



ნაფორმის
მიმართულება
კომუნიკაციების
კომისიის
ინსტიტუციური
დამოუკიდებლობისთვის

დავით ქუტიძე
თინათინ ნიკოლეიშვილი



თბილისი
2024

ჩვენთვის მიმართულება
კომუნიკაციების კომისიის
ინსტიტუციური დამოუკიდებლობისთვის

დავით ქუთიძე
თინათინ ნიკოლეიშვილი

თბილისი
2024

პოლიტიკის დოკუმენტი შექმნილია საქართველოს უნივერსიტეტთან არსებულ დამოუკიდებელ კვლევით ინსტიტუტ Gnomon Wise-ში. ინსტიტუტის პროექტის - „საქართველოს სახელმწიფოს წინაშე არსებული გამოწვევები და მათზე პასუხი“ - ფარგლებში.

პოლიტიკის დოკუმენტის ავტორები:

დავით ქუტიძე - Gnomon Wise-ის მკვლევარი

თინათინ ნიკოლეიშვილი - Gnomon Wise-ის უმცროსი მკვლევარი

ნაშრომში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნით ავტორებსა და კვლევით ინსტიტუტ Gnomon Wise-ს და შესაძლოა, არ ასახავდეს საქართველოს უნივერსიტეტის პოზიციას.



სანიჩვი

ანოსასხია 4

თავი 1.
კომუნიკაციების კომისიის მზადი ქადაუფლება და მის
დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებული გამომწვევები 5

1.1. კომუნიკაციების კომისიის დამოუკიდებლობასთან
დაკავშირებული გამომწვევები 10

თავი 2.
ევროპული გამოსდილება 16

2.1. ლიეტუვა 19
2.2. ლატვია 21
2.3. ესტონეთი 23
2.4. გერმანია 25
2.5. დანია 28
2.6. ავსტრია 30
2.7. ნიდერლანდები 34
2.8. ევროპული გამოცდილების შეჯამება 36

თავი 3.
კვლევის შეჯამება 37

თავი 4.
რეკომენდაციები 41

რეკომენდაციები კომუნიკაციების კომისიის ინსტიტუციური
დამოუკიდებლობისთვის 41

რეკომენდაციები მედიისა და საინფორმაციო გარემოს
მეტი თავისუფლებისთვის 43

ანოტაცია

საქართველოს კომუნიკაციების კომისიის საქმიანობა, მისი მზარდი ძალაუფლება და დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებული გამოწვევები ხშირად გამხდარა განხილვის საგანი. კომისია, რომელიც ფორმალურად არ ექვემდებარება ხელისუფლების არცერთ შტოს, არაერთგზის ყოფილა გამოყენებული მთავრობისადმი კრიტიკულ მედიასაშუალებებზე ზეწოლის ინსტრუმენტად. წლების განმავლობაში, კომუნიკაციების კომისიის ძალაუფლება სულ უფრო იზრდება, მეორე მხრივ კი, სულ უფრო სუსტდება მისი რეალური დამოუკიდებლობის საკანონმდებლო გარანტიები.

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი მიმოიხილავს კომუნიკაციების კომისიის დამოუკიდებლობასთან, მის დაკომპლექტებასა და შიდა მოწყობასთან დაკავშირებულ ძირითად გამოწვევებს და წარადგენს რეკომენდაციებს, რომლებმაც ხელი უნდა შეუწყონ ამ ორგანოს მიუკერძოებლობას, ასევე შეზღუდონ მისი ძალაუფლება, რათა სახელმწიფოს მაქსიმალურად ნაკლები სივრცე დარჩეს კომისიის მედიაზე ზეწოლის ინსტრუმენტად გამოყენებისთვის. რეკომენდაციებზე მუშაობისას, განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო ევროპული პრაქტიკის შესწავლასა და მის ქართულ რეალობაზე მისადაგებას.

1.

კომუნიკაციების კომისიის მზადი ქადაუფლება და მის დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებული გამოწვევები

საქართველოს კომუნიკაციების კომისიამ საქმიანობა 2000 წლის 1-ელ ივლისს დაიწყო. კომისია არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც, კანონის თანახმად, ხელისუფლების ყველა შტოსგან დამოუკიდებელი უწყებაა. კომუნიკაციების კომისია არ ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და მისი შემოსავლის წყაროა ელექტრონული კომუნიკაციებისა და მაუწყებლობის სფეროში ავტორიზებული და ლიცენზიის მფლობელი პირების მიერ გადახდილი რეგულირების საფასური, რომელიც ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში ავტორიზებული პირების წლიური შემოსავლის 0.75% შეადგენს, ხოლო მაუწყებლობის სფეროში - მაუწყებლების წლიური შემოსავლის 0.5%-ს. კომისიის ძირითადი მიზნებია: მომხმარებელთა ინტერესების დაცვა, მათთვის მომსახურების ფართო არჩევანისა და ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა, გამჭვირვალე მარეგულირებელი გარემოს ჩამოყალიბება, კონკურენციის ხელშეწყობა, მედიაწიგ-

ნიერების განვითარება, სიხშირეების გადანაწილება, დავების განხილვა.¹

კომისიის სამართლებრივი სტატუსი განსაზღვრულია „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“, „რეგულირების საფასურის შესახებ“, „მაუწყებლობის შესახებ“ და „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონებით.²

კომისიის რეგულირებაში მოქცეულია ელექტრონული კომუნიკაციების, სამაუწყებლო მედიისა და ვიდეოგაზიარების პლატფორმების მომსახურების ის სფეროები, რომლებშიც მომსახურების გაწევა ან საქმიანობა, კანონმდებლობის თანახმად, ექვემდებარება ლიცენზირებას ან/და ავტორიზაციას. კომუნიკაციების კომისია ზემოთ ჩამოთვლილი სერვისების მიმწოდებელთათვის, კერძო კომპანიებისთვის, ადგენს სალიცენზიო პირობებს, სალიცენზიო გადასახდელისა და რეგულირების საფასურს; გასცემს, აჩერებს და აუქმებს ლიცენზიებს; ზედამხედველობს ლიცენზიის პირობების შესრულებას და მათი დარღვევის შემთხვევაში, უფლებამოსილია, გამოიყენოს სანქციებიც.³ ასევე, კომისია უფლებამოსილია, კერძო კომპანიაში დანიშნოს სპეციალური მმართველიც.⁴ ეს ნიშნავს, რომ კომისიის რეგულირების სფერო მოიცავს ტელე და რადიომაუწყებლებს, გამოცხებით აუდიოვიზუალურ მედიამომსახურებას, ვიდეოგაზიარების პლატფორმების მომსახურება-

1. კომუნიკაციების კომისიის უფლებამოსილებების შესახებ, ვრცლად იხილეთ ბმული. ხელმისაწვდომია: <https://comcom.ge/ge/the-commission/about-commission>
2. კომუნიკაციების კომისია. (10.01.2023). საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ. ხელმისაწვდომია: <https://comcom.ge/ge/leg-act/resolutions/2022-7-.page>
3. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. საქართველოს კანონი „მაუწყებლობის შესახებ“. 30.05.2024-ის მდგომარეობით. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/32866?publication=73>
4. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. საქართველოს კანონი „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“. 30.05.2024-ის მდგომარეობით. ხელმისაწვდომია: <https://www.matsne.gov.ge/document/view/29620?publication=46>

სა და ელექტრონულ კომუნიკაციებს (ინტერნეტი და მობილური კომუნიკაცია).⁵ ამასთან, 2017 წლიდან, კომისიას დაემატა ქვეყანაში მედიაწიგნიერების განვითარების ფუნქციაც. ამდენად, კომუნიკაციების კომისიის რეგულირებაში შედის თანამედროვე საზოგადოებისთვის ის უაღრესად მნიშვნელოვანი სფეროები, რომლებიც ინფორმაციის მიღებასა და გავრცელებასთან, ადამიანის გამოხატვის თავისუფლებასთან არის დაკავშირებული. შესაბამისად, თუ ამ უწყების დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა ვერ იქნება უზრუნველყოფილი, შესაძლოა დიდი საფრთხე შეექმნას დემოკრატიის ერთ-ერთ მთავარ საყრდენს - სიტყვის თავისუფლებას.

კომუნიკაციების კომისიის ფუნქციონირების 24-წლიან პერიოდში, ტექნოლოგიურმა პროგრესმა არაერთი სრულიად ახალი მომსახურება გააჩინა - მობილური ინტერნეტი, ციფრული მაუწყებლობა, გამოძახებით აუდიოვიზუალური პროდუქცია, ვიდეოგაზიარების პლატფორმები და ა.შ. აღნიშნულ სერვისებზე ზედამხედველობა კი, შეიძლება ითქვას, კომისიის რეგულირების სფეროს ავტომატურ რეჟიმში ემატებოდა. გარდა ამისა, იზრდებოდა სფეროების შიგნით კომისიის უფლებამოსილებები. ეს ტენდენცია განსაკუთრებით შესამჩნევია ბოლო ათწლეულის განმავლობაში, როცა არაერთი საკანონმდებლო რეგულაცია მიღებული. ამასთან, იყო შემთხვევები, როცა კომისია, არაობიექტური ინტერპრეტაციით, უკვე არსებულ რეგულაციებსაც იყენებდა. მსგავსი მიდგომით, მარეგულირებელმა არაერთი პრობლემა შეუქმნა ხელისუფლებისადმი კრიტიკულ მედიასაშუალებებს.

კომუნიკაციების კომისიის მზარდი ძალაუფლებისა და მისი ბოროტად გამოყენების შესახებ, Gnomon Wise-მა შესაბამისი პო-

5. ქუტიძე, დ. (27.11.2024). *კომუნიკაციების კომისია ევროკომისიის რეკომენდაციებში - კითხვები მისი დამოუკიდებლობის შესახებ*. კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise. ხელმისაწვდომია: <https://gnomonwise.org/ge/publications/analytics/159>

ლიტიკის დოკუმენტი⁶ 2023 წლის ოქტომბერში გამოაქვეყნა. დოკუმენტის თანახმად, კომუნიკაციების კომისია, ორაზროვანი და სიტყვის თავისუფლებისთვის საფრთხისშემცველი რეგულაციების მეშვეობით, ხშირად ერევა კერძო მაუწყებლების მიერ გავრცელებული პროდუქციის შინაარსში, მაუწყებლებში განთავსებული რეკლამების შინაარსში, ასევე აქვს საკმაოდ მკაცრი სანქციების გამოყენებისა და კერძო კომპანიებისთვის ავტორიზაციის/ლიცენზიის შეჩერების უფლებამოსილებაც. აქედან გამომდინარე, ზემოაღნიშნულ პოლიტიკის დოკუმენტში ჩამოყალიბდა რამდენიმე ძირითადი რეკომენდაცია, რომლებიც ამ შემთხვევაშიც რელევანტურია: 1. კომუნიკაციების კომისია/სახელმწიფო, რაც შეიძლება, ნაკლებად უნდა ჩაერიოს მედიის შინაარსში და მეტი აქცენტი უნდა გაკეთდეს თვითრეგულირებაზე - მაუწყებელთა ქცევის კოდექსის ეფექტიან ფუნქციონირებაზე, რომელიც მიღებული იქნება შესაბამისი მხარეების ფართო კონსენსუსით; 2. კომისიას/სახელმწიფოს უნდა დარჩეს კომერციული, სოციალური თუ პოლიტიკური რეკლამის შინაარსში ჩარევის მხოლოდ მინიმალური ბერკეტები; 3. სამაუწყებლო სფეროში არსებული დარღვევებისთვის გათვალისწინებული სანქციები არ უნდა იყოს იმ სიმკაცრის, რომ წარმოშვას მედიამომსახურების მიმწოდებლის ავტორიზაციის/ლიცენზიის შეჩერების მარტივად მისაღწევი საფუძვლები; 4. ისეთი რეგულაციები, რომლებიც მედიის შინაარსს ეხება, ან/და მედიისთვის პოტენციური ფინანსური ზიანის მიყენებას გულისხმობს, არ უნდა მიიღებოდეს მედიის წარმომადგენლებისა და ამ სფეროს ადგილობრივი თუ საერთაშორისო ექსპერტების ფართო კონსენსუსის გარეშე.

6. ქუტიძე, დ. რეხვიაშვილი, მ. (18.10.2023). *სამაუწყებლო მედიისთვის ფინანსურად და შინაარსობრივად დამაზიანებელი რეგულაციები და მათი ალტერნატივები*. კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise. ხელმისაწვდომია: <https://gnomonwise.org/ge/publications/policy-papers/150>

ზემოაღნიშნულის გარდა, კომუნიკაციების კომისიის დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის საკითხი პრობლემურია მისი სტრუქტურის დონეზეც (კომისიის წევრთა არჩევის წესი, მისი მუშაობის ძირითადი პრინციპები და სხვა), რაც, მათ შორის, დადასტურებულია ევროპის საბჭოს ექსპერტების მიერ. 2023 წლის თებერვალში გამოქვეყნებულ დასკვნაში წერია: „ვერ ვიტყვით, რომ ეროვნული მარეგულირებელი ორგანო, კომუნიკაციების კომისია, დამოუკიდებელია ასეთი ორგანოსთვის AVMSD-ის [ევროკავშირის დირექტივა აუდიოვიზუალური მედიასერვისების შესახებ] კრიტერიუმებითა და ევროპის საბჭოს სტანდარტებით დადგენილ მოთხოვნათა მიხედვით“.⁷ ასევე, გასული წლის დეკემბერში, საქართველოს ევროპის კავშირის კანდიდატი ქვეყნის სტატუსის მონიტეხებასთან ერთად, ევროკომისიამ საქართველოს განუსაზღვრა დათქმები, რომელთა შეუსრულებლობის პირობებში, ქვეყანას ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოება გაუჭირდება. ევროკომისიის შეფასებით, მნიშვნელოვანია მედიის მარეგულირებელი ინსტიტუტის, კომუნიკაციების კომისიის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა და ამ გზით, მარეგულირებელი ინსტიტუტისადმი მედიის სფეროს წარმომადგენელთა ნდობის გაძლიერება.⁸ შემდეგ ქვეთავში სწორედ იმ პრობლემურ საკითხებს შევხებით, რომელთა გამოც, კომუნიკაციების კომისიის დამოუკიდებლობა, ქვეყნის შიგნით თუ მის გარეთ, კითხვის ნიშნებს აჩენს.

7. ევროპის საბჭო. (21.02.2023). *სამართლებრივი დასკვნა საქართველოს კანონზე „მუწყებლობის შესახებ“*. გვ. 10. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Hdl1CR>

8. European Commission. (08.11.2023). *Commission Staff Working Document – Georgia 2023 Report*. Via link: <https://bit.ly/47suwZa>

1.1. კომუნიკაციების კომისიის დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებული გამონვევები

„მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის მე-9 მუხლის თანახმად,⁹ კომისია შედგება ხუთი წევრისგან. სწორედ ეს ხუთი ადამიანი იღებს ისეთ მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებს, როგორებიცაა ლიცენზიის/ავტორიზაციის გაცემა ან შეჩერება, დარღვევის დადგენა და რეგულირებას დაქვემდებარებული კერძო კომპანიების დასაწყვირება.

ხუთი ადამიანის ხელში არსებული ძალაუფლების პირობებში, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს მათი დანიშვნა/გათავისუფლებისა და ამ ძალაუფლების გამოყენების კანონით დადგენილი ფარგლების შესწავლა. ჩვენი დაკვირვებით, პრობლემურია კომუნიკაციების კომისიის წევრების არჩევის წესი - მრავალსაფეხურიანი პროცესი, რომელიც სხვადასხვა აქტორის შემოყვანით, თითქოს გარკვეულ ბალანსს ქმნის, თუმცა, საბოლოოდ, იძლევა ბუნდოვან პროცედურას, რომელსაც, ძირითადად, მმართველი პარტია აკონტროლებს. საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტი, თავისი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. ამ პროცესში არ არის უზრუნველყოფილი ოპოზიციის ჩართულობა და შესაბამისად, კონსენსუსის მიღწევის მექანიზმები. ამასთან, პარლამენტისთვის წარდგენილ სიას სრულად ადგენს მთავრობა.

კომუნიკაციების კომისიის წევრების შესარჩევად, ცხადდება კონკურსი, რომელშიც, 30 დღის ვადაში, „ყველას აქვს უფლება“ დაასახელოს კანდიდატურა (ამ საკითხზე კანონი მეტ დეტალსა და სიცხადეს არ გვთავაზობს). „კომისიის წევრობის კანდიდატი უნდა იყოს საზოგადოებრივი აღიარებისა და ნდობის მქონე პირი, რომელსაც აქვს ეკონომიკის, ფინანსების, საჯარო ადმინისტრირების,

9. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. საქართველოს კანონი „მაუწყებლობის შესახებ“. 30.05.2024-ის მდგომარეობით. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/32866?publication=73>.

ბიზნესადმინისტრირების, სამართლის, ელექტრონული კომუნიკაციების ან ჟურნალისტიკის მაგისტრის ან მასთან გათანაბრებული აკადემიური ხარისხი და არანაკლებ 10 წლის მუშაობის გამოცდილება, მათ შორის, მმართველ თანამდებობაზე მუშაობის არანაკლებ 3 წლის გამოცდილება“.¹⁰ კანდიდატთა სიის გამოქვეყნების შემდეგ, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ბრძანებით, იქმნება საკონკურსო კომისია, ანუ ის ორგანო, რომელმაც, თავის მხრივ, დასახელებული კრიტერიუმების გათვალისწინებით, კომისიის წევრობის კანდიდატები უნდა შეარჩიოს. საკონკურსო კომისიის (რომელსაც სარეკომენდაციო უფლებამოსილება აქვს) შემადგენლობის შესახებ კანონში¹¹ მხოლოდ ზოგადი დათქმა იმაზე, რომ იგი უნდა დაკომპლექტდეს მიუკერძოებელი და კომპეტენტური პირებით. არაფერია ნათქვამი აღნიშნული კომისიის წევრთა რაოდენობაზეც. საკონკურსო კომისია, კანდიდატების განაცხადებისა და გასაუბრების შედეგების მიხედვით, მთავრობას წარუდგენს რეკომენდაციას წარსადგენი კანდიდატების შესახებ. მთავრობა, თავის მხრივ, პრეზიდენტს უგზავნის საქართველოს პარლამენტისთვის ასარჩევად წარსადგენი სუბიექტების სიას. მთავრობის მიერ წარდგენილი კანდიდატურების სიას საქართველოს პრეზიდენტი, სამი დღის ვადაში, გადასცემს პრემიერ-მინისტრს თანახელმოწერისათვის. თანახელმოწერის შემდეგ, პრეზიდენტი კანდიდატურებს ასარჩევად წარუდგენს პარლამენტს. ერთ ვაკანტურ თანამდებობაზე შეირჩევა არანაკლებ სამი კანდიდატურა.

რამდენად უზრუნველყოფს კომუნიკაციების კომისიის დამოუკიდებლობას მთავრობის დაკომპლექტებული შესარჩევი კომისია და მის მიერ შერჩეული კომუნიკაციების კომისიის წევრობის კანდიდატები, ეს საკითხიც საკამათოა. ასევე, კანონი არც იმას ადგენს, თუ რამდენად გამჭვირვალე და ხელმისაწვდომი იქნება საზოგადოებისთვის კომისიის წევრობის კანდიდატებთან გასაუბ-

10. იგივე; მუხლი 9, პუნქტი 6

11. იგივე; მუხლი 9, პუნქტი 10

რების პროცესი. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია მთავრობის მიერ კომუნიკაციების კომისიის წევრობის კანდიდატთა შერჩევის საკითხის მიზანშეწონილობაზე მსჯელობაც.

კომისიის წევრებს პარლამენტი ირჩევს თავისი შემადგენლობის უბრალო უმრავლესობით (76 ხმა). პარლამენტის მიერ კომისიის წევრთა უბრალო უმრავლესობით არჩევის შესაძლებლობა, თანაც მაშინ, როცა ეს უმრავლესობა მხოლოდ ერთ, სახელისუფლებო პარტიას ეკუთვნის (სხვა კონფიგურაცია, ჯერჯერობით, საქართველოს არცერთი მოწვევის პარლამენტში არ ყოფილა), ასუსტებს კომუნიკაციების კომისიის დამოუკიდებლობას, რადგან გამოდის, რომ კომისიის ყველა წევრი წარდგენილი და არჩეულია მმართველი პარტიის მიერ.

ზემოთ განხილულ პრობლემებზე ყურადღება გამახვილებულია ევროპის საბჭოს ექსპერტების მიერ მომზადებულ დასკვნაშიც. ასევე, ხარვეზად მიჩნეულია კომისიის წევრთა უფლებამოსილების ვადებიც. კერძოდ, „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის მე-9 მუხლის თანახმად, კომისიის წევრის უფლებამოსილების ვადაა ექვსი წელი, ხოლო ერთი და იგივე პირი ამ პოზიციაზე შეიძლება ორჯერ აირჩეს. ამდენად, მათ შეუძლიათ კომისიის წევრად 12-წლიანი ვადით მსახურება, რაც, ევროპის საბჭოს ექსპერტთა აზრით, უაღრესად გრძელი ვადაა. „ეს არის ევროპაში თანამდებობაზე ყოფნის ყველაზე ხანგრძლივი ვადა. ერთადერთი სხვა მარეგულირებელი ორგანო ევროკავშირის ფარგლებში, სადაც წევრს შეუძლია 12 წელი მსახურება (ავსტრია, ბელგია-ფლანდრია, კვიპროსი, კატალონია და სლოვაკეთი), არის არა კონვენტირებული¹² მარეგულირებელი ორგანო, არამედ მხოლოდ აუდიოვიზუალური მედიის მარეგულირებელი. აქედან გამომდინარე, საქართველოს, ევრო-

12. მარეგულირებელი ორგანო, რომელიც არეგულირებს არა ერთ, არამედ რამდენიმე საკომუნიკაციო სფეროს (მაგ. აუდიოვიზუალური მედია, სატელეფონო კომუნიკაციები, ინტერნეტი).

კავშირის წევრ ქვეყნებთან შედარებით, სრულიად განსხვავებული მდგომარეობა აქვს, რადგან მარეგულირებლებს ამ თანამდებობაზე ყოფნის უფლებას აძლევს 12 წლამდე ვადით. გასათვალისწინებელია კომისიის წევრის (განახლებადი) უფლებამოსილების ვადის შემცირება ან ექვსი წლით განსაზღვრა, ხელმეორედ არჩევის უფლების გარეშე“, – აღნიშნულია ევროპის საბჭოს დასკვნაში.¹³

თანამდებობაზე ყოფნის ვადების კონტექსტში, აღსანიშნავია კანონმდებლობაში 2019 წლის შემოდგომაზე შესული ცვლილებაც. კერძოდ, თუ მანამდე კომისიის თავმჯდომარეს (რომელიც შეიძლება გახდეს კომისიის ხუთკაციანი შემადგენლობიდან ერთ-ერთი და მას თავად კომისიის წევრები ირჩევენ) სამი წლის ვადით მხოლოდ ერთხელ ირჩევდნენ,¹⁴ კანონის ახალი რედაქციით, ეს შეზღუდვა მოიხსნა. შედეგად, შესაძლებელი გახდა, რომ მარეგულირებელი კომისიის თავმჯდომარედ პირი ორჯერ ან მეტჯერაც აირჩიონ. ამდენად, ერთი და იგივე ადამიანი შეიძლება კომისიის თავმჯდომარე იყოს 12 წლის განმავლობაში.¹⁵ ამ ცვლილებამ გააჩინა ეჭვი იმის შესახებ, რომ კანონი მთარგმნის კონკრეტულად კომისიის მოქმედ წევრსა და თავმჯდომარეს, კახი ბექაურს, რომელიც 2019 წლის დეკემბერში კომისიის წევრად მეორე ვადით აირჩიეს, 2020 წლის თებერვალში კი იგი მეორედ გახდა კომისიის თავმჯდომარე, ხოლო 2023 წლის იანვარში მესამედ აირჩიეს თავმჯდომარის პოზიციაზე.¹⁶

13. ევროპის საბჭო. (21.02.2023). *სამართლებრივი დასკვნა საქართველოს კანონზე „მუწყებლობის შესახებ“*. გვ. 21. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Hd11CR>

14. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. *საქართველოს კანონი „მუწყებლობის შესახებ“*. 20.09.2019-ის მდგომარეობით. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/32866?publication=53>

15. რადგან კომისიის წევრად ყოფნის მაქსიმალური ვადა 12 წელია, ხოლო კომისიის თავმჯდომარეობისთვის აუცილებელია მისი წევრობა, თავმჯდომარის თანამდებობაზე ყოფნის მაქსიმალური ვადაც 12 წელი გამოდის.

16. ქუტიძე, დ. (27.11.2024). *კომუნიკაციების კომისია ევროკომისიის რეკომენდაციებში – კითხვები მისი დამოუკიდებლობის შესახებ*. კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise. ხელმისაწვდომია: <https://gnomonwise.org/ge/publications/analytics/159>

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, კომისიის შემადგენლობაში ხუთი წევრია და ისინი იღებენ გადაწყვეტილებებს საკომუნიკაციო სფეროს არაერთ მნიშვნელოვან საკითხზე. ამასთან, „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის მე-7 მუხლის თანახმად, „კომისია უფლებამოსილია, მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ სხდომას ესწრება კომისიის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა. კომისია გადაწყვეტილებას იღებს წევრთა ხმების უმრავლესობით“. ხმების თანაბრად გაყოფის შემთხვევაში კი, გადაწყვეტია კომისიის თავმჯდომარის ხმა. ამდენად, მოქმედი ნორმა იძლევა საშუალებას, რომ კომისიის გადაწყვეტილებები მიღებულ იქნას მხოლოდ მისი ორი წევრის მიერ. კერძოდ, თუ კომისიის სხდომას ესწრება ხუთიდან სამი წევრი ანუ სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა, კვორუმი შემდგარია და ასეთ დროს, კონკრეტულ საკითხზე გადაწყვეტილების მისაღებად, ორი წევრის თანხმობაც კი საკმარისია. ბუნებრივია, ეს ძალიან დაბალი სტანდარტია ნებისმიერი გადაწყვეტილებისთვის.

ევროპის საბჭოს ექსპერტთა დასკვნამ ხარვეზები გამოავლინა კომუნიკაციების კომისიის წევრთა გათავისუფლების წესშიც. კერძოდ, დოკუმენტში ნათქვამია: „მათი თანამდებობიდან გათავისუფლება შესაძლებელია მხოლოდ პარლამენტის ხმათა სამი მეხუთედით, მაშინაც კი, თუ ინტერესთა კონფლიქტი აქვთ, ან არ ესწრებიან სხდომებს კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად (ეს ნიშნავს, რომ რეგლამენტის მიხედვით, მთავრობას შეუძლია მის მიერ შერჩეულ კანდიდატთა შენარჩუნება, კანონის დარღვევის მიუხედავად). მძიმე დანაშაულისთვის მსჯავრდებისას თანამდებობიდან გათავისუფლებაც კი მოითხოვს პარლამენტის ხმათა უმრავლესობას. კომისიის წევრების ჩხრეკა ან დაკავება შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის ნებართვით. კანონთან მიმართებით ასეთი პრივილეგირებული პოზიციის გამო, კომისიის წევრები პარლამენტის, კერძოდ, მმართველი პარტიის მიმართ დავალებულ მდგომარეობაში ხვდებიან, რაც ძირს უთხრის მათი დამოუ-

კიდებლობის აღქმას¹⁷. თუმცა ამ საკითხს აქვს მეორე მხარეც და არადემოკრატიული, ტრანზიციის პროცესში მყოფი ქვეყნის კონტექსტის გათვალისწინებით, კომისიის წევრთა თანამდებობიდან გათავისუფლების საკმაოდ რთული პროცედურები, კონკრეტულ შემთხვევაში, შესაძლოა მათი დამოუკიდებლობის გარანტიაც გახდეს. მით უმეტეს, თუ მომავალში კომუნიკაციების კომისიის დაკომპლექტების პრეროგატივა აღარ იქნება მხოლოდ მმართველი პარტიის ხელში.

საბოლოო ჯამში, კომუნიკაციის კომისიის წევრთა არჩევის, მათი თანამდებობაზე ყოფნისა თუ გათავისუფლების წესები, ასევე კომისიის მიერ გადაწყვეტილებების მისაღებად დაწესებული დაბალი სტანდარტები, კარგ შესაძლებლობას ქმნის მმართველი პარტიისთვის, რათა, თავდაპირველად, აირჩიოს მისდამი ლოიალური კანდიდატები და შემდეგ, სრულად აკონტროლოს ისინი. კომუნიკაციების კომისიის პრაქტიკულ საქმიანობაზე დაკვირვება კი სწორედ ამ მავნე ტენდენციებს ავლენს. შესაბამისად, საჭიროა რეფორმა, რომელიც, პირველ რიგში, მარეგულირებელს კერძო კომპანიების საქმიანობაში უხეშად ჩარევის შესაძლებლობებს გამოაცლის, ხოლო, მეორე მხრივ, კომუნიკაციების კომისიის ძალაუფლებას შეამცირებს. რეფორმის ამ ჩარჩოს დასადგენად, დოკუმენტის შემდეგი თავი დემოკრატიული ევროპული სახელმწიფოების პრაქტიკას მიმოიხილავს. სწორედ ამ პრაქტიკისა და საქართველოს რეალობის გათვალისწინებით უნდა ჩამოყალიბდეს მოდელი, რომელიც ხელს შეუწყობს მარეგულირებლის გამართულად ფუნქციონირებასა და რეალურ დამოუკიდებლობას.

17. ევროპის საბჭო. (21.02.2023). *სამართლებრივი დასკვნა საქართველოს კანონზე „მაუწყებლობის შესახებ“*. გვ. 11. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Hd11CR>

2.

ევროპული გამოცდილება

ევროპის კავშირის საერთო მარეგულირებელი ჩარჩოს (აუდიოვიზუალური მედიასერვისების შესახებ დირექტივა - AVMSD)¹⁸ მიუხედავად, მედიის რეგულირება ევროკავშირის ქვეყნებში არაჰომოგენურია. დოკუმენტის ამ თავში განხილულია ევროკავშირის ქვეყნებში არსებული რელევანტური პრაქტიკები, მედიის მარეგულირებელი ინსტიტუტები, მათი შიდა მოწყობა, უფლებამოსილებები და თვითრეგულირების სისტემები.

ევროკავშირის როლი მედიის რეგულირებაში, პირველ რიგში, გამოხატულია დირექტივებით, რომლებიც მიზნად ისახავს კავშირის კანონმდებლობის ჰარმონიზაციასა და ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის ხელშეწყობას. აუდიოვიზუალური მედიასერვისების დირექტივა მოიცავს საერთო, ბაზისურ წესებსა და პრინციპებს, ადგენს რეკლამის სტანდარტებს, ზღუდავს სიძულვილის ენას, უზრუნველყოფს უმცირესობებისა და არასრულწლოვნების უფლებების დაცვას. დირექტივების მხედველობაში მიღებისას, წევრი სახელმწიფოები იტოვებენ დისკრეციას, თავად განსაზ-

18. European Union. (2018). *Directive of the European Parliament and of the Council on Audiovisual Media Services*. ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02010L0013-20181218>

ღვრონ რეგულირების მოდელი და აღსრულების ნაწილში, იყვნენ მრავალფეროვნები.

საუკეთესო პრაქტიკების მოკვლევის გარდა, ევროპული გამოცდილების მიმოხილვის მიზანია, ხაზი გაუსვას იმას, რომ საერთო რეგულაციები უნიკალური პოლიტიკური და სოციალური კომპონენტების გათვალისწინებით უნდა დაინერგოს და ევროდირექტივის ზოგიერთი პრინციპის პირდაპირ გადმოტანა, შეკავებისა და გაწონასწორების ბერკეტების გარეშე, შესაძლოა პირიქით, შინაარსობრივად დამაზიანებელიც კი აღმოჩნდეს.¹⁹

რეგულირების სისტემების არქიტექტურის შესწავლის პარალელურად, მნიშვნელოვანია იმის გააზრებაც, რომ მედიარეგულირების ორგანოები ვერ იქნება იზოლირებული სახელმწიფოს სხვა ინსტიტუტებისგან. შესაბამისად, ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანია შემდეგი საკითხები: როგორია ქვეყანაში სასამართლო სისტემა; აქვს, თუ - არა სახელმწიფოს ან მარეგულირებელ ორგანოს კონკრეტული ინტერესი, რომ ძალაუფლება არა მომხმარებელთა უფლებების დაცვის, არამედ პირადი კეთილდღეობის მიზნით გამოიყენოს; რამდენად არსებობს ამის შემაკავებელი მექანიზმები და სხვა.

გამოკვლევული ქვეყნების ჩამონათვალი ვერ იქნება ყოვლისმომცველი. შესაბამისად, წინამდებარე თავში განხილულია საქართველოსთან მსგავსი ისტორიული გამოცდილების (იგულისხმება საბჭოთა კავშირი) მქონე ქვეყნების - ესტონეთის, ლიეტუვისა და ლატვიის პოლიტიკა მედიარეგულირებასთან მიმართებით. აკადემიურ ლიტერატურაში, სხვადასხვა დინამიკის შესასწავლად, ხშირად

19. ქუტიძე, დ. რეხვიაშვილი, მ. (18.10.2023). *სამაუწყებლო მედიისთვის ფინანსურად და შინაარსობრივად დამაზიანებელი რეგულაციები და მათი ალტერნატივები*. კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise. ხელმისაწვდომია: <https://gnomonwise.org/ge/publications/policy-papers/150>

ავტორები პოსტსაბჭოთა ქვეყნების გამოცდილებას აკვირდებიან, რადგან განსაკუთრებით საინტერესოა, თუ როგორ შეიძლება, დაახლოებით 70 წლის განმავლობაში, სახელმწიფოები ერთი პოლიტიკური, ეკონომიკური თუ სოციალური წესრიგის ნაწილი იყვნენ და მისი რღვევის შემდეგ, თითოეულმა განვითარება სხვადასხვა ტემპითა და მიმართულებით დაიწყო.

პოსტკომუნისტური მედიის თეორეტიკოსი, კაროლ იაკუბოვიჩი თავის კვლევაში²⁰ მედიაგანვითარების ხუთ პოტენციურ მიმართულებას გამოყოფს. როგორც იაკუბოვიჩი წერს, საბჭოთა ტოტალიტარიზმის ჩამონგრევამ მნიშვნელოვნად შეცვალა საჯარო სივრცე. ცხადია, გამონაკლისი არც მედია აღმოჩნდა. მეტიც, იაკუბოვიჩი ასკვნის, რომ პოლიტიკური რეჟიმის ცვლილება განსაზღვრავს მედიის რეგულირების ფორმასაც. მაგალითად, ლიეტუვაში საბჭოთა ხელისუფლებისთვის პროპაგანდის გასავრცელებლად რადიო და ტელევიზია ერთ-ერთი მთავარი იარაღი იყო, ხოლო სისტემის დაშლის შემდეგ, ორგანიზაციულად ფუნდამენტური ცვლილებების გატარება გახდა საჭირო. ლიეტუვის მსგავსად, იგივე პროცესები მიმდინარეობდა ლატვიასა და ესტონეთშიც. მიუხედავად იმისა, რომ კვლევაში ტრანზიციის პერიოდზე აქცენტი არ გაკეთდება, საინტერესოა, დღეს როგორია ბალტიის ქვეყნებში მედიისადმი მიდგომა და მარეგულირებელი ორგანოს არქიტექტურა.

ასევე, ამავე თავში მიმოხილულია პრესის თავისუფლების ინდექსით (WPI)²¹ ხუთეულში მყოფი ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების პრაქტიკებიც. ეს ქვეყნებია ნიდერლანდები და დანია. ამასთან, მეტი ობიექტურობისა და სრული სურათის აღსაქმელად,

20. Jakubowicz, Karol. (2005) "Post-Communist Media Development in Perspective." Via link: <https://library.fes.de/pdf-files/id/02841.pdf>

21. Rreporters Without Borders (RSF). *World Press Freedom Index* (2024). Via link: <https://rsf.org/en/index>.

შემთხვევითობის პრინციპით, კიდევ ორი სახელმწიფო აირჩა – გერმანია და ავსტრია. მიუხედავად მრავალფეროვნებისა, დასავლეთის ქვეყნებს ერთი მთავარი პრინციპი აერთიანებს – მათთვის მნიშვნელოვანია, რომ ძალის სრული კონცენტრაცია და ცენტრალიზება ერთი სტრუქტურის ხელში არ მოხდეს. ამისთვის სხვადასხვა გზას მიმართავენ: ერთმანეთისგან მიჯნავენ აუდიოვიზუალურ და ელექტრონული კომუნიკაციის მარეგულირებლებს; შეძლებისდაგვარად მკაფიოდ საზღვრავენ მარეგულირებლის უფლებამოსილებებსა და ვალდებულებებს; ზრდიან კომისიის წევრთა რაოდენობას და იყენებენ მთელ რიგ მეთოდებს, რომლებიც ხელს უწყობს ბევრად ეფექტიანი პროცესისა და შედეგების მიღწევას.

2.1. ლიეტუვა

ლიეტუვაში აუდიოვიზუალური მედიის რეგულირება გამიჯნულია ტელეკომუნიკაციების რეგულირებისგან (ტელეფონი, ინტერნეტი). პირველს არეგულირებს ლიეტუვის რადიოსა და ტელევიზიის კომისია (RTCL)²², ხოლო ინტერნეტსა და ტელეკომუნიკაციებზე პასუხისმგებელია კომუნიკაციების მარეგულირებელი ორგანო (RRT).²³

ლიეტუვის რადიოსა და ტელევიზიის კომისია (RTCL) არის ლიეტუვის სემის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანო, რომელიც არეგულირებს და ზედამხედველობს რადიო და სატელევიზიო პროგრამების, მაუწყებლების საქმიანობას. ასევე, აუდიოვიზუალურ პლატფორმებსა და ამ პლატფორმების მართვის შესაბამისობას ქვეყნის იურისდიქციასთან. RTCL ასევე ჩართულია აუდიოვიზუალური

22. The Radio and Television Commission of Lithuania, Official web page, Via link: <https://www.rtk.lt>

23. ლიეტუვის კომუნიკაციების მარეგულირებელი ორგანოს (RRT) ოფიციალური ვებგვერდი იხილეთ აქ: <https://www.rrt.lt/en/>

პლატფორმების სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრაშიც და იგი, სეიმსა და მთავრობასთან ერთად, როგორც საკონსულტაციო-საექსპერტო ორგანო, ისე მოქმედებს. 2019 წლის 1-ელი აპრილიდან RTCL-ი იცავს საავტორო უფლებებსაც ინტერნეტში. ლიეტუვის რადიოსა და ტელევიზიის კომისია მაუწყებლების მოსაკრებლით ფინანსდება, რაც კომპანიების წლიური შემოსავლის 0.8%-ია.

RTCL-ის კომისია 11 წევრისგან შედგება, მათგან ორს პრეზიდენტი ნიშნავს. კომისიის სამი წევრი (აუცილებელია, რომ ერთ-ერთი მათგანი ოპოზიციური პოლიტიკური ჯგუფიდან იყოს) სეიმის კულტურის კომიტეტის წარდგინებით ინიშნება. სამ წევრს ლიეტუვის ხელოვანთა ასოციაცია ნიშნავს, ერთი წევრი ეპისკოპოსთა კონფერენციის გადაწყვეტილებით ირჩევა, ხოლო კომისიის დანარჩენ ორ წევრს ლიეტუვის ჟურნალისტთა კავშირი და ჟურნალისტთა საზოგადოება ირჩევს. კომისიის წევრები თანამდებობას ოთხი წლით იკავებენ და მათი ზედმედ არჩევა მხოლოდ ორი ვადითაა შესაძლებელი.²⁴ კომისიის თავმჯდომარესა და თავმჯდომარის მოადგილეს, კულტურის კომიტეტისა და კომისიის წევრების ერთობლივი რეკომენდაციით, სეიმი ნიშნავს. პირი კომისიის თავმჯდომარის თანამდებობაზე არ შეიძლება აირჩეს ზედიზედ ორ ვადაზე მეტჯერ. კომისია შეხვედრებისა და კონსულტაციების ფორმატში მუშაობს. სხდომები, ყველაზე მცირე, თვეში ერთხელ, კომისიის თავმჯდომარის ინიციატივით ან კომისიის წევრთა არანაკლებ ერთი მესამედის მოთხოვნით ინიშნება. კომისია უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება წევრთა არანაკლებ ორი მესამედისა. გადაწყვეტილებები მიიღება სრული შემადგენლობის უბრალო უმრავლესობით, გარდა კანონით განსაზღვრული შემთხვევებისა. კონკრეტულად, მაუწყებლებისთვის ლიცენზიის შეჩერების ან გაუქმების, ასევე, სანქციების დაკისრები-

24. “Law on the Provision of Information to the Public”, Republic of Lithuania, Article 47. Via link: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/209648a2152311eaad00dac7ebcb2435>

სა და სატენდერო პროცედურების შესახებ გადაწყვეტილები, სულ მცირე, კომისიის სრული შემადგენლობის 2/3-ის მხარდაჭერით მიიღება.

რაც შეეხება კომუნიკაციების მარეგულირებელ ორგანოს (RRT),²⁵ იგი არეგულირებს ინტერნეტის, საფოსტო, სარკინიგზო ბაზრებსა და ნდობის სერვისების მიმწოდებლებს²⁶ (Trust Service Providers). RRT, რადიოსა და ტელევიზიის კომისიის მსგავსად, ამოწმებს თავისი კონტროლის სფეროების შესაბამისობას ევროკავშირის სამართლებრივ აქტებთან, ასევე – მათ შესაბამისობას ლიეტუვის საფოსტო კანონმდებლობასა და სარკინიგზო ტრანსპორტის კოდექსთან.

2.2. ლატვია

ლატვიაში, ლიეტუვის მსგავსად, აუდიოვიზუალურ მედიასა და ტელეკომუნიკაციებზე (მობილური კავშირი, ინტერნეტი) სხვადასხვა მარეგულირებელი ორგანოა პასუხისმგებელი. მთავარი მარეგულირებელი ორგანო, რომელიც აუდიოვიზუალურ მედიას ზედამხედველობს, ელექტრონული მასმედიის ეროვნული საბჭოა (NEPLP).²⁷ NEPLP პასუხისმგებელია მაუწყებლებისთვის ლიცენზიების გაცემასა და მაუწყებლობის კანონთან შესაბამისობაზე. აუდიოვიზუალური პლატფორმები როგორც ელექტრონული მასმედიის ეროვნული საბჭოს, ისე მომხმარებელთა უფლებების დაცვის ცენტრის (PTAC) უფლებამოსილებების ნაწილია. NEPLP

25. Communications Regulatory Authority of the Republic of Lithuania. Briefly about RRT. Via link: <https://www.rrt.lt/en/about-rrt/briefly-about-rrt/>

26. იხ. განმარტება: A trust service provider (TSP) is a natural or a legal person who provides one or more trust services (TS) either as a qualified or as a non-qualified trust service provider. European Commission. Via link: <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/display/DIGITAL/eSignature+FAQ>

27. The National Electronic Mass Media Council. Official web link: <https://www.neplp.lv/en>

უზრუნველყოფს, რომ სატელევიზიო და რადიომაუწყებლებმა დაიცვან არსებული რეგულაციები, სარეკლამო სტანდარტები და სხვა. ხოლო, PTAC-ი, ძირითადად მომხმარებელთა უფლებების დარღვევის შემთხვევაში, განიხილავს საჩივრებს რეკლამის, უსამართლო კომერციული პრაქტიკის ან აუდიოვიზუალური პლატფორმის შინაარსთან მიმართებით. საკანონმდებლო დონეზე, ლატვიაში მედია რეგულირდება ელექტრონული მასმედიის შესახებ კანონით. კანონი მოიცავს ისეთ ასპექტებს, როგორებიცაა მედიის საკუთრება, ჟურნალისტური ეთიკა და მედიაორგანიზაციების უფლებები და მოვალეობები. ამასთან, ელექტრონული მასმედიის ეროვნული საბჭო ვალდებულია: 1. აღრიცხოს მაუწყებლებისთვის გაცემული ლიცენზიები რეესტრში; 2. მოამზადოს ანგარიში მედიასაქმიანობისა და განვითარების შესახებ; 3. ითანამშრომლოს ევროპულ კომისიასა და სახელმწიფო ინსტიტუტებთან, რომლებიც დაკავშირებულია მედიის საკითხებთან; 4. გაეცნოს მომხმარებელთა შეფასებებს მედიასაქმიანობის შესახებ; 5. უზრუნველყოს სფეროში სახელმწიფოს ბიუჯეტის რესურსების ეფექტიანი ხარჯვა; 6. წაახალისოს კონკურენცია; 7. წაახალისოს მედიაწიგნიერება. ამისთვის საბჭოს რამდენიმე ინსტრუმენტი აქვს: 1. მომხმარებლებისგან მიღებული საჩივრების შესწავლა; 2. ელექტრონული მასმედიის პროგრამების მონიტორინგი; 3. შემთხვევითი შემოწმება.²⁸

ელექტრონული მასმედიის ეროვნული საბჭო შედგება ხუთი წევრისგან, რომლებსაც ლატვიის სეიმა ირჩევს. საბჭოს წევრობის კანდიდატებს სეიმას ადამიანის უფლებათა და საზოგადოებასთან ურთიერთობის კომისია წარადგენს მასმედიის, განათლების, კულტურის, მეცნიერებისა და ადამიანის უფლებათა მიმართულებით არსებულ ასოციაციებსა და ფონდებთან კონსულტაციის

28. The National Electronic Mass Media Council. Competence of the Council in the Field of Electronic Mass Media. Via link: <https://www.nep.lv/en/competence-council-field-electronic-mass-media>

შემდეგ. საბჭოს წევრები პარლამენტის მიერ ხუთი წლით, არაუმეტეს ორი ვადისა, აირჩევიან.²⁹

რაც შეეხება ელექტრონულ კომუნიკაციებთან დაკავშირებულ რეგულაციებს, ლატვიაში მათ სხვადასხვა ორგანო ზედამხედველობს. კომუნალური მომსახურების კომისია (SPRK) პასუხისმგებელია სატელეფონო და საფოსტო სერვისების რეგულირებაზე, ხოლო ინტერნეტს, საკითხის სპეციფიკიდან გამომდინარე, რამდენიმე საჯარო ორგანიზაცია არეგულირებს.

2.3. ესტონეთი

ესტონეთში ლიეტუვასა და ლატვიისგან განსხვავებული მედიარეგულირების მოდელია. ამ შემთხვევაში, მედია სხვადასხვა სამართლებრივი ჩარჩოთი, ასევე, მარეგულირებელი ორგანოებისა და თვითრეგულირების მექანიზმების კომბინაციით წესრიგდება. ამ უკანასკნელის როლში გვევლინება მომხმარებელთა დაცვისა და ტექნიკური ზედამხედველობის ორგანო (TTJA), რომელიც ანგარიშვალდებულია ეკონომიკისა და კომუნიკაციების სამინისტროსთან. მომხმარებელთა დაცვისა და ტექნიკური ზედამხედველობის ორგანოში არ არსებობს ცალკე დეპარტამენტი მედიარეგულირების საკითხებში და ის ორგანოს კომპლექსური შიდა არქიტექტურის ერთ-ერთი ნაწილია.³⁰

მომხმარებელთა დაცვისა და ტექნიკური მარეგულირებელი ორგანო აკონტროლებს უსაფრთხოებისა და ტექნიკური სტანდარ-

29. The National Electronic Mass Media Council, About Us/How the Council is Constituted. Via link: <https://www.neplp.lv/en/how-council-constituted>

30. Consumer Protection and Technical Regulatory Authority, About Us. Via link: <https://ttja.ee/en/business-client/about-us/information-and-contacts/introduction-and-structure>

ტების შესაბამისობას მაუწყებლობასა და ტელეკომუნიკაციებში. ის ჩართულია ლიცენზიების გაცემაში, მედიასერვისების შესახებ კანონისა და მთლიანი საკანონმდებლო მარეგულირებელი ჩარჩოს ზედამხედველობაში. TTJA ფინანსდება როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ისე მომსახურების საფასურიდან და მაუწყებლობებისთვის დაწესებული ჯარიმებიდან.

ლიეტუვისა და ლატვიისგან განსხვავებით, ესტონეთში ძალიან ძლიერი თვითრეგულირების ორგანოები გვხვდება. პირველ რიგში, ესტონეთის პრესის საბჭო, რომელიც ჟურნალისტური ეთიკის კოდექსის დაცვას ზედამხედველობს და ამ თემაზე შემოსულ საჩივრებს განიხილავს. ესტონეთის პრესის საბჭოს წევრები არიან სხვადასხვა მედიაორგანიზაციისა და სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები. საბჭო ფინანსდება წევრი მედიაორგანიზაციების შემოწირულობებიდან.

საკანონმდებლო დონეზე, ესტონეთში მედია რამდენიმე ძირითადი აქტით რეგულირდება. მათ შორისაა მედიასერვისების აქტი, ესტონეთის ეროვნული მაუწყებლობის შესახებ კანონი, ევროკავშირის აუდიოვიზუალური მედიასერვისების დირექტივა (AVMSD) და ეკონომიკური საქმიანობის კოდექსის ზოგადი ნაწილი. მომხმარებელთა დაცვისა და ტექნიკური ზედამხედველობის ორგანოს ოფიციალურ გვერდზე მოცემულია ის ძირითადი მოთხოვნები, რომელთა დაცვის ვალდებულებაც მედიას, რადიოსა და სატელევიზიო კომპანიებს ეკისრება. მათ შორისაა ევროკავშირის აუდიოვიზუალური მედიასერვისების დირექტივით გათვალისწინებული მითითებები უმცირესობებისა და არასრულწლოვანთა უფლებების დაცვის მიზნით, სარეკლამო შეზღუდვები, ასევე, სიძულვილის ენასთან დაკავშირებული რეგულაციები.

2.4. გერმანია

გერმანიაში მაუწყებლობის რეგულირება დეცენტრალიზებულია ფედერალურ დონეზე. ეს ნიშნავს, რომ გერმანიის 16 ფედერალური მხარეიდან,³¹ თითოეული, ინდივიდუალურად, არეგულირებს აუდიოვიზუალურ მედიას. თუმცა მხარეთაშორისი სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხების განხილვისას, ასევე ცენტრალური ამოცანებისა და პროექტების განსახორციელებლად, მედიის ორგანოები კოორდინირებულად მუშაობენ ფედერალური მარეგულირებლების გაერთიანებული სამდივნოს (Die Medienanstalten) ქოლგის ქვეშ, შესაბამისი სამუშაო ჯგუფების ფარგლებში. ქვეყნის მასშტაბით, ამ თანამშრომლობას ორგანიზებას უწევს მედიის მარეგულირებელთა გაერთიანების ოფისი ბერლინში (GGSt).³²

ზოგადად, გერმანიაში აუდიოვიზუალური მედიის მარეგულირებლები რამდენიმე ძირითადი კანონის საფუძველზე მუშაობს. საკანონმდებლო მანდატი, პირველ რიგში, გამომდინარეობს მედიის შესახებ ფედერალური მხარეების ხელშეკრულებიდან (MStV),³³ მედიაში არასრულწლოვანთა დაცვის შესახებ მხარეთაშორისი ხელშეკრულებიდან (JMStV) და მედიის შესახებ 16 მხარის კანონებიდან. აღნიშნულ საკანონმდებლო აქტებში გათვალისწინებულია მედიასთან მიმართებით ევროპის კავშირის დირექტივებიც.³⁴

აღსანიშნავია, რომ აუდიოვიზუალური მედიის რეგულირება გამიჯნულია ბეჭდური პრესის რეგულირებისგან. რაც შეეხება

31. ბერლინისა და ბრანდენბურგის მხარეებს, ასევე შლეზვიგ-ჰოლშტეინისა და ჰამბურგის მხარეებს ემსახურება თითო-თითო მარეგულირებელი. შესაბამისად, მარეგულირებელთა ჯამური რაოდენობა არის 14.

32. Die Medienanstalten. About Us/Joint Office. Via link: <https://www.die-medienanstalten.de/ueber-uns/gemeinsame-geschaeftsstelle/>

33. Interstate Media Treaty. Via link: <https://bit.ly/4dKy3GB>

34. Die Medienanstalten. The Media Authorities. Via link: <https://www.die-medienanstalten.de/en/about-the-media-authorities>

ინტერნეტმომსახურებას, გერმანიაში იგი ტელეკომუნიკაციებისა და ფოსტის მარეგულირებლის პრეროგატივაა.³⁵

როგორც აღვნიშნეთ, კერძო მაუწყებლები რეგულირდება ფედერაციული მხარეების მიხედვით, 14 მარეგულირებელი ორგანოს მიერ. მარეგულირებლები გასცემენ მაუწყებლობის ლიცენზიებს, ანაწილებენ სიხშირეებს ან საკაბელო სიმძლავრეს და ზედამხედველობენ მაუწყებელთა საქმიანობის შესაბამისობას მოქმედ კანონმდებლობასთან. მათი ყურადღება გამახვილებულია აზრთა მრავალფეროვნების წახალისებაზე, მაგრამ, ამავდროულად, რეკლამებთან დაკავშირებული და არასრულწლოვანთა დაცვის შესახებ რეგულაციების აღსრულებაზე. მარეგულირებელ ორგანოებს აქვს საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებები, როგორებიცაა საჩივრების განხილვა, ჯარიმები ან ლიცენზიების გაუქმება.³⁶ გარდა ამისა, გერმანიის მხარეების, ფაქტობრივად, ყველა მარეგულირებელი აწესრიგებს ტელემედიას (ვებგვერდები, ბლოგები, სოციალური მედია), აწარმოებს ინტერნეტ-სივრცეში მოქმედი პლატფორმების რეესტრს, განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს სიძულვილის ენისა და ტერორიზმისკენ მოწოდების აკრძალვას. ასევე, მარეგულირებელთა დიდ უმრავლესობას შეთავსებული აქვს მედიაწიგნიერების განვითარების ფუნქციაც.

მედიის შესახებ გერმანული საკანონმდებლო ჩარჩოს გაცნობის შემდეგ, აუდივიზუალური სერვისების მიმწოდებელთა რეგულირებას მსუბუქს ნამდვილად ვერ ვუწოდებთ. თუმცა, სახელმწიფოს მხრიდან ჩარევისა და ცენზურის რისკის მინიმუმამდე დასაცვანად, გარდა იმისა, რომ მედიის რეგულირება დეცენტრალიზებულია მხარეების დონეზე, ძალაუფლება გადანაწილებულია თავად ამ 14-ვე

35. Bundesnetzagentur. About Us. Via link: <https://www.bundesnetzagentur.de/EN/General/Bundesnetzagentur/AboutUs/start.html>

36. Mark Peters. (2021). *Insight: an overview of media and entertainment law in Germany*. Lexology. Via link: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=d58f527c-60cb-4963-82c8-25530940ed51>

მარეგულირებელ ორგანოშიც კი. რაც შეეხება მარეგულირებლების დაფინანსებას, მათი შემოსავლის ძირითადი წყარო სამაუწყებლო ლიცენზიის მოსაკრებელია, რომელიც მაუწყებელთა წლიური შემოსავლის 1.9%-ს შეადგენს. ამდენად, მარეგულირებელი ორგანოები, ფინანსური კუთხით, სახელმწიფოსგან დამოუკიდებელია.

გერმანიის ფედერალური მხარეების აუდიოვიზუალური მედიის მარეგულირებელთა ინსტიტუციური მოწყობის შესწავლის შედეგად, იკვეთება რამდენიმე ძირითადი ტენდენცია: 1. ძალაუფლების გადანაწილება მარეგულირებლის პლურალისტურ, რამდენიმე ათეული ადამიანისგან შემდგარ საბჭოებსა და ადმინისტრაციულ ხელმძღვანელობას შორის; 2. ხშირ შემთხვევაში, პლურალისტურ საბჭოებს აქვს უფრო მეტი ძალაუფლება, ვიდრე მარეგულირებლის ადმინისტრაციულ ორგანოს (დირექტორის მეთაურობით) და მათი თანხმობის გარეშე, დირექტორი მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებს ვერ იღებს. ასევე, საბჭოებს აქვს ზედამხედველის ფუნქცია; 3. მარეგულირებელთა საბჭოებში წარმომადგენლები არჩეული არიან სხვადასხვა სოციალური ჯგუფიდან, მოქალაქეთა ინტერესების მაქსიმალურად წარმოსაჩენად; 4. ზოგიერთ შემთხვევაში, მარეგულირებლის მმართველ ორგანოთა წევრების არჩევას სჭირდება მხარის პარლამენტის დეპუტატთა ხმების არა უბრალო უმრავლესობა, არამედ მისი ორი მესამედი; 5. ხშირ შემთხვევაში, მარეგულირებელთა საბჭოების წევრობა მოხალისეობრივია.

საბოლოო ჯამში, შეიძლება ითქვას, რომ გერმანიის ყველა მხარის მარეგულირებელთა ინსტიტუციური მოწყობის მთავარ პრინციპს წარმოადგენს რამდენიმე ათეული ადამიანისგან შემდგარი სათათბირო/საზედამხედველო ორგანოები, რომელთა დამოუკიდებლობის ხარისხს ზრდის დაინტერესებულ მხარეთა ფართო ჩართულობა და გადაწყვეტილებების კონსენსუსით მიღების აუცილებლობა.

2.5. დანია

დანიაში მედია რეგულირებაზე პასუხისმგებლობას რამდენიმე ინსტიტუტი ინაწილებს. საკანონმდებლო დონეზე, მედიის ძირითად შინაარსობრივ სტანდარტებსა და მაუწყებლებისთვის ოპერირების წესებს ადგენს რადიოსა და ტელევიზიის მაუწყებლობის შესახებ კანონი.³⁷

აღსრულების ნაწილში, მთავარ მარეგულირებელ ორგანოს წარმოადგენს დანიის რადიოსა და ტელევიზიის საბჭო (RTB), რომელიც ზედამხედველობს კერძო და საჯარო მაუწყებლებს. RTB კურირებს ლიცენზირების საკითხებს, ასევე იმას, თუ რამდენად იცავენ კომპანიები შინაარსის რეგულაციებსა და რეკლამის წესებს. RTB დამოუკიდებელი იურიდიული პირია და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული სუბსიდიებით ფინანსდება.

საბჭო 10 წევრისგან შედგება, მათგან 8 წევრს კულტურის მინისტრი ნიშნავს, მათ შორის, თავმჯდომარესა და თავმჯდომარის მოადგილეს. დანარჩენ ორ წევრს დანიის მსმენელი და მაყურებელი ორგანიზაციების თანამშრომლობის ფორუმი და დანიის მოსამართლეთა ასოციაცია ირჩევს (მოგვიანებით, მათაც კულტურის მინისტრი ამტკიცებს). კულტურის მინისტრის მიერ დანიშნულ წევრებს შორის უნდა იყოს სისხლის სამართლის დარგის ექსპერტიც. ამასთან, საბჭოს თავმჯდომარეობისთვის აუცილებელია, რომ წევრი იყოს იურისტი. საბჭოს წევრები, მათ შორის, თავმჯდომარეც, ინიშნებიან 4 წლის ვადით. აღსანიშნია, რომ დანიის მოსამართლეთა ასოციაციის მიერ არჩეული და კულტურის მინისტრის მიერ დანიშნული სისხლის სამართლის დარგის ექსპერტი წევრები, საბჭოს საქმიანობაში მხოლოდ კონ-

37. “The Act on Radio and Television Broadcasting”, The Kingdom of Denmark, Via link: <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2020/1350>

კრეტული მუხლების დარღვევის შემთხვევაში ერთვებიან. ამ საქმეების განხილვისას, დანიის მოსამართლეთა ასოციაციის მიერ არჩეულ წევრზე გადადის თავმჯდომარის უფლებამოსილებები, ხოლო მინისტრის მიერ დანიშნული თავმჯდომარე დროებით ხდება მისი მოადგილე.

RTB-სთან ერთად, ჟურნალისტური სტანდარტების დაცვაში უდიდეს როლს დანიის პრესის საბჭო ასრულებს. დანიის პრესის საბჭო ადგენს ეთიკურ წესებსა და ნორმებს და განიხილავს მასთან დაკავშირებულ საჩივრებს.

ევროკავშირის სხვა განხილული ქვეყნების მსგავსად, დანიაშიც ინტერნეტი და აუდიოვიზუალური მედია ერთმანეთისგან გამიჯნულია. თავის მხრივ, ინტერნეტს სხვადასხვა ორგანო არეგულირებს. ერთერთია დანიის მონაცემთა დაცვის სააგენტო - Datatilsynet³⁸, რომელიც ელექტრონულ კომუნიკაციებსა და ინტერნეტსერვისებზე პასუხისმგებელია. მარეგულირებელი ორგანოს უფლებამოსილება ონლაინ მედიაპლატფორმების ოპერირებასაც მოიცავს. ორგანოს უფლებამოსილებები, მათ შორის, განსაზღვრულია ევროკავშირის დირექტივითა და რეგულაციებით და გულისხმობს მონაცემთა დაცვასა და ქსელურ უსაფრთხოებას.

კიდევ ერთი ზედამხედველი ორგანო, რომელიც ონლაინ მედიაპლატფორმების ოპერირების გარკვეულ ასპექტებზე პასუხისმგებელია, დანიის მომხმარებელთა ომბუდსმენის (Consumerombudsman) აპარატია. დანიის მომხმარებელთა ომბუდსმენი ზედამხედველობს იმას, თუ რამდენად იცავენ ონლაინ მედიაპლატფორმები მომხმარებელთა დაცვის შესახებ კანონს. ეს მოიცავს ონლაინ რეკლამაში გამჭირვალობის უზრუნველყოფას, მომხმარებ-

38. The Danish Data Protection Agency. About Organization. Via link: <https://www.datatilsynet.dk/om-datatilsynet/organisation>

ბელთა დაცვას თაღლითობისგან და მარკეტინგული აქტივობების ზედამხედველობას.³⁹

საბოლოოდ, დანიის მედიის მარეგულირებელ ჩარჩოში მრავალი უწყება ერთიანდება. ეს უწყებები ერთმანეთთან სინერგიაში არიან, თუმცა, ამავდროულად, მკაცრად გამიჯნული და შემოსაზღვრულია უფლებამოსილების სივრცეები. ამგვარი დეკონცენტრაციული მოწყობა ქმნის ბუნებრივ კონკურენციას, რომელიც, თავის მხრივ, აყალიბებს ჯანსაღ და ცოცხალ მედიაგარემოს, სადაც რთულდება ნებისმიერი პოლიტიკური ძალისთვის მოთამაშე აქტორებზე გავლენის მოპოვება და მათი საკუთარი ინტერესებისა-მებრ გამოყენება.

2.6. ავსტრია

ავსტრიაში მედიის რეგულირება საკმაოდ განსხვავდება ევროპის კავშირის ბევრი ქვეყნისგან. ამ კონტექსტში, უპირველესად, აღსანიშნავია მედიის თვითრეგულირების ძლიერი ორგანოები. მათგან გამოსარჩევია ავსტრიის პრესის საბჭო (Österreichische Presserat) და ავსტრიის სარეკლამო საბჭო (Österreichische Werberat). მოზარდთა დაცვის სფეროში კი - მედიის კომისია მოზარდთა შესახებ (Jugendmedienkommission), რომელიც ეხება ფილმების კლასიფიკაციას და მისი მთავარი ფუნქციაა, იყოს ერთგვარი საინფორმაციო სერვისის მიმწოდებელი ფილმების ნებაყოფლობითი კლასიფიკაციის მსურველთათვის. გარდა თვითრეგულირებისა, არსებობს ავსტრიის აუდიოვიზუალური მედიის მარეგულირებელი ადმინის-

39. დანიის მომხმარებელთა ომბუდსმენის აპარატის (Consumerombudsman) ოფიციალური ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/rNlsw>

ტრაციული ორგანო – Kommunikationsbehörde (KommAustria).⁴⁰ ეს ორგანო, აუდიოვიზუალური მედიის რეგულირების გარდა, ფინანსურად ეხმარება მედიასექტორს და შესაბამის თვითრეგულირების ორგანოებს, ჯამურად, წელიწადში 50 000 ევროთი ასუბსიდირებს. ამ მხარდაჭერის მიზანია ფართოდ აღიარებული თვითრეგულირების ორგანოების დამოუკიდებლობის განმტკიცება და მათ მიერ დასახული ამოცანების ეფექტიანად შესრულება. სუბსიდიის მიმღები თვითრეგულირების ორგანოები განსაზღვრულია კანონით, დაინტერესებული პროფესიული ჯგუფების ფართო ჩართულობის, გამჭვირვალობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცედურისა და სხვა კრიტერიუმების გათვალისწინებით.⁴¹

აუდიოვიზუალური მედიის მარეგულირებლისა და თვითრეგულირების ორგანოების საქმიანობასთან დაკავშირებით, უნდა ითქვას, რომ ხშირ შემთხვევაში, ისინი არ იჭრებიან ერთმანეთის ძირითად ფუნქციებში. ასევე, რიგ საკითხებზე (მაგ. რეკლამის შინაარსი, უმცირესობების დაცვა) ადმინისტრაციული ორგანოს (KommAustria) მიდგომები საკმაოდ ლიბერალურია. ამასთან, თავად KommAustria-ს საბჭოს თავმჯდომარის მოადგილის, სუზან ლაკნერის თქმით, „აუდიოვიზუალური მედიის რეგულირების რადიკალური ცვლილება გარდაუვალია. მარეგულირებლები დიდი გამოწვევის წინაშე დგანან, რაც მათგან მოითხოვს საკუთარი რესურსებისა და სამუშაო მეთოდების ადაპტირებას და „დასჯის ნაცვლად პრევენციის“ მიდგომის წახალისებას“.⁴²

როგორც აღვნიშნეთ, ავსტრიაში მაუწყებლობისა და აუდიოვიზუალური მედიასერვისების (მათ შორის, ტელევიზიისა და რადიოს)

40. ავსტრიის აუდიოვიზუალური მედიის მარეგულირებელი Kommunikationsbehörde (KommAustria). ხელმისაწვდომია: https://www.rtr.at/medien/RTR_Media.en.html

41. Cappello M. (ed.), Self- and Co-regulation in the new AVMSD, IRIS Special, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2019.

42. იგივე. გვ. 34

რეგულირებაზე პასუხისმგებელია KommAustria. ისევე, როგორც ევროპის კავშირის ბევრ სხვა ქვეყანაში, ცალკე რეგულირდება ტელეკომუნიკაციების (მობილური კავშირი, ინტერნეტი) სფერო. მისი მარეგულირებელია ასევე დამოუკიდებელი ორგანო Telekom-Control-Kommission.⁴³ ორივე ზემოაღნიშნული მარეგულირებლის მუშაობას ადმინისტრაციულ დონეზე ხელს უწყობს სპეციალური სამსახური - Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR GmbH).

KommAustria 2001 წელს დაარსდა. 2010 წლიდან იგი სრულიად დამოუკიდებლად მოქმედებს და მისი მოვალეობები მოიცავს მარეგულირებელ და ადმინისტრაციულ ამოცანებს, სხვადასხვა ფედერალური კანონის მიხედვით. ძირითადად, ესენია: მაუწყებლობის ნებართვების მართვა, ციფრული მაუწყებლობის განვითარება და სიბშირეების მართვა, რეკლამირების სტანდარტების მონიტორინგი, ავსტრიის სამუწყებლო კორპორაციის ზედამხედველობა და მედიასექტორის დაფინანსების ორგანიზება. KommAustria ასევე უზრუნველყოფს მაღალი ხარისხის საკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურას, ეფექტურ თვითრეგულირებასა და მომხმარებელთა დაცვას მავნე ონლაინ შინაარსისგან (როგორცაა, მაგალითად, ტერორიზმის შემცველი კონტენტის გავრცელება). ასევე, მის ფუნქციებში შედის ქვეყანაში მედიაწიგნიერების განვითარება.⁴⁴

რაც შეეხება მარეგულირებლის დაფინანსების წყაროს, იგი შედგება ფედერალური ბიუჯეტიდან მიღებული სუბსიდიისა და აუდიოვიზუალური მედიის (მაუწყებლებისა და მედიასერვისების პროვაიდერების ჩათვლით) სექტორის ფინანსური შენატანებისაგან

43. ავსტრიის ტელეკომუნიკაციების მაკონტროლებელი კომისია Telekom-Control-Kommission (TKK). ხელმისაწვდომია: https://www.rtr.at/TKP/wer_wir_sind/tkk/TKK.de.html

44. Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS). Federal law consolidated: Complete legal provision for the KommAustria Act, version of 06.06.2024. Via link: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001213>

(რეგულირების გადასახადი). ასევე, ევროპული ინსტიტუტების მიერ გაცემული გრანტებისაგან.⁴⁵ შემოსავლის წყაროების ასეთი დივერსიფიცირება იმით აიხსნება, რომ მსგავსი მიდგომა KommAustria-ს საშუალებას აძლევს, პოლიტიკური თუ კომერციული გავლენებისგან დამოუკიდებლობა შეინარჩუნოს.

ავსტრიის ფედერალური კანონის⁴⁶ თანახმად, KommAustria-ს მმართველი ორგანო - გენერალური ასამბლეა - შედგება შვიდი წევრისგან. აქედან ერთი თავმჯდომარეა, ხოლო ერთიც - მისი მოადგილე. კომისიის წევრად შეიძლება აირჩეს კანდიდატი, რომელსაც აქვს უმაღლესი განათლება სამართლის ან პოლიტიკური მეცნიერებების მიმართულებით და სამართლის სფეროში მუშაობის მინიმუმ ხუთწლიანი გამოცდილება. როგორც კომისიის რიგითი წევრები, ისე თავმჯდომარე და მისი მოადგილე ინიშნებიან ქვეყნის პრეზიდენტის მიერ, ფედერალური მთავრობის წარდგინებით. მათი უფლებამოსილების ვადა ექვსი წელია, შესაძლებელია მეორე ვადით დანიშვნაც. აქვე აღსანიშნავია, რომ ფედერალური მთავრობის მიერ პრეზიდენტისთვის წარდგენილი კანდიდატების სიას მხარი უნდა დაუჭიროს ავსტრიის პარლამენტის მთავარმა კომიტეტმა. რაც შეეხება მარეგულირებლის საქმიანობის კონტროლს, ამ კონტექსტში, ფედერალური კანცლერი უფლებამოსილია, გამოითხოვოს KommAustria-სგან ყველა ტიპის რელევანტური ინფორმაცია. KommAustria-ს ფინანსური მენეჯმენტი ექვემდებარება აუდიტორთა პალატის აუდიტს.

45. იგივე.

46. იგივე.

2.7. ნიდერლანდები

ნიდერლანდებში, სხვა არაერთი ევროპული ქვეყნის მსგავსად, აუდიოვიზუალური მედიისა და ტელეკომუნიკაციების (მობილური კავშირი, ინტერნეტი) რეგულირება გამიჯნულია და ეს სფეროები სხვადასხვა ორგანოს მიერ რეგულირდება. აუდიოვიზუალურ მედიაზე ზედამხედველობა არის ნიდერლანდების მედიის მარეგულირებლის - CvdM (ჰოლანდიურად - Commissariaat voor de Media) პრეროგატივა.⁴⁷

ნიდერლანდების მედიის მარეგულირებელი (CvdM) პასუხისმგებელია აუდიოვიზუალური შინაარსისა და მისი შესაბამისად გავრცელების ზედამხედველობაზე. ის ანიჭებს მაუწყებლებს ლიცენზიებს, არეგისტრირებს გამოცხებით აუდიოვიზუალურ და სხვა მედიასერვისების მიმწოდებლებს. ასევე, აკონტროლებს ნიდერლანდების მედიის აქტის დაცვას ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა პროგრამების კვოტა, რეკლამა, სპონსორობა, გადაცემებში პროდუქციის რეკლამის განთავსება, არასრულწლოვნებისა და უმცირესობების დაცვა. ასევე, მონიტორინგს უწევს იმას, თუ როგორ უზრუნველყოფენ აუდიოვიზუალური სერვისების მიმწოდებლები ძალადობისა და ტერორიზმისკენ მოწოდებების შემცველი შინაარსის პრევენციას.⁴⁸ მედიის შინაარსთან დაკავშირებული სხვა საკითხები მოწესრიგებულია თვითრეგულირებით.⁴⁹

ნიდერლანდების მედიის მარეგულირებელი შედის განათლების, კულტურისა და მეცნიერების სამინისტროს სტრუქტურაში, გადაწყვეტილებებს იღებს ამ სამინისტროსგან დამოუკიდებლად, თუმცა

47. The Dutch Media Authority. About Us. Via link: <https://www.cvdM.nl/english-summary-dutch-media-authority/>

48. იგივე.

49. Dutch Media Act. (2008, Applicable from 01/07/2021). *An unofficial translation of the original Dutch legal act.* Via link: <https://www.cvdM.nl/wp-content/uploads/2022/06/Dutch-Media-Act-2008.pdf>

ანგარიშვალდებულია კულტურისა და მედიის საკითხებში სახელმწიფო მდივნის წინაშე. მარეგულირებელი ფინანსდება როგორც სახელმწიფოს მიერ მედიის განვითარებისთვის გამოყოფილი ბიუჯეტიდან, ისე კერძო კომპანიების მიერ გადახდილი რეგულირების გადასახადით.⁵⁰

კანონმდებლობის თანახმად,⁵¹ ნიდერლანდების მედიის მარეგულირებელი კომისია შედგება თავმჯდომარისა და ორი ან ოთხი წევრისგან. ისინი ინიშნებიან ხუთი წლის ვადით, შესაძლებელია ხელმეორედ არჩევაც. რაც შეეხება კომისიის წევრთა შერჩევის პროცესს, შესაბამისი პროცედურებისა და მარეგულირებლის მიერ შექმნილი დამოუკიდებელი შესარჩევი კომისიის თანხმობის შემდეგ, კომისიის ახალ წევრებს ამტკიცებს განათლების, კულტურისა და მეცნიერების მინისტრი.

საბოლოო ჯამში, ერთი შეხედვით, ქვეყნის კონტექსტის გათვალისწინების გარეშე, შეიძლება გვეფიქრა, რომ სამინისტროს დაქვემდებარებული მედიის მარეგულირებელი, რომლის წევრებიც ასევე მინისტრის საბოლოო თანხმობით ინიშნებიან, საფრთხეს წარმოადგენს მედიის დამოუკიდებლობისთვის. თუმცა, როგორც ჩანს, ქვეყნის დემოკრატიისა და სახელმწიფო ინსტიტუტების დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხიდან გამომდინარე, პრაქტიკაში, მედიის მუშაობაში ჩარევის შემთხვევები მინიმუმამდეა დაყვანილი. ამას ადასტურებს, ასევე, საერთაშორისო ორგანიზაციის რეპორტორები საზღვრებს გარეშე (RSF) შეფასება, რომლის მიხედვითაც, ნიდერლანდები მსოფლიოში მეოთხე ადგილს იკავებს, მედიის დამოუკიდებლობის კუთხით.⁵²

50. The Dutch Media Authority. About Us. Via link: <https://www.cvdm.nl/over-het-cvdm/>

51. Dutch Media Act. (2008, Applicable from 01/07/2021). *An unofficial translation of the original Dutch legal act.* Via link: <https://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2022/06/Dutch-Media-Act-2008.pdf>

52. Reporters Without Borders (RSF). *World Press Freedom Index 2024.* Via link: <https://rsf.org/en/index>

2.8. ევროპული გამოცდილების შეჯამება

ევროპულ გამოცდილებაზე დაყრდნობით შეიძლება ითქვას, რომ ევროკავშირის ქვეყნები ხელმძღვანელობენ ალიანსის დირექტივით, თუმცა დირექტივა პრინციპის დონეზე შეთანხმებას ითვალისწინებს და საბოლოო ჯამში, სახელმწიფოები, საჭიროებისამებრ, მედიარეგულირების პოლიტიკას თავად განსაზღვრავენ. მაგალითისთვის, გერმანიაში ძალაუფლება გადანაწილებულია მარეგულირებლის პლურალისტურ, რამდენიმე ათეული ადამიანისგან შემდგარ საბჭოებსა და ადმინისტრაციულ ხელმძღვანელობას შორის. ამის საპირწონედ, ავსტრიაში მედიარეგულირება მეტად ცენტრალიზებულია. რიგ ქვეყნებში (ესტონეთი, დანია) ძლიერია თვითრეგულირების მექანიზმები და ჟურნალისტური გაერთიანებები. ცხადია, ეს სრულად არ აზღვევს მარეგულირებლის ვიწრო ინტერესებისამებრ გამოყენების რისკებს, თუმცა ევროკავშირის ქვეყნებში ეს ბალანსდება, ერთი მხრივ, მარეგულირებელ ორგანოებში განსხვავებული ინტერესთა ჯგუფების ჩართულობით და მეორე მხრივ, ძლიერი სახელმწიფო ინსტიტუტებით, პირველ რიგში, დამოუკიდებელი სასამართლოთი.

და ბოლოს, ისევე, როგორც ევროკავშირის დირექტივაში, დასავლეთის ქვეყნების მაგალითებში ერთ-ერთ ქვაკუთხედს წარმოადგენს პოლიტიკური ნება - მედიის მარეგულირებელი ორგანო იყოს დამოუკიდებელი, გამჭირვალე და ეფექტიანი. სწორედ ამ მიზნების მისაღწევად შემოაქვთ მათ ის მექანიზმები, რომლებიც კომუნიკაციების კომისიის მსგავსი ინსტიტუციების ძალაუფლებას ზღუდავს და აწონასწორებს.

3.

კვლევის შეჯამება

საქართველოს კომუნიკაციების კომისიის ირგვლივ არსებული საკანონმდებლო და პრაქტიკული გარემოებების შესწავლამ გამოავლინა არაერთი გამოწვევა, რომლებიც შესაბამის პასუხებს საჭიროებს. საერთაშორისო პრაქტიკის მიმოხილვამ კი გვაჩვენა, რომ არ არსებობს ერთი რეცეპტი, რომელიც, ერთი მხრივ, დაიცავს მედიის მომხმარებელთა უფლებებს და მეორე მხრივ, უზრუნველყოფს მედიის მუშაობაში ადმინისტრაციული ორგანოს ბოროტად ჩარევის პრევენციას. ევროპის მოწინავე დემოკრატიები ამ ბალანსის შენარჩუნებას საკუთარი პოლიტიკური, ეკონომიკური თუ სოციალური კონტექსტის გათვალისწინებით ცდილობენ. ამდენად, დღეს საქართველოში არსებული პრაქტიკა, როცა მედიისთვის არაერთი საფრთხის შემცველი რეგულაციის შემოღება და კომუნიკაციების კომისიის ძალაუფლების გაფართოება ევროკავშირის დირექტივებით „მართლდება“, მცდარია. ამ მიდგომის ნაცვლად, აუცილებელია გავითვალისწინოთ საქართველოს სახელმწიფო ინსტიტუტების, განსაკუთრებით კი, სასამართლო სისტემის, როგორც უფლებების დაცვის გარანტის, არცთუ სახარბიელო მდგომარეობა და ნებისმიერი დირექტივა თუ საერთაშორისო პრაქტიკა ისე აისახოს საქართველოს რეალობაში, რომ მედიის ცენზურისთვის რაც შეიძლება ნაკლები სივრცე დარჩეს. სწორედ ამიტომ,

დოკუმენტში წარმოდგენილი რეკომენდაციები და რეფორმების მიმართულება გულისხმობს ევროპული პრაქტიკიდან მაქსიმალურად ლიბერალური მიდგომების გადმოტანას საქართველოს რეალობაში.

რაც შეეხება კონკრეტულ გამოწვევებს, როგორც კვლევამ გვაჩვენა, პირველ რიგში, პრობლემაა კომისიის დაკომპლექტების მოქმედი წესი, რადგან იგი, ფაქტობრივად, სრულად წარიმართება მმართველი პარტიის კარნახით. ასევე, პროცესი ვერ უზრუნველყოფს რეგულირებას დაქვემდებარებული სფეროების წარმომადგენლების, სამოქალაქო სექტორისა თუ ოპოზიციური პარტიების ჩართულობას. ჩვენ მიერ განხილულმა ევროპულმა გამოცდილებამ აჩვენა, რომ ამ მნიშვნელოვანი ხარვეზის აღმოსაფხვრელად შესაბამისი ინსტრუმენტები არსებობს. ერთ-ერთი ასეთი მაგალითია გერმანია, სადაც მარეგულირებელი კომისიების წევრთა შერჩევასა და საბოლოო დამტკიცებაში გერმანიის მხარეთა პარლამენტებს წამყვანი როლი აქვთ. ასევე, მაქსიმალურად უზრუნველყოფილია დაინტერესებულ მხარეთა (მმართველი და ოპოზიციური პარტიების დეპუტატები, მედიის წარმომადგენლები, უფლებადამცველები და ა.შ.) ჩართულობა. ამასთან, კვლევამ აჩვენა, რომ მნიშვნელოვანია, გაიზარდოს კომუნიკაციების კომისიის წევრთა არჩევისთვის საჭირო ხმების რაოდენობა საქართველოს პარლამენტში.

კვლევის პროცესში ასევე გამოიკვეთა, რომ დღეს მოქმედი რეგულაციით, კომუნიკაციების კომისიას გადაწყვეტილების მიღება შეუძლია მხოლოდ თავისი ორი წევრის თანხმობით. როგორც სხვა შემთხვევებში, აქაც შესაძლებელია ევროპული ქვეყნების გამოცდილებისა თუ ევროპის საბჭოს ექსპერტთა მოსაზრებების გაზიარება და გადაწყვეტილების მიღების ამ დაბალი სტანდარტის ამალღება, მათ შორის, კომუნიკაციების კომისიის წევრთა რაოდენობის ზრდით. ამასთან, ძალზედ საყურადღებოა ლიეტუვის

გამოცდილებაც, სადაც მაუწყებლებისთვის ლიცენზიის შეჩერების ან გაუქმების, ასევე, სანქციების დაკისრების, სატენდერო პროცედურების შესახებ გადაწყვეტილება მიიღება კომისიის სრული შემადგენლობის 2/3-ის მხარდაჭერით.

ბემოაღნიშნულის გარდა, გამოვლინდა კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ხარვეზიც, რომელიც საქართველოს კომუნიკაციების კომისიის წევრთა უფლებამოსილების ვადებს ეხება. დღეს მოქმედი კანონმდებლობით, კომუნიკაციების კომისიის წევრის თანამდებობაზე მსახურების ვადა მაქსიმუმ 12 წელია (კომისიის წევრს ირჩევენ ექვსი წლის ვადით და შესაძლებელია მეორედ არჩევაც), რაც უაღრესად დიდი ვადაა. ევროპული ქვეყნების პრაქტიკის შესწავლის საფუძველზე, გამოიკვეთა სხვადასხვა ვერსია, თუ როგორ შეიძლება აღნიშნულის მოწესრიგება.

ჩვენ მიერ შესწავლილი ევროპული ქვეყნების გამოცდილების მაგალითზე შეგვიძლია ვთქვათ, რომ მათი კომუნიკაციების მარეგულირებელი ორგანოები არ არის ე.წ. კონვერგირებული ორგანოები. ეს ნიშნავს, რომ, საქართველოს კომუნიკაციების კომისიისგან განსხვავებით, ამ ქვეყნებში გამიჯნულია აუდიოვიზუალური მედიის რეგულირება და ტელეკომუნიკაციები (მობილური კავშირი, ინტერნეტი). ეს კი, თავის მხრივ, ამცირებს მთელი ძალაუფლების ერთი ორგანოს ხელში მოხვედრის რისკს.

და ბოლოს, ქართული რეალობის შესწავლა აჩვენებს, რომ კომუნიკაციების კომისია, მომხმარებელთა დაცვის საბაბით, არაერთგზის ჩარეულა კერძო მაუწყებლების მიერ გავრცელებული ინფორმაციისა თუ რეკლამის შინაარსში, რაც საფრთხეს უქმნის სიტყვის თავისუფლებას. ამდენად, მნიშვნელოვანია, რომ, სულ მცირე, ქვეყნის დემოკრატიზაციისა და სახელმწიფო ინსტიტუტების დამოუკიდებლობის მაღალი დონის მიღწევამდე, კომუნიკაციების

კომისიას არ ჰქონდეს მედიის შინაარსში ჩარევის ინსტრუმენტები ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა: სიძულვილის ენა, „უხამსობის“ აკრძალვა, არასრულწლოვანთა დაცვის მოტივით მიღებული ბუნდოვანი რეგულაციები. ასევე, მნიშვნელოვნად უნდა შემცირდეს კომისიის შესაძლებლობები, ჩაერიოს მაუწყებლებში განთავსებული პოლიტიკური, სოციალური თუ კომერციული რეკლამების შინაარსში.

4.

ჩაკომენდასხიები

რეკომენდაციები კომუნიკაციების კომისიის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობისთვის

- კომუნიკაციის კომისიის წევრობის კანდიდატთა შერჩევა და წარდგენა არ უნდა იყოს მთავრობის პრეროგატივა. მიზანშეწონილია, კანდიდატები შეარჩიოს პარლამენტში შექმნილმა სპეციალურმა კომისიამ, სადაც უზრუნველყოფილი იქნება ოპოზიციური პარტიების, სამოქალაქო საზოგადოებისა და აკადემიური სფეროს, ასევე რეგულირებაში მოქცეული კომპანიების წარმომადგენელთა ფართო ჩართულობა.
- კომუნიკაციების კომისიის წევრები პარლამენტმა უნდა აირჩიოს არა უბრალო უმრავლესობით, არამედ მისი სრული შემადგენლობის 2/3-ით.
- უნდა გაიზარდოს კომუნიკაციების კომისიის წევრთა რაოდენობა, რათა შეიცვალოს გადაწყვეტილების მიღების არსებული ძალიან დაბალი სტანდარტი. ამასთან, პირველი რეკომენდაციის შესრულება, კომისიის წევრთა არჩევის პროცესში ბევრი დაინტერესებული მხარის ჩართვის შესახებ, ბუნებრივად გააჩენს წევრების რაოდენობის ზრდის საჭიროებას, მათი საქმიანობის სფეროების მიხედვით. კომისიის წევრთა რიცხვის გაზრდის შე-

სახებ რეკომენდაცია მხოლოდ მაშინ იქნება რელევანტური, თუ სხვა, თანმდევ, რეკომენდაციებთან ერთად განხორციელდება.

- კომუნიკაციების კომისიის გადაწყვეტილებების მიღების სტანდარტი უნდა ამაღლდეს იმ კუთხითაც, რომ გადაწყვეტილებების მისაღებად საჭირო იყოს არა მხოლოდ სხდომაზე დამსწრე წევრთა უმრავლესობის, არამედ, ზოგადად, კომისიის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობის ხმები.
- მედიასაშუალებებისთვის ლიცენზიის შეჩერების ან გაუქმების, ასევე, ფინანსური ჯარიმის დაკისრებისთვის, საჭირო უნდა იყოს კომისიის სრული შემადგენლობის 2/3-ის ხმები და არა - უბრალო უმრავლესობა.
- კომისიის მეტად დამოუკიდებლობისა და დეცენტრალიზაციის უზრუნველსაყოფად, შესაძლებელია გერმანიაში დამკვიდრებული პრაქტიკის გამოყენებაც, როცა კომისიის წევრთა მუშაობას ზედამხედველობას უწევს სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების წარმომადგენლებისგან შემდგარი მოხალისეობრივი საბჭო. მას შეიძლება ჰქონდეს უფლება, დაამტკიცოს მარეგულირებლის ბიუჯეტი და განსაზღვროს მისი პრიორიტეტები, ასევე, იმსჯელოს მედიის რეგულირების კონტექსტში მარეგულირებლის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების სამართლიანობაზე.
- უნდა შემცირდეს კომუნიკაციების კომისიის წევრის თანამდებობაზე მსახურების მოქმედი მაქსიმალური ვადა (რომელიც ახლა 12 წელია). შესაძლოა დარჩეს კომისიის წევრის ექვსი წლით არჩევის უფლება, მაგრამ მხოლოდ ერთხელ ან, შესაძლებელია კომისიის წევრის თანამდებობაზე მსახურების ერთი ვადის შემცირება სამ ან ოთხ წლამდე და ხელმეორედ არჩევის უფლება. თანამდებობაზე ყოფნის ვადებთან დაკავშირებით, იგივე რეკომენდაცია ეხება კომუნიკაციების კომისიის თავმჯდომარეს.

რეკომენდაციები მედიისა და საინფორმაციო გარემოს მეტი თავისუფლებისთვის

- კომუნიკაციების კომისიის ძალაუფლების შეკვეცის კონტექსტში, პირველ რიგში, მნიშვნელოვანია ამ ორგანოსთვის გარკვეული ფუნქციების ჩამორთმევა. კერძოდ, შესაძლებელია, კომუნიკაციების კომისია არ იყოს ე.წ. კონვერგირებული მარეგულირებელი და მას დარჩეს მხოლოდ აუდიოვიზუალური მედიის რეგულირება. ტელეკომუნიკაციის (მობილური კავშირი, ინტერნეტი) სფეროს რეგულირება კი შეიძლება მოექცეს სხვა, ახლადშექმნილი, ორგანოს ხელში (ან - პირიქით).
- კომუნიკაციების კომისიის რეგულირებიდან უნდა გავიდეს და მედიის თვითრეგულირებაში მოექცეს შემდეგი საკითხები: სიძულვილის ენა, „უხამსობის“ აკრძალვა, არასრულწლოვანთა დაცვის მოტივით მიღებული ბუნდოვანი რეგულაციები. შედეგად, კომუნიკაციების კომისია, რაც შეიძლება, ნაკლებად ჩაერევა მედიის შინაარსში - იგი დარეგულირდება ქცევის კოდექსით, რომელიც უნდა მიიღებოდეს შესაბამისი მხარეების ფართო კონსენსუსით.
- უნდა შერბილდეს სანქციების დაკისრებისა და მათი აღსრულების მოქმედი წესები, რადგან ისინი წარმოადგენს საფრთხეს მაუწყებელთა ფინანსური მდგრადობისა და ფუნქციონირებისთვის. ზოგადად, მედიის სფეროში არსებული დარღვევებისთვის გათვალისწინებული სანქციები არ უნდა იყოს იმ სიმკაცრის, რომ წარმოშვას მედიამომსახურების მიმწოდებლის ავტორიზაციის/ლიცენზიის შეჩერების მარტივად მისაღწევი საფუძვლები.