

**ევროპის საბჭოს
მინისტრთა კომიტეტი**

მინისტრთა კომიტეტის

რეკომენდაცია REC(2000)23

**წევრი სახელმწიფოებისთვის
მაუწყებლობის სექტორის მარეგულირებელი ორგანოების
დამოუკიდებლობისა და ფუნქციების შესახებ¹**

*(მიღებულია მინისტრთა კომიტეტის მიერ 2000 წლის 20 დეკემბერს მინისტრთა
მოადგილეების 735-ე სხდომაზე)*

მინისტრთა კომიტეტი, ევროპის საბჭოს დებულების მე-15 მუხლის „ბ“ პუნქტის პირობების საფუძველზე,

ითვალისწინებს რა, რომ ევროპის საბჭოს მიზანია მის წევრებს შორის ერთობის გაღრმავება მათი საერთო მემკვიდრეობის ფუძემდებლური იდეალებისა და პრინციპების დაცვისა და ხორცშესხმის და ეკონომიკური და სოციალური პროგრესის ხელშეწყობის მიზნით;

ითვალისწინებს რა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ განმარტებული სახით;

ითვალისწინებს რა, რომ დემოკრატიული საზოგადოებებისთვის მნიშვნელოვანია კომუნიკაციის ისეთი დამოუკიდებელი და ავტონომიური საშუალებების ფართო სპექტრის არსებობა, რომლებიც იძლევა მრავალფეროვანი იდეებისა და შეხედულებების გამოხატვის შესაძლებლობას, როგორც ეს გათვალისწინებულია 1982 წლის 29 აპრილის დეკლარაციაში გამოხატვისა და ინფორმაციის თავისუფლებას შესახებ;

ხაზს უსვამს რა იმ მნიშვნელოვან როლს, რომელსაც სამაუწყებლო მედია ასრულებს თანამედროვე დემოკრატიულ საზოგადოებებში;

ყურადღებას ამახვილებს რა იმ ფაქტზე, რომ მაუწყებლობის სექტორში დამოუკიდებელი და ავტონომიური მედიის ფართო სპექტრის არსებობის უზრუნველსაყოფად არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება ამ სექტორის სათანადო და შესატყვის რეგულირებას, რათა გარანტირებული იყოს მედიის თავისუფლება და, ამავე დროს, უზრუნველყოფილი იყოს წინასწორობა მედიის თავისუფლებასა და სხვა ლეგიტიმურ უფლებებსა და ინტერესებს შორის;

მიაჩნია რა, რომ ამ მიზნის კანონის შესაბამისად მიღწევაში მნიშვნელოვან როლს შეასრულებენ მაუწყებლობის სექტორში საგანგებოდ დამტკიცებული დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოები, რომლებსაც აქვთ სპეციალური ცოდნა ამ სფეროში;

¹ წინამდებარე რეკომენდაციის მიღებისას რუსეთის ფედერაციამ გამოთქვა დათქმები დანართში მოცემულ ზოგიერთ სახელმძღვანელო პრინციპთან დაკავშირებით.

აღნიშნავს რა, რომ სხვადასხვა სახის ტექნიკური და ეკონომიკური განვითარება, რომელიც საფუძვლად ედება სექტორის გაფართოებას და შემდგომ კომპლექსურობას, ზემოქმედებას მოახდენს აღნიშნული მარეგულირებელი ორგანოების როლზე და შეიძლება წარმოშვას რეგულირების უფრო მეტად ადაპტირების საჭიროება, გარდა თავად მაუწყებელთა მიერ მიღებული თვითრეგულირების ღონისძიებებისა;

ათვითცნობიერებს რა, რომ წევრმა სახელმწიფოებმა, მათი სამართლებრივი სისტემებისა და დემოკრატიული და კულტურული ტრადიციების შესაბამისად, სხვადასხვა სახით დააარსეს მარეგულირებელი ორგანოები და რომ ამიტომ არსებობს მრავალფეროვნება იმ საშუალებებისა, რომელთა მეშვეობითაც მიიღწევა – და რა მასშტაბითაც მიიღწევა – დამოუკიდებლობა, ქმედითი ძალაუფლება და გამჭვირვალობა;

მიანია რა, ზემოაღნიშნული სხვადასხვა სახის განვითარების გათვალისწინებით, რომ წევრმა სახელმწიფოებმა მაუწყებლობის სექტორის მარეგულირებელი ორგანოებისთვის უნდა უზრუნველყონ ჭეშმარიტი დამოუკიდებლობა, კერძოდ, ისეთი წესების მეშვეობით, რომლებიც მათი საშუალოს ყველა ასპექტზე ვრცელდება, აგრეთვე, ისეთი ღონისძიებების მეშვეობით, რომლებიც საშუალებას მისცემს ამ ორგანოებს, მათი ფუნქციები ქმედითად და ეფექტიანად შეასრულონ;

რეკომენდაციას უწევს წევრ სახელმწიფოთა მთავრობებს:

ა. დააარსონ, თუკი ეს ჯერ არ გაუკეთებიათ, მაუწყებლობის სექტორის დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოები;

ბ. თავიანთ კანონმდებლობაში შეიტანონ დებულებები, ხოლო სტრატეგიაში – ღონისძიებები, რომლებიც მაუწყებლობის სექტორის მარეგულირებელ ორგანოებს მიანიჭებს მათი დანიშნულების შესრულების უფლებამოსილებას ქვეყნის კანონმდებლობის შესაბამისად, ეფექტიანად, დამოუკიდებლად და გამჭვირვალედ, წინამდებარე რეკომენდაციის დანართში ჩამოყალიბებული სახელმძღვანელო პრინციპების შესაბამისად;

გ. აღნიშნული სახელმძღვანელო პრინციპები გააცნონ მაუწყებლობის სექტორის მარეგულირებელ ორგანოებს, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს და ამ სფეროს პროფესიულ ჯგუფებს, აგრეთვე, საზოგადოებას და, ამავე დროს, უზრუნველყონ მარეგულირებელი ორგანოების დამოუკიდებლობის მიმართ რეალური პატივისცემა და მათ საქმიანობაში ჩაურევლობა.

REC(2000)23 რეკომენდაციის დანართი

მაუწყებლობის სექტორის მარეგულირებელი ორგანოების დამოუკიდებლობასთან და ფუნქციებთან დაკავშირებული სახელმძღვანელო პრინციპები

I. ზოგადი საკანონმდებლო ბაზა

1. წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ მაუწყებლობის სექტორის მარეგულირებელ ორგანოთა დაარსება და შეუფერხებელი ფუნქციონირება ამ მიზნისთვის შესატყვისი საკანონმდებლო ბაზის შექმნის გზით. წესები და პროცედურები, რომლებიც მართავს ან ეხება მარეგულირებელი ორგანოების მუშაობას, მკაფიოდ უნდა ადასტურებდეს და იცავდეს ამ ორგანოთა დამოუკიდებლობას.

2. კანონში მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული მაუწყებლობის სექტორის მარეგულირებელ ორგანოთა მოვალეობები და უფლებამოსილება, ამ ორგანოებისთვის ანგარიშვალდებულების დაკისრების მექანიზმები, მათი წევრების დანიშვნის პროცედურები და მათი დაფინანსების საშუალებები.

II. დანიშვნა, შემადგენლობა და მუშაობა

3. მაუწყებლობის სექტორის მარეგულირებელ ორგანოთა, განსაკუთრებით მათი წევრობის მარეგულირებელი წესები ამ ორგანოთა დამოუკიდებლობის არსებითი ელემენტია. შესაბამისად, ეს წესები იმგვარად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული, რომ დაიცვას ისინი ნებისმიერი ჩარევისაგან, კერძოდ, ეკონომიკური ინტერესების მქონე პოლიტიკური ძალების მხრიდან ჩარევისგან.

4. ამ მიზნით უნდა განისაზღვროს კონკრეტული წესები შეუთავსებლობასთან დაკავშირებით, რათა თავიდან იქნეს აცილებული, რომ:

- მარეგულირებელი ორგანოები განიცდიდნენ რაიმე სახის ზეწოლას პოლიტიკური ძალების მხრიდან;
- მარეგულირებელ ორგანოთა წევრებმა განახორციელონ რაიმე ფუნქციები ან ფლობდნენ ინტერესს მედიისა თუ დაკავშირებული სექტორების საწარმოებში ან სხვა ორგანიზაციებში, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს ინტერესთა კონფლიქტი მარეგულირებელი ორგანოს წევრობასთან მიმართებაში.

5. გარდა ამისა, აღნიშნულმა წესებმა უნდა უზრუნველყოს, რომ მარეგულირებელ ორგანოთა წევრები:

- დანიშნულნი იქნენ დემოკრატიული და გამჭვირვალე გზით;
- არ შეეძლოთ რაიმე მანდატის ან მითითებების მიღება რომელიმე პირის ან ორგანიზაციისგან;
- არ გააკეთონ რაიმე განცხადებები და არ განახორციელონ რაიმე ქმედება, რომელმაც შეიძლება ზიანი მიაყენოს მათი ფუნქციების დამოუკიდებელ ხასიათს, და არ მიიღონ არანაირი სარგებელი ამ ფუნქციების განხორციელების შედეგად.

6. და ბოლოს, უნდა განისაზღვროს ზედმიწევნითი წესები მარეგულირებელ ორგანოთა წევრების დათხოვნის შესაძლებლობასთან დაკავშირებით, რათა თავიდან იქნეს აცილებული დათხოვნის გამოყენება პოლიტიკური ზეწოლის საშუალებად.

7. კერძოდ, დათხოვნა შესაძლებელი უნდა იყოს მხოლოდ წევრების მიერ შესასრულებელი შეუთავსებლობის წესების არასათანადო პატივისცემის ან წევრების მიერ მათზე დაკისრებული ფუნქციების სათანადოდ შესრულების უუნარობის შემთხვევაში; ასეთ დროს წევრს არ უნდა შეეზღუდოს დათხოვნის წინააღმდეგ სასამართლოსთვის მიმართვის შესაძლებლობა. გარდა ამისა, დათხოვნა ისეთი დანაშაულის გამო, რომელიც დაკავშირებულია ან არ არის დაკავშირებული მათ ფუნქციებთან, შესაძლებელი უნდა იყოს მხოლოდ კანონით განსაზღვრულ სერიოზულ შემთხვევებში, სასამართლოს მიერ გამოტანილი საბოლოო განაჩენის საფუძველზე.

8. მაუწყებლობის სექტორისა და მარეგულირებელ ორგანოთა დანიშნულების სპეციფიკური ხასიათის გათვალისწინებით ამ ორგანოებში უნდა შედიოდნენ ექსპერტები მარეგულირებელ ორგანოთა კომპეტენციის სფეროებიდან.

III. ფინანსური დამოუკიდებლობა

9. მარეგულირებელ ორგანოთა დაფინანსების – მათი დამოუკიდებლობის კიდევ ერთი ელემენტის – მექანიზმები უნდა დადგინდეს კანონში მკაფიოდ განსაზღვრული გეგმის შესაბამისად, მარეგულირებელ ორგანოთა საქმიანობის სავარაუდო ღირებულების მითითებით, რათა ამ ორგანოებს მიეცეთ მათი ფუნქციების სრულად და დამოუკიდებლად შესრულების საშუალება.

10. საჯარო ხელისუფლების ორგანოებმა არ უნდა გამოიყენონ ფინანსურ გადაწყვეტილებათა მიღების თავიანთი უფლებამოსილება მარეგულირებელ ორგანოთა დამოუკიდებლობაში ჩარევისთვის. გარდა ამისა, ქვეყნის ადმინისტრაციისა თუ მესამე მხარეების სამსახურებისა თუ გამოცდილებისათვის მიმართვამ ზეგავლენა არ უნდა მოახდინოს მარეგულირებელ ორგანოთა დამოუკიდებლობაზე.

11. დაფინანსების მექანიზმებმა, საჭიროების შემთხვევაში, უნდა ისარგებლონ იმ მექანიზმებით, რომლებიც არ არის დამოკიდებული საჯარო ან კერძო ორგანიზაციების მიერ საგანგებო გადაწყვეტილებების მიღებაზე.

IV. უფლებამოსილება და კომპეტენცია

მარეგულირებელი უფლებამოსილება

12. საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ ძალაუფლების დელეგირების საფუძველზე მარეგულირებელ ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ უფლებამოსილება, მიიღონ მარეგულირებელი წესები და სახელმძღვანელო მითითებები სამაუწყებლო საქმიანობასთან დაკავშირებით. გარდა ამისა, მათ უნდა ჰქონდეთ კანონის საფუძველზე შიდა წესების მიღების უფლებამოსილება.

ლიცენზიების გაცემა

13. მაუწყებლობის სექტორის მარეგულირებელი ორგანოების ერთ-ერთი მთავარი ფუნქცია, ჩვეულებრივ, მაუწყებლობის ლიცენზიების გაცემაა. მაუწყებლობის ლიცენზიების გაცემისა და განახლების მარეგულირებელი ძირითადი პირობები და კრიტერიუმები მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული კანონში.

14. მაუწყებლობის ლიცენზიების გაცემის პროცედურის მარეგულირებელი ღირებულებები გასაგები და ზუსტად ჩამოყალიბებული უნდა იყოს და გამოყენებული უნდა იქნეს ღიად, გამჭვირვალედ და მიუკერძოებლად. უნდა ხდებოდეს მარეგულირებელი ორგანოების მიერ ამ თვალსაზრისით მიღებული გადაწყვეტილებების სათანადო გამოქვეყნება.

15. მაუწყებლობის სექტორის მარეგულირებელი ორგანოები მონაწილეობას უნდა იღებდნენ მაუწყებლობის სფეროს კომპანიებისთვის გამოყოფილი ეროვნული სიხშირეების დაგეგმვის პროცესში. მათ უნდა ჰქონდეთ უფლებამოსილება, ნება დართონ მაუწყებლებს უზრუნველყონ პროგრამებით მომსახურება მაუწყებლობისთვის გამოყოფილ სიხშირეებზე. ეს არ ეხება სიხშირეების განაწილებას გადაცემის ქსელის ოპერატორებისთვის ტელეკომუნიკაციების სფეროს კანონმდებლობის საფუძველზე.

16. მას შემდეგ, რაც დადგინდება სიხშირეთა სია, მარეგულირებელმა ორგანოებმა სათანადო სახით უნდა გამოაქვეყნონ მოწვევა ტენდერში მონაწილეობის მისაღებად. ტენდერში მონაწილეობის მისაღებად მოწვევაში განსაზღვრული უნდა იყოს დეტალური სპეციალური მოთხოვნები, როგორც არის, მაგალითად, მომსახურების ტიპი, პროგრამების მინიმალური ხანგრძლივობა, გეოგრაფიული გავრცელება, დაფინანსების ტიპი, ლიცენზიის მინიჭების გადასახადები და, თუ ეს ტენდერისთვის საჭირო იქნება, ის ტექნიკური პარამეტრები, რომლებიც კანდიდატებმა უნდა დააკმაყოფილონ. ამ სფეროში არსებული საერთო ინტერესის გათვალისწინებით წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ განსხვავებული პროცედურების გამოყენება საჯარო მომსახურების მაუწყებელთათვის მაუწყებლობის სიხშირეთა განაწილებისას.

17. ტენდერში მონაწილეობის მისაღებად მოწვევაში მითითებული უნდა იყოს, აგრეთვე, ლიცენზიაზე განაცხადის შინაარსი და კანდიდატების მიერ წარსადგენი დოკუმენტები. კერძოდ, კანდიდატებმა უნდა მიუთითონ საკუთარი კომპანიის სტრუქტურა, მფლობელები და კაპიტალის ოდენობა და მათ მიერ შემოთავაზებული პროგრამების შინაარსი და ხანგრძლივობა.

მაუწყებელთა მიერ მათი პირობებისა და ვალდებულებების შესრულების მონიტორინგი

18. მარეგულირებელი ორგანოების კიდევ ერთი არსებითი ფუნქცია უნდა იყოს კანონში და მაუწყებელთათვის გაცემულ ლიცენზიებში ჩამოყალიბებულ პირობათა შესრულების მონიტორინგი. სახელდობრ, მათ უნდა უზრუნველყონ, რომ მათ იურისდიქციაში შემავალმა მაუწყებლებმა პატივი სცენ ტრანსსასაზღვრო ტელევიზიის შესახებ ევროპულ კონვენციაში, კერძოდ, მის მე-7 მუხლში გათვალისწინებულ ძირითად პრინციპებს.

19. მარეგულირებელმა ორგანოებმა არ უნდა განახორციელონ *a priori* კონტროლი პროგრამების შედგენაზე, შესაბამისად, პროგრამების მონიტორინგი ყოველთვის მათი გადაცემის შემდეგ უნდა ხდებოდეს.

20. მარეგულირებელ ორგანოებს უნდა მიეცეთ უფლება, მოითხოვონ და მიიღონ ინფორმაცია მაუწყებლებისგან, რამდენადაც ეს აუცილებელი იქნება მათი ამოცანების შესასრულებლად.

21. მარეგულირებელ ორგანოებს უნდა მიენიჭოთ უფლებამოსილება, განიხილონ საჩივრები, რომლებიც ეხება მაუწყებელთა საქმიანობას მათი კომპეტენციის სფეროში, და რეგულარულად გამოაქვეყნონ თავიანთი დასკვნები.

22. როდესაც მაუწყებელი არ ექცევა პატივისცემით კანონს ან მის ლიცენზიაში განსაზღვრულ პირობებს, მარეგულირებელ ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ უფლებამოსილება, დაუწესონ მას სანქციები კანონის შესაბამისად.

23. შესაძლებელი უნდა იყოს გამოყენება რიგი სხვადასხვა სანქციებისა, რომლებიც კანონის ძალით უნდა იქნეს შეფარდებული, დაწყებული გაფრთხილებით. სანქციები პროპორციული უნდა იყოს და მათთან დაკავშირებული გადაწყვეტილება არ უნდა იქნეს მიღებული, სანამ მარეგულირებელი ორგანო არ მოუსმენს შესაბამისი მაუწყებლის ახსნა-განმარტებას. შესაძლებელი უნდა იყოს ყველა სანქციის გადასინჯვა ეროვნული კანონმდებლობის საფუძველზე კომპეტენტური სასამართლო ორგანოების მიერ.

ძალაუფლება საზოგადოებრივ მაუწყებლებთან დაკავშირებით

24. მარეგულირებელ ორგანოებს შეიძლება დაეკისროთ, აგრეთვე, დავალება, განახორციელონ ფუნქციები, რომლებიც ხშირად აკისრიათ საზოგადოებრივი მომსახურების მაუწყებელთა ორგანიზაციების სპეციალურ სამეთვალყურეო ორგანოებს; თუმცა, ამავე დროს, უნდა მოხდეს მათი სარედაქციო დამოუკიდებლობისა და ინსტიტუციური ავტონომიის პატივისცემა.

V. ანგარიშვალდებულება

25. მარეგულირებელი ორგანოები ანგარიშვალდებულნი უნდა იყვნენ საზოგადოების წინაშე მათი საქმიანობისთვის. მაგალითად, მათ უნდა გამოაქვეყნონ რეგულარული ან საგანგებო ანგარიშები საკუთარი საქმიანობისა თუ ფუნქციების შესრულებასთან დაკავშირებით.

26. მარეგულირებელ ორგანოთა დამოუკიდებლობის დასაცავად და, ამავე დროს, მათ საქმიანობასთან დაკავშირებით მათი ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად აუცილებელია, რომ ამ ორგანოთა მეთვალყურეობა მოხდეს მხოლოდ მათი მუშაობის კანონიერების და მათი ფინანსური საქმიანობის მართებულებისა და გამჭვირვალობის თვალსაზრისით. მათი მუშაობის კანონიერების მეთვალყურეობა უნდა მოხდეს მხოლოდ *a posteriori*. მარეგულირებელ ორგანოთა პასუხისმგებლობასთან და მათ მეთვალყურეობასთან დაკავშირებული მითითებები მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს ამ ორგანოების საქმიანობის მარეგულირებელ კანონებში.

27. მარეგულირებელ ორგანოთა მიერ მიღებული ყველა გადაწყვეტილება და მათ მიერ დამტკიცებული ყველა დირექტივა უნდა იყოს:

- სათანადოდ დასაბუთებული ქვეყნის კანონმდებლობის შესაბამისად;
- შესაძლებელი უნდა იყოს მათი გადასინჯვა ეროვნული კანონმდებლობის საფუძველზე კომპეტენტური ორგანოების მიერ;
- ხელმისაწვდომი საზოგადოებისათვის.