

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი



ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ პაკისტანის კანონ პროექტისა და საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი

სექტემბერი, 2015

კვლევა განხორციელდა პროექტ საჯარო ინფორმაციის მონაცემთა ბაზა - www.opendata.ge -
ფარგლებში

პროექტის ფინანსური მხარდამჭერია ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო და ღია საზოგადოების
ფონდები



ანგარიშში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტს (IDFI) და არ
გამოხატავს ფონდ „ღია საზოგადოება-საქართველო“ და ღია საზოგადოების ფონდების პოზიციას. შესაბამისად, აღნიშნული
ორგანიზაციები არ არიან პასუხისმგებელი ანგარიშის შინაარსზე.

შინაარსი:

შესავალი	2
ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის ფართო ინტერპრეტაცია	3
საჯარო ინფორმაციის განმარტება	4
ადმინისტრაციული ორგანოს განმარტება	5
საჯარო ინფორმაციის მიღების შესახებ განცხადება	6
საჯარო ინფორმაციის მიღების ფორმა	7
საჯარო ინტერესის ტესტი	7
გამონაკლისები ინფორმაციის ხელმისაწვდომობიდან	8
საიდუმლო ინფორმაციის გასაიდუმლოების ხანდაზმულობა	11
იმუნიტეტი	12
საჯარო მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლება	12
დასკვნადარეკომენდაციები	13

შესავალი

პაკისტანის მთავრობის მიერ ახლახანს შემუშავებული კანონპროექტისაჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობების გლობალურ რეიტინგში (RTI) 146 ქულით შეფასდა. აღნიშნული კანონპროექტის მიღების შემთხვევაში პაკისტანი 11 ქულით გაუსწრებს სერბეთს, რომელიც 135 ქულიანი მაჩვენებლით მოცემული დროისთვის უმაღლესია შეფასებულ ქვეყნებს შორის. ავტორიტეტული არასამთავრობო ორგანიზაციის სამართლისა და დემოკრატიის ცენტრის (CLD) შეფასებით დოკუმენტი წარმოადგენს საჯარო ინფორმაციის შესახებ კანონპროექტის შესანიშნავ მაგალითს.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში მოქმედი საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა ინფორმაციის თავისუფლების გლობალურ რეიტინგში 97 ქულით არის შეფასებული და 102 შეფასებულ ქვეყანას შორის 32-ე ადგილს იკავებს.

არსებული რეგულაციების გაუმჯობესების მიზნით, 2014 წელს საქართველოს მთავრობამ, ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) სამოქმედო გეგმის ფარგლებში, აიღო ვალდებულება ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი ახალი კანონის შემუშავებაზე. 2014 წლის განმავლობაში „ფონდი ღია საზოგადოება – საქართველოს“ მხარდაჭერით, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსთან ერთად, აქტიურად მიმდინარეობდა მუშაობა „ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის შემუშავებაზე. აღნიშნული დოკუმენტი მომზადებულ იქნა სამუშაო ჯგუფის მიერ, IDFI-ს ექსპერტთა ჩართულობით და აქტიური მონაწილეობით. კანონპროექტში გათვალისწინებულ იქნა საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მხრივ მოწინავე ქვეყნების გამოცდილება. ამ მხრივ, მოცემული დროისთვის ვფიქრობთ, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, მოხდეს საქართველოს არსებული კანონმდებლობისა და ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის პროექტის შედარება პაკისტანის მთავრობის მიერ შემუშავებულ კანონის პროექტთან. აღნიშნული შესაძლებელს გახდის კანონპროექტის ტექსტის კიდევ უფრო დახვეწას, იმისთვის, რომ საქართველოს ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობაში გათვალისწინებული იქნეს მსოფლიოს საუკეთესო პრაქტიკა. ჩვენს მიერ ქვევით განხილული იქნება მხოლოდ ის საკანონმდებლო ნორმები, რომლებიც ჩვენი აზრით შესაძლებელია საჭიროებდეს კიდევ უფრო რადიკალურ რეფორმირებას, ვიდრე ეს საქართველოში შემუშავებულ კანონპროექტში არის მოცემული.

ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის ფართო ინტერპრეტაცია

ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ პაკისტანის კანონს იერარქიულად უკავია მაღალი ადგილი შიდა საკანონმდებლო აქტებს შორის. კანონის პროექტის თანახმად მიუხედავად ნებისმიერ სხვა საკანონმდებლო აქტში არსებული ჩანაწერისა განმცხადებელს არ უნდა შეეზღუდოს წვდომა საჯარო ინფორმაციაზე რომელიც კანონის პროექტით მიჩნეულია ღია საჯარო ინფორმაციად.

3. Access to information not to be denied.- (1) Notwithstanding anything contained in any other law for the time being in force, and subject only to this Act, no applicant shall be denied access to any information or record held by a public body.

რაც შეეხება საქართველოს, აღსანიშნავია, რომ მოქმედი კანონმდებლობა არ შეიცავს მსგავს მითითებას, თუმცა პრობლემის აღმოფხვრის მიზნით სპეციალური ჩანაწერი იქნა გაკეთებული ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ საქართველოს კანონის პროექტში, რომლის თანახმადაც კანონის არც ერთი დებულება არ უნდა იქნეს განმარტებული იმგვარად, რაც გამოიწვევდა კონსტიტუციითა და კანონით გათვალისწინებული, რომელიმე

უფლების სრულად გაუქმებას ან იმაზე მეტ შეზღუდვას ვიდრე ეს კანონით არის გათვალისწინებული.

მართალია ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ საქართველოს კანონის პროექტი აუმჯობესებს არსებულ მდგომარეობას, თუმცა ის მაინც ვერ აწესებს ისეთ მაღალ სტანდარტს როგორც ეს პაკისტანის შემთხვევაშია. სასურველია კანონი შეიცავდეს არაორაზროვან ჩანაწერს, რომლის თანახმადაც კანონის ჩანაწერების ინტერპრეტაცია უნდა მოხდეს იმ გზით რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო ინფორმაციის მიღებაზე უფლების სრულ დაცვას.

საჯარო ინფორმაციის განმარტება

აღსანიშნავია, რომ პაკისტანის კანონის პროექტით გათვალისწინებულია საჯარო ინფორმაციის საკმაოდ მარტივი, თუმცა ყოვლის მომცველი განმარტება. კერძოდ კანონის პროექტის თანახმად ინფორმაცია გულისხმობს ნებისმიერი სახით შენახულ მონაცემს, მიუხედავად მისი ფორმისა თუ დამახასიათებელი ნიშნებისა და მიუხედავად იმისა თუ ვის მიერ იქნა ის შექმნილი.

(v) “information” means material held in any record, regardless of who produced it or its physical form or characteristics.

(x) “record” means any form of storage in which information is recorded, and includes any data, document, memo, voucher, noting on the file, minutes of meeting, e-mail, map, advice, press release, brochure, circular, order, decision, notification, logbook, contract, agreement, budget, report, paper, sample, model, map, drawing, CD, USB, disc, audio record, mobile device, film, video, any instrument prepared through electronic process, machine-readable documents

უნდა ითქვას, რომ საქართველოს კანონის პროექტი ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ, შეიცავს საკმაოდ დეტალურ განმარტებას საჯარო ინფორმაციისა და მიუთითებს, რომ საჯარო დაწესებულებაში არსებული, დაწესებულების ან მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებული, დამუშავებული, შექმნილი ან გაგზავნილი ინფორმაცია არსებული ნებისმიერი ფორმით, ისევე როგორც ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც დაკავშირებულია საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელებასთან არის საჯარო ინფორმაცია. მიუხედავად ამისა, შეთავაზებული ჩანაწერით საჯარო მოხელემ შესაძლებელია უარი თქვას საჯარო დაწესებულებაში დაცულ

თავისი არსით ღია საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე იმ მოტივით, რომ ის არ იქნა მიღებული სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით.

იმისათვის, რომ თავიდან იქნას აცილებული საჯარო ინფორმაციის დაფარვა ადმინისტრაციულ ორგანოთა მიერ იმ არგუმენტზე მითითებით, რომ ის არ იქნა მიღებული საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებისას, აუცილებელია საჯარო ინფორმაცია განიმარტოს როგორც *საჯარო დაწესებულებაში არსებული, დაწესებულების ან მოსამსახურის მიერ მიღებული, დამუშავებული, შექმნილი ან გაგზავნილი ინფორმაცია არსებული ნებისმიერი ფორმით.*

ადმინისტრაციული ორგანოს განმარტება

პაკისტანის კანონის პროექტის თანახმად ადმინისტრაციული ორგანო მოიცავს აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ყველა შტოს, ისევე როგორც კერძო სამართლის იურიდიულ პირებსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებს, რომლებიც იღებენ სახელმწიფო დაფინანსებას ან ახორციელებენ საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას.

(ix) “public body” means—

- (a) any Ministry, Division, attached department or subordinate office, including autonomous bodies, of the Federal Government;
- (b) any federal and any municipal or local authority set up or established by or under any federal law;
- (c) the National Assembly and Senate including their secretariats, committees and members and the head of government;
- (d) any statutory corporation or other body corporate or institution set up or established or owned or controlled or funded by the Federal Government;
- (e) any court, tribunal, commission or board;
- (f) any incorporated or unincorporated body or entity functioning under the control or authority of another public body or wherein one or more public bodies owns or has controlling interests or provides substantial funding;
- (g) any other organisation which undertakes a public function, to the extent of that function;
- (h) **an NGO which directly or indirectly received or have received public funds, subsidy, tax exemption, piece of land or any other benefit involving public funds;**

საქართველო მოქმედი კანონმდებლობა საჯარო დაწესებულებად მიიჩნევს ნებისმიერ ფიზიკურ თუ იურიდიულ პირს, რომლის საქმიანობაც საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელებასთან არის დაკავშირებული, ასევე სახელმწიფო ან ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრებიდან დაფინანსებულ კერძო სამართლის იურიდიული პირს ასეთი დაფინანსების ფარგლებში.

აღსანიშნავია, რომ დამატებით პაკისტანის კანონის პროექტის თანახმად საჯარო დაწესებულებას წარმოადგენს ნებისმიერი იურიდიული პირი რომელიც დაფუძნებულია,

კონტროლირებადია, დაფინანსებულია სახელმწიფოს მიერ ან რომელიც არის სახელმწიფოს საკუთრებაში. ამ მხრივ ბევრად უფრო ყოვლისმომცველი განმარტება არის გათვალისწინებული ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ საქართველოს კანონის პროექტით. კერძოდ, გარდა საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების და დაფინანსების კრიტერიუმებისა კანონის პროექტით გათვალისწინებულია პირის საჯარო დაწესებულებად მიჩნევის ისეთი კრიტერიუმები, როგორიცაა მისი 50% და მეტი წილის ფლობა სახელმწიფოს ან იმ კერძო სამართლის იურიდიული პირის მიერ, რომელიც წარმოადგენს საჯარო დაწესებულებას, ისევე როგორც მის საქმიანობაზე პირდაპირ ან არაპირდაპირ კონტროლის განხორციელება სახელმწიფოს ან იმ პირის მიერ, რომელიც ასრულებს საჯარო უფლებამოსილებას.

საჯარო ინფორმაციის მიღების შესახებ განცხადება

აღსანიშნავია, რომ ექსპერტების მიერ უმაღლესი შეფასება დაიმსახურა პაკისტანის კანონის პროექტის იმ ჩანაწერმაც, რომლიც საჯარო ინფორმაციის მიღების შესახებ განცხადებასა და მის სავალდებულო რეკვიზიტებს ეხება. კერძოდ, ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონპროექტის თანახმად საჯარო ინფორმაციის მიღების შესახებ განცხადებას წარმოადგენს ნებისმიერ წერილობით მიმართვას საჯარო ინფორმაციის მიღების მოთხოვნით, რომლიც მოიცავს მისამართს მოთხოვნილ ინფორმაციის გასაგზავნად.

9. Requests.- (1) Subject to the provisions of this Act, anyone may lodge a request with a public body through the designated official.

(2) A request shall be made in writing and lodged in any manner in which the public body has the facilities to receive it, including in person, by mail, by fax, online or by e-mail.

(3) Any written request which identifies the information or record sought in sufficient detail to enable the public body to locate it, and which includes an address for delivery of the information or record, shall be treated as a request.

(4) Subject to sub-section (3), a public body may provide an optional form for making requests, with a view to assisting applicants make requests.

(5) In no case shall an applicant be required to provide reasons for his request.

(6) Where a request is received by a public body, the applicant shall be provided with a receipt acknowledging the request as soon as possible and via the same means by which the request was communicated, which shall include the date and name of the official responsible for processing it.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობის ასევე კანონპროექტის ვერსიის თანახმად საჯარო ინფორმაციის მიღების შესახებ განცხადებაში აუცილებელია

მითითებული იყოს განმცხადებლის ვინაობა, რაც შესაძლოა განსაკუთრებით პრობლემურად იქნეს შეფასებული საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გლობალური რეიტინგის შედგენისას, შესაბამისად სასურველი თუ განმცხადებლის ვინაობა არ იქნება საჯარო ინფორმაციის მიღების შესახებ განცხადების აუცილებელ ელემენტი.

საჯარო ინფორმაციის მიღების ფორმა

საჯარო ინფორმაციის მიღების ფორმასთან დაკავშირებით პაკისტანის კანონის პროექტი აღნიშნავს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია გასცეს ინფორმაცია იმ ფორმით როგორც ეს მოთხოვნილ იქნა განმცხადებლის მიერ, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც აღნიშნული გამოიწვევდა ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციონირების შეწყვეტას ან დაზიანებდა დოკუმენტს.

14. Form for providing information.- Where an applicant has indicated a preferred means for accessing information, such as a physical copy (attested), an electronic copy or an opportunity to inspect certain records, the public body shall provide access in that form unless to do so would unreasonably interfere with its operations or harm the document.

განსხვავებით პაკისტანის კანონისგან საქართველოს კანონმდებლობა არ აძლევს მსგავს ფართო უფლებებს განმცხადებელს და მას ინფორმაციის მიღების ფორმის არჩევის შესაძლებლობას მხოლოდ იმ შემთხვევაში ანიჭებს თუ ის სხვადასხვა სახით უკვე არსებობს საჯარო დაწესებულებაში. მაგალითად, იმ შემთხვევაში როდესაც მოთხოვნილია ერთგვერდიანი დოკუმენტი, რომელიც საჯარო დაწესებულებაში ინახება მატერიალური სახით და განმცხადებელი მოითხოვს მისი ელექტრონული ფორმით მიწოდებას ელ-ფოსტის მეშვეობით, ადმინისტრაციულ ორგანოს არ ექნება ვალდებულება შექმნას აღნიშნული დოკუმენტის ელექტრონული ვერსია და გაუზიაროს ის განმცხადებელს.

შესაბამისად უმჯობესი იქნება, თუ საქართველოს კანონმდებლობა მხოლოდ იმ შემთხვევაში მისცემს ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლებას არ გასცეს ინფორმაცია მოთხოვნილი სახით თუ მისი მოთხოვნილ ფორმატში გადაყვანა დაკავშირებული იქნებოდა შეუსაბამოდ დიდ ხარჯთან, გამოიწვევდა ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციონირების შეწყვეტას ან დაზიანებდა დოკუმენტს.

საჯარო ინტერესის ტესტი

ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ პაკისტანის კანონის პროექტის თანახმად იმ შემთხვევაში თუ ინფორმაციის გაცემაზე არსებობს მაღალი საჯარო ინტერესი

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია გასცეს ის მიუხედავად იმისა, რომ მონაცემები შესაძლოა იყოს საიდუმლო ინფორმაციის შემცველი.

- (b) even where information falls within the scope of an exception provided for in this Act, the information shall still be provided to the applicant where, on balance, the overall public interest favours disclosure of the information;

რაც შეეხება საქართველოს, მოქმედი კანონმდებლობა არ იცნობს საჯარო ინტერესზე მითითებას, თუმცა აღიშნული გათვალისწინებულია ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ საქართველოს კანონის პროექტით. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ კანონის პროექტის თანახმად დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი საზოგადოებრივი ინტერესის არსებობისას საჯარო დაწესებულება ვალდებულია უზრუნველყოს საიდუმლო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა თუ განსაიდუმლოებით მიღებული სიკეთე არსებითად აღემატება საჯარო ინფორმაციის გასაიდუმლოებით დაცულ სიკეთეს ან ინტერესს.

ვფიქრობთ, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოებს უნდა ქონდეთ ვალდებულება გასცენ მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია იმ შემთხვევაში თუ საჯარო ინტერესი უბრალოდ აღემატება (და არა არსებითად აღემატება) ინფორმაციის გასაიდუმლოებით დაცულ სიკეთეს.

გამონაკლისები ინფორმაციის ხელმისაწვდომობიდან

პაკისტანის კანონის პროექტის თანახმად საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომებიდან გამონაკლისებს წარმოადგენს ინფორმაცია, რომლის გასაჯაროებამ შესაძლოა ზიანი მიაყენოს სახელმწიფოს საერთაშორისო ურთიერთობების წარმოებისას, შესაძლოა საფრთხის ქვეშ დააყენოს სამართალდამცავ ორგანოთა საქმიანობა, მოიცავს პერსონალურ მონაცემებს, არის კომერციული საიდუმლოების შემცველი, ან თუკი ინფორმაციის გასაიდუმლოება გამართლებულია უსაფრთხოების, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და ეროვნული უშიშროების ინტერესებით. აღსანიშნავია, რომ ინფორმაციის გასაიდუმლოების ჩამოთვლილი საფუძვლები დეტალურად არის განხილული საჯარო ინფორმაციის შესახებ პაკისტანის კანონის პროექტით და თითოეულ მათგანს დამოუკიდებელი მუხლი აქვს მიძღვნილი. მაგალითად, ადმინისტრაციულ ორგანოებს არ დაეკისრებათ ვალდებულება გასცენ ინფორმაცია, რომლის გამჟღავნებამაც შესაძლოა საფრთხის ქვეშ დააყენოს სამართალდამცავ ორგანოთა საქმიანობა. საჯარო ინფორმაციის შესახებ პაკისტანის კანონის პროექტის 19-ე მუხლი დეტალურად ჩამოთვლის შემთხვევებს, რომლებიც შესაძლოა მოხდეს აღნიშნული კატეგორიის ქვეშ, და მიუთითებს, რომ საიდუმლო შესაძლოა იყოს ინფორმაცია, რომლის გამჟღავნებამაც შესაძლოა ზიანი მიაყენოს კონკრეტული საქმის გამოძიების პროცესს, გაამჟღავნოს ინფორმაციის კონფიდენციალური წყაროს ვინაობა, ზიანი მიაყენოს ნებისმიერი სახელმწიფო შენობის, სისტემის, სატრანსპორტო საშუალების, კომპიუტერული თუ საკომუნიკაციო სისტემის უსაფრთხოებას. მსგავსი მიდგომით

ხასიათდება კანონის სხვა მუხლებიც, რომლებიც საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომებიდან გამონაკლისებს დეტალურად ჩამოთვლიან.

19. Disclosure harmful to law enforcement.- Information may be exempt if its disclosure is likely to—

- (a) result in the commission of an offence;
- (b) harm the detection, prevention, investigation or inquiry in a particular case;
- (c) reveal the identity of a confidential source of information;
- (d) facilitate an escape from legal custody; or
- (e) harm the security of any property or system, including a building, a vehicle, a computer system or a communication system.

20. Privacy and personal information.- (1) Information is exempt if its disclosure under this Act would involve invasion of privacy of an identifiable individual, including a deceased individual, other than the applicant.

(2) The exception in sub-section (1) shall not apply where—

- (a) the third party has consented to the disclosure of the information;
- (b) the person making the request is the guardian of the third party, or the next of kin or the executor of the will of a deceased third party; or
- (c) the third party is or was an official of a public body and the information relates to his function as a public official.

21. Economic and commercial affairs.- Information is exempt if and so long as its disclosure is likely to cause—

- (a) grave and significant damage to the economy as a result of premature disclosure of a proposed introduction, abolition or variation of any tax, duty, interest rate, exchange rate or any other instrument of economic management;
- (b) significant damage to the financial interests of the public body by giving an unreasonable advantage to any person in relation to a contract which that person is seeking to enter into with the public body for acquisition or disposal of property of supply of goods or services; or
- (c) significant damage to lawful commercial activities of the public body.

26. Legitimate policy making and other operations of public authorities.- (1) Information may be exempt if its disclosure would be likely to—

- (a) cause serious prejudice to the effective formulation or development of government policy;
- (b) seriously frustrate the success of a policy, by premature disclosure of that policy;
- (c) significantly undermine the deliberative process in a public body by inhibiting the free and frank provision of advice or exchange of views;
- (d) significantly undermine the effectiveness of a testing or auditing procedure used by a public body; or
- (e) prejudice the proceedings in a court or a tribunal.

აღსანიშნავია, რომ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობიდან ისეთ გამონაკლისებზე მითითებას, როგორცაა სახელმწიფო უშიშროება, ტერიტორიული მთლიანობისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, დანაშაულის თავიდან აცილება და სხვა მოიცავს ასევე ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ საქართველოს კანონის პროექტს, თუმცა პაკისტანის კანონის პროექტისგან განსხვავებით არ არის განმარტებული თუ რას შეიძლება გულისხმობდეს თითოეული მათგანი. ამასთან მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ კონკრეტული ინფორმაციის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას, ადმინისტრაციულ ორგანოებს ეკისრებათ ვალდებულება მიმართონ საჯარო ინტერესის ტესტს, და მხოლოდ იმ შემთხვევაში არ გასცენ ინფორმაცია თუ მისი გასაიდუმლოებით მიღებული სიკეთე აღემატება გასაჯაროებით მიღებულ სიკეთეს/ინტერესს.

აღსანიშნავია, რომ პაკისტანის კანონის პროექტი საერთოდ არ მოიცავს მითითებას არაგონივრული მოცულობის ინფორმაციის მოთხოვნის შემთხვევაში საჯარო დაწესებულების უფლებამოსილებაზე არ გასცეს ინფორმაცია. მსგავსი დისკრეციული

უფლება-მოსილება არის ძალზედ მაღალის რისკის მატარებელი და შესაძლოა ბოროტად იქნეს გამოყენებული ადმინისტრაციულ ორგანოთა მიერ.

საიდუმლო ინფორმაციის გასაიდუმლოების ხანდაზმულობა

პაკისტანის მთავრობის მიერ შემუშავებული კანონის პროექტი მოიცავს დებულებას, რომლის თანახმადაც ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია საჯაროდ ხელმისაწვდომი გახადოს საიდუმლო ინფორმაცია მისი გასაიდუმლოებიდან 15 წლიანი პერიოდის გასვლის შემდეგ. აღნიშნული ვადა, შესაძლებელია ინფორმაციის თავისუფლების კომისიონერის თანხმობით გაგრძელებულ იქნას დამატებით 15 წლის ვადით.

- (d) the exceptions set out in sections 18, 19, 21, 22 and 26 of this Act, shall cease to apply after a period of fifteen years, provided that this may be extended, in exceptional cases, for up to a maximum of another fifteen years, with the approval of the Information Commission.

აღსანიშნავია, რომ ინფორმაციის გასაიდუმლოების შესახებ რეგულაციები არ არის გათვალისწინებული არც საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით და არც ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ საქართველოს კანონის პროექტით. ნაცვლად ამისა სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ საქართველოს კანონი მოიცავს მსგავს ჩანაწერს. კერძოდ კანონის თანახმად სახელმწიფო საიდუმლოების ხარისხის მიხედვით ხდება ინფორმაციის განსაიდუმლოება 5, 10 ან 20 წლის შემდეგ. როგორც ამას პაკისტანის მაგალითი გვიჩვენებს აუცილებელია, რომ ინფორმაციის განსაიდუმლოებასთან დაკავშირებული საკითხები იყოს მოწესრიგებული ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონითაც. აღნიშნული იქნება გარანტი იმისა, რომ შეუძლებელი იქნება მოცემული რეგულაციების შეცვლა, სხვა რომელიმე აქტში ცვლილებების შეტანით. ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ საქართველოს კანონს ექნება უპირატესი ძალა სხვა საკანონმდებლო აქტებთან მიმართებით მისი კონკრეტული დებულებების განმარტებისას.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა არ მოიცავს მითითებას კომისიონერის როლზე ინფორმაციის განსაიდუმლოების პროცესში. აღნიშნული კი მნიშვნელოვანი ბერკეტი იქნებოდა ინფორმაციის თავისუფლების კომისიონერის ხელში, ადმინისტრაციულ ორგანოთა მიერ ისეთი ინფორმაციის განსაიდუმლოების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რომელიც განსაკუთრებით სენსიტიური მონაცემების შემცველი შესაძლოა იყოს.

იმუნიტეტი

პაკისტანის კანონის პროექტი საჯარო ინფორმაციის გაცემის პროცესში სამართლებრივი დევნისგან იმუნიტეტს პირთა ფართო წრეს ანიჭებს. კერძოდ, კანონის პროექტის თანახმად დაუშვებელია რაიმე სახის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა დაეკისროს შესაბამისი დაწესებულების საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელ ან ინფორმაციის გაცემის პროცესში ჩართულ ნებისმიერ სხვა საჯარო მოხელეს, იმ შემთხვევაში თუ ის კეთილსინდისიერების პრინციპის დაცვით ახორციელებდა ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონიდან გამომდინარე უფლება-მოვალეობებს.

34. Indemnity.- No suit, prosecution or legal proceedings shall lie against the principal officer, designated official or any other person of the public body in respect of anything which, in good faith, is done or purported to have been done under this Act and the rules made thereunder.

უნდა ითქვას, რომ ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ საქართველოს კანონის პროექტი მსგავსი სახის იმუნიტეტს მხოლოდ ინფორმაციის თავისუფლების კომისიონერის შემთხვევაში აწესებს. ხოლო კომისიონერის ოფისის წევრები თუ სხვა საჯარო მოხელეები ვერ ისარგებლებენ მსგავსი იმუნიტეტით. აღნიშნული განსაკუთრებით პრობლემურად უნდა შეფასდეს იქიდან გამომდინარე, რომ აუცილებელია სამართლებრივი პასუხისმგებლობისგან დაცულნი იყვნენ არამარტო ინფორმაციის თავისუფლების კომისიონერი, არამედ ასევე ნებისმიერი სხვა საჯარო მოხელე, რომელიც საჯარო ინფორმაციის გაცემის პროცესში კეთილსინდისიერების პრინციპის დაცვით იმოქმედებს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ პაკისტანის კანონის პროექტის მაგალითი, გაზიარებულ იქნეს საქართველოს ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებების მიერ და ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონიდან გამომდინარე იმუნიტეტი გავრცელდეს არამარტო ინფორმაციის თავისუფლების კომისიონერზე არამედ ასევე, ყველა საჯარო მოხელეზე, რომელიც შესაძლოა რაიმე სახით მონაწილეობდეს საჯარო ინფორმაციის გაცემის პროცესში.

საჯარო მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლება

ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ პაკისტანის კანონის პროექტი ყველა ადმინისტრაციულ ორგანოს აკისრებს ვალდებულებას უზრუნველყოს საჯარო მოხელეთა გადამზადება საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითებში და ჩაუტაროს მათ ტრენინგები აღნიშნული კანონის იმპლემენტაციის მიზნით.

36. Promotional measures.- All public bodies shall be required to-

(b) ensure that their staff receive adequate training on implementation of this Act;

დღეის მდგომარეობით, საქართველოს არსებული კანონმდებლობა არ იცნობს ადმინისტრაციულ ორგანოთა მსგავს ვალდებულებას. რაც შეეხება ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ საქართველოს კანონის პროექტს, კომისიონერის ძირითად საქმიანობას შორის გათვალისწინებულია საჯარო ინფორმაციის ღიაობის ხელშეწყობა საგანმანათლებლო საქმიანობის განხორციელების გზით, თუმცა ის არ მოიცავს ადმინისტრაციულ ორგანოთა ვალდებულებას მოხდეს საჯარო მოხელეთა გადამზადება ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითხებში. შესაბამისად სასურველია თუ კანონის პროექტი დაადგენს ადმინისტრაციულ ორგანოთა მსგავს ვალდებულებასაც.

დასკვნა და რეკომენდაციები

როგორც საზოგადოებისთვის არის ცნობილი მოცემული დროისთვის საქართველოში მიმდინარეობს ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის რეფორმირება. ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ დამოუკიდებლის ნორმატიული აქტის მიღების ვალდებულება საქართველოს მთავრობამ ღია მმართველობის პარტნიორობის 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმით აიღო. უდავოა, რომ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის რეფორმირების პროცესში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინება. ამ მხრივ ყურადსაღებია არამარტო განვითარებული დასავლური ქვეყნების გამოცდილება, არამედ ისეთი ქვეყნის გამოცდილებაც, როგორიც პაკისტანია იქიდან გამომდინარე, რომ სწორედ პაკისტანის კანონის პროექტი შეფასდა, როგორც ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი საუკეთესო კანონმდებლობა ინფორმაციის თავისუფლების გლობალური რეიტინგში. აღნიშნულიდან გამომდინარე წარმოგიდგენთ რეკომენდაციებს, რომელთა გათვალისწინების შემთხვევაშიც უზრუნველყოფილ იქნება ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის შემდგომი დახვეწა.

- იმისათვის, რომ თავიდან იქნას აცილებული საჯარო ინფორმაციის დაფარვა ადმინისტრაციულ ორგანოთა მიერ იმ არგუმენტზე მითითებით, რომ ის არ იქნა მიღებული საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებისას აუცილებელია საჯარო ინფორმაცია განიმარტოს როგორც საჯარო დაწესებულებაში არსებული, დაწესებულების ან მოსამსახურის მიერ მიღებული, დამუშავებული, შექმნილი ან

გაგზავნილი ინფორმაცია არსებული ნებისმიერი ფორმით.

- სასურველია თუ განმცხადებლის ვინაობის მითითება არ იქნება საჯარო ინფორმაციის მიღების შესახებ განცხადების აუცილებელი მოთხოვნა. ადმინისტრაციულ ორგანოებს უნდა ქონდეთ ვალდებულება გასცენ მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია იმ შემთხვევაშიც თუ განცხადებაში მხოლოდ ინფორმაციის მიღების მისამართია მითითებულია განმცხადებლის სახელისა და გვარის გარეშე.
- უმჯობესი იქნება, თუ საქართველოს კანონმდებლობა მხოლოდ იმ შემთხვევაში მისცემს ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლებას არ გასცეს ინფორმაცია მოთხოვნილი სახით თუ მისი მოთხოვნილ ფორმატში გადაყვანა დაკავშირებული იქნებოდა შეუსაბამოდ დიდ ხარჯთან, გამოიწვევდა ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციონირების შეწყვეტას ან დააზიანებდა დოკუმენტს.
- ვფიქრობთ, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოებს უნდა ქონდეთ ვალდებულება გასცენ მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია იმ შემთხვევაში თუ საჯარო ინტერესი უზრალოდ აღემატება (და არა არსებითად აღემატება) ინფორმაციის გასაიდუმლოებით დაცულ სიკეთეს.
- სასურველია საქართველოს კანონმდებლობა არ მოიცავდეს საჯარო დაწესებულების დისკრეციულ უფლებამოსილებას არ გასცეს მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია იმ შემთხვევაში თუ ის არაგონივრული მოცულობისაა. მსგავსი დისკრეციული უფლება-მოსილება არის ძალზედ მაღალის რისკის მატარებელი და შესაძლოა ბოროტად იქნეს გამოყენებული ადმინისტრაციულ ორგანოთა მიერ.
- სასურველია თუ ინფორმაციის განსაიდუმლების შესახებ დებულებები გათვალისწინებულ იქნება ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ საქართველოს კანონის პროექტით. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო ინფორმაციის კომისიონერს (ახალ ინსტიტუტს რომელიც უნდა შეიქმნას რეფორმის ფარგლებში) ექნება საიდუმლო ინფორმაციის განსაიდუმლოების უფლებამოსილება.
- მნიშვნელოვანია, რომ იმუნიტეტი სამართლებრივი დევნიდან გავრცელდეს ყველა საჯარო მოხელეზე, რომელიც შესაძლოა რაიმე სახით იყოს ჩართული საჯარო ინფორმაციის გაცემის პროცესში.
- სასურველია საქართველოს კანონმდებლობა იცნობდეს ადმინისტრაციულ ორგანოთა ვალდებულებას უზრუნველყონ საჯარო მოხელეთა გადამზადება ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითხებში.