

# ფონდი „ლია საზოგადოება – საქართველო“

თბილისი, 2016 წლის ივლისი



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. დოკუმენტში წარმოდგენილი მოსაზრებები შესაძლოა, არ გამოხატავდეს საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს პოზიციას.

## ავტორი:

ერეკლე ურუშაძე\*

საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს სახელით

## რეცენზენტი:

კორნელი კაკაჩია

## თარგმანი:

ანა გეგეჭკორი



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION  
ფონდი „ლია საზოგადოება – საქართველო“

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი მოიცავს პერიოდის 2015 წლის ოქტომბრიდან 2016 წლის ივნისამდე

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.

# ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის რეფორმირება

## პოლიტიკის დოკუმენტი

## მოკლე მიმოხილვა

ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ ახალი კანონის მიღება საქართველოს მთავრობის ერთ-ერთი ვალდებულებაა, რომელსაც ევროკავშირ-საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების წლიური ეროვნული სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს. ეს მნიშვნელოვანი ვალდებულებაა, ვინაიდან ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა არსებითია სახელმწიფოს მართვის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის და კორუფციის შესაძლებლობების შემცირებისათვის. შესაბამისად, ის ეხმარება საქართველოს მიერ ასოცირების შესახებ შეთანხმებით ნაკისრ კიდევ ერთ ვალდებულებას – მაღალი დონის კორუფციასთან ბრძოლას.

საქართველოში უკვე არაერთი სათანადო სამართლებრივი ნორმა მოქმედებს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით, მათ შორის საჯარო ორგანიზაციების ვალდებულება, მიაწოდონ მოქალაქეებს ნებისმიერი ინფორმაცია, რასაც კანონი არ განსაზღვრავს საიდუმლო ინფორმაციად. ამავდროულად, საკანონმდებლო ჩარჩოს არაერთი სერიოზული ნაკლოვანება აქვს. მასში არ არის განსაზღვრული არც ცენტრალური ორგანო, რომელიც უფლებამოსილი იქნებოდა, ზედამხედველობა გაენიჭა საჯარო ორგანიზაციების მიერ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის რეგულაციების შესრულებაზე, და არც სანქციები, რომლებიც კანონის მოთხოვნების შეუსრულებლობის შემთხვევაში იქნებოდა გამოყენებული. ბუნდოვანია ინფორ-

\* ერეკლე ურუშაძე პროექტის მენეჯერია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოში“ და ხელმძღვანელობს ორგანიზაციის კვლევით და ადვოკატირების მუშაობას ანტიკორუფციული პოლიტიკისა და რეფორმების სფეროში. მუშაობის დაწყებამდე ბ-ნი ურუშაძე მუშაობდა აშშ-ის ეროვნული დემოკრატიის ინსტიტუტში, BBC-ს მონიტორინგის სამსახურში და მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიურ ინსტიტუტში.

მაციის მინოდების ვალდებულებისგან გათავისუფლების ნორმები. გარდა ამისა, კანონი არ ვრცელდება სახელმწიფოს საკუთრებაში მყოფ საწარმოებზე და იგი არ ავალდებულებს საჯარო უწყებებს, გასცენ ინფორმაცია ელექტრონული ფორმით და ღია მონაცემების ფორმატით, როდესაც ეს შესაძლებელია.

კანონმდებლობის ნაკლოვანებებმა შედეგად მოიტანა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ ნორმების არაერთგვაროვანი გამოყენება პრაქტიკაში; ინფორმაციის მოთხოვნაზე რეაგირების ხარისხი მნიშვნელოვნად განსხვავდება საჯარო უწყებებს შორის, ხოლო სასამართლო არ არის ინფორმაციის გაცემაზე მათი უარის გასაჩივრების ეფექტიანი საშუალება.

საქართველოში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მხრივ მდგომარეობა რომ გაუმჯობესდეს, ახალმა კანონმა ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ უნდა შექმნას ზედამხედველობის დამოუკიდებელი ორგანო, რომელიც ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებულ საჩივრებს განიხილავს და უფლებამოსილი იქნება, დამრღვევებს სანქციები დააკისროს. გარდა ამისა, ახალმა კანონმა უნდა შეამციროს იმ გამონაკლისების ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობა, რომელთა მოხმობითაც მოქალაქეებს ინფორმაციის გაცემაზე უარს ეუბნებიან, და მიზნად უნდა დაისახოს მთელ საჯარო სექტორში ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბება.

## შესავალი

ვინაიდან გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება მიჩნეულია სახელმწიფოს მართვაში გამოსაყენებელ მთავარ პრინციპებად, რომლებიც ხელს უწყობს კეთილსინდისიერებას და ამცირებს კორუფციის შესაძლებლობებს, ხელისუფლების საქმიანობის შესახებ სხვადასხვა სახის ინფორმაციის მოქალაქეთათვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა ნებისმიერი ანტიკორუფციული პოლიტიკის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ელემენტია. შესაბამისად, გაერო-ს ანტიკორუფციული კონვენცია ხელმომწერ სახელმწიფოებს ავალდებულებს:

„ისეთი პროცედურებისა და წესების შექმნას, რომლებიც საშუალებას მისცემს მოსახლეობას, სათანადო შემთხვევებში მიიღოს ინფორმაცია საჯარო ადმინისტრაციის ორგანიზებისა და ფუნქციონირების და საჯარო ადმინისტრაციის მიერ გადაწყვეტილებათა მიღების პროცედურების შესახებ, პირადი ცხოვრებისა და პირადი მონაცემების დაცვით, და იმ გადაწყვეტილებათა და იურიდიული აქტების შესახებ, რომლებიც მოსახლეობის ინტერესებს შეეხება.“<sup>1</sup>

გარდა ამისა, კონვენცია მოუწოდებს სახელმწიფოებს, ხელი შეუწყონ საზოგადოების აქტიურ მონაწილეობას კორუფციასთან ბრძოლის საქმეში, მათ შორის „მოსახლეობისათვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის“<sup>2</sup> უზრუნველყოფის გზით.

ასოცირების დღის წესრიგში, რომელიც საქართველოს მთავრობამ და ევროკავშირმა 2014 წელს ასოცირების შესახებ შეთანხმების ხელმოწერის

<sup>1</sup> გაერო-ს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, მუხლი 10.

<sup>2</sup> გაერო-ს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, მუხლი 13.

შემდეგ დაამტკიცეს, ხაზგასმულია საქართველოს ვალდებულება, „მიღებული იქნეს ადეკვატური ზომები საზოგადოების ყველა დონეზე, რათა მოხდეს კორუფციის, განსაკუთრებით მაღალი დონის კორუფციის, პრევენცია, გამოვლენა და მასზე რეაგირება“.<sup>3</sup> ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის შემუშავება და დამტკიცება ანტიკორუფციული რეფორმების სფეროში გასატარებელ ერთ-ერთ ღონისძიებად არის განსაზღვრული ასოციირების შესახებ შეთანხმების განსახორციელებელ წლიურ სამოქმედო გეგმებში 2014, 2015 და 2016 წლებისათვის. ეს ლოგიკურია, ვინაიდან (ა) ხელისუფლების გამჭვირვალობა კორუფციის პრევენციის მნიშვნელოვანი წინაპირობაა და (ბ) ფართოდ არის აღიარებული, რომ არსებულმა საკანონმდებლო ჩარჩომ ვერ უზრუნველყო მთავრობის პრაქტიკული საქმიანობის საკმარისი გამჭვირვალობა.

ეს მისასაღმებელი ვალდებულებაა, მაგრამ ოფიციალური კანონპროექტის წარდგენა პარლამენტისთვის ჯერ არ მომხდარა და, ამრიგად, მომავალი კანონის კონკრეტული შინაარსი უცნობია. ამ ეტაპზე მნიშვნელოვანია, პასუხი გაეცეს შემდეგ კითხვებს:

- ▶ რა ძირითადი ხარვეზები აქვს არსებულ კანონს, რომლებიც აფერხებს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ნორმების ეფექტიან გამოყენებას პრაქტიკაში?
- ▶ რა ძირითადი ცვლილებები უნდა დანერგოს ახალმა კანონმა, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს მოქალაქეებისთვის ინფორმაციის რეალური ხელმისაწვდომობა?

### პრინციპები, სტანდარტები და საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკა

მართალია, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ კარგი კანონის უნივერსალური სტანდარტი არ არსებობს, მაგრამ შესაბამისი საერთაშორისო შეთანხმებები და არსებული კვლევები მიუთითებს იმ ძირითად საკითხებზე, რომლებიც ასეთმა კანონმა უნდა დაარეგულიროს.<sup>4</sup>

#### გამოყენების სფერო

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ კანონის გამოყენების სფერო ორ მთავარ საკითხს ეხება: ინფორმაციის სახეები, რომლებიც ღიაა საზოგადოებისთვის, და ინსტიტუტები, რომელთა მიმართაც ეს კანონი უნდა გამოიყენებოდეს. ინფორმაციის სახეების თვალსაზრისით, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება, იდეალურ შემთხვევაში, საჯარო უწყებაში არსებულ ყველა დოკუმენტს უნდა ეხებოდეს მათი ფორმატის, წყაროსა თუ შექმნის თარიღის მიუხედავად. რაც შეეხება კანონით გათვალისწინებულ ინსტიტუტებს, საუკეთესო პრაქტიკაა, როდესაც ნორმები ვრცელდება ხელისუფლების ყველა შტოსა და დონეზე, სახელმწიფო სანარმოებზე და ასევე კერძო ორგანიზაციებზე, როდესაც ისინი საჯარო ფუნქციებს ასრულებენ ან საჯარო თანხებს განკარგავენ.

<sup>3</sup> ასოციირების დღის წესრიგი ევროკავშირსა და საქართველოს შორის, [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) (მოძიებულია 2016 წლის 15 ივნისს).

<sup>4</sup> პრინციპების, სტანდარტების და საუკეთესო პრაქტიკის მოკლე მიმოხილვა მომზადდა შემდეგ წყაროებზე დაყრდნობით: ევროპის საბჭოს კონვენცია ოფიციალური დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის შესახებ, თრომსო, 18.VI.2009, Council of Europe Treaty Series - No. 25; საერთაშორისო გამჭვირვალობა, Anti-Corruption Helpdesk, Good Practice in Access to Information Law, 29 ნოემბერი 2012; Laura Neuman, Enforcement Models: Content and Context, მსოფლიო ბანკის ინსტიტუტი Institute, Access to Information Working Paper Series, Washington DC, 2009; Toby Mendel, Amending Access to Information Legislation: Legal and Political Issues, World Bank Institute Governance Working Paper Series, Washington DC, 2011; საერთაშორისო გამჭვირვალობა, Chr. Michelsen Institute, Anti-Corruption Resource Center, Right to Information Laws: Impact and Implementation, 9 May 2014; msolfio banki, PREM notes public sector, Legislation on Freedom of Information: Trends and Standards, ოქტომბერი 2004; Article 19, The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation, London, ივნისი 1999.

## ინფორმაციის მოთხოვნის და მიწოდების პროცედურები

კანონი უნდა ადგენდეს მკაფიო პროცედურებს და ვადებს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისთვის. უნდა არსებობდეს ინფორმაციის გამოთხოვის მრავალფეროვანი შესაძლებლობები (სიტყვიერი, წერილობითი ან ელექტრონული), ხოლო განმცხადებლებს უნდა შეეძლოს იმ ფორმატის არჩევა, რომლითაც ინფორმაციის მიღება სურთ, და არ უნდა მოეთხოვებოდეთ ინფორმაციის მოთხოვნის მიზეზების განმარტება.

საჯარო უწყებები ვალდებული უნდა იყვნენ, ინფორმაცია დაუყოვნებლივ ან მინიმალურ შესაძლებელ ვადებში გასცენ. ინფორმაცია უნდა გაიცემოდეს უფასოდ ან ისეთ მინიმალურ ფასად, რომელიც მონაცემთა შეგროვების, ასლის გადაღების და გაგზავნის ხარჯებს დაფარავს.

## გამონაკლისები

კანონი უნდა ადგენდეს ინფორმაციის იმ სახეების ამომწურავ ჩამონათვალს, რომელთა გაცემაზე უარის თქმაც საჯარო ორგანოებს შეუძლიათ. კანონში უნდა იყოს იმ ლეგიტიმური მიზეზების ჩამონათვალიც, რომლებითაც დასაბუთდება უარი ინფორმაციის გაცემაზე (მაგ., ეროვნული უსაფრთხოება, საზოგადოებრივი წესრიგი, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობა, კომერციული ინტერესები). კანონმა საჯარო ორგანოებს ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შესაძლებლობა მხოლოდ იმ შემთხვევებში უნდა მისცეს, თუ (ა) ინფორმაციის გაცემა ნამდვილად დააზიანებს რომელიმე ლეგიტიმურ მიზანს და (ბ) ეს ზიანი უფრო დიდი იქნება, ვიდრე ინფორმაციის გასაჯაროებით მიღებული საზოგადოებრივი სარგებელი

## განხილვა, აღსრულება და მონიტორინგი

თუ საჯარო ორგანო უარს ამბობს მოთხოვნილი ინფორმაციის გამჟღავნებაზე, კანონი უნდა ავალდებულებდეს მას, დეტალურად განმარტოს ასეთი გადაწყვეტილება. განმცხადებელს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, გაასაჩივროს ეს გადაწყვეტილება იმავე ორგანოს საჩივრების განხილვის შიდა მექანიზმის, სასამართლოს, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების რეალიზებაზე პასუხისმგებელი დამოუკიდებელი კომისიის (თუ ქვეყანაში ასეთი კომისია არსებობს) ან სახალხო დამცველის მეშვეობით.

სასურველია, არსებობდეს გასაჩივრების დამატებითი/ალტერნატიული არხი (სასამართლო სისტემის გარდა) სპეციალიზებული კომისიის შექმნის ან ამ მოვალეობის სახალხო დამცველისთვის დაკისრების გზით, ვინაიდან სასამართლოში საქმის წარმოება ხშირად ძვირი ღირს და სასამართლომ, გადატვირთულობის გამო, შესაძლოა რამდენიმე თვე მოანდომოს საჩივარზე გადაწყვეტილების მიღებას, რაც მოქალაქეებს საჩივრის შეტანის სურვილს დაუკარგავს. სპეციალიზებული კომისიები ხშირად უფლებამოსილი არიან, მიიღონ სავალდებულოდ შესასრულებელი გადაწყვეტილებები და დაუწესონ სანქციები/ჯარიმები საჯარო უწყებებს, რომლებმაც კანონის დარღვევით თქვეს უარი ინფორმაციის გაცემაზე. ომბუდსმენს კი, ჩვეულებრივ, მხოლოდ რეკომენდაციების გაცემა შეუძლია.

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ კანონის აღსრულებაზე პასუხისმგებელ დამოუკიდებელ კომისიას სხვა ფუნქციების შესრულება და, შესაბამისად, დამატებითი სარგებლის მოტანაც შეუძლია ამ სფეროში, მაგალითად, კანონით გათვალისწინებული საჯარო უწყებების შესაბამისი მოხელეებისთვის ტრენინგის ჩატარება.

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე მოქალაქეთა უფლების რეალიზებაში მნიშვნელოვანი როლის შესრულება პარლამენტსაც შეუძლია აღმასრულებელი შტოს უწყებების მიერ შესაბამისი რეგულაციების შესრულებაზე ზედამხედველობის გზით.

## რას ამოვს კანონი

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას საქართველოში არეგულირებს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 თავი, რომლის სახელწოდებაც „ინფორმაციის თავისუფლება“ კანონი ადგენს მთელ რიგ მნიშვნელოვან წესებს ინფორმაციის საჯარო ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით:<sup>5</sup>

► **გამოყენების სფერო:** კანონის განსაზღვრებით, „საჯარო დაწესებულება“ არის ადმინისტრაციული ორგანო ანდა სახელმწიფო ან ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრებიდან დაფინანსებული კერძო სამართლის იურიდიული პირი ასეთი დაფინანსების ფარგლებში. კანონის თანახმად, ყველა საჯარო ინფორმაცია ღიაა, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა და დადგენილი წესით პერსონალურ მონაცემებს, სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაციისა.

► **საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის წესები:** ყველას აქვს უფლება, მოითხოვოს საჯარო ინფორმაცია და განმცხადებელს არ მოეთხოვება, მიუთითოს მოთხოვნის მიზეზი. განმცხადებელს შეუძლია გაცნოს ინფორმაციას დედანში ანდა მოითხოვოს მისი ასლი. საჯარო ინფორმაციის მისაღებად მოთხოვნა წარდგენილი უნდა იყოს წერილობით, თუმცა მოქალაქეებს შეუძლიათ მოითხოვონ საჯარო ინფორმაცია ელექტრონული ფორმით.

► **საჯარო ინფორმაციის გაცემის წესები:** საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, გასცეს საჯარო ინფორმაცია დაუყოვნებლივ ან მოთხოვნის წარდგენიდან არა უგვიანეს 10 დღისა, თუ საჯარო ინფორმაციის მოპოვებას და დამუშავებას დამატებითი დრო ჭირდება.

► **საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმა:** საჯარო დაწესებულების უარი განმცხადებელს უნდა ეცნობოს დაუყოვნებლივ და ასეთი გადანყვეტილების მიღებიდან 3 დღის ვადაში წერილობით განემარტოს მისი უფლებები და გასაჩივრების წესი.

► **გასაჩივრება:** განმცხადებელს შეუძლია სასამართლოში გაასაჩივროს საჯარო დაწესებულების უარი საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე. სასამართლო განხილვისას მტკიცების ტვირთი საჯარო დაწესებულებას აკისრია.

<sup>5</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლები 27-50, 1999 წლის 25 ივნისი.

► **მოსაკრებლები:** კანონი მკაფიოდ უკრძალავს საჯარო დაწესებულებებს საჯარო ინფორმაციის გაცემისთვის რაიმე სახის საფასურის დაწესებას, გარდა ასლის გადაღებისათვის აუცილებელი თანხის ანაზღაურებისა.

► **პროაქტიული გამოქვეყნება:** კანონი ავალდებულებს საჯარო დაწესებულებას, პროაქტიულად გამოაქვეყნოს საჯარო ინფორმაცია შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტით დადგენილი წესით.

► **საიდუმლო ინფორმაცია:** ინფორმაციის გასაიდუმლოება შეიძლება, თუ კანონი აწესებს მისი გამხელისაგან დაცვის პირდაპირ მოთხოვნას, ადგენს ინფორმაციის გამხელისაგან დაცვის კონკრეტულ კრიტერიუმებს და შეიცავს საიდუმლოდ დასაცავი ინფორმაციის ამომწურავ ჩამონათვალს. პროფესიული და კომერციული ინფორმაციის გასაიდუმლოება შეიძლება უვადოდ, თუმცა კომერციული ინფორმაცია ღიად უნდა გამოცხადდეს, თუ მას აღარ აქვს ის ღირებულება, რომლის გამოც ასეთად იქნა მიჩნეული. ინფორმაციის სახეებს, რომლებიც სახელმწიფო საიდუმლოებად ითვლება, აწესებს სპეციალური კანონი. თუ საიდუმლო ინფორმაციის შემცველი დოკუმენტი საჯარო ინფორმაციასაც მოიცავს, ეს უკანასკნელი შეიძლება გამოცალკევდეს და გახდეს საჯარო.

► **პასუხისმგებელი საჯარო მოსამსახურეები:** საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, დაადგინოს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფასა და ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებაზე პასუხისმგებელი საჯარო მოსამსახურე.

► **ანგარიშის წარდგენა:** საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, ყოველწლიურად წარუდგინოს პარლამენტს, პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს ანგარიში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის კანონთან შესაბამისობის შესახებ და შესაბამისი სტატისტიკა.

ზემოთ ჩამოთვლილი ნორმები, ზოგადად, მყარ სამართლებრივ საფუძველს ქმნის მოქალაქეთათვის საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად. თუმცა კანონს რამდენიმე თვალშისაცემი ნაკლოვანება აქვს:

► **დამოუკიდებელი საზედამხედველო ორგანოს არარსებობა:** როგორც ზემოთ აღინიშნა, ცენტრალიზებული, დამოუკიდებელი საზედამხედველო ორგანო გააუმჯობესებდა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის წესების პრაქტიკაში აღსრულებას და სხვა სიკეთებსაც მოიტანდა. თუმცა საქართველოს კანონმდებლობა არ უზრუნველყოფს ასეთი ორგანოს შექმნას.

► **სახელმწიფო საწარმოების მიმართ გამოყენება:** კანონი პირდაპირ არ მოითხოვს სახელმწიფო საწარმოებისგან ინფორმაციის გამხელას საზოგადოებისთვის. ეს მნიშვნელოვანი ნაკლია, ვინაიდან ქვეყნის უმსხვილესი სახელმწიფო საწარმოები მსხვილ სახელმწიფო აქტივებს მართავენ.

► **არასაკმარისი წესები პირველად კანონმდებლობაში პროაქტიულ გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით:** მართალია, კანონი ავალდებულებს საჯარო დაწესებულებებს, პროაქტიულად გამოაქვეყნონ ინფორმაცია, მაგრამ იგი არ განსაზღვრავს დამატებით წესებს, რომლებიც, შედეგად, მეორადი

კანონმდებლობით უნდა დადგინდეს. მიუხედავად იმისა, რომ ბევრმა საჯარო დაწესებულებამ პროაქტიული გამოქვეყნების შესახებ დადგენილებები გამოსცა, სასურველი იქნებოდა, კანონით განსაზღვრულიყო სულ მცირე იმ მინიმალური ინფორმაციისა ჩამონათვალი მაინც, რომელიც ყოველმა საჯარო დაწესებულებამ პროაქტიულად უნდა გამოაქვეყნოს, რათა პრაქტიკის ერთგვაროვნება იქნეს უზრუნველყოფილი.

▶ **გასაჯაროებისაგან დაცული ინფორმაცია:** კანონი არ ავალდებულებს საჯარო დაწესებულებებს, შეადარონ ის ზიანი, რომელიც შესაძლოა გასაჯაროებისაგან დაცული ინფორმაციის გამჟღავნებამ მოიტანოს, იმ სიკეთეს, რაც ასეთი ინფორმაციის გამჟღავნებას მოაქვს (ე.წ. საზოგადოებრივი ინტერესის ტესტი).

▶ **სიტყვიერი მოთხოვნის შესაძლებლობის არარსებობა:** საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკისგან განსხვავებით, საქართველოს კანონი არ აძლევს მოქალაქეებს უფლებას, სიტყვიერად მოითხოვონ საჯარო ინფორმაცია და ავალდებულებს მათ წერილობითი განცხადების წარდგენას.

▶ **სანქციების არარსებობა:** კანონი არ აწესებს სანქციებს საჯარო მოხელის/თანამდებობის პირისთვის, რომელიც არ გასცემს საჯარო ინფორმაციას კანონის მოთხოვნების შესაბამისად.

▶ **პირადი მონაცემების ხელმისაწვდომობა:** სახალხო დამცველმა გააკრიტიკა სამართლებრივი ნორმა, რომელიც უკრძალავს საჯარო დაწესებულებებს, გაამჟღავნონ ინფორმაცია, რომელიც პირად მონაცემებს შეიცავს, თუ განმცხადებელი არ წარადგენს შესაბამისი პირისგან მიღებული თანხმობის დამადასტურებელ დოკუმენტს. სახალხო დამცველის თქმით, ეს ნორმა შეუძლებელს ხდის საჯარო დაწესებულებებისთვის, რომ ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში საზოგადოებრივი ინტერესის ტესტი განახორციელონ და ინფორმაციის გაცემის პოტენციური ზიანი და სარგებელი ერთმანეთს შეადარონ. მეტიც, მაშინ, როდესაც საქართველოში არავითარი სანქცია არ არსებობს საჯარო ინფორმაციის გაუცემლობაზე, ქვეყანაში მოქმედებს ჯარიმები პირადი მონაცემების უკანონო გამოქვეყნებისთვის, რაც საჯარო მოხელეებს უბიძგებს, არ გაამჟღავნონ ინფორმაცია.<sup>6</sup>

როგორც მომდევნო თავშია ნაჩვენები, საკანონმდებლო ჩარჩოს ნაკლოვანებებმა შედეგად ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ნორმების არაერთგვაროვანი გამოყენება მოიტანა.

## როგორ გამოიყენება კანონი პრაქტიკაში

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ ნორმების პრაქტიკაში გამოყენება საქართველოში გამონწვევად რჩება. 2013 წელს საქართველოს მონიტორინგის მესამე რაუნდის დასრულების შემდეგ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციულმა ქსელმა განაცხადა, რომ „საქართველოში არ ხდება ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების სათანადო რეალიზება“.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში ადამიანის უფლებების და თავისუფლებების მდგომარეობის შესახებ საქართველოში, 2015 (შემოკლებული ვერსია) <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3652.pdf> (მოდიფიკულია 2016 წლის 15 ივნისს).

<sup>7</sup> ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი აღმოსავლეთი ევროპისა და ცენტრალური აზიისათვის, სტამბულის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმა, „მონიტორინგის მესამე რაუნდი, საქართველო“. მონიტორინგის შესახებ ანგარიში, პარიზი, 2013, 80.

ადგილობრივმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა (IDFI), ყველაზე სრულყოფილად შეისწავლა საჯარო დაწესებულებების მიერ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ კანონის შესრულება, რისთვისაც 2010-2015 წლებში ინფორმაციის თავისუფლების ფართომასშტაბიანი ტესტების სერია ჩაატარა.

მთლიანობაში, საჯარო ინფორმაციის მონოდებაზე IDFI-ის მიერ 2010-2015 წლებში წარდგენილი განაცხადების მეოთხედი (24%) უპასუხოდ იქნა დატოვებული. სრული პასუხი მიღებული იქნა 64%-ის შემთხვევაში, ხოლო არასრული – 10%-ის; ინფორმაციის მონოდებაზე უარის სიხშირე 2%-ს შეადგენდა. წლების მიხედვით თუ შევხედავთ, მოთხოვნაზე რეაგირების ყველაზე ცუდი მაჩვენებელი 2010-2011 წლებში აღინიშნა, რაც მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა 2012-2013 წლებში (2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ), ხოლო 2014 წლიდან ისევ გაუარესდა. მოთხოვნილი ინფორმაციის კანონით განსაზღვრულ ვადებში გაცემის მაჩვენებელი მერყეობდა 22%-დან 2010 წელს 75%-მდე 2015-ში. IDFI-მ ხაზი გაუსვა იმ ფაქტს, რომ, მიუხედავად მათი მკაფიო თხოვნისა, ინფორმაცია ელექტრონული ფორმით მიწოდებინათ, საჯარო დაწესებულებები ხშირად ნაბეჭდ დოკუმენტებს გასცემდნენ. კვლევამ ასევე აჩვენა დიდი განსხვავებები საჯარო უწყებების მიერ ინფორმაციის მონოდების შესახებ მოთხოვნებზე რეაგირების თვალსაზრისით (ერთსა და იმავე სახელისუფლებო შტოს შიგნითაც კი): რამდენიმე სამინისტროს მხრიდან პასუხის მაჩვენებელი 100% იყო, ზოგმა სრული პასუხი 50%-ზე ნაკლებ შემთხვევაში გასცა, ხოლო პასუხების ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი (ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტრო) 10% იყო.<sup>8</sup> IDFI-მ ასევე აღნიშნა, რომ სასამართლო სისტემა არ აღმოჩნდა ეფექტიანი საშუალება ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის თაობაზე საჯარო ინსტიტუტების გადანყვეტილებების გასასაჩივრებლად, რაც კიდევ ერთხელ მიუთითებს მონიტორინგის ორგანოს არსებობის საჭიროებაზე.<sup>9</sup>

სახალხო დამცველის ინფორმაციით, პირადი მონაცემების გამჟღავნების ამკრძალავი ნორმა მნიშვნელოვან პრობლემებს ქმნის საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მხრივ. კერძოდ, მოუქნელი რეგულაციების გამო, საჯარო მოხელეები, რომლებმაც თეორიულად ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში უნდა სცადონ სწორი ბალანსის დაცვა პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობისა და ინფორმაციის თავისუფლების მოთხოვნებს შორის, უბრალოდ თავს არიდებენ იმ ინფორმაციის გამჟღავნებას, რომელიც პირად მონაცემებს შეიცავს. სახალხო დამცველმა საგანგებოდ აღნიშნა, რომ ზოგ შემთხვევაში საჯარო დაწესებულებებს არ ესმით გამჭვირვალობის და დემოკრატიის მოთხოვნები ან საკუთარი მოვალეობა, უზრუნველყონ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა.<sup>10</sup>

სახალხო დამცველმა ასევე აღნიშნა, რომ საჯარო დაწესებულებები ხშირად არ ასრულებენ საკანონმდებლო ნორმებს, რომლებიც მათ ავალდებულებს, წარუდგინონ წლიური ანგარიშები პარლამენტს, პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს. სახალხო დამცველმა აღნიშნა კანონის შეუსრულებლობისთვის სანქციების არარსებობაც, ასევე ამ ანგარიშების მიმღებების ვალდებულების არარსებობა, შეამონმონ ანგარიშების სიზუსტე, რაც მათი უზარისხობის მთავარი მიზეზია.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> IDFI, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში: 2010-2015 წლების შემაჯამებელი ანგარიში, <https://idfi.ge/en/access-to-public-information-in-georgia-report-summarizing-2010-2015>

<sup>9</sup> იქვე.

<sup>10</sup> საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში ადამიანის უფლებების და თავისუფლებების მდგომარეობის შესახებ საქართველოში, 2015 (ქართულად) <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3512.pdf> (მოძიებულია 2016 წლის 15 ივნისს).

<sup>11</sup> საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს სახალხო დამცველის წლიური ანგარიში, ადამიანის უფლებების და თავისუფლებების მდგომარეობა საქართველოში, 2014, <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3510.pdf> (მოძიებულია 2016 წლის 15 ივნისს).



პრობლემებია ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების კუთხითაც. 2014 წელს ჩატარებულმა 98 საჯარო დაწესებულების შეფასებამ აჩვენა, რომ მხოლოდ მათმა მესამედმა გამოაქვეყნა კანონით მოთხოვნილი ინფორმაციის 100%, ხოლო 20-მა დაწესებულებამ ინფორმაციის 50%-ზე ნაკლები გამოაქვეყნა.<sup>12</sup> ბოლო დროს ასეთი შეფასება არ ჩატარებულა და სიტუაცია შესაძლოა გარკვეულწილად გაუმჯობესებულია, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ სულ მცირე ერთ მსხვილ უწყებას (სახელმწიფო უშიშროების სამსახურს) ამჟამად მოქმედი ვებგვერდი არა აქვს. მისასაღებელი ნაბიჯი იყო მთავრობის მიერ სპეციალური ვებგვერდის ამოქმედება, სადაც საჯარო დაწესებულებებს შეუძლიათ პროაქტიულად გამოაქვეყნონ ღია მონაცემები. თუმცა ამ ვებგვერდის სარგებლიანობას ამცირებს ის გარემოება, რომ საჯარო დაწესებულებებს არ ეკისრებათ არანაირი ოფიციალური ვალდებულება, გამოაქვეყნონ მონაცემები ღია ფორმატით.<sup>13</sup>

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციულმა ქსელმა საქართველოში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული სხვა პრობლემებიც აღნიშნა, განსაკუთრებით სასამართლოში ამ საკითხზე არსებული დავების დროში განელვა და მაღალი სასამართლო ბაჟი, რაც მოქალაქეებს უკარგავს სურვილს, რომ სასამართლოს მიმართონ.<sup>14</sup>

## დასკვნები

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციულმა ქსელმა თავის 2013 წლის მონიტორინგის ანგარიშში აღნიშნა, რომ საქართველოში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ნორმებს „სრულყოფილი და ფართო გადასინჯვა გააუმჯობესებდა“.<sup>15</sup> კანონის ზემოთ განხილული ანალიზი და პრაქტიკა გვაჩვენებს, რომ ბოლო წლებში მოქალაქეთათვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის სფეროში წინსვლის მიუხედავად, საკანონმდებლო ჩარჩო რამდენიმე მნიშვნელოვან შესწორებას საჭიროებს, რათა მოგვარდეს ის სერიოზული პრობლემები, რომლებიც ამ სფეროში რჩება.

ბოლო წლებში გაუმჯობესდა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გარკვეული ასპექტები როგორც კანონმდებლობაში, ისე პრაქტიკაში. ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება სავალდებულო გახდა საკანონმდებლო ცვლილებების მეშვეობით, ხოლო ინფორმაციის მოთხოვნებზე საჯარო დაწესებულებების რეაგირება 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ გაიზარდა (თუმცა 2014 წლიდან გარკვეულწილად გაუარესდა). და მაინც, საკანონმდებლო ნორმების არაერთგვაროვანი შესრულება საჯარო სექტორში შემდგომი რეფორმების საჭიროებაზე მიუთითებს. ეს, უპირველეს ყოვლისა, გულისხმობს ისეთი ორგანოს შექმნას, რომელიც კანონის პრაქტიკაში გამოყენებას გაუწევს მონიტორინგს და, საჭიროების შემთხვევაში სანქციების მეშვეობით უზრუნველყოფს კანონის შესრულებას.

<sup>12</sup> IDFI, საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების პრაქტიკა საქართველოს საჯარო დაწესებულებებში, 2014 (ქართულად) <https://idfi.ge/public/upload/IDFI/proactive.disclosure.georgian.practice.pdf> (მოძიებულია 2016 წლის 15 ივნისს).

<sup>13</sup> „ღია მმართველობის პარტნიორობა“, ანგარიშების დამოუკიდებელი მექანიზმი (IRM), შესრულების შესახებ ანგარიში 2014-2015: საქართველო, 32.

<sup>14</sup> ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი, 2013, 74.

<sup>15</sup> ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი, 2013, 80.

## რეკომენდაციები

ვინაიდან არსებობს კონსენსუსი, რომ საქართველოს სჭირდება ახალი კანონი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ და მთავრობამ აიღო ვალდებულება, მიიღოს ასეთი კანონი ახლო მომავალში, მნიშვნელოვანია, რომ ახალმა კანონმა უზრუნველყოს:

- ▶ დამოუკიდებელი საზედამხებველო ორგანოს შექმნა, რომელიც აღჭურვილი იქნება უფლებამოსილებით, მონიტორინგი გაუწიოს საჯარო დაწესებულებების მიერ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის წესების დაცვას და განიხილოს საჩივრები;
- ▶ სანქციების დაწესება ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ კანონმდებლობის დარღვევის გამო;
- ▶ კანონის მოქმედების სფეროს გაფართოება, რათა იგი გავრცელდეს სახელმწიფო საწარმოებზე;
- ▶ ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით უფრო დეტალური მოთხოვნების განსაზღვრა, რომლებიც დააწესებს ზოგად სტანდარტებს და ნორმებს ყველა საჯარო დაწესებულებისთვის;
- ▶ საჯარო დაწესებულებების ვალდებულება, პროაქტიულად გამოაქვეყნონ ინფორმაცია ღია მონაცემების ფორმატში;
- ▶ გასაჯაროებისაგან დაცული ინფორმაციის შესახებ ნორმების გაუმჯობესება, სახელმწიფო და კომერციული საიდუმლოს განმარტებების დაზუსტება და საჯარო დაწესებულებებისთვის ვალდებულების დაწესება, რომ განახორციელონ საზოგადოებრივი ინტერესის ტესტი, როდესაც საქმე გასაჯაროებისაგან დაცულ ინფორმაციას ეხება;
- ▶ თანამდებობის პირთა პერსონალური მონაცემების გამჟღავნება განსაკუთრებული საზოგადოებრივი ინტერესის შემთხვევაში, როგორც ეს სახალხო დამცველის რეკომენდაციაშია მითითებული;
- ▶ ინფორმაციის სიტყვიერი მოთხოვნის შესაძლებლობის დაშვება;
- ▶ საჯარო დაწესებულებებისთვის ვალდებულების დაწესება, მოთხოვნისა და შესაძლებლობის შემთხვევაში ინფორმაცია ელექტრონული ფორმით გასცენ და შეიმუშაონ შესაბამისი წესები;
- ▶ წლიური ანგარიშების შესახებ საკანონმდებლო ნორმების გაუმჯობესება ანგარიშის წარმდგენი და მიმღები დაწესებულებების ვალდებულებათა დაკონკრეტების მეშვეობით.



