



გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის ზოგადი კომენტარი:

**საჯარო დაწესებულებაში დაცული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის
უფლება**

(მარტი, 2013)

ავტორი: ნინო ცუხიშვილი

IDFI-ის სამართლის ექსპერტი/ ღია საზოგადოების ფონდის

ადამიანის უფლებათა სტაჟირების პროგრამის 2013 წლის სტიპენდიანტი

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტით, რომელიც გაეროს გენერალურმა ასამბლეამ მიიღო 1966 წლის 16 დეკემბერს, გარანტირებულია ინფორმაციის მიღების უფლება პაქტის ხელმომწერი სახელმწიფოებში. საქართველომ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის რატიფიცირება მოახდინა 1994 წლის 3 მაისს და აიღო აღნიშნული პაქტით გათვალისწინებული ვალდებულებები, მათ შორის საჯარო დაწესებულებაში დაცული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის ვალდებულება. აღსანიშნავია, რომ ხელმომწერი სახელმწიფოების მიერ პაქტით აღებული ვალდებულებების შესრულების ზედამხედველობას ახორციელებს გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, რომელიც წარმოადგენს დამოუკიდებელ ექსპერტთა ორგანოს. ადამიანის უფლებათა კომიტეტი უფლებამოსილია განიხილოს სახელმწიფოთაშორისი და ინდივიდუალური საჩივრები, ასევე ხელმომწერი სახელმწიფოების მიერ წარდგენილი მოხსენებები პაქტის იმპლემენტაციის თაობაზე. გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი პერიოდულად ამზადებს „ზოგად კომენტარებს“ ადამიანის უფლებათა ნორმების შესახებ, რომელიც

ხელმომწერი სახელმწიფოებისათვის წარმოადგენს სახელმძღვანელო დებულებებს პაქტით აღებული ვალდებულებების იმპლემენტაციის პროცესში.

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-19 მუხლი არეგულირებს ინფორმაციის მიღების უფლებას ხელმომწერ სახელმწიფოებში, რომლის თანახმად „თითოეულ ადამიანს აქვს უფლება თავისუფლად გამოთქვას თავისი აზრი; ეს უფლება მოიცავს თავისუფლებას, სახელმწიფო საზღვრების მიუხედავად მოიძიოს, მიიღოს და გაავრცელოს ყოველგვარი ინფორმაცია ზეპირად, წერილობით ან პრესის და გამოხატვის მხატვრული საშუალებებით ან საკუთარი არჩევანით სხვა საშუალებებით.“ აღნიშნული პაქტის საფუძველზე, ინფორმაციის მიღების უფლება არ არის აბსოლუტური და შეიძლება შეიზღუდოს კანონის საფუძველზე და სხვა პირთა უფლებებისა და რეპუტაციის, ეროვნული უსაფრთხოების, საზოგადოებრივი წესრიგის, მოსახლეობის ჯანმრთელობისა და ზნეობის დასაცავად არსებული აუცილებლობის შემთხვევაში.

გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა 2011 წლის 12 სექტემბერს გამოაქვეყნა ზოგადი კომენტარი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის მე-19 მუხლის თაობაზე¹, სადაც განმარტა ხელმომწერ სახელმწიფოთა ვალდებულებები ინფორმაციის მიღების უფლების ეფექტური იმპლემენტაციის მიზნით ეროვნულ დონეზე. ადამიანის უფლებათა კომიტეტის ზოგადი კომენტარი მოიცავს საჯარო დაწესებულებაში დაცული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და პერსონალური მონაცემების დაცვის საკითხებს, განმარტავს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შეზღუდვის საფუძველებსა და ფარგლებს, ასევე წარმოადგენს მოსაზრებებს სახელმწიფოს მიერ განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ ინფორმაციის მიღების უფლების ეფექტური იმპლემენტაციის მიზნით.

ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის მე-19 მუხლთან დაკავშირებით გამოქვეყნებულ ზოგად კომენტარში განმარტა, რომ ინფორმაციის მიღების უფლება მნიშვნელოვანია სახელმწიფო დაწესებულებათა გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად და ხელს უწყობს ადამიანის უფლებათა დაცვას სახელმწიფოს მხრიდან თვითნებური ჩარევისაგან.² ადამიანის უფლებათა კომიტეტი მიიჩნევს, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა შტო (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი,

¹ ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, ზოგადი კომენტარი #34, 2011 წლის 12 სექტემბერი. ხელმისაწვდომია <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>

² ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, ზოგადი კომენტარი #34, 2011 წლის 12 სექტემბერი, პრ. 3.

სასამართლო) და სხვა საჯარო დაწესებულებები, ეროვნულ, რეგიონულ თუ ადგილობრივ დონეზე, ვალდებული არიან უზრუნველყონ ინფორმაციის მიღების უფლების ეფექტური განხორციელება.³ ზოგადი კომენტარის თანახმად, საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვალდებულება გააჩნიათ ასევე სხვა დაწესებულებებსაც, რომლებიც ახორციელებენ საჯარო ფუნქციებს.⁴ ადამიანის უფლებათა კომიტეტი მიიჩნევს, რომ ხელმომწერ სახელმწიფოებს მოეთხოვებათ უზრუნველყონ პაქტის მე-19 მუხლის იმპლემენტაცია ეროვნულ დონეზე, რაც გულისხმობს შესაბამისი ეროვნული კანონმდებლობის შექმნას, ადმინისტრაციული და სასამართლო პრაქტიკის ჩამოყალიბებასა და სახელმწიფო მმართველობის დონეზე შესაბამისი პოლიტიკის შემუშავებას სახელმწიფო დაწესებულებაში დაცული ინფორმაციის გამჭვირვალობის მიზნით.⁵ მნიშვნელოვანია, რომ ხელმომწერმა სახელმწიფომ განსაზღვროს ინფორმაციის მიღების უფლების დარღვევის შემთხვევაში მიყენებული ზიანის ანაზღაურების მექანიზმი.

ადამიანის უფლებათა კომიტეტი განმარტავს, რომ ინფორმაციის მიღების უფლება გულისხმობს სახელმწიფო დაწესებულებაში დაცული ნებისმიერ მონაცემის მიღების უფლებას, მიუხედავად მისი ფორმის, წარმოშობის წყაროს და შექმნის თარიღისა. საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლება ასევე მოიცავს მედიის უფლებას მიიღოს ინფორმაცია საჯარო მნიშვნელობის მქონე საკითხებზე, რომელთა მიღების უფლება საზოგადოებას გააჩნია.⁶ ადამიანის უფლებათა კომიტეტი განმარტავს, რომ საჯარო დაწესებულებაში დაცულ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლება ასევე გულისხმობს, რომ ნებისმიერ პირს ჰქონდეს ხელმისაწვდომობა მის შესახებ საჯარო დაწესებულებაში დაცულ ინფორმაციასა და მისი შენახვის მიზეზებზე.⁷ თუ სახელმწიფო დაწესებულებაში პირის შესახებ დაცული ინფორმაცია შეიცავს არასწორ პერსონალურ მონაცემებს ან შეგროვდა და დამუშავდა კანონის ნორმების დაცვის გარეშე, ნებისმიერ პირს აქვს უფლება მოითხოვოს მის შესახებ არსებული ჩანაწერის გასწორება.

ადამიანის უფლებათა კომიტეტი მიიჩნევს, რომ ხელმომწერი სახელმწიფოების მიერ საჯარო დაწესებულებაში დაცული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შეზღუდვამ საფრთხე არ უნდა შეუქმნას თავად უფლების განხორციელებას და განმარტავს, რომ უფლებასა და მის შეზღუდვას, ისევე როგორც ნორმასა და მის გამონაკლისს შორის

³ ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, ზოგადი კომენტარი #34, 2011 წლის 12 სექტემბერი, პრ. 7.

⁴ ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, ზოგადი კომენტარი #34, 2011 წლის 12 სექტემბერი, პრ. 18.

⁵ ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, ზოგადი კომენტარი #34, 2011 წლის 12 სექტემბერი, პრ. 8.

⁶ ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, ზოგადი კომენტარი #34, 2011 წლის 12 სექტემბერი, პრ. 18.

⁷ ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, ზოგადი კომენტარი #34, 2011 წლის 12 სექტემბერი, პრ. 18.

არსებული ურთიერთობა უნდა შენარჩუნდეს.⁸ სახელმწიფოს მიერ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლებაზე დაწესებული შეზღუდვები უნდა იყოს კანონით განსაზღვრული და უნდა დაექვემდებაროს აუცილებლობისა და პროპორციულობის მკაცრ ტესტს. ხელმომწერმა სახელმწიფოებმა უნდა დანერგონ ეფექტური ღონისძიებები, რათა ინფორმაციის მოპოვებაში ჩართული პირები და ორგანიზაციები არ დაექვემდებარონ არაგონივრულ შეზღუდვებს სახელმწიფოს მხრიდან. ადამიანის უფლებათა კომიტეტი განმარტავს, რომ ხელმომწერმა სახელმწიფოებმა განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიაქციონ იმ დებულებებს, რომელიც ზღუდავს საჯარო დაწესებულებაში დაცული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას ეროვნული უსაფრთხოების საფუძვლით, რადგან თავიდან აირიდონ სახელმწიფო ორგანოების მიერ მაღალი საჯარო ინტერესის მქონე ინფორმაციის დაფარვა, როდესაც მისი გამჟღავნება არ მიაყენებს ზიანს ეროვნულ უსაფრთხოებას.⁹ ადამიანის უფლებათა კომიტეტი მიიჩნევს, რომ სახელმწიფოებმა ასევე უნდა განახორციელონ იმ დებულებების მკაცრი ზედამხედველობა, რომელიც შეეხება კომერციულ და საბანკო საიდუმლოებას.¹⁰

ადამიანის უფლებათა კომიტეტი მიიჩნევს, რომ ხელმომწერმა სახელმწიფომ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების ეროვნულ დონეზე ეფექტური იმპლემენტაციის მიზნით უნდა განახორციელოს შემდეგი ღონისძიებები:¹¹

- საჯარო ინტერესის მქონე ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ეფექტური მექანიზმის შექმნა;
- ინფორმაციის მარტივი, სწრაფი, ეფექტური და პრაქტიკული ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა;
- შესაბამისი პროცედურული გარანტიების უზრუნველყოფა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ კანონმდებლობის საფუძველზე;
- გონივრული მოსაკრებლის განსაზღვრა, რომელიც დაბრკოლებას არ შეუქმნის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას;
- დასაბუთებული უარის წარმოდგენა ინფორმაციის მიწოდებაზე უარის თქმის შემთხვევაში;
- ეფექტური გასაჩივრების მექანიზმის არსებობა სასამართლო სისტემაში.

⁸ ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, ზოგადი კომენტარი #34, 2011 წლის 12 სექტემბერი, პრ. 21.

⁹ ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, ზოგადი კომენტარი #34, 2011 წლის 12 სექტემბერი, პრ. 30.

¹⁰ ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, ზოგადი კომენტარი #34, 2011 წლის 12 სექტემბერი, პრ. 30.

¹¹ ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, ზოგადი კომენტარი #34, 2011 წლის 12 სექტემბერი, პრ. 19.

საქართველომ, როგორც სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის ერთ-ერთმა ხელმომწერმა სახელმწიფომ, უნდა უზრუნველყოს ეროვნული კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციული და სასამართლო პრაქტიკის სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის მე-19 მუხლით დადგენილ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა. საქართველოში არსებული პრობლემები ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის კუთხით პირველ რიგში უკავშირდება იმ ორგანიზაციებში დაცული ინფორმაციების ხელმისაწვდომობას, რომლებიც არ წარმოადგენენ საჯარო დაწესებულებებს, თუმცა სახელმწიფო დაწესებულებების მიერ გადაცემული აქვთ საჯარო ფუნქციების განხორციელება ან ფინანსები საჯარო ფუნქციების განსახორციელებლად. აღნიშნული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ხშირ შემთხვევაში შეზღუდულია კომერციული საიდუმლოების დაცვის საფუძვლით, რაც არ შეესაბამება გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის მიერ დადგენილ სტანდარტს საჯარო ფუნქციების განმახორციელებელ ორგანოში დაცული ინფორმაციის გამჭვირვალობის თაობაზე. საქართველოს კანონმდებლობა, რომელიც არეგულირებს საჯარო ინფორმაციის სახელმწიფო და კომერციულ საიდუმლოებად აღიარების საკითხებს, არ არის შესაბამისობაში არსებულ გამოწვევებთან და საჭიროებს გაუმჯობესებას საჯარო ინტერესის ტესტის დანერგვისა და გასაიდუმლოების გონივრული ბალანსის შემუშავების მხრივ. საქართველოს კანონმდებლობა არ ადგენს გარკვეულ გამონაკლისებს საჯარო ინფორმაციის მისაღებად მოსაკრებლის განსაზღვრისას, როგორცაა მოთხოვნილი ინფორმაციის მცირე ოდენობა ან პირთა გარკვეული ჯგუფები, რომლებიც შესაძლოა გათავისუფლდნენ საჯარო ინფორმაციის მოსაკრებლის გადახდისაგან მათი პროფესიული საქმიანობიდან (ჟურნალისტები, არასამთავრობო ორგანიზაციები) ან ფინანსური მდგომარეობიდან გამომდინარე.

სახელმწიფო ორგანოების მიერ დადგენილი პრაქტიკა საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მხრივ არ შეესაბამება მარტივი, სწრაფი და ეფექტური ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულების უზრუნველყოფას, რადგან საჯარო დაწესებულებები ინფორმაციის მოთხოვნისას, როგორც წესი, იყენებენ კანონმდებლობით ინფორმაციის მიწოდებისათვის დადგენილ მაქსიმალურ 10 დღიან ვადას, მიუხედავად ამის საჭიროებისა; ასევე საჯარო დაწესებულებები ინფორმაციაზე უარის თქმის შემთხვევაში არ წარმოადგენენ შესაბამის დასაბუთებას და შემოიფარგლებიან მხოლოდ კონკრეტული სამართლებრივი ნორმის მითითებით, რაც საჯარო დაწესებულების პოზიციას ნათლად არ გამოხატავს და ართულებს აღნიშნული უარის სასამართლოში გასაჩივრებას. აღსანიშნავია, რომ სასამართლო პრაქტიკა საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის კუთხით არ

ემსახურება საჯარო დაწესებულებების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფას, რადგან ინფორმაციის მომთხოვნი პირისათვის ადგენს ისეთ არაგონივრულ მოთხოვნას, როგორცაა მხარეებს შორის მტკიცების ტვირთის თანაბარი გადანაწილება და ახდენს საკანონმდებლო ნორმების საჯარო დაწესებულებების ინტერესების სასარგებლოდ ინტერპრეტაციას. სტატისტიკურად, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით სასამართლო დავების უმეტესობა სრულდება ადმინისტრაციული ორგანოს სასარგებლოდ, რაც თავის მხრივ წარმოაჩენს სასამართლო სისტემაში არსებულ პრობლემას საჯარო დაწესებულებაში არსებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მხრივ. გასათვალისწინებელია, სახელმწიფო ბაჟის არსებობა სასამართლოში საჯარო ინფორმაციის მიწოდებასთან დაკავშირებული სარჩელის წარდგენისას, რაც წარმოადგენს მნიშვნელოვან დაბრკოლებას უფლების დაცვის განხორციელების პროცესში.

შესაბამისად, საქართველომ უნდა უზრუნველყოს არსებული საკანონმდებლო ხარვეზების აღმოფხვრა და ადმინისტრაციული ორგანოებისა და სასამართლო პრაქტიკის გაუმჯობესება საჯარო დაწესებულებების გამჭვირვალობის მიზნით, რათა ადამიანის უფლებათა კომიტეტის მიერ საქართველოს მიერ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტით აღებული ვალდებულების შესრულება დადებითად იქნას შეფასებული.

სტატია მომზადდა ღია საზოგადოების ფონდის (OSF) ადამიანის უფლებათა სტაჟირების 2013 წლის გრანტის ფარგლებში.

სტატიაში გამოქვეყნებული მოსაზრებებზე პასუხისმგებელია IDFI (ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი) და შესაძლებელია ისინი არ ემთხვეოდეს ღია საზოგადოების ფონდის შეხედულებებს.