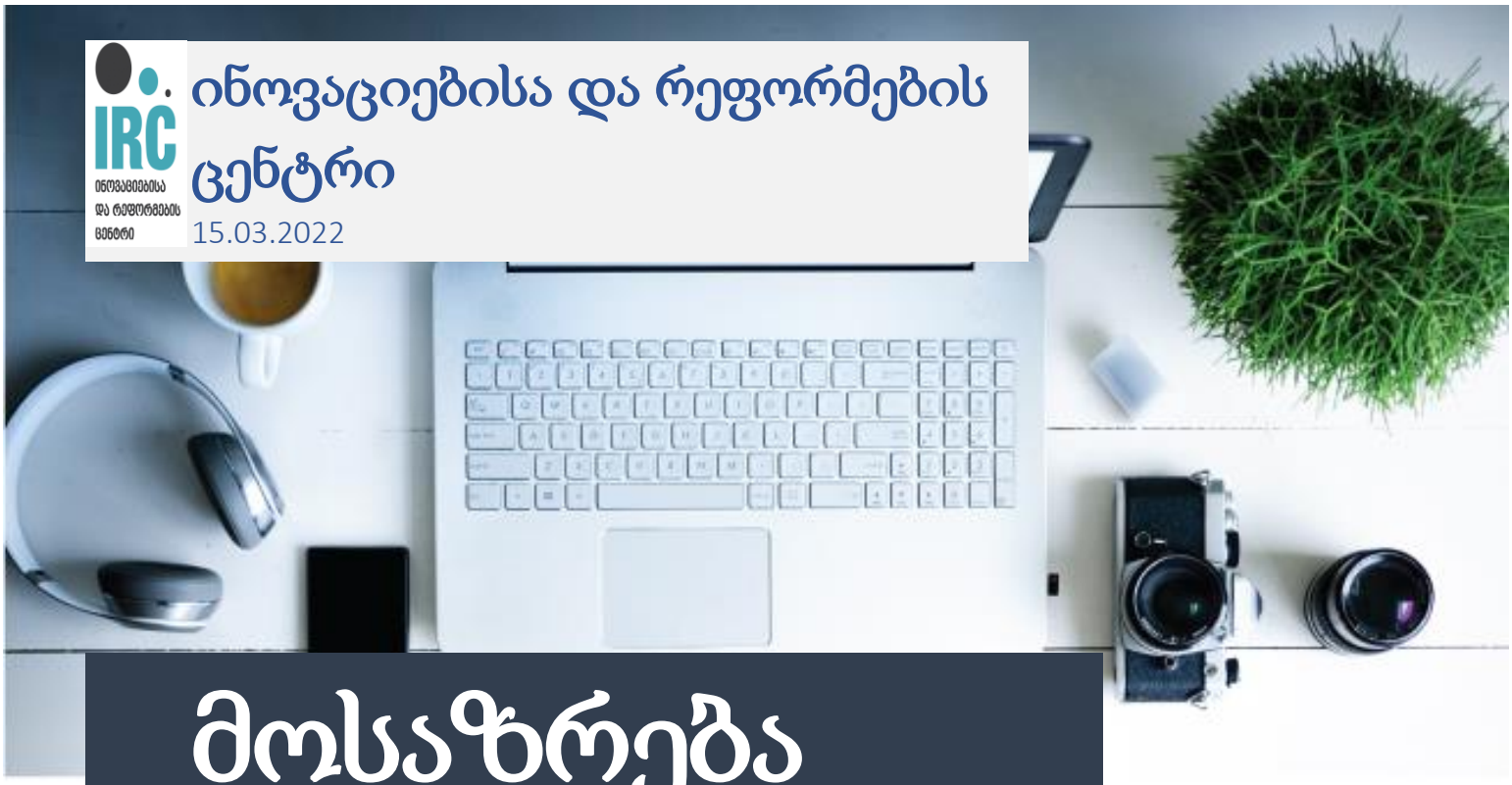

ინოვაციებისა და რეფორმების ცენტრი

15.03.2022

მოსაზრება

ანა კაპანაძე - პერსონალურ მონაცემთა დაცვის კონსულტანტი, CIPP/E

საქართველოსთვის ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის მინიჭების შემთხვევაში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მიმართულებით გადასადგმელი ნაბიჯების თაობაზე

2022 წლის 3 მარტს საქართველომ ევროკავშირის წევრობაზე ოფიციალური განაცხადი შეიტანა. 7 მარტს ევროპის მინისტრთა საბჭოს გადაწყვეტილებით ქვეყნის ევროკავშირში შესვლის პროცედურა დაიწყო.

საქართველოსთვის ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის მინიჭების შემთხვევაში ევროკავშირი შეაფასებს ქვეყნის შესაბამისობას ე.წ. კოპენჰაგენის კრიტერიუმებთან. შესაბამისი კითხვარი მოიცავს როგორც პოლიტიკურიი და ეკონომიკურ ასპექტების, ასევე ევროკავშირის კანონმდებლობის მისაღებად და დასანერგად ინსტიტუციური და ადმინისტრაციული შესაძლებლობების შეფასებას.

ამათგან პოლიტიკური კრიტერიუმების ქვეშ კი ფასდება დემოკრატიული ინსტიტუტების სტაბილურობა, კანონის უზენაესობა, ადამიანის უფლებები ზოგადად და უმცირესობათა უფლებების დაცვის საკითხები.[1]

[1] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/conditions-membership_en?fbclid=IwAR00CLzeIbGI-Q23nir0IvuF_JGpEk3Werz_aw3BYB0mKZ8pO1o2h_lSbwk

რა თქმა უნდა, ევროკავშირში გაწევრების გზაზე საქართველოს წინაშე ბევრი გამოწვევა დგას და პერსონალურ მონაცემთა დაცვა, შესაძლოა, მათგან ყველაზე მწვავე არ იყოს, თუმცა რადგან ის ჩვენი ორგანიზაციის პრიორიტეტულ და ერთ-ერთ ძირითად მიმართულებას წარმოადგენს, გვსურს, ყურადღება გავამახვილოთ იმაზე, თუ რა საკითხები შეიძლება იყოს მნიშვნელოვანი კანდიდატობის მსურველი ქვეყნისთვის პერსონალურ მონაცემთა დაცვის კუთხით.

საქართველომ ასოცირების შესახებ შეთანხმებაზე ოფიციალური მოლაპარაკებები 2010 წლის ივლისში დაიწყო. შეთანხმების ფარგლებში მართლმსაჯულების, თავისუფლებისა და უსაფრთხოების სფეროს ქვეშ განსაზღვრული იყო პერსონალურ მონაცემთა დაცვის საკითხიც.[2]

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების ხელშეკრულებას 2013 წელს მოეწერა ხელი, რომლის ფარგლებში აღებული ვალდებულებებიც გაწერილია ასოცირების დღის წესრიგში.[3]

ასოცირების დღის წესრიგის თანახმად პერსონალურ მონაცემთა დაცვა აერთიანებდა შემდეგ საკითხებს:

- პერსონალურ მონაცემთა მაღალ დონეზე დაცვის უზრუნველყოფა ევროპული სტანდარტების შესაბამისად, და შესაბამისი საკანონმდებლო და პრაქტიკული ნაბიჯების გადადგმა პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობისადმი პატივისცემის გაზრდის მიმართულებით, მათ შორის, სისხლის სამართლის სფეროში; მონაცემთა დაცვის სტანდარტების კერძო სექტორზე გავრცელების უზრუნველყოფა;
- მონაცემთა დაცვის ორგანოს (ინსპექტორის აპარატის) შესაძლებლობების გაძლიერების გაგრძელება და ყველა სექტორში, განსაკუთრებით, სამართალდამცავ ორგანოებში მონაცემთა დაცვის სტანდარტების გამოყენების კონტროლი, მონაცემთა დაცვის ორგანოს დამოუკიდებლობისა და მისი შესაბამისი რესურსებით აღჭურვის უზრუნველყოფა, რაც ამ უკანასკნელს მისცემს საშუალებას შეასრულოს ადეკვატური ძალაუფლებითა და მოვალეობებით აღჭურვილი დამოუკიდებელი სადამკვირვებლო ორგანოს როლი;
- პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის დაცვის გაუმჯობესება და მისი დარღვევის ფაქტების გამოძიება; პერსონალურ მონაცემთა, კანონის შესაბამისად მართვის უზრუნველყოფა, საჭიროების, პროპორციულობის და კონფიდენციალურობის პრინციპების დაცვით და ადეკვატური ზედამხედველობის პირობებში.
- მონაცემთა დაცვასა და ადამიანის უფლებებზე ორიენტირებული მიდგომისთვის მის მნიშვნელობაზე უწყვეტი და მიზანმიმართული საინფორმაციო კამპანიის წარმართვა.[4]

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შეთანხმებით მხარეები თანხმდებიან რომ ითანამშრომლებენ, რათა უზრუნველყონ პერსონალურ მონაცემთა მაღალ დონეზე დაცვა ევროკავშირის სამართლებრივი დოკუმენტებისა და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად. შეთანხმების დანართი I განსაზღვრავს იმ საერთაშორისო აქტების მინიმუმს, რომლებთან შესაბამისობაშიც უნდა იყოს მონაცემთა დაცვის სამართლებრივი დონე საქართველოში.[5] ჩამოთვლილი აქტებიდან ამ საუბრის კონტექსტში მნიშვნელოვანია ევროპარლამენტისა და

[2] http://old.infocenter.gov.ge/euinfo-the-association-agreement/#1

[3] 2014-2016, 2017-2021 დოკუმენტები არ განსხვავდება პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სფეროში ნაკისრი ვალდებულებების ნაწილში

[4] https://eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_ka.pdf

[5] ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის 200/42 27/06/2014 https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0

საბჭოს 1995 წლის 24 ოქტომბრის პერსონალურ მონაცემთა დაცვასა და ასეთი ტიპის მონაცემთა თავისუფალ გადაადგილებასთან მიმართებით ინდივიდების დაცვის თაობაზე 95/46/EC დირექტივა და ე.წ. 108-ე კონვენცია.[6]

ჩვენი აზრით, ამ ეტაპზე პერსონალურ მონაცემთა დაცვის თვალსაზრისით 3 მნიშვნელოვანი საკითხი იკვეთება:

- მონაცემთა დაცვის ძლიერი ორგანოს არსებობა
- კონვენცია 108+
- GDPR ანუ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ზოგადი რეგულაცია

მონაცემთა დაცვის ორგანო - ასოცირების დღის წესრიგი ითვალისწინებს მონაცემთა დაცვის ორგანოს (საქართველოს შემთხვევაში - პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის) დამოუკიდებლობას, მის გაძლიერებას, მათ შორის, მანდატის გაფართოებას, შესაბამისი რესურსით უზრუნველყოფას. საქართველოში მონაცემთა დაცვის ორგანო - პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატი 2013 წელს შეიქმნა, ხოლო 2019 წელს სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლისა და მოხელის მხრიდან ჩადენილი ზოგიერთი დანაშაულის გამოძიების ფუნქცია დაემატა და სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურად გარდაიქმნა. გასული წლის ბოლოს ყველასთვის, მათ შორის თავად სახელმწიფო ინსპექტორისათვის, მოულოდნელად საქართველოს პარლამენტმა მიიღო გადაწყვეტილება და კვლავ გამიჯნა სამსახურის ორი ფუნქცია. 6 წლის ვადით არჩეულ ინსპექტორს ვადამდე შეუწყდა უფლებამოსილება. 2022 წლის 1 მარტიდან ფუნქციონირება დაიწყო პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურმა, აირჩიეს სამსახურის ახალი უფროსი.

სამსახურის რეორგანიზაციის ფორმა, ცვლილებების განხორციელების დრო, ზოგადი პოლიტიკური კონტექსტი ქმნიდა შთაბეჭდილებას, რომ ცვლილებები განხორციელდა არა რომელიღაც სამართლებრივი საკითხის გადასაჭრელად, არამედ მიმართული იყო სახელმწიფო ინსპექტორის დამოუკიდებლობის წინააღმდეგ და წარმოადგენდა მისი და მისი მოადგილეების თანამდებობიდან გათავისუფლების საშუალებას.[7] საკითხს დიდი გამოხმაურება მოჰყვა საერთაშორისო საზოგადოების, მათ შორის, ევროკავშირის წარმომადგენლობის მხრიდანაც.[8]

ამ ფონზე მნიშვნელოვანია სამსახურმა სწრაფად დაასრულოს რეორგანიზაციის პროცესი, მკვეთრად გამოკვეთოს საკუთარი გეგმები და აქტიური მუშაობა დაიწყოს მანდატის გაფართოებისა თუ სამსახურის გაძლიერების მიმართულებით, რაც, როგორც ცნობილია, იგეგმებოდა კიდეც გასულ წელს.

კონვენცია 108+ - პერსონალურ მონაცემთა ავტომატური დამუშავებისას ფიზიკური პირების დაცვის შესახებ კონვენცია 1981 წლის 28 იანვარს[9] იქნა მიღებული. კონვენცია ადგენს მონაცემთა დამუშავების ძირითად პრინციპებს, მონაცემთა კატეგორიებს, მონაცემთა სუბიექტის დაცვის გარანტიებს და ა.შ. იმ საბაზისო საკითხებს, რასაც მონაცემთა დაცვის კანონმდებლობა ზოგადად ემყარება. საქართველომ კონვენციის რატიფიცირება 2005 წელს მოახდინა,[10] ხოლო ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებული დამატებითი ოქმი - "ზედამხედველობით

[6] 1981 წლის 28 იანვარს ხელმოწერილ „პერსონალური მონაცემების ავტომატური დამუშავებისას ფიზიკური პირების დაცვის შესახებ" ევროსაბჭოს კონვენცია (ETS N108) და დამატებითი ოქმი "ზედამხედველობით ორგანოებთან და მონაცემთა ტრანსსასაზღვრო გადადინებასთან დაკავშირებით", რომელიც ხელმოწერილია 2001 წლის 8 ნოემბერს (ETS N181)

[7] სამსახურის ამ ფორმით რეორგანიზებასთან დაკავშირებით იხილეთ IRC-ს მოსაზრება https://www.facebook.com/IRC111/photos/a.430307487131052/1898443220317464/

[8] https://www.radiotavisupleba.ge/a/31714065.html

[9] სწორედ ამიტომ აღინიშნება 28 იანვარს მონაცემთა დაცვის დღე

[10] ძალაში შესვლის თარიღი - 01/04/2006 https://matsne.gov.ge/document/view/1244845?publication=0

ორგანოებთან და მონაცემთა ტრანსსასაზღვრო გადადინებასთან დაკავშირებით" რატიფიცირებულია 2013 წლიდან.[11]

თუმცა თანამედროვე ტექნოლოგიური განვითარების ფონზე დადგა კონვენციის მოდერნიზების აუცილებლობა და 2018 წელს მიღებული იქნა შესწორების ოქმი, რომელიც კონვენციის ტექსტთან ერთად მოიხსენიება როგორც მოდერნიზებული კონვენცია ან კონვენცია 108+.

მოდერნიზებული კონვენცია ციფრულ ეპოქაში მონაცემთა უკეთ დაცვის საშუალებას იძლევა და განამტკიცებს ისეთ საკითხებს, როგორიცაა მონაცემთა სუბიექტის უფლებები, მონაცემთა დამუშავების პროპორციულობის პრინციპი, მონაცემთა დამუშავების გამჭვირვალობა, ეროვნული უსაფრთხოებისა და თავდაცვის მიზნებისთვის მონაცემთა დამუშავებაზე სრული გამონაკლისის შეზღუდვა და ა.შ.

მოდერნიზებული კონვენცია საქართველოს მხრიდან არც ხელმოწერილი და, შესაბამისად, არც რატიფიცირებული არ არის.

მიუხედავად იმისა, რომ ასოცირების შეთანხმება პირდაპირ მხოლოდ კონვენციის ძირითად ტექსტსა და კონკრეტულ დამატებით ოქმს ასახელებს, მნიშვნელოვანია შეთანხმების მიზნებისა და სულისკვეთების გათვალისწინება - შეთანხმების საგანია მხარეების მიერ მონაცემთა დაცვის ისეთი სამართლებრივი დონის უზრუნველყოფა „რომელიც მინიმუმ შეესაბამება" ევროკავშირის სამართლებრივ აქტებს.[12]

ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის შეფასებისას, ვფიქრობთ დღის წესრიგში დადგება მოდერნიზებული კონვენციის რატიფიცირების საკითხი, შესაბამისად, სასურველია ამ მიმართულებით მოსამზადებელი სამუშაოების დროულად დაწყება.

GDPR – 2018 წლის 25 მაისს ევროკავშირში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ზოგადი რეგულაცია ამოქმედდა რომლითაც გაუქმდა მანამდე მოქმედი და ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებული დირექტივა 95/46/EC.[13]

ზოგადი რეგულაცია იგივე GDPR მონაცემთა დაცვის სფეროში ახალ სიტყვად და ოქროს სტანდარტად მიიჩნევა. გადაჭარბებული არ იქნება იმის თქმა, რომ ამ რეგულაციით პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ახალ ერას ჩაეყარა საფუძველი.

GDPR-მა რამდენიმე ძალიან მნიშვნელოვანი ცვლილება შემოიტანა. პირველ რიგში, მას აქვს პირდაპირი მოქმედების ძალა, რითაც ევროკავშირის ტერიტორიაზე სტანდარტების უნიფიცირება მოხდა. ასევე, ძალიან მნიშვნელოვანია მისი გავრცელების ექსტრატერიტორიული პრინციპი - მისი მოქმედება არ არის შემოსაზღვრული ევროკავშირის ტერიტორიითა და იქ მოქმედი კომპანიებით.

---

[11] ძალაში შესვლის თარიღი 01/05/2014 https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2352161?publication=0

[12] ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის 200/42 27/06/2014 https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0

[13] ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2016 წლის 27 აპრილის რეგულაცია (EU) 2016/679 პერსონალურ მონაცემთა დამუშავებისას ფიზიკურ პირთა დაცვისა და ასეთი მონაცემების თავისუფალი მიმოცვლის შესახებ, რომელიც აუქმებს 95/46/EC დირექტივას (მონაცემთა დაცვის ზოგადი რეგულაცია) https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj

გარდა ამისა, რეგულაციით მოწესრიგდა ისეთი დეტალური საკითხებიც, როგორიცაა მონაცემთა დამმუშავებლის მიერ მისაღები კონკრეტული უსაფრთხოების ზომები, მონაცემთა დაცვის ოფიცრის დანიშვნის ვალდებულება, გაფართოვდა მონაცემთა სუბიექტის უფლებები და მნიშვნელოვნად გაიზარდა ფულადი ჯარიმები მონაცემთა დაცვის წესების დარღვევისათვის.

თუ ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერის დროს ჩაითვალა, რომ საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა აკმაყოფილებდა იმ დროისათვის ევროკავშირში მოქმედ დირექტივას, დღეისათვის ეს სურათი შეცვლილია. მონაცემთა დაცვის სფეროში ისეთი კულტურისა და ტრადიციების მქონე ქვეყნებისთვისაც კი როგორიც, მაგ. გერმანია, ავსტრია ან ევროკავშირის წევრი სხვა ქვეყნები არიან, GDPR გარდამტეხ ცვლილებად იქნა მიჩნეული, ათწლეულების მანძილზე ევროპაში მოქმედ კომპანიებს მილიონობით ევროს ოდენობის ჯარიმები დაეკისრათ მონაცემთა არასწორი დამუშავებისათვის. თამასის ასე მაღლა აწევა საქართველოს მდგომარეობას უფრო ამძიმებს, რადგან 'ახალ რეალობაში' მოქმედი კანონი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ" არათუ დიდწილად, ალბათ, ნაწილობრივადაც ვეღარ დააკმაყოფილებს მონაცემთა დაცვის სფეროში დამკვიდრებულ თანამედროვე სტანდარტებს.

2019 წლიდან საქართველოს პარლამენტში ინიციირებულია კანონის პროექტი, რომელიც პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სტანდარტების მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას ითვალისწინებს და დიდწილად შესაბამისობაშია მონაცემთა დაცვის ევროპულ სტანდარტებთან. თუმცა, ერთი მხრივ, კანონპროექტს აქვს მცირედი ხარვეზები.[14] ხოლო, მეორე მხრივ, მიუხედავად საკითხის აქტუალობისა და პრაქტიკული მნიშვნელობისა, 2019 წლის მაისის შემდეგ კანონპროექტმა მხოლოდ პირველი მოსმენა გაიარა.

შექმნილ ვითარებაში, ვფიქრობთ, აუცილებელია კანონპროექტის კიდევ ერთხელ გადამუშავება და, შესაძლებლობის ფარგლებში, კრიტიკული მოსაზრებების გათვალისწინება და, ასევე, კანონპროექტის ხელახალი ინიციირება და მისი განხილვის აქტიური ლობირება.

[14] IRC-ს მოსაზრება კანონპროექტთან დაკავშირებით ხელმისაწვდომია https://irc.ge/index.php?m=131&publication_id=10