მედიის წვდომა საჯარო ინფორმაციაზე:

კანონმდებლობა V. რეალობა

ავტორები

გიორგი დავითური | ნიკა ბოლქვაძე | ნატა ახალაძე | თამთა ცეცხლაძე

შინაარსობრივი რედაქტორი

ლევან ავალიშვილი

IDFI ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი

კვლევა მომზადებულია „ღია საზოგადოების ფონდის“ (OSGF) მხარდაჭერით. მის შინაარსზე სრულად არის პასუხისმგებელი „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“ (IDFI). დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა არ გამოხატავდეს დონორის პოზიციას.

სარჩევი

ძირითადი მიგნებები 01

სისტემური პრობლემები და მათი გადაწყვეტის შესაძლო გზები 03

შესავალი 04

თავი I: ჟურნალისტთა საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნებზე საჯარო დაწესებულებების მიერ რეაგირების სტატისტიკური მონაცემები 05

1. საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის განცხადებების, საჯარო დაწესებულებების პასუხების და ადმინისტრაციული საჩივრების ანალიზი 06

2. ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრებული პასუხები და საჩივრის განხილვის შედეგები 08

3. ადმინისტრაციული სარჩელები: სასამართლოსადმი მიმართვის სტატისტიკა 09

4. ძირითადი სამართლებრივი პრობლემები, რომლებიც გახდა ადმინისტრაციული/ სასამართლო წესით გასაჩივრების საფუძველი 10

თავი II. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრაქტიკული პრობლემები 11

1. საჯარო ინფორმაციის კანონმდებლობით დადგენილი ვადების დაცვა და უპასუხო წერილები 11

1 .1. კანონისმიერი ვადების არასწორი განმარტება 11

1.2. საჯარო უწყებების მიერ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ვადების დარღვევა 12

1.3 პასუხგაუცემელი განცხადებები: საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული ვადების უხეში დარღვევა 12

1.4 გასაჩივრების შემდგომ განცხადების დაკმაყოფილების შემთხვევები 13

2. არასრულყოფილი პასუხები საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნებზე 14

2.1 მოთხოვნილი ინფორმაციის სრული მოცულობით მიღების პრობლემა 14

2.2 პასუხგაუცემელი პუნქტების დასაბუთების არარსებობა 14

2.3. საჯარო ინფორმაციის განცხადების ფორმულირების პრობლემა 15

3. პრობლემური საჯარო დაწესებულებები: უწყებები, რომლებიც სრულ იგნორირებას უკეთებენ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნებს 16

3.1 საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია და საქართველოს კულტურისა და სპორტის სამინისტრო 16

3.2 მთავრობის განკარგულებები: კანონმდებლობის მოთხოვნების აშკარა უგულებელყოფა და მედიის დისკრიმინაცია 16

4. ადმინისტრაციული საჩივრების პრობლემა 18

4.1 ადმინისტრაციული საჩივრის მიმართ არაერთგვაროვანი დამოკიდებულება 18

4.2 ადმინისტრაციული საჩივარი, როგორც უფლების დაცვის მექანიზმი და მისი განმარტება 18

5. „ინფორმაციას მოთხოვნილი ფორმით არ ვამუშავებთ“: პრაქტიკული პრობლემა სტატისტიკური ინფორმაციის მოთხოვნისას 19

6. ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის მიზეზად იმ საფუძვლის მითითება, რაც კანონიდან არ გამომდინარეობს: მხარეთა შეთანხმება კონფიდენციალობაზე 21

7. პერსონალური მონაცემებთან დაკავშირებული სპეციფიკური პრაქტიკული პრობლემები 22

7.1 ინდივიდუალური მეწარმეების პერსონალური მონაცემები 22

8. საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე საფასურის დადგენა: „საჯარო ინფორმაციის „გასერვისება“ 24

9. პროაქტიულად გამოქვეყნებული ინფორმაციის გაუცემლობის პრობლემა 25

10. საჯარო ინფორმაციის განცხადებისთვის იმგვარი რეკვიზიტების მოთხოვნა, რაც კანონიდან არ გამომდინარეობს 26

10.1 საჯარო ინფორმაციის განცხადებაზე პირადობის დამადასტურებელი მოწმობის ასლის მოთხოვნა 26

10.2 საჯარო ინფორმაციის განცხადებაზე კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის მოთხოვნა 27

11. არასწორი ინფორმაციის გაცემის გამო უფლებების აღდგენის სამართლებრივი შესაძლებლობების ნაკლებობა: 28

12. ინფორმაციის დაფარვა საჯარო ინფორმაციის სახით გაცემულ დოკუმენტებში: რეგულირება და პრაქტიკა 29

თავი III: ნორმატიული პრობლემები: ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის სისტემური ხარვეზები 30

1. საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა საარბიტრაჟო დავებთან დაკავშირებით 30

2. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საერთაშორისო ხელშეკრულებებზე და საგარეო პოლიტიკასთან დაკავშირებულ საკითხებზე 31

3. საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა სახელმწიფო კომპანიებისგან 32

4. “განსაკუთრებული კატეგორიის” პერსონალური მონაცემების პრობლემა 33

5. “საჯარო დაწესებულების სხდომის აუდიო ჩანაწერები”. უზენაესი სასამართლოს მიერ დამკვიდრებული პრაქტიკა 34

თავი IV. უფლების დაცვის მექანიზმების ეფექტურობა და საჯარო ინფორმაციაზე საჯარო ხელისუფლების კონტროლი 36

1. გარე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ნაკლებობა საჯარო დაწესებულებებზე 36

2. საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე სასმართლო კონტროლის პრობლემები 36

2.1. საერთო სასამართლოებში საქმის განხილვის ვადები 37

2.2. საქმის განხილვის ვადის გაგრძელება 5 თვემდე 38

2.3. საერთო სასამართლოებში საჯარო ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებით შესული საქმეების სტატისტიკა 38

2.4. სასამართლოს გაჭიანურებული ვადები, როგორც უფლების დაცვის არაეფექტური საშუალება 39

3. საქართველოს პარლამენტის საზედამხედველო უფლებამოსილება საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებით 41

დასკვნა 42

ძირითადი მიგნებები

სტატისტიკური მიგნებები საჯარო დაწესებულებებიდან ინფორმაციის მოპოვებასთან დაკავშირებით.

01 ჟურნალისტთა დაახლოებით 12%-მა შეძლო კანონით გათვალისწინებული ვადის დაცვით საჯარო ინფორმაციის სრულად მოპოვება.

02 შემთხვევათა 50%-ში საჯარო ინფორმაციის განცხადება არ დაკმაყოფილდა ან დარჩა უპასუხოდ. 50% შემთხვევაში საჯარო ინფორმაცია გაიცა სრულად ან ნაწილობრივ.

03 განცხადების უპასუხოდ დატოვების შემთხვევების გამოკლებით (განცხადებების დაახლოებით 25%), საჯარო დაწესებულებისგან განცხადებებზე საპასუხო წერილის მიღებას საშუალოდ 16 კალენდარული დღე დასჭირდა.

04 ადმინისტრაციული საჩივრები როგორც წესი არ კმაყოფილდება, მაგრამ შემთხვევათა დაახლოებით 40%-ში ინფორმაციის მიღება სრულად მოხერხდა, თუმცა საჩივარი დარჩება დარჩა განუხილველი.

05 ადმინისტრაციული საჩივრით სარგებლობის შემთხვევაში პირებს ინფორმაციის მისაღებად საშუალოდ 35 კალენდარული დღე დასჭირდათ

06 პროექტის ფარგლებში შეტანილ სარჩელებზე სასამართლოს არც ერთი გადაწყვეტილება არ მიუღია. საერთო სასამართლო სისტემაში საჯარო ინფორმაციის დავის დასრულებას საშუალოდ 2.5 წელი სჭირდება.

07 სასამართლომ წარმოებაში მიღებული სარჩელების 100%-ზე 5 თვით გააგრძელა სასამართლოს განხილვის სტანდარტული ვადა დავის განსაკუთრებული სირთულის მოტივით (მათ შორისაა საქმეები, რომლებშიც ადმინისტრაციულ ორგანოს არც საჯარო ინფორმაციის განცხადებაზე და არც ადმინისტრაციულ საჩივარზე პასუხი საერთოდ არ გაუცია).

08 პროექტის მიმდინარეობისას, 7 თვის განმავლობაში საჯარო ინფორმაციის მიღების საკითხებზე IDFI-ს მიერ პირველი ინსტანციის სასამართლოში შეტანილი სარჩელების რაოდენობა, თითქმის ორჯერ აღემატება საქართველოს მასშტაბით 2021 წლის პირველი 9 თვის განმავლობაში ჯამურად შეტანილი ანალოგიური სარჩელების რაოდენობას.

შინაარსობრივი მიგნებები: მედიის მიერ საჯარო ინფორმაციის მოპოვების სისტემური პრობლემები

09 საჯარო დაწესებულებებმა, უმრავლეს შემთხვევაში ან დაარღვიეს საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული - საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვადები ან უპასუხოდ დატოვეს საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნები.

10 ხშირად, საჯარო დაწესებულებები არასრულყოფილად გასცემენ მოთხოვნილ ინფორმაციას და არც ასაბუთებენ, თუ რატომ არ გაიცემა მოთხოვნილი ინფორმაცია, რაც აფერხებს გასაჩივრების უფლებით ჯეროვნად სარგებლობას.

11 საჯარო დაწესებულებების მიხედვით განსხვავებული მიდგომაა ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის თაობაზე. ზოგიერთი საჯარო დაწესებულება არ განიხილავს ადმინისტრაციულ საჩივარს და მიიჩნევს რომ იგი მხოლოდ სასამართლოში უნდა გასაჩივრდეს.

12 პრაქტიკა მიუთითებს, რომ საჯარო ინფორმაციის ეფექტურად მოპოვებისთვის საჭიროა შესაბამისი სფეროს/ბიზნეს პროფესიის ცოდნა ან/და სამართლებრივი დახმარება. აღნიშნული ძირითადად განპირობებულია საჯარო დაწესებულებების მიერ განცხადების შინაარსის მკაცრად ფორმალური შეფასებით.

13 გამოვლინდა შემთხვევები, სადაც საჯარო დაწესებულებები მიუთითებენ, რომ ინფორმაციას არ ამუშავებენ მოთხოვნილი ფორმით და არც იმ ფორმით გასცემენ ინფორმაციას, როგორც ის საჯარო დაწესებულებაში ინახება.

14 რიგ შემთხვევებში, საჯარო დაწესებულებები ინფორმაციას არ გასცემენ იმგვარ სამართლებრივ არგუმენტებზე მითითებით, რომელიც კანონიდან არ გამომდინარეობს.

15 "ინფორმაციის დაშტრიხვის" პრაქტიკა აუცილებელია საჯარო ინფორმაციის მიღების უფლების შეზღუდვის პროპორციულობის უზრუნველსაყოფად, თუმცა ეს პრაქტიკა მხოლოდ პერსონალურ მონაცემების შემცველ საჯარო ინფორმაციასთან მიმართებით გამოიყენება.

16 იკვეთება პრობლემური საჯარო დაწესებულებები, რომლებიც საერთოდ არ რეაგირებენ არც საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნებზე და არც შესაბამის საჩივრებზე (მაგალითად საქართველოს მთავრობა).

შინაარსობრივი მიგნებები: საჯარო ინფორმაციის მოპოვების ნორმატიული/ სისტემური პრობლემები

17 უზენაესი სასამართლოს მიერ დამკვიდრებული პრაქტიკა არსებით პრობლემებს ქმნის სახელმწიფო კომპანიებისგან საჯარო ინფორმაციის მოპოვების თვალსაზრისით;

18 საქართველოს კანონმდებლობის ზოგიერთ ნორმას საჯარო დაწესებულებები განმარტავენ ფართოდ და გარკვეულ საკითხებზე დამუშავებული დოკუმენტებიდან კონკრეტული შინაარსის შემცველ საჯარო ინფორმაციაზე არ ავრცელებენ ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის მოქმედებას.

ძირითადი მიგნებები საჯარო ინფორმაციის უფლების დარღვევების ზედამხედველობის თვალსაზრისით

19 საქართველოში არ არსებობს ინსტიტუტი (მაგ. ინფორმაციის თავისუფლების კომისიონერი), რომელიც ეფექტურ ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას გაუწევს საჯარო დაწესებულებათა მიერ ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობის აღსრულებას.

20 სასამართლოს კონტროლი ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებულ დავებზე არაეფექტურია კანონმდებლობით გათვალისწინებული ვადების, ამ ვადების დარღვევისა და ეფექტური საპროცესო მექანიზმების ნაკლებობის გამო.

21 საქართველოს პარლამენტისთვის, საჯარო დაწესებულებათა მიერ წარდგენილი ანგარიშები ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე არ იძლევა სრულ სურათს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის თვალსაზრისით გამოვლენილი სისტემური პრობლემების თაობაზე.

სისტემური პრობლემები და მათი გადაწყვეტის შესაძლო გზები

პროექტის ფარგლებში გამოიკვეთა, რომ საჯარო დაწესებულებების მიერ კანონმდებლობის ცხადი მოთხოვნების დარღვევა, ისევე, როგორც გულგრილი დამოკიდებულება საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნების მიმართ სახელმწიფოში დაცულ ინფორმაციაზე წვდომის ძირითადი დამაბრკოლებელია. საჯარო დაწესებულებათა გულგრილობის, რიგ შემთხვევებში კი თვითნებობის, მთავარი განმაპირობებელია კონტროლის ეფექტური მექანიზმების ნაკლებობა. აღნიშნული წითელ ხაზად გასდევს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის თვალსაზრისით იდენტიფიცირებულ გამოწვევებს.

1. საქართველოში უნდა შეიქმნას ეფექტური გარე კონტროლის განმახორციელებელი ინსტრუმენტი (ინფორმაციის თავისუფლების კომისიონერი).
2. უნდა შემცირდეს ინფორმაციის თავისუფლების საკითხებზე სასამართლოში შეტანილი სარჩელების განხილვის ვადები და დაიხვეწოს ამგვარ სარჩელთა განხილვის საპროცესო მექანიზმები.
3. საქართველოს პარლამენტმა უნდა გამოიყენოს პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული ზედამხედველობის მექანიზმები იმ ინსტიტუტების წინააღმდეგ, რომლებიც უხეშად და, სავარაუდოდ, განზრახ არღვევენ ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის მოთხოვნებს.

შესავალი

2022 წლის პირველი იანვრიდან ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა (IDFI) ღია საზოგადოება საქართველოს (OSGF) ფინანსური მხარდაჭერით დაიწყო პროექტი **"მედიის საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება".** პროექტის მიზანს წარმოადგენს მედიის სამართლებრივი მხარდაჭერა საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებულ საკითხებში. კერძოდ, IDFI-ის იურისტები ჟურნალისტებს (მედიის წარმომადგენლებს) უწევენ სამართლებრივ დახმარებას ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე. IDFI-ის სამართლებრივი დახმარება იყო სრული და მოიცავდა:

- სამართლებრივ კონსულტაციას;
- საჯარო ინფორმაციის განცხადების მომზადებას;
- ადმინისტრაციული საჩივრის მომზადებას;
- ადმინისტრაციული სარჩელის, სააპელაციო და საკასაციო საჩივრების მომზადებას;
- სამართლებრივ წარმომადგენლობას.

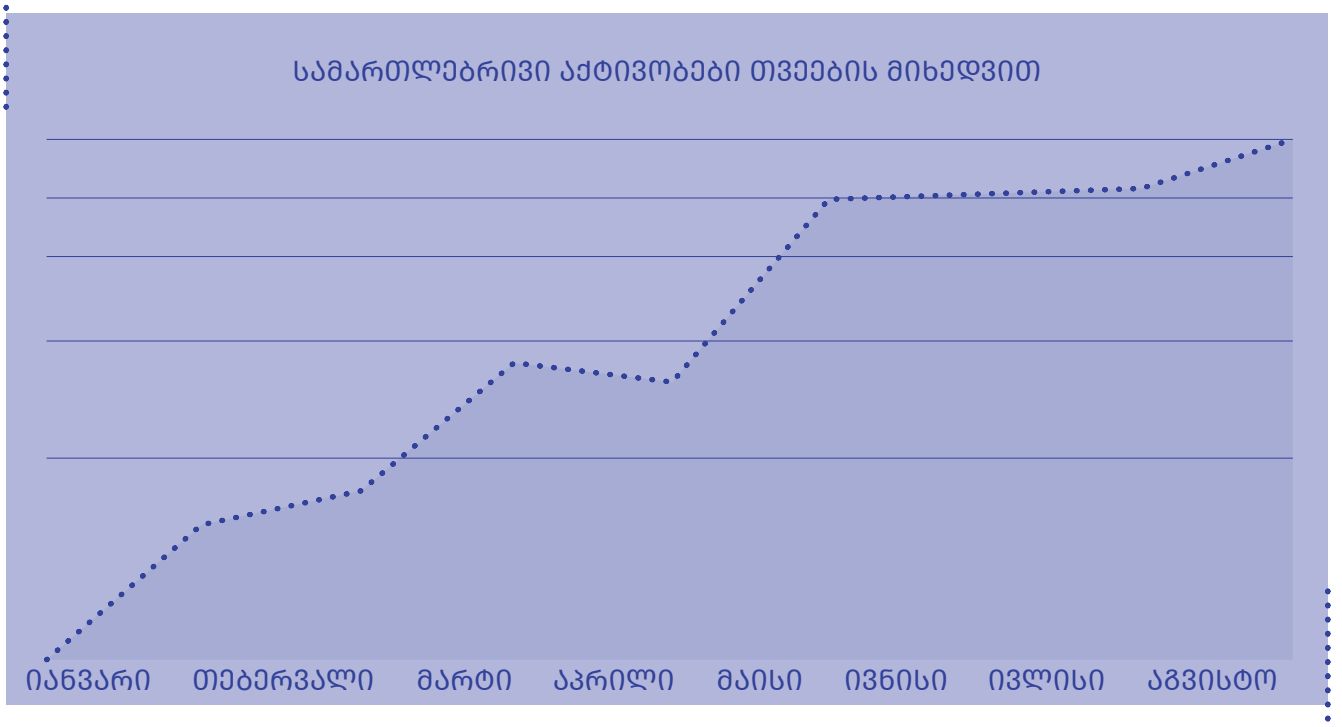
საანგარიშო პერიოდი და ჯამური მონაცემები: პროექტის განმავლობაში მომზადდა დაახლოებით 255 სამართლებრივი დოკუმენტი. მათგან, 172 განცხადება, 37 ადმინისტრაციული საჩივარი, 18 ადმინისტრაციული სარჩელი. ამასთანავე, პროექტის ფარგლებში გაიცა დაახლოებით 45 ზეპირი სამართლებრივი კონსულტაცია, რომლებიც შეეხებოდა მიღებული საჯარო ინფორმაციის ინტერპრეტაციას ან/და ჟურნალისტისთვის საჯარო ინფორმაციის ფორმულირებაში დახმარებას.

ანგარიშის მეთოდოლოგია: მიმდინარე ანგარიში იყოფა ოთხ ძირითად ნაწილად. პირველ ნაწილში წარმოდგენილია პროექტის გუნდის მიერ გაწეული სამართლებრივი დახმარების რაოდენობრივი და თვისებრივი სტატისტიკური მონაცემები. მეორე და მესამე ნაწილები ეთმობა, შესაბამისად, პროექტის ფარგლებში იდენტიფიცირებულ პრაქტიკულ და ნორმატიულ პრობლემებს, რომლებიც აფერხებენ ჟურნალისტთა ეფექტურ წვდომას საჯარო ინფორმაციაზე. ბოლო, მეოთხე ნაწილი კი, შეეხება საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების დაცვის მექანიზმების ეფექტურობას. სახელდობრ, მე-4 ნაწილში მიმოხილულია, რამდენად აქვთ მედიის წარმომადგენლებს პროცესუალური მექანიზმები ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებული უფლებების ჯეროვნად დასაცავად.

თავი I: ჟურნალისტთა საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნებზე საჯარო დაწესებულებების მიერ რეაგირების სტატისტიკური მონაცემები

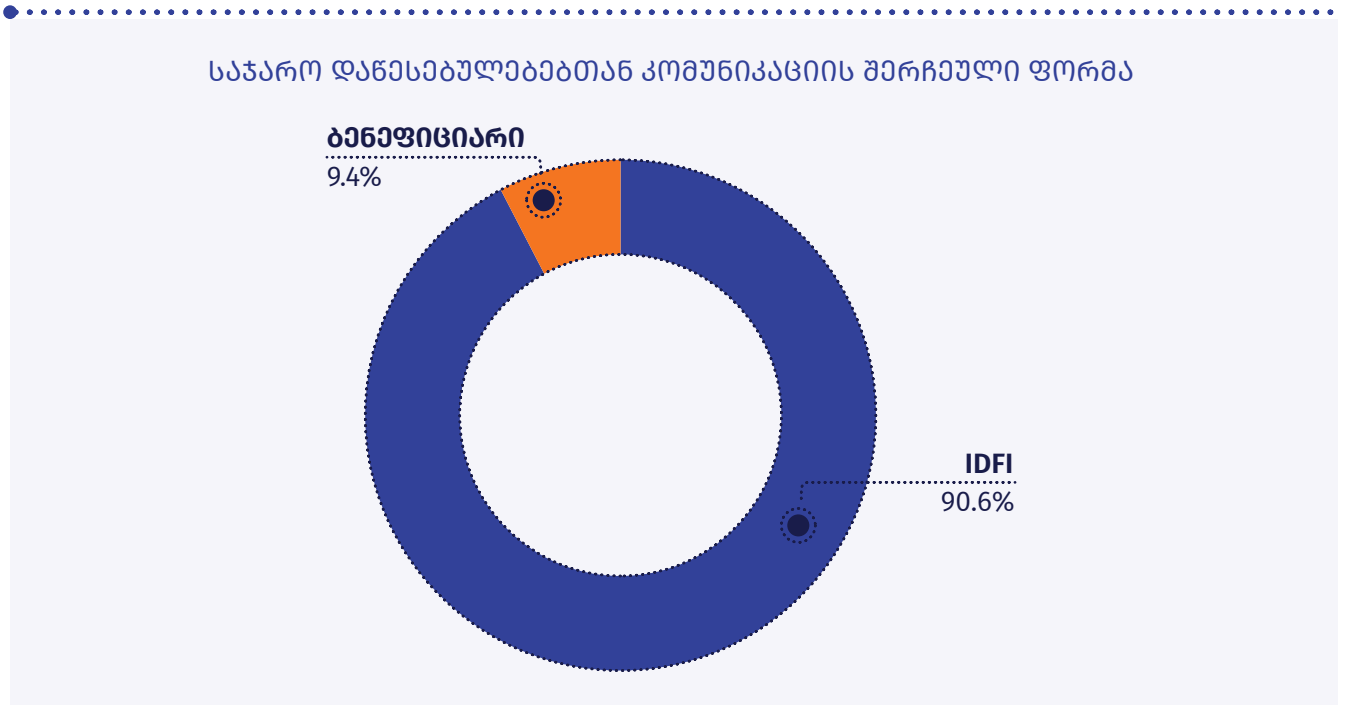
IDFI-მ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითხებზე ჟურნალისტთა სამართლებრივი მხარდაჭერის პროექტი 2022 წლის პირველი იანვრიდან დაიწყო. თუმცა პროექტის თაობაზე ინფორმაციის გავრცელებას და დაინტერესებულ პირებამდე მიტანას დრო დასჭირდა.

გრაფიკი N1: გრაფიკი ასახავს სამართლებრივი დახმარების ფარგლებში შესრულებული სამუშაოს დინამიკას თვეების მიხედვით.



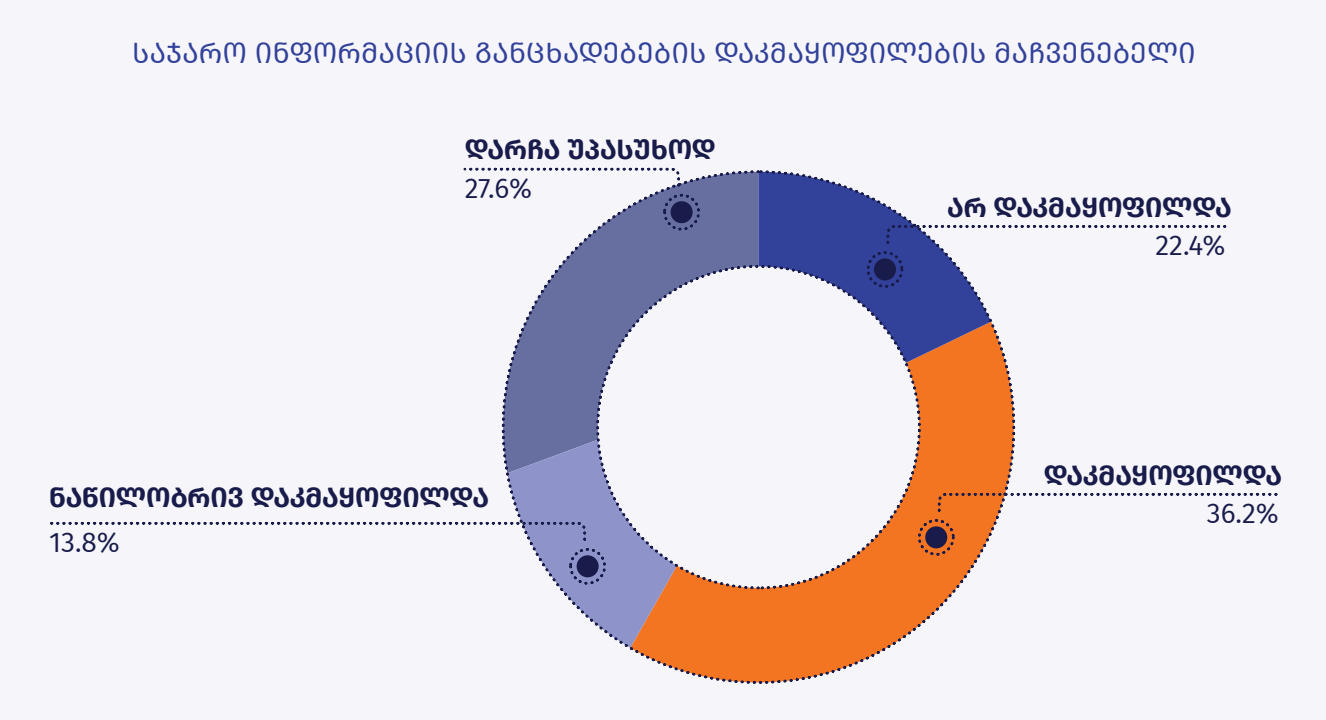
პროექტის ფარგლებში სამართლებრივი დახმარებით ისარგებლა 40-ზე მეტმა ჟურნალისტმა/მედიის წარმომადგენელმა. ჟურნალისტებს ჰქონდათ არჩევანი, ესარგებლათ პროექტის გუნდის მიერ მომზადებული საჯარო ინფორმაციის განცხადებების ტექსტით ან ინფორმაცია გამოეთხოვა თავად ორგანიზაციას და შემდგომ მიეწოდებინა ჟურნალისტებისთვის. ბენეფიციარების აბსოლუტური უმრავლესობა საჯარო დაწესებულებასთან კომუნიკაციის შეთავაზებული ფორმებიდან არჩევანს IDFI-ის მიერ ინფორმაციის გამოთხოვაზე აკეთებდა. აღნიშნული განპირობებული იყო ორი ძირითადი მიზეზით: საჯარო დაწესებულებებთან კომუნიკაციის სამართლებრივი და ლოგისტიკური ტვირთის შემცირება და, ასევე, საჯარო დაწესებულების მიერ ინფორმაციის მიწოდებაზე უარის თქმის მაღალი რისკი.

1. საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის განცხადებების, საჯარო დაწესებულებების პასუხების და ადმინისტრაციული საჩივრების ანალიზი

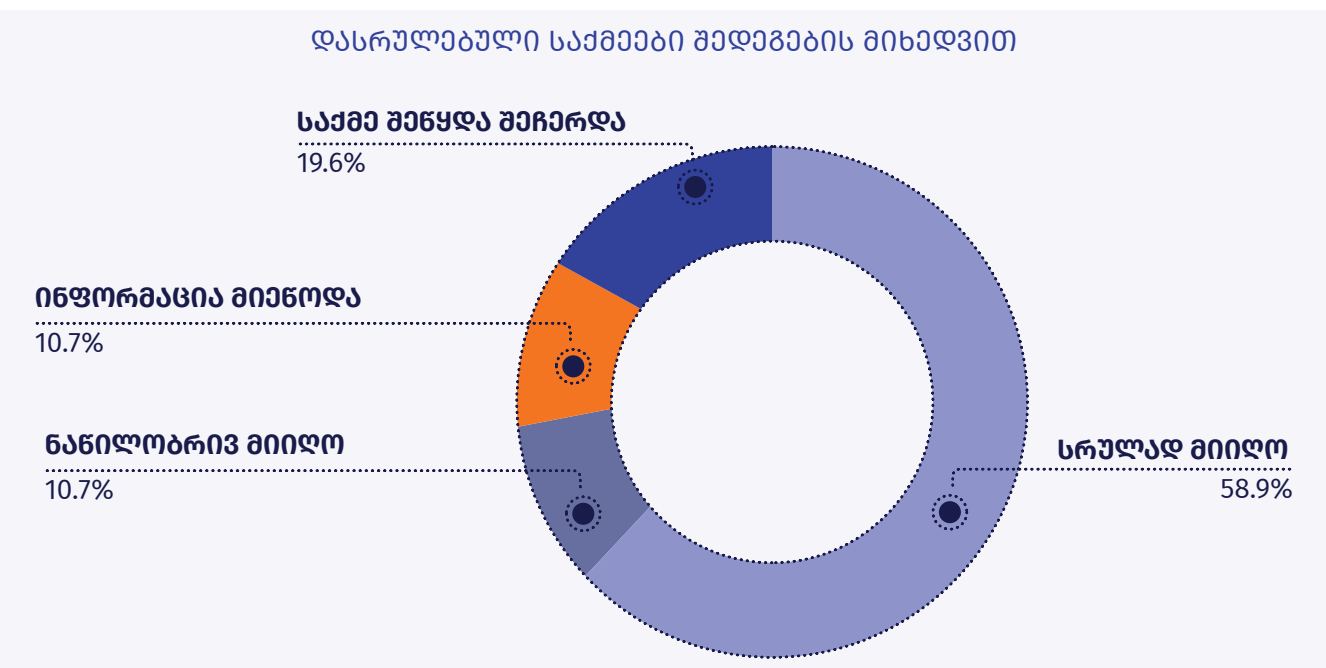


მნიშვნელოვანი განმარტება ქვემოთ წარმოდგენილ სტატისტიკურ მონაცემებთან დაკავშირებით: პროექტის ფარგლებში მომზადდა ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებული 172 განცხადება, რომელიც 125 სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებას მიემართებოდა. გასათვალისწინებელია, რომ რიგ შემთხვეებში განცხადება შეეხებოდა მსგავსი ინფორმაციის მოთხოვნას სხვადასხვა დაწესებულებებიდან. სანიმუშოდ, ერთ-ერთი ბენეფიციარის საჭიროების შესაბამისად IDFI-მ საჯარო ინფორმაცია გამოითხოვა საქართველოში არსებული ყველა სახელმწიფო მუზეუმიდან მათ მიერ მიღებულ შემოწირულობებთან და საბიუჯეტო შენატანებთან დაკავშირებით (შემდგომ "კონცენტრირებული მოთხოვნები"). იმისთვის, რომ ქვემოთ წარმოდგენილი სტატისტიკური მონაცემები საჯარო ინფორმაციის მიღებასთან ასოცირებულ პრობლემებზე იყოს მაქსიმალურად რეალური, ჩვენ სტატისტიკის გამოთვლისას არ გავითვალისწინებთ ე.წ. კონცენტრირებულ მოთხოვნებს. ამავე დროს, პროექტის ფარგლებში საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნები გაიგზავნა სრულიად საქართველოს მასშტაბით, თუმცა მოთხოვნათა ძირითადი ნაწილი მიემართებოდა ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებსა და მათ ადგილობრივ წარმომადგენლობებს.

მედიის წარმომადგენლებმა დაახლოებით 36% შემთხვევაში შეძლეს საჯარო ინფორმაციის მიღება ადმინისტრაციული საჩივრის/სარჩელის შეტანის გარეშე. აღსანიშნავია, რომ დაკმაყოფილების დროსაც ინფორმაცია მოგვეწოდა კანონით გათვალისწინებული ვადების დარღვევით. კერძოდ, საჯარო ინფორმაციის განცხადების დაკმაყოფილების შემთხვევაშიც კი, დაახლოებით 31%-ია ალბათობა, რომ მედიამ საჯარო ინფორმაცია მიიღოს კანონით გათვალისწინებულ ვადებში. თუ აღნიშნულ მონაცემს გავითვალისწინებთ განცხადებების დაკმაყოფილების ზოგად მაჩვენებელში, მივიღებთ კრიტიკულად უარყოფით შედეგს. კერძოდ, ალბათობა, რომ ჟურნალისტი კანონით დადგენილი წესითა და კანონით დადგენილ ვადაში, სრულად შეძლებს საჯარო ინფორმაციის მოპოვებას არის დაახლოებით 12%.



მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ პროექტის იურისტების პრიორიტეტი იყო მედიის მიერ ინფორმაციის მოპოვება. ამდენად, IDFI მაქსიმალურად ცდილობდა მოთხოვნა ჩამოეყალიბებინა იმგვარად, რომ ინფორმაციის გაცემის შეზღუდვის საკანონმდებლო ან/და პრაქტიკით დადგენილი საფუძვლები თავიდან აერიდებინა. ამ ფონზე, მითითებული ციფრებიდან გამომდინარე შესაძლებელია გავაკეთოთ დასკვნა, რომ **პრაქტიკულ დონეზე მედიას არ აქვს საჯარო ინფორ-მაციის კანონით დადგენილი ნესის შესაბამისად მიღების მოლოდინი.**



პროექტის განმავლობაში 63 შემთხვევაში ჟურნალისტებმა შეძლეს სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებიდან საჯარო ინფორმაციის სრულად ან ნაწილობრივ მოპოვება. დასრულებულ საქმეთა პროცენტული განაწილება შედეგების მიხედვით გამოიყურება შემდეგნაირად.

2. ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრებული პასუხები და საჩივრის განხილვის შედეგები

პროექტის სტრატეგიულ ხედვას წარმოადგენდა საჯარო დაწესებულებების ყველა უკანონო უარის გასაჩივრება ადმინისტრაციულ ორგანოში. გამონაკლის წარმოადგენდა შემთხვევები, როდესაც პროექტის გუნდი მიიჩნევდა, რომ საჯარო დაწესებულების წერილობითი უარი საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე იყო კანონიერი, ან იკვეთებოდა ნორმატიულ/სტრატეგიული პრობლემა, რომელიც ვერ გადაწყდებოდა გასაჩივრების მექანიზმის გამოყენებით.

01 პროექტის ფარგლებში მომზადდა 37 ადმინისტრაციული საჩივარი (4 არის მომზადების პროცესში) და გასაჩივრდა საჯარო დაწესებულებების პრობლემატური პასუხების დაახლოებით 68%.

02 არ გასაჩივრდა პრობლემატური პასუხები, სადაც ჟურნალისტმა საკუთარი ინტერესების დაკმაყოფილება შეძლო სხვა გზით, ან გამოიკვეთა ნორმატიული პრობლემა, ან ინფორმაციის გაცემის ვადები ჯერ არ ამოწურულა (დაახლოებით 32%).

აღსანიშნავია, რომ ფორმალური თვალსაზრისით ჩვენს მიერ შეტანილი არც ერთი ადმინისტრაციული საჩივარი არ დაკმაყოფილდა, მაგრამ ეს არ ნიშნავს იმას, რომ ბენეფიციარებმა ვერ შეძლეს ინფორმაციის მიღება ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანის შედეგად. სახელდობრ, 2022 წლის სექტემბრის ჩათვლით, საჯარო დაწესებულებების მიერ დასრულდა IDFI-ის 32 ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვა.

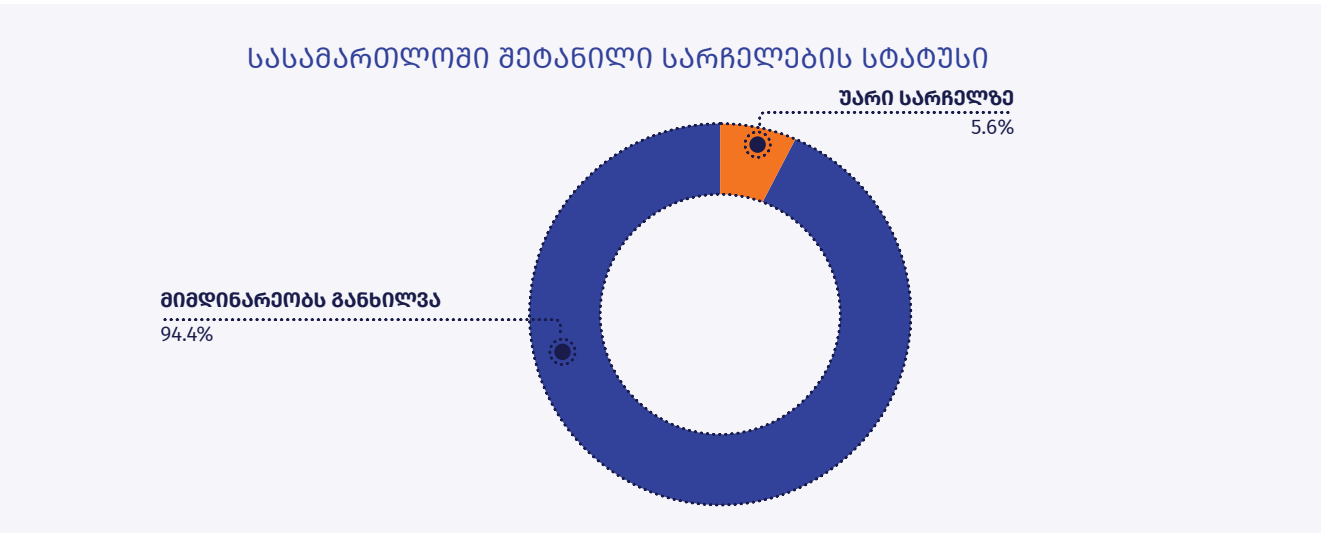
N	საჩივრის შედეგი	რაოდენობა	%
1	არ განიხილა (სასამართლოს კომპეტენციაზე მითითებით)	2	6,25%
2	ინფორმაცია მოგვაწოდეს ნაწილობრივ (არ განიხილეს)	3	9,38%
3	ინფორმაცია მოგვაწოდეს (არ განიხილეს)	6	18,75%
4	ინფორმაცია მოგვაწოდეს (საჩივარი გამოვიტანეთ)	6	18,75%
5	არ უპასუხიათ	7	21,88%
6	არ დაკმაყოფილდა	8	25,00%

დასრულებული ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვები აჩვენებს მოთხოვნილი ინფორმაციის ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების შემთხვევაში ინფორმაციის მიღების დაახლოებით 40%-იან ალბათობას. კერძოდ, საჩივარი არ განიხილება, თუმცა თავდაპირველი განცხადებით მოთხოვნილ ინფორმაციას დაინტერესებული პირი მიიღებს. ამგვარ შემთხვევათა თითქმის აბსოლუტური უმრავლესობაში საჯარო ინფორმაციის განცხადებაზე უწყებას საერთოდ არ ჰქონდა პასუხი გაცემული.

აღსანიშნავია, რომ 5 მოთხოვნა ისე გასაჩივრდა საერთო სასამართლოში რომ საჯარო დაწესებულებებს საერთოდ არ გაუციათ პასუხი არც განცხადებაზე და არც ადმინისტრაციულ საჩივარზე (2022 წლის ოქტომბერში გამოიკვეთა დამატებით 2 სავარაუდოდ ამგვარი შემთხვევა).

3. ადმინისტრაციული სარჩელები: სასამართლოსადმი მიმართვის სტატისტიკა

პროექტის ფარგლებში გასაჩივრდა ადმინისტრაციული ორგანოს აქტების აბსოლუტური უმრავლესობა, სადაც ბენეფიციარმა ვერ შეძლო მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაციის სრულად მიღება. სულ სასამართლოში შეტანილ იქნა 18 ადმინისტრაციული სარჩელი. 1 ადმინისტრაციული სარჩელი IDFI-მ გამოიხმო უკან, ვინაიდან სარჩელის შეტანის შემდგომ მოთხოვნილი ინფორმაცია მოპასუხე სამინისტროს ერთ-ერთი საჯარო სამართლის იურიდიული პირისგან მიიღო. ერთ სარჩელზე მოპასუხე მხარემ (კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტრომ) სრულყოფილად მოგვაწოდა მოთხოვნილი ინფორმაცია.[1]



წარმოებაში მიღებული სარჩელების 100% შემთხვევაში, სასამართლომ საქმის განხილვა გააგრძელა 5 თვით საქმის განსაკუთრებული სამართლებრივი სირთულის გამო. მათ შორის, საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნებზე, რომლებზეც საჯარო დაწესებულებას საერთოდ არ უპასუხია.

სასამართლოს ამ დრომდე არც ერთი საქმის განხილვა არ დაუსრულებია. საჯარო ინფორმაციის საკითხებთან დაკავშირებით, საკასაციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების ანალიზი მიუთითებს, რომ საერთო სასამართლოებში საჯარო ინფორმაციის საკითხებთან დაკავშირებით დავის დასრულებას დაახლოებით 2.5 წელი სჭირდება.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ პროექტის ფარგლებში მხოლოდ 6 თვის განმავლობაში სასამართლოში შევიდა 18 ადმინისტრაციული სარჩელი, მაშინ როდესაც 2021 წლის პირველი 9 თვის განმავლობაში საქართველოს მასშტაბით, პირველი ინსტანციის სასამართლოებში შევიდა მხოლოდ 10 ადმინისტრაციული სარჩელი.[2]

[1] ხსენებულ საქმეზე, განცხადების 1 პუნქტთან დაკავშირებით მოპასუხე მხარესთან მიმდინარეობს კომუნიკაცია და დიდი ალბათობით ამ სარჩელსაც გამოვიხმობთ.

[2] საქართველოს პარლამენტის თემატური მოკვლევის ჯგუფის დასკვნა, "საჯარო დაწესებულებების მიერ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ამსახველი ანგარიშების წარდგენაზე საპარლამენტო კონტროლის ეფექტიანობა", გვ. 37. საჯარო ინფორმაციის უფლებაზე ეფექტური სასამართლოს კონტროლის განხორციელების თვალსაზრისით არსებულ პრობლემებზე გთხოვთ იხ. თავი IV.

4. ძირითადი სამართლებრივი პრობლემები, რომლებიც გახდა ადმინისტრაციული/სასამართლო წესით გასაჩივრების საფუძველი

საჯარო ინფორმაციის მიღების უფლების ხელყოფის შემთხვევების აბსოლუტურ უმრავლესობაში გამოყენებულ იქნა გასაჩივრების უფლება ადმინისტრაციული ან სასამართლო წესით. ქვემოთ ჩამოთვლილი მონაცემები ასახავს, იმ ძირითად პრობლემებს, რომლებიც ხდებოდა საჩივრის/სარჩელის შეტანის საფუძველი.

N	სამართლებრივი პრობლემა	%
1	განცხადება დარჩა რეაგირების გარეშე	39,73%
2	საჯარო დაწესებულება არ ამუშავებს მოთხოვნილ ინფორმაციას	10,96%
3	საჯარო დაწესებულება მოთხოვნილი ფორმით არ ამუშავებს ინფორმაციას	8,22%
4	არ ირკვევა ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის საფუძველი	10,96%
5	ინფორმაცია "კონფიდენციალურია"	4,11%
6	სახელმწიფო საწარმო თავს საჯარო დაწესებულებად არ მიიჩნევს	4,11%
7	პერსონალური მონაცემების დაცვა	2,74%
8	შეიცავს სახელმწიფო საიდუმლოებას	2,74%
9	ეხება საგარეო პოლიტიკას, არ ვრცელდება სზაკ-ი	1,37%
10	ეხება საარბიტრაჟო დავას, არ ვრცელდება სზაკ-ი	1,37%
11	ინფორმაციის დამუშავება არის სერვისი (საჭიროა ანაზღაურება)	1,37%
12	დაწესებულებას არ აქვს მონაცემების დამუშავების რესურსი	1,37%
13	სხვა	10,96%

როგორც ზემოთ აღინიშნა, პროექტის გუნდი მაქსიმალურად ცდილობდა ყველა სამართლებრივი რისკის პრევენციას რაც შეიძლება დასაბუთებულად, თუ დაუსაბუთებლად გამხდარიყო საჯარო ინფორმაციის მიუღებლობის საფუძველი. აქედან გამომდინარე, ცხრილში მოცემული შედეგების განზოგადება ზოგადად საჯარო ინფორმაციის გაუცემლობის პრობლემებზე სახელმწიფოში, არ იქნება მართებული.

თავი II. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრაქტიკული პრობლემები

1. საჯარო ინფორმაციის კანონმდებლობით დადგენილი ვადების დაცვა და უპასუხო წერილები

საჯარო ინფორმაციის განცხადებისთვის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადგენს სპეციალურ ვადებს. ვინაიდან საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა თავისი შინაარსით მოითხოვს შემჭიდროვებულ ვადებში განხილვას, კოდექსმა გაითვალისწინა აღნიშნული უფლების სპეციფიკა, საჯარო ინფორმაციაზე (როგორც წესი) მყისიერი ინტერესის არსებობა და მის მიმართ გასაზღვრა მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებისგან განსხვავებული ვადები. კერძოდ, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-40 მუხლის პირველი ნაწილის მიხედვით: "საჯარო დაწესებულება ვალდებულია გასცეს საჯარო ინფორმაცია, ... დაუყოვნებლივ ან არა უგვიანეს 10 დღისა, თუ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე პასუხის გაცემა მოითხოვს:

ა სხვა დასახლებულ პუნქტში არსებული მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფიდან ან სხვა საჯარო დაწესებულებიდან ინფორმაციის მოძიებასა და დამუშავებას;

ბ მნიშვნელოვანი მოცულობის ერთმანეთთან დაუკავშირებელი ცალკეული დოკუმენტების მოძიებასა და დამუშავებას;

გ სხვა დასახლებულ პუნქტში არსებულ მის სტრუქტურულ ქვედანაყოფთან ან სხვა საჯარო დაწესებულებასთან კონსულტაციას.

აღნიშნული ვადების გამოყენებისას იკვეთება კანონის არასწორად განმარტებისა და კანონმდებლობის დარღვევის შემთხვევები.

1.1. კანონისმიერი ვადების არასწორი განმარტება

კანონი საჯარო ინფორმაციის გაცემისთვის ზოგად წესად ადგენს მის დაუყოვნებლივ გაცემას, ხოლო 10 დღიანი ვადა უნდა იქნეს გამოყენებული მხოლოდ საგამონაკლისო შემთხვევებში, როდესაც სახეზეა კოდექსში იდენტიფიცირებული გარემოებები. საჯარო დაწესებულება 10 დღიანი ვადის გამოყენების შემთხვევაში დაუყოვნებლივ უნდა ატყობინებდეს განმცხადებელს ამის შესახებ.

მიუხედავად კანონში მოცემული ცხადი ფორმულირებისა, პრაქტიკაში, ადმინისტრაციული ორგანოები ინფორმაციის გაცემისთვის დადგენილ 10 დღიან ვადას იყენებენ, როგორც ზოგად წესს და ამგვარად განმარტავენ კოდექსის დისპოზიციას. ზოგიერთი უწყება საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნებზე, ავტომატურად გზავნის მითითებას იმის შესახებ, რომ ინფორმაცია განმცხადებელს მიეწოდება "კანონით დადგენილ, 10 დღიან ვადაში". შესაბამისად, საჯარო დაწესებულებებში პრაქტიკა იმგვარად ჩამოყალიბდა, რომ საჯარო ინფორმაციის გაცემისთვის კანონით დადგენილი ვადა პირდაპირ ასოცირდება 10 დღესთან, ხოლო კოდექსის მითითება ინფორმაციის **დაუყოვნებლივ** გაცემაზე პრაქტიკულად არ არის იმპლემენტირებული. იკვეთება, რომ მხოლოდ საგამონაკლისო საჯარო დაწესებულებები ცდილობენ მოთხოვნილი ინფორმაციის დაუყოვნებლივ გაცემას.

1.2. საჯარო უწყებების მიერ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ვადების დარღვევა

კანონით განსაზღვრული ვადის არასწორი განმარტების პარალელურად საკმაოდ ხშირია საჯარო უწყებების მხრიდან ზღვრული, 10 დღიანი ვადის დარღვევისა და განცხადებაზე დაგვიანებული პასუხის შემთხვევებიც. მაგალითისთვის, გაგზავნილ განცხადებათა **75%** შემთხვევაში ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა პასუხი მოგვაწოდეს კანონისმიერი ვადის დარღვევით ან განცხადება დატოვეს უპასუხოდ. საშუალოდ, მოთხოვნილ ინფორმაციაზე პასუხის მისაღებად საჭიროა **16** დღე. აღნიშნული პრაქტიკა მნიშვნელოვნად ართულებს საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების პრაქტიკულ რეალიზებას და ხელისუფლებაზე ეფექტურ საზოგადოებრივ კონტროლს. საჯარო ინფორმაციის განცხადება, თავისი ბუნებით, საჭიროებს მყისიერ და დაუყოვნებლივ რეაქციას, მოთხოვნილი ინფორმაციის აქტუალობის/რელევანტურობის დაკარგვის მაღალი რისკის გამო.

1.3 პასუხგაუცემელი განცხადებები: საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული ვადების უხეში დარღვევა

IDFI-ს პრაქტიკით, უპასუხოდ დატოვებული განცხადებები საკმაოდ დიდ პრობლემას წარმოადგენს. საჯარო დაწესებულებების მხრიდან იშვიათი არ არის საჯარო ინფორმაციის განცხადების პასუხგაუცემლად დატოვების შემთხვევები. კერძოდ, საქმეთა დაახლოებით 50%-ში ადმინისტრაციულ ორგანოთა მხრიდან განცხადება ყოველგვარი რეაგირების გარეშე დარჩა. აღნიშნული მიდგომა ცალსახად ეწინააღმდეგება მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებს. კერძოდ, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, კანონით დადგენილი ვადის დარღვევა ითვლება აქტის გამოცემაზე უარის თქმად [3] და საჩივრდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ- სამართლებრივი აქტის გასაჩივრებისთვის დადგენილი წესით. აგრეთვე, კანონის მიხედვით, „საჯარო დაწესებულების უარი საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე განმცხადებელს უნდა ეცნობოს დაუყოვნებლივ. საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება ვალდებულია გადაწყვეტილების მიღებიდან 3 დღის ვადაში პირს წერილობით განუმარტოს მისი უფლებები და გასაჩივრების წესი.“ [4]

ამგვარად, კანონით დადგენილი ვადის დარღვევის, ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შემთხვევაში კანონი საჯარო დაწესებულებას ავალდებულებს, რომ აღნიშნულის თაობაზე განმცხადებელს აცნობოს და განუმარტოს ინფორმაციის გაუცემლობის სამართლებრივი საფუძველი და გასაჩივრების წესი. ამგვარია კანონის მინიმალური მოთხოვნები, რასაც, საჯარო დაწესებულებები, როგორც წესი არ ითვალისწინებენ.

აქვე უნდა აღინიშნოს გასაჩივრების უფლების განმარტების მნიშვნელობა. IDFI-ს დაკვირვებით, ზოგიერთ შემთხვევაში, ჟურნალისტებისთვის, თუ იურიდიული განათლების არმქონე სხვა პირებისთვის არ არის სრულად ცხადი პასუხგაუცემელი განცხადების გასაჩივრების სამართლებრივი შესაძლებლობა. კერძოდ, განმცხადებლებისთვის ხშირ შემთხვევაში არ არის ცნობილი ადმინის-

[3] საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 177-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

[4] საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 41-ე მუხლის პირველი და მე-2 ნაწილები.

ტრაციული ორგანოს მიერ დარღვეული ვადის, განცხადების რეაგირების გარეშე დატოვების სამართლებრივი ბუნება და მისი გასაჩივრების, დარღვეული უფლების აღდგენის სამართლებრივი ბერკეტები. ამგვარ პირობებში, საჯარო დაწესებულების მიერ განცხადების უპასუხოდ დატოვება არა მხოლოდ უკანონოდ უზღუდავს პირს საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლებას, არამედ უზღუდავს აგრეთვე ადმინისტრაციულ წარმოებაში დარღვეული უფლებების აღდგენის პროცესუალურ უფლებებს.

1.4 გასაჩივრების შემდგომ განცხადების დაკმაყოფილების შემთხვევები

IDFI-ს დაკვირვებით, საკმაოდ ხშირია უპასუხოდ დატოვებული განცხადებების დაკმაყოფილების შემთხვევები მხოლოდ ადმინისტრაციული საჩივრის (ზოგჯერ, სარჩელის) წარდგენის შემდგომ. კერძოდ, IDFI-მ გაასაჩივრა საჯარო ინფორმაციის განცხადების უპასუხოდ დატოვების ფაქტობრივად ყველა შემთხვევა. აქედან, დაახლოებით 40% შემთხვევაში მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია გაიცა მხოლოდ მას შემდგომ, რაც ადმინისტრაციული საჩივარი იქნა წარდგენილი. ამგვარად, ზოგიერთ შემთხვევაში, განცხადების დაკმაყოფილება ხდება მხოლოდ ადმინისტრაციული (ზოგჯერ, სასამართლო) წესით მისი გასაჩივრების შედეგად.

უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთ შემთხვევებში, IDFI-ს დაკვირვებით, როგორც წესი, ფორმალურად არ ხდება ადმინისტრაციული საჩივრის დაკმაყოფილება. კერძოდ, გასაჩივრების შედეგად ადმინის-ტრაციული ორგანო ინფორმაციას გასცემს არა საჩივარზე წარმოების, მასზე გადაწყვეტილების მიღებისა და დაკმაყოფილების შედეგად, არამედ აკმაყოფილებს თავდაპირველ განცხადებას, ხოლო საჩივარს განუხილველად ტოვებს დავის საგნის არარსებობის გამო.

ზოგიერთი შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანო მოთხოვნილ ინფორმაციას გასცემს არათუ ადმინისტრაციული საჩივრის, არამედ სარჩელის წარდგენის შემდგომ. მაგალითისთვის, IDFI-მ საქართველოს კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტროსგან მოითხოვა ინფორმაცია სახელმწიფო მუზეუმებისა და თეატრების სრული ჩამონათვალისა და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მათთვის გამოყოფილი სახსრებისა და საკუთარი შემოსავლების შესახებ. სამინისტრომ განცხადება უპასუხოდ დატოვა რაც IDFI-მ ადმინისტრაციული საჩივრით გაასაჩივრა. საჩივრის უპასუხოდ დატოვების შემდგომ IDFI-მ სასამართლოში სარჩელი შეიტანა სამინისტროს წინააღმდეგ. მხოლოდ სარჩელის წარდგენის შემდგომ დააკმაყოფილა სამინისტრომ თავდაპირველი განცხადება.

აღწერილი პრობლემური პრაქტიკა მეტყველებს, საჯარო დაწესებულებების ანგარიშვალდებულების დაბალ მგრძნობელობაზე. მოთხოვნილი ინფორმაციის მხოლოდ გასაჩივრების შემდგომ გაცემის პრაქტიკა გვაფიქრებინებს, რომ საჯარო დაწესებულებები, ზემდგომი ორგანოს/სასამართლოს მხრი-დან სათანადო ზედამხედველობის არ არსებობის პირობებში, უფრო მიდრეკილნი არიან განცხადე-ბების რეაგირების გარეშე დატოვებისკენ.

2. არასრულყოფილი პასუხები საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნებზე

"ყველას აქვს უფლება მოითხოვოს საჯარო ინფორმაცია მისი ფიზიკური ფორმისა და შენახვის მდგომარეობის მიუხედავად და აირჩიოს საჯარო ინფორმაციის მიღების ფორმა, თუ იგი სხვადასხვა სახით არსებობს, აგრეთვე გაეცნოს ინფორმაციას დედანში."[5] აღნიშნული ნორმისა და საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 ნაწილის სულისკვეთებიდან გამომდინარე ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა უზრუნველყოს საჯარო ინფორმაციის გაცემა წარდგენილი განცხადების ადეკვატურად (შინაარსითა და მოცულობით). საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრულია კონსტიტუციური უფლების განხორციელების მექანიზმი - განცხადების წარდგენა. აღნიშნული უფლება მხოლოდ მაშინ იქნება რეალიზებული სრულად, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო განცხადებაში მითითებულ ყველა პუნქტზე, ყველა შინაარსობრივ კომპონენტზე იძლევა ინფორმაციას.

2.1 მოთხოვნილი ინფორმაციის სრული მოცულობით მიღების პრობლემა

IDFI-ს პრაქტიკით, საჯარო ინფორმაციის განცხადებებზე არასრულყოფილი პასუხები იშვიათობას არ წარმოადგენს. ხშირ შემთხვევაში, განცხადებები შედგება რამდენიმე პუნქტისგან და მოიცავს სხვადასხვა შინაარსობრივ მოთხოვნას, მათ შორის, მოთხოვნილი მონაცემების დახარისხებას სხვადასხვა კრიტერიუმის (წლების, სამართლებრივი საფუძვლების და ა.შ) მიხედვით. IDFI-ს დაკვირვებით, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, პასუხგაცემულ განცხადებათა 14% დაკმაყოფილდა მხოლოდ ნაწილობრივ.

2.2 პასუხგაუცემელი პუნქტების დასაბუთების არარსებობა

IDFI-ს დაკვირვებით, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო განცხადებაში დასახელებული პუნქტებიდან რომელიმეზე არ გასცემს ინფორმაციას, ფაქტობრივად არასდროს აკეთებს განმარტებას იმასთან დაკავშირებით, თუ რა სამართლებრივი საფუძვლით შეიზღუდა ამა თუ იმ პუნქტით მოცულ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა. არასრულყოფილად გაცემული პასუხების დაახლოებით 70% სწორედ ამგვარ შემთხვევებს მოიცავს.

აღნიშნული პრაქტიკა ხშირ შემთხვევაში ართულებს საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების ეფექტურ რეალიზებას. კერძოდ, განმცხადებლისთვის არ არის ცხადი უარის თქმის ნაწილში რა სამართლებრივ არგუმენტს ეყრდნობოდა საჯარო დაწესებულება, რათა ადმინისტრაციული ან/და სასამართლო წესით გასაჩივრებისას თავისი სამართლებრივი პოზიცია ჩამოაყალიბოს. IDFI-ს პრაქტიკა მოწმობს, რომ ასეთ შემთხვევებში, ხშირად, პრაქტიკულ დონეზე, რთულია საჯარო დაწესებულებასთან კომუნიკაცია და იმის გარკვევა, თუ რატომ არ გაიცა ინფორმაცია ამა თუ იმ პუნქტზე, მაშინ, როდესაც სხვა პუნქტები დაკმაყოფილდა.[6]

[5] საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 37-ე მუხლის პირველი ნაწილი

[6] მაგალითისთვის, საქართველოს კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტროსთან გაგზავნილი იქნა საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა, რომელიც შედგებოდა 9 პუნქტისგან. სამინისტროსგან მიღებული პასუხი აღნიშნული 9-დან ეხებოდა 8-ს, ხოლო ერთთან დაკავშირებით ინფორმაცია არ იქნა მოწოდებული. ანგარიშის მომზადების დროისთვის, ჯერ კიდევ ვერ მოხერხდა სამინისტროს უფლებამოსილ პირთან დაკავშირება და იმის დაზუსტება, თუ რატომ დარჩა უპასუხოდ განცხადების ერთი პუნქტი.

2.3. საჯარო ინფორმაციის განცხადების ფორმულირების პრობლემა

ხშირ შემთხვევაში, პრაქტიკულ დონეზე პრობლემას წარმოადგენს საჯარო ინფორმაციის განცხადებების ფორმულირება და ამ ფორმულირების ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან არასწორად/შეზღუდულად წაკითხვის მაღალი რისკი. IDFI-ს პრაქტიკა მოწმობს, რომ, იმისათვის, რომ განმცხადებელმა მისთვის საინტერესო საჯარო ინფორმაცია მიიღოს, არასწორად წაკითხვის რისკების თავიდან ასარიდებლად, უმჯობესია, გამოყენებული ფორმულირებები იყოს ძალიან ზუსტი, წინააღმდეგ შემთხვევაში, არსებობს საჯარო ინფორმაციის გაუცემლობის (რაც შეიძლება ნაკლების ინფორმაციის გაცემის) სასარგებლოდ განმარტების მაღალი ალბათობა.

აღნიშნული პრაქტიკა, ხშირ შემთხვევაში, ჟურნალისტებისა თუ იურიდიული განათლების მქონე სხვა პირებისთვის საჯარო ინფორმაციის უფლების რეალიზების გზაზე, შესაძლოა, პრობლემას წარმოადგენდეს. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის სისტემური განმარტებისა და მისი სულისკვეთების გათვალისწინებით,[7] საჯარო ინფორმაციის განცხადების შედგენა და მასზე წარმოება ნებისმიერი პირისთვის უნდა იყოს მარტივად ხელმისაწვდომი. პრაქტიკული პრობლემის საილუსტრაციოდ შეგვიძლია მოვიყვანოთ შემთხვევა, როდესაც ჟურნალისტმა მოითხოვა შინაური ცხოველის ყოლისა და მოვლა-პატრონობის წესების დარღვევის სტატისტიკა. შინაგან საქმეთა სამინისტრომ უარი განაცხადა ინფორმაციის მიწოდებაზე იმაზე მითითებით, რომ სამინისტროს საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტი სტატისტიკას აღრიცხავს მხოლოდ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსისა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მუხლების შესაბამისად. ამგვარად, განმცხადებელს დასჭირდა თავიდან მიმართვა სამინისტროსთვის და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ზუსტად იმ მუხლის[8] მითითება, რომელთა დაკავშირებითაც აინტერესებდა სტატისტიკური მონაცემები.

[7] საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით საჯარო ინფორმაციის განცხადებას არ სჭირდება დასაბუთება და, უფრო მეტიც, მოტივისა და მიზნის მითითება.

[8] საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 103-ე მუხლი (ძაღლისა და კატის ყოლის წესების დარღვევა).

3. პრობლემური საჯარო დაწესებულებები: უწყებები, რომლებიც სრულ იგნორირებას უკეთებენ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნებს

3.1 საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია და საქართველოს კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტრო

ინფორმაციის გამჭვირვალობის ხარისხის გაუარესება შეიმჩნევა საქართველოს კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტროსა და საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციაში. პროექტის ფარგლებში აღნიშნულ დაწესებულებებში 14 მოთხოვნა გაიგზავნა. მითითებულ დაწესებულებებს, არც ერთ განცხადებაზე არ უპასუხიათ.

უპასუხოდ დატოვებულ ყველა მოთხოვნაზე IDFI-იმ შეიტანა ადმინისტრაციული საჩივრები, რომლებიც ორივე უწყებამ ასევე განუხილველად დატოვა და არც ინფორმაცია მოგვაწოდა. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტრომ ერთ-ერთი საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის თაობაზე განცხადებით გათვალისწინებული ინფორმაცია გასცა მხოლოდ სასამართლოში სარჩელის შეტანის შემდეგომ.

აშკარაა, რომ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, ასევე კულტურის, სპორტისა და ახალ-გაზრდობის სამინისტრო მიზანმიმართულად არღვევენ საქართველოს კანონმდებლობის, როგორც ფორმალურ, ისე მატერიალურ მოთხოვნებს. აღნიშნული აყალიბებს საფრთხის შემცველ პრეცენ-დენტს და ახალისებს საჯარო დაწესებულებების თვითნებობას.

3.2 მთავრობის განკარგულებები: კანონმდებლობის მოთხოვნების აშკარა უგულებელყოფა და მედიის დისკრიმინაცია

ამ კონტექსტში მნიშვნელოვანია შევეხოთ მთავრობის განკარგულებების ხელმისაწვდომობის პრობლემას, რომელიც რამდენიმე წელია არსებობს, თუმცა, პროექტის მიმდინარეობისას, განსხვა-ვებულად იჩინა თავი. კერძოდ, სავარაუდოდ აღნიშნული პრობლემა გახდა ჟურნალისტის მიმართ დისკრიმინაციული მოპყრობის საფუძველი.

საჯარო დაწესებულებაში დაცული ოფიციალური დოკუმენტები საჯარო ინფორმაციის სახით გაცემას ექვემდებარება, თუმცა მთავრობის განკარგულებებთან მიმართებით, კანონმდებლობა გამჭვირ-ვალობის უფრო მაღალ სტანდარტს აწესებს და პირდაპირ მიუთითებს მათი პროაქტიული წესით გამოქვეყნების ვალდებულებაზე. საქართველოს მთავრობის რეგლამენტის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, მთავრობის მიერ მიღებული განკარგულებები, გარდა კანონმდებლობით გათვალის-წინებული შემთხვევებისა, მიღებიდან არაუგვიანეს 3 სამუშაო დღისა იტვირთება მთავრობის ვებგვერდზე. მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, 2020 წლის შემდგომ, მთავრობის ადმინისტრაცია არც ვებგვერდზე აქვეყნებს სამართლებრივ აქტებს და არც საჯარო ინფორმაციის სახით გასცემს მათ დაინტერესებულ პირებზე.

განკარგულებების გაცემის მოთხოვნით, IDFI-მ 2020 წლის სექტემბერში მიმართა მთავრობის ადმინისტრაციას, თუმცა განცხადება, ისევე როგორც შემდგომ წარდგენილი ადმინისტარციული საჩივარი, ადმინისტრაციამ უპასუხოდ დატოვა. 2020 წლის დეკემბერში, იგივე მოთხოვნით IDFI-მ სარჩელით მიმართა სასამართლოს, თუმცა პირველი ინსტანციის სასამართლოში ხსენებული საქმის არსებითი განხილვა ჯერაც არ არის ჩანიშნული.

მთავრობის განკარგულებებზე წვდომის შეზღუდვასთან დაკავშირებით, 2022 წლის 9 სექტემბერს, BMG-ს ეთერში გავიდა თელარა გელანტიას მიერ მომზადებული სიუჟეტი, რომელიც, მათ შორის, მიმოიხილავდა IDFI-ს სასამართლო დავას მთავრობის ადმინისტრაციის წინააღმდეგ. სწორედ ამ სიუჟეტს უკავშირებს ჟურნალისტი 2022 წლის 12 სექტემბრის მთავრობის სხდომაზე მის არ დაშვებას. თელარა გელანტიას თქმით, სხდომაზე შესვლის აკრძალვის მიზეზად მთავრობის წარმომადგენელმა დაასახელა რომ ჟურნალისტი სვამდა ბევრ შეკითხვებს და არღვევდა წესებს, რითიც ხელს უშლიდა კოლეგებს საქმიანობაში. თელარა გელანტია 10 წელია აშუქებს მთავრობის სხდომებს და მთელი ამ დროის განმავლობაში მთავრობისგან „წესების დარღვევის“ შესახებ გაფრთხილება, შეტყობინება ან/და სხვა ტიპის კომუნიკაცია არ მიუღია. აღნიშნული შეიძლება ადასტურებდეს მთავრობის ადმინისტრაციის მხრიდან დისკრიმინაციულ მოპყრობას, რომელიც უკავშირდება განკარგულებების ხელმისაწვდომობაზე ჟურნალისტის მიერ მომზადებულ სიუჟეტს.

აღსანიშნია, რომ ჟურნალისტს ასევე არ მიეცა შესაძლებლობა დასწრებოდა 2022 წლის 26 და 30 სექტემბრის მთავრობის სხდომებს. საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის მხრიდან ჟურნალისტის მიმართ განხორციელებული დისკრიმინაციული ფაქტის დადგენის მიზნით თელარა გელანტიამ, IDFI-ს დახმარებით, მიმართა საქართველოს სახალხო დამცველს. აღნიშნული საქმე კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს საქართველოს მთავრობის “დახურულობას” და მედიის მიმართ უარ-ყოფითი დამოკიდებულების საგანგაშო ტენდენციას.

4. ადმინისტრაციული საჩივრების პრობლემა

4.1 ადმინისტრაციული საჩივრის მიმართ არაერთგვაროვანი დამოკიდებულება

IDFI-ის პრაქტიკა მოწმობს, რომ საჩივრების განხილვის მიმართ ადმინისტრაციულ ორგანოთა მხრიდან არაერთგვაროვანი მიდგომა არსებობს. ძირითადად, ადმინისტრაციული ორგანოები საჩივარს ზეპირი მოსმენის გარეშე განიხილავენ. ზოგჯერ განმცხადებლისათვის უცნობია საერთოდ მოხდა თუ არა ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვა. საანგარიშო პერიოდში დაფიქსირდა მხოლოდ 1 შემთხვევა, როცა ადმინისტრაციულმა ორგანომ ადმინისტრაციული საჩივარი ზეპირი მოსმენის წესით განიხილა.

ხშირად, ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვაზე უარი ეფუძნება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 36-ე მუხლს, რომლის მიხედვითაც, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია დაადგინოს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფასა და ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებაზე პასუხისმგებელი საჯარო მოსამსახურე, "სპეციალური უფლებამოსილი პირის განსაზღვრა ნიშნავს, რომ მას არ შეიძლება ჰყავდეს ფუნქციურად ზემდგომი თანამდებობის პირი ან ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო და მისი გადაწყვეტილებები უნდა გასაჩივრდეს მხოლოდ სასამართლო წესით".[9]

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოები IDFI-ს მიერ გაგზავნილ ადმინისტრაციულ საჩივრებს ფორმალურად არ აკმაყოფილებდნენ, არამედ ინფორმაციის მოწოდების შემდგომ საჩივარს განუხილველად ტოვებდნენ დავის საგნის არარსებობის გამო. კერძოდ, საანგარიშო პერიოდში IDFI-ის მიერ საჩივრების დაახლოებით 40% დარჩა განუხილველი იმ მიზეზით, რომ სრულად მოგვეწოდა თავდაპირველი განცხადებით მოთხოვნილი ინფორმაცია საჩივრის შეტანის შემდგომ.

4.2 ადმინისტრაციული საჩივარი, როგორც უფლების დაცვის მექანიზმი და მისი განმარტება

ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენა არის საჯარო დაწესებულების მიერ უფლების შესაძლო დარღვევაზე რეაგირების პირველადი სამართლებრივი საფუძველი. მეტიც, როგორც წესი კანონი ითხოვს, ადმინისტრაციული საჩივრის უფლებით სარგებლობას სასამართლოსადმი მიმართვამდე.[10] დამკვიდრებული პრაქტიკით, ადმინისტრაციული ორგანოები როგორც წესი განიხილავენ ადმინისტრაციულ საჩივრებს, რომლებიც საჯარო ინფორმაციის გაცემას შეეხება. თუმცა პროექტის მიმდინარეობისას გამოვლინდა, განსხვავებული მიდგომებიც.

სახელდობრ, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 36-ე და 47-ე მუხლზე მითითებით, საჯარო დაწესებულებამ მიგვითითა, რომ ზოგადად საჯარო ინფორმაციაზე ადმინისტრაციული სარჩელით მიმართვა არ დაიშვება და ამგვარი ტიპის საქმეებზე პირდაპირ სასამართლოში უნდა წარიმართოს დავა. სხვაგვარად, ერთერთმა საჯარო დაწესებულებამ საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებულ დავებზე ადმინისტრაციული საჩივრით სარგებლობის უფლებით სარგებლობის შესაძლებლობა გამორიცხა.

[9] საჯარო დაწესებულების ერთ-ერთი პასუხიდან.

[10] საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 2.5. მუხლი

5. „ინფორმაციას მოთხოვნილი ფორმით არ ვამუშავებთ“: პრაქტიკული პრობლემა სტატისტიკური ინფორმაციის მოთხოვნისას

ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის საფუძვლად საჯარო დაწესებულებები არცთუ ისე იშვიათად უთითებენ რომ განცხადებაში მოთხოვნილი ფორმით სტატისტიკის ან/და ინფორმაციის აღრიცხვა/დამუშავებას არ ახორციელებენ. საანგარიშო პერიოდში 5 მსგავსი ფაქტი დაფიქსირდა და თითოეულ ასეთ შემთხვევაში საჯარო დაწესებულებიდან გამოთხოვილი იყო ინფორმაცია, რომელიც უწყებას გააჩნდა, თუმცა არც განცხადებაში მითითებული სახით გასცა და არც ის დოკუმენტები მიაწოდა განმცხადებელს, რომლითაც შესაძლებელი იქნებოდა სასურველი მონაცემების სრულად ან ნაწილობრივ გარკვევა. ამასთან, როგორც წესი, IDFI განცხადებაში აკეთებს მითითებას, რომ თუ უწყებაში გამოთხოვილი ფორმით ინფორმაცია არ მუშავდება, საჯარო დაწესებულებამ მოგვაწოდოს ყველა სათანადო დოკუმენტი (საჭიროებისამებრ, მონაცემების დაშტრიხვით), რომლითაც შესაძლებელი იქნება სასურველი სტატისტიკის/ინფორმაციის მიღება, თუმცა, ხშირ შემთხვევებში, პასუხი არის ის, რომ ორგანო არ ამუშავებს სტატისტიკას/ინფორმაციას იმ ფორმით, რა ფორმითაც განმცხადებელი ითხოვს. აღნიშნული მიდგომა აფერხებს დაინტერესებული პირის ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების რეალიზებას.

ადმინისტრაციული ორგანოს ამგვარი პასუხები, ძირითადად მიემართება სტატისტიკურ ინფორმაციასთან დაკავშირებით გაგზავნილ მოთხოვნებს. აღნიშნული მიდგომა კიდევ უფრო პრობლემურია იმის გათვალისწინებით, რომ ინფორმაციის გაცემის ვალდებულების მქონე უწყებების უმრავლესობას ნორმატიულად მოწესრიგებული არ აქვს ინფორმაციის აღრიცხვისა და სტატისტიკის წარმოების წესი. ინფორმაციის დამუშავებისა და სტატისტიკის წარმოების წესის განმსაზღვრელი დოკუმენტების არსებობის შემთხვევაშიც, მათზე ხელმისაწვდომობა უზრუნველყოფილი არ არის, მათ შორის არც პროაქტიულად. ძირითადად, დაინტერესებულ პირს არ აქვს ინფორმაცია რა მონაცემებს და რა ფორმით ამუშავებს საჯარო უწყება, აღნიშნული კი საჯარო ინფორმაციის მიღების თვალსაზრისით სერიოზულ წინაღობას წარმოადგენს.

„ყველას აქვს უფლება მოითხოვოს საჯარო ინფორმაცია მისი ფიზიკური ფორმისა და შენახვის მდგომარეობის მიუხედავად და აირჩიოს საჯარო ინფორმაციის მიღების ფორმა, თუ იგი სხვადასხვა სახით არსებობს“.[11] აღნიშნული ნორმისა და საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების სულისკვეთებიდან გამომდინარე, თუკი მოთხოვნილი ინფორმაცია ექცევა უფლებით დაცულ სფეროში, თუკი საჯარო დაწესებულება ამა თუ იმ ფორმით ამუშავებს მას (თუმცა განცხადებაში დასახელებული კონკრეტული ფორმით არ აღრიცხავს) და განმცხადებელი არ ითხოვს ახალი ინფორმაციის შექმნას (რაც გასცდებოდა საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების ფარგლებს), მას ინფორმაცია უნდა მიეწოდოს ნებისმიერი იმგვარი ფორმით, რაც ხელმისაწვდომია და რაც სრულად ან ნაწილობრივ თანხვედრაშია განცხადებაში იდენტიფიცირებულ მოთხოვნასთან.

[11] საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 37-ე მუხლის პირველი ნაწილი

რამდენიმე შემთხვევაში საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა გაიგზავნა იმ რისკის დაზღვევით, რომ საჯარო დაწესებულებას არ გააჩნდა მოთხოვნილ სტატისტიკურ ინფორმაცია. სახელდობრ, განცხადებაში პირდაპირ მიეთითა, რომ თუ დაწესებულებას არ გააჩნდა სტატისტიკური მონაცემები მოეწოდებინა პერსონალურ მონაცემთა დაფარვით მოეწოდებინა პირველადი დოკუმენტები პერსონალურ მონაცემთა დაფარვით და აღნიშნულ ინფორმაციას ჩვენ თავად აღვრიცხავდით, თუმცა ვერცერთ ამგვარ მოთხოვნაზე პირველადი დოკუმენტების მიღება ვერ მოხერხდა, და ვინაიდან, სამართლებრივი დავა არცერთ ამგვარ საქმეზე არ დასრულებულა ამ დრომდე განხილულ სამართლებრივ პრობლემაზე სასამართლო პრაქტიკა არ არსებობს.

მაგალითისთვის შეიძლება მოვიყვანოთ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსგან უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის საქართველოს საზღვრის კვეთაზე უარის თქმის შესახებ ინფორმაციის/ სტატისტიკური მონაცემების გამოთხოვის შემთხვევა. მოცემულ მოთხოვნასთან დაკავშირებით სამინისტრომ განაცხადა, რომ მოკლებული იყო შესაძლებლობას, მოეწოდებინა ინფორმაცია, რადგანაც მონაცემებს მოთხოვნილი ფორმითა და კრიტერიუმებით (უარის თქმის სამართლებრივი საფუძვლების მიხედვით) არ აღრიცხავდა. აღნიშნულთან დაკავშირებით, ალტერნატივის სახით IDFI-მ მოითხოვა ინფორმაციის შემდეგი ფორმით მიწოდება: ინდივიდუალურად გამოთხოვილი იქნა ყველა დოკუმენტი (პერსონალურ მონაცემთა დაფარვით), რომელსაც საქართველოს საზღვარზე სამინისტროს უფლებამოსილი პირი წერილობით ადგენს. მოცემულ საქმეზე მიმდინარეობს სასამართლო დავა პირველ ინსტანციაში.

6. ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის მიზეზად იმ საფუძვლის მითითება, რაც კანონიდან არ გამომდინარეობს: მხარეთა შეთანხმება კონფიდენციალობაზე

საანგარიშო პერიოდში საჯარო დაწესებულებების მიერ ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის ისეთი საფუძვლებიც გამოიკვეთა, რომელიც კანონმდებლობით არ არის გათვალისწინებული. მაგალითად, დაფიქსირდა შემთხვევა, როდესაც საჯარო ინფომრაციის გაცემის მოთხოვნაზე უარი საჯარო დაწესებულებამ კონფიდენციალობის თაობაზე მხარეთა შეთანხმების საფუძვლით განაცხადა.

უფრო კონკრეტულად, საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციიდან გამოთხოვილი იყო საერთაშორისო ტურისტული გამოფენა-ბაზრობის ფარგლებში გაფორმებული ხელშეკრულებებისა და მიღება-ჩაბარების აქტები, ქვეყნის მარკეტინგული კამპანიის შესახებ დოკუმენტაცია. საპასუხოდ ტურიზმის ეროვნულმა ადმინისტრაციამ შეგვატყობინა, რომ გამოფენის ორგანიზატორ კომპანიასთან გაფორმებული ხელშეკრულება ითვალისწინებდა მხარეთა ვალდებულებას კონფიდენციალურობის დაცვის შესახებ და ვინაიდან მეორე მხარემ უარი განაცხადა ხელშეკრულებაში არსებული კონფიდენციალური ინფორმაციის გასაჯაროებაზე, ადმინისტრაცია მოკლებული იყო შესაძლებლობას გაესაჯაროებინა მოთხოვნილი ინფორმაცია.

საქართველოს კანონმდებლობა საერთოდ არ იცნობს კონფიდენციალური ინფორმაციის ცნებას. ასევე, მხარეთა შეთანხმება საჯარო სამართლებრივი წესებისგან გადახვევის თაობაზე მხოლოდ ამგვარი შეთანხმების ბათილობაზე მიუთითებს და არა პირიქით, ამ კერძოსამართლებრივი შეთანხმების გამოყენებაზე საჯარო ინფორმაციის მარეგულირებელი ნორმების მოთხოვნისგან თავის ასასვლელად. სახელდობრ, კერძოსამართლებრივი შეთანხმება ინფორმაციას ვერც კომერციულ, ვერც პროფესიულ და ვერც სახელმწიფო საიდუმლოებად ვერ აქცევს. აღნიშნულ საქმეზე გრძელდება დავა საერთო სასამართლოში.

7. პერსონალური მონაცემებთან დაკავშირებული სპეციფიკური პრაქტიკული პრობლემები

განსახილველი სამართლებრივი საკითხი არ გამოვლენილა მედიის სამართლებრივი დახმარების ფარგლებში, თუმცა ეს პრობლემა ასევე რელევანტურია მედიისთვისაც და მაღალია ალბათობა, რომ პროექტის ფარგლებში სასამართლოში შეტანილი სარჩელების განხილვის ეტაპზე, ეს სამართლებრივი პრობლემები დადგება.

7.1 ინდივიდუალური მეწარმეების პერსონალური მონაცემები

7.1.1 პერსონალურ მონაცემთა გაცემის სამართლებრივი საფუძველი

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, პროექტის ფარგლებში იურისტები მოქმედებდნენ ბენეფიციართა საუკეთესო ინტერესის გათვალისწინებით. ამდენად, ვინაიდან ჩვენთვის წინასწარ იყო ცნობილი, თუ რაოდენ მძიმე პრაქტიკულ და ნორმატიულ პრობლემებს ქმნის პერსონალურ მონაცემები საჯარო ინფორმაციის წვდომის თვალსაზრისით, ჩვენ ,როგორც წესი, გვერდს ვუვლდით პერსონალური მონაცემების შემცველი საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნას, თუნდაც კანონმდებლობით შესაბამის პერსონალურ მონაცემთა გასაჯაროება დასაშვები რომც ყოფილიყო. თუმცა ეს არ გულისხმობს, რომ პერსონალური მონაცემები მედიის წვდომისთვის საჯარო ინფორმაციაზე პრობლემებს არ ქმნის ან/და ყოველთვის არის შესაძლებელი პერსონალური ინფორმაციის შემცველი საჯარო ინფორმაციისგან თავის არიდება. ამდენად, გვსურს ყურადღება გავამახვილოთ ერთ-ერთ საინტერესო შემთხვევაზე IDFI-ის მიმდინარე პრაქტიკიდან.

პერსონალურ მონაცემებთან მიმართებაში ერთ-ერთ საინტერესო პრობლემატურ შემთხვევას წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს უარი ინდივიდუალურ მეწარმეთა პერსონალური მონაცემების გაცემაზე.[12] კერძოდ, ერთ-ერთ საქმეზე, საჯარო დაწესებულებამ პერსონალურ მონაცემთა (არა განსაკუთრებული კატეგორიის) არსებობა თავისთავად საფუძვლად მიიჩნია იმისთვის, რომ უარი ეთქვა საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე. აღნიშნული პრაქტიკა წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 14 ოქტომბრის გადაწყვეტილებასთან „„ა(ა)იპ „მწვანე ალტერნატივა" საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ",[13] რომლითაც საკონსტიტუციო სასამართლომ დაძლია 2008 წლის 30 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ", რომლის თანახმადაც ოფიციალურ ჩანაწერებში არსებული ინფორმაცია, რომელიც შეეხება პირების ჯანმრთელობას, ფინანსებს და სხვა კერძო საკითხებს, თავისთავად გამოირიცხება საქართველოს კონსტიტუციის 41- ე მუხლის პირველი პუნქტით დაცული სფეროდან (დღეს მოქმედი რედაქციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი) და მასზე ხელმისაწვდომობა არ არის დაცული. სასამართლომ აღნიშნული განმარტება არ გაიზიარა და აღიარა პერსონალურ მონაცემთა უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობა შესაბამისი ლეგიტიმური ინტერესის არსებობისას.

[12] აღნიშნული სამართლებრივი დავა არ დაწყებულია ჟურნალისტის მოთხოვნის საფუძველზე.

[13] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 14 ოქტომბრის გადაწყვეტილება №3/1/752 საქმეზე „ა(ა)იპ „მწვანე ალტერნატივა" საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.".

მოცემულ საქმეზე, საჯარო დაწესებულებამ „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურისგან მოითხოვა რეკომენდაცია.[14] სამსახურმა გასცა რეკომენდაცია და ვინაიდან, კანონმდებლობა თავისთავად არ კრძალავდა პერსონალური მონაცემის გამჟღავნებას, სამსახურმა მიუთითა რომ ეს საკითხი უნდა გადაწყვეტილიყო კანონმდებლობის შესაბამისად ინტერესთა დაბალანსების საფუძველზე. IDFI-ს პრაქტიკით, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახური, როგორც წესი არ შედის კონკრეტული საქმის გარემოებების შეფასებაში და თავს არიდებს ადმინისტრაციული ორგანოსთვის იმ რეკომენდაციის გაცემას, კონკრეტულ შემთხვევაში გაამჟღავნოს თუ არა პერსონალურ მონაცემები. სხვაგვარად, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახური კონკრეტულ შემთხვევაში პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების კანონიერების შეფასებას მთლიანად საჯარო დაწესებულებას ანდობს, თუმცა, დარღვევის აღმოჩენის შემთხვევაში რეტროსპექტულად აფასებს საჯარო დაწესებულების ქმედებას და, საჭიროების შემთხვევაში, კანონით გათვალისწინებული წესით აჯარიმებს მას.[15]

პერსპექტივა, რომ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის მიერ ადმინისტრაციული სახდელის სახით ჯარიმის გამოყენება, მათ შორის, შესაძლოა ერთ-ერთ მიზეზსაც წარმოადგენდეს იმისა, რომ საჯარო დაწესებულებები, როგორც წესი, თავს არიდებენ პერსონალურ მონაცემთა გაცემას მაშინაც[16] კი, როდესაც ამის კანონისმიერი საფუძველი არ არსებობს. ამგვარი პრაქტიკა მნიშვნელოვან დაბრკოლებას ქმნის საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების რეალიზების კონტექსტში.

[14] „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის 4014 მუხლი.

[15] „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის VII თავი განსაზღვრავს ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას ამ კანონის დარღვევისთვის. მაგალითისთვის, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის 2022 წლის პირველი 6 თვის მონაცემებით, სამსახურმა ჩაატარა 76 მონაცემთა დამუშავების კანონიერების შემოწმება (ინსპექტირება) და დაადგინა პერსონალურ მონაცემთა არაკანონიერი დამუშავების 70 ფაქტი, რომელთაგანაც 41 შემთხვევაში სახდელის სახით გამოყენებული იქნა ჯარიმა.

[16] საუბარია ჩვეულებრივი და არა განსაკუთრებული კატეგორიის პერსონალურ მონაცემებზე

8. საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე საფასურის დადგენა: „საჯარო ინფორმაციის „გასერვისება“

გამოვლენილ ერთ-ერთ საინტერესო საქმეს წარმოადგენს საჯარო რეესტრის მიერ საჯარო ინფორმაციის გაცემისთვის გარკვეული საფასურის დაწესების შემთხვევა. ერთერთმა ჟურნალისტმა მოითხოვა 2016 წლიდან, ტყის ფონდიდან მიწების ამორიცხვის შესახებ სტატისტიკა, საკადასტრო კოდების მითითებით. აღნიშნულ განცხადებასთან დაკავშირებით, საჯარო რეესტრისგან მოწოდებული იქნა მხოლოდ ზოგადი სტატისტიკური მონაცემები, ხოლო საკადასტრო კოდების მოწოდებასთან დაკავშირებით რეესტრმა მიუთითა "საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მიერ გაწეული მომსახურების საფასურის განაკვეთების, საფასურის გადახდევინების წესისა და მომსახურების ვადების დამტკიცების შესახებ" საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 29 დეკემბრის N509-ე დადგენილების (შემდგომ - დადგენილება) მე-3 მუხლის "ე" ქვეპუნქტზე და მათ გაცემაზე უარის მიზეზად დაასახელა შესაბამისი საფასურის გადაუხდელობა.

დადგენილება განსაზღვრავს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მიერ გაწეული მომსახურებისათვის საფასურის ოდენობას, მომსახურების ვადებს და საფასურის გადახდისა და უკან დაბრუნების წესს. კონკრეტულად კი, მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტით დადგენილია საფასურის გადახდა მოთხოვნის მომენტისათვის ნივთსა და არამატერიალურ ქონებრივ სიკეთეზე უფლების, უძრავ ნივთზე საკუთრების უფლებასთან დაკავშირებული ვალდებულების, საჯაროსამართლებრივი შეზღუდვის ან/და საგადასახადო გირავნობის/იპოთეკის შესახებ საჯარო რეესტრში დაცულ მონაცემებზე ინფორმაციის მომზადებისთვის. ტყის ფონდიდან მიწების ამორიცხვის შემთხვევების საკადასტრო კოდების მოწოდება თავისი შინაარსით ვერ მოექცევა დასახელებული ნორმით გათვალისწინებული შემთხვევის ფარგლებში. დაუშვებელია საჯარო ინფორმაციის სახით მონაცემების გამოთხოვა თავისი შინაარსით იყოს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მიერ გაწეული მომსახურება.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით „საჯარო დაწესებულება ვალდებულია უზრუნველყოს საჯარო ინფორმაციის ასლების ხელმისაწვდომობა. დაუშვებელია დაწესდეს რაიმე სახის საფასური საჯარო ინფორმაციის გაცემისათვის, გარდა ასლის გადაღებისათვის აუცილებელი თანხის ანაზღაურებისა.“,[17] ამგვარად, წინამდებარე ნორმა გამორიცხავს საჯარო დაწესებულების მხრიდან მასთან დაცული საჯარო ინფორმაციის გაცემის „გასერვისებას“.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 37-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით „ყველას აქვს უფლება მოითხოვოს საჯარო ინფორმაცია მისი ფიზიკური ფორმისა და შენახვის მდგომარეობის მიუხედავად და აირჩიოს საჯარო ინფორმაციის მიღების ფორმა, თუ იგი სხვადასხვა სახით არსებობს, აგრეთვე გაეცნოს ინფორმაციას დედანში.“ კოდექსი საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების ობიექტად განსაზღვრავს ნებისმიერ საჯარო ინფორმაციას (ოფიციალური დოკუმენტი, მათ შორის, ნახაზი, მაკეტი, გეგმა, სქემა, ფოტოსურათი, ელექტრონული ინფორმაცია, ვიდეო- და აუდიოჩანაწერები), რომელზეც საჯარო დაწესებულებას ხელი მიუწვდება ან/და ამა თუ იმ ფორმით, რაღაც ეტაპზე ამუშავებს.

[17] საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 38-ე მუხლი

საჯარო ინფორმაცია თავის მხრივ უნდა გაიმიჯნოს საჯარო დაწესებულების მხრიდან სერვისის მიწოდებისგან. სახელდობრ, სერვისის მიწოდების შედეგად დამუშავებული/შექმნილი და საჯარო დაწესებულებაში დაცული მონაცემების საჯარო ინფორმაციის სახით გაცემისას აღნიშნული სერვისის საფასურის გადახდა თითოეული ინფორმაციისთვის არ უნდა მოეთხოვებოდეს. მაგალითად, თუკი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოს მიერ ნასამართლობის შესახებ ცნობის გაცემა წარმოადგენს სერვისს და მისთვის საქართველოს კანონით „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოს მიერ გაწეული მომსახურებისათვის დაწესებული საფასურისა და ვადების შესახებ“ არის დადგენილი გარკვეული საფასური, ამგვარი მომსახურებების შესახებ სააგენტოში დამუშავებული საჯარო ინფორმაციის გაცემისთვის აღნიშნული საფასური არ უნდა გადაიხდევინებოდეს. აღნიშნული საქმეზე დავა ამჟამად პირველი ინსტანციის სასამართლოში მიმდინარეობს.

9. პროაქტიულად გამოქვეყნებული ინფორმაციის გაუცემლობის პრობლემა

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-40 მუხლის მე-3 ნაწილი მიუთითებს, რომ საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნება არ ათავისუფლებს საჯარო დაწესებულებას იმავე ან სხვა საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის შემთხვევაში მისი დადგენილი წესით გაცემის ვალდებულებისგან. მიუხედავად კოდექსში არსებული ამ ჩანაწერისა, საანგარიშო პერიოდში დაფიქსირდა ერთი შემთხვევა, როდესაც ადმინისტრაციულმა ორგანომ საჯარო ინფორმაციის გაცემის ნაცვლად, დაინტერესებულ პირს მიუთითა სტატისტიკის ვებგვერდზე მოთხოვნილი ინფორმაციის განთავსების თაობაზე, რაც ზემოთ ხსენებული ნორმის დარღვევას წარმოადგენს.

10. საჯარო ინფორმაციის განცხადებისთვის იმგვარი რეკვიზიტების მოთხოვნა, რაც კანონიდან არ გამომდინარეობს

მიმდინარე ნაწილში განსახილველი სამართლებრივი პრობლემა არ გამოვლენილა უშუალოდ მედიის მიმართ. აღნიშნულის თაობაზე IDFI-ის მომართეს კონსულტაციებისთვის. თუმცა, აღნიშნული პრობლემების წინაშე ჟურნალისტები, შესაძლოა, დადგნენ, როდესაც ისინი პირადად, თავიანთი სახელით ითხოვენ ინფორმაციას ზოგიერთი საჯარო დაწესებულებიდან

10.1 საჯარო ინფორმაციის განცხადებაზე პირადობის დამადასტურებელი მოწმობის ასლის მოთხოვნა

ერთ-ერთ შემთხვევაში, განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნულმა ცენტრმა საჯარო ინფორ-მაციის განცხადება, მიუხედავად იმისა, რომ აკმაყოფილებდა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრა-ციული კოდექსის მოთხოვნებს, წარმოებაში არ მიიღო და დამატებით მოითხოვა პირადობის დამადასტურებელი მოწმობის ასლის დართვა განცხადებაზე.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის ფორმად ადგენს წერილობით განცხადებას. ამავე კოდექსის 78-ე მუხლი განსაზღვრავს განცხადების რეკვიზიტებს. ამ მუხლის პირველი ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტის მიხედვით განცხადება უნდა შეიცავდეს „განმცხადებლის ვინაობასა და მისამართს“. საჯარო სამართლისთვის დამახასიათებელია მკაცრად დადგენილი კანონიერების პრინციპი, რომლის მიხედვითაც ადმინისტრაციულ ორგანოს არ შეუძლია დაადგინოს დამატებითი მოთხოვნები ან დააწესოს კანონისგან განსხვავებული შეზღუდვები, თუკი ამას პირდაპირ არ ითვალისწინებს კანონი. აღნიშნული პრინციპი ასახულია აგრეთვე სზაკ-ის მე-5 მუხლში, რომლის პირველი ნაწილის მიხედვით „ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება არა აქვს კანონმდებლობის მოთხოვნების საწინააღმდეგოდ განახორციელოს რაიმე ქმედება.“ ამგვარად, როდესაც კანონი პირდაპირ და ექსპლიციტურად განსაზღვრავს კონკრეტული რეკვიზიტების ჩამონათვალს განცხადებისთვის, ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეცია ნულამდეა შეზღუდული, რაც არ აძლევს შესაძლებლობას დაადგინოს დამატებითი კრიტერიუმები.

კოდექსის 78-ე მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი განმცხადებლისგან მოითხოვს მხოლოდ ვინაობისა და მისამართის მითითებას და არა მისი დამადასტურებელი ოფიციალური დოკუმენტის, ამ შემთხვევაში, პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტის ასლის წარდგენას. განსხვავებით ამისგან, როდესაც კანონი მოითხოვს პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტის ან მისი ასლის წარდგენას, ეს პირდაპირ და ექსპლიციტურად არის გამოხატული სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტში (მაგ. „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით „ინდივიდუალურ მეწარმედ რეგისტრაციისთვის ან ცვლილების რეგისტრაციისთვის ფიზიკური პირი მარეგისტრირებელ ორგანოს წარუდგენს წერილობით განცხადებას ინდივიდუალურ მეწარმედ რეგისტრაციის ან ცვლილების რეგისტრაციის მოთხოვნით და საქართველოს მოქალაქის პირადობის დამადასტურებელ დოკუმენტს, ხოლო თუ განმცხადებელი არის საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირი ან უცხო სახელმწიფოს მოქალაქე – პირადობის დამადასტურებელ დოკუმენტს, რომელიც გამოიყენება სანოტარო მოქმედებების შესრულების დროს პირის იდენტიფიკაციისთვის.“)

ამგვარად, განმცხადებლის მიერ განცხადებაში ვინაობისა და მისამართის მითითება სრულად საკმარისია განცხადების წარმოებაში მიღებასა და მისი რეგისტრაციისთვის, ხოლო ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან დამატებითი რეკვიზიტების მოთხოვნა ეწინააღმდეგება კანონმდებლობის მოთხოვნებს.

10.2 საჯარო ინფორმაციის განცხადებაზე კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის მოთხოვნა

ერთ-ერთ შემთხვევაში ადმინისტრაციულმა ორგანომ საჯარო ინფორმაციის განცხადება არ მიიღო წარმოებაში, რადგან მას არ ერთვოდა კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერა/შტამპი, თუმცა დასმული იყო განმცხადებლის დასკანერებული ხელმოწერა.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი განცხადების ერთ-ერთ სავალდებულო რეკვიზიტად განსაზღვრავს განმცხადებლის ხელმოწერას.[18] საქართველოს კანონი „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ განსაზღვრავს ელექტრონული დოკუმენტის, ელექტრონული ხელმოწერისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების გამოყენების სამართლებრივ საფუძვლებს (კანონის პირველი მუხლის პირველი პუნქტი). ამავე კანონის მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით „თუ ფიზიკური პირი ან კერძო სამართლის იურიდიული პირი ადმინისტრაციულ ორგანოსთან ურთიერთობისას კომუნიკაციის ელექტრონულ ფორმას აირჩევს და მის მიერ წარდგენილი დოკუმენტი ხელმოწერას ან/და შტამპს საჭიროებს, სავალდებულოა დოკუმენტზე კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის შესრულება ან/და კვალიფიციური ელექტრონული შტამპის დასმა.“

ამგვარად, კანონით დადგენილი ზოგადი წესით, ელექტრონულად წარდგენილი დოკუმენტისთვის განსაზღვრულია კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის ან/და კვალიფიციური ელექტრონული შტამპის დასმა. თუმცა, საქართველოში 2023 წლის 1 იანვრამდე მოქმედებს „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 453-ე მუხლი, რომლის პირველი პუნქტის მიხედვით „იზოლაციის ან/და კარანტინის წესს ადგენს საქართველოს მთავრობა ან საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული სამინისტრო. ამ წესით შეიძლება განისაზღვროს შესაბამისი საკარანტინო ღონისძიებებიც, რომლებიც აღნიშნულ შემთხვევაში ამ წესის ნაწილია.“ ამ ნორმის საფუძველზე, საქართველოს მთავრობამ 2020 წლის 23 მაისის დადგენილებით №322 მიიღო „იზოლაციისა და კარანტინის წესები“, რომლის მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით საჯარო დაწესებულებებს, ფიზიკურ პირებს და იურიდიულ პირებს მიენიჭათ უფლებამოსილება, გამოიყენონ „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონისგან განსხვავებული პირობების შესაბამისად შესრულებული ელექტრონული დოკუმენტი ან/და ელექტრონული ხელმოწერა. მოცემულ შემთხვევაში ხელმოწერა შესრულებულ იქნა „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონისგან განსხვავებული წესით, კერძოდ, დასკანერებული ფორმით, რის უფლებამოსილებასაც იძლევა „იზოლაციისა და კარანტინის წესების“ მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტი. ამგვარად, ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან განცხადების წარმოებაში მიღებაზე უარი წინააღმდეგობაში მოდიოდა მოქმედ კანონმდებლობასთან.

[18] საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 78-ე მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტი

11. არასწორი ინფორმაციის გაცემის გამო უფლებების აღდგენის სამართლებრივი შესაძლებლობების ნაკლებობა

საჯარო ინფორმაციის არასწორი გაცემის პრობლემა არ დაფიქსირებულა მედიის მიერ მოთხოვნილ ინფორმაციაზე. IDFI-ის მომართა ფიზიკურმა პირმა. საქმის მასალებიდან ცალსახად იკვეთებოდა რომ ორი საჯარო დაწესებულებიდან პირს მიღებული აქვს მაღალი ალბათობით არასწორი ინფორმაცია. მიმდინარე ანგარიშში, ამ პრობლემას განვიხილავთ საკითხის განსაკუთრებული სამართლებრივი მნიშვნელობიდან გამომდინარე.

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ძირითადი უფლებით დაცული სფერო თავის თავში მოიცავს არა მხოლოდ იმას, რომ განმცხადებელს მიეწოდება მოთხოვნილი ინფორმაცია, არამედ იმასაც, რომ საჯარო დაწესებულებისგან მიღებული ინფორმაციის სისწორის მიმართ განმცხადებელს აქვს ლეგიტიმური მოლოდინი.

არასწორი საჯარო ინფორმაციის გაცემასთან მიმართებით განმცხადებლის დარღვეული უფლების აღდგენის სამართლებრივი შესაძლებლობების ნაკლებობა გამომდინარეობს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თავისებურებებიდან. კერძოდ, ნორმატიული მოწესრიგებით, თუკი ინფორმაციის გაცემაზე უარი კვალიფიცირდება ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად, არასწორად გაცემული ინფორმაცია წარმოადგენს იმგვარ მმართველობით ღონისძიებას, რომელიც არ განიხილება სამართლებრივ აქტად (რეალაქტი), რაც მნიშვნელოვნად ამცირებს უფლების აღდგენის სამართლებრივ შესაძლებლობებს. კერძოდ, სამართლებრივად შეუძლებელია არასწორად გაცემული ინფორმაციის ბათილად ცნობის მოთხოვნა,[19] აგრეთვე სასამართლოში აღიარებითი სარჩელის საფუძველზე ინფორმაციის მცდარად აღიარება.[20]

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 47-ე მუხლის მიხედვით, პირს აქვს უფლება, საჯარო დაწესებულების, სახელმწიფო მოსამსახურის ან საჯარო მოსამსახურის გადაწყვეტილების გაუქმების ან შეცვლის მოთხოვნით მიმართოს სასამართლოს: ... ბ) არასწორი საჯარო ინფორმაციის შექმნისას და დამუშავებისას. აღნიშნული ჩანაწერი შესაძლოა გამოყენებული იქნეს სწორედ არასწორი საჯარო ინფორმაციის აღიარებისა და მისი გაუქმების კონტექსტში. თუმცა, აქ სამართლებრივ პრობლემას წარმოადგენს თავად კანონის მიერ გამოყენებული ტერმინი „გადაწყვეტილება“. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკა არასწორი საჯარო ინფორმაციის „გაუქმების ან შეცვლისა“ ამ დრომდე არ არსებობს. ზემოთხსენებულ საქმეზე, სადაც განმცხადებელმა დიდი ალბათობით არასწორი საჯარო ინფორმაცია მიიღო, IDFI დავას აწარმოებს საქართველოს უზენაეს სასამართლოში.

[19] ბათილობის ინსტიტუტს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი მხოლოდ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მიმართ იცნობს.

[20] საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 25-ე მუხლის მიხედვით აღიარებითი სარჩელით შესაძლებელია მხოლოდ სამართლებრივი აქტის არარად ცნობა, აგრეთვე უფლების ან სამართლებრივი მდგომარეობის არსებობა-არარსებობის დადგენის მოთხოვნა.

12. ინფორმაციის დაფარვა საჯარო ინფორმაციის სახით გაცემულ დოკუმენტებში: რეგულირება და პრაქტიკა

საჯარო ინფორმაციის მიღების უფლება არ არის აბსოლუტური უფლება და იგი შეიძლება შეიზღუდოს, კონსტიტუციის შესაბამისად, სათანადო ლეგიტიმური მიზნების არსებობისას პროპორციულობის პრინციპის დაცვით. ინფორმაცია, რომელიც მოთხოვნილია ადმინისტრაციული ორგანოდან, შესაძლოა, ეხებოდეს უშუალოდ განმცხადებელს, საჯარო დაწესებულებაში დაცულ ზოგად ინფორმაციას ან/და ისეთი სახის ინფორმაციას, რომელიც შეიცავს სახელმწიფო, პერსონალურ, კომერციულ ან პროფესიულ საიდუმლოებას. თუმცა, იგივე დოკუმენტი შეიძლება ასევე შეიცავდეს ღია ინფორმაციას, რომელიც საზოგადოებისთვის უნდა იყოს ხელმისაწვდომი. აღნიშნული აყალიბებს ე.წ. გაცემულ საჯარო ინფორმაციაში ზოგიერთი მონაცემის/ინფორმაციის დაფარვის/დაშტრიხვის აუცილებლობას.

სახელდობრ, მონაცემთა დაფარვის ზოგადი საჭიროება პროპორციულობის პრინციპიდან მომდინარეობს, რაც გულისხმობს, რომ უფლება არ უნდა შეიზღუდოს იმაზე მეტი ინტენსივობით რაც საჭიროა ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად. განსახილველ შემთხვევაში, თუ კანონმდებლობით გამჟღავნებისგან დაცული ინფორმაციის დაფარვით შეიძლება გაიცეს დოკუმენტი, საჯარო დაწესებულებამ, უნდა დაფაროს შეზღუდული ინფორმაცია ხოლო დოკუმენტის დანარჩენი ნაწილი გასცეს. საჯარო დაწესებულებებში აქტიურად არის დანერგილი პერსონალურ მონაცემთა დაფარვის/დაშტრიხვის პრაქტიკა მაგრამ არა სხვა ტიპის ინფორმაციის.

ერთ-ერთმა საჯარო დაწესებულებამ არ გასცა მოთხოვნილი ინფორმაცია, მათ შორის, იმ არგუმენტზე მითითებით, რომ მოთხოვნილი სხდომის ოქმი შესაძლოა შეიცავდეს გამჟღავნებისგან დაცულ ინფორმაციას. თუმცა, ამავე დაწესებულებას საერთოდ არ განუხილავს ამგვარი ინფორმაციის სხდომის ოქმიდან დაფარვის შესაძლებლობა. კერძოდ, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 33-ე მუხლის თანახმად, ინფორმაცია, რომელიც არის ან/და განხილულ იქნა კოლეგიური საჯარო დაწესებულების დახურული სხდომაზე უნდა იქნეს გამოცალკევებული სხდომის ოქმიდან, და ეს უკანასკნელი უნდა გამოქვეყნდეს ამ ფორმით. ამ შემთხვევაში კანონის მიზანია, ხელმისაწვდომი გახადოს ის ინფორმაცია, რომლის „გამოცალკევებადი ნებისმიერი ნაწილის“, ე.წ. დაუშტრიხავი ნაწილის სახით მოპოვება ზიანს არ მიაყენებს კონსტიტუციითა და კანონით გათვალისწინებულ სახელმწიფო, კომერციულ, პერსონალურ ან/და პროფესიულ საიდუმლოებით დაცულ ინტერესს. თავის მხრივ, მონაცემების დაშტრიხვა გულისხმობს ამა თუ იმ საიდუმლოს მაიდენტიფიცირებელი მონაცემის იმგვარად დაფარვას/დამალვას, რომ განმცხადებლისთვის შეუძლებელი იყოს მისი წაკითხვა.

მთლიანობაში, შეიძლება დავასკვნათ, რომ პერსონალურ მონაცემთა დაშტრიხვა საჯარო დაწესებულებათა პრაქტიკაში დანერგილია. თუმცა, სხვა სახის, გამჟღავნებისგან დაცული ინფორმაციასთან მიმართებით ამგვარი პრაქტიკა ნაკლებად არსებობს. ეს, უარყოფითად აისახება საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა/მიღების უფლების შეზღუდვის პროპორციულობაზე, ვინაიდან განმცხადებელმა შესაძლოა ვერ მოახერხოს საჯარო ინფორმაციას მიკუთვნებული დოკუმენტის იმ ნაწილის მოპოვება, რომელიც არ შეიცავს დახურულ ინფორმაციას.

თავი III: ნორმატიული პრობლემები: ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის სისტემური ხარვეზები

1. საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა საარბიტრაჟო დავებთან დაკავშირებით

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 მუხლის მე-5 ნაწილის თანახმად, ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ III თავის მოქმედება არ ვრცელდება აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა იმ საქმიანობაზე, რომელიც დაკავშირებულია საერთაშორისო საარბიტრაჟო, უცხო ქვეყნის ან საერთაშორისო სასამართლოებში მათ მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე მიმდინარე სამართალწარმოებასა და საქმეთა განხილვაში საქართველოს სახელმწიფოს მონაწილეობასთან.

2021 წლის დეკემბერში გავრცელებული ინფორმაციის თანახმად, სტოკჰოლმის სავაჭრო პალატის საარბიტრაჟო ინსტიტუტის CSS (The Arbitration Institute of the Stockholm Chamber of Commerce (SCC))-ის მიერ საქმეზე "ინტერ რაო და თელასი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ" (Inter RAO and Telasi JSC v. Government of Georgia) მიღებული გადაწყვეტილებით საქართველოს დაახლოებით 80 000 000 ამერიკული დოლარის გადახდა დაეკისრა. IDFI-მ საქართველოს იუსტიციის სამინისტროდან მოითხოვა ხსენებული საარბიტრაჟო გადაწყვეტილება. იუსტიციის სამინისტრომ სზაკ-ის მე-3 მუხლის მე-5 ნაწილზე მითითებით განცხადება არ დააკმაყოფილა და განაცხადა, რომ არბიტრაჟის მიერ იმ დროისთვის მხოლოდ რამდენიმე შუალედური გადაწყვეტილება იყო მიღებული და ამ სახის ინფორმაცია სამინისტროს მტკიცებით გასაჯაროებას არ ექვემდებარება.

იუსტიციის სამინისტრომ მოცემული ნორმა ფართოდ განმარტა და "საერთაშორისო საარბიტრაჟო, უცხო ქვეყნის ან საერთაშორისო სასამართლოებში მათ მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე მიმდინარე სამართალწარმოებასა და საქმეთა განხილვაში საქართველოს სახელმწიფოს მონაწილეობასთან დაკავშირებული ინფორმაციის ცნების ქვეშ მოაქცია მათ შორის, საარბიტრაჟო სასამართლოს გადაწყვეტილებაც, მაშინ, როცა ამ ნორმის მიზანს წარმოადგენს სახელმწიფოს სამართალწარმოებასა და საქმის განხილვაში პროცესუალური მონაწილეობასთან დაკავშირებული ინფორმაციის დაცულობა გასაჯაროებისგან. კერძოდ, ნორმის მიხედვით არ არის საჯარო ის პროცესუალური ნაბიჯები რასაც სახელმწიფო დგამს საქმის განხილვის მიმდინარეობისას (მაგალითად, ვისთან დებს საექსპერტო, მომსახურების და სხვა ხელშეკრულებებს, რა სახის მტკიცებულებებს აგროვებს და ა.შ.). საარბიტრაჟო დავაში "სახელმწიფოს მონაწილეობასთან დაკავშირებული ინფორმაციის" ცნების ქვეშ ვერ მოექცევა საარბიტრაჟო გადაწყვეტილება, არა მხოლოდ საბოლოო, არამედ შუალედური (interim) ან/და ნაწილობრივი (partial).[21]

[21] სწორედ ნაწილობრივი გადაწყვეტილება იქნა მოთხოვნილი აღნიშნული საქმის ფარგლებში

2. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საერთაშორისო ხელშეკრულებებზე და საგარეო პოლიტიკასთან დაკავშირებულ საკითხებზე

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 მუხლის მე-4 ნაწილის „ვ“ ქვეპუნქტის თანახმად, კოდექსის მოქმედება არ ვრცელდება აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა იმ საქმიანობაზე, რომელიც დაკავშირებულია საერთაშორისო ხელშეკრულებების და შეთანხმებების შესრულებასა და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებასთან.

პროქტის მიმდინარეობისას გამოიკვეთა სამთავრობო უწყებების მიერ ზემოთხსენებული ჩანაწერის არასწორად ინტერპრეტირების შემთხვევები. IDFI-მ საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროსგან მოითხოვა ინფორმაციის გაცემა, საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიის 61-ე სხდომის ოქმისა და მის მიერ მიღებული/დამტკიცებული ნებისმიერი სამართლებრივი აქტი ან/და ოფიციალური დოკუმენტის სახით. საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს პასუხის თანახმად, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაზე ინფორმაციის საჯაროობის წესები არ ვრცელდება.

აღნიშნული ნორმის ამგვარი განმარტება გამორიცხავს ყველა იმ ოფიციალური დოკუმენტის საჯაროობას, რომელსაც საერთაშორისო ხელშეკრულებების და შეთანხმებების შესრულებასა და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებასთან რაიმე სახის კავშირი გააჩნია. ამგვარი ფართო განმარტება დაუსაბუთებლად ზღუდავს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ უფლებას და წინააღმდეგობაში მოდის ნორმის თავდაპირველ მიზანთან. სზაკ-ის მე-3 მუხლის მე-4 ნაწილის „ვ“ ქვეპუნქტის მიზანია საგარეო პოლიტიკის წარმოება საერთაშორისოდ აღიარებული წესრიგის შესაბამისად და, ამ მიზნით, მისი გათავისუფლება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი სამართლებრივი პროცედურებისგან. ინფორმაციის თავისუფლების კონტექსტში ეს შეიძლება გულისხმობდეს, მაგალითად, სენსიტიური დიპლომატიური მიმოწერების გასაჯაროებისგან დაცვას.

მეტიც, ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიის საქმიანობა, მიუხედავად იმისა, რომ უკავშირდება საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციას, ვერ დაკვალიფიცირდება, როგორც საერთაშორისო პოლიტიკის წარმოება. ამგვარი მიდგომით, გასაიდუმლოებული უნდა იყოს სახელმწიფოს ნებისმიერი იმგვარი საქმიანობა, რომელიც ამა თუ იმ ფორმით უკავშირდება ევროკავშირთან ჰარმონიზაციის პროცესს და საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოებას. ნორმის ამგვარი ფართო განმარტება უარყოფითად აისახება საჯარო ინფორმაციის კონსტიტუციური უფლების რეალიზაციაზე.

აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით IDFI აგრძელებს სამართალწარმოებას საერთო სასამართლოში.

3. საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა სახელმწიფო კომპანიებისგან

მოქმედი ნორმატიული მოწესრიგების პირობებში, სახელმწიფო კომპანიების[22] მხრიდან ფაქტობრივად შეუძლებელია საჯარო ინფორმაციის მიღება. მაგალითისთვის, IDFI-ის განცხადებაზე „შპს გარდაბნის თბოსადგური“ და „სს საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაცია“ ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმისას განმარტავენ, რომ საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, ისინი არ წარმოადგენენ ადმინისტრაციულ ორგანოს და მათზე არ ვრცელდება საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვალდებულება. აღნიშნულს ამყარებს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2019 წლის 12 სექტემბრის გადაწყვეტილება,[23] სადაც სასამართლომ „საჯარო დაწესებულების“ ცნება და, შესაბამისად, საჯარო ინფორმაციის თავისუფლების ნორმები არ გაავრცელა იმ კომერციულ იურიდიულ პირზე, რომლის წილთა 100%-იანი მფლობელიც სახელმწიფო/მუნიციპალიტეტია.

კერძოდ, მოსარჩელეს საჯარო ინფორმაცია მოთხოვნილი ჰქონდა იმ შპს-სგან,[24] რომლის დამფუძნებელი და 100%-იანი წილის მფლობელია თვითმმართველი ქალაქი - ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტი. ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტსა და აღნიშნულ შპს-ს შორის დადებული იყო სახელმწიფო შესყიდვის ხელშეკრულება, კერძოდ, სანიაღვრე არხების მიმდინარე მოვლა-ექსპლოატაციის მომსახურების შესახებ ხელშეკრულება 1 634 077 ლარის ოდენობით.

საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელ პირებს/ორგანოებს განსაზღვრავს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 27-ე მუხლი, რომლის „ა“ ქვეპუნქტის მიხედვით საჯარო დაწესებულება არის „ადმინისტრაციული ორგანო, სახელმწიფო ან მუნიციპალური ბიუჯეტის სახსრებიდან დაფინანსებული კერძო სამართლის იურიდიული პირი ასეთი დაფინანსების ფარგლებში;“. სწორედ ამ ნორმას დააფუძნა თავისი შეფასება საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ და განაცხადა, რომ “კერძო სამართლის იურიდიული პირი საჯარო დაწესებულებად შესაძლებელია მხოლოდ სახელმწიფო ან ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრებიდან დაფინანსების ფარგლებში იქნეს მიჩნეული. ყველა სხვა შემთხვევაში, მათ შორის, ამგვარი დაფინანსების პირობებშიც კი აღნიშნული დაფინანსების ფარგლებს მიღმა, კერძო დაწესებულება ინარჩუნებს საკუთარ სტატუსს და მასზე არ ვრცელდება საჯარო დაწესებულებისათვის საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებული დანაწესები.”.

სასამართლომ აგრეთვე განმარტა, თუ რა იგულისხმება სახელმწიფო ან ადგილობრივი ბიუჯეტიდან დაფინანსებად და მათ შორის მოაქცია სუბსიდიები, გრანტები, მომსახურების შესყიდვა და ვაუჩერის მექანიზმები. სასამართლომ განმარტა, რომ „კერძო სამართლის იურიდიული პირის დაარსებაში სახელმწიფო ორგანოებისა თუ მუნიციპალიტეტების მარტოოდენ 100%-იანი თუ სხვაგვარი პროპორციულობით წილობრივი მონაწილეობა გავლენას ვერ მოახდენს კერძო დაწესებულების, მათ შორის, „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების კერძო-სამართლებრივ სტატუსზე და ვერ აქცევს მას საჯარო დაწესებულებად.“. საბოლოო ჯამში, სასამართლომ საჯარო დაწესებულების ცნება და, შესაბამისად, საჯარო ინფორმაციის ნორმები გაავრცელა შპს-ს არა მთლიან საქმიანობაზე, არამედ მხოლოდ სახელმწიფო შესყიდვის, 1 634 077 ლარის ფარგლებში.

[22] იგულისხმება კომპანიები, რომელთა წილების/აქციების 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო.

[23] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2019 წლის 12 სექტემბრის გადაწყვეტილება ბს-1020(კ-18)

[24] კერძოდ, საშტატო ნუსხა, თანამდებობრივი სარგოები და ინფორმაცია შპს-ს აუდიტორული შემოწმების შესახებ

სასამართლომ ამგვარი განმარტებით ფაქტობრივად გამორიცხა სახელმწიფოს 100%-იანი წილობ-რივი მონაწილეობით დაფუძნებული კომპანიების მიმართ საჯარო ინფორმაციის ნორმების გავრცელება. აღნიშნული პრაქტიკა, IDFI-ს მოსაზრებით, არსებითად შემაფერხებელია სახელმწიფო ხელისუფლებაზე ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელებისა ე.წ „სახელმწიფო კომპანიების“ საჯაროობის კონტექსტში და, ფაქტობრივად გამორიცხავს ამგვარი კომპანიების „სახელმწიფო/ მუნიციპალური დაფინანსების“ ფარგლებს მიღმა საქმიანობის მონიტორინგს.

4. “განსაკუთრებული კატეგორიის” პერსონალური მონაცემების პრობლემა

“პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ” საქართველოს კანონი განსაკუთრებული კატეგორიის მონაცემების[25] დამუშავებას მკაცრად ზღუდავს. კანონი პირდაპირ მიუთითებს, რომ მათი დამუშავება აკრძალულია და ამომწურავად განსაზღვრავს წესიდან გადახვევის შემთხვევებს.[26] გამონაკლისის არსებობის შემთხვევაშიც, დაუშვებელია მონაცემთა სუბიექტის თანხმობის გარეშე მონაცემთა გასაჯაროება და მესამე პირისათვის მათი გამჟღავნება. კანონმდებლობა არ იცნობს განსაკუთრებული კატეგორიის მონაცემების საჯარო ინფორმაციის სახით გამჟღავნების შესაძლებლობას, მათ შორის, თანამდებობის პირის მიმართ არსებული ლეგიტიმური ინტერესის შემთხვევაშიც - ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 44-ე მუხლში არსებული ჩანაწერი, რომელიც თანამდებობის პირის პერსონალური მონაცემების ღიაობას უზრუნველყოფს. მიემართება მხოლოდ ე. წ. “ჩვეულებრივ” პერსონალურ მონაცემებს და არა განსაკუთრებული კატეგორიის პერსონალურ მონაცემებს.

პროექტის მიმდინარეობისას, ჟურნალისტის საუკეთესო ინტერესებიდან გამომდინარე IDFI-ის არც ერთხელ არ მოუთხოვია განსაკუთრებული კატეგორიის პერსონალური მონაცემის გამჟღავნება, ვინაიდან, ცხადია, რომ კანონმდებლობა აღნიშნულის შესაძლებლობას არ იძლევა. თუმცა, რიგ შემთხვევებში, ჩვენი შეფასებით გამოიკვეთა მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესი, რა დროსაც განსაკუთრებული კატეგორიის პერსონალური მონაცემების გამჟღავნება იქნებოდა პროპორციული.

[25] “პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის “ბ” ქვეპუნქტის მიხედვით, განსაკუთრებული კატეგორიის მონაცემია – მონაცემი, რომელიც დაკავშირებულია პირის რასობრივ ან ეთნიკურ კუთვნილებასთან, პოლიტიკურ შეხედულებებთან, რელიგიურ ან ფილოსოფიურ მრწამსთან, პროფესიულ კავშირში გაწევრებასთან, ჯანმრთელობის მდგომარეობასთან, სქესობრივ ცხოვრებასთან, ნასამართლობასთან, ადმინისტრაციულ პატიმრობასთან, პირისთვის აღკვეთის ღონისძიების შეფარდებასთან, პირთან საპროცესო შეთანხმების დადებასთან, განრიდებასთან, დანაშაულის მსხვერპლად აღიარებასთან ან დაზარალებულად ცნობასთან, აგრეთვე ბიომეტრიული და გენეტიკური მონაცემები, რომლებიც ზემოაღნიშნული ნიშნებით ფიზიკური პირის იდენტიფიცირების საშუალებას იძლევა;

[26] “პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-6 მუხლი.

5. "საჯარო დაწესებულების სხდომის აუდიო ჩანაწერები". უზენაესი სასამართლოს მიერ დამკვიდრებული პრაქტიკა

საჯარო ინფორმაციასთან მიმართებით კიდევ ერთ პრობლემურ განმარტებას აკეთებს საქართველოს უზენაესი სასამართლო თავის 2021 წლის 25 ნოემბრის განჩინებაში.[27] კერძოდ, აღნიშნულ საქმეში მოთხოვნილი იქნა ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაკისრების შესახებ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის სხდომის აუდიო-ჩანაწერები.

განსახილველი სამართლებრივი პრობლემა არ დამდგარა მედიის მოთხოვნის საფუძველზე, თუმცა უზენაესის სასამართლოს ქვემოთმოყვანილი განმარტება აყალიბებს საფრთხის შემცველ პრეცედენტს, რომელიც აქტიურად შეიძლება იქნეს გამოყენებული მედიისთვის საჯარო ინფორმაციის მიწოდების შეზღუდვის საფუძვლად.

საქართველოს უზენაესი სასამართლო დაეყრდნო „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ" საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის მე-2 ნაწილს, რომლის მიხედვითაც „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანო ვალდებულია შეინახოს სხდომების ოქმები და სხვა სათანადო დოკუმენტაცია არანაკლებ 7 წლით." და საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის 2003 წლის 27 ივნისის დადგენილებით №1 დამტკიცებულ „საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის საქმიანობის მარეგულირებელი წესებს", რომლებიც განსაზღვრავს კომისიის მიერ ოქმის შედგენის წესებს.

სასამართლო აღნიშნული ნორმების განმარტებით მივიდა იმ დასკვნამდე, რომ კომისიის ოქმის შენახვისა და საჯარო ინფორმაციით გაცემის ვალდებულება გამომდინარეობს კანონიდან, ხოლო აუდი-ჩანაწერი, როგორც შიდაუწყებრივი დოკუმენტაცია, რომლის მიზანიც მხოლოდ ოქმის შედგენაში ხელშეწყობაა, არ ექცევა საჯარო ინფორმაციის ცნების ქვეშ, რის გამოც საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 99-ე მუხლის პირველი ნაწილის საფუძველზე მისი გაცემა დაუშვებელია.[28]

სასამართლოს აღნიშნული არგუმენტაცია პრობლემურია ორი თვალსაზრისით: უპირველეს ყოვლისა, იგი კომისიის სხდომის ჩანაწერების ამორიცხავს საჯარო ინფორმაციის ცნებიდან და მხედველობაში არ იღებს „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ" საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტისა და „მაუწყებლობის შესახებ" საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტის დანაწესებს, რომელთა მიხედვითაც კომისიის სხდომა საჯაროა. „კომისიის ყველა დადგენილება, გადაწყვეტილება, ბრძანება, ჩანაწერი და სხვა დოკუმენტი ხელმისაწვდომია საჯარო განხილვისათვის,". გარდა ამისა, უზენაესი სასამართლოს აღნიშნული განმარტებით კომისიის სხდომის ჩანაწერები განისაზღვრა, როგორც „შიდაუწყებრივი დოკუმენტაცია", რომელთა ერთადერთი მიზანი არის ოქმის შედგენაში ხელშეწყობა.

[27] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2021 წლის 25 ნოემბრის განჩინება ბს-589(კ-19)

[28] „ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს გაეცნოს ადმინისტრაციული წარმოების მასალებს, გარდა იმ მასალებისა, რომლებიც წარმოადგენს უშუალოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადებასთან დაკავშირებულ, შიდაუწყებრივი ხასიათის დოკუმენტაციას."

უნდა აღინიშნოს, რომ „საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 27 სექტემბრის N443 დადგენილებით გათვალისწინებულ იქნა კომისიის სხდომების საჯაროდ, ლაივ სტრიმის საშუალებით გაშუქება. კერძოდ, კომისია თავის YouTube გვერდზე ახორციელებს სხდომების ლაივ-სტრიმ გაშუქებას. აღნიშნული ღონისძიება ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის მიხედვით მიმართული იყო „დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების გამჭვირვალობის გაზრდისთვის“. ამგვარად, საჯაროდ გაშუქებული სხდომის ჩანაწერები შეუძლებელია თავისი შინაარსით მიეკუთვნებოდეს შიდაუწყებრივ დოკუმენტაციას და მათ ერთადერთ მიზნად განსაზღვრული იყოს სხდომის ოქმის შედგენის ხელშეწყობა, მაშინ როდესაც უმთავრესი მიზანი - გამჭვირვალობის გაზრდა და საჯაროობის უზრუნველყოფაა.

უნდა აღინიშნოს, რომ უზენაესი სასამართლოს აღნიშნული გადაწყვეტილებით დადგენილი პრაქტიკა დღესაც უცვლელია. კომისია თავისი სხდომების ჩანაწერების საჯარო ინფორმაციის სახით გაცემაზე უარისას სწორედ აღნიშნულ გადაწყვეტილებაზე უთითებს. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გადაწყვეტილების მიღებისას საუბარი იყო კომისიის 2016 წლის სხდომაზე და მის აუდიო-ჩანაწერზე, რომლის მიმართაც ჯერ კიდევ არ იყო დადგენილი საჯარო ლაივ-სტრიმით გაშუქების ვალდებულება. ამგვარად, იმ დროინდელი მოწესრიგებისთვის უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებას გარკვეული ლეგიტიმურობა/რელევანტურობა შეიძლება ჰქონდეს, თუმცა დადგენილი პრაქტიკის სახით მისი გამოყენება დღევანდელი მოწესრიგების პირობებში არ შეესაბამება კანონმდებლობის მოთხოვნებს. დამკვიდრებული პრაქტიკა მნიშვნელოვნად აფერხებს კომისიაზე ეფექტური სამოქალაქო ზედამხედველობის განხორციელებას.

თავი IV. უფლების დაცვის მექანიზმების ეფექტურობა და საჯარო ინფორმაციაზე საჯარო ხელისუფლების კონტროლი

1. გარე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ნაკლებობა საჯარო დაწესებულებებზე

მოქმედი კანონმდებლობა არ იცნობს საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე ზედამხედველობის განმახორციელებელ სპეციალურ უწყებას, რომელიც ქმედით კონტროლს გაუწევდა საჯარო დაწესებულებების მიერ ინფორმაციის დროულად და სრულფასოვნად გაცემას.

არსებული რეგულირებით, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა შემოიფარგლება ინფორმაციის გაცემის მოთხოვნაზე უარის/არასრული პასუხის ადმინისტრაციული საჩივრით ერთჯერადად გასაჩივრების შესაძლებლობით. უმეტეს შემთხვევაში, ინფორმაციის მაძიებელი იძულებულია მიმართოს სასამართლოს და წლების განმავლობაში სასამართლო წესით იდავოს საჯარო ინფორმაციის მისაღებად.

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე კონტროლს ზოგადი მანდატის ფარგლებში ახორციელებს საქართველოს სახალხო დამცველიც. კონსტიტუციის მე-2 თავით განსაზღვრული ადამიანის უფლებების დაცვის მიზნით, სახალხო დამცველი აღჭურვილია უფლებამოსილებით ინდივიდუალური განცხადებებისა და საჩივრების განხილვის საფუძველზე, ადამიანის უფლების დარღვევის აღმოჩენისას შესაბამისი წინადადებებითა და რეკომენდაციებით მიმართოს შესაბამის ორგანოს. აღნიშნული, რა თქმა უნდა, ვრცელდება კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტით გარანტირებულ საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლებაზეც. თუმცა სახალხო დამცველის წინადადება და რეკომენდაცია არასავალდებულო ხასიათისაა და მისი გათვალისწინების ვალდებულება უფლების დამრღვევ უწყებას არ გააჩნია. სახალხო დამცველის შეფასება შესაძლებელია მხოლოდ მტკიცებულებად იქნეს გამოყენებული საერთო სასამართლოში საჯარო ინფორმაციის გაცემის თაობაზე დავის ფარგლებში.

2. საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე სასმართლო კონტროლის პრობლემები

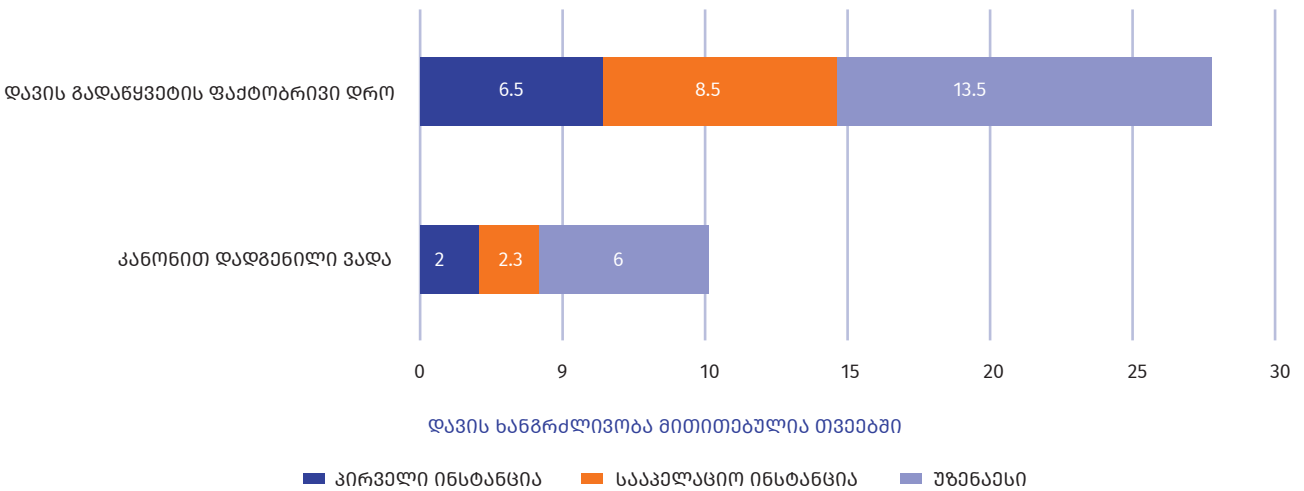
როგორც აღინიშნა, საქართველოში არ არსებობს გარე კონტროლის ეფექტური ადმინისტრაციული მექანიზმი. ამ ფონზე არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება მართლმსაჯულების განმახორციელებელ ორგანოს - საერთო სასამართლოს. სასამართლო კონტროლის ხარისხის შეფასებისთვის არსებითია გადაწყვეტილების შინაარსობრივი ნაწილი, თუმცა არანაკლები მნიშვნელობა ენიჭება საქმის გადაწყვეტის ხანგრძლივობას. სახელდობრ, დავა უნდა გადაწყდეს იმგვარად, რომ მოთხოვნილმა ინფორმაციამ არ დაკარგოს აქტუალობა/ღირებულება.

[29] მაგალითად, ინფორმაციის თავისუფლების კომისიონერი ან მსგავსი ფუნქციებით აღჭურვილი პირი. საქართველოს სახალხო დამცველი, ადამიანის უფლებათა დაცვის ზოგადი მანდატის ფარგლებში, უფლებამოსილია შეისწავლოს საჯარო ინფორმაციის გაუცემლობის შემთხვევები მაგრამ ეს ინსტრუმენტი ვერ აკმაყოფილებს ეფექტურობის კრიტერიუმს ვინაიდან შემოწმების შედეგები არ არის შესასრულებლად სავალდებულო.

2.1. საერთო სასამართლოებში საქმის განხილვის ვადები

ვადების თვალსაზრისით სასამართლო კონტროლის ეფექტურობის შეფასებისთვის IDFI-მ შეისწავლა საქართველოს საერთო სასამართლოებში 2010-2020 წლებში საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებით შესული საქმეების სტატისტიკა და აგრეთვე ამ ტიპის სამართლებრივი დავები, რომლებზეც იმსჯელა უზენაესმა სასამართლომ. კერძოდ, IDFI-იმ შეისწავლა საქართველოს უზენაესის სასამართლოს მიერ ბოლო 25 დასრულებული დავა საჯარო ინფორმაციის თაობაზე.[30]

საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვასთან დაკავშირებული საქმეების გადაწყვეტის ვადები



გამოკვლეული საქმეებიდან ირკვევა, რომ პირველი ინსტანციის სასამართლო სარჩელის მიღებიდან გადაწყვეტილების გამოტანას საშუალოდ ექვსთვე-ნახევარს ანდომებს, მაშინ, როდესაც კანონმდებლობით აღნიშნული ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 2 თვეს, ხოლო განსაკუთრებით რთული კატეგორიის საქმეებზე კი 5 თვეს.[31]

რაც შეეხება სააპელაციო სასამართლოს, იგი 10 დღის ვადაში განიხილავს საჩივრის დასაშვებობას[32] და საჩივრის დასაშვებად ცნობიდან საქმის განხილვისთვის აქვს 2 თვის ვადა. გამოკვლეული საქმეების ანალიზის შედეგად დადგინდა, რომ სააპელაციო სასამართლოები გადაწყვეტილების გამოტანას საშუალოდ ანდომებენ რვათვე-ნახევარს.

საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებულ დავაზე შემაჯამებელი აქტის მისაღებად ყველაზე მეტ დროს ხარჯავს უზენაესი სასამართლო. როგორც უზენაესი სასამართლოს უახლესი 25 გადაწყვეტილების ანალიზი მოწმობს, საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებულ დავებზე იგი გადაწყვეტილების გამოტანას საშუალოდ 1 წელსა და 1 თვეზე მეტს ანდომებს. კანონის მიხედვით კი ადმინისტრაციულ საქმეზე საკასაციო სასამართლოში საჩივრის მიღებისა და გადაწყვეტილების გამოტანის საერთო ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 6 თვეს.[33]

[30] 2022 წლის 11 ივლისის მდგომარეობით.

[31] საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 59-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

[32] საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 374-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

[33] საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 34-ე მუხლის მე-4 ნაწილი.

აღსანიშნავია, რომ მითითებული სტატისტიკური მონაცემები განსხვავდება IDFI-ის პრაქტიკისგან აგრეთვე პროექტის ფარგლებში შეტანილი სარჩელებთან მიმართებით არსებულ ჩვენი მოლოდინისგან. კერძოდ, როგორც ზემოთ აღინიშნა წარმოებაში მიღებული სარჩელების 100% ზე სასამართლომ 5 თვემდე გააგრძელა საქმის განხილვის ვადა და მოსალოდნელია რომ საქმეები ამ დროში არ დასრულდება. ასევე, პროექტის მიღმა IDFI აწარმოებს რამდენიმე საქმეს და მათგან ერთ-ერთს, პირველი ინსტანციის სასამართლოს 2020 წლის დეკემბრიდან განიხილავს.

2.2. საქმის განხილვის ვადის გაგრძელება 5 თვემდე

სასამართლო განხილვის ვადების გაჭიანურების ზოგად პრობლემასთან ერთად თვალშისაცემია საქმის განხილვის ვადის 5 თვემდე გაგრძელების ინსტიტუტის გამოყენებასთან დაკავშირებული პრობლემაც. როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 59-ე მუხლის მე-3 ნაწილის მიხედვით, ზოგადი წესის შესაბამისად, სასამართლო საქმეს განიხილავს განცხადების მიღების დღიდან არაუგვიანეს 2 თვისა. განსაკუთრებით რთული კატეგორიის საქმეზე კი, განმხილველი სასამართლოს გადაწყვეტილებით ეს ვადა შეიძლება გაგრძელდეს არაუმეტეს 5 თვისა.

ამგვარად, საქმის 5 თვემდე გაგრძელების ინსტიტუტი კანონმდებლობის მიხედვით მიემართება მხოლოდ საგამონაკლისო შემთხვევებს, სადაც სასამართლოს გამოაქვს მოტივირებული განჩინება, რომლითაც ასაბუთებს, თუ რაში მდგომარეობს განსაკუთრებული სირთულე. IDFI-ს მიერ საანგარიშო პერიოდში საჯარო ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებით შეტანილ ყველა წარმოებაში მიღებულ სარჩელზე პირველი ინსტანციის სასამართლომ ავტომატურად გააგრძელა საქმის განხილვის ვადა 5 თვემდე საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 59-ე მუხლის მე-3 ნაწილზე მითითებით.

სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, სასამართლო სარჩელის დასაშვებად ცნობის შესახებ განჩინებაში ავტომატურად, სამართლებრივი და ფაქტობრივი დასაბუთების გარეშე, ახანგრძლივებს საქმის განხილვას 5 თვემდე ვადით მიუხედავად იმისა, როგორი სირთულის სამართლებრივი პრობლემაა წარმოდგენილი სარჩელში.[34] ზოგადად, საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებული დავები ნაკლებ წარმოსადგენია, რომ მიეკუთვნებოდეს რთული კატეგორიის საქმეებს. ხშირ შემთხვევაში, ასეთ დროს საქმე არ გვაქვს არც განსაკუთრებით რთულ სამართლებრივ დილემასთან და არც დიდი რაოდენობით გამოსაკვლევ მტკიცებულებებთან ან ფაქტობრივ გარემოებებთან. მიუხედავად ამისა, სასამართლო სათანადო დასაბუთების გარეშე იყენებს საქმის განხილვის 5 თვემდე გაგრძელების სამართლებრივ ბერკეტს.

2.3. საერთო სასამართლოებში საჯარო ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებით შესული საქმეების სტატისტიკა

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის მიზნით სასამართლოსადმი მიმართვის სტატიკა კლებადია. სახელდობრ, რომ არ ჩავთვალოთ 2016 წელი, როდესაც სხვა წლებთან შედარებით განსაკუთრებით ბევრი, 330 საქმე შევიდა სასამართლოში (რისი მიზეზიც ჩვენთვის უცნობია), საშუალოდ საერთო სასამართლოებში საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებით წელიწადში 51 საქმე შედის. ბოლო წლების მონაცემებით კი ეს რაოდენობა კიდევ უფრო მცირდება, 2020 წელს - 28, 2021 წლის პირველ 9 თვეში კი 10 საქმე შევიდა.

[34] სახელდობრ, სასამართლო ავტომატურად, 5 თვემდე აგრძელებს საქმის განხილვას იმ შემთხვევებშიც კი, როდესაც სამართლებრივი ნორმების განმარტების პრობლემა საერთოდ არ დგას და მოსარჩელე ითხოვს უპასუხოდ დატოვებული განცხადების დაკმაყოფილებას.

2.4. სასამართლოს გაჭიანურებული ვადები, როგორც უფლების დაცვის არაეფექტური საშუალება

უახლესი პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ სასამართლო გზით საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა არაეფექტურია და საპროცესო ვადების დარღვევა ფაქტობრივად აზრს უკარგავს ამ უფლების არსს და შეუძლებელს ხდის მის ეფექტურ რეალიზაციას. საბოლოო ჯამში, დაინტერესებული პირის მიერ სარჩელის აღძვრიდან დავის საბოლოოდ დასრულებამდე საშუალო დროის მონაკვეთი შეადგენს 2.5 წელს. კანონმდებლობით კი, სააპელაციო და საკასაციო საჩივრების შეტანის მაქსიმალური ვადების გათვალისწინებით, საჯარო ინფორმაციაზე დავის განხილვა არ უნდა აღემატებოდეს 11.5 თვეს. მოთხოვნილი ინფორმაციის მიღება 29 თვის შემდგომ ამ ინფორმაციას უკარგავს ღირებულებას/ აქტუალობას.[35]

საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებული საქმეების განხილვისა და გადაწყვეტის ამგვარი გაჭიანურება ფაქტობრივად გამორიცხავს სასამართლო კონტროლის ეფექტურობას ადმინის-ტრაციულ ორგანოებზეც. უფრო მეტიც, საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებული დავა, მისი სპეციფიკიდან გამომდინარე იმაზე ნაკლებ დროშიც კი უნდა წყდებოდეს, ვიდრე კანონმდებლობით დადგენილი მაქსიმალური ვადაა. შემთხვევათა აბსოლუტურ უმრავლესობაში ამგვარი საქმეები არ ხასიათდება განსაკუთრებული სამართლებრივი სირთულით, ხოლო გამოთხოვილი ინფორმაციის მიღების ინტერესი არის მყისიერი. დავების გაგრძელება კანონით დადგენილზე 2.5-ჯერ მეტი ვადით ერთი მხრივ შეუძლებელს ხდის პირის დარღვეული უფლებრივი მდგომარეობის სათანადოდ აღდგენას, ხოლო მეორე მხრივ ვერ უზრუნველყოფს საჯარო დაწესებულებებზე სათანადო კონტროლის განხორციელებას.

[35] უნდა აღვნიშნოთ, რომ საერთო სასამართლოებში კანონით დადგენილი ვადების დარღვევისა და დავის გაჭიანურების პრობლემა არ ეხება მხოლოდ საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებულ საქმეებს. აღნიშნული პრობლემა საერთო სასამართლოებში მიემართება ფაქტობრივად ყველა ტიპის დავას და ეს არ გულისხმობს სასამართლოს მიერ სპეციფიკურად მხოლოდ საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებული საქმეების წარმოების შეფერხებას.

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფისთვის არსებითად მნიშვნელოვანია, რომ სასამართლოს მხრიდან კონტროლი იყოს ეფექტური და ინფორმაციის მაძიებლებს ჰქონდეთ იმის მოლოდინი, რომ საჯარო დაწესებულების უკანონო ქმედების შემთხვევაში სასამართლო საჯარო ინფორმაციის გაცემის დავალების გზით უზრუნველყოფს დარღვეული უფლების აღდგენას. როგორც ზემოთხსენებულიდან ირკვევა, მოცემული მომენტისთვის, სასამართლო გზით აღნიშნული უფლების აღდგენა პრაქტიკულად ერთადერთი ქმედითი, თუმცა ამავდროულად არაეფექტური მექანიზმია.

საჯარო დაწესებულებათა მიერ საჯარო ინფორმაციის გაცემის კანონისმიერი ვალდებულების შესრულებაზე ეფექტური და მყისიერი ზედამხედველობის არარსებობა, ერთი მხრივ აფერხებს მოქალაქეთა უფლებების რეალიზებას, ხოლო მეორე მხრივ ახალისებს საჯარო დაწესებულებების თვითნებობასა და გაუმჭვირვალე საქმიანობას. არსებულ ვითარება ხელსაყრელ ნიადაგს ქმნის საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების თვითნებური შეზღუდვისათვის. ყოველივე მნიშვნელოვნად აბრკოლებს ხარისხიანი და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული მედია პროდუქტების შექმნას, საჯარო დაწესებულებებზე ეფექტური საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელებას, საჯარო ხელისუფლების ანგარიშვალდებულებას.

საჯარო ინფორმაციის დავების ბუნებიდან გამომდინარე, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია შემცირდეს ამგვარ საქმეთა განხილვა/გადაწყვეტის ვადები ან, როგორც მინიმუმ, ეს პროცესი მოექცეს კანონით გათვალისწინებულ ვადებში. ამასთან, სასამართლო კონტროლის ბუნებიდან და მართლმსაჯულების ადმინისტრირების სპეციფიკიდან გამომდინარე, სასამართლოში საქმის განხილვის ხანგრძლივობის შემცირებას თავისი საზღვრები გააჩნია.

აღნიშნულ პრობლემაზე საპასუხოდ, IDFI წლებია ადვოკატირებას უწევს ქვეყანაში ინფორმაციის თავისუფლების კომისიონერის ინსტიტუტის დამკვიდრებას. აღსანიშნავია, რომ შესაბამისი კანონის პროექტს აღმასრულებელი ხელისუფლება 2014 წლიდან განიხილავს, თუმცა იგი საქართველოს პარლამენტში ამ დრომდე არ არის ინიცირებული.

3. საქართველოს პარლამენტის საზედამხედველო უფლებამოსილება საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებით

კიდევ ერთი საზედამხედველო მექანიზმი საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე გააჩნია საქართველოს პარლამენტს. კერძოდ, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლი ადგენს საჯარო დაწესებულებების მიერ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული ანგარიშის, ყოველი წლის 10 დეკემბერს, საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს პრემიერ-მინისტრისთვის წარდგენისა და საკანონმდებლო მაცნეში გამოქვეყ-ნების ვალდებულებას.

მოცემული ვალდებულების შესრულებასთან დაკავშირებული საპარლამენტო ზედამხედველობის თაობაზე რეგულირებას შეიცავს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი. რეგლამენტის 177-ე მუხლის თანახმად, „პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი საგაზაფხულო სესიის დასრულებამდე შეიმუშავებს და პარლამენტის ბიუროს წარუდგენს ერთიან დასკვნას საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლით დადგენილი წესით საჯარო დაწესებულებების მიერ პარლამენტისათვის წარმოდგენილი ანგარიშების შესახებ“.

2021 წელს საჯარო დაწესებულებებმა წარადგინეს ანგარიშები საქართველოს პარლამენტში. IDFI-ის მიერ გარკვეული პრინციპით მოხდა მხოლოდ 60 დაწესებულების შერჩევა და მხოლოდ მათ მიერ წარმოდგენილი ანგარიშების შემოწმება/შეფასება.[36] კვლევაში გამოკვეთილია საჯარო დაწესებუ-ლებების მიერ პარლამენტისათვის წარდგენილი ანგარიშების სიზუსტესთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები.

საჯარო დაწესებულებების მიერ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ამსახველი ანგარიშების წარდგენაზე საპარლამენტო კონტროლის ეფექტიანობის შესწავლის მიზნით 2021 წლის 26 ივლისს საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის ბაზაზე შეიქმნა თემატური მოკვლევის ჯგუფი.[37] 2022 წლის 19 აპრილს თემატური მოკვლევის ჯგუფმა გასცა 13 ძირითადი რეკომენდაცია, რომელთა უმეტესობის ადრესატს საქართველოს პარლამენტი წარმოადგენს.[38] რეკომენდაციების მიხედვით, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე მონიტორინგის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით არსებითად მნიშვნელოვანია საჯარო დაწესე-ბულებების მიერ წარსადგენი ანგარიშების სრულყოფა და მისი შინაარსის დეტალურად გაწერა, ანგარიშვალდებული დაწესებულებების ნუსხის შემუშავება, ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დადგენა ანგარიშის წარუდგენლობისთვის.

თემატური მოკვლევის ჯგუფის მიერ გაცემული რეკომენდაციების აღსრულება და ჯეროვანი იმპლემენტაცია მნიშვნელოვანი წინაპირობაა ინფორმაციის თავისუფლების თვალსაზრისით არსებული სისტემური გამოწვევების გამოსავლენად და მათზე საპასუხოდ. თემატური მოკვლევის ჯგუფის რეკომენდაციების აღსრულება ამ დრომდე არ მომხდარა.

[36] IDFI-ის კვლევა "საჯარო დაწესებულებების ე.წ. 10 დეკემბრის ანგარიშების სიზუსტის მონიტორინგის შედეგები" იხ. ბმული: https://bit.ly/3Ddo8Jr

[37] საქართველოს პარლამენტის საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის თემატური მოკვლევის ჯგუფის დასკვნა "საჯარო დაწესებულებების მიერსაჯარო ინფორმაციის ხელმისაწ-ვდომობის ამსახველი ანგარიშების წარდგენაზე საპარლამენტო კონტროლის ეფექტიანობა". იხ. ბმული: https://bit.ly/3CREl5o

[38] იხ. იქვე, გვ. 53

დასკვნა

პროექტის მიმდინარეობისას გამოიკვეთა, რომ მედიისთვის საინტერესო საკითხებზე ინფორმაციის მოპოვების თვალსაზრისით სისტემური ხასიათის პრაქტიკულ-ნორმატიული პრობლემები არსებობს. ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური მოთხოვნების უგულებელყოფა ორდინალურ მოვლენას წარმოადგენს. საგამონაკ-ლისო საჯარო დაწესებულებები რიცხვი, რომლებიც ცდილობენ კანონმდებლობის მოთხოვნების მაქსიმალურ დაცვას. დაახლოებით 12 პროცენტია ალბათობა იმისა, რომ მედიისთვის საინტერესო საკითხებზე ინფორმაცია სრულად და კანონით გათვალისწინებულ ვადებში გაიცემა.

საჯარო დაწესებულების თვითნებობის ხარისხი არის მაღალი. აღნიშნული შეიძლება განპირო-ბებული იყოს ეფექტური სასამართლო ან გარე ადმინისტრაციული კონტროლის ნაკლებობით. რიგ შემთხვევებში იკვეთება, რომ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნების სრული იგნორირება წარმოადგენს საჯარო დაწესებულების აპრობირებულ პრაქტიკას.

სასამართლოს კონტროლის ეფექტურობას არსებითად ამცირებს საქმის განხილვის კანონით გათვალისწინებული ვადების ხანგრძლივობა და, აგრეთვე, ამ ვადების უგულებელყოფა სასა-მართლოს მიერ.

დასახელებული სისტემური პრობლემები არსებითად აუარესებს მედიისთვის საინტერესო საკით-ხებზე საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ხარისხს. პრაქტიკულ დონეზე მოლოდინი, რომ მედია მისთვის საინტერესო საკითხზე კანონით გათვალისწინებულ ვადებში შეძლებს ინფორმაციის მოპოვებას არ არსებობს. საჯარო დაწესებულების მიერ ინფორმაციის თავისუფლების მარეგული-რებელი კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვის ფაქტები წარმოადგენს საგამონაკლისო შემთხვე-ვებს.