოიაზრებს გამოხატვის ყველა ფორმას, რომელიც ავრცელებს, აქეზებს, ხელს უწყობს ან ამართლებს რასობრივ შუღლს, ქსენოფობიას, ანტისემიტიზმს ან შეუწყნარებლობაზე დაფუძნებულ შუღლის სხვა ფორმებს, ნაციონალიზმის, ეთნოცენტრიზმის, დისკრიმინაციისა და უმცირესობათა ან მიგრანტთა მიმართ გამოხატული მტრობის ჩათვლით“.⁹

ისეთი გამონათქვამები, როგორცაა „ქვეყნის მოღალატე“, „ურჯულო“, „უსინდისო“ და ა.შ., შესაძლოა, ასახავდეს ნეგატიურ დამოკიდებულებას ან სიძულვილის ემოციას, თუმცა უკვე დასახელებული მიზეზების გამო, ლეგალისტურ ტერმინში - „სიძულვილის ენა“, ნაგულისხმევ გამოხატვის ტიპებში ვერ მოექცევა.

ნეგატიური დამოკიდებულების გამოხატვასთან დაკავშირებით, ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კანონმდებლობით აკრძალულია ისეთი საარჩევნო კამპანია, რომელიც მიემართება ომისა და ძალადობის პროპაგანდას, არსებული სახელმწიფო და საზოგადოებრივი წყობილების ძალადობით შეცვლას ან დამხობას, საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევას, ეროვნული შუღლისა და მტრობისკენ, რელიგიური და ეთნიკური დაპირისპირებისკენ მოწოდებას.¹⁰ მსგავსი რეგულირება მიემართება ისეთი ნეგატიური პოლიტიკური გამოხატვის პრევენციას, რომელიც ობიექტურად იდენტიფიცირებად საფრთხეს უკავშირდება, დამატებითი შეზღუდვების დაწესება კი გაუმართლებლად ლახავს გამოხატვის თავისუფლებით დაცულ უფლებრივ სფეროს და საფრთხის ქვეშ აყენებს თავისუფალ დემოკრატიულ პროცესებს.

რაც შეეხება წინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური პარტიების მიერ წარმოებულ ნეგატიურ, სიძულვილის კამპანიას (რომელიც, შესაძლოა, მოიაზრებდეს „სიძულვილის ენას“) მორალურ, პოლიტიკურ და სოციალურ დონეზე, იგი, შესაძლოა, იმსახურებდეს მწვავე კრიტიკას, თუმცა სამართლებრივი ბერკეტების მეშვეობით მისი აკრძალვა, არათუ აუმჯობესებს შექმნილ სოციალურ-პოლიტიკურ ვითარებას, არამედ სამართლებრივად უსაფუძვლო და კონტრპროდუქტიულიც იყოს. პოლიტიკური პროცესების განუყოფელი ნაწილია საზოგადოებას უფლება ყოველგვარი მოდიფიცირების გარეშე, სრულ მასშტაბებში იხილოს კონკრეტული პოლიტიკური პარტიების დამოკიდებულება საზოგადოებრივი მნიშვნელობის საკითხებზე თუ ოპონენტებზე, გაეცნოს პარტიის ღირებულებასა და მოქმედების სქემას. ეს ყველაფერი, შესაძლოა, გახდეს პოლიტიკური და მორალური პასუხისმგებლობის საგანი, თუმცა მისი განხილვა სამართლებრივი მართლწინააღმდეგობის კატეგორიაში რაციონალურ საფუძველს მოკლებულია და კონსტიტუციურ ღირებულებებს ეწინააღმდეგება.

4. ნორმების არაგანჭვრეტადობა

იმისათვის, რათა გამოხატვის თავისუფლებაში ჩარევა ლეგიტიმური იყოს, ნორმა, რომელიც ზღუდავს გამოხატვის თავისუფლებას, გარდა მატერიალური კონსტიტუციურობის

⁹ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 1997 წლის რეკომენდაცია სიძულვილის ენაზე №R(97) 20., 1997.

¹⁰ საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 45-ე მუხლი.

მოთხოვნებისა, უნდა აკმაყოფილებდეს ფორმალური კონსტიტუციურობის მოთხოვნებსაც. სადავო ნორმის ფორმალური კონსტიტუციურობის ერთ-ერთი ფუნდამენტური მოთხოვნაა, რომ მზლუდავი ნორმა შეესაბამებოდეს კანონის ხარისხისადმი დადგენილ სტანდარტს, იყოს განჭვრეტადი და ვიწროდ მიზანმიმართული. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით: „კანონად“ შეიძლება ჩაითვალოს საკანონმდებლო საქმიანობის მხოლოდ ის პროდუქტი, რომელიც პასუხობს კანონის ხარისხის მოთხოვნებს. ეს უკანასკნელი კი გულისხმობს კანონის შესაბამისობას სამართლის უზენაესობისა და სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპებთან. ამ პრინციპების რეალური დაცვისთვის პრაქტიკული და გადაწყვეტი მნიშვნელობა აქვს კანონის ხელმისაწვდომობასა და განჭვრეტადობას. კანონის ხარისხი მოითხოვს, რომ საკანონმდებლო რეგულაცია იყოს იმდენად მკაფიო, რომ პირმა, რომლის უფლებაში ჩარევაც ხდება, შეძლოს სამართლებრივი მდგომარეობის ადეკვატურად შეცნობა და საკუთარი ქმედების შესაბამისად წარმართვა“.¹¹

ნორმის განჭვრეტადობას, გარდა პრინციპულისა, სამართლებრივ სახელმწიფოში პრაქტიკული ღირებულებაც გააჩნია: 1.სამართლის სუბიექტმა უნდა შეძლოს, საკუთარი ქცევა კანონმდებლობას შეუსაბამოს, ამისთვის კი ცხადად უნდა ესმოდეს მისი არსი და მოქმედების ფარგლები; 2. სამართალშემფარდებლის მხრიდან კანონის ბოროტად გამოყენებასთან დაკავშირებული თვითნებობის რისკები მაქსიმალურად უნდა იყოს დაზღვეული.

კანონის ხარისხის მოთხოვნისადმი დადგენილი სტანდარტები განსაკუთრებით მაღალია, როდესაც საქმე ეხება პასუხისმგებლობის დამდგენ ნორმას - რეგულაციის ფორმას, რომელიც პირდაპირ ან ირიბად უკავშირდება პირის პასუხისმგებლობას სისხლისსამართლებრივი ან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი წესით. ინიცირებული კანონპროექტი პოლიტიკური სუბიექტის მიმართ „უარყოფითი დამოკიდებულების“ ამსახველი სააგიტაციო მასალის ან სატელევიზიო წინასაარჩევნო პოლიტიკური რეკლამის გავრცელებას მიემართება. წინასაარჩევნო პოლიტიკური რეკლამის გავრცელების საკითხები რეგულირდება „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და „საქართველოს საარჩევნო კოდექსით“, ამ აქტის მოთხოვნათა დარღვევა კი არის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი წესით მაუწყებლობის პასუხისმგებლობის საფუძველი.

გამომდინარე ზემოაღნიშნულიდან, ინიცირებული კანონპროექტის საკვანძო ცნება - „ნეგატიური დამოკიდებულება“ ბუნდოვანია, არ არის ვიწროდ მიზანმიმართული და ვერ აკმაყოფილებს განჭვრეტადობის მოთხოვნებს. მსგავსი საკანონმდებლო მოწესრიგება მსუსხავ ეფექტს იქონიებს მაუწყებლის გამოხატვის თავისუფლებაზე: „...გამოხატვის თავისუფლების რეგულირებისას კანონმდებელი ვალდებულია, გაითვალისწინოს პასუხისმგებლობის განმსაზღვრელი ნორმის გავლენა პირის უფლებაზე. საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე [მოქმედი რედაქციის მე-17] მუხლით დაცული უფლება „მსუსხავ ეფექტს“ განიცდის, თუ პირი, მოსალოდნელი სანქციის შიშით, იძულებულია თავი შეიკავოს უფლების

¹¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის №1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ II.პ.11.

სრულყოფილად განხორციელებისაგან და თვითშეზღუდვა აისახება გამოხატვის თავისუფლების ნორმატიულად შეუზღუდავ ნაწილზეც¹².

ანალოგიური რამ შეიძლება ითქვას შპს „ალმას“ საკანონმდებლო წინადადებაზეც, მიუხედავად იმისა, რომ, თავისთავად, „სიძულვილის ენის“ ნორმატიული ცნება არ არის განუსაზღვრელი და კონკრეტული ლეგალისტური შინაარსი გააჩნია, საკანონმდებლო წინადადებასთან დაკავშირებული განცხადების ტექსტობრივი ანალიზიდანვე ჩანს, რომ მის ავტორებს არასწორად ესმით „სიძულვილის ენის“ მნიშვნელობა: „ბოლო პერიოდში, საზოგადოების ნაწილის მხრიდან (სამართლიანად და ობიექტურად) ნეგატიური გამოხმაურება მოჰყვა ქ. თბილისსა და საქართველოს სხვა მუნიციპალიტეტებში გარე სარეკლამო კონსტრუქციებზე სიძულვილის ენის შემცველი სარეკლამო ვიზუალის განთავსებას“.

დანამდვილებით შეიძლება ითქვას, რომ არც ქ. თბილისსა და არც საქართველოს სხვა მუნიციპალიტეტებში, გარე სარეკლამო კონსტრუქციებზე არ განთავსებულა „სიძულვილის ენის“ შემცველი რეკლამა. მიუხედავად იმისა, რომ კონკრეტული რეკლამა შეიძლება ტოვებდეს განცდას, რომ ასახავს ნეგატიურ დამოკიდებულებასა და ემოციას, იგი სიძულვილის ენად ვერ ჩაითვლება.

ამდენად, არც საკანონმდებლო წინადადება და არც ინიცირებული კანონპროექტი არ მიემართება ისეთი სამართლებრივი რეჟიმის დადგენას, რომელიც სამართლებრივ ურთიერთობას განჭვრეტადი და კანონის ხარისხის მოთხოვნების შესაბამისი ქცევის წესით მოაწესრიგებს.

დასკვნა

საჯარო და პოლიტიკური დისკუსიის ფარგლებში ნებისმიერი ფორმით „ნეგატიური დამოკიდებულების“ გავრცელების აკრძალვა, თუკი იგი არ იწვევს საზოგადოებრივი წესრიგის რღვევის არსებით, აშკარა და მყისიერ საფრთხეს, არ არის ცილისმწამებლური (სამართლებრივი გაგებით) და არ გულისხმობს კონკრეტული პირის პირადი ცხოვრების ან სახელმწიფო საიდუმლოების გასაჯაროებას, გამოხატვის თავისუფლების იმგვარ შინაარსობრივ რეგულირებას წარმოადგენს, რომელიც მორალურად და სამართლებრივად დაუსაბუთებელია. ინიცირებული საკანონმდებლო ცვლილებები არ მიემართება დაცვის ღირსი ლეგიტიმური მიზნების რეალიზებას და არც არის გამოსადეგი საშუალება დასახული მიზნის მისაღწევად. ამასთანავე, როგორც საკანონმდებლო წინადადების, ისე კანონპროექტის ფარგლებში, უგულებელყოფილია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა გამოხატვის თავისუფლებით დაცულ უფლებრივ სფეროსთან და კანონის განჭვრეტადობის მოთხოვნებთან დაკავშირებით.

¹² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 14 მაისის №2/2/516,542 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები – ალექსანდრე ბარამიძე, ლაშა ტულუში, ვახტანგ ხმალაძე და ვახტანგ მისაია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II.3.8.

ამდენად, საქართველოს პარლამენტმა არ უნდა დაუჭიროს მხარი ინიცირებული კანონპროექტისა და საკანონმდებლო წინადადების კანონად ქცევას. კომპანია „ალმასა“ და „ქართული ოცნება-დემოკრატიული საქართველოს“ წევრების მიერ წამოჭრილი პრობლემები, თავისი არსით, სოციალურია და, შესაბამისად, მიზანშეწონილია, რომ სახელმწიფომ მათ დასაძლევად სამოქალაქო ცნობიერების ასამაღლებელი სოციალური კამპანიების გატარება დაისახოს პრიორიტეტად და არა რეპრესიული სამართლებრივი მექანიზმების ამოქმედება. იმ სულისკვეთებით გატარებული საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებიც საზოგადოებაში არსებული კრიტიკული აზრის რაიმე ფორმით შეზღუდვას მიემართება, ეჭვქვეშ აყენებს სახელმწიფოს დემოკრატიული განვითარების პერსპექტივებს.

ავტორი: შოთა ქობალია



საინფორმაციო მასალა მომზადებულია ევროპული წვლილი დემოკრატიისთვის (EED) მხარდაჭერით. დოკუმენტის შინაარსი შესაძლოა არ ასახავდეს EED-ს ოფიციალურ პოზიციას. პუბლიკაციაში გამოთქმულ მოსაზრებებზე და ინფორმაციაზე პასუხისმგებლები არიან ავტორები.