

ეკონომური კანონმდებლობა, კონვენსია
და სავაჭრო ინფორმაციის უზღვევა:

პრაქტიკური რეგულირების განსახილველად



2023

TRANSITION
Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic



Embassy of the Czech Republic
in Tbilisi



ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი

მასალის მომზადება დაფინანსებულია ჩეხეთის რესპუბლიკის ტრანზიციის პროგრამის ფარგლებში.

საკრძევი

აბსტრაქტი	01
ნაწილი I: საჯარო ინფორმაციის უფლების ნორმატიული რეგულირება	03
1. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მნიშვნელობა დემოკრატიულ სახელმწიფოში	03
1.1. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა - ძირითადი უფლება და მისი მნიშვნელობა	03
1.2. რა არის საჯარო ინფორმაცია	04
1.3. რა ვადაში და რა სახით მიიღებს განმცხადებელი მოთხოვნილ ინფორმაციას?	06
1.4. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლებით სარგებლობა	06
ნაწილი II: საჯარო ინფორმაციის უფლების პრაქტიკული ასპექტები	07
2. ფორმალური მოთხოვნები	07
2.1. განცხადების რეკვიზიტები	07
2.2. განმცხადებლის ვინაობისა და უფლებამოსილების იდენტიფიცირება	08
2.3. განცხადების მაიდენტიფიცირებელი ნიშნები	09
2.4. მოთხოვნის სამართლებრივი საფუძვლები	09
3. გადაამონმეთ, რამდენად აქვს ადრესატ დაწესებულებას თქვენ მიერ მოთხოვნილი ინფორმაციის გაცემის ვალდებულება	10
3.1. გადაამონმეთ, არის თუ არა ადრესატი – „საჯარო დაწესებულება“	10
3.2. გადაამონმეთ, ითხოვთ თუ არა, „საჯარო ინფორმაციას“	12
3.3. გადაამონმეთ, რამდენად ექცევა მოთხოვნილი ინფორმაცია ადრესატი საჯარო დაწესებულების კომპეტენციაში	13

4. მოთხოვნის ფორმულირება	14
4.1. საკითხის მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტების მოძიება	15
4.2. სამართლებრივად გამართული ტერმინოლოგია	17
4.3. როდესაც ინფორმაცია არ არსებობს გამოთხოვილი ფორმით	19
5. საჯარო ინფორმაციის განცხადების დასაბუთება (საჭიროების შემთხვევაში)	20
6. ადმინისტრაციული საჩივარი / სარჩელი	20
6.1. ფორმალური მოთხოვნები	21
6.2. საჩივრის ადრესატი	22
6.3. ადმინისტრაციული საჩივრის უპირატესობები და პრობლემები	23
6.4. საჩივრის სამართლებრივი საფუძველი	24
6.4.1 ადმინისტრაციული ორგანოს უარი საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე	25
6.4.2 ნაწილობრივი პასუხი	25
6.4.3 უპასუხო წერილი	25
6.5. ვადები	26
6.6. ადმინისტრაციული სარჩელი	27
6.6.1 ვადები	27
6.6.2 სარჩელის უპირატესობები და პრობლემები/რისკები	27
7. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის გამოყენება	29
შეჯამება და დათქმა	31

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (შემდგომში IDFI) 2010 წლიდან ახორციელებს საქართველოში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მონიტორინგს, რომლის შედეგებს ყოველწლიურად წარუდგენს საზოგადოებას. IDFI-ს ბოლო ანგარიშის¹ მიხედვით, 2022 წელს საქართველოში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მხრივ არსებული მდგომარეობა მკვეთრად გაუარესდა. კერძოდ, 2022 წელს გაგზავნილ მოთხოვნებზე მიღებული პასუხების პროცენტული მაჩვენებელი (58%), 2010 წლის შემდეგ ყველაზე ცუდი შედეგი იყო. 2022 წელს, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მაჩვენებელი, საჯარო დაწესებულებათა უმრავლეს კატეგორიაში გაუარესებული იყო, თუმცა გამორჩეული იყო სამინისტროები და მათ დაქვემდებარებაში მყოფი უწყებები, რომლებმაც მასშტაბურად უპასუხოდ დატოვეს IDFI-ს საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნები. სამინისტროები და მისი დაქვემდებარებული უწყებები, წარმოადგენენ საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ძირითად ნაწილს, რომლებიც პასუხისმგებლები არიან საბიუჯეტო სახსრების განკარგვაზე. შესაბამისად, 2022 წელს მათი გამჭვირვალობის ხარისხის მკვეთრი გაუარესება მნიშვნელოვან გავლენას ახდენდა ქვეყანაში ამ კუთხით არსებულ მდგომარეობაზე.

აღწერილი უარყოფითი ტენდენცია გრძელდება დღემდე. საჯარო დაწესებულებების, განსაკუთრებით კი აღმასრულებელი ხელისუფლების არაანგარიშვალდებულება და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების სრული უგულებელყოფა კრიტიკულ მასშტაბებს აღწევს. საჯარო დაწესებულებები სისტემურად, არამართო სამართლებრივად გაუმართლებელი საფუძვლით ამბობენ უარს საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე, არამედ არღვევენ კანონმდებლობის მინიმალურ ფორმალურ მოთხოვნებსაც კი და სრულიად უგულებელყოფენ საჯარო ინფორმაციის განცხადებებსა თუ ადმინისტრაციულ საჩივრებს.

ამ ფონზე განსაკუთრებით საინტერესოა ევროკავშირის 12 პრიორიტეტული ამოცანიდან ერთ-ერთის, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სტანდარტების პროაქტიული გათვალისწინების ვალდებულებიდან (ე.წ. მე-11 პრიორიტეტული ამოცანა) გამომდინარე კონტექსტი. ამ ვალდებულების შესასრულებლად, განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების ადრესატები არიან არა მხოლოდ საერთო სასამართლოები, არამედ ადმინისტრაციული ორგანოებიც. ამის გათვალისწინებით, საინტერესოა, როგორია კონვენციის გამოყენების პრაქტიკა და პოტენციალი საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებით დავებზე.

საჯარო დაწესებულებები ხშირად ხმარობენ ყველა ღონეს, რათა არ გასცენ ინფორმაცია, უმრავლეს შემთხვევაში უკანონო პრაქტიკის გამოყენებითა და განმცხადებლებისთვის ხელოვნური დაბრკოლებების შექმნით. მათ შორის, ეს ეხება ისეთ შემთხვევებსაც, როდესაც

¹ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში 2022. ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/ltCLT>



ინფორმაცია შეიძლება საერთოდ არ წარმოადგენდეს სენსიტიურს პოლიტიკური თუ სხვა მოტივებით, არამედ იყოს ძალიან საბაზისო, რომლის გაუცემლობის “ლეგიტიმური” (თუ შეიძლება ასე ვუწოდოთ) ინტერესიც შეუძლებელია, რომ ჰქონდეს საჯარო დაწესებულებას.

ამ დაბრკოლებების თავიდან არიდება ან/და მათი უარყოფითი ეფექტის მინიმუმამდე შემცირება ხშირ შემთხვევაში ძალიან რთულია გამოუცდელი განმცხადებლებისთვის თუ იურიდიული განათლების არმქონე პირებისთვის. ჩვენი დაკვირვებით, საჯარო დაწესებულებები არც თუ იშვიათად ბოროტად იყენებენ განცხადებიდან მომდინარე ფორმალისტურ უზუსტობებს. მაქსიმალურად ცდილობენ თავიდან აირიდონ ინფორმაციის გაცემის კანონისმიერი ვალდებულება.

ამგვარ პირობებში, მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია მიმოვიხილოთ ის ძირითადი პრაქტიკული გამოწვევები, რაც იკვეთება საჯარო ინფორმაციის მიღებისას და დავსახოთ მათი პრევენციის გზები. ამ მიზნით, წინამდებარე სახელმძღვანელო მიმოიხილავს საქართველოს კანონმდებლობაში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების დაცვის მასშტაბებს, მისი მოთხოვნის სამართლებრივ საფუძვლებს. აგრეთვე, მნიშვნელოვან ყურადღებას ამახვილებს პრაქტიკულ რჩევებზე, რომელიც დაინტერესებულ პირებს მისცემს შესაძლებლობას თავიდან აირიდონ საჯარო დაწესებულებების მხრიდან სამართლებრივი ბერკეტების ბოროტად გამოყენების უარყოფითი ეფექტები და მაქსიმალურად გაზარდონ, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, ინფორმაციის მიღების ალბათობა. ამავე დროს, შეამცირონ სამართლებრივი რისკები, რომლებიც შესაძლოა საჯარო დაწესებულების მიერ გამოყენებულ იქნეს სასამართლო დავის ეტაპზე კანონის მოთხოვნათა გვერდის ასავლელად.

სახელმძღვანელო გამოადგება აუდიტორიის ფართო წრეს, მათ შორის, არა მარტო პრაქტიკოს იურისტებს, არამედ, საჯარო ინფორმაციით დაინტერესებულ პირებს ზოგადად და გაზრდის მათ მიერ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების ეფექტურად რეალიზების შესაძლებლობას.

ნაწილი I: საჯარო ინფორმაციის უფლების ნორმატიული რეგულირება

1. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მნიშვნელობა დემოკრატიულ სახელმწიფოში

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება დემოკრატიული სახელმწიფოს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ელემენტია. ინფორმაციის თავისუფლება აძლევს საზოგადოებას საშუალებას ჩამოიყალიბოს ხედვები ქვეყანაში მიმდინარე მნიშვნელოვან პროცესებზე.

ინფორმაციასთან წვდომა და გამჭვირვალობა გადაწყვეტილებების მიღებაში ჩართულობასთან ერთად, ხელს უწყობს ანგარიშვალდებულებას და წარმოადგენს დემოკრატიის ეფექტურად ფუნქციონირების ფუნდამენტურ პრინციპს. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა გულისხმობს იმას, რომ საზოგადოებას ხელი მიუწვდებოდეს საჯარო დაწესებულებებში დაცულ ინფორმაციაზე და შესაძლებლობა ჰქონდეს ხელისუფლების სამივე შტოს გაუწიოს ზედამხედველობა, მათ შორის, გააკონტროლოს საჯარო რესურსების მართვის მიზანშეწონილობა. საჯარო უწყებების საქმიანობა უნდა იყოს ღია და ექვემდებარებოდეს მოქალაქეების, მედია საშუალებების, ჟურნალისტების, არასამთავრობო ორგანიზაციების, აკადემიური წრეების, სხვა ინტერესთა ჯგუფებისა და მთელი სამოქალაქო საზოგადოების მონიტორინგს. გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა არსებითია კორუფციის შეზღუდვის, გამოვლენისა და პრევენციისათვის.

1.1. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა - ძირითადი უფლება და მისი მნიშვნელობა

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტით დაცული ძირითადი უფლებაა: “ყველას აქვს უფლება კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს საჯარო დაწესებულებაში მასზე არსებულ ან სხვა ინფორმაციას ან ოფიციალურ დოკუმენტს, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც იგი შეიცავს კომერციულ ან პროფესიულ საიდუმლოებას ან დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ან სამართალწარმოების ინტერესების დასაცავად კანონით ან კანონით დადგენილი წესით აღიარებული სახელმწიფო საიდუმლოებად.”

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით “საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტით დაცული უფლება საზოგადოების თითოეულ წევრს აძლევს შესაძლებლობას, იყოს ინფორმირებული მისთვის მნიშვნელოვან საკითხებზე და აქტიურად ჩაერთოს სახელმწიფო

თუ ადგილობრივი საკითხების განხილვასა და განხორციელებაში. ეს ყოველივე ემსახურება, საჯარო დაწესებულებაში დაცული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საზოგადო მიზანს – საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელებისა და სახელმწიფო საქმიანობაში სამოქალაქო ჩართულობის უზრუნველყოფას”.²

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ხარისხი მეტყველებს საჯარო დაწესებულებების ანგარიშვალდებულებაზე და ამ უფლების უზრუნველყოფა მნიშვნელოვანია როგორც ინფორმაციული თვითგამორკვევისთვის, ისე სხვა არაერთი ძირითადი უფლებისა და თავისუფლების ეფექტური რეალიზებისთვის.

1.2. რა არის საჯარო ინფორმაცია

საჯარო ინფორმაციის ზუსტ დეფინიციას გვთავაზობს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, რომლის მიხედვითაც, ოფიციალური დოკუმენტი (მათ შორის, ნახაზი, მაკეტი, გეგმა, სქემა, ფოტოსურათი, ელექტრონული ინფორმაცია, ვიდეო და აუდიო ჩანაწერები) ანუ საჯარო დაწესებულებაში დაცული, აგრეთვე, საჯარო დაწესებულებების ან საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურეობრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებული, დამუშავებული, შექმნილი ან გაგზავნილი ინფორმაცია საჯარო ინფორმაციაა და ის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ყველა დაინტერესებული პირისათვის.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ პროაქტიულად გამოქვეყნებული საჯარო ინფორმაცია ისევე ღია და თანაბრად ხელმისაწვდომია ნებისმიერი პირისათვის, როგორც წერილობითი ფორმით არსებული.

○

² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 7 ივნისის გადაწყვეტილება №1/4/693,857 საქმეზე „ა(ა)იპ „მედიის განვითარების ფონდი“ და ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“. II-9.



პრაქტიკული რჩევა

თუკი განმცხადებლის მიერ მოთხოვნილი ინფორმაცია არ ექცევა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის დეფინიციაში, ეს აუცილებლად არ ნიშნავს, რომ ამგვარი ინფორმაციის მიღების უფლება კონსტიტუციით არ იქნება დაცული. სხვაგვარად, თუკი მოთხოვნილი ინფორმაციის კოდექსისეული განმარტების ქვეშ მოქცევა სადავო ან/და ორაზროვანია, განმცხადებელს შეუძლია მიმართოს სხვა სამართლებრივ აქტებს, რომლებიც ამ ინფორმაციის საჯაროობას ასაბუთებს ან კონსტიტუციით, როგორც უშუალოდ მოქმედ სამართალზე დაყრდნობით, დაასაბუთოს ინფორმაციის გაცემის საჭიროება. რა თქმა უნდა, კონსტიტუციას პირდაპირ ვერ გამოვიყენებთ იმგვარ შემთხვევებზე, როდესაც კანონი კონკრეტულად კრძალავს ამა თუ იმ ტიპის ინფორმაციის (მაგ. პერსონალური მონაცემები, სახელმწიფო/კომერციული საიდუმლოება) გაცემას.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-2 წინადადების თანახმად, “საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია”. ამავე მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადების თანახმად, “სახელმწიფო ცნობს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს. ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდული არიან ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით.” კონსტიტუციის აღნიშნული დებულება საქართველოს კონსტიტუციით პირდაპირ აღიარებულ, მასში მოაზრებულ ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს ანიჭებს პირდაპირი მოქმედების ძალას. სახელდობრ, შესაბამისი უფლების ქვემდგომი ნორმატიული აქტებით აღიარება/არ აღიარება ვერ იქნება პირისთვის კონსტიტუციური უფლებით სარგებლობაზე უარის თქმის საფუძველი.

უშუალოდ კონსტიტუციაზე დაყრდნობით მოქმედება არის სახელმწიფო ორგანოების უფლება, რიგ შემთხვევებში კი ვალდებულება. უფლების მზღუდავი ნორმის არ არსებობის პირობებში საჯარო დაწესებულებებმა უნდა იხელმძღვანელონ კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტით - საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების დამფუძნებელი ნორმით.



1.3. რა ვადაში და რა სახით მიიღებს განმცხადებელი მოთხოვნილ ინფორმაციას?

საჯარო დაწესებულება ვალდებულია საჯარო ინფორმაცია გასცეს დაუყოვნებლივ ან, კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში, არა უგვიანეს 10 დღისა.³

დაინტერესებულ პირს საჯარო ინფორმაცია შეუძლია მოითხოვოს მისი ფიზიკური ფორმისა და შენახვის მდგომარეობის მიუხედავად, ასევე, აირჩიოს საჯარო ინფორმაციის მიღების ფორმა, თუ იგი სხვადასხვა სახით არსებობს.⁴ კანონმდებლობა პირს საჯარო ინფორმაციის დედანში გაცნობის უფლებასაც ანიჭებს.

პრაქტიკული რჩევა

თუ განმცხადებელი საჯარო დაწესებულებიდან ითხოვს, იმ მოცულობის ინფორმაციას, რომლის დამუშავებასაც, შესაძლოა, ობიექტურად დასჭირდეს 10 დღეზე მეტი, სასურველია განმცხადებელმა თვითონ შესთავაზოს დაკავშირება ინფორმაციის მინოდების ვადებზე შესათანხმებლად. ეს გარემოება, გამოყენებადი იქნება შემდგომი სამართალწარმოების გასაგრძელებლად საჭიროების შემთხვევაში.

1.4. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლებით სარგებლობა

იმისათვის, რომ დაინტერესებულმა პირმა ისარგებლოს ამ უფლებით საჭიროა, განცხადებით მიმართოს იმ საჯარო დაწესებულებას, რომელიც ფლობს ამ ინფორმაციას. განცხადების წარდგენა შესაძლებელია როგორც მატერიალური, ისე ელექტრონული ფორმით.

გასათვალისწინებელია, რომ შესაძლოა განმცხადებელს მოეთხოვოს ასლის გადაღებისათვის საჭირო საფასურის გადახდა. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 38-ე მუხლის მიხედვით, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია უზრუნველყოს საჯარო ინფორმაციის ასლების ხელმისაწვდომობა. დაუშვებელია დაწესდეს რაიმე სახის საფასური საჯარო ინფორმაციის გაცემისათვის, გარდა ასლის გადაღებისათვის აუცილებელი თანხის ანაზღაურებისა. ასლის გადაღების მოსაკრებლის ოდენობას „საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს.

³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-40 მუხლის 1-ლი ნაწილი.

⁴ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 37-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი.

ნაწილი II: საჯარო ინფორმაციის უფლების პრაქტიკული ასპექტები

2. ფორმალური მოთხოვნები

საჯარო ინფორმაციის მისაღებად აუცილებელია დაინტერესებულმა მხარემ წარადგინოს განცხადება. ამ უფლების რეალიზება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით ხდება მხოლოდ წერილობითი განცხადების წარდგენის შედეგად.

პრაქტიკული რჩევა

- იმისათვის, რომ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიზნებისთვის პირის მიერ წარდგენილი დოკუმენტი ჩაითვალოს „განცხადებად“ და წარმოშვას სამართლებრივი შედეგები, იგი უნდა აკმაყოფილებდეს კოდექსის ფორმალურ მოთხოვნებს. როდესაც განცხადება ადმინისტრაციულ ორგანოში შეიტანება მატერიალური ფორმით, მასზე უნდა იყოს პირადი ხელმოწერა. რაც შეეხება ელექტრონული ფორმით წარდგენილ დოკუმენტს, სასურველია, რომ მასზე იყოს დასმული კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერა.
- „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი პირადი ხელმოწერის თანაბარ იურიდიულ ძალას მხოლოდ კვალიფიციურ ელექტრონულ ხელმოწერას ანიჭებს. კანონი საჯარო დაწესებულებებს აძლევს შესაძლებლობას, ამ კანონისგან განსხვავებული პირობების შესაბამისად შესრულებული ელექტრონული დოკუმენტიც მიიღონ წარმოებაში. მიუხედავად ამისა, რისკების დასაზღვევად უმჯობესია, ელექტრონულ დოკუმენტს ჰქონდეს კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერა.

2.1. განცხადების რეკვიზიტები

საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის თაობაზე განცხადება შეიტანება წერილობითი ფორმით⁵ და იგი შინაარსობრივად უნდა შეიცავდეს გარკვეული სახის ინფორმაციას, კერძოდ, განცხადებაში იდენტიფიცირებული უნდა იყოს:⁶

⁵ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 37-ე მუხლის მე-2 ნაწილი

⁶ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 78-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი



- ა. იმ ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება, რომელსაც მიმართავს განმცხადებელი;
- ბ. განმცხადებლის ვინაობა და მისამართი;
- გ. მოთხოვნა;
- დ. განცხადების წარდგენის თარიღი და განმცხადებლის ხელმოწერა;
- ე. განცხადებაზე დართული საბუთების ნუსხას, მათი არსებობის შემთხვევაში.

აუცილებელი არ არის, განცხადებაში მიეთითოს საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის მოტივი ან მიზანი.⁷ (თუმცა აღნიშნული აკრძალული არ არის და საჯარო ინფორმაციის განცხადების დასაბუთება შესაძლოა შედიოდეს განმცხადებლის ინტერესებში).⁸ გარდა მატერიალური სახით განცხადების წარდგენისა, კანონმდებლობით დაშვებულია აგრეთვე საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა ელექტრონული ფორმით.⁹ ელექტრონული ფორმით შეტანილი განცხადების შინაარსი უნდა მოიცავდეს ზემოთხსენებულ ინფორმაციას და ჰქონდეს კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერა.

პრაქტიკული რჩევა

- დააზუსტეთ პასუხის მიღების ფორმა (ელექტრონულად თუ მატერიალურად). ეს შესაძლოა მნიშვნელოვანი იყოს მიღებული ინფორმაციის შემდგომი გამოყენებისთვის. მაგალითად, თუ ითხოვთ დიდი მოცულობით სტატისტიკურ ინფორმაციას და გსურთ მისი გადამუშავება, უნდა მიუთითოთ, რომ ინფორმაციის მიღება გსურთ ელექტრონული ფორმით.

2.2. განმცხადებლის ვინაობისა და უფლებამოსილების იდენტიფიცირება

ანონიმური განცხადებების კონცეფციას მოქმედი კანონმდებლობა არ იცნობს, შესაბამისად განმცხადებელმა უნდა დაადასტუროს თავისი ვინაობა და (წარმომადგენლობითი უფლებამოსილება (სხვისი სახელით მოქმედებისას).

○

⁷ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 37-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

⁸ იხ. ნაწილი 5. საჯარო ინფორმაციის განცხადების დასაბუთება (საჭიროების შემთხვევაში)

⁹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 37-ე მუხლის მე-3 ნაწილი

პრაქტიკული ჩრევა

განცხადების შეტანამდე ინფორმაციის მომთხოვნმა პირმა განმცხადებლის ვინაობის იდენტიფიცირებისას მკაფიოდ უნდა მიუთითოს წარმოადგენს იგი ფიზიკურ თუ იურიდიულ პირს. რიგ შემთხვევებში, ორგანიზაციის სახელით ფიზიკურ პირს შეაქვს განცხადება საჯარო დაწესებულებებში, რა დროსაც აუცილებელია განცხადებას თან დაერთოს ორგანიზაციის ამონაწერი ან ორგანიზაციის მიერ გაცემული რწმუნებულება.

2.3. განცხადების მაიდენტიფიცირებელი ნიშნები

განცხადების მაიდენტიფიცირებელი ნიშანია განმცხადებლის მიერ განცხადებისთვის მინიჭებული უნიკალური ნიშანდება (ნომერი). აღნიშნული სავალდებულო მოთხოვნას არ წარმოადგენს, თუმცა, სასურველია საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის შესახებ განცხადება შეიცავდეს მაინდენტიფიცირებელ ნიშანს.

აღნიშნული გაამარტივებს ფორმალურ პროცედურებს, როგორცაა ადმინისტრაციული ან სასამართლო წესით გასაჩივრება, განსაკუთრებით იმ შემთხვევებში, როდესაც დაწესებულება უპასუხოდ ტოვებს განცხადებას და მისი რეგისტრაციის დრო და სარეგისტრაციო ნომერი განმცხადებლისთვის უცნობია.

პრაქტიკული ჩრევა

განცხადების მაიდენტიფიცირებელი ნიშანი (განმცხადებლის მიერ მინიჭებული ნომერი) განათავსეთ განცხადების პირველ გვერდზე თვალსაჩინო ადგილას.

2.4. მოთხოვნის სამართლებრივი საფუძვლები

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის თაობაზე განცხადების ფორმალურ მოთხოვნებს ამარტივებს. განცხადების გამართულობისთვის საკმარისია, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 78-ე მუხლში მოცემული ისეთი ინფორმაციის გაწერა, როგორცაა განმცხადებლის ვინაობა, მისამართი, მოთხოვნა, ხელმოწერა და სხვ. თუმცა



სასურველია, განმცხადებელმა მიუთითოს მოთხოვნის სამართლებრივი საფუძვლები, კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 37-ე, 38-ე და მე-40 მუხლები. აღნიშნული სამართლებრივი საფუძვლები საჯარო ინფორმაციის თაობაზე ნებისმიერი განცხადებისთვის საბაზისო და იდენტურია.

პრაქტიკული რჩევა

საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის საფუძვლად შეიძლება დაგვჭირდეს სხვა ნორმატიული, აქტის მითითება, თუ ამ ინფორმაციის ღიაობის საკითხი სპეციალური კანონმდებლობით რეგულირდება. სანიმუშოდ, 2024 წლიდან სასამართლოს გადაწყვეტილების საჯარო ინფორმაციის სახით მოთხოვნის შემთხვევაში, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ნორმებთან ერთად, მისათითებელი იქნება “საერთო სასამართლოების შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის მე-13 მუხლის 3¹ მუხლი.

3. გადაამოწმეთ, რამდენად აქვს ადრესატ დაწესებულებას თქვენ მიერ მოთხოვნილი ინფორმაციის გაცემის ვალდებულება

3.1. გადაამოწმეთ, არის თუ არა ადრესატი – „საჯარო დაწესებულება“

საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელია საჯარო დაწესებულება, შესაბამისად, განცხადების გაგზავნისას ინფორმაციის მომთხოვნი უნდა დარწმუნდეს, რომ ადრესატს სწორედ საჯარო დაწესებულება წარმოადგენს.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი განმარტავს საჯარო დაწესებულების ცნებას, კერძოდ, საჯარო დაწესებულებაა ადმინისტრაციული ორგანო, სახელმწიფო ან მუნიციპალური ბიუჯეტის სახსრებიდან დაფინანსებული კერძო სამართლის იურიდიული პირი ასეთი დაფინანსების ფარგლებში.¹⁰ თავის მხრივ, ადმინისტრაციული ორგანოა ყველა სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტის ორგანო/დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (გარდა პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებებისა), აგრეთვე ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს.¹¹

¹⁰ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 27-ე მუხლის “ა” ქვეპუნქტი

¹¹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის “ა” ქვეპუნქტი

რაც შეეხება, სახელმწიფო ან მუნიციპალური ბიუჯეტის სახსრებიდან დაფინანსებულ კერძო სამართლის იურიდიულ პირს, იგი საჯარო დაწესებულების დეფინიციის ქვეშ, და შესაბამისად, ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელ პირად მიიჩნევა მხოლოდ სახელმწიფო ან ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრებიდან დაფინანსების ფარგლებში. 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.

მეტიც, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, საჯარო დაწესებულებათა დეფინიცია არ შემოიფარგლება მარტოოდენ იმ კერძო სამართლის იურიდიული პირებით, რომლებიც სახელმწიფოსა თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის მუდმივ ან პერიოდულ დაფინანსებაზე იმყოფებიან. სახელმწიფო ან ადგილობრივი ბიუჯეტთან შემხებლობა, მისგან გარკვეული ფინანსური სახსრების მიღება, ფორმის მიუხედავად (სუბსიდიები, გრანტები, მომსახურების შესყიდვა, ვაუჩერის მექანიზმები თუ სხვ.), საკმარისია კერძო სამართლის იურიდიული პირის საჯარო დაწესებულებად მიჩნევისთვის ამ დაფინანსების ფარგლებში.¹²

პრაქტიკული რჩევა

თუ განმცხადებლის მიერ იდენტიფიცირებული საჯარო დაწესებულება თავს არ განიხილავს საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელ პირად, მან შეიძლება განცხადებაზე არ გიპასუხოთ და არ გაატაროს ის რეგისტრაციაში. ასეთ დროს, შესაძლოა, საჭირო იყოს ადმინისტრაციული გასაჩივრების პროცესის განსაკუთრებულად დაგეგმვა. ეს პროცესი უნდა განისაზღვროს ინდივიდუალური შემთხვევის გათვალისწინებით, რა დროსაც მხედველობაში მიიღება სხვადასხვა გარემოება, მათ შორის, სამიზნე დაწესებულების/ორგანიზაციის საქმიანობის საჯარო სამართლებრივი რეგულირების სხვადასხვა ასპექტები.

¹² საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2017 წლის 10 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-1020: “ამდენად, საჯარო კერძო სამართლის იურიდიული პირის მიერ სახელმწიფოსაგან მიღებული ფინანსების გახარჯვასთან დაკავშირებული, მათ შორის, სახელმწიფო თუ ადგილობრივი ბიუჯეტიდან მიღებული სახსრებით განხორციელებულ ნებისმიერ ღონისძიებასთან მიმართებით არსებული ინფორმაცია.”



3.2. გადაამოწმეთ, ითხოვთ თუ არა, „საჯარო ინფორმაციას“

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, საჯარო დაწესებულებები პასუხისმგებელი არიან საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე, შესაბამისად, განმცხადებელი უნდა დარწმუნდეს, რომ მის მიერ მოთხოვნილი ინფორმაცია საჯაროა. საჯარო ინფორმაციაა ოფიციალური დოკუმენტი (მათ შორის, ნახაზი, მაკეტი, გეგმა, სქემა, ფოტოსურათი, ელექტრონული ინფორმაცია, ვიდეო- და აუდიოჩანაწერები), ანუ საჯარო დაწესებულებაში დაცული, აგრეთვე საჯარო დაწესებულების ან მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებული, დამუშავებული, შექმნილი ან გაგზავნილი ინფორმაცია, ასევე საჯარო დაწესებულების მიერ პროაქტიულად გამოქვეყნებული ინფორმაცია.¹³ საჯარო ინფორმაცია ღიაა, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა და დადგენილი წესით სახელმწიფო, კომერციული ან პროფესიული საიდუმლოებისთვის ან პერსონალური მონაცემებისთვის მიკუთვნებული ინფორმაციისა.¹⁴

პრაქტიკული რჩევა

კანონმდებლობა საჯარო ინფორმაციის საკმაოდ ფართო დეფინიციას გვთავაზობს და ეს განმარტება ფაქტობრივად ყველაფერს ფარავს, რაც საჯარო დაწესებულებაში ინახება და აქვს ოფიციალური სახე. „საჯარო ინფორმაცია“ უნდა იყოს დასრულებული სახელმწიფო პროდუქტი - ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის შედეგი და არა შიდაუწყებრივი „სამუშაო“ დოკუმენტი, რომელსაც ოფიციალური სახე არ აქვს მიცემული. ოფიციალური სახე არ გულისხმობს იმას, რომ საჯარო ინფორმაციად მიჩნეული დოკუმენტი აუცილებლად სამართლებრივ შედეგს უნდა წარმოშობდეს ან მისი მიღება დაკავშირებული იყოს რაიმე სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობა/შეცვლა/ შეწყვეტასთან.

ამასთანავე, ხშირად ბუნდოვანია ის, თუ როდის მიეცემა დოკუმენტს „ოფიციალური სახე“, როდის მიიჩნევა ის დასრულებულ სახელმწიფო პროდუქტად. მაგალითისთვის, საჯარო დაწესებულების სტრატეგიის ან სამოქმედო გეგმის პროექტი, რომელიც ჯერ არ დამტკიცებულა და საბოლოო სახე არ მისცემია, ვერ მოთავსდება საჯარო ინფორმაციის ცნებაში. მაგრამ თუკი რომელიმე ორგანოს ევალება ამა თუ იმ დოკუმენტის მომზადება და ზემდგომი ორგანოსთვის დასამტკიცებლად წარდგენა, ამასთან, ეს პროცესი ფორმალურია და რეგულირდება შესაბამისი ნორმატიული აქტით, ჩვენი აზრით, ამ ორგანოს საქმიანობის შედეგი - ზემდგომისთვის წარსადგენი დოკუმენტის პროექტი უნდა იქნეს მიჩნეული დასრულებულ ოფიციალურ დოკუმენტად მიუხედავად იმისა საბოლოოდ იგი დამტკიცდება თუ არა და წარმოშობს თუ არა რაიმე სამართლებრივ შედეგს.

¹³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 2-ე მუხლის „მ“ ქვეპუნქტი

¹⁴ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 28-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი

3.3. გადაამოწმეთ, რამდენად ექცევა მოთხოვნილი ინფორმაცია ადრესატი საჯარო დაწესებულების კომპეტენციაში

ამა თუ იმ საჯარო ინფორმაციის შენახვა სხვადასხვა საჯარო დაწესებულების კომპეტენციაში შედის. მას შემდეგ რაც ფიზიკური/იურიდიული პირი დარწმუნდება, რომ განცხადებაში არსებული მოთხოვნა საჯარო ინფორმაციას ეხება და მისი შენახვის ვალდებულება საჯარო დაწესებულებას აკისრია, უნდა შემოწმდეს, რამდენად არის ადრესატად მიჩნეული საჯარო დაწესებულების კომპეტენციაში აღნიშნული ინფორმაციის ფლობა და შესაბამისად გაცემა.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-80 მუხლის პირველი ნაწილის თანხმად, დაწესებულებებს ევალებათ საჯარო ინფორმაციის განცხადების გაგზავნა უფლებამოსილ დაწესებულებასთან მაგრამ ისინი, ხშირად ამ ვალდებულებას არ ასრულებენ.

პრაქტიკული რჩევა

როდესაც ერთი და იგივე საჯარო ინფორმაცია რამდენიმე საჯარო დაწესებულებაში ინახება, მოცემულ შემთხვევაში უმჯობესია, ინფორმაციის მომთხოვნმა განცხადება ყველა საჯარო დაწესებულებას გადაუგზავნოს.

3.4 გადაამოწმეთ, არის თუ არა თქვენ მიერ მოთხოვნილი ინფორმაცია საჯაროდ უკვე ხელმისაწვდომი

მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო ინფორმაციის განცხადების გზით მოთხოვნამდე პირმა ჯერ გადაამოწმოს, რამდენად არის ინფორმაცია უკვე ხელმისაწვდომი საჯაროდ - ღია წყაროებში. თუკი მოთხოვნა ეხება ამა თუ იმ სამართლებრივ დოკუმენტს, მიზანშეწონილია, განმცხადებელმა გადაამოწმოს ამ დოკუმენტის ხელმისაწვდომობა საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე - matsne.gov.ge.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-40 მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნება არ ათავისუფლებს საჯარო დაწესებულებას იმავე ან სხვა საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის შემთხვევაში მისი დადგენილი წესით გაცემის ვალდებულებისგან, პრაქტიკულ დონეზე ადმინისტრაციული ორგანოები არ აკმაყოფილებენ ხოლმე საჯარო ინფორმაციის განცხადებას იმ საფუძვლით, რომ მოთხოვნილი ინფორმაცია უკვე საჯაროდ გამოქვეყნებულია.



პრაქტიკული რჩევა

- ◡ თუ იცით, რომ ინფორმაცია გამოქვეყნებულია, მაგრამ თქვენ მაინც ითხოვთ ამ ინფორმაციის საჯარო ინფორმაციის სახით მიღებას, განცხადებაში დააზუსტეთ, რომ თქვენ იცით ინფორმაციის საჯარო სივრცეში არსებობის შესახებ, თუმცა თქვენი უფლების რეალიზებისთვის გჭირდებათ ამ ინფორმაციის საჯარო ინფორმაციის სახით მოპოვება. შეგიძლიათ დააზუსტოთ ეს საჭიროება ან არც დააზუსტოთ.
- ◡ გასათვალისწინებელია, რომ საჯარო ინფორმაციის გამცემი ორგანოს მითითება, რომ ინფორმაცია პროაქტიულად უკვე ხელმისაწვდომია, შეიძლება ზოგიერთ შემთხვევაში იყოს ლეგიტიმური, თუ შესაბამისი ვებგვერდის მიმართ არსებობს მასზე გამოქვეყნებული ინფორმაციის სისწორის ფიქცია/სისწორის ფაქტის აბსოლუტური სამართლებრივი დაშვება (მაგ. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეზე გამოქვეყნებული ნორმატიული აქტების მიმართ).

4. მოთხოვნის ფორმულირება

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის სისტემური განმარტებისა და მისი სულისკვეთების გათვალისწინებით, საჯარო ინფორმაციის განცხადების შედგენა და მასზე წარმოება ნებისმიერი პირისთვის უნდა იყოს მარტივად ხელმისაწვდომი.¹⁵ მიუხედავად ამისა, პრაქტიკულ დონეზე პრობლემას წარმოადგენს საჯარო ინფორმაციის განცხადებების ფორმულირება და ამ ფორმულირების ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან არასწორად/შეზღუდულად წაკითხვის მაღალი რისკი.

იმისათვის, რომ განმცხადებელმა ეფექტურად ისარგებლოს საჯარო ინფორმაციის უფლებით და დააზღვიოს ყველა რისკი, მნიშვნელოვანია, რომ განცხადებაში მოთხოვნა იყოს ფორმულირებული მაქსიმალურად ზუსტად და სამართლებრივად გამართულად.

¹⁵ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით საჯარო ინფორმაციის განცხადებას არ სჭირდება დასაბუთება და, უფრო მეტიც, მოტივისა და მიზნის მითითება.

პრაქტიკული რჩევა

ინფორმაციის გამოთხოვის მექანიზმის მეტი მოქნილობისთვის, სასურველია განცხადებაში არ განსაზღვროთ ინფორმაციის დამუშავებისა და გამოთხოვის “ჩამკეტი” თარიღი თუ თქვენთვის მნიშვნელოვანია განახლებული ინფორმაციის მიღება. კერძოდ, თუ გაინტერესებთ ბოლო ერთ წელში გამოცემული დოკუმენტები, არ განსაზღვროთ დასრულების კონკრეტული თარიღი, არამედ, დააზუსტოთ მოთხოვნილი ინფორმაციის პერიოდი იმგვარად, რომ შესაძლებელი იყოს ინფორმაციის განახლებული ფორმით მიღება სამართალწარმოების დასრულების შემდგომ, რომელიც შეიძლება რამდენიმე წელი გაგრძელდეს.

განცხადებაში შეგიძლიათ მიუთითოთ, რომ მოთხოვნილი ინფორმაცია მოგეწოდოს “ინფორმაციის გაცემის მომენტისთვის” არსებული მდგომარეობით, ან პერიოდის ასათვლელად გამოიყენოთ უკუ მიმართულება (სანიმუშოდ: ინფორმაციის გაცემის მომეტამდე ერთი წლის განმავლობაში.)

საჭიროების შემთხვევაში გამოყენეთ “შენიშვნები” “დაზუსტებები” თქვენი მოთხოვნაში მეტის სიცხადის შესატანად.

4.1. საკითხის მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტების მოძიება

სასურველია, განმცხადებელი გაეცნოს იმ სფეროს მომწესრიგებელ სამართლებრივ აქტებს, რომლის შესახებაც ითხოვს საჯარო ინფორმაციას. შესაბამისი ნორმატიული ბაზის მოძიება და გაცნობა დაეხმარება განმცხადებელს უკეთ გაერკვეს გამოსათხოვი ინფორმაციის შინაარსში და მოთხოვნის ზუსტ ფორმულირებაში. მოთხოვნილი ნორმატიული ბაზის მოძიებისთვის განმცხადებელმა უნდა მიმართოს საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს - matsne.gov.ge.

პრაქტიკული რჩევა

უნდა გაერკვეთ იმ ურთიერთობის სამართლებრივ ბუნებაში, რაზეც ითხოვთ ინფორმაციას, ვინაიდან ამ ინფორმაციის მიმართ შეიძლება არსებობდეს მომეტებული საჯარო ინტერესი, ან პირიქით. მაგალითად, ჯანმრთელობისთვის საფრთხის შემცველ პროდუქტებზე ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საჯაროობას განსაკუთრებულ წონას მატებს სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვის ლეგიტიმური ინტერესი, სასამართლო გადაწყვეტილების მიღებას კი - სასამართლოს აქტის მიმართ კონსტიტუციურ დონეზე აყვანილი გამჭვირვალობის ლეგიტიმური ინტერესი და ა.შ. ეს დაგეხმარებათ როგორც სამიზნე დაწესებულებების იდენტიფიცირებაში, ისე მოთხოვნის სათანადოდ ჩამოყალიბებაში.



4.2. სამართლებრივად გამართული ტერმინოლოგია

მოთხოვნის ფორმულირებისას, რათა ცხადი იყოს მოთხოვნის შინაარსი და საჯარო დაწესებულებას დარჩეს ნაკლები სივრცე ინტერპრეტაციისთვის, მიზანშეწონილია, განმცხადებელმა გამოიყენოს სამართლებრივად გამართული ტერმინოლოგია.

სამართლებრივად გამართული ტერმინოლოგიის გამოყენება საჯარო დაწესებულებას ეხმარება იმ ინფორმაციის, მოვლენების თუ ცნებების სწორად აღქმაში, რომლის შესახებაც განმცხადებელი ითხოვს ინფორმაციას. მოთხოვნის ფორმულირებისას განმცხადებელი უნდა მოერიდოს მისთვის საინტერესო ინფორმაციის ყოფითი ენით აღწერას. საჯარო დაწესებულება ოპერირებს საკითხის მომწესრიგებელი სპეციფიკური სამართლებრივი ბაზის შესაბამისად და მისი შესაბამისი „სამართლებრივი ენით“. გამომდინარე აქედან, რაც არ უნდა ცხადი იყოს ნებისმიერი მოქალაქისთვის რომელი მოვლენის შესახებ არის გამოთხოვილი ინფორმაცია, სამართლებრივი სიცხადე დააზღვევს იმ რისკებს, რაც საჯარო დაწესებულების მიერ არასწორი აღქმის, ან უარეს შემთხვევაში, არაკეთილსინდისიერებიდან შეიძლება გამომდინარეობდეს.

მაგალითისთვის, განმცხადებელმა ვერ მიიღო მისთვის საინტერესო ინფორმაცია, როდესაც მოთხოვნა იყო ფორმულირებული შემდეგნაირად:

“საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტის, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 37-ე, 38-ე და მე-40 მუხლების საფუძველზე, გთხოვთ მოგვანოდოთ შემდეგი ინფორმაცია:

ქალაქი თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №20-108 მუხლი

5. ცხოველის ყოლა და მოვლა-პატრონობა

1. თავი ე პუნქტით;

3. თავი

7. თავის ბ და დ პუნქტებით

დარღვევებისთვის დაჯარიმების სტატისტიკა ბოლო 5 წლის მანძილზე.”

განსხვავებით ამისგან, დაკმაყოფილდა მოთხოვნა შემდეგი ფორმულირებით:

“საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტის, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 37-ე, 38-ე და მე-40 მუხლების საფუძველზე, გთხოვთ მოგვანოდოთ შემდეგი ინფორმაცია:

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 103-ე მუხლის საფუძველზე ძაღლისა და კატის ყოლის წესების დარღვევის გამო დაჯარიმების საერთო სტატისტიკა ბოლო 5 წლის განმავლობაში (ჩაშლილი წლების, თვეებისა და საჯარიმო ქვითრის გამოწერის ადგილის მიხედვით)“.

განმცხადებელს აინტერესებდა ქალაქ თბილისში ძაღლისა და კატის ყოლის წესების დარღვევის გამო საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ გამოწერილი ჯარიმების შესახებ სტატისტიკური მონაცემები. შსს-მ პირველადი მოთხოვნა არ დააკმაყოფილა და მოითხოვა იმ კონკრეტული ქმედების - ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ზუსტი სახელი და მუხლი, რომლის შესახებაც აინტერესებდა განმცხადებელს სტატისტიკური მონაცემები.

მიუხედავად იმისა, რომ თავდაპირველ განცხადებაში დაჯარიმების სამართლებრივი საფუძველი არ იყო სწორად მითითებული და მართლაც სამართალდარღვევის შემადგენლობას განსაზღვრავს მხოლოდ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი და ამ შემთხვევაში, 103-ე მუხლი, შსს-სთვის ცხადი უნდა ყოფილიყო რა ტიპის დარღვევების შესახებ ითხოვდა განმცხადებელი სტატისტიკას. მუხლი ფორმულირებულია შემდეგნაირად:

“მუხლი 103. ძაღლისა და კატის ყოლის წესების დარღვევა

1. ძაღლისა და კატის ყოლის წესების დარღვევა...”

კონკრეტული მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე კი ამ წესებს ადგენს შესაბამისი მუნიციპალიტეტის საკრებულო. თავდაპირველი განცხადება სწორედ საკრებულოს ამ დოკუმენტზე აკეთებს მითითებას. სხვაგვარად, მიუხედავად სამართალდარღვევის სამართლებრივი საფუძვლის არასწორი მითითებისა, განცხადებიდან, დამატებითი ძაღლისხმევისა და გამოკვლევის გარეშე, შესაძლებელი იყო შსს-ს მხრიდან მოთხოვნის იდენტიფიცირება ან/და განცხადების დაზუსტების მიზნით განმცხადებელთან კომუნიკაცია, ნაცვლად დაკმაყოფილებაზე უარისა.

პრაქტიკული რჩევა

მოიძიეთ კანონმდებლობა და ბიზნეს პროცესი, რომლის თაობაზეც ითხოვთ ინფორმაციას. მაგალითად, გაერკვიეთ იმ ოფიციალური დოკუმენტებისა და მასალების დასახელებებში, რომლებითაც რეგულირდება შესაბამისი ბიზნეს პროცესები.



4.3. როდესაც ინფორმაცია არ არსებობს გამოთხოვილი ფორმით

ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის საფუძვლად საჯარო დაწესებულებები არცთუ ისე იშვიათად უთითებენ, რომ განცხადებაში მოთხოვნილი ფორმით სტატისტიკის ან/და ინფორმაციის აღრიცხვა/ დამუშავებას არ ახორციელებენ.

„ყველას აქვს უფლება მოითხოვოს საჯარო ინფორმაცია მისი ფიზიკური ფორმისა და შენახვის მდგომარეობის მიუხედავად და აირჩიოს საჯარო ინფორმაციის მიღების ფორმა, თუ იგი სხვადასხვა სახით არსებობს“.¹⁶ 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 გაცდებოდა საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების ფარგლებს), მას ინფორმაცია უნდა მიეწოდოს ნებისმიერი იმგვარი ფორმით, რაც ხელმისაწვდომია.

მიუხედავად ამისა, საჯარო დაწესებულებების უარი ხშირ შემთხვევაში ეფუძნება იმ ფაქტს, რომ განცხადებაში იდენტიფიცირებული ფორმით დამუშავებული სტატისტიკა თუ სხვა მონაცემები საერთოდ არ ინარმოება. ასეთ შემთხვევაში, რისკების დაზღვევის მიზნით, სჯობს რომ განმცხადებელმა გააკეთოს სპეციალური აღნიშვნა, რომ თუ უწყებაში გამოთხოვილი ფორმით ინფორმაცია არ მუშავდება, საჯარო დაწესებულებამ მიაწოდოს ყველა სათანადო დოკუმენტი (საჭიროებისამებრ, მონაცემების დაშტრიხვით), რომლითაც შესაძლებელი იქნება სასურველი სტატისტიკის/ინფორმაციის მიღება.

პრაქტიკული რჩევა

დააზუსტეთ, რომ საჯარო დაწესებულებამ მოგაწოდოთ სტატისტიკა იმ ფორმით, როგორც ინახავს. საჭიროების შემთხვევაში შეიძლება დაზუსტდეს, რომ თუ თქვენს მიერ შენახული სტატისტიკა არ იძლევა იმ მონაცემების იდენტიფიცირების საშუალებას, რომლებიც გაინტერესებთ, მოგაწოდონ იმ დოკუმენტების ასლები, რომელთა საფუძველზეც იქმნება შესაბამისი სტატისტიკური მონაცემები.

¹⁶ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 37-ე მუხლის პირველი ნაწილი

5. საჯარო ინფორმაციის განცხადების დასაბუთება (საჭიროების შემთხვევაში)

საჯარო ინფორმაცია ღიაა, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა და დადგენილი წესით სახელმწიფო, კომერციული ან პროფესიული საიდუმლოებისთვის ან პერსონალური მონაცემებისთვის მიკუთვნებული ინფორმაციისა.¹⁷ შესაბამისად, განმცხადებელმა უნდა შეაფასოს, ხომ არ მოიცავს მის მიერ მოთხოვნილი ინფორმაცია ზემოთხსენებულთაგან რომელიმეს.

პრაქტიკაში განსაკუთრებით პრობლემურია ისეთი ინფორმაციის მიღება, რომელიც შეიცავს პერსონალურ მონაცემს. ხშირ შემთხვევაში, მოთხოვნილი ინფორმაციის მოწოდება პერსონალური მონაცემების დაშტრიხვით გამოთხოვილი ინფორმაციის ვარგისიანობასა და ავთენტურობას ეჭვქვეშ არ აყენებს. მიუხედავად ამისა, უმეტეს შემთხვევებში საჯარო დაწესებულებები, სწორედ პერსონალურ მონაცემებზე მითითებით არ გაცემენ საჯარო ინფორმაციას და არ მიმართავენ ინფორმაციის ე.წ. დაშტრიხვის მეთოდს. შესაბამისად, უმჯობესია განმცხადებელმა განსაკუთრებული ყურადღება გაამახვილოს, ხომ არ ითხოვს პერსონალური მონაცემის შემცველ ინფორმაციას, რაც დიდი ალბათობით საჯარო დაწესებულების მხრიდან ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის საფუძველი შეიძლება გახდეს.

პრაქტიკული რჩევა

თუ ითხოვთ ინფორმაციას, რომელიც დახურულია და ხელმისაწვდომი შეიძლება მხოლოდ კონკრეტული გარემოებების არსებობისას გახდეს, თუ ეს გარემოებები საყოველთაოდ ცნობილი არაა, დაასაბუთეთ მათი არსებობა. მაგ. “პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-5 მუხლზე დაყრდნობით დაასაბუთეთ კონკრეტულ შემთხვევაში მონაცემების მიმართ არსებული საჯარო ინტერესი და მათი გაცემის საფუძველი.

6. ადმინისტრაციული საჩივარი / სარჩელი

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის XIII თავი შეიცავს გარანტიებს ადმინისტრაციული წესით საჯარო დაწესებულებების უკანონო ქმედებების/აქტების გასაჩივრებისთვის. ადმინისტრაციული საჩივარი არის საჯარო დაწესებულების მიერ უფლების შესაძლო დარღვევაზე რეაგირების პირველადი სამართლებრივი მექანიზმი. გასაჩივრების უფლებით სარგებლობა შეუძლია ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს, რომელიც მიიჩნევს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება ან/და სამართლებრივი აქტი არღვევს მის უფლებებს.

¹⁷ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 28-ე მუხლი



საჯარო ინფორმაციასთან მიმართებით, განმცხადებლის უფლებების დარღვევა შეიძლება გამოიხატოს და, შესაბამისად, გასაჩივრებას შეიძლება დაექვემდებაროს:

- ა. უპასუხო განცხადება (საჯარო დანებსებულების უმოქმედობა);
- ბ. უარი საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე;
- გ. ინფორმაციის არასრულყოფილად (ნაწილობრივ) გაცემა.

ადმინისტრაციული საჩივარი ემსახურება არა მხოლოდ განმცხადებლის დარღვეული უფლების აღდგენას, არამედ ხელს უწყობს სასამართლოების განტვირთვას და წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ თვითკონტროლის განხორციელების ფორმას. მეტიც, კანონმდებლობა სასამართლოსადმი მიმართვამდე სავალდებულოდ მიიჩნევს ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის შესაძლებლობის გამოყენებას. კერძოდ, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-2 მუხლის მე-5 ნაწილის თანახმად, „სასამართლო, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევისა, არ მიიღებს სარჩელს ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ, თუ მოსარჩელემ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წესით არ გამოიყენა ადმინისტრაციული საჩივრის ერთჯერადად წარდგენის შესაძლებლობა.“

შესაბამისად, სარჩელის წარდგენამდე განმცხადებელმა, რომელმაც ვერ მიიღო განცხადებით მოთხოვნილი ინფორმაცია, რომლის კანონიერად მიღების უფლებაც ჰქონდა, ჯერ ადმინისტრაციული საჩივრის წესით უნდა გაასაჩივროს საჯარო დანებსებულების ქმედება.

6.1. ფორმალური მოთხოვნები

ადმინისტრაციული საჩივარი შეიტანება მხოლოდ წერილობითი ფორმით და მასში აღნიშნული უნდა იყოს:

- ა) ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება, რომელშიც შეიტანება ადმინისტრაციული საჩივარი;
- ბ) ადმინისტრაციული საჩივრის წარმდგენი პირის ვინაობა და მისამართი;
- გ) იმ ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება, რომლის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან მოქმედება საჩივრდება;
- დ) გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასახელება;
- ე) მოთხოვნა;

ვ) გარემოებანი, რომელთაც ეფუძნება მოთხოვნა;

ზ) ადმინისტრაციულ საჩივარზე დართული საბუთების ნუსხა, თუ საჩივარს რაიმე დოკუმენტი დაერთვის.

სასურველია, რომ ადმინისტრაციულ საჩივარს დანართის სახით დაერთოს პირველადი განცხადების ასლი, აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხი (ასეთის არსებობის შემთხვევაში), რომელსაც ასაჩივრებს განმცხადებელი.

საჩივარში მკაფიოდ უნდა იყოს იდენტიფიცირებული, ადმინისტრაციული ორგანოს რომელი აქტი საჩივრდება. თუკი საჩივრდება ადმინისტრაციული ორგანოს უარი/ნაწილობრივი პასუხი, მაშინ განცხადებაში იდენტიფიცირებული უნდა იყოს ამ პასუხის რეკვიზიტები (ნომერი, თარიღი), ხოლო თუკი საჩივრდება ადმინისტრაციული ორგანოს უმოქმედობა (ვირტუალური უარი), მაშინ საჩივარში უნდა იკვეთებოდეს პირველადი განცხადების რეკვიზიტები, მითითება ამ განცხადებაზე, რათა იდენტიფიცირებადი იყოს, რომელი უმოქმედობის უკანონობაზე დავობს მომჩივანი.

6.2. საჩივრის ადრესატი

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 178-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად „თუ კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციულ საჩივარს განიხილავს და გადაწყვეტს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანო, თუ იქ არსებობს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამომცემი თანამდებობის პირის ან სტრუქტურული ქვედანაყოფის ზემდგომი თანამდებობის პირი“, ხოლო ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის თაობაზე წარდგენილ საჩივარს განიხილავს და გადაწყვეტს ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო.

სხვაგვარად, ადმინისტრაციული საჩივარი ყოველთვის განიხილება საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირის ზემდგომი პირის, ან/და ადმინისტრაციული ორგანოს ზემდგომი ორგანოს მიერ (პირობითად, სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის უარი შეიძლება ადმინისტრაციული საჩივრის საფუძველზე განიხილოს სამინისტროს შესაბამისმა უფლებამოსილმა პირმა). აღნიშნული განპირობებულია ადმინისტრაციული თვითკონტროლის ქმედითობით, რათა ადმინისტრაციულმა ორგანომ ერთსა და იმავე დონეზე არ მიიღოს გადაწყვეტილება როგორც განცხადებასთან, ასევე მის გასაჩივრებასთან დაკავშირებით.

მიუხედავად ამისა, განმცხადებლისთვის ყოველთვის ცალსახა არ არის, კონკრეტულ შემთხვევაში ვინ შეიძლება იყოს საჩივრის განხილვაზე უფლებამოსილი ორგანო/პირი. თუნდაც საჩივრდებოდეს სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი სსიპ-ის პასუხი, ეს არ ნიშნავს, რომ



ყველა შემთხვევაში სამინისტრო განიხილავს ადმინისტრაციულ საჩივარს, თუ ამ სსიპ-ში არსებობს საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელ პირზე ფუნქციურად თუ სტრუქტურულად ზემდგომი პირი. მეტიც, თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს, თავისი შინაარსიდან გამომდინარე, არ შეიძლება ჰყავდეს ზემდგომი ორგანო (მაგ. ასეთი ორგანოებია სამინისტროები, პარლამენტი, პრეზიდენტის ადმინისტრაცია, დამოუკიდებელი ორგანოები და სხვ.), ეს არ ნიშნავს, რომ იქ არ შეიძლება არსებობდეს ამ ორგანოს ქმედების ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების განხილვაზე უფლებამოსილი სტრუქტურული ერთეული.

თითოეულ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრებისას, ვინ განიხილავს საჩივარს დამოკიდებულია ამა თუ იმ ადმინისტრაციული ორგანოს სტრუქტურულ თავისებურებებზე. განმცხადებელს არ მოეთხოვება (მეტიც, ეს შეუძლებელიც კია), იცოდეს თითოეული ადმინისტრაციული ორგანოს შემთხვევაში ვინ შეიძლება იყოს საჩივრის სათანადო ადრესატი. გამომდინარე აქედან, უმჯობესია, მომჩივანმა ადმინისტრაციული საჩივარი შეიტანოს იმავე დაწესებულებაში, რომელიც იყო საჯარო ინფორმაციის განცხადების ადრესატი. კანონმდებლობა თავად ავალდებულებს საჯარო დაწესებულებას, ადმინისტრაციული საჩივარი გადაუგზავნოს მის განხილვაზე უფლებამოსილ შესაბამის ორგანოს/პირს (სზაკ-ის მე-80 მუხლის პირველი ნაწილი: „თუ განცხადებით მოთხოვნილი საკითხის გადაწყვეტა მიეკუთვნება სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებას, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია არა უგვიანეს 5 დღისა გადაუგზავნოს განცხადება და მასზე დართული საბუთები უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს“).

6.3. ადმინისტრაციული საჩივრის უპირატესობები და პრობლემები

უპირატესობები:

- **სელმისაწვდომობა:** განსხვავებით სარჩელისგან, ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანისთვის სახელმწიფო ბაჟი არ გადაიხდევინება;
- **მოქნილობა/სიმარტივე:** ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანის/განხილვის პროცედურა ბევრად მოქნილია, ვიდრე სასამართლოში დავა; ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 183-ე მუხლის პირველი ნაწილის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ადმინისტრაციული საჩივარი განიხილოს და შესაბამისი გადაწყვეტილება მიიღოს ერთი თვის ვადაში; ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვა დროში ბევრად ნაკლებად ჭიანურდება, ვიდრე სასამართლოში საქმის განხილვა; მეტია ადმინისტრაციულ ორგანოსთან მორიგების/შეთანხმების მიღწევისა და თანამშრომლობის შანსები; ადმინისტრაციული ორგანოსთვის შინაარსობრივად უფრო გასაგებია მოთხოვნილი ინფორმაციის შინაარსი, თავისი კომპეტენციიდან გამომდინარე, ვიდრე სასამართლოსთვის, რაც ამარტივებს განმცხადებელსა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის ინფორმაციასთან დაკავშირებით შინაარსობრივ განხილვას/დიალოგს.

პრობლემები:

— **არაერთგვაროვანი მიდგომა:** 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.

ხშირ შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულებები საერთოდ უარს ამბობენ საჩივრის განხილვაზე იმაზე მითითებით, რომ საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელ პირს „არ შეიძლება ჰყავდეს ფუნქციურად ზემდგომი თანამდებობის პირი ან ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო და მისი გადაწყვეტილებები უნდა გასაჩივრდეს მხოლოდ სასამართლო წესით“. ზოგიერთი დაწესებულება კი საერთოდ, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 47-ე მუხლზე¹⁸ მითითებით მიიჩნევს, რომ საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებით საერთოდ დაუშვებელია ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანა და ნებისმიერ შემთხვევაში, იგი უნდა გასაჩივრდეს სასამართლოში.

— **განუხილველად დატოვების შემთხვევები/ანგარიშვალდებულების ნაკლებობა:** პრაქტიკულ დონეზე ძალიან მაღალია საჩივრების განუხილველად დატოვების ალბათობა. საჯარო დაწესებულებები, ხშირად ყოველგვარი რეაგირების გარეშე ტოვებენ ადმინისტრაციულ საჩივრებს და კანონით დადგენილ ერთ თვიან ვადას ისე უშვებენ, რომ საჩივრის განხილვის ვადის გაგრძელების შესახებ მომჩივანთ კომუნიკაცია არ აქვთ. აღნიშნული ინვესს ადმინისტრაციული გასაჩივრების გზით საჯარო დაწესებულებების კონტროლის არაეფექტურობასა და, შესაბამისად, მათ ნაკლებ ანგარიშვალდებულებას.

6.4. საჩივრის სამართლებრივი საფუძველი

საჩივრის შედგენისას მნიშვნელოვანია მოთხოვნის სწორად ფორმულირება და მოთხოვნის სამართლებრივი საფუძვლების სათანადოდ მითითება. საჩივარში მკაფიოდ უნდა იყოს მითითებული ადმინისტრაციული ორგანოს რა სამართლებრივი აქტი/ქმედება საჩივრდება და რას ითხოვს განმცხადებელი.

¹⁸ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 47-ე მუხლის პირველი ნაწილი:

„1. პირს აქვს უფლება, საჯარო დაწესებულების, სახელმწიფო მოსამსახურის ან საჯარო მოსამსახურის გადაწყვეტილების გაუქმების ან შეცვლის მოთხოვნით მიმართოს სასამართლოს, აგრეთვე მოითხოვოს ქონებრივი და არაქონებრივი ზიანის ანაზღაურება:

- ა) საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმისას, კოლეგიური საჯარო დაწესებულების სხდომის სრულად ან ნაწილობრივ დახურვისას, საჯარო ინფორმაციის გასაიდუმლოებისას;
- ბ) არასწორი საჯარო ინფორმაციის შექმნისას და დამუშავებისას;
- გ) საჯარო დაწესებულების, სახელმწიფო მოსამსახურის ან საჯარო მოსამსახურის მიერ ამ თავის სხვა მოთხოვნათა დარღვევისას.“



6.4.1 ადმინისტრაციული ორგანოს უარი საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე

თუ ადმინისტრაციული ორგანოს საჯარო ინფორმაციის განცხადებაზე პასუხად უარს ამბობს საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე, მიუხედავად უარის სამართლებრივი საფუძვლისა, ეს პასუხი თავისი სამართლებრივი ფორმით არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტის თანახმად, „ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად ჩაითვლება აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხის დაკმაყოფილებაზე **განმცხადებლისათვის უარის თქმის შესახებ**“.

შესაბამისად, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 177-ე მუხლის პირველ ნაწილზე მითითებით და მის საფუძველზე („დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს გაასაჩივროს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი“) საჩივრის ავტორი ასაჩივრებს ადმინისტრაციული ორგანოს უარს, ითხოვს ამ უარის ბათილობას და თავდაპირველი განცხადებით მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაციის გაცემას.

პრაქტიკული რჩევა

- თუ ხედავთ, რომ საჯარო დაწესებულება იმიზეზებს ფორმალურ შეცდომას, ან იმგვარ გარემოებას რომლის დაზღვევაც განცხადებით შეგეძლოთ, მოითხოვეთ იგივე ინფორმაცია ხელახლა, შესაბამისი რისკის დაზღვევით. თუ ეს გარემოება არ არსებობს, გაასაჩივრეთ ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხი.

6.4.2 ნაწილობრივი პასუხი

ზოგჯერ საჯარო დაწესებულება ინფორმაციას გასცემს მხოლოდ ნაწილობრივ და მისი პასუხი სათანადოდ არ ასახავს განმცხადებლის მიერ საჯარო ინფორმაციის განცხადებით მოთხოვნილ ინფორმაციას. ასეთ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხი იმ ნაწილში, რომელშიც ან ექსპლიციტურად უარს ამბობს ინფორმაციის გაცემაზე ან უმოქმედობით არ აკმაყოფილებს განცხადებას, სამართლებრივად წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს.

ნაწილობრივი პასუხის შემთხვევაშიც საჩივრის სამართლებრივ საფუძვლად გამოდის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 177-ე მუხლის პირველი ნაწილი. საჩივრდება ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხი ან/და უმოქმედობა იმ ნაწილში, რომელშიც უარს ამბობს ან არ გასცემს განმცხადებლის მიერ მოთხოვნილ საჯარო ინფორმაციას.

6.4.3 უპასუხო წერილი

თუკი საჯარო დაწესებულების უარის ან/და ნაწილობრივი პასუხის შემთხვევაში არსებობს მატერიალური სახით ის აქტი, რომელიც გასაჩივრებას უნდა დაექვემდებაროს, საჯარო

დანესებულების უმოქმედობის შემთხვევაში ყველაფერი ასეთი ცხადი არ არის და აქ მუშაობს სამართლებრივი ფიქცია.

კერძოდ, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო არღვევს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-40 მუხლის პირველი ნაწილით განსაზღვრულ კანონისმიერ ვადას (თუკი მანამდე განმცხადებელს ექსპლიციტურად არ შეატყობინა ვადის გახანგრძლივების ან/და დამატებითი ვადის მოთხოვნის შესახებ) და არ გასცემს საჯარო ინფორმაციას 10 დღის ვადაში, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 177-ე მუხლის მე-2 ნაწილის შესაბამისად ითვლება, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ უარი თქვა ინფორმაციის გაცემაზე და, სამართლებრივად, სახეზეა უმოქმედობით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

უმოქმედობით გაცხადებული უარი საჩივრდება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 177-ე მუხლის პირველი ნაწილის საფუძველზე.

6.5. ვადები

მნიშვნელოვანია, რომ განმცხადებელმა ყურადღება მიაქციოს გასაჩივრების ვადებს. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 180-ე მუხლის მიხედვით, გასაჩივრების ზოგადი ვადა არის **ერთი თვე**. განმცხადებელს შეუძლია საჯარო დანესებულების პასუხი გასაჩივროს მისი მიღებიდან ერთი თვის ვადაში.

მატერიალური ფორმით პასუხის არსებობის შემთხვევაში ცხადია, თუ როდის იწყება გასაჩივრების ვადის ათვლა, თუმცა განსხვავებული მოცემულობა გვაქვს უპასუხო განცხადების შემთხვევაში. როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო ყოველგვარი რეაგირების გარეშე დატოვებს საჯარო ინფორმაციის განცხადებას, ამ უმოქმედობის გასაჩივრების ვადის ათვლა დაიწყება განცხადების გაგზავნიდან 10 დღის შემდგომ, მაშინ, როცა ამოიწურება საჯარო დანესებულების მიერ პასუხის გაცემის კანონისმიერი ვადა.

პრაქტიკული რჩევა

თუ მოთხოვნილი ინფორმაცია იმდენად მარტივია, რომ იგი თავსდება დაუყოვნებლივ გაცემის კრიტერიუმში, საჯარო დანესებულებამ ეს ინფორმაცია უნდა გასცეს დაუყოვნებლივ და შესაძლებელია გასაჩივრების ვადაც აითვალოს ჩაბარებისთანავე. ასეთ შემთხვევაში, სასურველია ამგვარ მითითებას შეიცავდეს საჩივარი.

¹⁹ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის დადგენილი ვადის დარღვევა ჩაითვლება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უარის თქმად და იგი გასაჩივრდება ამ თავით დადგენილი წესით.



6.6. ადმინისტრაციული სარჩელი

ადმინისტრაციული საჩივრის დაუკმაყოფილებლობის შემდგომ, სამართლებრივი დაცვის საშუალება არის უკვე სასამართლოში სარჩელის შეტანა საჯარო დაწესებულების წინააღმდეგ.

6.6.1 ვადები

მნიშვნელოვანია, რომ განმცხადებელმა არ გაუშვას ადმინისტრაციული სარჩელის შეტანის **ერთთვიანი** ვადა.²⁰

თუ ადმინისტრაციული ორგანო არ აკმაყოფილებს ადმინისტრაციულ საჩივარს ან/და განუხილველად ტოვებს მას და ამის შესახებ წერილობითი ფორმით იღებს შესაბამის აქტს, სარჩელის შეტანის ერთთვიანი ვადა აითვლება განმცხადებლის მიერ ამ გადაწყვეტილების ჩაბარების მომენტიდან.

იმ შემთხვევაში, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო ყოველგვარი რეაგირების გარეშე ტოვებს პირის ადმინისტრაციულ საჩივარს და არც კანონისმიერი ვადის გახანგრძლივების შესახებ ატყობინებს განმცხადებელს, პირს უფლება აქვს შეიტანოს ადმინისტრაციული სარჩელი საჩივრის განხილვისთვის დადგენილი **ერთთვიანი**²¹ ვადის გასვლის შემდგომ. მას შემდგომ, რაც უშედეგოდ გავა საჩივრის განხილვის ერთთვიანი ვადა, სამართლებრივად ითვლება, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ უარი განაცხადა საჩივრის დაუკმაყოფილებაზე და ამ მომენტიდან იწყება ამ უარის (ვირტუალური უარი) გასაჩივრების ვადის ათვლა.

6.6.2 სარჩელის უპირატესობები და პრობლემები/რისკები

უპირატესობები:

მუშაობს იძულების მექანიზმი - სასამართლოს გადაწყვეტილება სავალდებულოდ შესასრულებელია ადმინისტრაციული ორგანოსთვის. კანონიერ ძალაში შესული სასამართლო გადაწყვეტილება, რომლითაც ადმინისტრაციულ ორგანოს დაევალება ქმედების განხორციელება - საჯარო ინფორმაციის გაცემა, შესასრულებლად სავალდებულოა.

²⁰ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 23-ე მუხლის მე-3 ნაწილის მიხედვით: „თუ კანონით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული, სარჩელი სასამართლოს უნდა წარედგინოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უარის მიღებიდან ერთი თვის ვადაში.“

²¹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 183-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად: “თუ კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი, უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ადმინისტრაციული საჩივარი განიხილოს და შესაბამისი გადაწყვეტილება მიიღოს ერთი თვის ვადაში.”

- სასამართლო გადაწყვეტილებების მიმართ მოქმედებს იძულების მექანიზმი. თუ საჯარო დაწესებულება ნებაყოფლობით არ შეასრულებს გადაწყვეტილებას, იძულებითი აღსრულების გზით განმცხადებელი მაინც მიაღწევს სასურველ შედეგს. მეტიც, კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილების შეუსრულებლობა სისხლის სამართლის კოდექსის 381-ე მუხლის საფუძველზე დასჯად ქმედებას წარმოადგენს;
- სარჩელი არ დარჩება ყოველგვარი რეაგირების გარეშე. სასამართლოს არ აქვს უფლება ყოველგვარი რეაგირების გარეშე დატოვოს მოსარჩელის განცხადება/სარჩელი. ნებისმიერ შემთხვევაში, სასამართლო კანონით დადგენილი ვადების დაცვით თუ დარღვევით, აუცილებლად განიხილავს სარჩელს და მიიღებს გადაწყვეტილებას. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ამგვარი გარანტია რომ არ არსებობდეს, ეს შეუთავსებელი იქნებოდა სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან და სამართლიანი სასამართლოს უფლებასთან;
- სარჩელის მექანიზმი უფრო ქმედითია და საჩივართან შედარებით მეტია სამართლებრივი შედეგის დადგომის ალბათობა. თუ საჩივართან მიმართებით, პრაქტიკულ დონეზე, უმოქმედობა და სრული იგნორი საჯარო დაწესებულების მიერ “გამოყენებადი” ვერსიას, სასამართლოში დავისას, მას მინიმუმ მოუწევს პროცესზე გამოცხადება, არგუმენტების წარმოდგენა, ხოლო გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში - მისი აღსრულება.

პრობლემები/რისკები:

- **სახელმწიფო ბაჟი:** განსხვავებით ადმინისტრაციული საჩივრისგან, სასამართლო წესით დავა არ არის უფასო. სარჩელის შეტანისთვის მოსარჩელემ უნდა გადაიხადოს სახელმწიფო ბაჟი 100 ლარის ოდენობით;
- **ფორმალიზებული, რთული პროცედურა:** სასამართლო პროცესი ბევრად ფორმალიზებული და რთულია ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვასთან შედარებით. სათანადო სამართლებრივი დახმარებისა და წარმომადგენლობის გარეშე განმცხადებლისთვის რთულია საპროცესო მექანიზმების სათანადო გამოყენება, სასამართლოში თავის დაცვა და სხვა ქმედებები, რომელიც დაეხმარება სარჩელის დაკმაყოფილებაში;
- **ვადები:** სასამართლოების გადატვირთულობა სერიოზული პრობლემაა, რაც მნიშვნელოვნად აბრკოლებს სარჩელების კანონით დადგენილ ვადაში განხილვას. მოსარჩელე უნდა იყოს იმისთვის მზად, რომ შესაძლოა მისი საქმის განხილვა რამდენიმე წლის განმავლობაში გაიწელოს. საპროცესო ვადების უხეში დარღვევის გამო არის რისკი, რომ სარჩელის დაკმაყოფილების დროისთვის ინფორმაცია აღარ იყოს რელევანტური ან დაკარგოს ღირებულება.

²² IDFI-ს კვლევის მიხედვით, საერთო სასამართლო სისტემაში საჯარო ინფორმაციის დავის დასრულებას საშუალოდ 2.5 წელი სჭირდება. **იხ. ბმული.**



7. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის გამოყენება საჯარო ინფორმაციის დაცვაში

ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს (ECHR) საკმაოდ დიდი დრო დასჭირდა საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების აღიარების გზაზე. სასამართლოს პრეცედენტულმა სამართალმა გაიარა მნიშვნელოვანი გზა პრობლემური პრაქტიკიდან, რომელიც რთულად ხედავდა საჯარო ინფორმაციას კონვენციით დაცულ სიკეთედ, დღევანდელ სტანდარტამდე, რომელიც ამ უფლებას აღიარებს კონვენციის მე-10 მუხლის (გამოხატვის თავისუფლება) ნაწილად.²³

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა გვთავაზობს უფლების დაცული სფეროს დაბალ სტანდარტს, რაც გავლენას არ ახდენს საქართველოს კონსტიტუციის უფლების დაცული სფეროს მოცულობაზე. ამდენად, ეროვნული ორგანოების/სასამართლოების მიერ ამ კონვენციის გამოყენება არ უნდა მოხდეს ეროვნული კანონმდებლობით დაცული სფეროს დასაზიანებლად - კონვენცია ადგენს მინიმალურ სტანდარტს, თუმცა იგი არასდროს ითხოვს სახელმწიფოებისგან, რომ დარჩნენ ამ მინიმალური სტანდარტის ფარგლებში.²⁴ მიუხედავად ამისა დღეს ჩვენ კანონმდებლობაში ვხედავთ საჯარო დაწესებულებების მიერ კონვენციის საჯარო ინფორმაციის შესაზღუდად გამოყენების ნათელ ფაქტებს.²⁵

გამომდინარე აქედან, როგორც წესი, შიდაეროვნული კანონმდებლობა საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით უფრო მაღლი დაცვის გარანტიებს შეიცავს, ვიდრე კონვენცია თუ ადამიანის უფლებათა დაცვის სხვა საერთაშორისო დოკუმენტები. ეს არ ნიშნავს, რომ ეროვნული კანონმდებლობა ეწინააღმდეგება ECHR-ის პრაქტიკას, არამედ პირიქით, ავსებს იმ მინიმალურ სტანდარტს, რომელსაც სტრასბურგის სასამართლო აყალიბებს. მეტიც, მათ განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭებათ საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 249-ე მუხლის ფონზე, რომელიც ადგენს სასამართლოების მიერ სამართლებრივ საკითხზე

²³ ვრცლად ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სტანდარტებზე საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებით **იხ. ბმული.**

²⁴ ვრცლად, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების აღიარებასთან დაკავშირებით, კონვენციის განვითარების პროცესისა და ძირითადი პრეცედენტების თაობაზე **იხ. ბმული.**

²⁵ სანიმუშოდ, გაეცანით როგორ გამოიყენეს საერთო სასამართლოებმა კონვენცია უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის - შალვა თადუმაძის დაჯარიმების აქტზე წვდომის შესაზღუდად. **იხ. ბმული.**

მსჯელობისას ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტების გამოყენების სტანდარტს. ნიშანდობლივია, რომ ეს ჩანაწერი სამოქალაქო საპროცესო კოდექსში ევროკავშირის 12 რეკომენდაციის ფარგლებში 2022 წლის 18 ოქტომბრის **ცვლილებით** გაჩნდა.

სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის გამოყენების პოტენციალი განსაკუთრებით დიდია ე.წ. “შეზღუდული დაშვების” საჯარო ინფორმაციის გახსნისთვის. იხ. ამ სახელმძღვანელოს მე-5 ნაწილი.

პრაქტიკული ჩრევა

კარგად გაეცანით საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის კონტექსტში, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსა და ეროვნული კანონმდებლობით დაცულ სფეროს და ურთიერთმიმართებას, რათა მოემზადოთ, რომ სასამართლომ და საჯარო დაწესებულებამ შესაძლოა სცადონ კონვენციის გამოყენება ეროვნული კანონმდებლობით დაცული სფეროს დასავიწროვებლად და თქვენი მოთხოვნის უფლებით დაცული სფეროდან გამოსარიცხად.

ვრცლად ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის თაობაზე, შეგიძლიათ გაეცნოთ IDFI-ის შემდეგ ანალიზებს

- საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების აღიარება: კონვენციის განვითარების პროცესი და ძირითადი პრეცედენტები. 2023 წელი, **იხ. ბმული**.

- ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სტანდარტები საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებით. 2023 წელი. **იხ ბმული**.

- კონვენციის ბოროტად გამოყენების თაობაზე გაეცანით IDFI-ის ანალიზს “თანამდებობის პირის ქონებრივი დეკლარაციის შემოწმების შედეგების გასაიდუმლოება ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის და კონვენციის მოთხოვნებს”. **იხ. ბმული**.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა განსაკუთრებით სასარგებლო და საჭირო მტკიცებულებაა ეროვნული კანონმდებლობით შეზღუდულ ინფორმაციაზე წვდომის მოსაპოვებლად.



შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო ინფორმაციის მიღების უფლება ეტაპობრივად ყალიბდება უფლებად, რომლის ეფექტური რეალიზებისთვის, ხშირ შემთხვევებში იურისტის ჩართულობაა საჭირო. მეტიც, კვალიფიციური სამართლებრივი დახმარება იძლევა მხოლოდ იმის გარანტიას, რომ საჯარო დაწესებულებას, რომელიც მოწოდებულია არ გასცეს ინფორმაცია, გამოერიცხოს უკანონო ქმედების გამართლების ფორმალური საშუალებები. საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების ამგვარად გართულება, არსებითად აკნინებს ამ უფლების დაცულ სფეროს და ლეგიტიმურ მიზნებს.

გამოიკვეთა სახიფათო ტენდენცია კონვენციის გამოყენების თვალსაზრისით. კერძოდ, საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ დაამკვიდრა სახიფათო პრეცედენტი და არასწორად გამოიყენა კონვენცია, რითაც დააზიანა საქართველოს კანონმდებლობისა და კონსტიტუციის გარანტიები საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების თვალსაზრისით. უზენაესი სასამართლოს ამ გადაწყვეტილებას ბოროტად გამოყენების დიდი პოტენციალი გააჩნია და უკვე იკვეთება საჯარო დაწესებულების მიერ ამ პოტენციალის ათვისების ნიშნები.

სახელმძღვანელოში განხილული პრაქტიკული პრობლემები არ არის ამომწურავი. ჩვენ ყურადღება გავამახვილეთ მხოლოდ იმ საკითხებზე, რომლებიც შედარებით ხშირია და, ამავე დროს, მათი პრევენცია სტანდარტიზებული მიდგომებით არის შესაძლებელი. არსებობს არაერთი სხვა - სპეციფიკურად საჯარო დაწესებულებებთან ან შემთხვევებთან ასოცირებული ან/და სექტორული გამოწვევა, რომელთა გათვალისწინებაც შესაძლოა საჭირო იყოს მოთხოვნის მომზადებისას. გასათვალისწინებელია, რომ ამ გამოწვევათა ნუსხა იცვლება დროსთან ერთად.

IDFI-ის შემაჯამებელი პრაქტიკული რჩევაა, მოეკიდოთ თითოეულ შემთხვევას ინდივიდუალურად, გამოყოთ რესურსი სამიზნე ინფორმაციის, დაწესებულებისა და კონტექსტის, ასევე მასთან ასოცირებული “ბიზნესპროცესების” სამართლებრივი და პოლიტიკური ბუნების შესასწავლად და ამის შემდგომ დაიწყეთ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა.

მითითებული ბმულების საშუალებით თქვენ შეძლებთ კონვენციის გამოყენებასთან დაკავშირებული ანალიტიკური მასალების გაცნობას, ასევე, სხვადასხვა ტიპის სტანდარტიზებული სამართლებრივი დოკუმენტების ნიმუშების გადმოწერას და გამოყენებას. თითოეული ნიმუში საჭიროებს მოდიფიცირებას, კონკრეტული შემთხვევის გათვალისწინებით.

	
<p>სამართლებრივი აქტების შაბლონები</p>	<p>კონვენციით საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების აღიარების პროცესი და პრეცედენტები</p>
	
<p>ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სტანდარტები საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებით</p>	<p>როგორ (არ) უნდა გამოვიყენოთ კონვენცია: IDFI-ის ანალიზი</p>

