

INSTITUTE FOR DEVELOPMENT OF
FREEDOM OF INFORMATION



საქართველოს ციფრული მიწისზედა ტელევიზიის რეგულირება - რეკომენდაციები "ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ" საქართველოს კანონში შეტანილ ცვლილებებზე

2014 წლის თებერვალი

ავტორი: უ. სეთური

წინამდებარე კვლევა მომზადდა ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ (IDFI) მიერ პროექტის - „ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლის პროცესის მხარდაჭერა და მონიტორინგი საქართველოში“- ფარგლებში.

პროექტი მხარდაჭერილია ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ მიერ.



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION
ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო

კვლევის შინაარსზე პასუხისმგებელია ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). კვლევაში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლებელია არ გამოხატავდეს ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ პოზიციას.

წინამდებარე კვლევაზე ვრცელდება ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) საავტორო უფლებები. დაუშვებელია კვლევის ან კვლევის ნაწილის გამოყენება კომერციული ან სხვა მიზნებით ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) ნებართვის გარეშე.

© ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). 2013 წელი. ყველა უფლება დაცულია

2014 წლის 18 თებერვალს საქართველოს ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტროს, ასევე საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ საქართველოს პარლამენტში წარდგენილ იქნა "ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ" საქართველოს კანონში შესატანი ცვლილებების პროექტი, რომელიც გამოქვეყნდა საქართველოს პარლამენტის ვებ გვერდზე,¹ თუმცა მისი დაჩქარებული წესით მიღების გამო რამდენიმე მნიშვნელოვანი ცვლილების წარდგენა ვერ მოხდა. ჩვენი მოსაზრებებით, წარმოდგენილი ცვლილებების პროექტი მოითხოვს გარკვეულ კორექტირებას და დაზუსტებას, რადგან არ ასახავს ყველა იმ აუცილებელ სამართლებრივ მიმართულებას, რომლის მოსაწესრიგებლადაც უნდა იყოს მიმართული კანონში დაგეგმილი ცვლილებები.

წარმოგიდგენთ ჩვენს მოსაზრებებს აღნიშნულ ცვლილებებთან დაკავშირებით.

¹ http://www.parliament.ge/files/Draft_Bills/2014/19.02.14/07-2.168.pdf

შინაარსი

1. ცნებების კონკრეტულის აუცილებლობა და სამაუწყებლო ბაზრის მაქსიმალური ლიბერალიზაცია	4
2. საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის დისკრეციის ფარგლების შემცირება და კონკრეტულის აუცილებლობა.....	5
3. ოფშორში რეგისტრირებული ოპერატორის დაშვების აკრძალვის საკითხი.....	8
4. საკუთარი მულტიპლექს პლატფორმა - საზოგადოებრივი მაუწყებლობის დამოუკიდებლობის გარანტია	9

1. ცნებების კონკრეტიკის აუცილებლობა და სამაუწყებლო ბაზრის მაქსიმალური ლიბერალიზაცია

"ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ" საქართველოს კანონის მე-2 მუხლში (ტერმინთა განმარტება) შესატანი ცვლილებები მოიცავს 3)⁵¹ და 3)⁵² პუნქტებს.

3)⁵¹ ციფრული მიწისზედა სატელევიზიო ქსელი - ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელი შესაბამისი ელემენტებით (მათ შორის მულტიპლექს პლატფორმა), რომელიც გამოიყენება ციფრული მაუწყებლობის გასავრცელებლად.

ნაცვლად "მაუწყებლობის შესახებ" საქართველოს კანონში დამკვიდრებული ცნებისა "საეთერო", შემოთავაზებულია ტერმინი "მიწისზედა", რაც დაზუსტებას მოითხოვს, რადგან არსებულ ქართულ რეალობაში და ბიზნეს სექტორში, ისევე როგორც კანონში "მაუწყებლობის შესახებ" დამკვიდრებულია სწორედ მეორე ტერმინი - "საეთერო" და არა "მიწისზედა". გარდა აღნიშნულისა მიწისზედა სატელევიზიო ქსელთან ასოცირდება სადენიანი ქსელიც, მაშინ როდესაც საეთერო ამ ვარიანტს გამორიცხავს. მიგვაჩნია, რომ წარმოდგენილ განმარტებაში უნდა ჩაიწეროს "საეთერო" ხოლო მიწისზედა უნდა ფრჩხილებში იყოს მოცემული "საეთეროს" შემდგომ.

კანონში წარმოდგენილი მე-2 მუხლის 3)⁵² პუნქტში წარმოდგენილი განმარტებით მულტიპლექს პლატფორმის ელექტრონული სისტემა, აერთიანებს ტელე-პროგრამებს და მათთან დაკავშირებულ მონაცემებს, ისევე როგორც სხვა შესაბამის მონაცემებს ციფრულ ფორმატში, ციფრულ მიწისზედა სატელევიზიო ქსელში გავრცელების მიზნით.

ციფრული მიწისზედა სატელევიზიო ქსელი გამოიყენება არამარტო ციფრული მაუწყებლობის გასავრცელებლად. აღნიშნული ქსელით უნდა გავრცელდეს დამატებითი და ე.წ. "ზედნაშენი" სერვისები (ელექტრონული კომერციის სერვისების, თამაშების და გათამაშებების და სხვა.) რომლებიც უშუალოდ არ უკავშირდებიან სატელევიზიო მაუწყებლობის სერვისებს, თუმცა წარმოადგენენ სერვისებს, რომლებიც უნდა გავრცელდნენ აღნიშნული პლატფორმით. ეს საკითხი 3)⁵¹ და 3)⁵² პუნქტებში ასახული უნდა იყოს შესაბამისად, რადგან არ მოხდეს შემდგომში აღნიშნული დამატებითი და ე.წ. "ზედნაშენი" სერვისების მიმწოდებელი პროვაიდერების ციფრული საეთერო (მიწისზედა) სატელევიზიო ქსელთან დაშვების შეზღუდვა.

2. საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის დისკრეციის ფარგლების შემცირება და კონკრეტიკის აუცილებლობა

პროექტში წარმოდგენილი 51¹ მუხლის შესაბამისად, კონკურსის საფუძველზე მიღებული ციფრული მიწისზედა სატელევიზიო ქსელის ოპერატორი არ არის შეზღუდული მოახდინოს მისთვის კონკურსის საფუძველზე მიღებული სიხშირით სარგებლობის უფლების გადაცემა სხვა პირისათვის. აღნიშნული ტრანზაქციის ერთადერთი შემზღუდავი მხოლოდ რეგულირების დავალიანების არსებობის შემთხვევაა. ვფიქრობთ, რომ კომისიის მიერ ლიცენზიის გადაპირების საკითხის გადაწყვეტამდე ასევე უნდა შემოწმდეს მათ მიერ საკონკურსო პირობების და კრიტერიუმების დაკმაყოფილება.

თუ საკონკურსო პირობები სრულად არ აისახა ლიცენზიაში ან არ გაიწერა დეტალურად კანონქვემდებარე აქტში და ის მხოლოდ კომისიის დისკრეციის ქვეშ განსაზღვრა, ამ შემთხვევაში, შესაძლოა, ეს მოიცავდეს გარკვეულ რისკებს ქართული მედიისათვის. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, უფლების მიმღები ოპერატორი წარმოდგენილი მოდელის შემთხვევაში შესაძლოა გაექცეს საკონკურსო პირობებით განსაზღვრულ ვალდებულებებს და პირობებს.

არანაკლებ მნიშვნელოვანია მაუწყებლების შერწყმის რეგულირება ციფრულ საეთერო მაუწყებლობაზე გადასვლის ეტაპზე, რაც გარკვეულ შემთხვევებში, შესაძლოა განპირობებული იყოს რიგი ობიექტური გარემოებებით (განსაკუთრებით რეგიონული ან/და ადგილობრივი მაუწყებლების შემთხვევაში). მაუწყებლობის მომსახურებაზე ლიცენზირებული პირების შერწყმის საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებისას საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ უნდა შეფასდეს ყველა ცალკეული შემთხვევა.²

პროექტში წარმოდგენილი 52¹ მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად ჩამოთვლილია კომისიის მიერ ციფრული მიწისზედა სატელევიზიო ქსელის ლიცენზიის საკონკურსო პირობები. წარმოდგენილი რედაქციით 52¹ მუხლის მე-2 პუნქტის გ) ქვეპუნქტის შესაბამისად საწყისი საფასური დგინდება კომისიის მიერ საერთაშორისო ბენჩმარკის გათვალისწინებით, საერთაშორისო ორგანიზაციის დასკვნის საფუძველზე.

პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს, რომ საწყისი საფასურის დადგენა უნდა მოხდეს ქართული სატელეკომუნიკაციო და მედია ბაზრის მდგომარეობის გათვალისწინებით და ეს მონაცემები და მოკვლევის მასალები უნდა დეტალურად აისახოს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წარმოების დაწყების გადაწყვეტილებაში. აღნიშნული საშუალებას მისცემს ყველა დაინტერესებულ მხარეს შეაფასოს მარეგულირებელი კომისიის მიერ მისი დისკრეციის განხორციელების სისწორე და ფარგლები. მეორე მხრივ, უნდა აღინიშნოს, რომ

² <http://www.idfi.ge/uploadedFiles/files/DSO%20Strategy%20research%20GEO>

კომისიის მიერ დადგენილი ფასი, შესაძლოა გახდეს ბაზარზე შემოსვლის ბარიერი ინვესტორებისათვის და შესაბამისად ხელშემშლელი ფაქტორი კონკურენციისათვის.

გარდა აღნიშნულისა, მარეგულირებელმა კომისიამ უნდა სრულჰყოს და დაადგინოს არადისკრიმინაციული მიდგომა ყველა იმ სუბიექტის მიმართ, რომელიც სიხშირული სპექტრის გამოყენებას ახორციელებენ. დადგენილი ფორმულა შესაძლოა შეიცვალოს და მასში განისაზღვროს სატელევიზიო სიხშირეების ფასი.

ერთ-ერთი ბოლო კვლევა, რომელიც ავსტრალიის მარეგულირებელი კომისიის შეკვეთით განხორციელდა, მოიცავს სიხშირის შეფასებას, უფასოდ ტრანსლირებული სატელევიზიო კონტენტის ნაწილში.

წარმოგიდგინოთ იმ საერთაშორისო ბენჩმარკებს, რომლებიც განსხვავდება ერთმანეთისაგან:³

ქვეყანა	Cent/MHz	კონტენტის რეგულირების ხარისხი
AUS	0.07	0%
NZ	0.3	100%
Singapore	1.1	50%
Hong-Kong	0.8	75%
US	0.4	75%
Canada	0.32	25%
UK	0.51	0%
Austria	0.19	100%
Ireland	0.39	50%
Italy	0.05	100%
ბენჩმარკების ზღვრები	0.30-1	

თუ კონკრეტულად არ იქნა მითითებული, რომ ბენჩმარკად შესაძლოა აღებული იყოს საერთო ევროპული მაჩვენებელი, ქართული რეალობის გათვალისწინებით, ვფიქრობთ დისკრეცია საკმაოდ ფართო იქნება და საკმაოდ დიდი რისკების შემცველი მედიის თავისუფლების შეზღუდვის კუთხით.

ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის ზ) ქვეპუნქტის შესაბამისად მარეგულირებელი კომისიის დისკრეციას მიეკუთვნება საკონკურსო განაცხადების და თანდართული დოკუმენტაციის შეფასების კრიტერიუმების და ინდიკატორების შერჩევა. სამწუხაროდ, ბოლო პერიოდში ჩატარებულმა კონკურსებმა ცხადყო, რომ ამგვარი მიდგომა ახალგაზრდა დემოკრატიის

³ FreeTV Australia 2012. PLACING A VALUE ON FREE TO AIR BROADCASTING SPECTRUM IN AUSTRALIA http://www.freetv.com.au/SiteMedia/w3svc751/Uploads/Documents/Venture_Consulting_-_PLACING_A_VALUE_ON_FREE_TO_AIR_BROADCASTING_SPECTRUM_IN_AUSTRALIA_-_FEB_2012.pdf

ქვეყნის მედია და სატელეკომუნიკაციო სფეროს რეგულატორისათვის ადრეა.⁴ აღნიშნული საკითხი უფრო მძაფრდება, რადგან კანონი არ ავალეს პროცესში ჩართულ სამინისტროს და კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას მიღონ დებულება, რომელიც დაარეგულირებს ურთიერთობებს ციფრული მიწისზედა ტელევიზიის ქსელის ოპერატორებსა და დაშვების მსურველ პირებს შორის, ისევე როგორც დაარეგულირებს საკონკურსო პირობებს და წესებს, რომელიც იქნებოდა წინასწარ გაცხადებული. აღნიშნული დებულება მაქსიმალურად შეამცირებდა კონკურსთან დაკავშირებულ შეკითხვებს და მინიმუმამდე დაიყვანდა გაურკვევლობას, ასევე გაზრდიდა ჩართულობას, რომ არაფერი ვთქვათ სატელევიზიო ქსელთან დაშვების უმნიშვნელოვანეს საკითგებზე.

⁴ შენიშვნა: სააბონენტო ნომრების პორტირების ბაზის ადმინისტრატორის შესარჩევი კონკურსის მიმართ არსებობს გარკვეული კითხვები და სასამართლო პროცესები, რომლის პირობებშიც უფრო დეტალურად იყო გაწერილი დებულებაში, ვიდრე ციფრული მიწისზედა ტელევიზიის ქსელის ოპერატორის შესარჩევი კონკურსისათვის იქნება გაწერილი.

3. ოფშორში რეგისტრირებული ოპერატორის დაშვების აკრძალვის საკითხი

პროექტში წარმოდგენილი 52¹ მუხლის მე-5 პუნქტის გ) ქვეპუნქტი არ მოიცავს იმ აკრძალვას, რომელიც "მაუწყებლობის შესახებ" საქართველოს კანონის 37-ე მუხლის მე-2 პუნქტში არის განსაზღვრული, კერძოდ მაუწყებლობის სფეროში ლიცენზიის მფლობელი/ავტორიზებული პირი არ შეიძლება იყოს ოფშორულ ზონაში რეგისტრირებული იურიდიული პირი. როგორც უფრო ახალი კანონი, ეს რეგულაცია ჩაანაცვლებს მაუწყებლობის შესახებ კანონის რეგულაციას, თუმცა, გაურკვეველია "მაუწყებლობის შესახებ" საქართველოს კანონის 100%-ით კოპირებული 37-ე მუხლის მეორე ნაწილიდან, რატომ არის ამოღებული მხოლოდ ოფშორებში რეგისტრირებული კომპანიების აკრძალვის ნაწილი. აღნიშნული მიდგომა გარკვეულ კითხვებს ბადებს.

რეკომენდაცია ამ საკითხის რეგულირების შესახებ IDFI-მ წარმოადგინა კვლევაში - "საქართველოს ციფრულ საეთერო მაუწყებლობაზე გადასვლის სტრატეგიის საფუძვლები" (2013 წლის მაისი),⁵ რომლის შესაბამისად მაუწყებლობის სფეროში ლიცენზიის მფლობელი არ შეიძლება იყოს ოფშორულ ზონაში რეგისტრირებული იურიდიული პირი, ასევე ის იურიდიული პირი, რომლის წილს ან აქციებს პირდაპირ ან ირიბად ფლობს ოფშორულ ზონაში რეგისტრირებული პირი.

კანონპროექტში წარმოდგენილია კანონის 52¹ მუხლის მე-18 პუნქტი, სადაც ჩამოთვლილია კონკურსში გამარჯვებული პირის ვალდებულებები. კონკურსში გამარჯვებული პირის ერთ-ერთ უმთავრეს საკანონმდებლო ვალდებულებად უნდა განისაზღვროს კომისიისათვის და სსიპ "ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლის სააგენტოსათვის" მასზე დაკისრებული ვალდებულების ეტაპობრივი შესრულების შესახებ ანგარიშის წარდგენა, რომელიც უნდა გამოქვეყნდეს და ხელმისაწვდომი იყოს პროცესში ჩართული ყველა კომპანიისათვის. ანგარიშები სასურველია გამოქვეყნდეს ყოველ კვარტალურად.

⁵ <http://www.idfi.ge/uploadedFiles/files/DSO%20Strategy%20research%20GEO>

4. საკუთარი მულტიპლექს პლატფორმა - საზოგადოებრივი მაუწყებლობის დამოუკიდებლობის გარანტია

პარლამენტში წარდგენილ კანონში ცვლილებების პროექტის მე-2 მუხლის შესაბამისად, საზოგადოებრივი მაუწყებლის პროგრამების გავრცელებისათვის შპს "ტელერადიო ცენტრს" უსასყიდლოდ გადაეცემა სიხშირული რესურსი საკუთარი ციფრული მიწისზედა სამაუწყებლო ქსელის მშენებლობისათვის, ასევე გადაეცემა შიდა ტექნოლოგიური დანიშნულების სიხშირეები. შპს "საქართველოს ტელერადიოცენტრის" 100%-იანი წილის მესაკუთრე არის სახელმწიფო და მის მიერვე კონტროლდება. კანონპროექტით შემოთავაზებული ტექნიკური გადაწყვეტა შესაბამისობაში არ მოდის "მაუწყებლობის შესახებ" საქართველოს კანონით განსაზღვრულ პრინციპებთან, კერძოდ, საზოგადოებრივი მაუწყებელი თავისუფალი უნდა იყოს პოლიტიკური და კომერციული გავლენისაგან. წარმოდგენილი მოდელის შესაბამისად, ქსელის მფლობელი იქნება შპს "საქართველოს ტელერადიო ცენტრი", ხოლო ციფრული მიწისზედა სატელევიზიო ქსელის მულტიპლექს პლატფორმის მართვას განახორციელებს არა თავად საზოგადოებრივი მაუწყებელი, არამედ შპს "საქართველოს ტელერადიო ცენტრი", რომელიც კონტროლდება ქვეყნის მთავრობის, როგორც წილის მფლობელის მიერ.⁶ შესაბამისად, ჩნდება საზოგადოებრივი მედიის შეზღუდვის რისკი. საზოგადოებრივი მაუწყებლობის იდეა გამორიცხავს სახელმწიფოს მხრიდან კონტროლს და ეს პირველ რიგში შეეხება კონტენტის გავრცელების მოდელის მაქსიმალურ დისტანცირებას სახელმწიფოსაგან. ამგვარად, ვფიქრობთ, რომ სიხშირის გადაცემა უნდა მოხდეს თავად საზოგადოებრივი მაუწყებლისათვის, რომ უშუალოდ საზოგადოებრივი მაუწყებელი იყოს მულტიპლექს პლატფორმის მმართველი, რომელიც დაეფუძნება შპს "საქართველოს ტელერადიო ცენტრის" პასიურ ქსელს. ვფიქრობთ, რომ საზოგადოებრივი მაუწყებლის პროგრამების გავრცელების წარმოდგენილი მოდელი არ მოდის შესაბამისობაში ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ შეთანხმების ბოლო რედაქციის 107-109-ე მუხლებთან. ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შეთანხმების 107-ე მუხლი ადგენს ე.წ. ტესტს სახელმწიფო დახმარებისათვის.

საბაზისო ნორმა, რომლითაც იწყება ევროპის წევრი ქვეყნების მიერ გაცემული სახელმწიფო დახმარებების შეფასება, განსაზღვრულია ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ შეთანხმების ბოლო რედაქციის 107-109 მუხლებში.⁷ საკითხის მარეგულირებელი მატერიალური და პროცედურული ნორმები ასევე წარმოდგენილია ევროკომისიის და საბჭოს რეგულაციებში და სხვა სამართლებრივ აქტებში. რადგან არ არსებობს პირდაპირი რეგულირება ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლის პროცესში სახელმწიფო დახმარების

⁶ შენიშვნა: სამწუხაროდ არსებობს შპს "ალფაკომის" ცნობილი შემთხვევა, როდესაც ეს მოდელი პოლიტიკური ნების გამო გამოყენებული იყო მედია საშუალებების კონტროლის საშუალებად. აღნიშნული მოდელი ამ რისკების პრევენციას ვერ ახდენს.

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E107:EN:HTML>

რეგულირებისათვის, ეს ნორმები ასევე ინტერპრეტირებულია ევროპის კავშირის - სასამართლოს მიერ (Court of Justice of the European Union), და მათი გამოყენება ხდება კონკრეტული წევრი ქვეყნის მიერ გამოყენებული ან გამოსაყენებელი დაფინანსების მოდელის შერჩევა-შეფასებისას.

ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შეთანხმების 107-ე მუხლი ადგენს ე.წ. ტესტს სახელმწიფო დახმარებისთვის გამოყენებული მოდელის ევროპის კავშირის ხსენებული შეთანხმების მოთხოვნებთან შესაბამისობის შესაფასებლად. ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შეთანხმების 107(1) მუხლი ადგენს ძირითად პირობებს, რომელთა არსებობის შემთხვევაში სახელმწიფო დახმარება არ არის თავსებადი ქვეყნის შიდა ბაზარის პრინციპებთან.⁸

გამონაკლისი შემთხვევები განსაზღვრულია ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შეთანხმებაში. ნებისმიერი დახმარება, რომელიც ხორციელდება წევრი სახელმწიფოს მიერ და რომელიც გარკვეული საწარმოების ან გარკვეული პროდუქციის წარმოებისათვის შედარებით უკეთესი პირობების შექმნის გზით, ზღუდავს ან ქმნის კონკურენციის შეზღუდვის საფრთხეებს, მიჩნეულია არათავსებადად შიდა ბაზართან და საერთაშორისო ვაჭრობის წესებთან. წარმოდგენილი განმარტებიდან ცალსახად გამომდინარეობს, რომ უნდა არსებობდეს რამდენიმე პირობის ერთობლიობა, რათა მოხდეს კონკრეტული დახმარების კვალიფიცირება, როგორც შეუსაბამო 107-ე მუხლის პირველი პუნქტის მოთხოვნებთან:

ა) არსებული უპირატესობა მიღწეული უნდა იყოს მიღებული დახმარების საფუძველზე;

ბ) დახმარება უნდა იყოს ან სახელმწიფოს ხელშეწყობით, ან სახელმწიფო რესურსების პირდაპირი გამოყენებით მიღებული; დახმარება უნდა იწვევდეს კონკურენციის შეზღუდვას ან ქმნიდეს ამგვარი შეზღუდვის საფრთხეს

გ) სახელმწიფო დახმარება ახდენდეს (ან მომავალში ქმნიდეს ამ გავლენის მოხდენის საფრთხეს) გავლენას საერთაშორისო ვაჭრობაზე.

ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შეთანხმების 107-ე მუხლის მე-2 პუნქტი განსაზღვრავს დახმარების იმ გამონაკლის კატეგორიებს, რომლებიც ჩათვლილია თავსებადად შიდა ბაზრისათვის:

ა) დახმარება, რომელიც ატარებს სოციალურ ხასიათს და რომელიც მიეწოდებათ ფიზიკურ პირებს (ინდივიდებს) დისკრიმინაციის გარეშე;

⁸ ე.წ. არათავსებადი დახმარება

ბ) დახმარება იმ ზიანის ანაზღაურების მიზნით, რომელიც დაკავშირებულია სტიქიური უბედურებების ან სხვა საგანგებო შემთხვევებიდან წარმოშობილი ზიანთან.⁹

ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შეთანხმების 107-ე მუხლის მე-3 პუნქტში ჩამოთვლილია სახელმწიფო დახმარების ის კატეგორიები, რომლებიც შესაძლოა განხილული იყოს ევროპის საბჭოს მიერ და ჩაითვალოს თავსებადად:

ა) დახმარება ეკონომიკური განვითარების ხელშესაწყობად, იმ ზონებში, სადაც ცხოვრების დონე ან დასაქმების მაჩვენებელი ძალიან დაბალია და იმ რეგიონებში, რომლებიც პირდაპირ ჩამოთვლილია ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ შეთანხმების 349-ე მუხლში, სტრუქტურული, ეკონომიკური და სოციალური მდგომარეობის გათვალისწინებით;

ბ) დაფინანსება იმ პროექტების დასახმარებლად, რომელთა განხორციელებაც შედის საერთო ევროპული ინტერესებში ან მიმართულია წევრი სახელმწიფოს ეკონომიკის მნიშვნელოვანი პრობლემების აღმოსაფხვრელად;

გ) დახმარება მნიშვნელოვან ეკონომიკური პროექტებს ან მნიშვნელოვანი ეკონომიკურ ზონების ხელშესაწყობად, თუ ამგვარი დახმარება არ ახდენს მავნე ზეგავლენას სავაჭრო პირობებზე, საერთო ევროპული ინტერესებიდან გამომდინარე;

დ) დახმარება მიმართული კულტურული განვითარებისათვის და კულტურული მემკვიდრეობის შესანარჩუნებლად, როდესაც აღნიშნული დახმარება არ ახდენს გავლენას ევროკავშირში სავაჭრო პირობებზე და კონკურენციაზე, იმ დოზით, რომ წინააღმდეგობაში მოვიდეს საერთო ევროპულ ინტერესებთან;

ე) დახმარების სხვა კატეგორიები, რომლებიც შესაძლოა განისაზღვროს ევროპის საბჭოს გადაწყვეტილებით ევროპის კომისიის წარდგინების საფუძველზე.

ევროპის კომისია და ევროპის იუსტიციის სასამართლო ინტენსიურად ახდენენ 107-ე მუხლის განმარტებას სხვადასხვა საკითხების რეგულირებისას. განხილული განმარტებები შეეხო ასევე ციფრულ საეთერო მაუწყებლობაზე გადასვლის პროცესსაც.¹⁰

ევროკომისიის პოზიცია ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლის პროცესში გაცემულ დაფინანსებაზე ჩამოყალიბებულია მის ერთ-ერთ აქტში, რომელიც წარმოადგენს ციფრული გადართვის პაკეტის ერთ-ერთ შემადგენელ ნაწილს. 2003 წლის ე.წ. „ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლის განმარტებაში“¹¹ ხაზგასმულია, რომ რეგულირება უნდა იყოს

⁹ შენიშვნა: ეს დახმარებები, როგორც წესი ხორციელდება ევროკავშირის ორგანოების ნებართვის გარეშე, თუმცა პრაქტიკაში ხშირია მათი კონტროლიც.

¹⁰ შენიშვნა: არ არსებობს სპეციალური კანონმდებლობა, რომელიც დაარეგულირებს ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლის პროცესში სახელმწიფო დახმარების ფარგლებს, ამიტომ დამატებით გამოიყენება სასამართლო პრაქტიკა და ევროკომისიის განმარტებები.

¹¹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (Brussels, 17.9.2003 COM(2003) 541) on the transition from analogue to digital broadcasting (from digital 'switchover' to analogue 'switch-off')

მოსაწესრიგებელი პრობლემის თანაზომადი და განხორციელებული ტექნოლოგიურად ნეიტრალური ფორმით. ევროკომისია ხაზს უსვამს იმ გარემოებას, რომ ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლის პროცესი კონკრეტულ ტერიტორიაზე მხოლოდ იმ შემთხვევაში ჩაითვლება განხორციელებულად, როდესაც თითქმის ყველა ოჯახს ექნება იმის შესაძლებლობა, რომ მიიღოს ციფრული სამაუწყებლო მომსახურება. ამ მიზნის სწრაფად და ეფექტურად მისაღწევად ევროპის კავშირის ქვეყნებმა პოლიტიკის ჩამოყალიბებისას, რეკომენდაციის თანახმად, მხედველობაში უნდა მიიღონ ყველა სატრანსპორტო ქსელის მდგომარეობა (პირველ რიგში საკაბელო, სატელიტური და საეთერო სატრანსპორტო ქსელები). აღნიშნული მიდგომა აქცენტს აკეთებს საქსელო კონკურენციის უმნიშვნელოვანეს როლზე სამაუწყებლო ბაზრის განვითარების საქმეში. ეს პრინციპი თანხვედრაშია ევროპის კავშირის ე.წ. ელექტრონული კომუნიკაციების ახალი რეგულირების ჩარჩოსთან ('new regulatory framework for electronic communications')¹², რომელიც ორიენტირებულია კონკურენციის უზრუნველყოფაზე და ტექნოლოგიურ ნეიტრალიტეტზე.

ევროპის კავშირის განმარტებით, ერთი კონკრეტული სამაუწყებლო ტექნოლოგიის სახელმწიფო სუბსიდირება არ შეიძლება საფუძველშივე აიკრძალოს, თუმცა ის უნდა დასაბუთდეს საერთო ინტერესებთან თანხვედრით და განხორციელდეს სწორი გზით. წინააღმდეგ შემთხვევაში ის წარმოჩნდება, როგორც დისკრიმინაციული სხვა პლატფორმების ან ქსელების მიმართ და შესაძლოა გახდეს ინვესტირების შემაფერხებელი ფაქტორი. ევროკომისიის ხედვით, წევრი სახელმწიფოების მიზანი მიღწეული უნდა იყოს სწრაფი და ეფექტური გაციფრულებით. ეფექტურობა პირველ რიგში გულისხმობს სახელმწიფო რესურსების მაქსიმალურ დაზოგვას. საბოლოოდ, ნებისმიერი საზოგადოებრივი ფინანსური დახმარება ციფრული მაუწყებლობისათვის, თავსებადი უნდა იყოს სახელმწიფო დახმარების მარეგულირებელ ევროპის კავშირის კანონმდებლობასთან. სახელმწიფო დახმარება საზოგადოებრივი მაუწყებლობისათვის მიზანშეწონილია დარეგულირდეს ევროკომისიის შესაბამისი აქტით.¹³

ევროპის კომისიამ მიიღო რიგი გადაწყვეტილებები დავებთან დაკავშირებით, რომლებიც უკავშირდება გაციფრულების პროცესში სახელმწიფო დახმარების გაცემას, რაც მნიშვნელოვანია ევროპის კომისიის პოზიციის განსაზღვრავად, ევროპის კავშირის სახელმწიფო დახმარების მარეგულირებელ კანონმდებლობასთან დაკავშირებული პრაქტიკის ანალიზის კუთხით. განვიხილოთ ევროპის კომისიის გადაწყვეტილება ე.წ. ბერლინ-ბრანდენბურგის დავაზე 2005 წლის 9 ნოემბერს, ევროკომისიამ მიიღო 2006/513/EC

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0541en01.pdf

¹² EU Regulatory Framework <http://www.ctu.eu/main.php?pageid=200>

¹³ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) რეკომენდაციები "ციფრული მაუწყებლობის დახმარების სახელმწიფო სტრატეგიის განსაზღვრისთვის" იანვარი, 2013 წელი.

<http://www.idfi.ge/uploadedFiles/files/IDFI-%20Recommendations%20for%20Digital%20Switchover.pdf>

გადაწყვეტილება, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის მიმართ (ბერლინი-ბრანდენბურგის მედია რეგულირების დამოუკიდებელი ორგანო (Medienanstalt Berlin-Brandenburg (MABB) წარმოადგენდა დახმარების მიმღებს) დახმარების შესახებ, რომელიც გაცემული იყო ბერლინი-ბრანდენბურგის ფედერალურ ნაწილში ციფრული საეთერო მაუწყებლობის დანერგვის ხელშეწყობის მიზნით. კომისიისათვის შეტყობინების გარეშე, ბერლინი-ბრანდენბურგის მედია რეგულირების დამოუკიდებელმა ორგანომ გასცა სუბსიდიები დაახლოებით 4 მილიონი ევროს ოდენობით კომერციულ მაუწყებლებზე (RTL და ProSieben, Sat.1), ციფრული საეთერო მაუწყებლობის ქსელთან დაშვების ხარჯების ნაწილის დასაფარად. დაფინანსების განსხვავებული მოცულობა გაცემული იყო იმ მაუწყებლებზე, რომელთა მხრიდან ხარჯების ობიექტური დასაბუთება არ იყო წარდგენილი,¹⁴ აღნიშნული სუბსიდირება პირდაპირ ხელყოფდა კონკურენციას პლატფორმის შიგნით, ასევე ირიბად უწყობდა ხელს მას სხვა კონკურენტულ პლატფორმებთან შედარებით (კაბელი, სატელიტი), რაც ეწინააღმდეგებოდა ტექნოლოგიური ნეიტრალიტეტის პრინციპს.

ევროპის კომისიამ დაადგინა, რომ გაციფრულების პროცესი შესაძლოა დაყოვნდეს, თუ ამ პროცესს მივანდობთ მხოლოდ ბაზარის განვითარებას და მის მოთამაშეებს, ხოლო სახელმწიფო ინტერვენცია აუცილებელია მომხმარებლების ფინანსური მხარდაჭერის, ციფრული მაუწყებლობის შესახებ საინფორმაციო უზრუნველყოფის, ასევე აუცილებლობის შემთხვევაში ბაზრის "ჩავარდნის" თავიდან ასაცილებლად მაუწყებლების ან/და საქსელო პროვაიდერების სუბსიდიებით, ასევე იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იყოს სოციალური და რეგიონალური ინტეგრაცია და ერთიანობა.

საქართველოს საზოგადოებრივ მაუწყებელში განვითარებული მოვლენების ფონზე, როდესაც ბიუჯეტი არაა დამტკიცებული, შესაძლოა ითქვას, რომ უშუალოდ მის მიერ აღნიშნული ქსელისთვის საჭირო აპარატურის და სერვისების შეძენა დროის დარჩენილ მოკლე პერიოდში უტოპიურად ჩაითვალოს, თუმცა საგულისხმოა, რომ ევრო კომისიის რეგულაციით, წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან მოახდინონ დემონსტრირება იმისა რომ:

- დახმარება წარმოადგენს ყველაზე საჭირო და აუცილებელ ინსტრუმენტს;
- მისი ოდენობა მინიმალურია და შეზღუდულია საჭიროებით;
- ზომა მნიშვნელოვნად არ ხელყოფს კონკურენციას.

არაფერი რომ არ ითქვას კონკურენციის ხელყოფის რისკებზე და მის შეფასებაზე, დღეის მდგომარეობით უცნობია საზოგადოებისათვის, რამდენად არის საკმარისი 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, შპს "საქართველოს ტელერადიო ცენტრის " საწესდებო

¹⁴ შენიშვნა: აღსანიშნავია, რომ ამ კომპანიებს უკვე მიღებული ჰქონდათ უფასო ციფრული მაუწყებლობის ლიცენზიებიც, რომელიც ასევე შესაძლოა სახელმწიფო დახმარების კატეგორიად იყოს მიჩნეული. ეს საკითხი საკმაოდ ახლოს დგას საქართველოს გამოწვევებთანაც.

კაპიტალში შეტანილი 10 მილიონი ლარი, და როგორია კონკრეტული ტექნიკური გადაწყვეტა. 2013 წლის მარტში საქართველოს პრემიერმინისტრთან წარმოდგენილ პრეზენტაციაში შპს "საქართველოს ტელერადიოცენტრის" წარმომადგენლების მიერ საქსელო ხარჯების დასაფინანსებლად მოთხოვნილი იყო 15 მილიონ ევრომდე, რაც სამჯერ მეტია 10 მილიონ ლარზე ანუ ფაქტობრივად გამოყოფილ თანხაზე სახელმწიფო შპს-ს გაციფრულებისათვის. გრძელვადიან პერიოდზე გათვლილი ქსელი "დაშენებული" უნდა იყოს არა რადიო ქსელზე, არამედ მაქსიმალურად უნდა ემყარებოდეს ოპტიკურ-ბოჭკოვან ქსელს. ეს მოდელი ასევე ოპტიმალურია შიდა ტექნოლოგიური დანიშნულების სიხშირული რესურსის ეფექტურად გამოყენებისათვის.

საკანონმდებლო ცვლილებების მე-2 მულის შესაბამისად შპს "ტელერადიო ცენტრს" გამოეყო როგორც სატელევიზიო ქსელის აგების ლიცენზია, ასევე შიდა ტექნოლოგიური დანიშნულებით, რადიო ქსელის ასაგებად გარკვეული სიხშირეები. ამავე მუხლის მე-3 მუხლით 2015 წლის 1 მარტამდე უნდა დასრულდეს ქსელის მშენებლობა, ხოლო სიგნალი უნდა გავრცელდეს 17 მარტიდან.

მიგვაჩნია, რომ შპს "საქართველოს ტელერადიო ცენტრმა" მაქსიმალურად უნდა გაასაჯაროს შემდეგი მონაცემები:

- ვინ მოახდენს ქსელის მშენებლობას; ¹⁵
- რომელი დამატებით წყაროებიდან დაფინანსდება ეს ქსელი და რა მოცულობით;
- როგორი ტექნოლოგიური სქემა და წერტილი-წერტილი ტიპის რადიო კავშირების გარდა სხვა რომელი ტექნოლოგიის გამოყენება მოხდება აღნიშნული სატრანსპორტო ქსელის მშენებლობისას და რა გადაწყვეტით მოხდება ტელერადიო ცენტრი ქსელის აგება;
- რა მოცულობის ტერიტორიას დაფარავს;
- როგორ მიღებაზე იქნება გათვლილი ეს ქსელი;¹⁶
- როდის დაიწყება და რამდენ ეტაპად განხორციელდება აღნიშნული ქსელის მშენებლობა;
- რა ხარისხის და რომელი მიმწოდებლის მოწყობილობები იქნება გამოყენებული.

¹⁵ რადგან ეს ქსელი დაფინანსდა 2014 წლის ნაწილში 10 მილიონი ლარით ბიუჯეტიდან.

¹⁶ შენიშვნა: სახლის თუ სახურავის ანტენისთვის