



1452-04-5-2-202102110504



N 04-5/1452

11/02/2021

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრს
ქალბატონ ნათელა თურნავას

რ ე კ ო მ ე ნ დ ა ც ი ა

ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ საჯარო
ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების დარღვევასთან დაკავშირებით

შემუშავებულია საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის მიერ განხორციელებული
შემოწმების შედეგების მიხედვით და გეგზავნებათ „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“
საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად.

ქალბატონო ნათელა,

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატმა შეისწავლა ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტის“ #9220/20 განცხადება, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი
განვითარების სამინისტროს მხრიდან მისი საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების
დარღვევასთან დაკავშირებით და მიიჩნია, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ადგილი
აქვს განმცხადებლის კონსტიტუციური უფლების დარღვევას.

ფაქტობრივი გარემოებები:

2020 წლის 8 ივლისს ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა“
#FOI0720-03 წერილით საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროდან
გამოითხოვა ინფორმაცია 2018-2020 წლებში მინისტრისა და მინისტრის მოადგილეების
მრჩეველების თანამდებობაზე დასაქმებული პირების ბიოგრაფიული მონაცემები (CV) და მათთან
გაფორმებული ხელშეკრულების ასლები.

2020 წლის 16 ივლისის #08/4532 წერილით საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფისა და ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებაზე პასუხისმგებელი პირისგან არასამთავრობო ორგანიზაციას ეცნობა, რომ ვინაიდან მოთხოვნილი ინფორმაცია წარმოადგენდა პერსონალურ მონაცემებს, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 44-ე მუხლის საფუძველზე მოკლებული იყო შესაძლებლობას გაეცა ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ 2020 წლის 8 ივლისის წერილით მოთხოვნილი ინფორმაცია.

სამართლებრივი დასაბუთება:

საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლება საქართველოს კონსტიტუციით დაცული სიკეთეა. კონსტიტუციის თანახმად, ყველას აქვს უფლება ერთი მხრივ, მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია და მეორე მხრივ, გაეცნოს საჯარო დაწესებულებაში არსებულ დოკუმენტებს.¹ საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გარეშე წარმოუდგენელია აზრის თავისუფლებისა და თავისუფალი საზოგადოებისათვის დამახასიათებელი სასიცოცხლო დისკუსიის უზრუნველყოფა.² სახელმწიფოს ოფიციალურ დოკუმენტებზე ხელმისაწვდომობა, ხელს უწყობს საჯარო დაწესებულების ანგარიშვალდებულების ამღებებს და საქმიანობის ქმედითობას - ღია მმართველობის პირობებში სახელმწიფო ორგანოებს აქვთ მოლოდინი, რომ შესაძლოა, მათი საქმიანობა გადამოწმდეს ნებისმიერი დაინტერესებული პირის მიერ.³

კონსტიტუციით გარანტირებული საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების განხორციელების წესს ადგენს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, რომლის 37-ე მუხლის პირველი ნაწილის შესაბამისად, 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. ხოლო, ამავე კოდექსის მე-40 მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, „საჯარო დაწესებულება ვალდებულია გასცეს საჯარო ინფორმაცია დაუყოვნებლივ ან არა უგვიანეს 10 დღისა.“ ამავდროულად, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია არ გაახმაუროს პირის პერსონალური მონაცემები თვით ამ პირის თანხმობის გარეშე, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა, როდესაც ეს აუცილებელია სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად, **საჯარო ინტერესების**, ჯანმრთელობის ან სხვათა უფლებების დასაცავად.⁴

საჯარო ინფორმაციის დეფინიცია მოცემულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის პირველი ნაწილის „მ“ ქვეპუნქტში, რომლის თანახმად საჯარო ინფორმაციას წარმოადგენს ოფიციალური დოკუმენტი (მათ შორის, ნახაზი, მაკეტი, გეგმა, სქემა,

¹ საქართველოს კონსტიტუცია (786, 24/08/1994), მუხლი 17, მუხლი 18.

² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 30 ოქტომბრის N2/3/406, 408 გადაწყვეტილება.

³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 7 ივნისის N1/4/693, 857 გადაწყვეტილება.

⁴ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 44.

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.

საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის მიერ“ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროდან 2020 წლის 8 ივლისს გამოთხოვილი ინფორმაცია მართალია პერსონალური მონაცემების შემცველია, თუმცა საჯარო ინტერესის მატარებელია და შესაბამისად, ადმინისტრაციულ ორგანოს გააჩნდა პოზიტიური ვალდებულება გაეცა ის.

პირები, რომელთა ბიოგრაფიული მონაცემებისა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსთან გაფორმებული ხელშეკრულების ასლები იქნა გამოთხოვილი არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად წარმოადგენენ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებს, რომლებიც როგორც წესი საჯარო სამსახურში უკონკურსოდ მიიღებიან.⁵ მათთან დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება უნდა შეიცავდეს მათ მიერ განსახორციელებელი საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებების დეტალურ აღწერას, რომლებიც კონკრეტული საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სპეციფიკის შესაბამისი უნდა იყოს.⁶ რაც შეეხება მათ ანაზღაურებას, „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულია სამინისტროში მომუშავე ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის ანაზღაურების ზღვრული ოდენობის გამოანგარიშების წესი,⁷ თუმცა კანონი უშვებს აღნიშნული წესისგან გადახვევის შესაძლებლობასაც და ხელფასის გამოანგარიშების საგამონაკისო წესი შეიძლება დადგინდეს საჯარო დაწესებულების უფლებამოსილი პირის დასაბუთებული შუამდგომლობით.⁸

კანონმდებლობის ანალიზის საფუძველზე ირკვევა, რომ სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირთა მრჩეველები ახორციელებენ საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებას, აღნიშნულ თანამდებობაზე ინიშნებიან კონკურსის გარეშე და კანონით დასაშვებია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მათზე არასტანდარტული (ზღვრული ოდენობის დაუცველად) ანაზღაურების გაცემა. ა(ა)იპ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის ბოლო წლების კვლევებიდან ჩანს, რომ შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებებით დასაქმებული პირების ანაზღაურებაზე ყოველ წელს უფრო მეტი თანხა იხარჯება⁹, შესაბამისად მედია საშუალებებისთვის და საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვან და მაღალი საჯარო ინტერესის საკითხს წარმოადგენს მოცემულ ხარჯებთან დაკავშირებით დეტალური ინფორმაციის მიღება

⁵ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 78, პუნ. 2.

⁶ იქვე, მუხლი 80, პუნ. პირველი და მე-2.

⁷ „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 13, პუნქტ. 1.

⁸ იქვე, მუხლი, 13, პუნ. 3.

⁹ https://idfi.ge/ge/practice_of_contract_employment_in_ministries_and_lepls ბოლოს გადამოწმდა 08.02.2021 წ.

კორუფციის საფრთხეების გამოსარიცხად.¹⁰ საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს რომ განსახილველ შემთხვევაში, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს გააჩნია კანონმდებლისგან მინიჭებული ამ სახის ფართო დისკრეტია - კონკურსის (რომლის მიზანი საუკეთესო კანდიდატის შერჩევა და საჯარო სამსახურში განწესების პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა) და სპეციალური საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დაწესების გარეშე დანიშნოს პირი საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად, ასევე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან რიგ შემთხვევებში მასზე გასცეს დადგენილ ზღვრულ ოდენობაზე მაღალი ხელფასი, ვალდებულია საზოგადოებრივი და მაღალი საჯარო ინტერესის სასარგებლოდ, ანუ ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად გასცეს სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების მრჩევლების ხელშეკრულებებისა და ბიოგრაფიული მონაცემების შესახებ ინფორმაცია, ვინაიდან საზოგადოებაში სახელმწიფო ინსტიტუტებისადმი ნდობას სწორედ მათი საქმიანობის გამჭვირვალობის დონე განსაზღვრავს. ასევე, განსახილველ შემთხვევაში გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ საჯარო დაწესებულებამ არ დაასაბუთა თუ რა აღმატებული სიკეთის დასაცავად არ გასცა საზოგადოებრივი ინტერესის მატარებელი ინფორმაცია და რატომ არ შეიძლებოდა კონკრეტულ პირთა უფლებების შეზღუდვა ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად.

მოცემული საკითხის განხილვისას მნიშვნელოვანია ასევე ყურადღება მიექცეს ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ სტატუსსაც. ის წარმოადგენს არასამთავრობო ორგანიზაციას, რომლის საქმიანობის ერთ-ერთი მთავარი მიზანი სახელმწიფო დაწესებულებებში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მონიტორინგია. მისი მუშაობა ხელს უწყობს ცალკეულ საკითხებზე ინფორმირებული საჯარო დებატების წარმოებასაც. ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციაზე დაყრდნობით, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო დაცვის იმავე სტანდარტს სთავაზობს ადამიანის უფლებათა სფეროში მოქმედ არასამთავრობო ორგანიზაციებს, როგორსაც ანიჭებს პრესას და ამგვარი ორგანიზაციებისთვის საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე რაიმე ბარიერის შექმნას არაპირდაპირი ცენზურის დაწესებასთან აიგივებს.¹¹ შესაბამისად, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო მიიჩნევს, რომ სახელმწიფო უწყებების მხრიდან ადამიანის უფლებათა სფეროში მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციებისათვის საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების შეზღუდვა მათი „საზოგადოებრივი მეთვალყურის“ ფუნქციებში ჩარევასაც წარმოადგენს.

დასკვნა:

ამდენად, მიმაჩნია, რომ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მხრიდან სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირთა მრჩევლების ბიოგრაფიული მონაცემების და მათთან გაფორმებული ხელშეკრულებების ასლების გაცემაზე უარის თქმით

¹⁰ <https://mtavari.tv/news/15926-odeerebi-korupsiya-nepotizmi-ssip-ebsa> ბოლოს გადამოწმდა 08.02.2021 წ.

<https://www.bm.ge/ka/article/quotecnebisquot-ministrebis-quotucnobi-mrchevlebiquot/9970/> ბოლოს გადამოწმდა 08.02.2021 წ.

¹¹ CASE OF TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT v. HUNGARY, 2009, §38.

დაირღვა საჯარო ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებით საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნები, ვინაიდან აღნიშნული ინფორმაციის გაცემით მიღებული სიკეთე აღემატებოდა საჯარო ინტერესისთვის მოსალოდნელ ზიანს, რამაც თავის მხრივ გამოიწვია ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების გაუმართლებელი შეზღუდვა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტის საფუძველზე, მოგმართავთ რეკომენდაციით, დაავალოთ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფისა და ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებაზე პასუხისმგებელი პირს გასცეს ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ 2020 წლის 8 მარტის #FOI0720-03 წერილით მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია.

მოცემული რეკომენდაციის შესაბამისად თქვენ მიერ გატარებული ღონისძიებების თაობაზე, გთხოვთ, მაცნობოთ „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 24-ე მუხლით დადგენილ ვადაში.

პატივისცემით,

ნინო ლომჯარია

სახალხო დამცველი

