საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია

გადაწყვეტილება

N გ-19-22/301
16/05/2019

301-შ-19-1-4-201905161653

თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2019 წლის 12 მარტის განჩინების აღსრულების მიზნით თბილისის სააპელაციო სასამართლოსთვის განმარტების მიცემის თაობაზე

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია (შემდგომში „**კომისია**“) აღნიშნავს, რომ თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2019 წლის 12 მარტის განჩინებით (საქმე N3ბ/1956-18) კომისიას დაევალა განმარტების წარმოდგენა იმის თაობაზე, მიიჩნევა თუ არა შპს „ჯეოსელის“ მიერ საკუთარი აბონენტებისთვის გაწეული როუმინგული მომსახურება თავისი არსით საერთაშორისო კავშირგაბმულობად და წარდგენილი პოზიციის დასაბუთება.

ზემოაღნიშნულის საფუძველზე კომისიამ დაიწყო ადმინისტრაციული წარმოება სასამართლოს განჩინების აღსრულების მიზნით მისთვის განმარტების მიცემის თაობაზე. წარმოების ფარგლებში კომისიამ გამართა სხდომები, სადაც მოწვეულნი იყვნენ მობილური საკომუნიკაციო მომსახურების მიმწოდებელი კომპანიების - სს „სილქნეტის“ (შპს „ჯეოსელის“ უფლებამონაცვლე), შპს „მაგთიკომის“ და შპს „ვიონი საქართველოს“ უფლებამოსილი წარმომადგენლები.

კომისია აღნიშნავს, რომ „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის ღ) ქვეპუნქტის თანახმად, „ელექტრონული საკომუნიკაციო მომსახურება [არის] საერთო სარგებლობის ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელებითა და საშუალებებით განხორციელებული მომსახურება, რომელსაც მომსახურების მიმწოდებელი ავტორიზებული პირი განსაზღვრული საფასურის სანაცვლოდ სთავაზობს მსურველ ოპერატორს ან მომხმარებელს”, ხოლო ამავე მუხლის ყ) ქვეპუნქტის თანახმად, ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელები (ელექტრო-კავშირგაბმულობის ქსელები) არის გამოძახებებისა და სხვადასხვა საინფორმაციო სიგნალების ელექტრონული დამუშავების, დამისამართების (კომუტაციის), გატარების და გადაცემის ტექნოლოგიური სისტემა, რომელიც მოიცავს სადენიან (მათ შორის, ოპტიკურბოჭკოვან), თანამგზავრულ, რადიოსიხშირულ ან ოპტიკურ აღჭურვილობას, სხვა ტექნოლოგიურ საშუალებებს და

საოპერაციო ტექნიკურ რესურსებს, მათ შორის, ფიქსირებული (არხული და პაკეტური კომუტაციის, მათ შორის, ინტერნეტის) და მობილური კომუნიკაციების, ციფრული მაუწყებლობის, საეთერო და საკაბელო ქსელებს.

ელექტრონული საკომუნიკაციო მომსახურება მისი მიწოდებისა და მიღების ადგილის მიხედვით შეიძლება იყოს ადგილობრივი და საერთაშორისო, ხოლო ცალკეული საკომუნიკაციო მომსახურებების სახეობები, მათ შორის, საქალაქთაშორისოც.

კომისიის 2006 წლის 17 მარტის N3 დადგენილებით დამტკიცებული ,,ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში მომსახურების მიწოდების წესებისა და მომხმარებელთა უფლებების დაცვის შესახებ" რეგლამენტის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის ზ) ქვეპუნქტის თანახმად, მობილური საკომუნიკაციო კავშირით მომსახურება ელექტრონული საკომუნიკაციო მომსახურების ერთ-ერთი სახეობაა, ხოლო ჰ)[18] ქვეპუნქტის თანახმად, როუმინგი მობილური სატელეფონო მომსახურების სახეობაა.

როუმინგი, თავისი შინაარსით, შეიძლება იყოს ორი სახის: ეროვნული (ქვეყნის შიდა) და საერთაშორისო. ეროვნული როუმინგის შემთხვევაში, აბონენტმა შეიძლება როუმინგით ისარგებლოს ქვეყნიდან გაუსვლელად, ვინაიდან რომელიმე კონკრეტულ ოპერატორს შესაძლოა, არ ჰქონდეს მოცემული ქვეყნის მთელი ტერიტორიის დაფარვის შესაძლებლობა, რის გამოც მოგზაური აბონენტი თავისივე ქვეყნის შიგნით გადაინაცვლებს ერთი როუმინგ პარტნიორი ოპერატორის ქსელიდან მეორისაზე, ისე, რომ არ დატოვებს ქვეყნის ფარგლებს. საქართველოში მომხმარებლებს არ მიეწოდებათ ეროვნული როუმინგული მომსახურება. საერთაშორისო როუმინგის შემთხვევაში ადგილი აქვს მობილური ოპერატორის საზღვარგარეთ მოგზაური აბონენტისთვის უცხო ქვეყნის ოპერატორის ქსელზე დაშვებას, რაც შესაბამისად, აუცილებლად საჭიროებს შემდგარ კავშირში ორი ან მეტი ქვეყნის ოპერატორთა ქსელების მონაწილეობას. საქართველოში ავტორიზებული მობილური საკომუნიკაციო ოპერატორები თავიანთ აბონენტებს სთავაზობენ სწორედ საერთაშორისო როუმინგულ მომსახურებას.

გარდა ამისა, GSM ასოციაციის მიერ საერთაშორისო მობილური როუმინგი განმარტებულია როგორც მომსახურება, რომელიც მომხმარებელს აძლევს შესაძლებლობას, დაუბრკოლებლად გააგრძელოს საკუთარი მობილური აპარატის გამოყენება ხმოვანი ზარებისა და მოკლე ტექსტური შეტყობინებების განსახორციელებლად და მისაღებად, ასევე ინტერნეტთან წვდომისთვის და ელექტრონულ ფოსტაზე შეტყობინებების მისაღებად, სხვა ქვეყანაში ყოფნის დროს.[1]

კომისიის აპარატის სატელეკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურისა და ტექნოლოგიების დეპარტამენტის მოხსენებითი ბარათის (N19-10-608; 08.04.2019) თანახმად, როუმინგული მომსახურების მიღების მიზნით, უცხო ქვეყნის მობილური ოპერატორის ქსელში ჩართულ აბონენტს ამ ოპერატორის მიერ ენიჭება შიდა ნომერი ამავე ოპერატორის ქსელში იდენტიფიცირებისთვის. ამასთანავე, როუმინგულ მომსახურებაში მყოფ აბონენტთან შემავალი ზარები ხორციელდება მისი ქართული სატელეფონო ნომრის აკრეფით.

როგორც კომისიის აპარატის ბაზრის ანალიზისა და სტრატეგიული განვითარების დეპარტამენტი განმარტავს თავის სამსახურებრივ ბარათში (N19-10-578; 02.04.2019),

[1] https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2012/10/GSMA-Information-Paper-on-International-Mobile-Roaming-for-ITU-T-Study-Group-3-FINAL.pdf

როუმინგი ტექნიკური აღწერილობით არის ერთ-ერთი ელექტრონული საკომუნიკაციო მომსახურების მომხმარებლის შესაძლებლობა, ავტომატურად მიიღოს და განახორციელოს ხმოვანი ზარები, განახორციელოს მონაცემთა გადაცემა/მიღება ან ჰქონდეს წვდომა სხვა სატელეკომუნიკაციო მომსახურებებზე სხვა მასპინძელი ოპერატორის ქსელის საშუალებით, როდესაც მოგზაურობს ისეთ გეოგრაფიულ ადგილას, რომელსაც მისი ოპერატორის ქსელი ვერ ფარავს. თავად როუმინგში ჩართვის ფაქტი არ ნიშნავს მომსახურების მიღებას. იმისათვის, რომ ჩაითვალოს მომსახურება განხორციელებულად, როუმერმა უნდა ისარგებლოს ერთ–ერთი სატელეკომუნიკაციო მომსახურებით.

აბონენტს საცალო როუმინგულ მომსახურებას აწვდის ის მობილური ოპერატორი, რომელიც მას ზოგადად უწევს მობილურ საკომუნიკაციო მომსახურებას. მეორე მხრივ, იგივე მობილური ოპერატორი, რომელიც საქართველოს რეზიდენტია, არარეზიდენტი როუმინგ პარტნიორისაგან იღებს საბითუმო როუმინგულ მომსახურებას შესაბამისი ხელშეკრულების საფუძველზე, სადაც ორი (ან მეტი) ქვეყნის ოპერატორები თანხმდებიან, ერთმანეთის აბონენტებს მიაწოდონ როუმინგული მომსახურება გარკვეული საფასურის სანაცვლოდ.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის დ) ქვეპუნქტის, 76-ე მუხლის პირველი ნაწილის ბ) ქვეპუნქტის, 103-ე მუხლის, ,,მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლისა და თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2019 წლის 12 მარტის განჩინების შესაბამისად, კომისიამ კენჭისყრის შედეგად ხმათა უმრავლესობით (მომხრე: კომისიის თავმჯდომარე კახი ბექაური, კომისიის წევრები: ვახტანგ აბაშიძე, გიორგი ფრუიძე, მერაბ ქათამაძე, წინააღმდეგი: კომისიის წევრი ელისო ასანიძე)

გადაწყვიტა:

1. განემარტოს თბილისის სააპელაციო სასამართლოს, რომ თუ მობილური საკომუნიკაციო მომსახურების მიმწოდებლის (მათ შორის, შპს ,,ჯეოსელი) აბონენტი დატოვებს ქვეყანას, ქართული სატელეფონო ნომრით გადავა მობილური საკომუნიკაციო მომსახურების მიმწოდებლის როუმინგ პარტნიორის ქსელზე და მიიღებს ან გააგზავნის ხმოვან ზარს, მოკლე ტექსტურ შეტყობინებას ან მონაცემებს განურჩევლად მიმართულებისა (როგორც როუმინგ პარტნიორის ქვეყნის შიგნით, ისე მის ფარგლებს გარეთ), ამ ოპერაციაში ნებისმიერ შემთხვევაში ჩართული იქნება ორი ან მეტი ქვეყნის ელექტრონული საკომუნიკაციო ოპერატორი. თუ შპს ,,ჯეოსელმა“ საზღვარგარეთ მყოფ საკუთარ აბონენტს გაუწია ასეთი მომსახურება, ის წარმოადგენს საერთაშორისო ელექტრონულ საკომუნიკაციო მომსახურებას. ასევე, არარეზიდენტი მობილური საკომუნიკაციო ოპერატორის (როუმინგ პარტნიორი) მიერ რეზიდენტი მობილური საკომუნიკაციო ოპერატორისთვის გაწეული როუმინგული მომსახურება წარმოადგენს საერთაშორისო ელექტრონულ საკომუნიკაციო მომსახურებას.

2. გადაწყვეტილება ძალაში შევიდეს კომისიის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე (www.gncc.ge) გამოქვეყნების დღიდან;

3. გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიაში (ქ. თბილისი, დავით აღმაშენებლის ხეივანი, მე-12 კმ, N6) კომისიის ვებ-გვერდზე გამოქვეყნების დღიდან ერთი თვის ვადაში;

4. დაევალოს კომისიის ადმინისტრაციას (ო. ვოტი) წინამდებარე გადაწყვეტილების თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატისთვის დაუყოვნებლივ გაგზავნა.

კომისიის წევრ ელისო ასანიძის განსხვავებული აზრი:

ე. ასანიძის განცხადებით, სასამართლომ მოითხოვა იმ ტერმინის განმარტება, რომელიც არის გამოყენებული საერთაშორისო კავშირგაბმულობის სახით საქართველოს საგადასახადო კოდექსში, მაგრამ მთლიანობაში ტერმინი კოდექსში შემდეგნაირადაა ჩამოყალიბებული - „საერთაშორისო კავშირგაბმულობაში ტელესაკომუნიკაციო მომსახურებაში მიღებული შემოსავალი“. ასეთ ცნებას დარგში არსებული კანონმდებლობა (კანონი, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები) არ იცნობს. შესაბამისად, რთული გასაკეთებელია სამართლებრივი განმარტება - არის თუ არა როუმინგი საერთაშორისო კავშირგაბმულობა. მას მიაჩნია, რომ კომისიის გადაწყვეტილებაში დეტალურად უნდა იქნეს ახსნილი და განმარტებული სასამართლოსთვის როუმინგული მომსახურების არსი, როგორც მისი ტექნიკური მხარე, თუ როგორ ხორციელდება მომსახურების მიწოდება, ასევე ფინანსური მხარე, თუ როგორ ხდება ანგარიშსწორება საცალო მომსახურებაზე აბონენტთან, ასევე საზღვარგარეთის როუმინგ პარტნიორთან და სახელშეკრულებო პირობები. კანონმდებლობა არ იცნობს ცნებას - საერთაშორისო კავშირგაბმულობა. კომისიის დადგენილებით დამტკიცებულ ,,ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში მომსახურების მიწოდების წესებისა და მომხმარებელთა უფლებების დაცვის რეგლამენტით“ ცალკე მომსახურების სახეობად არის აღიარებული როგორც როუმინგული მომსახურება, ასევე საერთაშორისო კავშირით მომსახურება. სახელშეკრულებო პირობებიც განსხვავებულად ყალიბდება და ფორმდება აბონენტებთან. ე. ასანიძის განმარტებით, კომისიაში არ არის ოპერატორსა და სსიპ ,,შემოსავლების სამსახურს“ შორის სასამართლოში მიმდინარე დავის საქმის მასალები, სასამართლოს არ გადმოუგზავნია მასალები და მხოლოდ სს „სილქნეტის“ განმარტება არსებობს. შესაბამისად, უცნობია დეტალურად რა საკითხზე, რა ნაწილზეა დავა სასამართლოში. როუმინგული მომსახურება მოიცავს საცალო ნაწილს და საცალო თანხების გადახდა ხდება საქართველოში, ასევე მოიცავს როუმინგ პარტნიორთან საბითუმო მომსახურების დონეზე ანგარიშსწორებას. როუმინგ მომსახურების მიწოდებისას, როდესაც აბონენტი იმყოფება საზღვარგარეთ და საქართველოში ხორციელდება ზარების დასრულება, ამ ნაწილში საერთაშორისო სატელეფონო არხებით ხდება გამოძახების დასრულება და ამ ნაწილში არის თავისი საბითუმო რეგულაციები დადგენილი. მან ასევე, აღნიშნა, რომ 2010 წელს მობილურ მომსახურებაზე დაწესებულ აქციზის საკითხზე განმარტების თაობაზე კომისიისთვის არ მიუმართავთ არც კომპანიებს, არც შემოსავლების სამსახურს და არც სასამართლოს. მომსახურების სახელშეკრულებო ასპექტთან დაკავშირებით მან განაცხადა, რომ როუმინგული მომსახურების მიწოდებისთვის აუცილებელია მობილურ ოპერატორსა და როუმინგ პარტნიორ ოპერატორ შორის გაფორმებული იყოს ხელშეკრულება, მაშინ როდესაც, საერთაშორისო სატელეფონო კავშირის მომსახურების მიწოდებისთვის არ არის აუცილებელი კომპანიას გაფორმებული ჰქონდეს ხელშეკრულება იმ ქვეყნის ოპერატორთან, სადაც ხორციელდება ზარის დასრულება ან შემომავალი სატელეფონო საერთაშორისო კავშირის დროს იღებს კომპანია გამოძახებას.

ე. ასანიძე ადასტურებს, რომ როუმინგი ანგარიშსწორებით, მომსახურების პირობებით და ა. შ. არის სატელეკომუნიკაციო მომსახურება და ამას კომისიის რეგლამენტიც ითვალისწინებს, მაგრამ სვამს კითხვას, არის თუ არა როუმინგი საერთაშორისო კავშირგაბმულობა. ე. ასანიძე უთითებს, რომ თბილისის სააპელაციო სასამართლოს განჩინებით კომისიას დაევალა სასამართლოსთვის განმარტების მიცემა საკითხზე - შპს „ჯეოსელის“ მიერ საკუთარი აბონენტებისთვის გაწეული როუმინგული მომსახურება თავისი არსით ითვლება თუ არა საერთაშორისო კავშირგაბმულობად და წარდგენილი პოზიციის დასაბუთება. ე. ასანიძის განმარტებით, კენჭისყრაზე წარმოდგენილი კომისიის გადაწყვეტილების პროექტი არ შეესაბამება სასამართლოს მოთხოვნას. ის ასევე ფიქრობს, რომ სასამართლოს თვითონაც შეეძლო იმ ლოგიკის აწყობა, რომ რადგან ოპერატორი საზღვარგარეთის პარტნიორს უხდის თანხას, ეს ჩაეთვალა თუ არა საერთაშორისო მომსახურებად.

მისი აზრით, სასამართლოს დარგის მარეგულირებლისგან აინტერესებს ის განმარტებები და პრაქტიკა დაფუძნებული საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებზე, რაც ამ საკითხთან დაკავშირებით შეიძლება არსებობდეს. ე. ასანიძის განმარტებით, არც საკანონმდებლო აქტები და არც არსებული პრაქტიკა ცალსახად როუმინგულ მომსახურებას არ თვლის საერთაშორისო კავშირგაბმულობად. აქედან გამომდინარე, ის სთავაზობს კომისიას გადაწყვეტილების იმ ვარიანტს, რაც უკვე შესთავაზა, ანუ როუმინგული მომსახურების დეტალური ახსნა, აღწერა, განმარტება, ყველა იმ ინფორმაციის ასახვა, რომელიც არის წარმოდგენილი კომისიის აპარატის დეპარტამენტების სამსახურებრივ ბარათებში და დასკვნებში. მისი აზრით, კომისიას შეეძლო ჩამოეყალიბებინა პოზიცია როუმინგული მომსახურების არსთან დაკავშირებით, რათა სასამართლოს ჰქონოდა საქართველოს საგადასახადო კოდექსში მოცემული ტერმინის განმარტებასთან დაკავშირებით ამ დავის გადასაწყვეტად სრული ინფორმაცია კომისიის მხრიდან. ე. ასანიძის განცხადებით, კომისია არ არის უფლებამოსილი საქართველოს საგადასახადო კოდექსში მოცემული ტერმინის ახსნა-განმარტების გასაკეთებლად. ე. ასანიძემ დააზუსტა, რომ სასამართლომ მოითხოვა განმარტება მხოლოდ შპს ,,ჯეოსელის“ მიერ საკუთარი აბონენტებისთვის გაწეული საცალო როუმინგულ მომსახურებასთან მიმართებით და არა საერთაშორისო როუმინგ პარტნიორის მიერ შპს ,,ჯეოსელისთვის“ გაწეულ მომსახურებასთან მიმართებით. მან ასევე აღნიშნა, რომ როუმინგული მომსახურება განსხვავდება რეგულირების კუთხით, აბონენტის მიერ თანხის გადახდის კუთხით, ეს განსხვავება მითითებულია რეგლამენტში. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ის მხარს ვერ დაუჭერს წარმოდგენილ გადაწყვეტილების პროექტს.

კახი ბექაური

კომისიის თავმჯდომარე

ვახტანგ აბაშიძე

კომისიის წევრი

ელისო ასანიძე

კომისიის წევრი

გიორგი ფრუიძე

კომისიის წევრი

მერაბ ქათამაძე

კომისიის წევრი