

# ფონდი „ლია საზოგადოება – საქართველო“

თბილისი, 2016 წლის ოქტომბერი



Kingdom of the Netherlands

პუბლიკაცია მომზადებულია პროექტის „ევროკავშირ-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მონიტორინგი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კოალიციის მიერ“ ფარგლებში. პროექტი დაფინანსებულია საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს მიერ. დოკუმენტი წარმოდგენილი მოსაზრებები შესაძლოა, არ გამოხატავდეს საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს პოზიციას.

## ავტორი:

მაია მიქაშავიძე\*

საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის სახელით

## რეცენზენტი:

კორნელი კაკაჩია

## თარგმანი:

ანა გეგეჭკორი



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION  
ფონდი ლია საზოგადოება საქართველო

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი მოიცავს პერიოდს 2015 წლის ოქტომბრიდან 2016 წლის ოქტომბრამდე

დოკუმენტი მომზადებულია ფონდ „ლია საზოგადოება – საქართველო“ შიდა პროექტის ფარგლებში „ევროკავშირ-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მონიტორინგი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კოალიციის მიერ“. ტექსტისა და კომენტარების ავტორის მიერ გამოხატული შეხედულებები, მოსაზრებები და განაცხადები მხოლოდ მას ეკუთვნის და არ გამოხატავს ფონდ „ლია საზოგადოება – საქართველო“ მოსაზრებებს. შესაბამისად, ფონდი „ლია საზოგადოება – საქართველო“ მასალის შინაარსზე პასუხს არ აგებს.

## მედიის მარეგულირებელი ორგანოების შესაძლებლობათა სისტემური განვითარება საქართველოში: საჭიროებათა იერარქია

### პოლიტიკის დოკუმენტი

### რეზიუმე

მედიის მარეგულირებელი ორგანოების გაძლიერება საქართველოში ევროკავშირ-საქართველოს ასოცირების 2014-2016 წლების დღის წესრიგით გათვალისწინებულ ერთ-ერთ ვალდებულებას წარმოადგენდა. ასოცირების დღის წესრიგი მოუწოდებს „მედიის მარეგულირებელი ორგანოების შესაძლებლობებისა და დამოუკიდებლობის გაძლიერებისკენ.“<sup>1</sup> საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია, რომელიც, საქართველოს კანონით,<sup>2</sup> წარმოადგენს „მედიისა და ელექტრონული კომუნიკაციის სფეროს მარეგულირებელ ორგანოს“, სწორედ ის უწყებაა, რომელსაც უნდა ესარგებლა შესაძლებლობათა განვითარებისკენ მიმართული ზომებით. მიუხედავად ამისა, ასოცირების დღის წესრიგის განსახორციელებელ 2014-2016 წლების ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში საქართველოს მთავრობის მიერ არ არის გათვალისწინებული რაიმე კონკრეტული ქმედებები საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის გასაძლიერებლად.

მთლიანობაში, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ მოიპოვა გარკვეული აღიარება როგორც უნარიანმა და აქტიურმა მარეგულირებელმა. მან გამოავლინა ხელმძღვანელობის უნარი ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლის პროცესში<sup>3</sup> და მიიღო გადაწყვეტილება სატელევიზიო სადგურებისთვის სალიცენზიო მოთხოვნის გაუქმების თაობაზე 2014 წელს. ეს მიღწევები განსაკუთრებით აღსანიშნავია საქართველოში მაუწყებლობის რეგულირების ისტორიულ კონტექსტში, რომელშიც მრავლად იყო დარღვევები.<sup>4</sup> მაგრამ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის სხვა რეფორმები, კერძოდ, მედიის სფეროში საქართველოს საკანონმდებლო ბაზის ევროკავშირთან ჰარმონიზების ძირითადი დოკუმენტის - აუდიოვიზუალური მედიის მომსახურებების დირექტივის რეკლამასთან დაკავშირებულ

\* მაია მიქაშავიძე, მეცნიერების დოქტორი მას. კომუნიკაციის და პროფესიული განვითარების მკვლევარია. ამჟამად ის საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის პროფესორი და მართვის აკადემიის ტრენერი. მისი ძირითადი ინტერესია პოლიტ. კომუნიკაცია ძირითადი ფოკუსით ჟურნალისტიკასა და მასმედიაზე.

ლი რეგულაციების დანერგვა უფრო პრობლემური გახდა. კომისიის მიერ 2014 წელს ტელევიზიებისთვის სპონსორობის, პროდუქტის განთავსების და სხვა სახის კომერციული კონტენტის რეგულირების უფრო მკაცრი წესების დადგენას მოჰყვა კრიტიკა რეფორმის ვადებსა და ტემპთან დაკავშირებით. რამდენიმე სატელევიზიო სადგურმა გამოთქვა უკმაყოფილება იმასთან დაკავშირებით, რომ აუდიოვიზუალური მედიის მომსახურებების დირექტივის ერთ-ერთი მოთხოვნის, კერძოდ, სარეკლამო დროის საათში 12 წუთამდე შემცირების, სწრაფად დანერგვა საფრთხეს უქმნის მათ ფინანსურ სტაბილურობას და უარყოფითად მოქმედებს სარეკლამო ბაზარზე.<sup>5</sup>

ევროკავშირის და საქართველოს მარეგულირებელი ბაზების წარმატებით ჰარმონიზება შეუძლებელია საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მხრიდან მტკიცე ლიდერობის გარეშე. აქედან გამომდინარე, რეკომენდებულია, რომ ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების 2017-2020 წლების დღის წესრიგში და მის განსახორციელებელ ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში ჩართული იქნეს შესაძლებლობათა განვითარების კონკრეტული და ეფექტიანი ზომები, რათა 1) საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას ჰქონდეს აუდიოვიზუალური მედიის მომსახურებების დირექტივის შესაბამისად საკანონმდებლო ბაზების ჰარმონიზების ხელმძღვანელობისთვის საკმარისი ადამიანური და მატერიალური რესურსები; 2) უზრუნველყოფილი იქნეს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მაქსიმალური დამოუკიდებლობა პოლიტიკოსებისგან; 3) მომზადდნენ შესაბამისი სახელმწიფო თანამდებობის პირები; 4) გაიზარდოს საზოგადოების ინფორმირებულობა საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მანდატისა და საქმიანობის შესახებ; 5) გარანტირებული იქნეს ხარისხიანი მართვის პრაქტიკა კომისიაში; და 6) განმტკიცდეს კავშირი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიასა და არასახელმწიფო აქტორებს შორის, როგორებიც არიან არასამთავრობო ორგანიზაციები, მედიაკომპანიები და საზოგადოების ფართო ფენები.

## შესავალი

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმება და ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების 2014-2016 წლების დღის წესრიგი მოუწოდებს საქართველოს მედიის მარეგულირებელი ორგანოების გაძლიერებისკენ. ასოცირების შესახებ შეთანხმების 365-ე მუხლში ნათქვამია: „მხარეები აწარმოებენ რეგულარულ დიალოგს აუდიოვიზუალურ და მედიის პოლიტიკის სფეროში და ითანამშრომლებენ, რათა გააძლიერონ მედიის დამოუკიდებლობა და პროფესიონალიზმი, ასევე, ურთიერთობები ევროკავშირის მედიასთან, ევროპული სტანდარტების შესაბამისად, რომლებიც ასევე მოიცავს ევროპის საბჭოს სტანდარტებსა და 2005 წლის გაერო-ს განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის ორგანიზაციის (იუნესკო) „კულტურული თვითგამოხატვის მრავალფეროვნების დაცვისა და ხელშეწყობის შესახებ“ კონვენციას.“<sup>6</sup> ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების დღის წესრიგის 2.6 მუხლში - „თანამშრომლობა აუდიოვიზუალურ და მედიის სფეროებში“ - დადგენილია მიზანი: „მედიის მარეგულირებელი ორგანოების შესაძლებლობების და დამოუკიდებლობის გაძლიერება.“<sup>7</sup> აღ-

<sup>1</sup> ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების დღის წესრიგი, შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: [http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap\\_aa/associationagenda\\_2014\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_en.pdf)

<sup>2</sup> საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წესდება. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: [www.gncc.ge](http://www.gncc.ge)

<sup>3</sup> IREX, 2016. მედიის მდგრადობის ინდექსი <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2016-georgia.pdf>

<sup>4</sup> საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის საქმიანობის შემსწავლელი საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის დასკვნა [http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/25336/securedownload\\_1](http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/25336/securedownload_1)

<sup>5</sup> IREX, 2016. მედიის მდგრადობის ინდექსი <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2016-georgia.pdf>

<sup>6</sup> ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმება, კარი VI, თავი 18, მუხლი 365, პუნქტი 1. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:261:FULL&from=EN>

<sup>7</sup> ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების დღის წესრიგი. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: [http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap\\_aa/associationagenda\\_2014\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_en.pdf)

ნიშნული მიზანი გულისხმობს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის - მედიისა და ელექტრონული კომუნიკაციების სექტორების მარეგულირებელი უწყების - შესაძლებლობათა განვითარებას.

საქართველოს მთავრობამ მიიღო და განახორციელა ორი ეროვნული სამოქმედო გეგმა 2014 და 2015 წლებში, რომლებიც მიმართული იყო ასოციაციების 2014-2016 წლების დღის წესრიგის შესრულებისკენ, ამჟამად კი 2016 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის განხორციელების პროცესშია, თუმცა მთავრობას არ შემოუთავაზებია რაიმე კონკრეტული და გაზომვადი აქტივობები საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის გასაძლიერებლად. როდესაც არ არის ჩამოყალიბებული კონკრეტული ქმედებები, შეფასების ინდიკატორები და მოსალოდნელი შედეგები, რთულია მსჯელობა იმის თაობაზე, თუ რა წინსვლა იქნა მიღწეული საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის შესაძლებლობათა განვითარებაში იმ პერიოდში, რომელსაც მოიცავს ევროკავშირი-საქართველოს ასოციაციების 2014-2016 წლების დღის წესრიგი.

გამონვევები, რომელთა წინაშეც დგას კომისია ევროკავშირისა და საქართველოს მარეგულირებელი ბაზების ჰარმონიზების, კერძოდ, აუდიოვიზუალური მედიის მომსახურებების დირექტივის შესრულების პროცესში,<sup>8</sup> განაპირობებს მისი ორგანიზაციული შესაძლებლობების შემდგომი განვითარების საჭიროებას. კომისიისთვის სასარგებლო იქნება მისი ადამიანური და მატერიალური შესაძლებლობების განვითარება, იგი უფრო მეტად დამოუკიდებელი გახდება სახელმწიფო სუბიექტებისგან და უფრო მტკიცე კავშირებს დაამყარებს არასახელმწიფო აქტორებთან.

## მიღგომეაჟი და ჟედეგეაჟი

სახელმწიფო დროულად ვერ ასრულებს თავის ვალდებულებას - გააძლიეროს რეგულირება აუდიოვიზუალურ სექტორში, ანუ გააძლიეროს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია. ამის მიზეზი ნაწილობრივ არის ის, რომ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ მნიშვნელოვან წინსვლას მიაღწია და ლიდერობის უნარი გამოავლინა მთელი რიგი მიმართულებებით, მაგალითად, ციფრულ მაუწყებლობაზე წარმატებული გადასვლით და მაუწყებლობის ლიცენზირების ახალი პოლიტიკის შემოღებით, რაც ცხადყოფს მის გაზრდილ პროფესიონალიზმს და ლიდერშიფს. შესაძლებელია ასევე, რომ მთავრობა ნაკლებ პრიორიტეტს ანიჭებს მედიის რეგულირების გაუმჯობესებას. ასოციაციების 2014-2016 წლების დღის წესრიგის განხორციელების მიზნით მთავრობის მიერ მიღებულ არც ერთ ეროვნულ სამოქმედო გეგმაში არ არის ჩართული რაიმე აქტივობა, რომელიც მიზნად საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის გაძლიერებას ისახავს. ამგვარი პოლიტიკის რისკს წარმოადგენს ის, რომ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას შეიძლება კვლავაც პრობლემები შეექმნას აუდიოვიზუალური მედიის მომსახურებების დირექტივის განხორციელებისას, როგორც ეს მოხდა აუდიოვიზუალური დირექტივის იმდებულებების დანერგვისას, რომლებიც მართავს კომერციულ რეკლამას მაუწყებლობის სექტორში.

<sup>8</sup> ევროკავშირისა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოციაციების შესახებ შეთანხმება, დანართი XXXIII. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: [http://mfa.gov.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=30&info\\_id=17015](http://mfa.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=30&info_id=17015)

## საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია: განვითარება და მნიშვნელოვანი ეტაპები

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მუშაობა ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში საგრძნობლად გაუმჯობესდა, იგი კვლავ არაერთგვაროვან შეფასებებს იღებს. კომისიამ მაღალი შეფასება მიიღო თავისი მტკიცე და „პოლიტიკური“<sup>9</sup> საქციელისთვის ციფრულ მაუწყებლობაზე საქართველოს წარმატებით გადასვლისას და სატელევიზიო სადგურებისთვის სალიცენზიო მოთხოვნის გაუქმებისთვის.<sup>10</sup> ამავე დროს, სატელევიზიო სადგურებმა გააკრიტიკეს კომისია საათობრივი სარეკლამო დროის შეზღუდვისთვის აუდიოვიზუალური მედიის მომსახურებების დირექტივის შესაბამისად, რაც მათ ფინანსურ მდგომარეობისთვის და ზოგადად სარეკლამო ბაზრისთვის საზიანოდ მიიჩნიეს. საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია არ ეთანხმება ბრალდებებს და აცხადებს, რომ რეკლამის საათობრივი შეზღუდვა ადრეც გათვალისწინებული იყო საქართველოს კანონმდებლობით, მაგრამ გაუქმდა სატელევიზიო ინდუსტრიის ლობირების შედეგად. კომისიამ ასევე განაცხადა, რომ ახალი შეზღუდვები რეკლამაზე არ ახდენს უარყოფით გავლენას სარეკლამო ბაზარზე, ფაქტობრივად კი სარგებლობაც მოუტანა დიდ სატელევიზიო სადგურებს. მაგალითად, 2015 წელს „რუსთავი-2“-მა გაზარდა კიდეც სარეკლამო დროის გაყიდვები. კომისია ასევე განმარტავს,<sup>11</sup> რომ მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზრდა<sup>12</sup> ტელესარეკლამო ბაზარზე წარმოადგენს ეფექტს, რომელიც გამოწვეულია ვალუტის გაცვლითი კურსის მერყეობით და ლარის გაუფასურებით აშშ დოლარის მიმართ. საქართველოს მაუწყებლობის ეროვნული კომისიის მიმართ ზოგიერთმა საერთაშორისო დამკვირვებელმაც გამოთქვა შეშფოთება, კერძოდ მედიაში მონოპოლიზების პრევენციისა და ფინანსური გამჭვირვალობის ხელშეწყობის<sup>13</sup> საქმეში პროგრესის ნაკლებობის გამო.

საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან ოცი წლის განმავლობაში რეფორმებმა სამაუწყებლო მედიის რეგულირების სფეროში მცირედი პროგრესი განიცადა. 2000 წელს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის ჩამოყალიბებამ დასაბამი მისცა საქართველოში მარეგულირებელი ბაზრის განვითარებას, მაგრამ პროცესი ბევრი დარღვევით მიმდინარეობდა. კომისია დაადანაშაულეს ლიცენზირების პროცესის პოლიტიზებაში და ახალი სატელევიზიო და რადიოსადგურებისთვის ბაზარზე შესვლის მცდელობებისას წინააღმდეგობების შექმნაში. კომისიამ რამდენჯერმე ჩამოართვა არასასურველ ტელესადგურებს, როგორც არის ტელეკომპანია „მაესტრო“, ლიცენზიები პოლიტიკური სარჩულით და დააკისრა უსამართლო ჯარიმები. კომისიის ყოფილი თავმჯდომარეები და წევრები დადანაშაულებული იქნენ პოლიტიკოსებთან კავშირში და კორუფციულ ბიზნეს გარიგებებში.<sup>14</sup> საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია „დადანაშაულებული იქნა არასაკმარის დამოუკიდებლობაში“, ხოლო მისი წევრები გაკრიტიკებული იქნენ „ისეთი კომერციული თუ პოლიტიკური კავშირების შექმნაში, რომლებიც წარმოშობდნენ ინტერესთა შეუთავსებლობას.“<sup>15</sup>

არსებული მდგომარეობა გამოწვევას წარმოადგენს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის ახლანდელი ხელმძღვანელობისთვის,

<sup>9</sup> იქვე.

<sup>10</sup> IREX, 2016. მედიის მდგრადობის ინდექსი საქართველოსათვის. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2016-georgia.pdf>

<sup>11</sup> „რუსთავი 2“ (2016 წლის 10 მარტი). გამოსვლა კონფერენციაზე. ფონდი „ღია საზოგადოება - საქართველოს“ მიერ ორგანიზებული მედიაკონფერენცია.

<sup>12</sup> საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო. საქართველოს სარეკლამო ბაზარი. იხ. [http://www.transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/sakartvelos\\_sareklamo\\_bazari\\_2016.pdf](http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/sakartvelos_sareklamo_bazari_2016.pdf)

<sup>13</sup> <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/georgia>

<sup>14</sup> საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის საქმიანობის შემსწავლელი საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის დასკვნა [http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/25336/secure-download\\_1](http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/25336/secure-download_1)

<sup>15</sup> „ფრიდომ ჰაუსი“ (2015) „პრესის თავისუფლება საქართველოში“. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/georgia>



რომელმაც უნდა აჩვენოს, რომ აღმოფხვრა კორუფციული პრაქტიკა, უზრუნველყოდა მოუკიდებლობა მთავრობისგან და დაამკვიდრა გამჭვირვალე მენეჯმენტი. მარკეტინგული ბაზის შექმნის ქმედითი ხელმძღვანელობის და საქართველოს საკანონმდებლო ბაზის ევროკავშირთან ჰარმონიზების უზრუნველსაყოფად საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ უნდა მოიპოვოს ნდობა და მედიაინდუსტრიის და საზოგადოების მხარდაჭერა, რაც უმნიშვნელოვანესია რეფორმის პროცესისათვის.

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის პირველი ნაბიჯები ევროკავშირის №2010/13/EU დირექტივის (აუდიოვიზუალური მედიის მომსახურების დირექტივა) განსახორციელებლად პრობლემური აღმოჩნდა. საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ცვლილებები რეკლამასთან დაკავშირებულ რეგულაციებში, რომლებიც 2015 წლის 1 აპრილიდან შეამცირა სარეკლამო დრო 12 ნუთამდე საათში და ოთხ ნუთამდე სპონსორული მომსახურებისთვის. ეს ღონისძიება წარმოადგენდა „აღნიშნული ცვლილების მიღების 2016 წლამდე გადადებისთან დაკავშირებით მრავალი მედიასაშუალების და ექსპერტის რჩევების უგულვებლყოფას.“<sup>16</sup> რამდენიმე ტელეკომპანიის, მათ შორის ტელეკომპანია „რუსთავი-2“-ის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, აღნიშნული რეგულაციების სწრაფად დამტკიცებამ საფრთხის წინაშე დააყენა მათი ფინანსური სტაბილურობა და უარყოფითი ზეგავლენა იქონია სარეკლამო ბაზარზე.<sup>17</sup> ამ ცვლილებებამდე საქართველოს ტელეკომპანიებს შეეძლოთ საკუთარი დღიური საეთერო დროის 20%-ის დათმობა რეკლამისთვის. რეკლამის უმეტესი ნაწილი პრაიმტაიმში გადიოდა. ცვლილებები შემოთავაზებული იქნა 2014 წლის დეკემბერში და მიღებული - 2015 წლის 1 აპრილს. ცვლილებათა უდიდესი ნაწილი დაუყოვნებლივ შევიდა ძალაში იმ ფაქტის მიუხედავად, რომ საქართველომ აიღო დირექტივის თანდათანობით, სამწლიანი პერიოდის განმავლობაში განხორციელების ვალდებულება. კომისიამ კიდევ ერთხელ განაცხადა, რომ რეკლამის საათში 20%-მდე შეზღუდვა არ წარმოადგენდა რაიმე ახალს. ეს დებულება შედიოდა „რეკლამის შესახებ“ საქართველოს კანონში, თუმცა იგი არ აღსრულებულა. 2005 წელს მაუწყებლობის შესახებ ახალი კანონის მიღებასა და დამტკიცებასთან ერთად შეზღუდვა შემსუბუქდა მთლიანი დღიური საეთერო დროის 20%-მდე.<sup>18</sup>

საერთო ჯამში მედიაინდუსტრია ვერ თანხმდება რეკლამის საათში 12 ნუთამდე შემცირებით გამოწვეულ შედეგებზე. საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია ამტკიცებს, რომ რეგულაციებმა გააფართოვა სარეკლამო ბაზარი, მაშინ, როცა ინდუსტრიის სხვა წარმომადგენლები ხედავენ კავშირს განხორციელებულ ზომასა და ტელესარეკლამო ბაზრის 2014 წელს 43.3 მილიონი აშშ დოლარიდან 2015 წელს 32 მილიონ აშშ დოლარამდე შემცირებას შორის.<sup>19</sup> ტელესარეკლამო ბაზარი, თუ აშშ დოლარში გავზომავთ, 2015 წელს მართლაც მნიშვნელოვნად შემცირდა; თუმცა საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია ამტკიცებს, რომ ფაქტობრივად, ლარებში გამოხატვის შემთხვევაში, ტელერეკლამა ნაკლებადაა შემცირებული, გამომდინარე დოლართან მიმართებაში ლარის გაუფასურებიდან, და რომ მთლიანი სარეკლამო ბაზარი გაიზარდა. წინამდებარე დოკუმენტი რეკლამის უმაღლესი საათობრივი ზღვრის დანესებას განიხილავს როგორც ნაჩქარევ, არასათანადოდ მომზადებულ ნაბიჯს, რომელსაც არ ჰქონდა დაინტერესებული მხარეების მხარდაჭერა.

<sup>16</sup> IREX, 2016. მედიის მდგრადობის ინდექსი საქართველოსათვის. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2016-georgia.pdf>

<sup>17</sup> IREX, 2016. მედიის მდგრადობის ინდექსი. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2016-georgia.pdf>

<sup>18</sup> ინტერვიუ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის თანამდებობის პირთან, 2016 წლის 11 ოქტომბერი.

<sup>19</sup> საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო. საქართველოს სარეკლამო ბაზარი. იხ. [http://www.transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/sakartvelos\\_sareklamo\\_bazari\\_2016.pdf](http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/sakartvelos_sareklamo_bazari_2016.pdf), ასევე „რუსთავი 2“ (2016 წლის 10 მარტი). პრეზენტაცია. ფონდი „ლია საზოგადოება - საქართველოს“ მიერ ორგანიზებული მედიაკონფერენცია.

## აღმოსავლეთი ევროპის ტენდენციები

საქართველოს მარეგულირებელი სფეროს რეფორმების სირთულეს და საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიმართ არსებულ მოთხოვნებს უკეთესად გავიგებთ აღმოსავლეთი ევროპის მედიის მარეგულირებელ სფეროში განხორციელებული ბოლოდროინდელი მოვლენების კონტექსტში. რეგიონის ყველა ქვეყანაში არსებობდა სამაუნყებლო მედიის მარეგულირებელი ორგანოები, რომლებიც სხვადასხვა დონის დამოუკიდებლობით სარგებლობდნენ. მარეგულირებელ სფეროში შემდეგი ტენდენციები აღინიშნებოდა: „ლიბერალიზაცია, პრივატიზაცია და დერეგულირება... და სახელმწიფოს როლის ამალღება... ზეგავლენით მარეგულირებელ ორგანოებზე.“<sup>20</sup> მარეგულირებელი ორგანოები ოფიციალურად დამოუკიდებლობა არიან, მაგრამ არაოფიციალურად ისინი დამოკიდებულნი არიან პოლიტიკოსებზე, რომლებიც „ზეგავლენას ახდენენ მარეგულირებელ ორგანოებში პოლიტიკურად დანიშნულ წევრებზე.“<sup>21</sup> ფინანსურად მარეგულირებელი ორგანოები უმეტესად დამოუკიდებლობა არიან.<sup>22</sup>

სამოქალაქო საზოგადოება ნაკლებად მონაწილეობს რეგულირებასთან დაკავშირებულ დებატებსა და პრაქტიკაში. არც თავად ინდუსტრია საკმარისად წარმოდგენილი, განსაკუთრებით ბლოგერები, სამოქალაქო ჟურნალისტები და ახალი მედიის სხვა წარმომადგენლები. ასევე პრობლემურია ქალების თანასწორი წარმომადგენლობა მედიის მარეგულირებელ ორგანოებში.<sup>23</sup>

როგორ გამოიყურება საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია ამ ტენდენციების ფონზე? კომისია არ არის მთლიანად დაცული პოლიტიკური ზემოქმედებისგან, რადგან მისი წევრები არჩეულები არიან პარლამენტის წევრების მიერ, ანუ დამტკიცებულები არიან პოლიტიკოსების მიერ დადგენილი ვადით (5 წლით). თუმცა შერჩევის პროცესი გაუმჯობესდა წინა წლებთან (2010-2014) შედარებით, როცა მმართველ პარტიას და მთავარ ოპოზიციურ პარტიას შეეძლოთ კომისიის თითო-თითო წევრის დასახელება. შერჩევის ახლანდელი პროცესი ინკლუზიურია, ვინაიდან საქართველოს ნებისმიერ მოქალაქეს შეუძლია ამ პოზიციაზე განცხადების შეტანა და ის შეიძლება შერჩეული იქნეს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ნომინანტთა სიაში შესაყვანად. კომისიის წევრის თითოეულ პოზიციაზე მოდის პრეზიდენტის სამი ნომინანტი, რომლებსაც ამტკიცებს პრემიერ-მინისტრი და წარუდგენს პალამენტს კენჭისყრაზე.<sup>24</sup> კომისიის ფინანსური დამოუკიდებლობა უზრუნველყოფილია ელექტრონული კომუნიკაციებისა და მაუნყებლობის რეგულირების საფასურის გადახდის შედეგად მიღებული შემოსავლებით. დაფინანსების ამ სტაბილურმა დამოუკიდებელმა წყარომ, განსხვავებით დაფინანსებისგან სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, უნდა უზრუნველყოს კომისიის დაცულობა პოლიტიკური გავლენისგან.<sup>25</sup>

სამოქალაქო საზოგადოება აქტიურად მონაწილეობს რეგულირებასთან დაკავშირებულ დებატებში, თუმცა მისი ზემოქმედება რეგულირებაზე შეზღუდულია. მედიაინდუსტრიის გარკვეული სეგმენტები, როგორც არის ახალი მედიის წარმომადგენლები, ნაკლებად არიან წარმოდგენილი. ქალების წარმომადგენლობა საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიაში გარკვეულწილად უზრუნველყოფილია - კომისიის ხუთი წევრიდან ერთი ქალია.<sup>26</sup>

<sup>20</sup> იქვე, გვ. 20

<sup>21</sup> იუნესკო (2014). „მსოფლიო ტენდენციები გამოხატვის თავისუფლებაში და მედიის განვითარებაში: ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის რეგიონული მიმოხილვა“, გვ. 13. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002277/227738e.pdf>

<sup>22</sup> იუნესკო (2014). „მსოფლიო ტენდენციები გამოხატვის თავისუფლებაში და მედიის განვითარებაში: ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის რეგიონული მიმოხილვა“, გვ. 13. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002277/227738e.pdf>

<sup>23</sup> იქვე, გვ. 20

<sup>24</sup> საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: [www.gncc.ge](http://www.gncc.ge)

<sup>25</sup> ინტერვიუ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის თანამდებობის პირთან, 2016 წლის 11 ოქტომბერი.

<sup>26</sup> იუნესკო (2014). „მსოფლიო ტენდენციები გამოხატვის თავისუფლებაში და მედიის განვითარებაში: ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის რეგიონული მიმოხილვა“, გვ. 20. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002277/227738e.pdf>

## საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია 2014, 2015 და 2016 წლების ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში

2014, 2015 და 2016 წლების ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში, რომლებიც ჩამოყალიბდა კონკრეტული, ასოცირების 2014-2016 წლების დღის წესრიგის მიზნების განხორციელებისკენ მიმართული ქმედებების შემოსათავაზებლად, არ არის გათვალისწინებული აქტივობები საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის გასაძლიერებლად. კომისია ყოველ ჯერზე მოიხსენიება იმ ამოცანების კონტექსტში, რომელთა შესრულებაც მას ევალება, მაგრამ არ არის მითითებული მისი შესაძლებლობების განვითარებისკენ მიმართული ქმედებები.

2014 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის<sup>27</sup> ანალიზისას აღმოჩნდა, რომ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია მოხსენიებული იყო ისეთ კონტექსტში, სადაც საუბარი იყო ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოებაზე.<sup>28</sup> კომისიას ეკისრებოდა ვალდებულება, ჩაეტარებინა რადიოსიხშირული სპექტრის განაწილებასთან დაკავშირებული პოლიტიკის ევროკავშირის დირექტივასთან შესაბამისობის კვლევა (გადაწყვეტილება 676/2002/EC).<sup>29</sup>

2015 წლის ეროვნულ სამოქმედო გეგმაში<sup>30</sup> მითითებულია სამი ქმედება, რომლებიც უნდა განხორციელოს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ. აღნიშნული ქმედებები ეხება თანამშრომლობას საინფორმაციო საზოგადოების სფეროში (დირექტივა 2002/58/EC პირადი ცხოვრების კონფიდენციალურობის დაცვისა და ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ) და საფოსტო მომსახურების რეგულირების სფეროში (დირექტივები 97/67/EC და 2002/39/EC).

2016 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმა<sup>31</sup> მოიცავს რამდენიმე აქტივობას, რომლებშიც ჩართულია საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია. ეს აქტივობები ეხება თანამშრომლობას საინფორმაციო საზოგადოების სფეროში (ავტორიზაციის შესახებ დირექტივა 2002/20/EC, დაშვების შესახებ დირექტივა 2002/19/EC, ჩარჩო დირექტივა 2002/21/EC) და ასევე თანამშრომლობას მედიისა და აუდიოვიზუალურ სფეროებში (აუდიოვიზუალური მედიის მომსახურებების დირექტივა). ეს უკანასკნელი ქმედება მოითხოვს მედიისა და აუდიოვიზუალური მომსახურებების სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოებას, როგორც ეს გათვალისწინებულია ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების 367-ე მუხლში. კომისიას დაევალა საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადება და 2016 წლის დეკემბრისთვის საქართველოს მთავრობისთვის წარდგენა.<sup>32</sup>

ამგვარად, ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების და ასოცირების 2014-2016 წლების დღის წესრიგის განხორციელების მიზნით შედგენილი ეროვნული სამოქმედო გეგმები პირდაპირ არ ასრულებენ დასახულ მიზანს - „მედიის მარეგულირებელი ორგანოების შესაძლებლობების და დამოუკიდებლობის გაძლიერებას“<sup>33</sup>

<sup>27</sup> ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების 2014 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმა, შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: [http://www.eu-nato.gov.ge/sites/default/files/AA%20Action%20Plan-2014-Final-ENG\\_0.pdf](http://www.eu-nato.gov.ge/sites/default/files/AA%20Action%20Plan-2014-Final-ENG_0.pdf)

<sup>28</sup> იქვე, გვ. 60

<sup>29</sup> ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმება. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: [https://eas.europa.eu/sites/eas/files/association\\_agreement.pdf](https://eas.europa.eu/sites/eas/files/association_agreement.pdf)

<sup>30</sup> ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების 2015 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმა, გვ. 87-88, შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <http://www.eu-nato.gov.ge/en/eu/association-agreement>

<sup>31</sup> ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების 2016 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმა, შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <http://eu-nato.gov.ge/sites/default/files/AA%20NAP%202016%20ENG.pdf>

<sup>32</sup> იქვე, გვ. 228

<sup>33</sup> ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების დღის წესრიგი. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: [http://eas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap\\_aa/associationagenda\\_2014\\_en.pdf](http://eas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_en.pdf)

- რაც გათვალისწინებულია ასოცირების დღის წესრიგის 2.6 მუხლში. მართალია ეროვნული სამოქმედო გეგმები მნიშვნელოვან ამოცანებს აკისრებენ კომისიას, რაც ხელს უწყობს მისი ადმინისტრაციული და პროფესიული გამოცდილების განვითარებას, ისინი არ გვთავაზობენ რაიმე კონკრეტულ და გაზომვას დაქვემდებარებულ აქტივობებს კომისიის შესაძლებლობათა გასაძლიერებლად.

## დასკვნა

საქართველოს მთავრობამ სტრატეგიულ პრიორიტეტად დასახა საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის და აუდიოვიზუალურ სექტორში მისი ხელმძღვანელი როლის გაძლიერება ასოცირების 2014-2016 წლების დღის წესრიგში ვალდებულების - „მედიის მარეგულირებელი ორგანიზაციის გაძლიერება“ - ჩართვით.

მაგრამ ჯერჯერობით ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში და/ან 2014-2017 წლების კომუნიკაციისა და ინფორმაციის შესახებ სტრატეგიაში არ არის გათვალისწინებული აღნიშნული მიზნისკენ მიმართული რაიმე კონკრეტული ამოცანები თუ აქტივობები. წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტში მოკლედ არის აღწერილი კომისიის ის არასწორი ნაბიჯები, რომლებიც უკავშირდება 2015 წელს რეკლამის საათობრივი შეზღუდვის დაწესებას, კერძოდ ამ რეფორმის ვადებს და დანერგვას საქართველოს მიერ აუდიოვიზუალური მედიის მომსახურებების დირექტივის შესრულების ფარგლებში, და მოცემულია რეკომენდაცია, რომ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის გაძლიერება უნდა გახდეს პრიორიტეტი საქართველოს მთავრობისთვის. კომისია მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ასოცირების შესახებ შეთანხმებით გათვალისწინებული, მედიისა და აუდიოვიზუალურ სფეროსთან დაკავშირებული დებულებების შესრულებაში. აქედან გამომდინარე, ნებისმიერ მომავალ არასწორ ნაბიჯს შედეგად შეიძლება მოჰყვეს უნდობლობა ზოგადად ასოცირების პროცესის მიმართ. საქართველოს მთავრობის ვალდებულება, გააძლიეროს მედიის მარეგულირებელი ორგანიზაციის შესაძლებლობები, როგორც ეს განსაზღვრულია ასოცირების დღის წესრიგის 2.6 მუხლში<sup>34</sup>, გათვალისწინებული უნდა იქნეს შემდგომ, 2017-2020 წლების, ასოცირების დღის წესრიგში და შესაბამის ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში.

<sup>34</sup> ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების დღის წესრიგი. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: [http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap\\_aa/associationagenda\\_2014\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_en.pdf)



## რეკომენდაციები

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის ადმინისტრაციული გაძლიერება და ასევე მისი უნარების გაძლიერება უზრუნველყოფს მედიისა და აუდიოვიზუალური სფეროს შესახებ კანონმდებლობის წარმატებულ ჰარმონიზებას ევროკავშირისა და საქართველოს შორის. ამიტომ უპირველესი რეკომენდაციაა, რომ კომისიის შესაძლებლობათა განვითარება ჩართული იქნეს ასოცირების 2017-2020 წლების დღის წესრიგში, ხოლო კონკრეტული და გაზომვას დაქვემდებარებული აქტივობები - შესაბამის ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში.

უფრო კონკრეტულად, რეკომენდებულია, რომ საქართველოს მთავრობამ:

- 1) უზრუნველყოს, რომ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას ჰქონდეს აუდიოვიზუალური მედიის მომსახურებების დირექტივის შესაბამისად საკანონმდებლო ბაზების ჰარმონიზების ხელმძღვანელობისთვის საკმარისი ადამიანური და მატერიალური რესურსები;
- 2) უზრუნველყოს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მაქსიმალური დამოუკიდებლობა სახელმწიფო აქტორებისგან;
- 3) უზრუნველყოს შესაბამისი სახელმწიფო თანამდებობის პირების მომზადება;
- 4) გაზარდოს საზოგადოების ინფორმირებულობა საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მანდატისა და საქმიანობის შესახებ;
- 5) უზრუნველყოს ხარისხიანი მართვის პრაქტიკა კომისიაში, განსაკუთრებით, რეფორმის მართვის უნარები; და
- 6) განამტკიცოს კავშირი და კომუნიკაცია საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიასა და არასახელმწიფო აქტორებს შორის, როგორებიც არიან არასამთავრობო ორგანიზაციები, მედიაკომპანიები და საზოგადოების ფართო ფენები.

თითველი და ყველა აღნიშნული ზომა, თუ ისინი განხორციელდება ევროკავშირისა და საქართველოს ასოცირების კონტექსტში, აუცილებლად გააძლიერებს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას და ზოგადად აუდიოვიზუალურ სექტორს.





