

წინადადებები საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკანონმდებლო მექანიზმების გაუმჯობესების შესახებ

წინადადებების მნიშვნელოვანი ნაწილი ეფუძნება ინფორმაციის თავისუფლების გლობალურ რეიტინგს (Global RTI Rating), რომლის ფარგლებში ფასდება სახელმწიფოს ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობა და პრაქტიკა და სახელმწიფოს ენიჭება შესაბამისი ინდექსი.¹

„ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს სამოქმედო გეგმის განხორციელებისათვის აუცილებელ ღონისძიებათა შესახებ“ მთავრობის 2013 წლის 9 ივლისის №775 განკარგულებით საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს, საქართველოს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებთაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს სამდივნოს (იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტი) კოორდინაციით, დაევალა, შესაბამის სამთავრობო დაწესებულებათა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა მონაწილეობითა და არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების გათვალისწინებით, მთავრობას წარუდგინოს **წინადადებები საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკანონმდებლო მექანიზმების გაუმჯობესების შესახებ.**

ამ დავალების შესასრულებლად იუსტიციის სამინისტრომ სამუშაო შეხვედრები გამართა საჯარო დაწესებულებების წარმომადგენლებსა (საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე პასუხისმგებელ პირებთან) და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან.

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საბჭოს ფარგლებში ამერიკის შეერთებული შტატების განვითარების სააგენტოს (USAID) დემოკრატიული მმართველობის პროგრამის (G3) მხარდაჭერით 18 ივლისს გაიმართა მრგვალი მაგიდა ინფორმაციის თავისუფლების თემაზე. მრგვალ მაგიდას ესწრებოდნენ საჯარო დაწესებულებების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და პარტნიორი საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლები, აგრეთვე, მოწვეული საერთაშორისო ექსპერტები. არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენელმა წარმოადგინა მოხსენება ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობის რეფორმის შესახებ სამოქალაქო სექტორის რეკომენდაციების თაობაზე.

კონსულტაციების, სამოქალაქო საზოგადოების რეკომენდაციების გათვალისწინებისა და ინფორმაციის თავისუფლების თემაზე არსებული კვლევების საფუძველზე იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკურმა დეპარტამენტმა მოამზადა წინადადებები საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკანონმდებლო მექანიზმების გაუმჯობესებისა და იმპლემენტაციისათვის საჭირო ღონისძიებათა შესახებ.

¹ ხელმისაწვდომია შემდეგ ბმულზე: rti-rating.org. საქართველოს კანონმდებლობა 94 ქულით 30-ე ადგილს იკავებს (მაქსიმალური ქულაა 150, პირველ ადგილზეა სერბეთი 135 ქულით).

წინადადებები საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკანონმდებლო მექანიზმების გაუმჯობესების შესახებ

1. სპეციალური კანონი ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ

გამჭვირვალობა, ღიაობა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულება თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი მახასიათებლებია. ვინაიდან საქართველოს მთავრობის პრიორიტეტია ღიაობა და ანგარიშვალდებულება, ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტების დახვეწა და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა ამ მიზნის მიღწევის მნიშვნელოვანი ელემენტია.

ამჟამად საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელი ნორმები გაბნეულია ცალკეულ საკანონმდებლო აქტებში. მიზანშეწონილია, შემუშავდეს სპეციალური **კანონი ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ**.

სპეციალური კანონის მიღების შემთხვევაში, შესაძლებელი გახდება საჯარო ინფორმაციის **მარეგულირებელი ნორმების კონსოლიდირება** ერთ ნორმატიულ აქტში, რომელშიც მიზანშეწონილია, ასევე, გათვალისწინებულ იქნეს სპეციალური საზედამხედველო ორგანოს არსებობა.

ინფორმაციის თავისუფლების აქტის არსებობა ამ სფეროში **საუკეთესო პრაქტიკად** მიიჩნევა და მსოფლიოს სხვადასხვა სახელმწიფოში გვხვდება (ამერიკის შეერთებული შტატები, დიდი ბრიტანეთი, დანია, შვეიცარია, გერმანია). მიზანშეწონილია, საქართველოში ფუნქციონირებდეს საზედამხედველო ორგანო, რომელიც უფლებამოსილი იქნება, გააკონტროლოს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ქვეყნის მასშტაბით.

სპეციალური კანონის შემუშავების მიზნით სასურველია, შეიქმნას სამუშაო ჯგუფი, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება ამ მიმართულებით საერთაშორისო პრაქტიკის კვლევასა და ანალიზზე და შესაბამისი კანონპროექტის შემუშავებაზე. პროექტის შემუშავების პროცესში მნიშვნელოვანია სრულყოფილი საკონსულტაციო პროცესის გამართვა, საჯარო განხილვებისა და დისკუსიების ორგანიზება, წარმოდგენილი შენიშვნებისა და რეკომენდაციების საფუძველზე პროექტის გადასინჯვა. ასევე, მიზანშეწონილია კანონპროექტის საერთაშორისო ექსპერტიზა მის პარლამენტში წარდგენამდე.

ალტერნატიულად, მიზანშეწონილია „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებული რეგულირებების დახვეწა.

2. ინფორმაციის თავისუფლების სპეციალიზებული საზედამხედველო ორგანოს არსებობა

მიზანშეწონილია, შეიქმნას სპეციალიზებული ორგანო, რომელიც ზედამხედველობას გაუწევს ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. შესაძლებელია აღნიშნული ინსტიტუტის ფუნქციების შეთავსება პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორთან კოლეგიური ორგანოს შექმნის გზით (მაგალითად, დიდი ბრიტანეთი) ან სახალხო დამცველის ქოლგის ქვეშ გაერთიანება (მაგალითად, დანია).

ინფორმაციის თავისუფლებაზე კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს **ფუნქციებში** შესაძლოა შევიდეს ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით საჯარო ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებულ ქმედებათა თაობაზე საჩივრების განხილვა, საჯარო დაწესებულებათა მხრიდან საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვალდებულების მონიტორინგი, ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის საჯარო ინფორმაციის ღიაობის პოლიტიკის გაუმჯობესების მიზნით რეკომენდაციების მიწოდება, საგანმანათლებლო საქმიანობა, ინფორმაციის თავისუფლების თემაზე ტრენინგების ორგანიზება და ცნობიერების ამაღლება.

3. საჯარო ინფორმაციის დეფინიციის დახვეწა

საჯარო ინფორმაციის დეფინიცია საჭიროებს დახვეწას. მნიშვნელოვანია, განისაზღვროს, რა იგულისხმება ტერმინში – „**დამუშავებული**“ („საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“, მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „მ“ ქვეპუნქტი). კერძოდ, ეს მოიცავს საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის რეგისტრაციის მომენტისათვის საჯარო დაწესებულებაში უკვე დამუშავებული დოკუმენტის გაცემას, თუ ინფორმაციის მოთხოვნის შესახებ განცხადების მიღების შემდგომ მისი დამუშავების ვალდებულებას. ამასთან, თუ დეფინიცია გულისხმობს დამუშავების ვალდებულებას, მიზანშეწონილია, დაზუსტდეს დამუშავების კრიტერიუმები და გონივრულობის ფარგლები. მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული დამუშავების დრო და დამუშავებისათვის საჭირო ადმინისტრაციული რესურსი.

რეკომენდებულია, განისაზღვროს ინფორმაციის ცალკე კატეგორია საიდუმლო და ღია საჯარო ინფორმაციას შორის – **შეზღუდული გამოყენების ინფორმაცია**, რომელიც არ ხვდება სახელმწიფო საიდუმლოების სფეროში, თუმცა, უსაფრთხოების ინტერესებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილი არ არის მისი გასაჯაროება.

ასევე, მიზანშეწონილია, დაიხვეწოს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 27² მუხლში მოცემული **კომერციული საიდუმლოს დეფინიცია**. კანონის თანახმად, ინფორმაციის გასაიდუმლოება ხდება კერძო პირის მოთხოვნით. საჯარო დაწესებულება ვალდებულია ინფორმაცია მიიჩნიოს კომერციულ საიდუმლოებად გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ინფორმაციის ღიაობის ვალდებულება დადგენილია კანონით. აღნიშნული გამონაკლისი კი ვერ უზრუნველყოფს თითოეულ შემთხვევაში ინფორმაციის გაცემის ან გაუცემლობის მიზანშეწონილობის ანალიზს საზოგადოების სასარგებლოდ.

სასურველია, რომ განმარტებაში გათვალისწინებულ იქნეს საერთაშორისო მიდგომა **საჯარო ინტერესის ტესტის** სახით. საჯარო ინტერესის ტესტის გამოყენება უნდა მოხდეს ისეთი ინფორმაციის გამჟღავნებაზე, რომლის გასაჯაროებაც საზოგადოებისათვის სასარგებლოა და

გადაწონის მისი საიდუმლოდ შენახვის მიზანს. ერთი მხრივ, ინფორმაციის მიმწოდებელს უნდა ჰქონდეს უფლება მასთან კონსულტაციის შედეგად იქნეს გადაწყვეტილება მიღებული, ხოლო მეორე მხრივ, საჯარო დაწესებულებას გააჩნდეს დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღების ვალდებულება.

მიზანშეწონილია გაანალიზდეს და შესაბამისად გადაიხედოს საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე რეაგირების კანონმდებლობით დადგენილი ვადა.

4. ინფორმაციის თავისუფლების პრინციპების ასახვა კანონმდებლობაში

სასურველია, ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობა შეიცავდეს ინფორმაციის თავისუფლებისა და ღიაობის **პრინციპებზე** ხაზგასმას. ამასთან, მიზანშეწონილია, კანონმდებლობაში მხედველობაში იქნეს მიღებული ისეთი პრინციპები, რომლებიც ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებული რეგულირების ფართოდ ინტერპრეტირების საშუალებას ითვალისწინებს. აღსანიშნავია, რომ ეს პრინციპი ცალსახად არის ხაზგასმული ინფორმაციის თავისუფლების გლობალურ რეიტინგში.

ამასთან, ხაზგასასმელია სახელმწიფოს ადმინისტრაციული რესურსის რაციონალური ხარჯვის საკითხი და ერთგვარი **ბალანსის** მიღწევა ღიაობასა და ადმინისტრაციული რესურსის გონივრულ ხარჯვას შორის. მნიშვნელოვანია, რომ ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობამ არ დააკისროს საჯარო დაწესებულებებს იმგვარი ტვირთი, რაც ხელს შეუშლის მათი ძირითადი ფუნქციების ეფექტიანად განხორციელებას.

5. ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის უპირატესობის განსაზღვრა

მიზანშეწონილია, საკანონმდებლო დონეზე განისაზღვროს ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის (მიუხედავად სპეციალური კანონის შემუშავების რეკომენდაციის გათვალისწინებისა) უპირატესი ძალა სხვა საკანონმდებლო აქტებში განსაზღვრული საჯარო ინფორმაციის ღიაობის შეზღუდვებთან კოლიზიის შემთხვევაში.

6. საჯარო ინფორმაციის გამოცალკევება საიდუმლო ინფორმაციისაგან და შესაბამისი ნაწილის ღიაობის უზრუნველყოფა

მიზანშეწონილია, კანონმდებლობით დადგინდეს ვალდებულება, რომ ისეთ შემთხვევებში, როდესაც მოთხოვნილი ინფორმაცია შესაძლებელია, გამოიყოს/გამოცალკევდეს საიდუმლო ინფორმაციის შემცველი დოკუმენტისგან, ინფორმაციის საჯაროობა/გაცემა უზრუნველყოფილ იქნეს დოკუმენტის იმ ნაწილზე, რომელიც მოიცავს გამოცალკევებულ ინფორმაციას.

7. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელი პირის ფუნქციები

მიზანშეწონილია, საჯარო დაწესებულებამ გამოყოს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფაზე **პასუხისმგებელი პირი**, რომლის ძირითადი ფუნქცია იქნება ინფორმაციის თავისუფლების უზრუნველყოფა და ეს ფუნქცია არ იქნება შეთავსებული სხვა ძირითად ფუნქციებთან, რათა არ შეფერხდეს ამ პირის მიერ მასზე დაკისრებული ფუნქციების დროულად შესრულება.

8. ინფორმაციის ღიაობასა და პერსონალური მონაცემების დაცვის საკითხებს შორის ზღვრის დადგენა

მიზანშეწონილია, შემუშავდეს **მექანიზმები**, რომლებიც მკვეთრად გამოიჯნავს ერთმანეთისგან ინფორმაციის ღიაობისა და პერსონალური მონაცემების დაცვის საკითხებს და ხელს შეუწყობს ამ მხრივ საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებას. ასეთი მექანიზმები შესაძლებელია, იყოს სახელმძღვანელო პრინციპების/გზამკვლევის შემუშავება და გავრცელება; საინფორმაციო ღონისძიებების, თემატური შეხვედრებისა და ტრენინგების ორგანიზება და სხვ.

ასევე, მიზანშეწონილია დაიწყოს მუშაობა პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ საქართველოს კანონის დახვეწაზე პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის კოორდინაციით.

9. ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებული სარჩელის განხილვის ვადის განსაზღვრა

რეკომენდებულია, დაწესდეს ინფორმაციის თავისუფლების საკითხებთან დაკავშირებით წარმოშობილ სარჩელის განხილვის ვადა. თითოეულ ინსტანციაში განხილვის ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 30 დღეს.

10. 10 დეკემბრის ანგარიშების სტანდარტიზებული ფორმის შემუშავება

მიზანშეწონილია, შემუშავდეს და დამტკიცდეს „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ შესაბამისად ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტისათვის წარსადგენი ყოველწლიური ანგარიშის (10 დეკემბრის ანგარიშის) სტანდარტიზებული ფორმა.

11. სახელმწიფო ბაჟის გაუქმება

რეკომენდებულია, გაუქმდეს სახელმწიფო ბაჟი ინფორმაციის თავისუფლების საკითხებთან დაკავშირებით წარმოშობილ სარჩელზე.