



ელექტრონული კომუნიკაციების კვლევისა და განვითარების ცენტრი

26 ნოემბერი 2020წ

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას
ქეთევან წამებულის გამზ. 50/18, ბოჭორმის ქ., თბილისი,
საქართველო

მოგესალმებით,

წარმოგიდგინებ შენიშვნებს და მოსაზრებებს „საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის საქმიანობის მარეგულირებელი წესების დამტკიცების თაობაზე“ კომისიის 2003 წლის 27 ივნისის N1 დადგენილებაში წარმოდგენილ ცვლილებებთან დაკავშირებით, რომელიც შეეხება საჯარო კონსულტაციების წესების შემოღებას სატელეკომუნიკაციო დარგისათვის მნიშვნელოვან საკითხებზე.

მოსაზრებები წარმოდგენილია ორ ნაწილად. პირველი ნაწილი შეეხება კომისიის დადგენილების პროექტზე ტექნიკურ მოსაზრებებს და წინადადებებს, ხოლო მეორე ნაწილი შეეხება საჯარო კონსულტაციების პროცესთან დაკავშირებით საქართველოს მიერ ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში აღებულ ვალდებულებებს. ერთ-ერთ მნიშვნელოვან თემას სწორედ საჯარო კონსულტაციების პროცესის დახვეწა და იმ საკითხების მკაფიოდ ჩამოყალიბება წარმოადგენს, რაც უნდა დაექვემდებაროს საჯარო კონსულტაციების პროცესს.

როგორც მოგხსენებათ, 2018-2019 წლებში, კომისიაში მიმდინარე პროექტების ფარგლებში (EBRD, Twinning), აქტიურად ვიყავით ჩართული საჯარო კონსულტაციებზე მომუშავე ჯგუფში და უცხოელ ექსპერტებთან და კომისიის თანამშრომლებთან ერთად, მნიშვნელოვანი წვლილი შევიტანეთ ამ მიმართულებით ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და მეორადი კანონმდებლობის შემუშავების საკითხებში, ევროდირექტივებისა და საქართველოს მიერ ასოცირების შეთანხმებით აღებული ვალდებულებების გათვალისწინებით.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ჩვენთვის პატივია მონაწილეობა მივიღოთ კომისიის დადგენილების შემუშავების პროცესში, რომელიც შეეხება საჯარო კონსულტაციების წარმოების

წესს, თანაც იმ პირობებში, როდესაც საკანონმდებლო ცვლილებები ჯერ კიდევ არ არის მიღებული.

გთხოვთ, ჩვენს მიერ წარმოდგენილი კომენტარები და პოზიცია სრულად და უცვლელი სახით გამოაქვეყნოთ კომისიის დადგენილების პროექტთან ერთად, დაინტერესებული მხარეებისათვის საჯაროდ გაცნობის მიზნით.

პატივისცემით,

ირინა ვერძეული



თავმჯდომარე

თამარ ქელიძე



გამგეობის წევრი

ნაწილი I. ტექნიკური მოსაზრებები კომისიის დადგენილების პროექტზე „საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის საქმიანობის მარეგულირებელი წესების დამტკიცების თაობაზე“ კომისიის 2003 წლის 27 ივნისის NI დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ“

მენიშვნა 1:

მუხლი 4. საჯარო კონსულტაციის გამართვის საფუძვლები
კომისია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებამდე (გამოცემამდე) წინამდებარე წესის შესაბამისად საჯარო კონსულტაციებს გამართავს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში:
ა) „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ კონკურენციის წინასწარ რეგულირებასთან დაკავშირებული ბაზრის ანალიზის პროცედურების განხორციელებისას.
ბ) „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის 25-ე მუხლით გათვალისწინებული ოპერაციების გამოკვლევის მიზნით ამავე კანონის 27-ე მუხლის პირველი პუნქტის საფუძველზე დაწყებული ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელებისას.
გ) „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული წესით რადიოსიხშირული სპექტრით სარგებლობის ლიცენზიის გასაცემად აუქციონის გამართვასთან დაკავშირებული პროცედურების განხორციელებისას.
დ) ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის მიღებისას.
ე) განსაკუთრებულ შემთხვევებში ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას, თუ იგი ეხება პირთა ფართო წრის ინტერესებს და ამის შესახებ გადაწყვეტილებას მიიღებს კომისია.

„ა“ პუნქტი:

მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული მუხლის „ა“ პუნქტით გათვალისწინებული ზოგადი ჩანაწერი „წინასწარ რეგულირებასთან დაკავშირებული ბაზრის ანალიზის პროცედურების განხორციელებისას“ ბუნდოვანია და უნდა დაკორექტირდეს. საჯარო კონსულტაციებისათვის განკუთვნილი საკითხები უნდა იყოს მკაფიოდ ჩამოყალიბებული, განჭვრეტადი რეგულირებული სექტორისათვის, ასევე ფართო საზოგადოებისათვის. შესაბამისად, უნდა მიეთითოს ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ საქართველოს კანონის კონკრეტული მუხლები.

გთავაზობთ შემდეგ რედაქციას:

„ა) „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის 21-ე - 24-ე მუხლების, ასევე V თავით გათვალისწინებულ კონკურენციის წინასწარ რეგულირებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე.“

„ბ“ პუნქტი:

აღნიშნული პუნქტით გათვალისწინებული საკითხები არ ითვალისწინებს ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში წინასწარ რეგულირებას დაქვემდებარებულ თემებს, არამედ მოიცავს ავტორიზებულ პირთა შერწყმის, წილის, აქციისა თუ საოპერაციო აქტივების შეძენის რეგულირებას განურჩევლად იმისა, თუ რა ზომისა და მასშტაბების არის მოსალოდნელი ტრანზაქცია. განსხვავებით, სატელეკომუნიკაციო ბაზრის წინასწარ რეგულირებას დაქვემდებარებული საკითხებისგან, ეს საკითხი არ შედის იმ ჩამონათვალში რომელზეც

საერთაშორისო ექსპერტების რეკომენდაციებით და ასოცირების ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესაბამისად, უნდა დაწესდეს საჯარო კონსულტაციების პროცედურა. მაშინ, როდესაც საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკისგან განსხვავებით, საქართველოში მცირე და საშუალო ზომის ოპერატორების ტრანზაქციები (იგულისხმება შერწყმა/შეძენა) ექვემდებარება სავალდებულო შეტყობინებას და ეს მნიშვნელოვნად აუარესებს მათ მოქნილობას ბიზნესის წარმართვის საკითხებში, დამატებით საჯარო კონსულტაციების დაწესება და გადაწყვეტილების ვადების გახანგრძლივება მნიშვნელოვან ბიუროკრატიულ ბარიერს შექმნის მათი ფუნქციონირებისათვის და, შესაბამისად, გააუარესებს საინვესტიციო გარემოს. აქედან გამომდინარე მნიშვნელოვანია კომისიამ დაასაბუთოს და წარმოადგინოს პროპორციული არგუმენტები, რის გამოც წარმოდგენილ პროექტში შეიტანა ელექტრონული კომუნიკაციების 25-ე -27-ე მუხლებით გათვალისწინებული საკითხები.

იმ შემთვევაში, თუ არგუმენტები არის საფუძვლიანი და ბაზრის სხვა მოთამაშეები გაიზიარებენ კომისიის პოზიციას, მნიშვნელოვანია რომ მუხლის რედაქცია ისე შეიცვალოს, რომ არ შეეხოს მცირე და საშუალო ზომის ტრანზაქციებს. კერძოდ,

ამ პუნქტის რედაქცია შესაცვლელია, რადგან ქმნის შთაბეჭდილებას, რომ 25-ე მუხლით გათვალისწინებული ყველა ოპერაცია უნდა დაექვემდებაროს საჯარო კონსულტაციებს 27-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული წესით.

გთავაზობთ შემდეგ რედაქციას:

„ბ) „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის 25-ე მუხლით გათვალისწინებული ავტორიზებულ პირთან შერწყმის, ავტორიზებული პირის წილის, აქციებისა და საოპერაციო აქტივის შეძენის ოპერაციების გამოკვლევის აუცილებლობის გარემოებების არსებობისას ამავე კანონის 27-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად.“

„გ“ პუნქტი:

მიგვაჩნია, რომ ფორმულირება უნდა დაკონკრეტდეს, რომ საჯარო კონსულტაციის პროცედურა შეეხება ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ საქართველოს კანონის 52-ე მუხლს ლიცენზიის აუქციონის საფუძველზე გაცემას.

შენიშვნა 2:

<p>მუხლი 6. საჯარო კონსულტაციების მიმდინარეობის ვადა</p> <ol style="list-style-type: none">1. თუ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებისას ამ წესის შესაბამისად იმართება საჯარო კონსულტაციები, საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების ვადა არ შეიძლება აღემატებოდეს 3 თვეს, თუ კომისიის რეგულირებული სფეროს სპეციალური კანონმდებლობით სხვა ვადა არ არის დადგენილი.2. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ვადა განისაზღვრება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ კომისიის გადაწყვეტილებით.3. კომისია უფლებამოსილია ამ მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ვადა დამატებით გააგრძელოს არაუმეტეს 3 თვის ვადით. ადმინისტრაციული წარმოების ვადის გაგრძელების შესახებ გადაწყვეტილება მიიღება ამ ვადის ამოწურვამდე არანაკლებ 10 სამუშაო დღით ადრე.

მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტი წარმოადგენს დევიაციას ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით ადმინისტრაციული ორგანოსათვის განსაზღვრული ვადიდან. ვინაიდან, არ არსებობს საკანონმდებლო ჩარჩო ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში რიგ საკითხებთან დაკავშირებით საჯარო კონსულტაციების პროცედურის გამოყენებაზე, მნიშვნელოვანია, რომ კონსულტაციის პროცესი დარჩეს ადმინისტრაციული ორგანოსათვის სწავით დადგენილ ჩარჩოებში. ხოლო საკონსულტაციო საკითხის სირთულიდან გამომდინარე 3-თვიანი ვადის გაგრძელება არაუმეტეს 3 თვით მოხდეს კომისიის გადაწყვეტილებით როგორც ერთჯერადად, ისე რამდენჯერმე, არაუმეტეს დამატებითი სამთვიანი ვადის ფარგლებში. ამასთან, მიზანშეწონილია კონსულტაციისათვის განსაზღვრული პერიოდი არ ჩაითვალოს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების ვადაში.

აქედან გამომდინარე, ჩემი რეკომენდაციაა, მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„3. კომისია უფლებამოსილია ამ მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ვადა დამატებით გააგრძელოს არაუმეტეს 3 თვის ვადით. ადმინისტრაციული წარმოების ვადის გაგრძელების შესახებ გადაწყვეტილება მიიღება ვადის ამოწურვამდე არანაკლებ 10 სამუშაო დღით ადრე.“

შენიშვნა 3:

<p>მუხლი 8. კომენტარების წარდგენა</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ყველა დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს, კომისიის მიერ განსაზღვრულ ვადაში ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტზე წარადგინოს წერილობითი კომენტარები. 2. კომენტარები წარედგინება საჯარო კონსულტაციისთვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის წარდგენის შესახებ შეტყობინებაში მითითებულ მისამართზე/ელ. ფოსტაზე. 3. დაინტერესებული მხარის მიერ წარდგენილი წერილობითი კომენტარი მიიჩნევა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით წარდგენილ მოსაზრებად. 4. დაინტერესებული მხარის მიერ წარდგენილი კომენტარები სრულად (გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც კომენტარი ან მისი ნაწილი ამ მუხლის მე-5 პუნქტის შესაბამისად მიიჩნევა კონფიდენციალურად) ქვეყნდება კომისიის ვებგვერდზე, ერთიან საინფორმაციო სივრცეში, სადაც თავმოყრილია საჯარო კონსულტაციებთან დაკავშირებული დოკუმენტები. 5. კომენტარებში მოცემული ინფორმაცია ღიაა, გარდა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისად განსაზღვრული საიდუმლო/კონფიდენციალური ინფორმაციისა. კომენტარში მოცემული ინფორმაციის კანონმდებლობით დადგენილი წესით საიდუმლოდ/კონფიდენციალურად მიჩნევის შემთხვევაში, შესაძლოა, კომენტარის წარმდგენს მოეთხოვოს კომენტარის არაკონფიდენციალური ვერსიის მოწოდება.
--

მე-8 მუხლში არ არის მითითებული თუ რა ვადაში ქვეყნდება კომისიის ვებგვერდზე ერთიან საინფორმაციო სივრცეში საჯარო კონსულტაციებთან დაკავშირებული დოკუმენტები. მიზანშეწონილია ამ მუხლის მე-4 პუნქტში მიეთითოს წარმოდგენილი კომენტარების გამოქვეყნების ვადა.

შენიშვნა 4:

<p>მუხლი 9. კომენტარების განხილვა</p>
--

1. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტზე კომენტარების წარდგენის ვადის ამოწურვის შემდეგ კომისია მართავს ზეპირ მოსმენას საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისად.
2. ზეპირი მოსმენის დასრულების შემდეგ კომისია ამზადებს კომენტარების განხილვების ცხრილს დანართი №14.1-ის შესაბამისად. განხილვების ცხრილში მითითებული უნდა იყოს:
 - ა) ადმინისტრაციული ორგანოები და კერძო პირები, რომლებმაც წარადგინეს კომენტარები, და საჭიროების შემთხვევაში, კომენტარების შემცველი დოკუმენტის მიღების თარიღი და ნომერი;
 - ბ) კომენტარები;
 - გ) კომისიის პასუხ(ებ)ი კომენტარებზე:
 - გ.ა) დასაბუთება ადმინისტრაციული ორგანოს ან კერძო პირის შესაბამისი კომენტარის გაუთვალისწინებლობის ან ნაწილობრივ გათვალისწინების შესახებ, ან/და
 - გ.ბ) მითითება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის დებულებებზე, რომლებიც შესწორდა/შეიცვალა წარმოდგენილი კომენტარის შესაბამისად და პროექტის დებულებების შეცვლილი რედაქცია
3. კომისია უფლებამოსილია, კომენტარების განხილვის ცხრილში ასევე შეიტანოს დასაბუთება, რომელიც შეეხება ზეპირი მოსმენის სხდომაზე წარმოდგენილი კომენტარების გათვალისწინების/გაუთვალისწინებლობის საკითხებს.
4. კომისიას უფლება აქვს, არ განიხილოს კომენტარები, რომლებიც წარდგენილია კომენტარებისთვის გათვალისწინებული ვადის გასვლის შემდეგ ან არ უკავშირდება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების საგანს.
5. კომისია უფლებამოსილია, კომენტარებს უპასუხოს დაჯგუფებულად, შესაბამისი საკითხების მიხედვით. დაჯგუფებამ არ უნდა გამოიწვიოს კომენტარის აზრის შეცვლა ან/და უპასუხოდ დატოვება.
6. განხილვების ცხრილი ქვეყნდება კომისიის ვებგვერდზე, ერთიან საინფორმაციო სივრცეში, სადაც თავმოყრილია საჯარო კონსულტაციებთან დაკავშირებული დოკუმენტები.
7. კომისია ზეპირი მოსმენისა და დადგენილი წესით წარდგენილი ყველა კომენტარის განხილვის შემდეგ შესწორებებს შეიტანს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტში ან უცვლელად დატოვებს მას. კომისია უფლებამოსილია ცვლილებები შეიტანოს მხოლოდ განსახილველი ადმინისტრაციული წარმოების საგნის ფარგლებში. კომისია ახლიდან გამართავს საჯარო კონსულტაციებს ან გააგრძელებს დაინტერესებული მხარეების მოსაზრებების და კომენტარების წარდგენის ვადას, თუ დაინტერესებულ მხარეთა შენიშვნების გათვალისწინებით ან/და კომისიის ინიციატივით არსებითად შეიცვლება თავდაპირველად გამოქვეყნებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი.

ჩვენი მოსაზრებით, ამ მუხლით კომისიას უნდა განესაზღვროს ვადა კომენტარებისა და მოსაზრებების მოსამზადებლად, რაც დაცული უნდა იყოს. შესაბამისად, მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტი უნდა ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„2. ზეპირი მოსმენის დასრულების შემდეგ კომისია, 2 კვირის ვადაში, აქვეყნებს კომენტარების განხილვების ცხრილს დანართი №14.1-ის შესაბამისად. განხილვების ცხრილში მითითებული უნდა იყოს: ა). ადმინისტრაციული ორგანოები და კერძო პირები, რომლებმაც წარადგინეს კომენტარები, და საჭიროების შემთხვევაში, კომენტარების შემცველი დოკუმენტის მიღების თარიღი და ნომერი; ბ) კომენტარები; გ) კომისიის პასუხ(ებ)ი კომენტარებზე: გ.ა) დასაბუთება ადმინისტრაციული ორგანოს ან კერძო პირის შესაბამისი კომენტარის გაუთვალისწინებლობის ან ნაწილობრივ გათვალისწინების შესახებ, ან/და

ბ.ბ) მითითება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის დებულებებზე, რომლებიც შესწორდა/შეიცვალა წარმოდგენილი კომენტარის შესაბამისად და პროექტის დებულებების შეცვლილი რედაქცია“

მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის „გ.ა“ ქვეპუნქტი რეკომენდირებულია შეიცვალოს შემდეგი რედაქციით:

„გ.ა) დასაბუთება ადმინისტრაციული ორგანოს ან კერძო პირის შესაბამისი კომენტარის **გათვალისწინების**, გათვალისწინებლობის ან ნაწილობრივ გათვალისწინების შესახებ, ან/და“

არ ვეთანხმებით მე-9 მუხლის მე-5 პუნქტის შინაარსს, რომლითაც კომისია უფლებამოსილია კომენტარებს უპასუხოს დაჯგუფებულად, თუ ასეთი დაჯგუფება არ გამოიწვევს კომენტარის უპასუხოდ დატოვებას. ვფიქრობთ, რომ დაჯგუფების შედეგად შეიცვლება თუ არა კითხვის ან კომენტარის შინაარსი და გამოიწვევს თუ არა აღნიშნული ცალკეული კომენტარის უპასუხოდ დატოვებას არის სუბიექტური ფაქტორი და კომენტარის ავტორს და კომისიას შეიძლება ჰქონდეს განსხვავებული შეხედულებები, რაც საკამათოს გახდის საჯარო კონსულტაციების ხარისხიანად ჩატარების შესაძლებლობას.

ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ განხილვების ცხრილი დროულად გამოქვეყნდეს კომისიის ვებ-გვერდის ერთიან საინფორმაციო სივრცეში. შესაბამისად, ჩემი რეკომენდაციაა ასეთი ვადა განისაზღვროს მე-9 მუხლით.

ნაწილი II. საჯარო კონსულტაციების პროცესთან დაკავშირებით საქართველოს მიერ ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში აღებული ვალდებულებების მიმოხილვა

ა. ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული ვალდებულებების მიმოხილვა

ასოცირების შესახებ საქართველოსა და ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის 2014 წლის 27 ივნისის შეთანხმების 104-ე - 113-ე მუხლები შეეხება ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროს რეგულირების პრინციპებს, ხოლო შეთანხმების XV-B დანართით გათვალისწინებულია ევროკავშირის ღირებულებები, რომელთა ტრანსპოზიციაც უნდა მოხდეს, ვადების და პირობების მითითებით.¹

ასოცირების შეთანხმების 105-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, „მარეგულირებელი ორგანო საკმარისად უფლებამოსილი იყოს შესაბამისი სექტორის ეფექტიანი რეგულირებისთვის. ამოცანები, რომლებსაც ახორციელებს მარეგულირებელი ორგანო, უნდა იყოს **საჯარო, საზოგადოებისთვის მარტივად და ნათლად ხელმისაწვდომი**, განსაკუთრებით იმ შემთხვევებში, როდესაც ფუნქციები განაწილებულია რამდენიმე უწყებას შორის; ხოლო ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, **მარეგულირებელი ორგანოს მიერ მიღებული**

¹ საკანონმდებლო მაცნეში გამოქვეყნების თარიღი: 11/09/2014; ტექსტი სრულად: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0>

გადაწყვეტილებები და განხორციელებული პროცედურები იყოს მიუკერძოებელი და გამჭვირვალე ბაზრის ყველა მონაწილისთვის.

ამ მიზნით, ასოცირების შეთანხმების XV-B დანართით გათვალისწინებულია 6 ევროდირექტივასთან ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისობაში მოყვანა. დანართით მკაფიოდაა განსაზღვრული ევროდირექტივების შესაბამისი დებულებები და მათი ტრანსპოზიციის ვადები.²

ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში საქართველოს მიერ აღებულ მნიშვნელოვან ვალდებულებებთან ერთად, გათვალისწინებულია **ახალი მარეგულირებელი ზომების უზრუნველყოფისათვის საჯარო კონსულტაციების პროცედურების დანერგვა**. ხოლო, საჯარო კონსულტაციებთან დაკავშირებული დებულებები მოცემულია 2002 წლის 7 მარტის 2002/21/EC დირექტივის მე-6 მუხლი³, რომლის ტრანსპოზიციის ვადაც საქართველოს კანონმდებლობაში უნდა მოხდეს ასოცირების შეთანხმების ძალაში შესვლიდან 3 წლის განმავლობაში⁴.

გასათვალისწინებელია, რომ 2018 წლის 11 დეკემბერს ევროპარლამენტმა და ევროსაბჭომ დაამტკიცა ელექტრონული კომუნიკაციების ევროპული კოდექსი - დირექტივა EU 2018/1972 სახით, რომელშიც გაერთიანდა ხუთი დირექტივა: 2002/21/EC; 2002/20/EC; 2002/19/EC; 2002/22/EC; 2002/58/EC⁵ და ახლებურად განისაზღვრა ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროს რეგულირების საფუძვლები. ამიტომაც, საჯარო კონსულტაციების პროცესზე ასოცირების ფარგლებში საქართველოს მიერ აღებული ვალდებულებები განიხილება 2002/21/EC დირექტივის მე-6 მუხლისა და EU 2018/1972 დირექტივის 23-ე მუხლის (consultation and transparency mechanism) გათვალისწინებით. გარდა ამისა, ახალი კოდექსის 24-ე მუხლი

² <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0>

2002 წლის 7 მარტის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2002/21/EC დირექტივა ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელებისა და მომსახურებების ზოგადი მარეგულირებელი ჩარჩოს შესახებ (ჩარჩო დირექტივა), რომელიც შესწორდა 2009/140/EC დირექტივით; 2002 წლის 7 მარტის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2002/20/EC დირექტივა ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელებისა და მომსახურებების ავტორიზაციის შესახებ (ავტორიზაციის დირექტივა), რომელიც შესწორდა 2009/140/EC დირექტივით;

2002 წლის 7 მარტის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2002/19/EC დირექტივა ელექტრონულ საკომუნიკაციო ქსელებთან და მასთან დაკავშირებულ ელემენტებთან დაშვებისა და ურთიერთჩართვის შესახებ (დაშვების დირექტივა), რომელიც შესწორდა 2009/140/EC დირექტივით;

2002 წლის 7 მარტის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2002/22/EC დირექტივა უნივერსალური მომსახურებებისა და ელექტრონულ საკომუნიკაციო ქსელებსა და მომსახურებებთან დაკავშირებით მომხმარებელთა უფლებების შესახებ (უნივერსალური მომსახურების დირექტივა), რომელიც შესწორდა 2009/136/EC დირექტივით;

2002 წლის 12 ივლისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2002/58/EC დირექტივა ელექტრონული კომუნიკაციების სექტორში პერსონალური მონაცემების დამუშავებისა და პირადი ცხოვრების კონფიდენციალურობის დაცვის შესახებ (პირადი ცხოვრების კონფიდენციალურობისა და ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ დირექტივა), რომელიც შესწორდა 2009/136/EC დირექტივით;

2002 წლის 7 მარტის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 676/2002/EC გადაწყვეტილება ევროპული გაერთიანების ფარგლებში რადიოსიხშირული სპექტრის პოლიტიკის მარეგულირებელი ჩარჩოს შესახებ.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32009L0140> Directive 2009/140/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directives 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities, and 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services (Text with EEA relevance)

⁴ ასოცირების შეთანხმების XV-B დანართი. <https://matsne.gov.ge/document/view/2496959?publication=0>

⁵ 2002/21/EC; 2002/20/EC; 2002/19/EC; 2002/22/EC; 2002/58/EC დირექტივები ძალადაკარგულია 21 წლის 21 დეკემბრიდან, ელექტრონული კომუნიკაციების ევროპული კოდექსის 125-ე მუხლის შესაბამისად. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1972>

(consultation of interested parties) ითვალისწინებს დაინტერესებულ მხარეთა კონსულტაციების შესახებ ახალ, მნიშვნელოვან დებულებებს.

2016-2017 წლებში, კომუნიკაციების კომისიაში მიმდინარეობდა EBRD მიერ დაფინანსებული ტექნიკური თანამშრომლობის პროექტი „Georgia - Information Communication Technology Sector Development: Harmonisation of laws, regulation of next generation access and regulatory development“. ამ პროექტის ფარგლებში, საკონსულტაციო კომპანიების ჯგუფმა Grant Thornton, Pierstone და Analysys Mason-მა, შეისწავლეს ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში მოქმედი კანონმდებლობა, გააანალიზეს მისი შესაბამისობა ასოცირების ფარგლებში ევროდირექტივებით საქართველოს მიერ აღებულ ვადლებულებებთან მიმართებით და, კომუნიკაციების კომისიასთან მჭიდრო თანამშრომლობით, წარმოადგინეს ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილებების პაკეტი. საკონსულტაციო კომპანიების მიერ წარმოდგენილ შეუსაბამობების ანალიზის დოკუმენტში, ნაწილი B Public Consultations გვ 14-17, წარმოდგენილია დეტალური მსჯელობა საჯარო კონსულტაციების პროცესის თავისებურებებთან დაკავშირებით და მოცემულია შესაბამისი რეკომენდაციები. დოკუმენტი საჯაროდ არის ხელმისაწვდომი კომუნიკაციების კომისიის ვებგვერდზე <https://comcom.ge/uploads/other/2/2527.pdf>

ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ საქართველოს კანონის პროექტი მომზადდა EBRD ტექნიკური თანამშრომლობის პროექტის ფარგლებში და გაეგზავნა საქართველოს მთავრობას 2018 წელს (ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს), რათა მისი განხილვა გაგრძელებულიყო პარლამენტში. პარლამენტის ვებ-გვერდზე ვერ იქნა მოძიებული ინფორმაცია ამ კანონპროექტის შესახებ. შესაბამისად, უცნობია, რაიმე ფორმით მოხდა თუ არა მისი განხილვა კომუნიკაციების კომისიის ჩართულობით საქართველოს მთავრობასთან ან საქართველოს პარლამენტში. აქვე აღვნიშნავ, რომ ასოცირების შეთანხმება ძალაშია 2016 წლის 1 ივლისიდან⁶, ხოლო საჯარო კონსულტაციების პროცედურის შემოღებისათვის 2002/21/EC ევროდირექტივის ტრანსპოზიციისთვის ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებული სამწლიანი ვადა ამოიწურა 2019 წლის 1 ივლისს.

ბ. ევროდირექტივებით და საქართველოს კანონმდებლობით საჯარო კონსულტაციების საკითხების რეგულირების სამართლებრივი ჩარჩო

2002/21/EC დირექტივის მე-6 მუხლი მოიცავს კონსულტაციისა და გამჭვირვალობის მექანიზმს. ამ მუხლის თანახმად:

- თუ მარეგულირებელი ორგანო აპირებს შესაბამისი ზომების მიღებას შესაბამისი ბაზრის განსაზღვრის ან ადგენს შეზღუდვებს ან წესებს ელექტრონული კომუნიკაციების ჩარჩო დირექტივის შესაბამისად, დაინტერესებულ მხარეებს უნდა მიეცეს შესაძლებლობა გონივრულ ვადაში წარადგინონ შენიშვნები მათთან დაკავშირებით;
- მარეგულირებელ ორგანოს უწევს ვადლებულება გამოაქვეყნოს საკონსულტაციო პროცედურები და შექმნას ერთიანი საინფორმაციო პლატფორმა, რომელიც შესაძლებლობას მისცემს ყველა დაინტერესებულ პირს ჩაერთოს მიმდინარე საკონსულტაციო პროცესში;

⁶ <https://matsne.gov.ge/document/view/2496959?publication=0>

- მარეგულირებელი ასევე ვალდებულია ასევე უზრუნველყოს საჯარო კონსულტაციის შედეგების საჯაროობა, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც კანონმდებლობა ითვალისწინებს ინფორმაციის კონფიდენციალურობას.

საკონსულტაციო პროცესი თავისი შინაარსით მსგავსია სზაკით გათვალისწინებული საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისა, სადაც დაინტერესებული მხარეების და ფართო საზოგადოების მონაწილეობა არის გარანტირებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში; გათვალისწინებულია მოსაზრებების და წინადადებების წარდგენისა და საჯარო, ზეპირი მოსმენის წესი, ასევე დამატებითი ვადა საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებისთვის. თუმცა საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება არ ითვალისწინებს წარმოდგენილ მოსაზრებებზე წერილობითი უკუკავშირის ფორმას, ასევე ადმინისტრაციული წარმოების ვადების გაგრძელებას დიდი პერიოდით. საქართველოში საჯარო კონსულტაციების განსხვავებული მაგალითია ასევე გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსით გათვალისწინებული გადაწყვეტილებების მიღების წესი.

რაც შეეხება კომისიაში საჯარო კონსულტაციების პროცესის გამართვას, კომისიაში მიმდინარე EBRD ტექნიკური თანამშრომლობის პროექტი „Georgia - Information Communication Technology Sector Development: Harmonisation of laws, regulation of next generation access and regulatory development“ ფარგლებში, ექსპერტებმა წარმოადგინეს ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისობის ანალიზი და შეაფასეს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების პროცესი, როგორც ნაწილობრივად შესაბამისი ევროკავშირის 2002/21/EC ჩარჩო დირექტივის მე-6 მუხლთან⁷.

ევროკავშირის 2002/21/EC ჩარჩო დირექტივასთან ჰარმონიზაციისა და შესაბამისობის მიღწევისათვის ერთ-ერთ რეკომენდაციას წარმოადგენდა ელექტრონული კომუნიკაციების კანონში ცვლილების შეტანა, რომლითაც მკაფიოდ განისაზღვრება საჯარო კონსულტაციისათვის აუცილებელ საკითხთა ჩამონათვალი, ასევე პროცედურის არსი, ხოლო საჯარო კონსულტაციების პროცედურა ე.წ. მეორადი კანონმდებლობით, ანუ კომისიის დადგენილებით უნდა იყოს მიღებული⁸. ეს რეკომენდაცია სრულად შეესაბამება მოქმედ კანონმდებლობას. კომისიის უფლებამოსილებების ფარგლები და გადაწყვეტილების მიღების წესი განისაზღვრება მაუწყებლობის შესახებ საქართველოს კანონით, ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ საქართველოს კანონით, სხვა შესაბამისი კანონმდებლობით. კომისია გადაწყვეტილებებს ღებულობს ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონისა და ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წესით. გადაწყვეტილებების მიღების განსხვავებული წესი, როგორცაა საჯარო კონსულტაციების პროცედურა, საკითხთა ჩამონათვალთან ერთად, უნდა იყოს გაწერილი კანონით იმისათვის, რომ ეს კომისიის უფლებამოსილების სრულფასოვან საკითხად იქცეს.

წარმოდგენილი წინადადების მიხედვით, კანონით უნდა განისაზღვროს საკითხთა ჩამონათვალი, რომლებიც დაექვემდებარება წერილობით საჯარო კონსულტაციებას, ხოლო საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება წარმოდგენილია როგორც ზეპირი მოსმენით უზრუნველყოფილი გამჭვირვალობის პროცედურა. წერილობითი კონსულტაციის პერიოდი (საჯარო კონსულტაცია) არ იქნას გათვალისწინებული საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისათვის გათვალისწინებულ ვადაში; საჯარო კონსულტაციის ვადის გაგრძელების შესაძლებლობა დამატებით არაუმეტეს სამი თვის ვადით; დადგინდეს საკითხთა ამომწურავი ჩამონათვალი საჯარო კონსულტაციის პროცედურისათვის. ექსპერტთა რეკომენდაციით, ასეთ

⁷ დოკუმენტი სრულად განთავსებულია: <https://comcom.ge/uploads/other/2/2527.pdf>

⁸ GAP ANALYSIS AND LEGISLATIVE ACTION PLAN – FRAMEWORK DIRECTIVE, B Public Consultations; გვ. 13-17, <https://comcom.ge/uploads/other/2/2527.pdf>

საკითხთა შორისაა ა) მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების პირის გამოვლენა და შესაბამისი ვალდებულებების დაკისრება; ბ) უნივერსალური მომსახურების ვალდებულება; გ) კანონქვემდებარე აქტების მიღების შემთხვევები ან სხვა ღონისძიებები, რომლებსაც მნიშვნელოვანი გავლენა აქვთ ბაზარზე და არ არის დაკავშირებული იდენტიფიცირებულ ინდივიდუალურ მხარეებთან.

Grant Thornton, Pierstone და Analysys Mason ექსპერტთა ჯგუფში კომუნიკაციების კომისიასთან ერთობლივი მუშაობის შედეგად მოამზადა და 2019 წელს საქართველოს მთავრობას წარუდგინა ელექტრონული კომუნიკაციების კანონში შესატანი ცვლილებების პაკეტი ევროდირექტივებთან შესაბამისობის მისაღწევად, რომელთა შორის ერთ-ერთი საჯარო კონსულტაციების პროცედურა და მას დაქვემდებარებული საკითხების მკაფიო ჩამონათვალია გათვალისწინებული. ამ კანონპროექტის განხილვა უნდა წარმოადგენდეს პრიორიტეტულ საკითხს, სატელეკომუნიკაციო დარგის ეფექტური რეგულირებისა და მარეგულირებელი კომისიის საქმიანობის განჭვრეტადი საქმიანობისათვის.

კომისიის ინიციატივა, რომ გახსნას ახლებური საჯარო კონსულტაციების შესაძლებლობა კომისიის მარეგულირებელ წესებში ცვლილებების შეტანის გზით, მისასაღმებელია. თუმცა საკითხი მაინც პრუბლემურია, ვინაიდან დადგენილების მიღების მიზნით საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ კომისიის გადაწყვეტილებაში არ არის მოცემული დასაბუთება დადგენილების პროექტის მე-4 მუხლის „ა“, „ბ“ და „გ“ პუნქტებით იდენტიფიცირებულ საკითხებზე საჯარო კონსულტაციების პროცედურის წარმოების მიზანშეწონილობის ან აუცილებლობის შესახებ. საინტერესოა ასევე კომისიის მიდგომა მაუწყებლობის სფეროში მისაღებ გადაწყვეტილებებზე საჯარო კონსულტაციების პროცედურასთან დაკავშირებით, ვინაიდან, მარეგულირებელი წესები ვრცელდება არა მხოლოდ ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროზე, არამედ მაუწყებლობის სფეროზეც. მნიშვნელოვანია დაზუსტდეს „დ“ და „ე“ პუნქტებით გათვალისწინებულ ყველა საკითხზე მოხდება საჯარო კონსულტაციების გამართვა, თუ მოხდება საკითხთა ცალ-ცალკე იდენტიფიცირება და მათზე დასაბუთების წარმოდგენა. ეს მნიშვნელოვანია იმისათვის, რომ საბოლოოდ, კომისიის მიდგომა საჯარო კონსულტაციას დაქვემდებარებულ საკითხებთან მიმართებით არ ჩაითვალოს დისკრიმინაციულად ან განუჭვრეტლად.