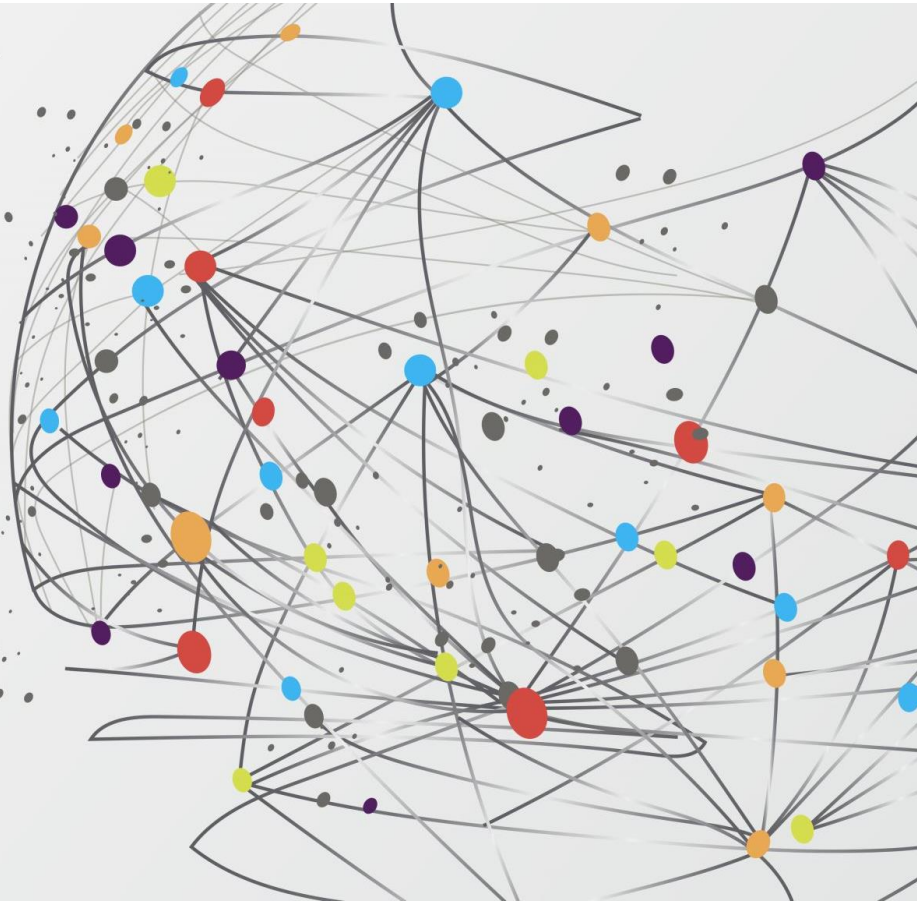


ანგარიშვალდებულება

საჯარო ინფორმაციისა
და ღია მონაცემების
ხელმისაწვდომობა



დოკუმენტი მომზადდა ინოვაციებისა და რეფორმების ცენტრის მიერ (IRC), ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) პროექტ დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივის (GGI) მხარდაჭერით, პროექტის „საჯარო მმართველობის რეფორმის გარე მონიტორინგი“ ფარგლებში.

დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები შეიძლება არ ასახავდეს ამერიკის შეერთებული შტატების, USAID-ის ან USAID GGI-ის შეხედულებებს.

კვლევაზე იმუშავა ნატო გაგნიძემ.

თარიღი

მაისი, 2021 წ.

სარჩევი

კვლევის შესახებ.....	2
1. საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულება.....	4
2. არსებული მდგომარეობის ანალიზი.....	13
2.1. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა	13
2.2. ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობა.....	26
3. ძირითადი მიგნებები და რეკომენდაციები.....	30
3.1. ძირითადი მიგნებები	30
3.2. რეკომენდაციები	32

კვლევის შესახებ

საქართველოსა და ევროკავშირის შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების თანახმად, ქვეყანამ უნდა განახორციელოს სიღრმისეული რეფორმები საჯარო მმართველობისა და საჯარო სამსახურის მიმართულებით. აღნიშნული ვალდებულების შესასრულებლად საქართველოს მთავრობამ 2015 წელს დაიწყო საჯარო მმართველობის რეფორმა და დაამტკიცა საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020, რომელიც სტრატეგიული დოკუმენტია და საჯარო მმართველობის გაუმჯობესების მიმართულებით მთავრობის ძირითად ამოცანებს განსაზღვრავს. გზამკვლევის განხორციელების მიზნით, შემუშავდა სამოქმედო გეგმა 2015-2016, მოგვიანებით კი – სამოქმედო გეგმა 2017-2018 და 2019-2020 წლებისთვის.

საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი და შესაბამისად, სამოქმედო გეგმა ევროკავშირის საჯარო მმართველობის პრინციპებს ეყრდნობა და ექვს მიმართულებას ეხება. ესენია: პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია, საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მართვა, ანგარიშვალდებულება, სახელმწიფო სერვისების მიწოდება, საჯარო ფინანსების მართვა და ადგილობრივი თვითმმართველობა.

საქართველოს მთავრობის დღის წესრიგის მუდმივი საკითხია მმართველობის ღიაობის, გამჭვირვალობისა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესება.

წინამდებარე კვლევის ამოცანაა საქართველოში საჯარო მმართველობის რეფორმის შედეგად საჯარო ინფორმაციისა და ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის მდგომარეობის/პროგრესის შესწავლა-შეფასება და რეკომენდაციების შემუშავება საქართველოში საჯარო ინფორმაციისა და ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესების თაობაზე.

კვლევის ამოცანის გათვალისწინებით, საორიენტაციო სტანდარტად აღებული იქნა OECD/SIGMA-ს პროგრამის ფარგლებში შემუშავებული საჯარო მმართველობის პრინციპები¹ და შესაბამისი მეთოდოლოგიური ჩარჩო², კერძოდ კი, ის პრინციპები და ინდიკატორები, რომლებიც ეხება ანგარიშვალდებულების თემას. SIGMA-ს პრინციპები წარმოადგენს ერთგვარ ნაკრებს საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკებიდან. მისი შინაარსი გამომდინარეობს EU რეგულაციებიდან და სხვა საერთაშორისო სტანდარტებიდან, ისევე როგორც ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისა და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) კარგი პრაქტიკიდან, რაც რელევანტურია თავად ENP ქვეყნებისთვის. ამავე დროს, ამ მიდგომის პრაქტიკულობას (სწორება SIGMA-ს სტანდარტებზე) განაპირობებს ის გარემოებაც, რომ საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმა წარმოადგენს ქვეყნის EU ინტეგრაციის დღის წესრიგის ნაწილს და მისი შეფასება მომავალში აუცილებლად მოხდება სწორედ SIGMA-ს პრინციპებისა და მეთოდოლოგიური ჩარჩოს მიხედვით.

¹ The Principles of Public Administration: A Framework for ENP Countries <http://sigmaweb.org/publications/Principles%20-ENP-Eng.pdf>

² Methodological Framework for the Principles of Public Administration: ENP Countries <http://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-ENP-Countries-May-2018.pdf>

კვლევის ამოცანის გათვალისწინებით, შესწავლილი იქნა საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ ადგილობრივი კანონმდებლობა, OECD/SIGMA-ს პროგრამის ფარგლებში შემუშავებული თემატური დოკუმენტები, საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020, სამოქმედო გეგმები და მათი შესრულების მონიტორინგის ანგარიშები, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის ალტერნატიული ანგარიში, საქართველოში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების პრაქტიკის 2019 და 2020 წლების მონიტორინგის ანგარიშები, ასევე, სფეროს ექსპერტების მიერ მომზადებული თემატური პუბლიკაციები. კვლევის ფარგლებში ჩატარდა ინტერვიუები შესაბამისი საჯარო დაწესებულებების და ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან.

წინამდებარე დოკუმენტი სამი ნაწილისგან შედგება; პირველი ნაწილი ეხება საჯარო მმართველობის რეფორმის ბოლო, 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულებას, მე-2 ნაწილში განხილულია საჯარო ინფორმაციისა და ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის არსებული მდგომარეობა - მარეგულირებელი ნორმები და მათი იმპლემენტაციის შედეგები, ხოლო მე-3 ნაწილში წარმოდგენილია კვლევის ძირითადი მიგნებები და რეკომენდაციები საჯარო ინფორმაციისა და ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესების თაობაზე.

1. საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულება

კვლევის ამოცანიდან გამომდინარე, იმისათვის, რომ სათანადოდ იქნეს დანახული და შეფასებული ქვეყანაში საჯარო ინფორმაციისა და ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის არსებული მდგომარეობა, კერძოდ კი, ის ცვლილებები/პროგრესი, რომელიც საქართველოში საჯარო მმართველობის რეფორმის შედეგია, მიზანშეწონილია, პირველ რიგში, განვიხილოთ საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში ამ მიმართულებით განსაზღვრული ამოცანები და აქტივობები, და მათი შესრულების მდგომარეობა.

საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ის თანახმად, ანგარიშვალდებულების მიმართულებით რეფორმის მიზანს წარმოადგენს „სახელმწიფო ინსტიტუტების კეთილსინდისიერებისა და მთავრობისადმი საზოგადოების ნდობის გაზრდა, კორუფციის პრევენცია, მთავრობის ეფექტურობის, გამჭვირვალობისა და ღიაობის გაზრდა, მისი ხელმისაწვდომობა და ანგარიშვალდებულება მოქალაქეთა წინაშე, ასევე მისი გაძლიერება მმართველობისთვის მნიშვნელოვანი უახლესი ტექნოლოგიების, ინოვაციებისა და თანამედროვე მიდგომების მეშვეობით.“

საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის შემუშავებას წინ უძღოდა საქართველოში საჯარო უწყებების გამჭვირვალობის და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ანალიზი, რომლის ფარგლებშიც შესწავლილი იქნა თითოეული მოთხოვნა, რომელსაც ევროკავშირის საჯარო მმართველობის შესაბამისი პრინციპი³ მოიცავს და გამოვლენილი იქნა კონკრეტული პრობლემები, კერძოდ: სამინისტროების ვებ-გვერდებზე განთავსებული არასრული ინფორმაცია; ინფორმაციაზე გართულებული წვდომა - ფინანსურ ანგარიშვალდებულებასა და საბიუჯეტო რესურსების გამოყენებაზე; საზოგადოების ჩართულობის ნაკლებობა გადაწყვეტილებების მიღების და სამართალშემოქმედების პროცესში, ჩართულობასთან დაკავშირებული მექანიზმების ნაკლებობა; ინფორმაციის თავისუფლების და ინფორმაციაზე წვდომის შესახებ ფრაგმენტული კანონმდებლობა; ელექტრონული მომსახურების და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისთვის შეუსაბამო ინფრასტრუქტურა. გამოვლენილი პრობლემების გათვალისწინებით განისაზღვრა რეფორმის ამოცანები ანგარიშვალდებულების მიმართულებით.

პირველი და მეორე, 2015-2016 და 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმებისგან განსხვავებით, 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმამ აღარ გაიმეორა მთავრობის მიერ დამტკიცებული სხვა (კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და ღია მმართველობის) სამოქმედო გეგმებით გათვალისწინებული ვალდებულებები და აქტივობები, რითიც თავიდან იქნა აცილებული საკითხთა დუბლირება და აქცენტი გაკეთდა რეფორმაზე ორიენტირებულ ახალ ამოცანებზე და აქტივობებზე. კერძოდ, 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის ანგარიშვალდებულების ქვე-თავში ხუთი მსხვილი ამოცანა ჩამოყალიბდა:

³ ევროკავშირის საჯარო მმართველობის პრინციპი - საჯარო ინფორმაციაზე წვდომის უფლება გათვალისწინებულია კანონმდებლობით და თანმიმდევრულად გამოიყენება პრაქტიკაში; The Principles of Public Administration: A Framework for ENP Countries <http://sigmaweb.org/publications/Principles%20-ENP-Eng.pdf>

1	ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და ეფექტურობის პრინციპების განმტკიცების მიზნით იმ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ინსტიტუციური მოწყობის გადაწყვეტის შეთავაზება, რომლებიც ექცევიან საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მოქმედების სფეროში
2	ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება არსებული მექანიზმის გაძლიერების მეშვეობით
3	სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების ელექტრონული მონიტორინგის პრაქტიკის ჩამოყალიბება, რეკომენდაციებზე რეაგირების გაუმჯობესების მიზნით
4	საჯარო სამსახურში ღია მმართველობის პოლიტიკის პრინციპების დანერგვის ხელშეწყობის მიზნით, ცენტრალურ დონეზე საჯარო მოხელეთა ცნობიერების ამაღლება ქვეყნის ღია მმართველობის დღის წესრიგის შესახებ
5	ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის არსებული კანონმდებლობის გაუმჯობესება საჯარო დაწესებულებების ღიაობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით და მისი თანმიმდევრული გამოყენება პრაქტიკაში

ამ კვლევის ფარგლებში განვიხილავთ მხოლოდ ორ თემატურ ამოცანას - (1) ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება არსებული მექანიზმის გაძლიერების მეშვეობით და (2) ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის არსებული კანონმდებლობის გაუმჯობესება საჯარო დაწესებულებების ღიაობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით და მისი თანმიმდევრული გამოყენება.

- PAR ამოცანა - ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის არსებული კანონმდებლობის გაუმჯობესება საჯარო დაწესებულებების ღიაობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით და მისი თანმიმდევრული გამოყენება პრაქტიკაში

2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის აღწერილობით ნაწილის მიხედვით, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელი ნორმები გაბნეულია ცალკეულ საკანონმდებლო აქტებში, არსებული კანონმდებლობა ბუნდოვანია საჯარო ინფორმაციის დეფინიციის ნაწილში, ხშირ შემთხვევაში ნორმები იძლევა მრავალმხრივი ინტერპრეტაციის საშუალებას და არ მოიაზრებს ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირების უფლებამოსილების ნათელ აღწერილობას.

PAR ამოცანის - ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის არსებული კანონმდებლობის გაუმჯობესება საჯარო დაწესებულებების ღიაობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით და მისი თანმიმდევრული გამოყენება პრაქტიკაში - შესრულება დაგეგმილი იყო სამი აქტივობით:

- 1) ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის გაუმჯობესება - „ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ“ კანონის პარლამენტისთვის წარდგენით;
- 2) ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი ნორმების იმპლემენტაციის მიზნით საინფორმაციო სახელმძღვანელოს შემუშავება;
- 3) საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირების კვალიფიკაციის ამაღლება - საჯარო დაწესებულებებში (სამინისტროების ცენტრალური აპარატი, სსიპ-ები) ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირებისათვის კვალიფიკაციის ასამაღლებელი ტრენინგების ჩატარებით.

აქტივობა	აქტივობის შედეგის ინდიკატორი	შესრულების ვადა (წელი, კვარტალი)	პასუხისმგებელი უწყება და პარტნიორი უწყება
ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის გაუმჯობესება	„ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ“ კანონი პარლამენტისთვის წარდგენილია	2019 წელი, მე-4 კვარტალი	საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო
ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი ნორმების იმპლემენტაციის მიზნით საინფორმაციო სახელმძღვანელოს შემუშავება	ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი ნორმების იმპლემენტაციის მიზნით საინფორმაციო სახელმძღვანელო შემუშავებულია	2019 წელი, მე-4 კვარტალი	საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო
საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირების კვალიფიკაციის ამაღლება	საჯარო დაწესებულებებში (სამინისტროების ცენტრალური აპარატი, სსიპ-ები) ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირებს ჩაუტარდათ კვალიფიკაციის ასამაღლებელი ტრენინგები მარეგულირებელი ნორმების შესახებ	2020 წელი	პასუხისმგებელი უწყება: საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო პარტნიორი უწყება: პარტნიორი - იუსტიციის სამინისტროს სასწავლო ცენტრი

მოცემული PAR ამოცანის შედეგის გაზომვა დაგეგმილი იყო საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე საჯარო დაწესებულებების (სამინისტროების ცენტრალური აპარატები და სსიპ-ები) მიერ მათი კომპეტენციის ფარგლებში ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის გადაწყვეტილებების შემცირებული პროცენტული მაჩვენებელით, კერძოდ: 2018 წლის მდგომარეობით საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე საჯარო დაწესებულებების მიერ ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის გადაწყვეტილებების საბაზისო მაჩვენებელი იყო 15%, და 2020 წლის მდგომარეობით უნდა

ყოფილიყო 10%; ანუ მიზანი/გეგმა იყო საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის გადაწყვეტილებების 5%-ით შემცირება ორი წლის განმავლობაში.

საქართველოს მთავრობის საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის 2020 წლის I და II კვარტლის ანგარიშის მიხედვით, ეს ამოცანა არ შესრულდა, რაც ახსნილია კორონავირუსის პანდემიის შედეგად შექმნილი სიტუაციით. ამოცანის შეუსრულებლობას ადასტურებს ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) მიერ განხორციელებული საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის შედეგებიც⁴.

უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ამოცანის შესრულებისთვის მთავარ აქტივობას წარმოადგენდა „ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ“ კანონის პროექტის პარლამენტისთვის წარდგენა. ამ სპეციალური კანონის მიღებით უზრუნველყოფილი უნდა ყოფილიყო საჯარო ინფორმაციის მარეგულირებელი ნორმების თავმოყრა ერთ ნორმატიულ აქტში, საკანონმდებლო ხარვეზების აღმოფხვრა და არსებული პრაქტიკის მოწესრიგება. ამ კანონის პროექტი საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ 2014 წელს მოამზადა; 2019 წლის ოქტომბერში, კანონპროექტის საბოლოო სახით ჩამოყალიბებისა და მთავრობისთვის დასამტკიცებლად წარდგენის ვალდებულება, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსგან მთავრობის ადმინისტრაციამ გადაიბარა,⁵ თუმცა, კანონპროექტი დღემდე არ წარდგენილა საკანონმდებლო ორგანოში. მცდელობის მიუხედავად, IRC-იმ ვერ გაარკვია კონკრეტული მიზეზ(ებ)ი, თუ რის გამო ფერხდება კანონპროექტის წარდგენა საკანონმდებლო ორგანოსათვის და შესაბამისად, რამდენად რეალისტურია მისი მიღების თაობაზე დაინტერესებული პირების/მხარეების მოლოდინები.

IRC-ის ჰქონდა შესაძლებლობა გაცნობოდა კანონპროექტის ერთ-ერთ (სამუშაო) ვერსიას და უნდა აღინიშნოს, რომ იგი საკმაოდ კარგი დოკუმენტია, რომელშიც კონსოლიდირებულია ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი ნორმები, ერთი მხრივ, და გათვალისწინებულია ყველა მოთხოვნა, რომელსაც მოიცავს ევროკავშირის საჯარო მმართველობის შესაბამისი პრინციპი (საჯარო ინფორმაციაზე წვდომის უფლება გათვალისწინებულია კანონმდებლობით და თანმიმდევრულად გამოიყენება პრაქტიკაში), მეორე მხრივ. კანონპროექტის შესაბამისი ვერსია ითვალისწინებს ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებს როგორცაა: ინფორმაციის თავისუფლების საკითხებზე დამოუკიდებელი მაკონტროლებელი ორგანოს (ინფორმაციის თავისუფლების კომისიონერი) შექმნა, უფლებამოსილებები, გადაწყვეტილებების აღსრულების მექანიზმები; საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების დარღვევის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად მიჩნევა და პასუხისმგებლობის განსაზღვრის საკითხი; პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი საჯარო ინფორმაციის ნუსხა, მათშორის, ერთი და იგივე საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის მრავალჯერადობის გამო საჯარო ინფორმაციის მიჩნევა საზოგადოებრივი ინტერესის საგნად და პროაქტიულ გამოქვეყნებას დაქვემდებარება; საჯარო დაწესებულების ცნებისა და იმ სუბიექტთა წრის ფართოდ განსაზღვრა, რომლებზეც საჯარო ინფორმაციის გაცემის

⁴საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის ალტერნატიული ანგარიში (2020 წლის I ნახევრი). ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) ევროკავშირის მხარდაჭერით ახორციელებს პროექტს „PAR-ის მხარდაჭერა სამოქალაქო მონიტორინგისა და ჩართულობის გზით“.

⁵საქართველოს მთავრობის №484 დადგენილება, 2019 წლის 4 ოქტომბერი.

ვალდებულება ვრცელდება (საჯარო დაწესებულებები, კერძო სამართლის ფიზიკური და იურიდიული პირები, რომლებიც ახორციელებენ საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებას).

IRC-ი ვარაუდობს, რომ კანონპროექტით გათვალისწინებული ზოგიერთი (ახალი) საკითხის სპეციფიკის/სენსიტიურობის გამო, მისი შეთანხმება სხვა საჯარო (ძალოვან) უწყებებთან გარკვეულ სირთულეებთან იყოს დაკავშირებული და აბრკოლებდეს კანონპროექტის საკანონმდებლო ორგანოსათვის წარდგენას.

- PAR ამოცანა - ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება არსებული მექანიზმის გაძლიერების მეშვეობით

2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის მიხედვით, ამ PAR ამოცანის - ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება არსებული მექანიზმის გაძლიერების მეშვეობით - შესრულება დაგეგმილი იყო ორი აქტივობით:

- 1) ღია მონაცემების პორტალის (data.gov.ge) მუდმივი განახლება;
- 2) ღია მონაცემების პორტალზე გამოქვეყნებული ღია მონაცემების რაოდენობის ზრდა.

აქტივობა	აქტივობის შედეგის ინდიკატორი	შესრულების ვადა (წელი, კვარტალი)	პასუხისმგებელი უწყება და პარტნიორი უწყება
ღია მონაცემების პორტალის მუდმივი განახლება	ღია მონაცემების პორტალი - data.gov.ge განახლებულია.	2019 წლის მე-4 კვარტალი	პასუხისმგებელი უწყება: - სსიპ ციფრული მმართველობის სააგენტო (აღრე სსიპ მონაცემთა გაცვლის სააგენტო) ⁶ - საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო
ღია მონაცემების პორტალზე გამოქვეყნებული ღია მონაცემების რაოდენობის ზრდა	2020 წლის ბოლოსთვის data.gov.ge-ზე მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტოს (0), საჯარო სამსახურის ბიუროსა (0) და ფინანსთა სამინისტროს (3) მიერ გამოქვეყნებული ღია მონაცემების	2020 წლის მე-4 კვარტალი	პასუხისმგებელი უწყება: - სსიპ ციფრული მმართველობის სააგენტო (აღრე სსიპ მონაცემთა გაცვლის სააგენტო) - საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო

⁶2020 წელს, სსიპ მონაცემთა გაცვლის სააგენტოსა და სსიპ სმართ ლოჯიკის გაერთიანებით შეიქმნა ახალი იურიდიული პირი - ციფრული მმართველობის სააგენტო, რომელიც სსიპ მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს უფლებამონაცვლეს წარმოადგენს.

	<p>რაოდენობა 1000%-ით გაზრდილია 2018 წლის მონაცემებთან შედარებით.</p>		<p>3 პარტნიორი უწყება:</p> <ul style="list-style-type: none"> - მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტო - საჯარო სამსახურის ბიურო - საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო
--	---	--	---

PAR ამოცანის შედეგის გაზომვა დაგეგმილი იყო data.gov.ge-ზე გამოქვეყნებული ღია მონაცემების გაზრდილი რაოდენობით, კერძოდ: 2018 წლის მდგომარეობით data.gov.ge-ზე გამოქვეყნებული ღია მონაცემების რაოდენობის საბაზისო მაჩვენებელი იყო 3 და 2020 წლის მდგომარეობით უნდა ყოფილიყო 30, ანუ მიზანი/გეგმა იყო data.gov.ge-ზე 27 ახალი მონაცემის გამოქვეყნება ორი წლის განმავლობაში.

ამასთან, სამოქმედო გეგმაში დაკონკრეტდა სამი საჯარო უწყება, რომლებსაც უნდა გამოქვეყნებით აღნიშნული რაოდენობის ღია მონაცემები. ეს სამი საჯარო უწყებაა: 1) მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტო, რომელსაც 2018 წლის მდგომარეობით data.gov.ge-ზე გამოქვეყნებული ღია მონაცემების საბაზისო მაჩვენებელი ქონდა 0; 2) საჯარო სამსახურის ბიურო, რომელსაც 2018 წლის მდგომარეობით, data.gov.ge-ზე გამოქვეყნებული ღია მონაცემების საბაზისო მაჩვენებელი ქონდა 0; და 3) საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, რომელსაც 2018 წლის მდგომარეობით, data.gov.ge-ზე გამოქვეყნებული ღია მონაცემების საბაზისო მაჩვენებელი ქონდა 3.

საქართველოს მთავრობის საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის 2020 წლის I და II კვარტლის ანგარიშის მიხედვით, PAR ამოცანა - ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება არსებული მექანიზმის გაძლიერების მეშვეობით - ნაწილობრივ შესრულებულად არის მიჩნეული. კერძოდ: ამოცანის 1-ელი აქტივობის (ღია მონაცემების პორტალის მუდმივი განახლება) ნაწილობრივ შესრულებად ჩაითვალა ღია მონაცემთა პორტალის განახლების მიზნით, პორტალის ახალი ფუნქციონალის აღწერის დოკუმენტის მომზადება და ტენდერის გამოცხადება⁷, ხოლო მე-2 აქტივობა (ღია მონაცემების პორტალზე გამოქვეყნებული ღია მონაცემების რაოდენობის ზრდა) არ შესრულდა, რადგან 2020 წლის პირველი ნახევრის მდგომარეობით, data.gov.ge-ზე გამოქვეყნდა და ხელმისაწვდომია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სსიპ შემოსავლების სამსახურის 4 ღია მონაცემი. ამასთან, საქართველოს მთავრობის ანგარიშებში აღნიშნულია, რომ საანგარიშო პერიოდში (2020 წლის პირველი ნახევრის მდგომარეობით), data.gov.ge-ზე გამოქვეყნდა 719 მონაცემთა ცხრილი 30 საჯარო უწყების მიერ.

⁷ღია მონაცემთა პორტალის განახლების მიზნით, სსიპ ციფრული მმართველობის სააგენტოს (ყოფილი სსიპ მონაცემთა გაცვლის სააგენტო) მხარდაჭერას უწევს UNDP-ი. შესაბამისი საგრანტო პროგრამის ფარგლებში, 2020 წლის მე-4 კვარტალში, 2-ჯერ იქნა გამოცხადებული ტენდერი, თუმცა, ორივე ჯერზე ჩაიშალა - ერთ შემთხვევაში საერთოდ არ დაფიქსირდა კანდიდატი, ხოლო მეორე შემთხვევაში, პრეტენდენტები ვერ აკმაყოფილებდნენ სატენდერო დოკუმენტაციით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს (მიუხედავად გამარტივებული მოთხოვნებისა).

საქართველოს მთავრობის მიერ ამ PAR ამოცანის ნაწილობრივ შეუსრულებლობა ახსნილია შემდეგი ფაქტორებით: (1) შესაბამისი სამართლებრივი რეგულირების არარსებობა, რომელიც დაავალდებულებდა საჯარო უწყებებს ღია მონაცემთა განთავსებას data.gov.ge-ზე; (2) ტექნიკურად და სისტემურად მოძველებული ღია მონაცემთა პორტალი, რომელიც საჭიროებს განახლებას; (3) კორონავირუსის პანდემიის შედეგად შექმნილი სიტუაცია, რის გამოც ვერ მოხერხდა ღია მონაცემთა ახალი პორტალის მომზადება და ახალი მონაცემების დამატება.

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) ნაწილობრივ შესრულებულად მიიჩნევს PAR ამოცანას - ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება არსებული მექანიზმის გაძლიერების მეშვეობით⁸, თუმცა, მისი შეფასება სხვა ფაქტორებით/მონაცემებით არის გამყარებული. IDFI-ის შეფასებით, მიუხედავად იმისა, რომ data.gov.ge-ზე განთავსებული მონაცემების რაოდენობა (719 მონაცემთა ცხრილი გამოქვეყნებული 30 საჯარო უწყების მიერ) თითქმის 24-ჯერ აღემატება სამოქმედო გეგმით 2020 წლისთვის გათვალისწინებულ სამიზნე მაჩვენებელს, საერთო ჯამში, data.gov.ge-ზე წარმოდგენილი ღია მონაცემების რაოდენობა საკმაოდ მწირია; IDFI-ის მაგალითად მოჰყავს მის მიერ შექმნილი პორტალი datalab.ge, სადაც გამოქვეყნებული მონაცემები (1262) თითქმის 2-ჯერ მეტია ვიდრე data.gov.ge-ზე განთავსებული მონაცემები (719). ამასთან, IDFI-ის შეფასებით, წელიწადნახევრის განმავლობაში (2018 წლიდან 2020 წლის პირველი ნახევრის მდგომარეობით) data.gov.ge-ზე 30 უწყებას ჰქონდა/აქვს გამოქვეყნებული ღია მონაცემები და ამ კუთხით საბაზისო მაჩვენებელი გაუმჯობესებული არ არის.

IRC-ის შეფასებით, მოცემული PAR ამოცანის შესრულება, მისი შესრულების დადასტურებისთვის სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული ინდიკატორებისა და სამიზნე მაჩვენებლების მიხედვით, არ შეიძლება ჩაითვალოს შესრულებულად, თუნდაც ნაწილობრივ:

- ღია მონაცემთა ახალი პორტალის მომზადების შესახებ არაფერია ნათქვამი საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევისა და სამოქმედო გეგმის აღწერილობით ნაწილში, თუმცა, ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის არსებული მექანიზმების გაძლიერება თავისთავად პორტალის ტექნიკურ და სისტემურ გამართულობასაც შეიძლება გულისხმობდეს/მოიცავდეს. უნდა აღინიშნოს, რომ ახალი პორტალის მომზადებას და გაშვებას გარკვეული დრო დასჭირდება, მანამდე კი, მნიშვნელოვანია ხდებოდეს არსებული პორტალის მუდმივი განახლება საჯარო უწყებების მიერ მასზე ახალი ღია მონაცემების განთავსების გზით, რაც PAR ამოცანის შესრულებას განაპირობებს;
- როგორც ავლნიშნეთ, ორი წლის განმავლობაში, მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტოს, საჯარო სამსახურის ბიუროსა და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს data.gov.ge-ზე უნდა გამოექვეყნებინა 27 ახალი ღია მონაცემი. საქართველოს მთავრობის ბოლო ანგარიშის მიხედვით, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სსიპ შემოსავლების სამსახურმა გამოაქვეყნა 4 ღია მონაცემი, რაც 23-ით ნაკლებია დაგეგმილ შედეგზე; ამასთან ამ სხვაობის დაბალანსება ვერ მოხდება data.gov.ge-ზე 30 საჯარო უწყების მიერ გამოქვეყნებული 719 მონაცემთა ცხრილით, მითუმეტეს, რომ IDFI-ის შეფასებით 2018-2020

⁸საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის ალტერნატიული ანგარიში (2020 წლის I ნახევრი); ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) ევროკავშირის მხარდაჭერით ახორციელებს პროექტს „PAR-ის მხარდაჭერა სამოქალაქო მონიტორინგისა და ჩართულობის გზით“.

წლების პერიოდში, საჯარო უწყებების მაჩვენებელი, რომლებიც data.gov.ge-ზე აქვეყნებენ ღია მონაცემებს, იგივეა/არ შეცვლილა (30 უწყება).

დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ საჯარო მმართველობის რეფორმის ბოლო სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული თემატური ამოცანები საჯარო ინფორმაციისა და ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესების თაობაზე, არ შესრულდა. ამ ამოცანების შესრულებისთვის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული აქტივობები სუსტია, ხოლო ინდიკატორები არ არის საკმარისი, მწირია დასმული ამოცანების შესასრულებლად და განხორციელებული რეფორმის/ცვლილებების პროგრესის გასაზომად; მაგალითისთვის, „ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ“ კანონპროექტის მომზადება და შემდგომ მიღება არ კმარა საჯარო ინფორმაციისა და ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესებისათვის, მნიშვნელოვანია მისი შინაარსი - იმ ძირითადი საკითხების მოწესრიგება-გადაწყვეტა, რომლებიც პრობლემას წარმოადგენს სამართლებრივი და პრაქტიკული კუთხით.

ასევე, ზოგიერთი აქტივობისა და ინდიკატორის ფორმულირება იმდენად ზოგადი და ორაზროვანია, რომ ამოცანის შესრულებაზე პასუხისმგებელ უწყებას უტოვებს მოქნილობის შესაძლებლობას მათი შესრულებისა და შესაბამისი შედეგების შესახებ ანგარიშებისას. მაგალითისთვის:

- PAR ამოცანის - ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება არსებული მექანიზმის გაძლიერების მეშვეობით - ფარგლებში, სამ საჯარო უწყებას (მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტო, საჯარო სამსახურის ბიურო და საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო) თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში უნდა გაეუმჯობესებინათ ღია მონაცემებზე წვდომა - data.gov.ge-ზე 27 ახალი მონაცემის გამოქვეყნებით; ამასთან, სამოქმედო გეგმაში მითითებული იყო თითოეული უწყების მიერ data.gov.ge-ზე გამოქვეყნებული ღია მონაცემების საბაზისო მაჩვენებელი 2018 წლის მდგომარეობით, თუმცა, არც სამოქმედო გეგმა და არც მისი აღწერილობითი ნაწილი, არ აკონკრეტებდა ამ სამი საჯარო უწყებიდან თითოეული რამდენი ღია მონაცემის გამოქვეყნებაზე იყო პასუხისმგებელი ორი წლის განმავლობაში;
- PAR ამოცანის - ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის არსებული კანონმდებლობის გაუმჯობესება საჯარო დაწესებულებების ღიაობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით და მისი თანმიმდევრული გამოყენება პრაქტიკაში - ფარგლებში, ერთ-ერთი აქტივობის (საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირების კვალიფიკაციის ამაღლება) შედეგის საზომი ინდიკატორი ითვალისწინებდა მხოლოდ შესაბამისი ტრენინგების ჩატარების ფაქტს.

ასევე, მართებულია ვახსენოთ, რომ ორივე PAR ამოცანის შესრულებაზე პასუხისმგებელ უწყებას წარმოადგენდა საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, რომელიც 2019 წელს, IDFI-ის მიერ, კვლავ (ბოლო 5 წლის განმავლობაში მესამედ) ყველაზე დახურულ საჯარო დაწესებულებად შეფასდა. IDFI-ის შეფასებით, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მნიშვნელოვანი გაუარესება თვალშისაცემია 2014 წლიდან:

წელი	ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მაჩვენებელი
2013	95.6%
2014	48.4%
2015	3.9%
2016	0%
2017	46.28% ⁹
2018	5.36%
2019	7,94%

IDFI-ის მიერ საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში შემავალ უწყებებში, 2014 წლის შემდეგ, გაიზარდა 1,928 მოთხოვნა, საიდანაც 1,509 მოთხოვნა (78.3%) უპასუხოდ იქნა დატოვებული.

სამწუხაროდ, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო და მის სისტემაში შემავალი უწყებები თავად იჩენენ უპატივცემულობას ინფორმაციის თავისუფლების მიმართ და უგულბებლყოფენ კანონით დაკისრებულ ვალდებულებებს.

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების გლობალურ რეიტინგში,¹⁰ რომელიც სხვადასხვა ქვეყნების ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობას სწავლობს, 2019 წელს საქართველო იკავებდა 45-ე ადგილს 128 ქვეყანას შორის, 2018 წელს - 44-ე ადგილს 123 ქვეყანას შორის, 2017 წელს - 37-ე ადგილს 111 ქვეყანას შორის, ხოლო 2016 წელს - 35-ე ადგილს 111 ქვეყანას შორის. ამ ანგარიშის მიხედვით, საქართველოს კანონმდებლობა მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას საჭიროებს, განსაკუთრებით, საჯარო ინფორმაციის გაცემის პროცესის გამართვის, საიდუმლოდ მიჩნეული ინფორმაციის ღიაობისა და ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობის დარღვევისთვის სანქციების დაწესების მხრივ.

⁹ 2017 წელს უშუალოდ იუსტიციის სამინისტროს მაჩვენებელი 74.9%-მდე გაიზარდა.

¹⁰ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების გლობალური რეიტინგი (Global Right to Information Rating) - <https://www.rti-rating.org/country-data/>

2. არსებული მდგომარეობის ანალიზი

კვლევის ანგარიშის ამ ნაწილში განვიხილავთ საჯარო ინფორმაციისა და ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის არსებულ მდგომარეობას - მარეგულირებელ ნორმებს და მათი იმპლემენტაციის შედეგებს, საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების დარღვევის (ყველაზე ხშირ) შემთხვევებს, და შესაბამისად, რეფორმის პროგრესს ამ მიმართულებით.

2.1. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა

საქართველოში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელი ძირითადი სამართლებრივი აქტებია საქართველოს კონსტიტუცია და საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, ყველას აქვს უფლება მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია, ერთი მხრივ, და გაეცნოს საჯარო დაწესებულებაში არსებულ დოკუმენტებს, მეორე მხრივ.¹¹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი კი ადგენს ამ უფლების განხორციელების წესს - ადგენს საჯარო ინფორმაციისა და საჯარო დაწესებულებების ცნებებს, ინფორმაციის გაცემის პროცედურასა და საიდუმლოს მიკუთვნებული ინფორმაციის სახეებს.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, საჯარო დაწესებულებაში არსებული ინფორმაციაა ღიაა, თუ ის არ შეიცავს სახელმწიფო, პროფესიულ, კომერციულ საიდუმლოებას ან პერსონალურ მონაცემს.¹² აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ თუ დოკუმენტის გაცნობის ინტერესი აღემატება საიდუმლოების დაცვის ინტერესს, სასამართლოს გადაწყვეტილებით დაინტერესებულ მხარეს გასაცნობად წარედგინება საქმის ის მასალებიც, რომლებიც შეიცავს პერსონალურ მონაცემებს, სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებას.¹³

ყველას აქვს უფლება მოითხოვოს საჯარო ინფორმაცია მისი ფიზიკური ფორმისა და შენახვის მდგომარეობის მიუხედავად და აირჩიოს საჯარო ინფორმაციის მიღების ფორმა, თუ იგი სხვადასხვა სახით არსებობს.¹⁴ 2012 წელს, საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში შეტანილი ცვლილებების თანახმად კი, საჯარო დაწესებულებებს დაევალებათ საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნება. ამასთან, ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება არ ათავისუფლებს საჯარო დაწესებულებას იმავე ან სხვა საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვალდებულებისგან.¹⁵

ანუ, მარტივად რომ ვთქვათ, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა უზრუნველყოფილია ორი გზით: (1) საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის გზით და (2) საჯარო დაწესებულების მიერ პროაქტიულად გამოქვეყნებულ ინფორმაციაზე წვდომით.

¹¹ საქართველოს კონსტიტუცია - მუხლი 17, მუხლი 18.

¹² საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი - მუხლი 10.

¹³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი - მუხლი 99.

¹⁴ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი - მუხლი 37.

¹⁵ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი - მუხლი 40.

საჯარო ინფორმაციის გამომთხოვა

- **განცხადება საჯარო ინფორმაციის გამომთხოვის შესახებ**

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, ყველას აქვს უფლება მოითხოვოს საჯარო ინფორმაცია მისი ფიზიკური ფორმისა და შენახვის მდგომარეობის მიუხედავად და აირჩიოს საჯარო ინფორმაციის მიღების ფორმა, თუ იგი სხვადასხვა სახით არსებობს (მუხლი 37). განმცხადებელს შეუძლია მოითხოვოს ინფორმაციის დედანში გაცნობა, ასევე, საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა შესაძლებელია ელექტრონული ფორმითაც, საჯარო დაწესებულების ელექტრონული რესურსის საშუალებით.

განცხადება საჯარო ინფორმაციის გამომთხოვის შესახებ უნდა შეიცავდეს ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელებას, განმცხადებლის ვინაობასა და მისამართს, მოთხოვნას, განცხადების წარდგენის თარიღს და განმცხადებლის ხელმოწერას.¹⁶ საჯარო დაწესებულებაში როგორც ფიზიკურად წარდგენილი, ისე ოფიციალური ელ-ფოსტით და www.my.gov.ge-ის საშუალებით მიღებული განცხადება რეგისტრირდება დოკუმენტბრუნვის ელექტრონულ სისტემაში (კანცელარია) და შესასრულებლად გადაეცემა საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელ პირს, რომელიც ეცნობა განცხადებას და მისი შინაარსისგან გამომდინარე ამისამართებს მას შესაბამის უფლებამოსილ პირთან/სტრუქტურულ ერთეულთან; ამის შემდეგ, საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირი ამუშავებს უფლებამოსილი პირისგან/სტრუქტურულ ერთეულისგან მიღებულ ინფორმაციას/დოკუმენტს, ამოწმებს ხომ არ შეიცავს იგი საიდუმლო მონაცემს და აწვდის ინფორმაციას განმცხადებელს.

2011 წლიდან საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა შესაძლებელია ელექტრონული ფორმით. საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით გამომთხოვის მიზანია დაინტერესებულ პირებს გაუმარტივოს საჯარო ინფორმაციაზე/დოკუმენტებზე წვდომა და მისცეს შესაძლებლობა საჯარო დაწესებულებაში მისვლის გარეშე მიიღოს იგი. ამის უზრუნველსაყოფად, საჯარო დაწესებულებებს განესაზღვრათ ვალდებულება, შეექმნათ შესაბამისი ინფრასტრუქტურა საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული გამომთხოვისა და გაცემისთვის, თუმცა, ამ ვალდებულებას საჯარო დაწესებულების ნაწილი არ/ვერ ასრულებს, რის ერთ-ერთი მიზეზად ფინანსური რესურსების არქონა სახელდება.

ამასთან, ზოგიერთი საჯარო დაწესებულება ითხოვს, რომ ელექტრონული განცხადება დამოწმებული/ხელმოწერილი იქნეს ელექტრონული ხელმოწერით, რაც ინფორმაციის ელექტრონულად გამომთხოვას ართულებს მოქალაქეებისათვის. IRC-ის გამოცდილებით, მოქალაქეებისთვის ხშირად დაუძლეველ ბარიერს წარმოადგენს ID ბარათის და/ან ელექტრონული ხელმოწერის გამოყენება საჯარო დაწესებულებისათვის დისტანციურად მიმართვისას (my.gov.ge-ის თუ სხვა პორტალის მეშვეობით), იქნება ეს სახელმწიფო სერვისების მიღებასთან თუ საჯარო ინფორმაციის გამომთხოვასთან დაკავშირებით. ამისთვის მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს ID ბარათის წამკითხველი და შესაბამისი კოდები. როგორც წესი, განმცხადებლების დიდი ნაწილი

¹⁶ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი - მუხლი 78.

უპირატესობას ანიჭებს დაწესებულების ოფისში ფიზიკურად მისვლას და განცხადების/საბუთების ადგილზე წარდგენას.

- **საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვადა**

პრაქტიკაში ერთ-ერთი მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვადის დაცვა საჯარო დაწესებულებების მიერ. მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია განცხადების მიღების შემდეგ დაუყოვნებლივ გასცეს საჯარო ინფორმაცია, ასევე, დაუყოვნებლივ უნდა აცნობოს პირს საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარი. ტერმინი „დაუყოვნებლივ“ გულისხმობს გონივრულ ვადას, რომელიც 3 სამუშაო დღეს არ უნდა აღემატებოდეს.¹⁷ იმ შემთხვევაში თუ, მოთხოვნილი ინფორმაცია არის დიდი მოცულობის, საჭიროებს შეგროვებას და დამუშავებას ან აუცილებელია სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან კონსულტაცია, საჯარო ინფორმაციის გაცემისთვის შეიძლება გამოყენებული იქნეს 10 დღიანი ვადა, რის შესახებაც მოთხოვნისთანავე/დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს განმცხადებელს.¹⁸

ჩატარებული ინტერვიუების ფარგლებში, რესპონდენტებმა აღნიშნეს, რომ საჯარო დაწესებულებები ვერ ახერხებენ როგორც ინფორმაციის დაუყოვნებლივ გაცემას, ასევე 10-დღიანი ვადის დაცვას. ასევე, იშვიათად იცავენ საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის 3-დღიან ვადას და არ ასრულებენ განმცხადებლის შეტყობინების ვალდებულებას საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე 10-დღიანი ვადის გამოყენების შემთხვევებში.

საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვადების დარღვევაზე მიუთითებს ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) 2019 წლის მონიტორინგის შედეგები,¹⁹ რომლის მიხედვით, 2019 წლის განმავლობაში საჯარო დაწესებულებებში გაგზავნილი 6240 მოთხოვნიდან, 10-დღიანი ვადის დაცვით ინფორმაცია გაიცა 3480 შემთხვევაში (56%) და აღნიშნული ვადა დაირღვა 2760 შემთხვევაში (44%).²⁰ 478 შემთხვევაში საჯარო ინფორმაცია გაიცა დაუყოვნებლივ (3 დღის განმავლობაში); 1267 შემთხვევაში არ იქნა მოთხოვნილი 10-დღიანი ვადა, თუმცა ინფორმაცია გაიცა 4-დან 10 დღემდე პერიოდში, ხოლო 2075 შემთხვევაში ვადები დაირღვა 10-დღიანი ვადის მოთხოვნის გარეშე. 2018 წელთან შედარებით, 2019 წელს, საჯარო ინფორმაციის დროულად გაცემის მაჩვენებელი 7%-ით გაუარესდა, რაც უმეტესწილად უპასუხოდ დატოვებული მოთხოვნების გაზრდილმა რაოდენობამ განაპირობა.

საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვადების დარღვევის ერთ-ერთ მიზეზად სახელდება ის, რომ საჯარო დაწესებულებები არ აწარმოებენ ან არასწორად აწარმოებენ საჯარო რეესტრს. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, საჯარო დაწესებულება

¹⁷ აღნიშნული გამომდინარეობს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 41-ე მუხლიდან, რომლის თანახმად, საჯარო დაწესებულება საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის მომენტიდან 3 დღეში განუმარტავს პირს თავის უფლებებს და გასაჩივრების წესს.

¹⁸ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი - მუხლი 40.

¹⁹ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში (2019), ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI).

²⁰ აღნიშნული რაოდენობა მოიცავს უპასუხოდ დატოვებულ მოთხოვნებსაც.

ვალდებულია შეიტანოს ამ დაწესებულებაში არსებული საჯარო ინფორმაცია საჯარო რეესტრში, რომელშიც მითითებული უნდა იქნეს საჯარო ინფორმაციის დასახელება, მიღების, შექმნის, დამუშავების, გამოცემის თარიღი, ასევე იმ ფიზიკური ან იურიდიული პირის, საჯარო მოსამსახურის, საჯარო დაწესებულების დასახელება, რომლისგანაც შემოვიდა ან რომელსაც გაეგზავნა ეს ინფორმაცია.²¹ საჯარო რეესტრის შექმნის მიზანი არის ერთი მხრივ, დაწესებულებაში არსებული ინფორმაციის დამუშავება-შენახვა, ხოლო მეორე მხრივ, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების უზრუნველყოფა.

ჩატარებული ინტერვიუების ფარგლებში რესპონდენტებმა აღნიშნეს, რომ ხშირად, საჯარო დაწესებულებები/მოხელეები არასწორად განმარტავენ საჯარო რეესტრს და აიგივებენ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის შესახებ განცხადებების აღრიცხვის ჟურნალთან ან საჯარო ინფორმაციის გაცემის ანგარიშებთან. საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის დასკვნის მიხედვით, რაც შემთხვევებში, ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ 10 დეკემბრის ანგარიშებში წარმოდგენილი არ არის ყველა ის საჭირო ინფორმაცია, რაც გათვალისწინებულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით, ხოლო რიგი ანგარიშებისა შეიცავს არასაჭირო, ზედმეტ ინფორმაციას. კომიტეტი ასევე აღნიშნავს, რომ წარმოდგენილი ანგარიშების მნიშვნელოვან ნაწილში არ იკვეთება არსებობს თუ არა კონკრეტულ საჯარო დაწესებულებაში საჯარო მონაცემთა ბაზები. ამ პრობლემების აღმოფხვრის მიზნით, კომიტეტი საჯარო დაწესებულებებს აძლევს რეკომენდაციას სრულყოფილი ფორმით წარმოადგინონ ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ ყოველწლიური ანგარიში და უზრუნველყონ საჯარო მონაცემთა ბაზის შექმნა.

• საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარი

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარი აუცილებლად უნდა იყოს დასაბუთებული. ამასთან, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, რომ საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარი დაუყოვნებლივ აცნობოს განმცხადებელს, რაც არ უნდა აღემატებოდეს 3 სამუშაო დღეს.²²

საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის დასკვნის²³ მიხედვით, 2018 წლის 10 დეკემბრის მდგომარეობით, საჯარო დაწესებულებებში საჯარო ინფორმაციის გაცემის თაობაზე შევიდა 85327 მოთხოვნა, აღნიშნული მოთხოვნების 64% დაკმაყოფილდა, 1% (846 განცხადება) გადამისამართდა სხვა შესაბამის უწყებაში, ხოლო მოთხოვნათა 36%-ზე (30650 განცხადება) მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება უარის თქმის თაობაზე.

²¹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი - მუხლი 35.

²² საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი - მუხლი 41.

²³ საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის დასკვნა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლით დადგენილი წესით საჯარო დაწესებულებების მიერ პარლამენტისთვის წარმოდგენილი ანგარიშების თაობაზე (2019) - <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/225356>

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) 2019 წლის მონიტორინგის შედეგების მიხედვით, 284 საჯარო დაწესებულებაში გაგზავნილი 6240 მოთხოვნიდან უარი იქნა მიღებული 52 მოთხოვნაზე, ხოლო უპასუხოდ იქნა დატოვებული 1060 მოთხოვნა; 1831 შემთხვევაში კი, მიღებული იქნა შეტყობინება, რომ საჯარო დაწესებულებებს არ ჰქონდათ განხორციელებული კონკრეტული ქმედება ან არ გააჩნდათ მოთხოვნილი ინფორმაცია.

პრაქტიკაში, საჯარო დაწესებულებები საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარს, ყველაზე ხშირად, ასაბუთებენ შემდეგი მიზეზით:

- უარი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მიზეზით

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, ყველას აქვს უფლება გაეცნოს საჯარო დაწესებულებაში დაცულ დოკუმენტებს, თუ ისინი არ შეიცავენ პერსონალურ მონაცემებს.²⁴

„პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც უკავშირდება იდენტიფიცირებულ ან იდენტიფიცირებად ფიზიკურ პირს, პერსონალურ მონაცემს წარმოადგენს, ხოლო პირი იდენტიფიცირებადია, როდესაც შესაძლებელია მისი იდენტიფიცირება პირდაპირ ან არაპირდაპირ, საიდენტიფიკაციო ნომრით ან პირის მახასიათებელი ფიზიკური, ფიზიოლოგიური, ფსიქოლოგიური, ეკონომიკური, კულტურული ან სოციალური ნიშნით.²⁵

საქართველოს ადმინისტრაციული კოდექსი კრძალავს პირის თანხმობის გარეშე პერსონალური მონაცემის გასაჯაროებას, გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული ისეთი შემთხვევებისა, როდესაც ეს აუცილებელია სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად, საჯარო ინტერესების, ჯანმრთელობის ან სხვათა უფლებების დასაცავად.

საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის დასკვნის²⁶ თანახმად, 2018 წელს საჯარო დაწესებულებების უარი საჯარო ინფორმაციის გაცემის შესახებ 30650 მოთხოვნაზე, თითქმის ყველა შემთხვევაში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მოტივით იყო განპირობებული. ხოლო, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) 2019 წლის მონიტორინგის შედეგების მიხედვით, რიგით მე-2 ყველაზე დახურული ინფორმაცია (23%) არის საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მრჩევლის პოზიციაზე დასაქმებული პირების ბიოგრაფიული მონაცემები (cv) და მათთან გაფორმებული ხელშეკრულებები, რაც ამ დოკუმენტებში მოცემული პერსონალური მონაცემების დაცვის მოტივით არის განპირობებული. IDFI-ს შეფასებით, საჯარო დაწესებულებებს ამ მოთხოვნის პასუხად როგორც მინიმუმ უნდა მოეწოდებინათ მრჩევლებთან გაფორმებული ხელშეკრულებების ასლები, პერსონალური მონაცემების დაფარვით, ხოლო ბიოგრაფიული მონაცემების (CV) გასაჯაროებაზე უარის თქმის საფუძველი შესაძლებელია ყოფილიყო მხოლოდ

²⁴ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი - მუხლი 10.

²⁵ „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი - მუხლი 2.

²⁶ საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის დასკვნა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლით დადგენილი წესით საჯარო დაწესებულებების მიერ პარლამენტისთვის წარმოდგენილი ანგარიშების თაობაზე (2019) - <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/225356>

ამ პოზიციაზე დასაქმებული პირების მიერ მათი პერსონალური მონაცემების გასაჯაროებისგან თავის შეკავება.

ბოლო წლებში, განსაკუთრებით პრობლემური გახდა სასამართლო გადაწყვეტილებების ხელმისაწვდომების საკითხი - საერთო სასამართლოები უარს ამბობდნენ სასამართლო გადაწყვეტილებების გაცემაზე პერსონალური მონაცემების დაცვის მოტივით და არ ითვალისწინებდნენ ამა თუ იმ საქმის მიმართ არსებულ განსაკუთრებით მაღალ საჯარო ინტერესს.

აქ მნიშვნელოვანია აღვნიშნოთ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის გადაწყვეტილება²⁷ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტისა (IDFI) და მედიის განვითარების ფონდის საკონსტიტუციო სარჩელების დაკმაყოფილების შესახებ, რომლებიც ეხებოდა სასამართლო გადაწყვეტილებათა ხელმისაწვდომობის საკითხს. კერძოდ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად გამოაცხადა „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ კანონის ის ნორმები, რომელიც გამორიცხავს ღია სასამართლო სხდომის შედეგად მიღებული სასამართლო აქტების სრული ტექსტის საჯარო ინფორმაციის სახით გაცემას. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, სასამართლოს აქტები განეკუთვნება საჯარო დაწესებულებაში არსებულ იმ ტიპის ინფორმაციას, რომელზე ხელმისაწვდომობის მიმართაც თავისთავად არსებობს მომეტებული საზოგადოებრივი ინტერესი და მიუთითა, რომ საგამონაკლისო შემთხვევებში, გადაწყვეტილებაში ასახული ინფორმაციის სენსიტიურობის გათვალისწინებით, პირადი ცხოვრების უფლების დასაცავად, შესაძლოა, საჭირო გახდეს პირის პერსონალური მონაცემების დაფარვა, თუმცა ამას არ უნდა ჰქონდეს საყოველთაო ხასიათი. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ სადავო ნორმები ძალადაკარგულად ცნო 2020 წლის პირველი მაისიდან და საქართველოს პარლამენტს მისცა ვადა საკითხის კონსტიტუციის მოთხოვნათა შესაბამისად მოსაწესრიგებლად. უნდა აღინიშნოს, რომ პარლამენტს დადგენილ ვადაში საკანონმდებლო ცვლილება არ მიუღია, ხოლო კვლევის ფარგლებში ჩატარებული ინტერვიუების მიხედვით, დაინტერესებული პირები კვლავ დაბრკოლებებს აწყდებიან სასამართლო გადაწყვეტილებების გამოთხოვისას.

ამ კონტექსტში ასევე უნდა აღინიშნოს თანამდებობის პირისა და თანამდებობაზე წარდგენილი კანდიდატის პერსონალური მონაცემების ხელმისაწვდომობის საკითხი. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, თანამდებობის პირისა და თანამდებობაზე წარდგენილი კანდიდატის პერსონალური მონაცემები საჯაროა,²⁸ თუმცა, პრაქტიკაში საჯარო დაწესებულებები ხშირად უარს ამბობენ თანამდებობის პირის პერსონალური მონაცემის შემცველი ინფორმაციის გაცემაზე, განსაკუთრებით კი იმ შემთხვევებში, თუ მოთხოვნა ეხება თანამდებობის პირებზე დარიცხული პრემიებისა და დანამატების ოდენობას და მათი გაცემის საფუძვლებს. ამ საკითხზე ნამსჯელი აქვს საქართველოს უზენაეს სასამართლოს და თბილისის სააპელაციო სასამართლოს; მათი განმარტებების მიხედვით, თანამდებობის პირისა და თანამდებობაზე წარდგენილი კანდიდატის პერსონალური მონაცემების ღიაობის საკითხი მკაფიო და ერთმნიშვნელოვანია - მომეტებული საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე, თანამდებობის პირის მონაცემები ღიაა და უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს მათ შესახებ ინფორმაციის გამჭვირვალობა.

²⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 7 ივნისის N1/4/693, 857 გადაწყვეტილება.

²⁸ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი - მუხლი 44.

კვლევის „საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლება საქართველოში“²⁹ მიხედვით, საქართველოს პარლამენტის მიერ პერსონალური მონაცემების დასაცავად სპეციალური კანონის მიღებისა და პერსონალურ მონაცემების დაცვაზე საზედამხედველო ორგანოსა და მათი დარღვევისთვის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაწესების შედეგად, ბალანსი საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასა და პერსონალურ მონაცემებს შორის, როგორც წესი, ამ უკანასკნელის სასარგებლოდ ირღვევა, რაც უარყოფითად აისახება როგორც აღმასრულებელი ორგანოებისა და მუნიციპალური უწყებების გამჭვირვალობაზე, ასევე სასამართლო გადაწყვეტილებათა ღიაობაზე. ამავე კვლევის მიხედვით, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური იზიარებს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასა და პერსონალურ მონაცემებს ბალანსის დარღვევის შესახებ მოსაზრებას, თუმცა მიიჩნევს, რომ ხშირ შემთხვევაში, ამის მიზეზი საჯარო დაწესებულებების მხრიდან პერსონალურ მონაცემთა დაცვის კანონმდებლობის თვითნებური და არასწორი განმარტებაა.

- *უარი იმ მოტივით, რომ მოთხოვნილი ინფორმაცია არ ექცევა საჯარო ინფორმაციის ცნების ფარგლებში, ან საჯარო დაწესებულება არ ექცევა საჯარო დაწესებულების ცნების ფარგლებში*

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადგენს საჯარო ინფორმაციისა და საჯარო დაწესებულების ცნებებს. საჯარო ინფორმაციის ცნებით განისაზღვრება რა კატეგორიის ინფორმაცია არის ხელმისაწვდომი დაინტერესებული პირებისთვის, ხოლო საჯარო დაწესებულების ცნებით განისაზღვრება იმ სუბიექტთა წრე, რომელზეც ვრცელდება საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვალდებულება.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, საჯარო ინფორმაცია არის ოფიციალური დოკუმენტი, ანუ საჯარო დაწესებულებაში დაცული, აგრეთვე საჯარო დაწესებულებისა და მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებული, დამუშავებული, შექმნილი ან გაგზავნილი ინფორმაცია. ასეთი ინფორმაცია საჯაროა მიუხედავად მისი ფორმისა, იქნება დოკუმენტი, ნახაზი, მაკეტი, გეგმა, სქემა, ფოტოსურათი, ელექტრონული ინფორმაცია თუ ვიდეო და აუდიოჩანაწერი.³⁰ პრაქტიკაში, საჯარო დაწესებულებები საჯარო ინფორმაციის ცნებას სხვადასხვაგვარად განმარტავენ და რიგ შემთხვევებში, უარს ამბობენ საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე იმ მოტივით, რომ მოთხოვნილი ინფორმაცია არ ექცევა საჯარო ინფორმაციის ცნების ფარგლებში. ინფორმაციის გაცემაზე უარი, ყველაზე ხშირად, ეხება საჯარო დაწესებულებების ოფიციალური ელექტრონული ფოსტის საშუალებით სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებული და გაგზავნილი ინფორმაციისა და შიდაგამოყენების დოკუმენტის ღიაობას.

კვლევის „საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლება საქართველოში“ (2020) მიხედვით, ქართულ სასამართლოებს მოუწიათ მსჯელობა საკითხზე მოიაზრებს თუ არა ელექტრონულ მიმოწერას საჯარო ინფორმაციის ცნება და სავალდებულოა თუ არა, დოკუმენტის საჯარო ინფორმაციად მიჩნევისთვის ის მატერიალური ფორმით იყოს დაცული საჯარო დაწესებულებაში,

²⁹ კვლევა „საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლება საქართველოში“ (2020), ვახტანგ ნაცვლიშვილი.

³⁰ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი - მუხლი 2.

რაც საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების სასარგებლოდ გადაწყვიტეს. კვლევის ფარგლებში გამოიკვეთა, რომ საჯარო დაწესებულებები ხშირად არ იცნობენ სასამართლო პრაქტიკას.

რაც შეეხება შიდაგამოყენების/შიდაუწყებრივი დოკუმენტის საჯაროობის საკითხს - პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევები, როცა საჯარო დაწესებულებები არასწორად განმარტებენ შიდაგამოყენების დოკუმენტს და უარს ამბობენ ინფორმაციის გასაჯაროებაზე იმ მოტივით, რომ მოთხოვნილი ინფორმაცია შიდაუწყებრივი დოკუმენტია. შიდაუწყებრივ დოკუმენტებად მოიაზრება უწყების შიდა, სხვადასხვა გადაწყვეტილების მისაღებად მომზადებული ან მიღებული დოკუმენტები.³¹ ამასთან, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტად მოიაზრება, მათ შორის, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ან დადასტურებული დოკუმენტი, რომელსაც შეიძლება, მოჰყვეს სამართლებრივი შედეგები.³²

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) 2019 წელს განხორციელებული მონიტორინგის შედეგების მიხედვით, საჯარო დაწესებულებების ყველაზე დიდმა ნაწილმა (24%) უპასუხოდ დატოვა ან უარი განაცხადა შიდა აუდიტების ანგარიშების მოწოდებაზე იმ მიზეზით, რომ აუდიტორული შემოწმების შედეგები წარმოადგენდა შიდაუწყებრივი ხასიათის დოკუმენტაციას და შესაბამისად, არ წარმოადგენდა საჯარო ინფორმაციას. საჯარო დაწესებულებებისათვის პრობლემატური აღმოჩნდა აგრეთვე, მათ ბალანსზე რიცხული ავტომობილების მიერ გავლილი კილომეტრაჟის (20%), ადმინისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების ხელშეკრულების საგნის და ხელფასის ოდენობის რეესტრის (18%), გასხვისებული და განადგურებული ამორტიზებული ქონების (17%) შესახებ ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებული მოთხოვნები.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით,³³ საჯარო დაწესებულება არის: (ა) ყველა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ან დაწესებულება; (ბ) საჯარო სამართლის იურიდიული პირი; (გ) ნებისმიერი პირი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებას; (დ) სახელმწიფო ან ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრებიდან დაფინანსებული კერძო სამართლის იურიდიული პირი, ასეთი დაფინანსების ფარგლებში. ამასთან, კოდექსში მოცემულია აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა საქმიანობის ჩამონათვალი, რომელზეც არ ვრცელდება ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობა, მათ შორისაა, სისხლისსამართლებრივ დევნასთან, ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობასთან, სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულებასთან, სამხედრო საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებასთან და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებული ინფორმაცია და დოკუმენტები.³⁴

უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო დაწესებულების განმარტება საკმაოდ მოძველებული და ბუნდოვანია; დღეს, ბევრ სახელმწიფო და საჯაროსამართლებრივ ფუნქციას მთავრობისა და სხვადასხვა სამინისტროს მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირები ახორციელებენ, თუმცა ისინი ხშირად უარს ამბობენ საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე იმ მოტივით,

³¹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი - მუხლი 99.

³² საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი - მუხლი 2.

³³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი - მუხლი 27, მუხლი 2.

³⁴ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი - მუხლი 3.

რომ არ წარმოადგენენ საჯარო დაწესებულებას და შესაბამისად, ვალდებული არ არიან გასცენ საჯარო ინფორმაცია. აღნიშნული დასტურდება ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) 2019 წლის მონიტორინგის შედეგებით, რომლის თანახმად, დაწესებულებათა კატეგორიების მიხედვით, პროცენტულად ყველაზე მეტი მოთხოვნა უპასუხოდ დატოვეს სახელმწიფო შპს-ებმა და ა(ა)იპებმა - 2019 წელს, სულ გაეგზავნათ 39 მოთხოვნა, საიდანაც 28 შეკითხვა უპასუხოდ იქნა დატოვებული.

- უარი მოთხოვნილი ინფორმაციის დიდი მოცულობის გამო

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-40 მუხლის მიხედვით, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია გასცეს საჯარო ინფორმაცია მაშინაც კი, როდესაც ეს ითვალისწინებს საჯარო დაწესებულებაში არსებული მნიშვნელოვანი მოცულობის ერთმანეთთან დაუკავშირებელი ცალკეული დოკუმენტების მოძიებასა და დამუშავებას. იდენტური ვალდებულება არსებობს ისეთ შემთხვევებშიც, როდესაც ინფორმაციის გასაცემად საჭიროა ამავე საჯარო დაწესებულების სტრუქტურული ქვედანაყოფიდან ინფორმაციის გამოთხოვა და დამუშავება, ასევე სხვა საჯარო დაწესებულებასთან კონსულტაცია.³⁵

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსში არ არის მოცემული ინფორმაციის დამუშავების განმარტება, ამიტომ ერთმნიშვნელოვანი პასუხი არ არსებობს კითხვაზე, გულისხმობს თუ არა ის საჯარო დაწესებულების ვალდებულებას, საჯარო ინფორმაციის განცხადების დაკმაყოფილების მიზნით ახალი დოკუმენტი შექმნას ან დაამუშაოს განსაკუთრებით დიდი მოცულობის ინფორმაცია. თბილისის საქალაქო და სააპელაციო სასამართლოების განმარტების მიხედვით, საჯარო დაწესებულების მიერ ინფორმაციის დამუშავება სავალდებულოა მაშინ, როცა ეს პირდაპირ გათვალისწინებულია კანონით, ხოლო საქართველოს უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, თუ საჯარო დაწესებულებას არ აქვს მოთხოვნილი ინფორმაციის შექმნისა და დამუშავების ზოგადი ვალდებულება, მას არ მოეთხოვება დაამუშავოს ინფორმაცია მხოლოდ განცხადების დაკმაყოფილების მიზნით.³⁶

აქ მნიშვნელოვანია აღვნიშნოთ IDFI-ის საჩივარი საქართველოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს მიმართ, რომელიც დააკმაყოფილა იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ და გასცა მოთხოვნილი ინფორმაცია. კერძოდ, 2018 წელს 13 დეკემბერს IDFI-მ იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს მიმართა განცხადებით და მოითხოვა სტატისტიკური მასალები - 2015 წლიდან თბილისის საქალაქო სასამართლოს თითოეული მოსამართლის მიერ განხილულ საქმეთა რაოდენობა და მონაცემები საქმის განხილვის საპროცესო ვადების დაცვისა და გადაწყვეტილების მომზადების ვადების დაცვის თაობაზე. ამ მოთხოვნაზე IDFI-ს ეთქვა უარი იმ მოტივით, რომ იუსტიციის უმაღლესი საბჭო განცხადების მოთხოვნის პერიოდისთვის აღნიშნულ სტატისტიკას არ აწარმოებდა. IDFI-მ 2019 წელს ადმინისტრაციული საჩივრით მიმართა იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს და მოითხოვა საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის ბათილად ცნობა და მოთხოვნილი ინფორმაციის გაცემა. იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ სრულად დააკმაყოფილა IDFI-ის ადმინისტრაციული საჩივარი და

³⁵ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი - მუხლი 40.

⁴⁰ ინფორმაციის თავისუფლება საქართველოში; სასამართლო პრაქტიკის ძირითადი ტენდენციები; საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია.

საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელ პირს დაავალა მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაციის გაცემა. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს აქვს ასეთი მონაცემების დამუშავების ვალდებულება, რაც განსაზღვრულია ამავე საბჭოს მიერ დამტკიცებული საერთო სასამართლოების მოსამართლის საქმიანობის ეფექტურობის შეფასების წესით.

უნდა აღინიშნოს, რომ მოთხოვნილი ინფორმაციის კონკრეტული დოკუმენტის სახით არარსებობის ან მისი დიდი რაოდენობის დოკუმენტებში გაფანტულობის მიუხედავად, საჯარო დაწესებულება უარს ვერ იტყვის ინფორმაციის გაცემაზე. ასეთ დროს, საჯარო დაწესებულებამ დაინტერესებულ პირს უნდა გადასცეს ყველა ის დოკუმენტი, რომელშიც გაბნეულია მოთხოვნილი ინფორმაცია. ეს დაინტერესებულ პირს საშუალებას აძლევს, ჰქონდეს წვდომა საჯარო ინფორმაციაზე და თავად დაამუშავოს იგი. პრაქტიკაში არსებობს შემთხვევები, როდესაც საჯარო დაწესებულებები უარს ამბობენ გასცენ დიდი მოცულობის ინფორმაცია იმ მოტივით, რომ ამ დოკუმენტებში არსებული კონფიდენციალური ინფორმაციის დამტრიხვა მათგან დიდ ძალისხმევას მოითხოვს.

- **გასაჩივრების უფლება**

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების დარღვევის შემთხვევაში, საქართველოს კანონმდებლობა გასაჩივრების შესაძლებლობას/უფლებას ითვალისწინებს - (1) ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანის გზით და (2) ადმინისტრაციული სარჩელის შეტანის გზით. დაინტერესებული პირის მიერ ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანა ხდება იმ შემთხვევაში, თუ ადმინისტრაციული აქტის გამომცემ ორგანოში არსებობს ზემდგომი თანამდებობის პირი და არსებობს ადმინისტრაციული აქტის გამომცემი საჯარო დაწესებულების ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო. ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანისთვის კანონმდებლობით განსაზღვრულია ერთი თვიანი ვადა.

უნდა აღინიშნოს, რომ პრაქტიკაში ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩივრებული უარების/გადაწყვეტილებების მხოლოდ მცირე ოდენობა მთავრდება საჩივრის დაკმაყოფილებით. ამ სფეროში ფართო გამოცდილების მქონე სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ინფორმაციით, თუ საქმე ეხება სენსიტიურ საკითხს, ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანას აზრი არ აქვს და მხოლოდ დროის დაკარგვაა და ასეთ შემთხვევებში უპირატესობას ანიჭებენ უარის სასამართლოში გასაჩივრებას. რაც შეეხება, უარის სასამართლოში გასაჩივრების საკითხს, უნდა აღინიშნოს, რომ დღესდღეობით, სასამართლოში გასაჩივრება საჯარო ინფორმაციის მიღების ერთადერთ შესაძლებლობას წარმოადგენს, თუმცა, სასამართლოში გასაჩივრების დაბალი სტატისტიკის ერთ-ერთ მიზეზად სასამართლო განხილვის ხანგრძლივობა სახელდება; ხშირ შემთხვევაში, დაინტერესებულ პირებს ესაჭიროებათ ინფორმაციაზე სწრაფი წვდომა და არ აქვთ სასამართლოში გასაჩივრების დრო.

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომის უფლების დარღვევის შემთხვევაში, კანონმდებლობით გათვალისწინებული კიდევ ერთი მექანიზმი არის საქართველოს სახალხო დამცველისთვის მიმართვა. ასეთ შემთხვევაში, სახალხო დამცველი უფლებამოსილია რეკომენდაცია გაუგზავნოს საჯარო დაწესებულებას საჯარო ინფორმაციის გაცემის თაობაზე და ასევე, თავად გამოითხოვოს

საჯარო ინფორმაცია საჯარო დაწესებულებიდან დაინტერესებული პირისთვის შემდგომ გადაცემის მიზნით. იმ შემთხვევაში, თუ საჯარო დაწესებულება უარს ამბობს სახალხო დამცველისთვის ახსნა-განმარტების ან ინფორმაციის გაცემაზე, სახალხო დამცველს შეუძლია მიმართოს სასამართლოს და მოითხოვოს კანონმდებლობით განსაზღვრული ადმინისტრაციული სახდელის გამოყენება, რაც გულისხმობს დაჯარიმებას ან სიტყვიერ გაფრთხილებას.³⁷ მაგალითისთვის, სახალხო დამცველის კანონიერი მოთხოვნის შეუსრულებლობის გამო სასამართლომ, 2017 წელს, საქართველოს იუსტიციის მინისტრი და სამინისტროს 10 სსიპ-ის ხელმძღვანელი ცნო სამართალდამრღვევად. ამის მიუხედავად, ამ მექანიზმის ნაკლოვნებად სახელდება ის, რომ საჯარო დაწესებულების დაჯარიმება ხდება სახალხო დამცველის კანონიერი მოთხოვნის შეუსრულებლობის გამო და არა საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების დარღვევის გამო. ჩატარებული ინტერვიუების ფარგლებში, სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლებმა ხაზი გაუსვეს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების დარღვევის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად გამოცხადების აუცილებლობას.

შეიძლება ითქვას, რომ გასაჩივრების უფლების განხორციელების კანონმდებლობით გათვალისწინებული მექანიზმები არ არის ეფექტური - შესაბამისად გასაჩივრების სტატისტიკა ძალიან დაბალია, განმცხადებლები იშვიათად იყენებენ გასაჩივრების უფლებას. საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის დასკვნის მიხედვით, 2018 წელს, გასაჩივრებული გადაწყვეტილებების ოდენობა საჯარო დაწესებულებებში შესული მოთხოვნების 0.15%-ს არ აღემატებოდა - სულ 48 სარჩელი.

საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება

2012 წელს, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციულ კოდექსში შეტანილი ცვლილებების თანახმად, საჯარო დაწესებულებებს დაევალიათ საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნება. კერძოდ, საჯარო დაწესებულება უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი ინტერესის მატარებელი საჯარო ინფორმაციის ელექტრონულ რესურსზე განთავსებას, ხოლო პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ნუსხა დგინდება ნორმატიული აქტით, რომელსაც შესაბამისი საჯარო დაწესებულების უფლებამოსილი თანამდებობის პირი იღებს.³⁸ ამასთან, ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება არ ათავისუფლებს საჯარო დაწესებულებას იმავე ან სხვა საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვალდებულებისგან.³⁹

2013 წელს საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება „საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ“, რომლითაც აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს - სამინისტროებს, მთავრობის კანცელარიას, მთავრობის საქვეუწყებო დაწესებულებებსა და სამინისტროების მმართველობის სფეროში შემავალ საჯარო სამართლის იურიდიული პირებს - განესაზღვრათ ვალდებულება, თავიანთ ელექტრონულ რესურსებზე

³⁷ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი - მუხლი 173⁴.

³⁸ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი - მუხლი 27 და მუხლი 28.

³⁹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი - მუხლი 40.

საჯარო ინფორმაცია დადგენილი პერიოდულობით გამოაქვეყნონ.⁴⁰ ამ დადგენილებით განსაზღვრული ინფორმაციის ნუსხა მოიცავს იმ ინფორმაციის ჩამონათვალს, რომელიც ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ნებისმიერი დაინტერესებული პირისათვის და უზრუნველყოს ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის, გეგმების, დაფინანსებისა და ხარჯთაღრიცხვის, შესყიდვებისა და სხვა მნიშვნელოვანი ინფორმაციის პროაქტიული გამჭვირვალობა.

ამ დადგენილებით დამკვიდრდა პროაქტიული გამჭვირვალობის გარკვეული სტანდარტი, რომელიც სამომავლოდ საჭიროებდა/საჭიროებს გაუმჯობესებას, თუმცა, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) კვლევების მიხედვით, 2013 წლის შემდეგ, საქართველოს ხელისუფლებას მისი გაუმჯობესების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი ნაბიჯები არ გადაუდგამს და საჯარო დაწესებულებების უმრავლესობა ჯეროვნად ვერ ასრულებს დაკისრებული ვალდებულებებს.

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის 2020 წლის ანგარიშის⁴¹ მიხედვით, 2020 წელს საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული ხელმისაწვდომობის საშუალო მაჩვენებელი 55%-ია, რაც 2%-ით აღემატება 2019 წლის მაჩვენებელს და 16%-ით ჩამორჩება 2014 წლის მაჩვენებელს. ამავე ანგარიშის მიხედვით, საჯარო დაწესებულებისათვის ყველაზე პრობლემური იყო ადმინისტრაციული ხარჯების განკარგვასთან დაკავშირებული ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება, ასევე, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის წლიური ანგარიშები და საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნით შემოსული განცხადებების დაკმაყოფილების სტატისტიკური მონაცემები.

საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების წესი საჯარო დაწესებულებებს არ ზღუდავს მონაცემების გამოქვეყნების ფორმატთან დაკავშირებით. საჯარო დაწესებულებები ინფორმაციის გამოქვეყნებისთვის ძირითადად იყენებენ PDF ფაილებს, რაც მოუხერხებელია გამოსაყენებლად მომხმარებლისათვის. საჯარო ინფორმაციის ღია, დამუშავებად ფორმატში გამოქვეყნება, როგორც წესი, არ ხდება, თუმცა, საერთაშორისო კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, სასურველია საჯარო ინფორმაცია ღია მონაცემების ფორმატში ქვეყნდებოდეს.

დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების დარღვევის ერთ-ერთი მიზეზი კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზებია. მარეგულირებელი ნორმების ნაწილი ბუნდოვანი და ორაზროვანია, ხოლო ნაწილი - მოძველებულია, მათი ჩარჩო/ფარგლები ვიწროა და ვერ ფარავს/პასუხობს ბოლო წლებში განხორციელებულ ცვლილებებს/სიახლეებს - ბოლო წლებში, შეიცვალა ზოგადად საჯარო ინფორმაციისა და საჯარო

⁴⁰ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 26 აგვისტოს N219 დადგენილება „საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ“; აღნიშნული აქტი არეგულირებს ინფორმაციის პროაქტიული წესით გამოქვეყნებასთან დაკავშირებულ ისეთ მნიშვნელოვან დეტალებს, როგორცაა გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ჩამონათვალი, გამოქვეყნების ვადები და სხვა.

⁴¹ საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების პრაქტიკა საქართველოს საჯარო დაწესებულებებში (2020), ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი.

დაწესებულების გაგება, ბევრ საჯაროსამართლებრივ ფუნქციას კერძო სამართლის იურიდიული პირები ახორციელებენ, გაძლიერდა პირადი ცხოვრების დაცვის სტანდარტები და ა.შ. მათშორის, ახლებურ საკანონმდებლო მოწესრიგებას საჭიროებს ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხები, როგორცაა საჯარო ინფორმაციისა და საჯარო დაწესებულების ცნებები, საჭიროა ამომწურავად განისაზღვროს რა კატეგორიის ინფორმაცია არის ხელმისაწვდომი დაინტერესებული პირებისთვის, ასევე, იმ სუბიექტთა წრე, რომელზეც ვრცელდება საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვალდებულება. საკანონმდებლო ხარვეზები, ხშირ შემთხვევაში, ხელს უწყობს საჯარო დაწესებულებებს თავიდან აირიდონ საჯარო ინფორმაციის გაცემა და ასევე, პროაქტიული გამოქვეყნება - თავის სასარგებლოდ განმარტონ ბუნდოვანი, ორაზროვანი და მოძველებული ნორმები და არ გასცენ/გამოაქვეყნონ ინფორმაცია.

მნიშვნელოვანია აღვნიშნოთ, რომ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების დარღვევის სიმძიმის ტვირთის გადატანა მხოლოდ კანონმდებლობაში არსებულ ხარვეზებზე არ იქნება სწორი. პრაქტიკა ნათლად აჩვენებს, რომ კვლავ გრძელდება საჯარო დაწესებულებების უპატივცემულო დამოკიდებულება საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მიმართ და კანონით დაკისრებული ვალდებულებების უგულვებელყოფის პრაქტიკა - ეს ეხება როგორც საჯარო ინფორმაციის გაცემას, ისე პროაქტიული გამოქვეყნებას. ხშირია საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის შემთხვევები პერსონალური მონაცემების დაცვის მოტივით, რაც ერთი მხრივ, განპირობებულია პერსონალურ მონაცემების დაცვაზე საზედამხედველო ორგანოს შექმნით და მათი დარღვევისთვის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაწესებით და მეორე მხრივ, საჯარო დაწესებულებები ხშირად მანიპულირებენ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ნორმებით, რომ არ გასცენ/გამოაქვეყნონ საჯარო ინფორმაცია. ასევე ხშირია ინფორმაციის გაცემის კანონმდებლობით დადგენილი 10-დღიანი ვადის დარღვევის შემთხვევები. საჯარო დაწესებულებების მიერ კანონით დაკისრებული ვალდებულებების უგულვებელყოფის პრაქტიკას ხელს უწყობს ისიც, რომ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების დარღვევისთვის კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს საჯარო დაწესებულების/საჯარო მოხელის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის საკითხს, ხოლო გასაჩვირების ყველა არსებული მექანიზმი არაეფექტურია. ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩვირებული გადაწყვეტილებების მხოლოდ მცირე ოდენობა მთავრდება საჩვირის დაკმაყოფილებით, ხოლო სასამართლოში გასაჩვირების დაბალი სტატისტიკის ერთ-ერთ მიზეზად სასამართლო განხილვის ხანგრძლივობა სახელდება; თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სასამართლოში გასაჩვირება საჯარო ინფორმაციის მიღების ერთადერთ შესაძლებლობას წარმოადგენს.

2.2. ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობა

როგორც უკვე აღვნიშნეთ ამ დოკუმენტის 1-ელ ნაწილში, ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება საქართველოში მიმდინარე საჯარო მმართველობის რეფორმის ანგარიშვალდებულების მიმართულების ერთ-ერთი პრიორიტეტული ამოცანაა. საერთაშორისო ინიციატივის "პარტნიორობა ღია მმართველობისთვის" (OGP) პრინციპების თანახმად, ინფორმაციის ღია ფორმატში გამოქვეყნება ხელს უწყობს საჯარო რესურსების ეფექტიან და ეფექტურ გამოყენებას, ეკონომიკურ ზრდას და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართულობას. ღიაობის, ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის თემა ასევე ხაზგასმითაა აღნიშნული ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმაში.

ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის გაზრდის კუთხით, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევაა ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა და საჯარო წყაროებზე განთავსებული ინფორმაციის სანდოობა. ამ მიზნით, OGP-ის ფარგლებში, 2014 წელს შეიქმნა ღია მონაცემების პორტალი www.data.gov.ge, რომელიც განკუთვნილია ღია მონაცემების გამოსაქვეყნებლად. პორტალი ყველა საჯარო დაწესებულებას აძლევს შესაძლებლობას გამოაქვეყნოს ღია მონაცემები. მიუხედავად ამისა, საჯარო დაწესებულებების მიერ მასზე მონაცემების სისტემატიური განთავსება არ ხდება. ამის მიზეზად სახელდება ის, რომ კანონმდებლობა საჯარო დაწესებულებებს არ ავალდებულებს ღია მონაცემების განთავსებას პორტალზე, ისინი კი ნებაყოფლობით არ აკეთებენ ამას. ამასთან, სსიპ ციფრული მმართველობის სააგენტოში მიიჩნევენ, რომ პორტალი ტექნიკურად მოძველებულია და საჭიროებს განახლებას. ამ მიზნით, 2020 წლის ბოლოს, UNDP-ის მხარდაჭერით, 2-ჯერ იქნა გამოცხადებული ტენდერი, თუმცა ორივე ჯერზე ჩაიშალა, რადგანაც ერთ შემთხვევაში საერთოდ არ დაფიქსირდა კანდიდატი, ხოლო მეორე შემთხვევაში პრეტენდენტები ვერ აკმაყოფილებდნენ სატენდერო დოკუმენტაციით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს.

აქვე უნდა ვახსენოთ 2014 წელს ევროკავშირის მხარდაჭერით მომზადებული ელექტრონული მმართველობის სტრატეგია, რომელიც მათშორის მოიცავდა ღია მონაცემების საკითხს; ეს დოკუმენტი არ იქნა დამტკიცებული საქართველოს მთავრობის მიერ.

როგორც აღვნიშნეთ ამ დოკუმენტის 1-ელ ნაწილში, საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში, ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესების კუთხით ხელშესახები ცვლილებები არ განხორციელებულა, მეტიც, შეიძლება ითქვას, რომ წინა წლებთან შედარებით, ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის მდგომარეობა გაუარესდა. თუმცა, არც საქართველოს ღია მმართველობის ბოლო სამოქმედო გეგმის შესრულების სტატუსი გამოიყურება დამაკმაყოფილებლად. სამოქმედო გეგმა მოიცავდა 33 ვალდებულებას, რომლის შესრულებაში ჩართული იყო ცენტრალური ხელისუფლების 10 უწყება და 13 მუნიციპალური ორგანო; საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის / OGP საქართველოს სამდივნოს მიერ მომზადებული მონიტორინგის ანგარიშის მიხედვით (2019 წლის ივნისის მდგომარეობით), 33 ვალდებულებიდან 5 ვალდებულება სრულად შესრულდა, 20 - ნაწილობრივ, 5 - უმეტესწილად შესრულდა და 3 ვალდებულება არ შესრულდა. უნდა აღინიშნოს, რომ OGP-ით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულებას საჯარო დაწესებულებების მიერ მნიშვნელოვნად უწყობენ ხელს საერთაშორისო ორგანიზაციები, მათშორის UNDP, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ), USAID-ის დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა (GGI)

საქართველოში. ეს უკანასკნელი, განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს ღია მონაცემების თემას და ხელს უწყობს ღია მონაცემების პრინციპის დანერგვას ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში. GGI-ის ფინანსური მხარდაჭერით, ბოლო ორი წლის განმავლობაში მომზადდა ღია მონაცემების პორტალის კონცეფცია ბათუმის მერიის საჯარო სერვისებისთვის; შემუშავდა თბილისის მერიის ღია მონაცემთა პორტალის კონცეფცია და ტექნიკური დავალება; ახალციხისა და ქუთაისის მუნიციპალიტეტების მერიებისთვის მომზადდა სიტუაციური ანალიზი ღია მონაცემების შეგროვებასთან, დამუშავებასა და გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით, ასევე, ღია მონაცემების სტრატეგიისა და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა.

იმის გათვალისწინებით, რომ ღია მონაცემების საკითხი სამართლებრივი რეგულირების მიღმა დარჩენილი, ამ მიმართულებით გარკვეული შედეგები მხოლოდ საჯარო მმართველობის რეფორმისა (PAR) და ინიციატივის "პარტნიორობა ღია მმართველობისთვის" (OGP) ფარგლებში გათვალისწინებული ვალდებულებებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ძალისხმევა-კონტრიბუციის შედეგია.

კვლევის ფარგლებში ჩატარებული ინტერვიუების შედეგად, ღია მონაცემებთან დაკავშირებით ერთ-ერთ პრობლემად დასახელდა საჯარო დაწესებულებების/მოხელეების არასათანადო ინფორმირებულობა ღია მონაცემების შესახებ - საჯარო მოხელეები, ხშირად, ღია მონაცემების განთავსებას/გამოქვეყნებას აიგივებენ საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებასთან. ამ კონტექსტში მნიშვნელოვანია ღია მონაცემების მთავარი დანიშნულება და ის ბენეფიტები/სარგებელი, რომელიც მას გააჩნია და განასხვავებს საჯარო ინფორმაციისგან.

ყველა საჯარო დაწესებულება ფუნქციების განხორციელების პროცესში ქმნის, ინახავს და ამუშავებს მონაცემების დიდ რაოდენობას. ეს მონაცემები წარმოადგენს მნიშვნელოვან რესურსს საჯარო ღიაობისა და ანგარიშვალდებულების კუთხით. ღია მონაცემები ერთი მხრივ, ეხმარება საზოგადოებას უკეთ გაეცნოს და გაიაზროს რას აკეთებს კონკრეტული საჯარო დაწესებულება, მეორე მხრივ კი, ქმნის/აჩენს ეკონომიკური სიკეთის შექმნის შესაძლებლობას და სწორედ ეს არის მისი მთავარი დანიშნულება. საჯარო დაწესებულებებში არსებული ინფორმაციის ღიაობის ერთ-ერთი მთავარი ბენეფიტი/სარგებელი არის ის, რომ ხელს უწყობს ინვესტიციების მოზიდვას და ეკონომიკურ ზრდას. ევროკავშირის ქვეყნებში საჯარო მონაცემების კომერციული მიზნებისთვის გამოყენებით წარმოქმნილმა ეკონომიკურმა მოგებამ 2016 წელს 209 მილიარდი ევრო, ხოლო 2020 წელს დაახლოებით 286 მილიარდი ევრო შეადგინა. ღია მონაცემები ხელს უწყობს ბაზრის სტიმულირებას, განსაკუთრებით საჯარო სერვისებთან მიმართებაში. იმისთვის, რომ კერძო სექტორმა, რომელიც როგორც წესი, მონაცემთა ბაზების პირველადი მომხმარებელია კომერციული მიზნით, შესძლოს ღია მონაცემების გამოყენება და ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღება, ღია მონაცემები უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ მოთხოვნებს:

- უნდა იყოს საჯარო და მასზე არ უნდა ვრცელდებოდეს რაიმე სახის შეზღუდვა (საავტორო უფლება, პატენტი);
- ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ფართო მასებისათვის და ფართო მიზნებისათვის - მოსახერხებელ, შეცვლად, ღია და მანქანურად კითხვად ფორმატში (სასურველია სხვადასხვა ფორმატში - CSV, XML, Excel);
- სრულად უნდა იყოს აღწერილი იმისთვის, რომ მომხმარებლებს ჰქონდეთ დეტალური ინფორმაცია მათი ძლიერი მხარის, სისუსტის, ანალიტიკური შეზღუდვების, უსაფრთხოების და დამუშავების შესახებ;

- გამოქვეყნებული უნდა იყოს მათი პირველადი ფორმით (რა სახითაც შეგროვდა წყაროსთან) და შეძლებისდაგვარად დაწვრილმანებული;
- უნდა გამოქვეყნდეს და ახლდებოდეს მაქსიმალურად სწრაფად იმისთვის, რომ შენარჩუნებული იყოს მათი ღირებულება.

ამ ყოველივეს უზრუნველსაყოფად კი, მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო დაწესებულებებმა მოახდინონ მათთან არსებული ინფორმაციის/მონაცემების გენერირება, შეგროვება და დამუშავება სათანადო ფორმით/ფორმატით, რომ შესაძლებელი იყოს შემდგომ მათი გავრცელება და მიწოდება პოტენციური მომხმარებლებისათვის, მათ მიერ ამ მონაცემების გამოყენების მიზნით.

დღეის მდგომარეობით, შეიძლება ითქვას, რომ ღია მონაცემების პრინციპი სრულფასოვნად არ არის დანერგილი არც ერთ საჯარო დაწესებულებაში; მონაცემთა ბაზები და რეესტრები, რომლებიც კომერციული მიზნებისთვის ყველაზე ღირებული რესურსია, მიუწვდომელია დაინტერესებული პირებისთვის, რომ არაფერი ვთქვათ ამ კატეგორიის ინფორმაციის/მონაცემების ნებაყოფლობით გამოქვეყნებაზე საჯარო დაწესებულებების მიერ. ღია მონაცემების თემასთან მიმართებით არ შეინიშნება საჯარო დაწესებულებების სათანადო ძალისხმევა და ინტერესი, და შესაბამისად, ხელშესახები/მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ არ არის სახეზე.

დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ წინა წლებთან შედარებით, გაუარესდა ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის მდგომარეობა ქვეყანაში; საჯარო დაწესებულებების მიერ ღია მონაცემების გამოქვეყნების ვალდებულება არ არის გათვალისწინებული კანონმდებლობით, შესაბამისად, პრაქტიკაში, საჯარო დაწესებულებები თავიანთი ინიციატივით არ ათავსებენ ღია მონაცემებს www.data.gov.ge -ზე. ამ მიმართულებით გარკვეული შედეგები მხოლოდ საჯარო მმართველობის რეფორმისა (PAR) და ინიციატივის "პარტნიორობა ღია მმართველობისთვის" (OGP) ფარგლებში გათვალისწინებული ვალდებულებებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ძალისხმევა-კონტრიბუციის შედეგია.

საჯარო დაწესებულებები არ არიან სათანადოდ ინფორმირებული ღია მონაცემების კონცეფციის შესახებ და ხშირად, ღია მონაცემების განთავსებას აიგივებენ საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებასთან. ამასთან, ღია მონაცემების საკითხთან მიმართებით იკვეთება ერთიანი სამთავრობო პოლიტიკისა და სათანადო ძალისხმევის არ არსებობა, მათშორის, კოორდინაციის სისუსტე. საჯარო დაწესებულებების მიერ ღია მონაცემებთან დაკავშირებული სიახლეების/გადაწყვეტილებების კოორდინაცია სსიპ ციფრული მმართველობის სააგენტოსთან, რომელიც პასუხისმგებელია www.data.gov.ge -ის ფუნქციონირებაზე, არ ხდება.

და ბოლოს, გლობალურ ღია მონაცემთა ინდექსში 2014 წელს საქართველო იკავებდა 35-ე ადგილს 97 ქვეყანას შორის, 2015 წელს - 47-ე ადგილი 122 ქვეყანას შორის, ხოლო ინდექსის ბოლო

მონაცემებში საქართველო საერთოდ აღარ ფიგურირებს.⁴² www.data.gov.ge-ზე საჯარო დაწესებულებების მიერ არ ხდება მონაცემების სისტემატიური განთავსება.

⁴² Global Open Data Index, available from: <https://index.okfn.org/place/>

3. ძირითადი მიგნებები და რეკომენდაციები

3.1. ძირითადი მიგნებები

- ბოლო წლებში, საქართველოში საჯარო ინფორმაციისა და ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესების მიზნით არსებითი ცვლილებები არ განხორციელებულა.

PAR-ის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული შესაბამისი ამოცანები (ანგარიშვალდებულების მიმართულება / ამოცანა 3.2, ამოცანა 3.5)⁴³ არ შესრულდა. საკანონმდებლო რეფორმა ჭიანურდება - „ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ“ კანონის პროექტი, რომელიც 2014 წელს მომზადდა, 2021 წლის იანვრის მდგომარეობით არ იყო წარდგენილი საკანონმდებლო ორგანოში.

თემატური PAR ამოცანების შესრულებისთვის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული აქტივობები სუსტია, ხოლო ინდიკატორები არ არის საკმარისი პროგრესის გასაზომად, არ იძლევა რეალური შედეგის შეფასების შესაძლებლობას. ზოგიერთი აქტივობისა და ინდიკატორის ფორმულირება იმდენად ზოგადი და ორაზროვანია, რომ ამოცანის შესრულებაზე პასუხისმგებელ უწყებას უტოვებს მოქნილობის შესაძლებლობას მათი შესრულებისა და შესაბამისი შედეგების შესახებ ანგარიშგებისას.

- 2019-2020 წლებში, წინა წლებთან შედარებით, საჯარო ინფორმაციის გაცემის მდგომარეობა გაუარესდა, ხოლო საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების სტანდარტი არ გაუმჯობესებულა.

IDFI-ის მონაცემების თანახმად, 2019 წელს საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნებზე გაცემული პასუხების რაოდენობის მიხედვით, ბოლო 5 წლის განმავლობაში ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი დაფიქსირდა. რაც შეეხება საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებას, 2020 წელს ცენტრალური საჯარო დაწესებულებების საერთო მაჩვენებელი მხოლოდ 1%-ით, ხოლო სამინისტროებს დაქვემდებარებული უწყებების - 2%-ით გაუმჯობესდა, რაც აჩვენებს, რომ 2020 წელს წინა წელთან შედარებით საჯარო დაწესებულებებში ინფორმაციის პროაქტიული ხელმისაწვდომობა დაახლოებით იმავე ნიშნულზეა. საჯარო დაწესებულებები ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების სტანდარტის დამკვიდრების საწყის ეტაპზე, უფრო მაღალი პასუხისმგებლობით ასრულებდნენ მათზე დაკისრებულ ვალდებულებებს - 2014 წელს, საჯარო დაწესებულებების საერთო მაჩვენებელი შეადგენდა 71%-ს, რაც 16%-ით აღემატება 2020 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს.⁴⁴

⁴³ PAR ამოცანა 3.2 - ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება არსებული მექანიზმის გაძლიერების მეშვეობით; PAR ამოცანა 3.5 - ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის არსებული კანონმდებლობის გაუმჯობესება საჯარო დაწესებულებების ღიაობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით და მისი თანმიმდევრული გამოყენება პრაქტიკაში

⁴⁴ საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების პრაქტიკა საქართველოს საჯარო დაწესებულებებში (2020), ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი.

- 2019-2020 წლებში, წინა წლებთან შედარებით, გაუარესდა ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის მდგომარეობა - გლობალურ ღია მონაცემთა ინდექსში 2014 წელს საქართველო იკავებდა 35-ე ადგილს 97 ქვეყანას შორის, 2015 წელს - 47-ე ადგილი 122 ქვეყანას შორის, ხოლო ინდექსის ბოლო მონაცემებში საქართველო საერთოდ აღარ ფიგურირებს.⁴⁵ www.data.gov.ge-ზე საჯარო დაწესებულებების მიერ არ ხდება მონაცემების სისტემატიური განთავსება.
- 2016-2020 წლებში, კვლავ გრძელდება საჯარო დაწესებულებების უპატივცემულო დამოკიდებულება საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მიმართ და კანონით დაკისრებული ვალდებულებების უგულვებელყოფის პრაქტიკა - ეს ეხება როგორც საჯარო ინფორმაციის გაცემას, ისე პროაქტიული გამოქვეყნებას. საკანონმდებლო ხარვეზები კი, ხშირ შემთხვევაში, ხელს უწყობს საჯარო დაწესებულებებს თავიდან აირიდონ საჯარო ინფორმაციის გაცემა და ასევე, პროაქტიული გამოქვეყნება - თავის სასარგებლოდ განმარტონ ბუნდოვანი, ორაზროვანი და მოძველებული ნორმები და არ გასცენ/გამოაქვეყნონ ინფორმაცია. ამას ხელს უწყობს ისიც, რომ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების დარღვევისთვის კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს საჯარო დაწესებულების/საჯარო მოხელის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის საკითხს, ხოლო გასაჩივრების ყველა არსებული მექანიზმი არაეფექტურია.

პრაქტიკა აჩვენებს, რომ საჯარო დაწესებულებები საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე/გამოქვეყნებაზე უარს, ყველაზე ხშირად, ამბობენ მაშინ, როდესაც მოთხოვნილი ინფორმაცია ეხება ფინანსურ მონაცემებს, გაცემულ პრემიებსა და დანამატებს, სატრანსპორტო და საწვავის ხარჯებს. ამასთან, ხშირია ინფორმაციის გაცემის კანონმდებლობით დადგენილი 10-დღიანი ვადის დარღვევის შემთხვევები.⁴⁶

- საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომის უფლების დარღვევის შემთხვევაში, გასაჩივრების არსებული მექანიზმები არაეფექტურია. ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩივრებული გადაწყვეტილებების მხოლოდ მცირე ოდენობა მთავრდება საჩივრის დაკმაყოფილებით, ხოლო სასამართლოში გასაჩივრების დაბალი სტატისტიკის ერთ-ერთ მიზეზად სასამართლო განხილვის ხანგრძლივობა სახელდება; თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ სასამართლოში გასაჩივრება საჯარო ინფორმაციის მიღების ერთადერთ შესაძლებლობას წარმოადგენს.

საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის დასკვნის მიხედვით, 2018 წელს, გასაჩივრებული გადაწყვეტილებების

⁴⁵ Global Open Data Index, available from: <https://index.okfn.org/place/>

⁴⁶IDFI-ის მონაცემებით, 2019 წლის განმავლობაში საჯარო დაწესებულებებში გაგზავნილი 6240 მოთხოვნიდან, საჯარო ინფორმაციის გაცემის 10 დღიანი ვადა დაირღვა 2760 შემთხვევაში (44%); საჯარო ინფორმაცია დაუყოვნებლივ (3 დღის განმავლობაში) გაიცა მხოლოდ 478 შემთხვევაში, ცენტრალური საჯარო დაწესებულებების მიერ; არასრულყოფილი პასუხი იქნა მიღებული 472 მოთხოვნაზე, უარი - 52 მოთხოვნაზე, ხოლო უპასუხოდ დატოვებული იქნა 1060 მოთხოვნა. 2018 წელთან შედარებით საჯარო ინფორმაციის დროულად გაცემის მაჩვენებელი 7%-ით გაუარესდა 2019 წელს, რაც უმეტესწილად უპასუხოდ დატოვებული მოთხოვნების გაზრდილმა რაოდენობამ განაპირობა.

ოდენობა საჯარო დაწესებულებებში შესული მოთხოვნების 0.15%-ს არ აღემატებოდა (სულ 48 სარჩელი).

- ხშირია საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის შემთხვევები პერსონალური მონაცემების დაცვის მოტივით, რაც ერთი მხრივ, განპირობებულია პერსონალური მონაცემების დაცვის კანონის მიღებით, პერსონალური მონაცემების დაცვაზე საზედამხედველო ორგანოს შექმნით და მათი დარღვევისთვის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაწესებით და მეორე მხრივ, საჯარო დაწესებულებები ხშირად მანიპულირებენ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ნორმებით, რომ არ გასცენ/გამოაქვეყნონ საჯარო ინფორმაცია.

საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის დასკვნის თანახმად, 2018 წელს საჯარო დაწესებულებების უარი საჯარო ინფორმაციის გაცემის შესახებ 30650 მოთხოვნაზე, თითქმის ყველა შემთხვევაში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მოტივით იყო განპირობებული.

- საჯარო დაწესებულებები არ არიან სათანადოდ ინფორმირებული ღია მონაცემების კონცეფციის შესახებ და ღია მონაცემებს საკითხს აიგივებენ საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნების თემასთან. ღია მონაცემების საკითხთან მიმართებით იკვეთება ერთიანი სამთავრობო პოლიტიკისა და სათანადო ძალისხმევის არ არსებობა, მათ შორის, კოორდინაციის სისუსტე; ღია მონაცემებთან დაკავშირებული საკითხების/გადაწყვეტილებების კოორდინაცია სსიპ ციფრული მმართველობის სააგენტოსთან, რომელიც პასუხისმგებელია www.data.gov.ge -ის ფუნქციონირებაზე, არ ხდება.
- საჯარო დაწესებულებების მიერ ღია მონაცემების გამოქვეყნების ვალდებულება არ არის გათვალისწინებული კანონმდებლობით, შესაბამისად, პრაქტიკაში, საჯარო დაწესებულებები თავიანთი ინიციატივით არ ათავსებენ ღია მონაცემებს www.data.gov.ge -ზე.

3.2. რეკომენდაციები

საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის გაუმჯობესება, კვლავ მთავარ რეკომენდაციად რჩება. საკანონმდებლო რეფორმის საჭიროებაზე და მნიშვნელობაზე მიუთითებს ყველა პოლიტიკის თუ კვლევის დოკუმენტი, რომელიც ეხება ღიაობის, ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის საკითხებს. ამ რეკომენდაციის ქვეშ, გამოვყოფთ იმ საკითხებს, რომელთა გაუმჯობესება/მოწესრიგება, ჩვენი აზრით, არსებითად გააუმჯობესებს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრაქტიკას და შესაბამისად, უზრუნველყოფს ინფორმაციის გამომთხოვთა საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების სათანადო და ეფექტურ დაცვას:

- საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების დარღვევის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად გამოცხადება და მისი დარღვევისთვის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაწესება. მიზანშეწონილია, გათვალისწინებული იქნეს საჯარო დაწესებულების სახელით გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილი პირის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის საკითხი, ინფორმაციის თავისუფლების სფეროში დადგენილი წესების დაუცველობისთვის, რომელთა შესრულება მისი სამსახურებრივი მოვალეობაა. უნდა აღინიშნოს, რომ როგორც წესი, საქართველოს საჯარო სამსახურის სისტემაში, ამგვარი მიდგომა ამართლებს და უბიძგებს/აიძულებს საჯარო დაწესებულებებს/საჯარო მოხელეებს შეასრულონ კანონით გათვალისწინებული ვალდებულებები - დაიცვან კანონით დადგენილი წესები და ვადები და მეტი პასუხისმგებლობით და სიფრთხილით მოეკიდონ საჯარო ინფორმაციის გაცემისა თუ პროაქტიული გამოქვეყნების საკითხების გადაწყვეტას.
- საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითხებზე სპეციალური საზედამხედველო მექანიზმის გათვალისწინება. აუცილებელია არსებობდეს საზედამხედველო ორგანო, რომელიც დროულად განიხილავს დავებს და შესაბამისი საფუძვლების არსებობის შემთხვევაში, ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას დააკისრებს საჯარო დაწესებულებებს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების დარღვევისთვის. მნიშვნელოვანია, რომ საზედამხედველო ორგანოს ჰქონდეს ფართო უფლებამოსილებები და ასევე, მკაფიოდ განისაზღვროს მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულების მექანიზმები.
- აუცილებელია მკაფიოდ და ამომწურავად განისაზღვროს რა კატეგორიის ინფორმაცია არის ხელმისაწვდომი მოქალაქეებისა და სხვა დაინტერესებული პირებისთვის და სუბიექტთა წრე, რომელზეც ვრცელდება საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვალდებულება; ანუ, საჭიროა საჯარო ინფორმაციისა და საჯარო დაწესებულების ახლებური და ფართო განმარტება, რომელიც საჯარო ინფორმაციის ქვეშ მოიცავს როგორც მატერიალური ისე ელექტრონული ფორმით არსებულ ინფორმაციას, მათშორის ოფიციალურ კორესპონდენციას და შიდაუწყებრივ დოკუმენტებს, ხოლო საჯარო დაწესებულების ქვეშ - ნებისმიერ ფიზიკურ და იურიდიულ პირს, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებას.
- IRC იზიარებს IDFI-ის რეკომენდაციას, რომლის მიხედვით, საჯარო დაწესებულებებმა უნდა უზრუნველყონ მათი საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე ნებისმიერი საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა; მათშორის, თუ საჯარო დაწესებულებაში ერთსა და იმავე ინფორმაციის მისაღებად შევიდა სულ მცირე 3 განცხადება, უნდა ჩათვალოს, რომ მოთხოვნილ ინფორმაციაზე არსებობს საზოგადოებრივი ინტერესი და შესაბამისი ინფორმაცია/დოკუმენტი პროაქტიულად უნდა გამოქვეყნდეს.

მიზანშეწონილია გამოვყოთ ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესების შესახებ რეკომენდაცია, მიუხედავად იმისა, რომ სხვა გასაუმჯობესებელი საკითხების მსგავსად, ეს საკითხიც საჭიროებს სამართლებრივ რეგულირებას.

ყველა საჯარო დაწესებულება ქმნის, ინახავს და ამუშავებს მონაცემების დიდ რაოდენობას. ეს მონაცემები წარმოადგენს უმნიშვნელოვანეს რესურსს საჯარო ღიაობისა და ანგარიშვალდებულების კუთხით; ღია მონაცემები ეხმარება საზოგადოებას უკეთ გაეცნოს რას აკეთებს კონკრეტული საჯარო დაწესებულება და რამდენად კარგად ასრულებს მის ფუნქციებს, თუმცა, საჯარო დაწესებულებებში არსებული ინფორმაციის ღიაობას გააჩნია სხვა უფრო მნიშვნელოვანი ბენეფიტები/სარგებელი - ხელს უწყობს ინვესტიციების მოზიდვას, ეკონომიკურ ზრდას, ურბანულ განვითარებას. კერძო სექტორი არის მონაცემთა ბაზების მომხმარებელი კომერციული მიზნით და იმისათვის, რომ კერძო სექტორს ჰქონდეს ინფორმირებული და მტკიცებულებაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა,

- კრიტიკულად აუცილებელია, რომ საჯარო დაწესებულებების მიერ, ღია მონაცემების ერთიანი პორტალზე www.data.gov.ge ხდებოდეს მონაცემების სისტემატიური განთავსება. ამის უზრუნველყოფისთვის საჭიროა საჯარო დაწესებულებებს განესაზღვროთ ღია მონაცემების გამოქვეყნების ვალდებულება; სხვაგვარად ამის შესრულება საჯარო დაწესებულებების მიერ, ნებაყოფლობით, არ იმუშავებს, რასაც მოწმობს არსებული პრაქტიკა.
- აუცილებელია ღია მონაცემები ადვილად ხელმისაწვდომი და გამოყენებადი იყოს მომხმარებლისთვის, კერძოდ: მონაცემები უნდა იყოს საჯარო და მათი გამოყენება შესაძლებელი უნდა იყოს ნებისმიერი მიზნით, არ უნდა იყოს დაწესებული შეზღუდვა მათ შემდგომ გამოყენებაზე; მონაცემები უნდა იყოს ხელმისაწვდომი ისეთ ფორმატში, რომელიც უნდა იძლეოდეს ამ მონაცემების ავტომატურად დამუშავების შესაძლებლობას; მონაცემები გამოქვეყნებული უნდა იყოს მათი პირველადი ფორმით (რა სახითაც შეგროვდა წყაროსთან) და შეძლებისდაგვარად დეტალურად; მონაცემები უნდა გამოქვეყნდეს/განახლდეს მაქსიმალურად სწრაფად იმისთვის, რომ შენარჩუნებული იყოს მათი მნიშვნელოვნება/ღირებულება და გამოქვეყნების სიხშირე უნდა პასუხობდეს ძირითად მომხმარებელთა საჭიროებებს; მონაცემები ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ფართო მასებისათვის და ფართო მიზნებისათვის.

რეკომენდირებულია საჯარო დაწესებულებების / საჯარო მოხელეების ინფორმირებულობის დონის გაუმჯობესება ღია მონაცემების შესახებ - საჯარო მოხელეებმა უნდა შესძლონ ერთმენეთისაგან განასხვავონ პროაქტიულ გამოქვეყნებას დაქვემდებარებული საჯარო ინფორმაცია და ღია მონაცემები - რა არის ღია მონაცემი, რა მოთხოვნებს უნდა აკმაყოფილებდეს იგი, რა სარგებელი აქვს საჯარო დაწესებულებებში არსებული ინფორმაციის ღიაობას, ვინ არიან ღია მონაცემების მთავარი ბენეფიციარები, ღია მონაცემების ფორმატი და ასევე სხვა შესაბამისი საკითხები.

დასასრულს, გთავაზობთ რეკომენდაციას მომდევნო/შემდგომი პერიოდის PAR-ის სამოქმედო გეგმის გაუმჯობესებისა და დასმული ამოცანების შესრულების პროგრესის სათანადო შეფასების თაობაზე:

- რეკომენდირებულია, PAR ამოცანების შესრულებისათვის განისაზღვროს შედეგებზე ორიენტირებული აქტივობები და მათი შესრულებისათვის რეალური ვადები; დაიხვეწოს ინდიკატორები, რომ შესაძლებელი გახდეს ამოცანის შესრულების სტატუსის, განხორციელებული ცვლილებების და შედეგების მეტი სიზუსტით შეფასება.