



საქართველოს სახალხო დამცველი

საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში

**საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების
სათანადო რეალიზებასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო
გამოწვევების შესახებ**

სპეციალური ანგარიში მომზადებულია საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის მიერ

2025 წელი

შესავალი

საქართველოს სახლახო დამცველი ბოლო ათი წლის განმავლობაში განმავლობაში საპარლამენტო ანგარიშებში მიუთითებს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით არსებულ საკანონმდებლო რეფორმის საჭიროებაზე.

უფლების რეალიზაციის კუთხით, ყველაზე დიდ გამოწვევად იქცა საჯარო ინფორმაციის დროული მიღება. ხშირია ღია ინფორმაციის პერსონალური მონაცემების ან სხვა დაუსაბუთებელი საფუძვლით დახურვის შემთხვევები, მათ შორის ისეთი ინფორმაციის დახურვის შემთხვევები, რომელთა გასაიდუმლოება დაუშვებელია. პრობლემურია საჯარო დაწესებულების ცნების, ინფორმაციის დამუშავების ფარგლების, შიდაუწყებრივი ხასიათის დოკუმენტის განმარტების საკითხებიც. ინფორმაციის დროული მიღება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ჟურნალისტებისთვის, ასევე უფლებადამცველებისთვის რადგან დაგვიანებით გაცემულმა ინფორმაციამ, შესაძლოა, საზოგადოებისთვის დაკარგოს თავდაპირველი ღირებულება. 2023-2024 წლებში საქართველოს სახლახო დამცველის აპარატში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით საჩივრები ძირითადად უფლებადამცველ ორგანიზაციებს ან ჟურნალისტებს აქვთ წარმოდგენილი. 2023 წელს ინფორმაციის კანონით დადგენილ ვადაში გაცემაზე უარის თქმის 100-ზე მეტი შემთხვევის შესახებ გახდა ცნობილი საქართველოს სახლახო დამცველისა პარატისთვის. 2022 წელს იმავე საკითხზე წარმოდგენილი იყო 39 საჩივარი, ხოლო 2024 წელს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შეზღუდვასთან დაკავშირებით აპარატში ფიქსირდება 59 საჩივარი.

მოქმედი საკანონმდებლო რეგულაციების და კონკრეტული ზედამხედველი ორგანოს არ არსებობის პირობებში, რთულია ზუსტი და ერთიანი სურათის დანახვა ქვეყანაში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით. ამასთან, საქართველოს სახლახო დამცველი იზიარებს საჯარო დაწესებულებების მიერ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ამსახველ ანგარიშებთან დაკავშირებით საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტიში შექმნილი თემატური მოკვლევის ჯგუფის მიგნებებს, სადაც აღინიშნა, რომ არ არსებობს საჯარო დაწესებულებათა ერთიანი ბაზა რომელიც ნებისმიერი დაინტერესებული პირისთვის ხელმისაწვდომი იქნება, შეუძლებელია დადგინდეს ყველა საჯარო დაწესებულება ასრულებს თუ არა კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ვალდებულებას ყოველი წლის 10 დეკემბერს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე საქართველოს პარლამენტისთვის, საქართველოს პრეზიდენტისთვის და საქართველოს პრემიერ-მინისტრისთვის წარდგენასთან, აგრეთვე „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ გამოაქვეყნებასთან დაკავშირებით. თავის მხრივ, მონაცემები რომლის გამოქვეყნებაც საჯარო დაწესებულებებს ევალებათ საკმარისი არ არის უფლების რეალიზების ხარისხის შესაფასებლად, არსებული გამოწვევების გამოსაკვეთად და სტანდარტების გასაუმჯობესებლად.¹

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების სათანადო უზრუნველსაყოფის მიზნით არ არსებობს დამოუკიდებელი და ეფექტური საზედამხედველო ინსტიტუტი. მოქმედი

¹ საჯარო დაწესებულებების მიერ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ამსახველ ანგარიშებთან დაკავშირებით არსებული როგორც საკანონმდებლო ისე პრაქტიკული გამოწვევები დეტალურად არის განხილული საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტიში შექმნილი თემატური მოკვლევის ჯგუფის მიერ 2022 წელს შედგენილ დასკვნაში, იხ. <https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/tematuri-mokvleva/adamianis-uflebebi/kontrolis-efeqtianoba/daskvna.pdf>.

კანონმდებლობით უფლების შეზღუდვის შემთხვევაში დაინტერესებულ პირს შეუძლია წარადგინოს ადმინისტრაციული საჩივარი ზემდგომ თანამდებობის პირთან ან საჯარო დაწესებულების ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში (ასეთის არსებობის შემთხვევაში), სარჩელი წარუდგინოს სასამართლოს ან/და მიმართოს საქართველოს სახალხო დამცველს. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ჩამოთვლილი მექანიზმების გამოყენება ისეთ ვადებთან არის დაკავშირებული, რამაც შეიძლება დაინტერესებული პირისთვის მისაღებ ინფორმაციას მთავარი ღირებულება დაუკარგოს, განსაკუთრებით თუ ამ ინფორმაციას ჟურნალისტი ან მედია საშუალება ითხოვს.

საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს კონსტიტუციითა და „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით მინიჭებული მანდატის ფარგლებში, კონსტიტუციური უფლების დაცვაზე ახორციელებს ზედამხედველობას, თუმცა უფლებადარღვევის ფაქტის დადგენის შემთხვევაში, საქართველოს სახალხო დამცველის/სახალხო დამცველის აპარატის მიერ განხორციელებული რეაგირება მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათის შეიძლება იყოს. მართალია აპარატის მიერ საქმეთა შესწავლის პრაქტიკაში ხშირია, როცა საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლებასთან დაკავშირებით წარმოდგენილ საჩივრებზე საჯარო დაწესებულებები უმრავლეს შემთხვევაში საკითხის შესწავლის საწყის ეტაპზევე გასცემდნენ დაინტერესებული პირის მიერ მოთხოვნილ ინფორმაციას, თუმცა არსებული საკანონმდებლო მოწესრიგება აპარატსაც არ ანიჭებს ამ საჩივრებზე დროში ეფექტური რეაგირების საშუალებას. ამასთან, 2022-2024 წლებში 14 საქმეზე დადგენილ უფლებადარღვევის 14 შემთხვევიდან² მხოლოდ 2 უწყების მიერ იქნა გათვალისწინებული სახალხო დამცველის შეფასებები.

საქართველოს სახალხო დამცველი დადებითად აფასებს საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული საჯარო მმართველობის რეფორმის 2023-2026 წლების სტრატეგიას და სამოქმედო გეგმას, რომელიც ღიაობისა და გამჭვირვალების ხარისხის გაუმჯობესებისთვის არსებითად მნიშვნელოვნად მიიჩნევს საკანონმდებლო ბაზის მოწესრიგებას, ელექტრონული რესურსების სათანადოდ განვითარებას და შესაბამის პასუხისმგებელ პირებში ცნობიერების ამაღლებას და იმედოვნებს, რომ სათანადოდ შესრულდება სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

მართალია საქართველოს პარლამენტისთვის ცნობილია საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული გამოწვევები, რასთან დაკავშირებითაც საქართველოს სახალხო დამცველი წლებია მიუთითებს საპარლამენტო ანგარიშებში. ასევე იმ ცალკეული საკანონმდებლო და პრაქტიკული ბარიერების შესახებ რაც საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ამსახველ ანგარიშებს უკავშირდება და რაზეც საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტში შექმნილმა მოკვლევის ჯგუფმა 2022 წელს დეტალურად იმსჯელა, თუმცა სახალხო დამცველი მნიშვნელოვნად მიიჩნევს, წინამდებარე ანგარიშით კიდევ ერთხელ საქართველოს პარლამენტს და დაინტერესებულ საზოგადოებას მიაწოდოს ინფორმაცია 2021-2024 წლებში საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატში მოქალაქეების, ორგანიზაციების და ჟურნალისტების მიერ წარმოდგენილი საჩივრების განხილვის შედეგად გამოკვეთილ იმ პრობლემური საკითხებზე, რომლებიც საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების სათანადო რეალიზებას უკავშირდება. ასევე, ანგარიშში ასახულია საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის მიერ მითითებულ წლებში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის

² იგულისხმება შემთხვევები, როდესაც საჯარო დაწესებულებებმა საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის მიერ საჩივრის განხილვის ეტაპზე შესწავლის პროცესში არ გასცეს მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია და საბოლოოდ დადგინდა დარღვევა და გაიგზავნა რეკომენდაცია/მიმართვა.

უფლების სათანადო რეალიზებასთან დაკავშირებით გაწეული სამუშაო, მომზადებული რეკომენდაციები და სასამართლო მეგობრის მოსაზრებები.

საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების რეალიზაციის კუთხით, უმნიშვნელოვანესია საქართველოს პარლამენტმა კიდევ ერთხელ იმსჯელოს და განიხილოს შესაბამისი მარეგულირებელი კანონმდებლობის გაუმჯობესების საკითხი.

1. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა

1.1 ეროვნული კანონმდებლობა

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.³ საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გარეშე წარმოდგენელია აზრის თავისუფლებისა და თავისუფალი საზოგადოებისათვის დამახასიათებელი სასიცოცხლო დისკუსიის უზრუნველყოფა.⁴ 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.⁵

საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, 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, აღიარებულია სახელმწიფო საიდუმლოებად.

კონსტიტუციით გარანტირებული საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების განხორციელების წესს ადგენს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, რომლის 28-ე მუხლის თანახმად, საჯარო ინფორმაცია ღიაა, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა და დადგენილი წესით სახელმწიფო, პროფესიული ან კომერციული საიდუმლოებისთვის ან პერსონალური მონაცემებისთვის მიკუთვნებული ინფორმაციისა. ღია სასამართლო სხდომის შედეგად მიღებული სასამართლო აქტის ტექსტის საჯარო ინფორმაციის სახით გაცემისა და გამოქვეყნების საკითხები წყდება „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის შესაბამისად. საჯარო დაწესებულება ვალდებულია უზრუნველყოს საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება შესაბამისი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით დადგენილი წესითა და პირობებით.

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

³ საქართველოს კონსტიტუცია (786, 24/08/1994), მუხლი 17, მუხლი 18.

⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 30 ოქტომბრის N2/3/406, 408 გადაწყვეტილება.

⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 7 ივნისის N1/4/693, 857 გადაწყვეტილება.

მე-40 მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, „საჯარო დაწესებულება ვალდებულია გასცეს საჯარო ინფორმაცია დაუყოვნებლივ ან არა უგვიანეს 10 დღისა.“⁶ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 42-ე მუხლი იძლევა იმ კატეგორიის ინფორმაციის ჩამონათვალს რომლის გასაიდუმლოებაც დაუშვებელია.

საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების სტანდარტი, საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნის წესი და პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი საჯარო ინფორმაციის ნუსხა განსაზღვრავრულია „საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 26 აგვისტოს N219 დადგენილებით.

ეროვნული კანონმდებლობა საჯარო ინფორმაციად მიიჩნევს – *ოფიციალურ დოკუმენტს (მათ შორის, ნახაზი, მაკეტი, გეგმა, სქემა, ფოტოსურათი, ელექტრონული ინფორმაცია, ვიდეო- და აუდიოჩანაწერები), ანუ საჯარო დაწესებულებაში დაცულ, აგრეთვე საჯარო დაწესებულების ან მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებულ, დამუშავებულ, შექმნილ ან გაგზავნილ ინფორმაციას, ასევე საჯარო დაწესებულების მიერ პროაქტიულად გამოქვეყნებულ ინფორმაციას.*⁷

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად,⁸ საჯარო ინფორმაციის მიღების მიზნებისთვის **საჯარო დაწესებულებას წარმოადგენს:**

- ადმინისტრაციულ ორგანო ⁹ *(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),*
- სახელმწიფო ან მუნიციპალური ბიუჯეტის სახსრებიდან დაფინანსებული კერძო სამართლის იურიდიულ პირს ასეთი დაფინანსების ფარგლებში.

1.2 საერთაშორისო სტანდარტი

ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია საჯარო დაწესებულებაში არსებულ ინფორმაციაზე წვდომის უფლებას პირდაპირ არ ითვალისწინებს და ამგვარი გარანტიის შექმნის ვალდებულებას მაშინ ადგენს, როდესაც ის გამოხატვის თავისუფლებით სარგებლობის წინაპირობას წარმოადგენს. იმ გარემოებას, თუ რა შემთხვევაში და რა მოცულობით წარმოადგენს ინფორმაციაზე წვდომის შესახებ უარი პირის გამოხატვის თავისუფლებაში ჩარევას, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო აფასებს ინდივიდუალურად და თითოეულ შემთხვევაში, მხედველობაში იღებს 1.ინფორმაციის გამოთხოვის მიზანს, 2. მოთხოვნილი ინფორმაციის ბუნებას, 3. ინფორმაციის მაძიებლის როლს მის „მიღებასა და გავრცელებაში“ და 4. იყო თუ არა ინფორმაცია მზა და ხელმისაწვდომი.¹⁰ უნდა აღინიშნოს, რომ ეროვნულ კანონმდებლობა საჯარო ინფორმაციაზე

⁶ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 37.

⁷ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 5, ნაწ. I, ქვპ. „ა“.

⁸ მუხლი 27, ქვპ. „ა“

⁹ მუხლი 2, ნაწ. 1 ქვპ. „მ“.

¹⁰ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2016 წლის 8 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*, პარ. 156-70.

წვდომისთვის დაინტერესებულ პირს არ ავალდებულებს მისი მიღების მოტივის ან მიზნის მითითებას/დასაბუთებას.¹¹

საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების ეფექტური საზედამხებდველო ინსტიტუტის არსებობის სტანდარტს ადგენს „ოფიციალურ დოკუმენტაციასთან დაშვების შესახებ“ ევროპის საბჭოს 2009 წლის 18 ივნისის კონვენცია, რომლის მე-8 მუხლი ითვალისწინებს, რომ განმცხადებელს საჯარო ინფორმაციის გაუცემლობაზე გადაწყვეტილების გასაჩივრების შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეს ან სასამართლოში ან დამოუკიდებელ და მიუკერძოებელ ორგანოში და ეს პროცედურა უნდა იყოს სწრაფი და იაფი.

2. აპარატის მიერ შესწავლილ საქმეთა ანალიზი და გამოკვეთილი პრობლემური საკითხები

2.1. საჯარო დაწესებულების ცნების პრობლემა

მართალია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი საჯარო დაწესებულების ცნების დეფინიციას გვთავაზობს, თუმცა საქართველოს სახალხო დამცველის შეფასებით ნორმის კიდევ უფრო მეტი სიცხადით ჩამოყალიბება აუცილებელი. აღნიშნული საჭიროების დასტურია საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის შესწავლილი ერთ-ერთი საქმე, რომელიც შეეხებოდა ა(ა)იპ „მედიაკადემიის“ მიერ საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის საკითხს. ორგანიზაცია განმარტავდა, რომ არ წარმოადგენდა ადმინისტრაციულ ორგანოს და არც საჯარო დაწესებულებას. საკითხზე ნორმების სწორად განმარტების მნიშვნელობის გათვალისწინებით, სააპელაციო სასამართლოში დავის ეტაპზე საქართველოს სახალხო დამცველმა მიიღო გადაწყვეტილება, შეესრულებინა სასამართლოს მეგობრის ფუნქცია და სასამართლოს დამატებითი ინფორმაცია მიაწოდა ადმინისტრაციული ორგანოს ცნებისა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების რეალიზების მიზნით, ამ ცნების განმარტების მნიშვნელობასთან დაკავშირებით მოსაზრებები.¹²

ხსენებულ საქმეზე საქართველოს უზენაესი სასამართლოს განმარტების თანახმად, ინფორმაციის თავისუფლების მიზნებისათვის საჯარო დაწესებულებას წარმოადგენს ბიუჯეტიდან არაპირდაპირი დაფინანსების მიმღები პირიც ამ დაფინანსების ფარგლებში. სასამართლომ მიიჩნია, რომ არსებობს საზოგადოების პატივსადები ინტერესი იცოდეს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, მათ შორის არაპირდაპირი გზით გაცემული სახსრების ხარჯვის შესახებ.¹³

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენელი საქმე სადაც შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“ საჯარო ინფორმაციის გაცემის მიზნებისთვის სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტიდან დაფინანსების მიღმა განხორციელებულ საქმიანობასთან მიმართებით, რომელიც ასევე უკავშირდება გარკვეული რეგიონის წყალმომარაგებას, არ მიიჩნევს თავს საჯარო დაწესებულებად, შესაბამისად უარს აცხადებს ინფორმაციის გაცემაზე.

¹¹ მიიჩნევა, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2009 წლის გადაწყვეტილება უნგრეთის წინააღმდეგ გამოტანილ საქმეზე იყო გარდამტეხი ამ მიმართულებით, როდესაც სასამართლომ მე-10 მუხლის ფარგლებში (გამოხატვის თავისუფლება) აღიარა სახელმწიფო დაწესებულებებიდან ინფორმაციის მიღების უფლება. CASE OF TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT v. HUNGARY

¹² საქართველოს სახალხო დამცველის 2021 წლის 6 აგვისტოს №04-5/7722 სასამართლოს მეგობრის (Amicus Curiae) მოსაზრება.

¹³ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2023 წლის 21 დეკემბრის ბს-122(კ-22) განჩინება.

- საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ საჯარო დაწესებულების ცნება საჭიროებს კიდევ უფრო მეტი სიცხადით ჩამოყალიბებას, განსაკუთრებით კერძო სამართლის სუბიექტების დაფინანსებასა და ფუნქციებთან დაკავშირებით, რომლებიც საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანი საჯარო მომსახურების გაწევის სფეროში საქმიანობენ.

2.2 ინფორმაციაზე დროული ხელმისაწვდომობა

მოქმედი კანონმდებლობა საჯარო დაწესებულებებს ავალდებულებს დაუყოვნებლივ ან გარკვეულ შემთხვევებში არაუგვიანეს 10 დღეში გასცენ საჯარო ინფორმაცია.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი არ უთითებს რა ვადა იგულისხმება „ინფორმაციის დაუყოვნებლივი გაცემის“ მიზნებისთვის, შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ იგულისხმება გონივრული ვადა, პირველივე შესაძლებლობა. სამართლებრივი ლიტერატურის მიხედვით ინფორმაციის „დაუყოვნებლივ“ გაცემა გულისხმობს, საჯარო დაწესებულების ვალდებულებას, საჯარო ინფორმაცია გასცეს პირველივე შესაძლებლობისთანავე, შემოსული განცხადებების რიგითობის გათვალისწინებით.¹⁴

აზრთა სხვადასხვაობას იწვევს საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვადის გამოთვლის საკითხიც. საჯარო ინფორმაციის გაცემისთვის განსაზღვრული მაქსიმალურ 10 დღიან ვადაში საჯარო დაწესებულებები უქმე და დასვენების დღეებს არ თვლიან, ვინაიდან საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-15 მუხლის ჩანაწერი მიუთითებს, რომ კოდექსით გათვალისწინებული ვადების ათვლისას საქართველოს შრომის კანონმდებლობით დადგენილი უქმე და დასვენების დღეები არ გაითვალისწინება, მაშინ როდესაც ადმინისტრაციული წარმოების ვადების ათვლისას ამავე კოდექსის კოდექსის 94-ე მუხლი საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის დადგენილი წესის გამოყენებისკენ მიგვიითითებს. იმის გათვალისწინებით, რომ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის ინტერესი ხშირ შემთხვევაში პირდაპირ მის დროულ მიღებას უკავშირდება, საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული ვადების გამოთვლის საკითხი საკანონმდებლო დონეზე მეტ კონკრეტიკას საჭიროებს.

საჯარო ინფორმაციის დროული ხელმისაწვდომობის მნიშვნელობაზე სახალხო დამცველი ყოველწლიურად მიუთითებს საპარლამენტო ანგარიშებში და აღნიშნავს, რომ ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი და გადამწყვეტი საკითხია. დროულობა განსაკუთრებით აქტუალურია უფლება დამცველების, მათ შორის, ჟურნალისტებისთვის, რადგან დაგვიანებით გაცემულმა ინფორმაციამ, შესაძლოა, საზოგადოებისთვის დაკარგოს თავდაპირველი ღირებულება. უფლება დამცველების და მედიის წარმომადგენლებისთვის, როგორც საზოგადოებრივი მეთვალყურის ფუნქციის განმახორციელებელი პირებისთვის, ინფორმაციის შეგროვება მათი საქმიანობის განუყოფელი ნაწილია. არასამთავრობო ორგანიზაციების საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების შეზღუდვა მათი „საზოგადოებრივი მეთვალყურის“ ფუნქციის შესრულების ხელშეშლაა, ვინაიდან მათი მუშაობა ხელს უწყობს ცალკეულ საკითხებზე ინფორმირებული საჯარო დებატების გამართვას. ქვეყანაში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით არსებული გამოწვევები საფრთხეს უქმნის მედიასაქმიანობის ეფექტიანობასაც.

2021-2024 წლებში მედია საშუალებების/ჟურნალისტების და უფლება დამცველი ორგანიზაციების საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის კანონმდებლობაში შეზღუდვასთან

¹⁴ ტურავა, პ., წიკვაძე, ნ. (2010). *ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო*. თბილისი. გვ. 161.

დაკავშირებით საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ ადრესატ უწყებებში გაგზავნილი რეკომენდაციებიდან არცერთი მათგანი არ იქნა გაზიარებული.¹⁵

- საქართველოს სახალხო დამცველი მნიშვნელოვნად მიიჩნევს შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებებით დაკონკრეტდეს საჯარო ინფორმაციის გამოთვლის ვადები.

2.3 საჯარო ინტერესის ტესტი

სახალხო დამცველი მნიშვნელოვან საკანონმდებლო ხარვეზად მიიჩნევს საჯაროობის უპირატესი ინტერესის საკანონმდებლო ცნების არ არსებობას, რასაც საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის მიერ შესწავლილი საქმეების ანალიზიც ცხადჰყოფს.

2021 წლის 11 თებერვალს საქართველოს სახალხო დამცველმა საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს N4-5/1452 რეკომენდაციით მიმართა, რათა ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“-თვის მიეწოდებინა პერსონალური მონაცემების შემცველი, თუმცა საჯარო ინტერესის მატარებელი ინფორმაცია.

ორგანიზაცია სამინისტროდან ითხოვდა 2018-2020 წლებში მინისტრისა და მინისტრის მოადგილეების მრჩეველების თანამდებობაზე დასაქმებული პირების ბიოგრაფიული მონაცემების (CV) და მათთან გაფორმებული ხელშეკრულებების ასლებს. კანონმდებლობის ანალიზის საფუძველზე საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატმა გამოარკვია, რომ სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირთა მრჩეველები ახორციელებდნენ საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებას, აღნიშნულ თანამდებობაზე ინიშნებოდნენ კონკურსის გარეშე და კანონით დასაშვები იყო სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მათზე არასტანდარტული (ზღვრული ოდენობის დაუცველად) ანაზღაურების გაცემა. ა(ა)იპ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის ბოლო წლების კვლევებიდან ირკვეოდა, რომ შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებებით დასაქმებული პირების ანაზღაურებაზე ყოველ წელს უფრო მეტი თანხა იხარჯებოდა, შესაბამისად მედია საშუალებებისთვის და საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვან და მაღალი საჯარო ინტერესის საგანს წარმოადგენდა მოცემულ ხარჯებთან დაკავშირებით დეტალური ინფორმაციის მიღება კორუფციის საფრთხეების გამოსარიცხად.

საქართველოს სახალხო დამცველმა მიიჩნია, რომ განსახილველ შემთხვევაში, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს გააჩნდა კანონმდებლისგან მინიჭებული ამ სახის ფართო დისკრეტია - კონკურსის და სპეციალური საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დაწესების გარეშე დაენიშნა პირი საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად, ასევე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან რიგ შემთხვევებში მასზე გაეცა დადგენილ ზღვრულ ოდენობაზე მაღალი ხელფასი, ვალდებული იყო საზოგადოებრივი და მაღალი საჯარო ინტერესის სასარგებლოდ, ანუ ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად გაეცა სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების მრჩეველების ხელშეკრულებებისა და პროფესიული ბიოგრაფიული მონაცემების შესახებ ინფორმაცია, ვინაიდან საზოგადოებაში სახელმწიფო ინსტიტუტებისადმი ნდობას სწორედ მათი საქმიანობის გამჭვირვალეობის დონე განსაზღვრავდა.

¹⁵ საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაცია N4-5/1452 11.02.2021 წ., საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაცია N04-5/9055 11.09.2023 წ., საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაცია N2024/5326 09.10.2024 წ., საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაცია N2024/5375 10.10.2024 წ., საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაცია N2024/7783 30.12.2024 წ., საქართველოს სახალხო დამცველის 2024/7782 30.12.2024 წ..

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ არ გაითვალისწინა სახალხო დამცველის მითითებული რეკომენდაცია.

2023 წელს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტმა „მთის ამბების“ (შპს „საინფორმაციო ცენტრების ქსელის“) რედაქტორს სხვა მონაცემებთან ერთად არ მიაწოდა ინფორმაცია ჭიათურის მუნიციპალიტეტში ატმოსფერული ჰაერის, წყლის, მიწის/ნიადაგის დაბინძურებასთან დაკავშირებული მასალები. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება მიუთითებდა დასამუშავებელი ინფორმაციის მოცულობაზე, მათი დეპერსონალიზაციის მიზნით გასაწევ დიდ ძალისხმევაზე და აგრეთვე მიმდინარე სისხლის სამართლის საქმეებზე დასართავად ამოღებულ მასალებზე, რომელთა გამჟღავნებაც საგამოძიებო უწყებებს მიზანშეუწონლად მიაჩნდათ. 2024 წლის 7 ოქტომბერს საქართველოს სახალხო დამცველმა თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიას № 2024/5216 სასამართლო მეგობრის მოსაზრება წარუდგინა.

საქართველოს სახალხო დამცველი მნიშვნელოვნად მიიჩნევს გარემოს შესახებ ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებით საკითხის განხილვისას, თუნდაც კანონით პირდაპირ გათვალისწინებული ინფორმაციის დახურვის შესაძლებლობის შემთხვევებში, სათანადოდ შეფასდეს ის სიკეთე რის დაცვასაც გარემოს შესახებ ინფორმაციის გაცემა ემსახურება და მაქსიმალურად შეზღუდულად იქნეს გამოყენებული ინფორმაციის დახურვის შესაძლებლობა.¹⁶

- საქართველოს სახალხო დამცველი უკიდურესად მნიშვნელოვნად მიიჩნევს უფლებათა შეპირისპირებისას შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებებით გაიწეროს ის გადაწყვეტი კრიტერიუმები, რომელიც უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი ინტერესის მატარებელი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას.

2.4 ინფორმაციის დამუშავების ფარგლები

ინფორმაციის დამუშავების ფარგლებთან დაკავშირებით საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის მიერ შესწავლილი საქმეების ანალიზი ცხადყოფს, რომ რიგ შემთხვევებში საჯარო დაწესებულებები უარს ამბობენ მოთხოვნილი ინფორმაციის გაცემაზე იმ მზეხით, რომ დოკუმენტები, რომლებიც შეიცავენ დაინტერესებული პირისთვის საინტერესო ინფორმაციას საჭიროებენ დეპერსონალიზაციას, რაც გარკვეულ შემთხვევებში მათი მხრიდან მოითხოვს არაგონივრული რესურსის გაწევას და უარს ამბობენ მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე ან არასრულად გასცემენ მოთხოვნილ ინფორმაციას. საგულისხმოა ისიც, როდესაც ინფორმაციის მოთხოვნაზე პასუხის გაცემა მოითხოვს სტრუქტურული ქვედანაყოფებიდან ან სხვა საჯარო დაწესებულებებიდან ინფორმაციის მოძიებასა და დამუშავებას, მნიშვნელოვანი მოცულობის ერთმანეთთან დაუკავშირებელი ცალკეული დოკუმენტების მოძიებასა და დამუშავებას, ან სტრუქტურულ ქვედანაყოფებთან ან სხვა საჯარო დაწესებულებასთან კონსულტაციას - ეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისად არ წარმოადგენს მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის პატივსაღებ საფუძველს. საქართველოს უზენაესი სასამართლო უპირობოდ არ იზიარებს საჯარო დაწესებულებების მხრიდან ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის გასამართლებლად იმ გარემოებაზე მითითებას, რომ მოთხოვნილი ინფორმაცია არ არის დამუშავებული და მისი დამუშავება საჯარო ინფორმაციის სახით მოითხოვს საკმაოდ დიდ რესურსს, რაც ადმინისტრაციული ორგანოს

¹⁶ იხ. სასამართლო მეგობრის მოსაზრება <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2024112812220164355.pdf>

ძირითადი ფუნქციის მოშლას გამოიწვევს. 2023 წლის 22 ივნისის განჩინებაში (საქმეზე №ბს-748(კ-22)) საკასაციო სასამართლომ მიუთითა, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წესის თანახმად, ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა უზრუნველყოს დაინტერესებული პირისათვის მოთხოვნილი ინფორმაციის მიწოდება, მიუხედავად იმისა, რომ განცხადების წარდგენის მომენტისათვის ინფორმაცია სათანადოდ წესით არ არის დამუშავებული.

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის მიერ შესწავლილი საჩივრებიდან ფიქსირდება შემთხვევები, როდესაც განმცხადებელი თავად აცნობიერებს მოთხოვნილი ინფორმაციის მოცულობას და გამოთქვამს მზაობას, რომ საჯარო დაწესებულებისგან მონაცემები მიიღოს ნაწილ-ნაწილ. ინფორმაცია შეიძლება მართლაც იმდენად მოცულობითი იყოს, რომ საჯარო დაწესებულებისთვის შეუძლებელი აღმოჩნდეს ინფორმაციის 10 დღის ვადაში დამუშავება/გაცემა. აღსანიშნავია, რომ მოქმედი კანონმდებლობა მოცულობითი ინფორმაციის დამუშავების შემთხვევებში არ ითვალისწინებს საჯარო ინფორმაციის გაცემითვის დადგენილი მაქსიმალური ვადის (10 დღე) გაზრდის და განსხვავებულ ვადის დადგენის საფუძვლებს. ამასთან, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის მიერ მოძიებული სასამართლო პრაქტიკის ანალიზით, ირკვევა, რომ ნორმის პრობლემურობასთან ერთად არ არსებობს სასამართლო განმარტებებიც მკაფიო სამართლებრივ ტესტის თაობაზე, რომელსაც საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე პასუხისმგებელი პირი გამოიყენებდა ინფორმაციის დამუშავების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას. საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ ინფორმაცია რომლის დამუშავებაც ევალება საჯარო დაწესებულებას, ასევე ინფორმაცია რომლის გასაიდუმლოებაც დაუშვებელია არ შეიძლება არ მიეწოდოს დაინტერესებულ პირს მხოლოდ იმ მიზეზით, რომ ინფორმაციის დამუშავება მოცულობითი სამუშაოს გაწევას უკავშირდება. ამავე დროს გასათვალისწინებელია, მოთხოვნილი ინფორმაციის მოცულობის შესაბამისად, 10 დღიანი ვადის გაზრდის შესაძლებლობის საკითხიც, რაზეც როგორც უკვე აღინიშნა ასევე დუმს კანონმდებლობა.

- საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებებით აუცილებელია დაკონკრეტდეს რას გულისხმობს საჯარო ინფორმაციის დამუშავების ფარგლები და ასევე გადაიხედოს კოდექსით განსაზღვრული ვადების საკითხიც.

2.5 პროაქტიულად გამოქვეყნებული ინფორმაცია/ საჯარო წყაროებზე განთავსებული ინფორმაცია

საჯარო ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ნორმები საჯარო დაწესებულებებს არ ათავისუფლებს მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაციის გაცემისგან იმ შემთხვევაშიც კი თუკი ეს ინფორმაცია პროაქტიულად არის გამოქვეყნებული. საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 26 აგვისტოს N219 დადგენილებით დამტკიცებულია პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ნუსხა. სახალხო დამცველის მიერ შესწავლილი საქმეების ფარგლებში ფიქსირდება შემთხვევები, როდესაც საჯარო დაწესებულებები საჯარო ინფორმაციის მიღებით დაინტერესებულ პირებს მიუთითებენ ინფორმაციის მათ ვებ-გვერდზე განთავსების ან სხვა საჯარო წყაროებზე გამოქვეყნების შესახებ.

საქართველოს მთავრობის 2023 წლის 16 თებერვლის N66 დადგენილებით დამტკიცებული საჯარო მმართველობის რეფორმის 2023-2026 წლების სტრატეგია ღიაობისა და გამჭვირვალობის ხარისხის გაუმჯობესებისთვის არსებითად მნიშვნელოვნად მიიჩნევს საკანონმდებლო ბაზის მოწესრიგებას, ელექტრონული რესურსების სათანადოდ განვითარებას და შესაბამის პასუხისმგებელ პირებში ცნობიერების ამაღლებას. საჯარო

ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესებისთვის სტრატეგია ორ კომპონენტს მოიაზრებს: 1. საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების მიმართულებით არსებული საკანონმდებლო ბაზის გაუმჯობესებას და 2. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის მიზნით არსებული სამართლებრივი ჩარჩოსა და პრაქტიკის შესახებ საჯარო დაწესებულებების ცნობიერების ამაღლებას. საკანონმდებლო ბაზის გაუმჯობესების მიზნებისთვის ძირითად ღონისძიებად წარმოდგენილია ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების წესის განახლება, პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ნუსხის გაზრდა და გამოქვეყნების სტანდარტების გაუმჯობესება. ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირების/დანაყოფების ცოდნის ამაღლების მიზნით ტრენინგების ჩატარება. საჯარო ინფორმაციის გაცემისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ ერთიანი სახელმძღვანელოს შემუშავება. საქართველოს სახალხო დამცველი მიესალმება მთავრობის მიერ დამტკიცებული სტრატეგიით და სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ ღონისძიებებს და იმედოვნებს, რომ შესრულდება სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ვალდებულებები. თუმცა მნიშვნელოვანია არსებობდეს რაიმე მექანიზმი რომელიც უზრუნველყოფდა საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 26 აგვისტოს N219 დადგენილებით განსაზღვრულ (ახალი რეგულაციის მიღების შემთხვევაში ახალი წესით განსაზღვრულ) პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის სრულყოფილ და დროული გამოქვეყნებაზე რეგულარულ და ეფექტურ მონიტორინგს.

- საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ საკანონმდებლო ცვლილებებით აუცილებელია ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით არსებული ვალდებულების სათანადო შესრულების უზრუნველსაყოფად არსებობდეს ეფექტური საზედამხედველო მექანიზმი.

2.6. შიდაუწყებრივი ხასიათის დოკუმენტის ცნება

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატმა წარმოდგენილი საჩივრების შესწავლის შედეგად დაადგინა ორი შემთხვევა, როდესაც საჯარო დაწესებულებებმა არ გასცეს მოთხოვნილი ინფორმაცია და მიუთითეს, რომ განმცხადებლებისთვის საინტერესო ინფორმაცია წარმოადგენდა შიდაუწყებრივი ხასიათის დოკუმენტს.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 99-ე მუხლის პირველი ნაწილი ითვალისწინებს შიდაუწყებრივი ხასიათის დოკუმენტის ცნებას, რომლის თანახმად ამგვარ დოკუმენტაც მიიჩნევა ადმინისტრაციული წარმოების ის მასალები რომლებიც უშუალოდ დაკავშირებულია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადებასთან და რომლის დაინტერესებული მხარისთვის გაცნობის ვალდებულება ადმინისტრაციულ ორგანოს არ წარმოეშობა.

განხილული საქმეებიდან ერთ შემთხვევაში, სსიპ ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიურომ დაინტერესებულ პირს არ მიაწოდა კონკრეტული ექსპერტიზის დასკვნის შედეგისას გამოყენებული სახელმძღვანელოს და ამ სახელმძღვანელოს დამტკიცების თაობაზე გამოცემული შესაბამისი სამართლებრივი აქტის კანონით დადგენილი წესით დამოწმებული ასლები. საჯარო დაწესებულებამ მიღებულ გადაწყვეტილებაში აღნიშნა, რომ მოთხოვნილი დოკუმენტი წარმოადგენდა შიდა უწყებრივი ხასიათის სამუშაო დოკუმენტს და ასევე მისი შინაარსი მიეკუთვნებოდა ბიუროს კუთვნილებას (მის ინტელექტუალურ საკუთრებას). საქართველოს სახალხო დამცველმა მიიჩნია, რომ დაინტერესებული პირის მიერ მოთხოვნილი დოკუმენტი წარმოადგენდა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს (ოფიციალურ დოკუმენტს) და საჯარო დაწესებულება დაუსაბუთებლად უზღუდავდა განმცხადებელს მასზე წვდომას. 2021 წლის 11

ნოემბერს საქართველოს სახალხო დამცველმა N04-5/10729 რეკომენდაციით მიმართა სსიპ ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნულ ბიუროს, თუმცა საჯარო დაწესებულებამ განმარტა, რომ იმოქმედებდა სასამართლო გადაწყვეტილების შესაბამისად.

მეორე შემთხვევაში ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერიამ ა(ა)იპ „ქვემო ქართლის მედია“ წარმომადგენელს არ მიაწოდა მერიის შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ 2022 წლის განმავლობაში მომზადებული აუდიტორული შემოწმების ყველა დასკვნა/ანგარიში და გაცემული რეკომენდაცია. საჯარო დაწესებულებამ სახალხო დამცველის აპარატს მიუთითა, რომ ორგანიზაციის მიერ მოთხოვნილი ინფორმაცია წარმოადგენდა შიდაუწყებრივი ხასიათის (შიდა სამსახურებრივი სარგებლობის) დოკუმენტს. მითითებული საქმის შესწავლის შედეგად, საქართველოს სახალხო დამცველმა მიიჩნია, რომ აუდიტორული შემოწმების შედეგების ამსახველი ანგარიში, თავისი მახასიათებლებიდან გამომდინარე, ვერ იქნებოდა მიჩნეული შიდაუწყებრივი ხასიათის დოკუმენტად, რადგან ის თავისი არსით წარმოადგენდა სხაგვარ ოფიციალურ დოკუმენტს. ამასთან, ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერიამ ვერ დაასაბუთა, რატომ არ შეეძლო საჯარო ინფორმაციის სახით გაცემა მერიის შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ 2022 წლის განმავლობაში მომზადებული აუდიტორული შემოწმების ყველა დასკვნა/ანგარიში და გაცემული რეკომენდაცია, თუნდაც დეპერსონალიზებული სახით. შესაბამისად, საქართველოს სახალხო დამცველმა 2023 წლის 11 სექტემბერს ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერიას N04-5/9055 რეკომენდაციით მიმართა ა(ა)იპ „ქვემო ქართლის მედიისთვის“ მიეწოდებინა მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია. სამწუხაროდ არც ამ შემთხვევაში იქნა სახალხო დამცველის რეკომენდაცია გაზიარებული.

- საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ საჭიროა განხორციელდეს საკანონმდებლო ცვლილება და შიდაუწყებრივი ხასიათის დოკუმენტის ცნება უფრო ცხადად იქნას გაწერილი.

3. საზედამხედველო ინსტიტუტი

საქართველოს კანონმდებლობა პირს არ ზღუდავს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების შეზღუდვის საკითხზე სასამართლო წარმოების პარალელურად ან სასამართლოსთვის მიმართვის გარეშე წარუდგინოს განცხადება საქართველოს სახალხო დამცველს და მოითხოვოს საჯარო დაწესებულების ქმედების კანონიერების შემოწმება. 2021 წლიდან 2024 წლამდე პერიოდში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შეზღუდვის ფაქტთან დაკავშირებით საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის მიერ წარმოებაში მიღებული საქმეებიდან უმეტესობა შეეხებოდა საჯარო ინფორმაციის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილ ვადაში (დაუყოვნებლივ ან არა უგვიანეს 10 დღისა) მიუღებლობას. 2022-2024 წლებში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების შეზღუდვის 195 ფაქტთან დაკავშირებით საჩივრის ავტორთა ნაწილმა საჯარო დაწესებულებიდან სასურველი ინფორმაცია მას შემდეგ მიიღო, რაც სახალხო დამცველის აპარატმა წერილობით გამოითხოვა საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის ფაქტობრივი და სამართლებრივი გარემოებების შესახებ. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ინფორმაციის დაუყოვნებლივ გაცემასთან დაკავშირებით საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატს პრაქტიკულად არ შეუძლია ეფექტური სამართლებრივი რეაგირების განხორციელება რადგან საქმის შესწავლის ეტაპზე აუცილებელია საჯარო დაწესებულებიდან ინფორმაციის გამოთხოვა. „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 23-ე თანახმად, წერილობითი მიმართვის საფუძველზე საჯარო დაწესებულება ვალდებულია საქართველოს სახალხო დამცველს მოთხოვნილი საბუთი ან სხვა ინფორმაცია გადასცეს 10

დღის ვადაში, შესაბამისად, საკითხის გამოკვლევა გარკვეულ პერიოდთან არის დაკავშირებული. პრაქტიკაში საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი საჯარო ინფორმაციის დროული ხელმისაწვდომობის საკითხს აფასებს მას შემდეგ რაც დაინტერესებული პირი საჯარო დაწესებულებიდან 10 დღის ვადაში ვერ მიიღებს მისთვის საინტერესო ინფორმაციას. შესაბამისად, მინიჭებული მანდატის ფარგლებში საქართველოს სახალხო დამცველი ვერ უზრუნველყოფს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების ეფექტურ დაცვას.

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, სასამართლო წარმოადგენს ერთადერთ საზედამხედველო ინსტიტუტს, რომელსაც შეუძლია საჯარო დაწესებულებას საჯარო ინფორმაციის გაცემა დაავალოს. მედია საშუალებების და ორგანიზაციების წარმომადგენლები ხშირად აღნიშნავენ, რომ მათთვის საჯარო ინფორმაციის გაცემის მოთხოვნით სასამართლოსთვის მიმართვა დაკავშირებულია ხარჯებთან და დროსთან, ამასთანავე, თუ სასამართლო წარმოების ეტაპზე მოპასუხე საჯარო დაწესებულება შესაგებლის სახით ან საქართველოს სახალხო დამცველის მიმართვის საფუძველზე გასცემს მათ მიერ მოთხოვნილ საჯარო ინფორმაციას, იხმობენ სარჩელს რათა დაიბრუნონ სასამართლო ბაჟის თანხა. საქართველოს სახალხო დამცველმა იმის შესაფასებლად, თუ რამდენად ეფექტურია დროში უფლების დაცვის არსებული საზედამხედველო ინსტიტუტი, ყველა საქალაქო და რაიონული სასამართლოდან გამოითხოვა საჯარო ინფორმაციის გაცემის მოთხოვნით 2022 წლის პირველი იანვრიდან 2024 წლის 27 აგვისტომდე პერიოდში წარმოებაში მიღებული სარჩელების რაოდენობის (წლების მიხედვით ცალ-ცალკე) შესახებ ინფორმაცია. ასევე, მონაცემები 2022 წლის პირველი იანვრიდან 2024 წლის 27 აგვისტომდე პერიოდში, საჯარო ინფორმაციის გაცემის მოთხოვნით წარმოებაში მიღებული სარჩელებიდან რამდენი დაკმაყოფილდა, რამდენზე შეწყდა წარმოება/დარჩა განუხილველი სასამართლოში სარჩელის წარმოდგენის შემდეგ მოთხოვნილი ინფორმაციის გაცემის გამო, რამდენი არ დაკმაყოფილდა და რამდენი სარჩელია ამ დრომდე სასამართლო განხილვაში.¹⁷

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატს 26 დან 24-მა სასამართლომ წარმოუდგინა მოთხოვნილი ინფორმაცია (თეთრიწყაროს და მცხეთის რაიონულ სასამართლოებს არ უპასუხიათ, ასევე ზოგიერთი სასამართლოს მიერ წარმოდგენილი მონაცემების საფუძველზე არ ირკვევა სარჩელი წარმოებაში რომელ წელს მიიღეს, ან კონკრეტულად რომელ წელს დასრულდა სარჩელის განხილვა).

წარმოდგენილი ინფორმაციით ირკვევა, რომ 24-დან 8 სასამართლოს 2022 წლიდან 2024 წლის 27 აგვისტომდე პერიოდში წარმოებაში არ მიუღია სარჩელი საჯარო დაწესებულებისთვის საჯარო ინფორმაციის გაცემის დავალების სასარჩელო მოთხოვნით.¹⁸

2022 წლიდან 2024 წლის 27 აგვისტომდე პერიოდში 16-მა რაიონულმა და საქალაქო სასამართლომ საჯარო ინფორმაციის გაცემის დავალების მოთხოვნით წარმოებაში სულ მიიღო 117 სარჩელი (აქედან 80 სარჩელი წარმოებაში მიიღო თბილისის საქალაქო სასამართლომ), აქედან 41 წარმოებაში მიღებული 2024 წელს. 76 სარჩელი 2024 წლის 27 აგვისტოს მდგომარეობით ჯერ კიდევ წარმოებაში იყო.

¹⁷ საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის 2024 წლის 27 აგვისტოს N2024/4092 წერილი.

¹⁸ ახალქალაქის რაიონული სასამართლო, სოხუმისა და გაგრა-გუდაუთის რაიონული სასამართლო, ცაგერის რაიონული სასამართლო, ამბროლაურის რაიონული სასამართლო, გალი-გულრიფშისა და ოჩამჩირე-ტყვარჩელის რაიონული სასამართლო, სენაკის რაიონული სასამართლო, ბოლნისის რაიონული სასამართლო, რუსთავის საქალაქო სასამართლო.

2022-2024 წლებში სასამართლოს მიერ განხილული სარჩელებიდან არ ფიქსირდება სასარჩელო მოთხოვნა, რომელიც არ დაკავშირებულა სასამართლოს მიერ. 1 სარჩელთან დაკავშირებით საქმე დასრულდა მორიგებით.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ პირველი ინსტანციის სასამართლოები საჯარო ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებით წარდგენილ 50 სარჩელს მინიმუმ 1 წელის განმავლობაში განიხილავდნენ. 2022 წელს მიღებულ მინიმუმ 11 სარჩელზე 2024 წლამდე გაგრძელდა სასამართლო განხილვა. აქედან 4 სარჩელზე 2022 წლიდან 2024 წლის 27 აგვისტომდე პერიოდში ჯერ კიდევ მიმდინარეობდა სასამართლო განხილვა.

სასამართლოებიდან მოწოდებული მონაცემთა ანალიზით ირკვევა, რომ 17 სარჩელი განუხილველად იქნა დატოვებული (დამატებით 7 სარჩელთან დაკავშირებით ზუსტად არ ირკვევა განუხილველად დატოვა თუ არა სასამართლომ) ან შეწყდა წარმოება იმ გარემოების გამო, რომ მოსარჩელემ გაიხმო სარჩელი ან სასამართლო დავის ეტაპზე საჯარო დაწესებულებამ გასცა მოსარჩელის მიერ მოთხოვნილი ინფორმაცია.

პირველი ინსტანციის სასამართლოებიდან მოწოდებული სტატისტიკური მონაცემების ანალიზი ცხადყოფს, რომ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული სასარჩელო წარმოება ხანგრძლივია და ვერ უზრუნველყოფს ინფორმაციის დროულ ხელმისაწვდომობას. ინფორმაციის დროულობა პირდაპირ კავშირშია მის ღირებულებასთან, რაც შესაძლოა გადამწყვეტი იყოს დაინტერესებული პირისთვის, განსაკუთრებით თუ საჯარო ინფორმაციას მედია საშუალება/ჟურნალისტი ითხოვს.

- საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ აუცილებელია საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების დამოუკიდებელი და ეფექტურ საზედამხედველო ინსტიტუტის შექმნა, რომელიც შესაბამისი უფლებამოსილებით უზრუნველყოფს უფლების დროულად და ეფექტურად დაცვას.

დასკვნა

2021-2024 წლებში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის მიერ შესწავლილი საჩივრების ანალიზი ცხადყოფს, რომ საჯარო ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობა საჭიროებს გადახედვას. ამავდროულად, რადგან არ არსებობს უფლების დაცვის ეფექტური საზედამხედველი ინსტიტუტი, საჯარო დაწესებულებების მხრიდან საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვალდებულების შესრულებასთან დაკავშირებით ადგილი აქვს ერთგვარ თვითნებობას და ხშირად ყოველგვარი კანონისმიერი საფუძვლის გარეშე არ ხდება საჯარო ინფორმაციის გაცემა. „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონისა და პერსონალური მონაცემების დაცვაზე საზედამხედველო ინსტიტუტის არსებობის პირობებში, თვალმისაცემია საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლებასა და პირადი ცხოვრების უფლების დაცვის მექანიზმებს შორის არსებული დისბალანსი.

როგორც აღინიშნა, საქართველოს სახალხო დამცველი მიესალმება საქართველოს მთავრობის 2023 წლის 16 თებერვლის N66 დადგენილებით დამტკიცებულ საჯარო მმართველობის რეფორმის 2023-2026 წლების სტრატეგიითა და საჯარო მმართველობის მმართველობის რეფორმის 2023-2024 წლების სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ ღონისძიებებს, თუმცა არსებული გამოწვევების აღმოსაფხვრელად არასაკმარისად მიიჩნევს.

- მნიშვნელოვანია საკანონმდებლო ორგანომ შესაბამისი ფორმატით განიხილოს როგორც წინამდებარე ანგარიშში ისე პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტში შექმნილი მოკვლევის ჯგუფის მიერ 2022 წელს მომზადებული დასკვნის რეკომენდაციები და განახორციელოს შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები რაც აუცილებლად უნდა გულისხმობდეს დამოუკიდებელი და ეფექტური საზედამხედველო ინსტიტუტის შექმნას, რომელიც უზრუნველყოფს მცირე ვადებში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით საჩივრების განხილვას, ასევე ეფექტურ ზედამხედველობას გაუწევს საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით საჯარო დაწესებულებების მიერ შესასრულებელი ვალდებულებებს.