



თბილისის სააკველაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატას
ა(ა)იპ „მედიაკადემიის“ სააკველაციო საჩივართან დაკავშირებით

სასამართლოს მეგობრის (Amicus Curiae) მოსაზრება

წარმოდგენილია „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-12 მუხლისა და 21-ე მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის შესაბამისად

ფაქტობრივი გარემოებები:

თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2021 წლის 25 თებერვლის გადაწყვეტილებით (საქმეზე N 3/2660-20) დაკმაყოფილდა ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ სასარჩელო მოთხოვნა და ა(ა)იპ „მედიაკადემიას“ (მოპასუხე) დაევალა მოსარჩელის მიერ 2020 წლის 24 იანვრის #FOI 01/20-010 განცხადების მე-4, მე-6 და მე-8 პუნქტებით მოთხოვნილი ინფორმაციის გაცემა პერსონალური მონაცემების დაფარვით.

ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილებით სასამართლომ მიიჩნია, რომ ა(ა)იპ „მედიაკადემია“ ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმით წარმოდგენდა კერძო სამართლის იურიდიულ პირს, თუმცა ვინაიდან „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტის „ო“ ქვეპუნქტის და 14¹ მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, სსიპ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების საფუძველზე იურიდიული პირი ჩამოყალიბებული იყო საჯარო უფლებამოსილების განსახორციელებლად - საზოგადოებაში მედიაწიგნიერების განვითარების ხელშეწყობის მიზნით, სასამართლომ მიიჩნია, რომ ა(ა)იპ „მედიაკადემია“ უფლებამოსილების დელეგირების შედეგად ახორციელებდა საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას და აღნიშნულის ფარგლებში ფუნქციურად მოქმედებდა როგორც ადმინისტრაციული ორგანო. შესაბამისად, ა(ა)იპ „მედიაკადემიის“ იმ საქმიანობაზე, რაც დაკავშირებული იყო

ადმინისტრაციული ფუნქციების განხორციელებასთან ვრცელდებოდა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის III თავის მოქმედება.

ა(ა)იპ „მედიაკადემია“ არ დაეთანხმა თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2021 წლის 25 თებერვლის გადაწყვეტილებას (საქმეზე N 3/2660-20) და ამავე წლის 10 ივნისს წარადგინა დაზუსტებული სააპელაციო საჩივარი სადაც აპელანტი ავითარებს მსჯელობას, რომ ა(ა)იპ „მედიაკადემია“ არ უნდა იქნეს მიჩნეული ადმინისტრაციულ ორგანოდ, რადგან სსიპ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ მასზე დელეგირებული უფლებამოსილება - საზოგადოებაში მედიაწიგნიერების განვითარების ხელშეწყობა არ წარმოადგენს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებას, აღნიშნულ ფუნქცია არ არის ადმინისტრაციული ორგანოსთვის მახასიათებელი ექსკლუზიური უფლებამოსილების შემადგენელი ნაწილი და არ მოიცავს მმართველობითი ფუნქციების განხორციელებას. ა(ა)იპ „მედიაკადემია“ მიიჩნევს, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიზნებისთვის საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილება მხოლოდ საჯარო მმართველობის კონტექსტის მატარებელია და უფრო ფართო გაგებით აღნიშნულის განმარტება სცდება კოდექსის მიზნებს.

სასამართლოს მეგობრის მოსაზრებით მომართვის უფლებამოსილება:

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს ტერიტორიაზე ადამიანის უფლებების დაცვას ზედამხედველობს საქართველოს სახალხო დამცველი. „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-12 მუხლის თანახმად, საქართველოს სახალხო დამცველი დამოუკიდებლად ამოწმებს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობას, ასევე მათი დარღვევის ფაქტებს როგორც მიღებული განცხადებისა და საჩივრის საფუძველზე, ისე საკუთარი ინიციატივით. ამავე კანონის 21-ე მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, საქართველოს სახალხო დამცველი უფლებამოსილია, შემოწმების შედეგების მიხედვით, ცალკეულ შემთხვევებში შეასრულოს სასამართლოს მეგობრის (Amicus Curiae) ფუნქცია საერთო სასამართლოებსა და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში.

სასამართლოს მეგობრის მოსაზრება მიზნად არ ისახავს რომელიმე მხარის პოზიციის მხარდაჭერას და მხოლოდ ახდენს იმ სტანდარტების იდენტიფიცირებას, რომელიც დადგენილია ადგილობრივი და საერთაშორისო ინსტიტუტების მიერ. სასამართლოს მეგობრის ინსტიტუტის გამოყენება საშუალებას აძლევს სახალხო დამცველს, სასამართლოს მიაწოდოს ნორმატიული ან ფაქტობრივი სახის ინფორმაცია, რომლებიც ადამიანის უფლებებთან უშუალოდ არის დაკავშირებული, რაც ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ბერკეტია ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტების გამოვლენისა და დარღვეული უფლებების აღდგენის ხელშეწყობის პროცესში.

წინამდებარე სასამართლო მეგობრის მოსაზრების მიზანს წარმოადგენს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტით განსაზღვრულ ადმინისტრაციული ორგანოს ცნებასა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების რეალიზების მიზნით აღნიშნულ ცნების განმარტების მნიშვნელობასთან დაკავშირებით დამატებითი ინფორმაციის მოწოდება.

სამართლებრი 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 ამალგებას და საქმიანობის ქმედითობას - ღია მმართველობის პირობებში სახელმწიფო ორგანოებს აქვთ მოლოდინი, რომ შესაძლოა, მათი საქმიანობა გადამოწმდეს ნებისმიერი დაინტერესებული პირის მიერ.³ საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტით დაცული უფლება ემსახურება საჯარო დაწესებულებაში დაცული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საზოგადო მიზანს - საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელებისა და სახელმწიფო საქმიანობაში სამოქალაქო ჩართულობის უზრუნველყოფას.⁴ მოგეხსენებათ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება გარდა ეროვნული კანონმდებლობისა დაცულია ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის მე-10 მუხლით. უფლების შეზღუდვის კანონიერების განსაზღვრისთვის მნიშვნელოვანია გათვალისწინებულ იქნეს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განმარტებები (ერთგვარი ტესტი) უფლებაში ჩარევის კანონშესაბამისობასთან⁵, ლეგიტიმურ მიზანთან⁶ და დემოკრატიული საზოგადოებისთვის აუცილებლობასთან მიმართებით.⁷

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.“ ინფორმაციის თავისუფლების მიზნებისთვის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი აყალიბებს საჯარო დაწესებულების ცნებასაც⁸, რომლის თანახმად **საჯარო დაწესებულებად მიიჩნევა ადმინისტრაციული ორგანო, სახელმწიფო ან მუნიციპალური ბიუჯეტის სახსრებიდან დაფინანსებული კერძო**

¹ საქართველოს კონსტიტუცია (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 იქვე, პარ. 9.

⁵ Cangi v. Turkey, § 42

⁶ Bayev and Others v. Russia, §§ 64 and 83

⁷ Handyside v. the United Kingdom, Morice v. France.

⁸ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 27, ქვპ. „ა“.

სამართლის იურიდიული პირი ასეთი დაფინანსების ფარგლებში. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად **ადმინისტრაციულ ორგანოდ მიიჩნევა 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.** აღსანიშნავია, რომ საჯარო დაწესებულების ცნება ინფორმაციის თავისუფლების ღერძს წარმოადგენს, ადგენს რა იმ სუბიექტთა წრეს, რომელზეც საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვალდებულება ვრცელდება.

საქართველოს სახალხო დამცველი იზიარებს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ განვითარებულ მსჯელობას ადმინისტრაციული ორგანოს ცნების განმარტებასთან დაკავშირებით, რომლის თანახმად მიუხედავად დაწესებულების ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმისა ის შეიძლება მიჩნეულ იქნეს ადმინისტრაციულ ორგანოდ დაკისრებული საჯარო სამართლებრივი ფუნქციების განხორციელებისას (ადმინისტრაციული ორგანო ფუნქციონალური გაგებით) ამ უფლებამოსილების განხორციელების ფარგლებში.⁹ დელეგირებისას კონკრეტული ადმინისტრაციული ორგანო მისთვის კანონმდებლობით მინიჭებულ უფლება-მოვალეობებს გადასცემს მესამე პირს, რომელიც შესაძლოა იყოს როგორც კერძო პირი, ასევე ადმინისტრაციული ორგანო. დელეგირების შედეგად სუბიექტი აღიჭურვება კონკრეტულ სფეროში საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებებით და მოქმედებს მინიჭებული უფლება-მოვალეობების ფარგლებში. შესაბამისად, აღნიშნული დელეგირებული ფუნქციის განხორციელებისას პირთან წარმოშობილი სამართალურთიერთობებს ქვეყნის უზენაესი სასამართლო საჯარო ხასიათის სამართალურთიერთობად მიიჩნევს.¹⁰ მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ მოცემული განმარტებებისას სასამართლო არ გასცდენია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტით ჩამოყალიბებულ დეფინიციას და ადმინისტრაციულ ორგანოდ მიიჩნევს ნებისმიერ პირს, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს. თავის მხრივ საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებას სასამართლო აიგივებს კანონმდებლობით ადმინისტრაციული ორგანოსთვის დაკისრებულ უფლება-მოვალეობებთან და ცალკე შეფასების საგნად არ აქცევს აღნიშნული უფლებამოსილებების ხასიათს, ვინაიდან მსგავსი მიდგომით ის დააწესებდა ადმინისტრაციული ორგანოს ცნების განსაზღვრისთვის დამატებით კრიტერიუმს, რითაც გასცდებოდა კანონმდებლის ნებას.

საქართველოს სახალხო დამცველს სურს ყურადღება გაამახვილოს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლებასა და პირადი ცხოვრების უფლების დაცვის მექანიზმებს შორის ქვეყანაში არსებულ დისბალანსზე, ასევე ქვეყანაში ადამიანის უფლებების დაცვის საკითხებზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციების სტატუსზე.

იმ პირობებში როდესაც ქვეყანაში ერთი მხრივ მოქმედებს „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი, დაწესებულია სანქციები აღნიშნული კანონით

⁹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2018 წლის 18 იანვრის #ბს-674-670(2კ-17)

გადაწყვეტილება.

¹⁰ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2020 წლის 18 მარტის #ბს-127(გ-20) განჩინება.

დადგენილი ნორმების დარღვევისთვის და არსებობს პერსონალური მონაცემების დაცვაზე საზედამხედველო ეფექტური ინსტიტუტი, ხოლო მეორე მხრივ გვაქვს ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი საკმაოდ მოძველებული ნორმები, მოქმედი რეგულაციები არ ადგენს რაიმე სახის სანქციას საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის დარღვევისთვის და არ არსებობს მოქნილი და ეფექტური მანდატის მქონე საზედამხედველო ინსტიტუტი, საჯარო დაწესებულებები ხშირად სარგებლობენ აღნიშნული საკანონმდებლო გარემოთი და თავს არიდებენ ინფორმაციის გაცემას. საქართველოს სახალხო დამცველი ქვეყანაში ინფორმაციის თავისუფლების რეალიზებასთან დაკავშირებულ გამოწვევებზე წლებია მიუთითებს საპარლამენტო ანგარიშებში.¹¹ მათ შორის, საქართველოს სახალხო დამცველი „საქართველოში ადამიანის უფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“ 2020 წლის საპარლამენტო ანგარიშში ყურადღებას ამახვილებს ქვეყანაში ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის ხარვეზებზე და აღნიშნავს, რომ არსებული რეგულაციები საკმაოდ მოძველებულია და საჭიროებს ძირეულ რეფორმას, რაც უნდა ემსახურებოდეს მხოლოდ და მხოლოდ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების ეფექტურ რეალიზებას და საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებას.¹² სახალხო დამცველი გასული წლის საპარლამენტო ანგარიშში აღნიშნავს, რომ საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განმახორციელებელი კერძო სამართლის სუბიექტები საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე ხშირად იმ მიზეზით ამბობენ უარს, თითქოსდა მათზე არ ვრცელდება საჯარო ინფორმაციის გაცემის მარეგულირებელი რეგულაციები.¹³ შესაბამისად, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია სასამართლომ, რომელიც დღეს ქვეყანაში წარმოადგენს ინფორმაციის თავისუფლების დაცვის ერთადერთ ეფექტიან საზედამხედველო ინსტიტუტს, ინფორმაციის თავისუფლების მიზნებისთვის საჯარო დაწესებულების ან/და ადმინისტრაციული ორგანოს ცნების განმარტებისას კანონმდებლის ნების მიღმა არ დაადგინოს დამატებითი ბარიერული კრიტერიუმები, რაც კიდევ უფრო ხელს შეუშლის ქვეყანაში ინფორმაციის თავისუფლების რეალიზებას.

ასევე, საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ მნიშვნელოვანია ეროვნულმა სასამართლოებმა მსგავსი საქმედების განხილვისას იმსჯელონ ადამიანის უფლებათა სფეროში მოქმედი არასამთავრობო ორგანიზაციების სტატუსზე და გაიზიარონ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ დადგენილი სტანდარტი, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციების საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების შეზღუდვა წარმოადგენს არაპირდაპირი ცენზურის დაწესებას და მათი „საზოგადოებრივი

¹¹ იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის 2017 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 174 <https://drive.google.com/file/d/1gcWDvqlqj-PTKW5FWBczRKSldQrKkoO9/view>, აგრეთვე,

იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის 2013 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 341-347 <https://drive.google.com/file/d/19AJSGIOHEQkzJOHV-rxQ56sXgFx0E6d7/view>

¹² იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის 2020 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 250 – 252 <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2021040110573948397.pdf>

¹³ იქვე, გვ. 252.

მეთვალყურის“ ფუნქციებში ჩარევას ვინაიდან მათი მუშაობა ხელს უწყობს ცალკეულ საკითხებზე ინფორმირებული საჯარო დებატების წარმოებას.¹⁴

ამდენად, ვხელმძღვანელობ რა „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის „ე“ ქვეპუნქტით, მიზანშეწონილად მიმაჩნია, მოგმართოთ წინამდებარე სასამართლოს მეგობრის მოსაზრებით.

პატივისცემით,

ნინო ლომჯარია

სახალხო დამცველი



¹⁴ იხ. *Animal Defenders International v. the United Kingdom*, no 48876/08, § 103; *Medžlis Islamske Zajednice Brčko and Others v. Bosnia and Herzegovina*, § 86, *MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG v. HUNGARY*