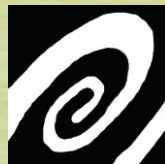


**ინფორმაციის
თავისუფლებასთან
დაკავშირებით მიღებული
საკანონმდებლო
ცვლილებების მიმოხილვა**

*(კვლევა მოიცავს 2003 წლის დეკემბრიდან
2010 წლის სექტემბრამდე*



თბილისი
2010

**ინფორმაციის თავისუფლებასთან
დაკავშირებით მიღებული
საკანონმდებლო ცვლილებების
მიმოხილვა**

*(კვლევა მოიცავს 2003 წლის დეკემბრიდან
2010 წლის სექტემბრამდე პერიოდს)*

**თბილისი
2010**



კვლევა ხორციელდება საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ პროექტის - “გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულების ხელშეწყობა საქართველოში” - ფარგლებში. ფინანსური მხარდაჭერა - ღია საზოგადოების ინსტიტუტი (OSI).

ავტორი: თათული თოდუა

რედაქტორი: ხათუნა ყვირაღაშვილი

სტილი და კორექტურა: მაია მენაღარიშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

**გამოცემაზე პასუხისმგებელი: თამარ ხიდაშელი
თამარ კორძია**



აიწყო და დაკაბადონდა
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში.
ჯ. კახიძის ქ.15, თბილისი, 0102, საქართველო
995 32) 95 23 53, 93 61 01

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე

© 2010, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

ს ა რ ჩ ე ვ ი

შესავალი	4
კვლევის სფერო და მეთოდი	4
I. ინფორმაციის გამოთხოვა საჯარო დანესებულებებისაგან	5
1. საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში შესული დამატება	5
2. „საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსკრებლის შესახებ“ საქართველოს კანონში შესული ცვლილება	8
3. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღება	10
4. „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონში შესული ცვლილებები და დამატებები	11
5. „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებები	13
6. „საჯარო რეესტრის“ შესახებ საქართველოს კანონის მიღება	15
7. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მიღება. შეტანილი ცვლილებები	19
8. „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღება	21
II. პერსონალური მონაცემების დაცვა	22
1. საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში შესული დამატება	22
2. „ოფიციალური სტატისტიკის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღება	23
3. „სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღება	24
4. საქართველოს შრომის კოდექსის მიღება	26
III. სამართალწარმოება ინფორმაციის თავისუფლების საქმეებზე	27
1. საქართველოს ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში შესული ცვლილებები	27
დასკვნა	28

შესავალი

ინფორმაციის თავისუფლება, იგივე „ცოდნის უფლება“, ადამიანის ფუნდამენტური უფლებაა. უკანასკნელი წლების განმავლობაში არაერთხელ დადასტურდა სახელმწიფო დაწესებულებებში დაცულ დოკუმენტებზე საზოგადოების ხელმისაწვდომობის მნიშვნელობა და სავალდებულობა. 2009 წლის 18 ივნისს ევროპის საბჭოს თორმეტმა წევრმა ქვეყანამ, მათ შორის საქართველომ, ხელი მოაწერა კონვენციას ოფიციალურ დოკუმენტაციასთან დაშვების შესახებ.¹ 2009 წელი მნიშვნელოვანი იყო ევროპის სასამართლოს მიერ გაკეთებული განმატებების გამოც. საქმეში „TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT v. HUNGARY“² სასამართლომ აღიარა ინფორმაციის თავისუფლების ფართო ხასიათი და მისი ადგილი ევროკონვენციაში: „სასამართლომ ცოტა ხნის წინ ნაბიჯი გადადგა „ინფორმაციის მიღების თავისუფლების“ ცნების უფრო ფართო ინტერპრეტაციისა და, შესაბამისად, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების აღიარებისაკენ“.³

ინფორმაციის თავისუფლების ზემოაღნიშნული განვითარების კვალობაზე, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საქართველოს სახელმწიფოს მიერ ამ მხრივ განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებები და მათი შეფასება ინფორმაციის თავისუფლების მასშტაბზე ზემოქმედების თვალსაზრისით. წინამდებარე კვლევის მიზანია სწორედ ამ საკანონმდებლო ცვლილებების განხილვა და შეფასება: რამდენად უზრუნველყოფს განხორციელებული ცვლილებები ინფორმაციის თავისუფლების გაძლიერებას თუ, პირიქით, მისი შესუსტებისკენა მიმართული.

კვლევის სფერო და მეთოდი

ინფორმაციის თავისუფლება უშუალოდ მოქმედი სამართალია, თუმცა კონკრეტიზაციას ცალკეულ საკანონმდებლო აქტებში იძენს. ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი ნორმები გაბნეულია ისეთ სამართლებრივ აქტებში, როგორცაა:

¹ კონვენციის რატიფიკაცია საქართველოს პარლამენტს ჯერ არ მოუხდენია;

² გადაწყვეტილება მიღებულია 2009 წლის 14 აპრილს;

³ TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT v. HUNGARY, 35-ე პარაგრაფი;

- საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი;
- „საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი;
- „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- სხვა საკანონმდებლო აქტები.

ამ კვლევაში განვიხილავთ კანონში შესულ ყველაზე მნიშვნელოვან ცვლილებებს, რომლებმაც გავლენა მოახდინა საქართველოში ინფორმაციის თავისუფლების მდგომარეობაზე. ნაშრომის ფაგლებში არ განვიხილავთ დამკვიდრებულ სასამართლო პრაქტიკას, რომელიც, შეიძლება, კიდევ უფრო მეტად ავინრობდეს კონკრეტული ნორმების მნიშვნელობას. დასკვნები ჩამოყალიბებულია კანონის ძველი და ახალი ტექსტების ურთიერთშედარებისა და მათი საერთაშორისო აქტების ქრილში გაანალიზების გზით.

I. ინფორმაციის გამომთხოვა საჯარო დანაცხადებისა

1. საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში შესული დამატება

2010 წლის 21 ივლისს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 მუხლს დაემატა შემდეგი შინაარსის მე-5 ნაწილი:

„ამ კოდექსის III თავის მოქმედება არ ვრცელდება აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა იმ საქმიანობაზე, რომელიც დაკავშირებულია საერთაშორისო საარბიტრაჟო, უცხო ქვეყნის ან საერთაშორისო სასამართლოებში მათ მიერ

საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე მიმდინარე სამართალწარმოებასა და საქმეთა განხილვაში საქართველოს სახელმწიფოს მონაწილეობასთან. სასამართლოს მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე ინფორმაცია გაცემა საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებისა და შეთანხმების ან/და ამ ნაწილით გათვალისწინებული სასამართლოების წესების შესაბამისად.“

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსისათვის უცხო იყო ისეთი ტიპის დათქმა, როგორცაა: „ამ კოდექსის III თავის მოქმედება არ ვრცელდება...“. ზაკ-ის I თავში გვხვდებოდა მხოლოდ შემდეგი სახის ჩანაწერები:

- „ამ კოდექსის მოქმედება, გარდა III თავისა, არ ვრცელდება შემდეგი სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობაზე...“ (მე-3 მუხლის მე-2 ნაწილი);
- „ამ კოდექსის მოქმედება არ ვრცელდება აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა იმ საქმიანობაზე, რომელიც დაკავშირებულია...“ (მე-3 მუხლის მე-4 ნაწილი).

თუმცა, უნდა ითქვას, რომ მეორე სახის ჩანაწერი არ გამოირიცხავს ჩამოთვლილ გამონაკლის საქმიანობაზე ზაკ-ის III თავის გავრცელებას. სწორედ ასე განმარტა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ნორმა საქმეში „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და მოქალაქე რუსუდან ტაბატაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“. კონკრეტულად, სასამართლომ მიიჩნია, რომ ზაკ-ის მე-3 მუხლის მე-4 ნაწილში ჩამოთვლილ საქმიანობასთან დაკავშირებული ინფორმაცია III თავის მოქმედების სფეროდან ავტომატურად არ გამოდის, არამედ, „მნიშვნელოვანია გაირკვეს, ნორმაში ჩამოთვლილი ინფორმაცია მიეკუთვნება თუ არა სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას, რომლის გაცემის შეზღუდვის შესაძლებლობასაც ითვალისწინებს საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლი“.

შესაბამისად, მიგვაჩნია, რომ 2010 წლის 21 ივლისს საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში დამატებული დათქმა: „ამ კოდექსის III თავის მოქმედება არ ვრცელდება“ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლის 1-ელ პუნქტს, რომლის თანახმადაც: „საქართველოს ყოველ მოქალაქეს

უფლება აქვს კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს სახელმწიფო დანებსებულებებში მასზე არსებულ ინფორმაციას, აგრეთვე იქ არსებულ ოფიციალურ დოკუმენტებს, თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას“.

ინფორმაცია, რომელიც დაკავშირებულია საერთაშორისო სააბიტრაჟო, უცხო ქვეყნის ან საერთაშორისო სასამართლოებში მათ მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე მიმდინარე სამართალწარმოებასა და საქმეთა განხილვაში საქართველოს სახელმწიფოს მონაწილეობასთან, კონსტიტუციაში მოცემულ საიდუმლო ინფორმაციის არც ერთ კატეგორიაში არ ხვდება. კანონპროექტის განმარტებით ბარათში არც ის იყო დასაბუთებული, თუ რომელ ლეგიტიმურ ინტერესს მიადგება საფრთხე აღნიშნული ინფორმაციის გასაჯაროებისას. მართლმსაჯულების მიმართ საზოგადოებრივი ინტერესი კი ყოველთვის მაღალი იყო, განსაკუთრებით საქართველოში, რადგან სასამართლო რეფორმის საკითხი კვლავ მწვავე პრობლემად რჩება.

ევროსაბჭოს კონვენცია ოფიციალურ დოკუმენტაციასთან დაშვების შესახებ, ისევე როგორც 2002 წლის ევროპის საბჭოს რეკომენდაცია ოფიციალური დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის თაობაზე ასეთ გამონაკლისს არ იცნობს, მეტიც, აღნიშნული საერთაშორისო დოკუმენტების მიხედვით, ოფიციალური დოკუმენტები ძირითადად საჯაროა და ისინი შეიძლება არ გამჟღავნდეს მხოლოდ სხვათა უფლებებისა და ლეგიტიმური ინტერესების დაცვის მიზნებიდან გამომდინარე.

მნიშვნელოვანია ისიც, რომ საერთაშორისო სასამართლოებში სამართლებრივი მომსახურებისა და წარმომადგენლობისათვის საჭირო ხარჯები, როგორც წესი, „გაუთვალისწინებელი“ და მაღალია და გამოიყოფა მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან. სარეზერვო ფონდებიდან თანხის გამოყოფის შემთხვევაში კი, სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურების გამოყენების ვალდებულება უკვე აღარ არსებობს. ამიტომ, საზოგადოებისათვის აღნიშნული ხარჯების შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია მხოლოდ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის საშუალებით.

პარლამენტის მიერ ასეთი დამატების მიღება მნიშვნელოვანი უკანდახევაა გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული მმართვე-

ელობისთვის საქართველოში. როგორც ეროვნულ, ისე საერთაშორისო სასამართლოებში აღმასრულებელი ხელისუფლების მონაწილეობა ყოველთვის იქნება საზოგადოებრივი ინტერესის საგანი და მისი შეზღუდვა უნდა ხდებოდეს მხოლოდ ინდივიდუალურ შემთხვევებში კონსტიტუციით გათვალისწინებული საფუძვლების არსებობისას და კარგად დასაბუთებული გადანყვეტილებით.

2. „საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის შესახებ“ საქართველოს კანონში შესული ცვლილება

2005 წლის 13 მაისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის შესახებ“, რომლითაც განისაზღვრა საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის ოდენობა, მისი გადახდისაგან გათავისუფლების შემთხვევები, მოსაკრებლის გადამხდელები და გადახდის წესი. 2009 წლის 17 ივლისს შეიცვალა კანონის მე-8 მუხლის 1-ელი პუნქტი ჩამოყალიბდა ასე:

„საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებელი გადაიხდება საჯარო დაწესებულების სალაროში ან/და საბანკო დაწესებულების მემკვიდრით, როგორც ნაღდი, ისე უნაღდო ანგარიშსწორებით, საჯარო დაწესებულების მიერ განსაზღვრული წესით. ამასთანავე, საჯარო დაწესებულება უფლებამოსილია განსაზღვროს წლის განმავლობაში მოსაკრებლის გადახდის გარეშე გამოსათხოვი საჯარო ინფორმაციის მინიმალური ოდენობა“.

ნორმის შეცვლის აუცილებლობა ცხადი იყო, რადგან იგი ადგენდა მოსაკრებლის გადახდას მხოლოდ საჯარო დაწესებულების სალაროში. იმის გამო, რომ საქართველოში მოქმედ საჯარო დაწესებულებათა ნაწილს სალარო არ გააჩნია, დღის წესრიგში დადგა მოსაკრებლის გადახდისას უნაღდო ანგარიშსწორების გამოყენება. მართლაც, განხორციელებული ცვლილება ნოვაციამო მოსაკრებლის უნაღდო ანგარიშსწორების წესით გადახდასთან დაკავშირებით, რაც ზოგადად დადებითად უნდა შეფასდეს. თუმცა, ვერ დავეთანხმებით ცვლილების იმ ნაწილს, რომელიც საჯარო დაწესებულებას ანიჭებს მოსაკრებლის გადახდის წესის განსაზღვრის უფლებას: „საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებელი გადაიხდება საჯარო დაწესებულების

მიერ განსაზღვრული წესით...“ მიგვაჩნია, რომ საჯარო დაწესებულებისათვის აღნიშნული უფლებამოსილების მინიჭება ბევრ სირთულეს შეუქმნის მოქალაქეებს ინფორმაციის დროულად მოპოვებაში.

კერძოდ:

ეს ფორმულირება არ შეიცავს რამე მითითებას დროზე და არ არის განსაზღვრული ვადა, რომლის განმავლობაშიც საჯარო დაწესებულება ვალდებული იქნებოდა განესაზღვრა მოსაკრებლის გადახდის წესი. თუმცა, მეორე მხრივ, აღნიშნული კანონპროექტის მიერ მკაცრი ვადის გათვალისწინებაც ვერ შექმნის იმის გარანტიას, რომ ყველა საჯარო დაწესებულება (სკოლები, მუზეუმები და სხვ.) აუცილებლად განსაზღვრავს ამ წესს.⁴ ანუ, არსებობს იმის საშიშროება, რომ ასეთი წესი საერთოდ არ განისაზღვროს ან გაჭიანურდეს მისი დადგინა, რაც შეაფერხებს მოქალაქეების მიერ ინფორმაციის თავისუფლებით სარგებლობას.

გარდა ამისა, საჯარო დაწესებულებისათვის აღნიშნულ საკითხზე ნორმათშემოქმედების უფლების მინიჭება ნიშნავს ძალიან ჭრელი რეგულაციების, არართგვაროვანი პრაქტიკისა და განსხვავებული მიდგომების არსებობას ქვეყნის მასშტაბით. წესების ამ სიმრავლეში ჩვეულებრივ მოქალაქეს ძალიან გაუჭირდება ორიენტაცია და ელემენტარულად იმის გამორკვევა-დამახსოვრება, თუ რომელ საჯარო დაწესებულებაში რა წესები მოქმედებს. გამოდის რომ, ინფორმაციის მოთხოვნისას განმცხადებელმა უნდა იცოდეს ყველა საჯარო დაწესებულების შიდა აქტი მოსაკრებლის გადახდის წესის განსაზღვრის თაობაზე. ასეთი ტიპის აქტები კი ყველა საჯარო დაწესებულებასთან მიმართებით არ ექვემდებარება გამოქვეყნებას,⁵ ამიტომ

⁴ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია მართავს ინფორმაციის თავისუფლების მონაცემთა ბაზას (იხ: www.gyla.ge/foidatabase), სადაც შეყვანილია ყველა საჯარო დაწესებულება და სხვადასხვა მონაცემი (გარდა იმ პირებისა/კერძო სამართლის იურიდიული პირებისა, რომლებიც საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას ახორციელებენ ან სახელმწიფო/ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრებიდან ფინანსდებიან). ასეთი საჯარო დაწესებულებების რაოდენობა 2 960 ერთეულს აღწევს. ეს მაჩვენებელი ცხადყოფს, რამდენად რთული იქნება მოცემული ნორმის იმპლემენტაცია ყველა საჯარო დაწესებულების მიერ.

⁵ მით უმეტეს, მთელი ქვეყნის მასშტაბით გავრცელებად გამოცემაში, იმის გათვალისწინებით, რომ მაგალითად, კონკრეტული მუნიცი-

შეუძლებელი გახდება მოქალაქეებმა იცოდნენ დადგენილი წესები. კანონი ინფორმაციის მიღებით დაინტერესებულ პირებს არ აძლევს ანგარიშსწორების ფორმის არჩევის უფლებას. საბოლოოდ, მიგვაჩნია, რომ დაბრკოლდება ინფორმაციის დროულად და ეფექტიანად მიღება.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პარლამენტმა კანონში ცვლილებების შეტანისას ნაწილობრივ გაიზიარა საიას შეთავაზება მოსაკრებლის გარეშე გამოსათხოვი საჯარო ინფორმაციის მინიმალური ოდენობის დადგენის შესახებ. საია ითხოვდა ამ მინიმუმის კანონით განსაზღვრას, თუმცა პარლამენტმა აღნიშნული უფლებამოსილება თავად საჯარო დაწესებულებას დააკისრა.

3. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღება

2009 წლის 22 ოქტომბერს პარლამენტმა მიიღო ახალი კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“. კანონის თანახმად, საქართველოს ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრი იქმნება სამართლებრივი სისტემის საჯაროობის უზრუნველყოფის მიზნით.⁶ იგი აწესრიგებს საიდუმლო ნორმატიული აქტების რეგისტრაციის საკითხს, მათ შორის გარდამავალი პერიოდისათვის (2011 წლის 1 იანვრამდე).

ზოგადი წესის სახით კანონი ადგენს, რომ: „საიდუმლო“ გრიფის მქონე ნორმატიული აქტი ან ნორმატიული აქტის ასეთივე გრიფის მქონე ნაწილი შეიტანება სახელმწიფო რეესტრის „საიდუმლო“ ნაწილში. რეესტრის „საიდუმლო“ ნაწილში შეტანილი ინფორმაციის გაცნობის პირობები და წესი განისაზღვრება საქართველოს კანონით „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ (29-ე მუხლის მე-3 პუნქტი).

გარდამავალი პერიოდისათვის, კანონის თავდაპირველი რედაქცია (31-ე მუხლის მე-8 პუნქტი) ადგენდა, თუ რა მონაცემები შეაქვთ სახელმწიფო რეესტრის ძირითად ნაწილში საიდუმლო ნორმატიული აქტების რეგისტრაციის დროს და უზრუნვე-

პალიტეტის გამგეობაში დაცული ინფორმაციის მიღების ინტერესი შესაძლოა ჰქონდეს ადამიანს, რომელიც არ ცხოვრობს მოცემული მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე.

⁶ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის 29-ე მუხლის 1-ელი პუნქტი.

ლყოფდა „საიდუმლო“ ნორმატიული აქტების ცალკეული მონაცემების საჯაროობას. ეს მონაცემებია:

- ნორმატიული აქტის სახე;
- ნორმატიული აქტის მიმღები (გამომცემი) ორგანოს (თანამდებობის პირის) სახელწოდება;
- მიღების (გამომცემის) თარიღი და ადგილი;
- ნორმატიული აქტის სახელმწიფო სარეგისტრაციო კოდი.

ასეთი მიდგომა ახლოს იყო საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 33-ე მუხლის (საიდუმლო ინფორმაციის გამოქვეყნების წესი) ლოგიკასთან და ამავე დროს, პასუხობდა ღიაობის პრინციპის მოთხოვნებს. ეს მუხლი ადგენს, რომ „საიდუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაციის ამოღების შემდეგ საიდუმლო საჯარო ინფორმაციის, აგრეთვე კოლეგიური საჯარო დაწესებულების დახურული სხდომის ოქმის გონივრულ ფარგლებში გამოცალკევებადი ნებისმიერი ნაწილი უნდა გამოქვეყნდეს. ასეთ შემთხვევაში ინფორმაციის გამოქვეყნებისას მიეთითება პირი, რომელმაც გაასაიდუმლოვა ინფორმაცია, ინფორმაციის საიდუმლოდ მიჩნევის საფუძველი და გასაიდუმლოების ვადა“.

პარლამენტისთვის წარდგენილ დასკვნაში საია მოითხოვდა ზოგადი წესის ჩამოყალიბებას გარდამავალ დებულებებში მოცემული ნორმის მსგავსად. თუმცა, განხორციელდა საწინააღმდეგო ცვლილება და გარდამავალი პერიოდისათვის შექმნილმა ნორმამ, რომელიც უფრო პროგრესული იყო, ზოგადი წესის ნორმის მსგავსი ფორმულირება მიიღო. ანუ, გარდამავალ პერიოდშიც კი, აღარ მოხდა საიდუმლო ნორმატიული აქტების რეგისტრაციის დროს სახელმწიფო რეესტრის ძირითად ნაწილში გარკვეული მონაცემების შეტანა, რომელთა გასაიდუმლოების არავითარი ინტერესი არ შეიძლება არსებობდეს თუნდაც გარდამავალ პერიოდში.

4. „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონში შესული ცვლილებები და დამატებები

ინფორმაციის თავისუფლების საკითხებზე მსჯელობისას განსაკუთრებით საყურადღებოა 1996 წელს მიღებული კანონი

„სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“, რომელიც დღეისთვის საკმაოდ მოძველებულია.

2004 წელს კანონში განხორციელებული ცვლილებით საკმაოდ პროგრესული ნაბიჯი გადაიდგა. ცვლილებით გაუქმდა 38-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, რომელიც ადგენდა: „თუ მასობრივი ინფორმაციის საშუალებით განმარტდა სახელმწიფო საიდუმლოება და ამით მნიშვნელოვანი ზიანი მიადგა სახელმწიფო უშიშროებას ან საქართველოს საერთაშორისო ურთიერთობებს, ან საფრთხე შეექმნა ადამიანების სიცოცხლეს, კანონით დადგენილი პასუხისმგებლობა დაეკისრება პასუხისმგებელ რედაქტორს (გამომცემბაზე პასუხისმგებელ პირს)“.

2005 წლის 15 ივნისს კანონში შესული ცვლილებით საგრძნობლად შემცირდა იმ ინფორმაციის ნუსხა, რომელიც არ მიიჩნევა სახელმწიფო საიდუმლოებად. მუხლის სტრუქტურა ჩამოყალიბებულია იმგვარად, რომ ადგენს ზოგად წესს — „არ შეიძლება სახელმწიფო საიდუმლოებას მიეკუთვნოს ნორმატიული აქტები, საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები“ და, ამავე დროს, გამონაკლისებს. სწორედ გამონაკლისების ჩამონათვალი გაიზარდა ისე, რომ შეზღუდა თავად ზოგადი ნორმის არსი: დამატებით მოიცვა იუსტიციისა და ფინანსთა სამინისტროების აქტები, ხოლო ზოგადად აქტების შინაარსთან დაკავშირებით დამატებით მიუთითა უწყებათა შიდა საქმიანობის მონესრიგება არა მარტო თავდაცვისა და უშიშროების, არამედ ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის თვალსაზრისითაც. 2006 წლის 25 მაისის ცვლილებით, გამონაკლისების ჩამონათვალიდან ამოღებულია საზღვრის დაცვის დეპარტამენტი, რადგან ამ დროისათვის იგი შედიოდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში, რომელზეც ისედაც ვრცელდება ნორმის მოქმედება. 2007 წლის 22 ივნისს გამონაკლისებს დაემატა კიდევ ერთი უწყება – გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, ხოლო 2009 წლის 27 თებერვალს — სასჯელაღსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების საკითხთა სამინისტრო.

2005 წლის 11 ნოემბერს კანონში შესული ცვლილებით დადგინდა დასაიდუმლოების ვადის გაგრძელების შესაძლებლობა, რომელიც მანამდე არ არსებობდა. აღნიშნული უფლებამოსილება მიენიჭათ „სპეციალური სამსახურების ხელმძღვანელებს, იმ

ინფორმაციასთან მიმართებით, რომელიც დაკავშირებულია კონტრდაზვერვით საქმიანობასთან და მისი განსაიდუმლოებით არსებითი ზიანი მიადგება სახელმწიფოს ინტერესებს.“

2009 წლის ცვლილებით უფრო ნათელი გახდა რეგულირება სპეციალური რუკების სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნების შესახებ და ის შესაძლებელი გახდა მხოლოდ მაშინ, თუ რუკაზე „დატანილია სახელმწიფო საიდუმლოებისთვის მიკუთვნებული ცნობათა ნუსხით განსაზღვრული, ქვეყნის თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროსთვის მიკუთვნებული ინფორმაცია და მონაცემები.“

5. „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებები

„მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონი ინფორმაციის თავისუფლების კუთხით მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც მისი მე-7 მუხლი უკავშირდება საწარმოს პარტნიორებისა და სხვა ინფორმაციის საჯაროობას. მუხლის დღეს მოქმედი რედაქციით (ბოლო ცვლილება შევიდა 2010 წლის 27 აპრილს) საჯაროა მენარმეთა და არასამენარმოეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეესტრში შეტანილი მონაცემები. ამავე დროს, კანონით არ განისაზღვრება რეესტრში შესატანი მონაცემების სრული ნუსხა – ამ საკითხზე გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს იუსტიციის მინისტრი კანონქვემდებარე აქტის მიღების გზით.

2008 წლის 8 მაისიდან 2009 წლის 31 დეკემბრამდე, წელიწადნახევრის განმავლობაში, ინფორმაციას საწარმოს პარტნიორების (დამფუძნებელი პარტნიორის) შესახებ შეიცავდა მხოლოდ საწარმოს სარეგისტრაციო განაცხადი, და თან მისი მითითება არ იყო სავალდებულო. შესაბამისად, იმ საწარმოებს, რომლებიც აღნიშნულ პერიოდში დარეგისტრირდნენ, შეიძლება საერთოდ არ წარუდგენიათ მონაცემები პარტნიორების შესახებ. სამენარმოეო რეესტრის ფორმულარსა და მის ამონაწერში ეს ინფორმაცია საერთოდ არ მიეთითებოდა, მაშინ როცა, საჯაროობის მოთხოვნები მხოლოდ ამ უკანასკნელ დოკუმენტზე ვრცელდებოდა. სამენარმოეო რეესტრში კი აღინიშნებოდა ინფორმაცია ხელმძღვანელი და წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირების, და არა დამფუძნებლების შესახებ.

2009 წლის 31 დეკემბერს საქართველოს იუსტიციის მინისტრის №241 ბრძანების მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტით დადგინდა, რომ შეზღუდული პასუხისმგებლობის საწარმოს შემთხვევაში, ამონაწერი ასევე აისახება ინფორმაცია საწარმოს პარტნიორებისა და მათი წილის შესახებ. თავად კანონში, 2010 წლის 27 აპრილის ცვლილების შედეგად მიეთითა, რომ „შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებისა და კომანდიტური საზოგადოების შემთხვევაში ამონაწერი ასევე უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას პარტნიორთა წილებზე, მოძრავ ნივთებსა და არამატერიალურ ქონებრივ სიკეთეზე უფლებათა რეესტრში რეგისტრირებულ მონაცემებს“.

კანონის ადრინდელი ჩანაწერით, საწარმოს პარტნიორთა წილობრივი მონაწილეობის ცვლილება არ მოითხოვდა სამენარმეო რეესტრში რეგისტრაციას, რაც ნიშნავდა რეესტრსა და ამონაწერში მოძველებული ინფორმაციის არსებობის შესაძლებლობას. 2009 წლის 3 ნოემბრის ცვლილებით აღნიშნული ჩანაწერი გაუქმდა, ხოლო 25 დეკემბრის ცვლილებით კანონის მე-5¹ მუხლის მე-3 პუნქტი ჩამოყალიბდა იმგვარად, რომ რეესტრში რეგისტრაციას არ მოითხოვს მხოლოდ სააქციო საზოგადოების, და არა ზოგადად საწარმოს, აქციონერებისა და მათი წილობრივი მონაწილეობის ცვლილება.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროდან სამენარმეო რეესტრის საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში გადატანის შედეგად, ამონაწერი გახდა ფასიანი. თუმცა, „მენარმეთა შესახებ“ კანონის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტით დადგინდია, რომ სარეგისტრაციო დოკუმენტაციის ელექტრონული ასლები უნდა გამოქვეყნდეს საგენტოს ვებგვერდზე. ასეთი ტიპის დოკუმენტების ხელმისაწვდომობა კი, კანონის თანახმად, საფასურის გადახდას არ ითვალისწინებს.

როგორც ვხედავთ, დღესდღეობით პარტნიორებისა და მათი წილების შესახებ ინფორმაცია გახდა საჯარო და ხელმისაწვდომი, 2008-2009 წლებისაგან განსხვავებით. თუმცა, არც კანონითა და არც იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით 2008-2009 წლებში დარეგისტრირებულ საწარმოებს არ ევალებათ მათი პარტნიორებისა და წილების შესახებ ინფორმაციის წარდგენა, რაც საჯაროობის მხრივ ნამდვილად ქმნის პრობლემას.

6. „საჯარო რეესტრის“ შესახებ საქართველოს კანონის მიღება

საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო ერთ-ერთი დიდი საჯარო დანესებულებაა, რომელიც თავს უყრის უძრავ თუ მოძრავ ქონებასთან, სანარმოებთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან ინფორმაციას. ამიტომ, საინტერესოა იმის განხილვა, თუ რა ხარისხით უზრუნველყოფს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო მოქალაქეებისათვის ინფორმაციის თავისუფლებას.

„საჯარო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონი 2008 წლის 19 დეკემბერს იქნა მიღებული. კანონის მე-2 მუხლის „ტ“ ქვეპუნქტი განმარტავს „ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას“ როგორც საჯარო რეესტრსა და მარეგისტრირებელ ორგანოში დაცული ინფორმაციისა და დოკუმენტაციის თავისუფალი გაცნობისა და გაცემის უზრუნველყოფას. აღნიშნული განმარტება აბსოლუტურად შეესაბამება ზაკ-ის 37-ე მუხლით დადგენილ დებულებას განმცხადებლის მიერ საჯარო ინფორმაციის მიღების ფორმის არჩევასთან დაკავშირებით, რადგან ხელმისაწვდომობის საშუალებებად ასახელებს ინფორმაციის თავისუფალ გაცნობასა (შეესაბამება „დედანიში გაცნობას“) და მის თავისუფალ გაცმას (შეესაბამება ელექტრონული და ბეჭდური ასლების ხელმისაწვდომობას). ამავე დროს, აღნიშნული დეფინიცია, ყოველგვარი გამონაკლისის გარეშე, საჯარო რეესტრსა და მარეგისტრირებელ ორგანოში დაცული ინფორმაციის სრული ხელმისაწვდომობის საშუალებას იძლევა, თუმცა, კანონის მე-6 მუხლის 1-ელ ნაწილში არის დათქმა – „გარდა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი შემთხვევებისა“. როგორც ვხედავთ, ამ შემთხვევების ჩამონათვალი არ შემოიფარგლება მხოლოდ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით, რის გამოც კანონის რეალური შინაარსი შემდგომ კვლევას საჭიროებს.

„საჯარო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონი ინფორმაციის გამოთხოვით დაინტერესებულ მოქალაქეს რამდენიმე შესაძლებლობას აძლევს. ძირითადად, ყურადღება გამახვილებულია ინფორმაციის გამოთხოვის არა ტრადიციულ სქემაზე, როდესაც მოქალაქე განცხადებით მიმართავს საჯარო დანესებულებას, არამედ ამ ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნებაზე, რაც, თავისთავად, დადებითი ფაქტორია. ქვემოთ განვიხი-

ილავთ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის თითოეულ შესაძლებლობას და მათ ხარვეზებს:

- 1) **ინფორმაციის მიღებით დაინტერესებულ პირს შეუძლია ელექტრონული ფორმით გაეცნოს სააგენტოს ვებგვერდზე გამოქვეყნებულ ინფორმაციას, მისი გამოქვეყნების შემთხვევაში.** „საჯარო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის 1-ელი და მე-2 პუნქტები სააგენტოს ანიჭებს უფლებამოსილებას ელექტრონული ასლის სახით შეინახოს მასთან დაცული დოკუმენტები. თუმცა, აღნიშნული ჩანაწერი სუსტია, რადგან იგი არ ავალდებულებს სააგენტოს გამოაქვეყნოს ვებგვერდზე მასთან დაცული ყველა დოკუმენტის ელექტრონული ასლი, რაც თავისთავად აჩენს ელექტრონული ბაზის არასრულყოფილების შესაძლებლობას. ამასთან, პროგრესულია კანონის ის ჩანაწერი, რომელიც ელექტრონულ ასლს ანიჭებს იმავე იურიდიულ ძალას, რაც აქვს დოკუმენტის დედანს.
- 2) **დაინტერესებულ პირს შეუძლია სააგენტოსაგან მოითხოვოს კონკრეტული დოკუმენტის ელექტრონული ასლი, თუნდაც ის არ იყოს გამოქვეყნებული ვებგვერდზე.** აღნიშნული უფლება გამომდინარეობს თავად ზაკ-ის 37-ე მუხლის 1-ელი ნაწილიდან, „საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის, მე-7 მუხლის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტიდან, ასევე, „საჯარო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის 1-ელი პუნქტიდან.
- 3) **ნებისმიერ პირს შეუძლია ვებგვერდზე არსებული ან სააგენტოსგან მიღებული ელექტრონული ასლები გადაიტანოს ქალაქის მატარებელზე (ამობეჭდოს).** ასეთ შემთხვევაში, ამონაბეჭდის მიმართ ასლის დედანთან სისწორის დამოწმებისათვის დადგენილი წესი არ გამოიყენება და მას აქვს ისეთივე იურიდიული ძალა, რაც თავად ელექტრონული სახით გამოცემულ დოკუმენტს.
- 4) **ინფორმაციის მიღებით დაინტერესებულ პირს შეუძლია მიიღოს რეესტრში დაცული ინფორმაციის ასლი და მოითხოვოს მისი დედანთან სისწორის დამოწმება ზაკ-ის მე-20 მუხლის საფუძველზე.**

აქვე უნდა შევხვით რეესტრიდან გაკეთებული ამონაწერებისა და სხვა დოკუმენტების გაცემისათვის საფასურის დაწესებას.

ამ ტიპის ინფორმაციაზე სპეციალური ვადა და საფასურის განაკვეთი პირველად 2006 წლის კანონით დადგინდა. დღეისათვის მოქმედი ნორმებით დაწესებულია საფასურის შემდეგი განაკვეთები:

- ა) საჯარო რეესტრიდან ამონაწერის მომზადება — 1 სამუშაო დღის ვადაში — 15 ლარი;
- ბ) საკადასტრო გეგმის მომზადება — 1 სამუშაო დღის ვადაში — 5 ლარი;
- გ) საკადასტრო რუკის მომზადება — 4 სამუშაო დღის ვადაში;
- დ) ქალაქში შესრულებული ვერსიისა — 1 გვერდი — 10 ლარი;
- ე) ელექტრონული ვერსიისა — 10000 მ2 (1 ჰა)-ზე — 5 ლარი;
- ვ) საჯარო-სამართლებრივი შეზღუდვის არსებობის შესახებ ცნობის მომზადება — 1 სამუშაო დღის ვადაში — 7 ლარი;
- ზ) მოთხოვნის მომენტიდან ნივთსა და არამატერიალურ ქონებრივ სიკეთეზე უფლების, უძრავ ნივთზე საკუთრების უფლებასთან დაკავშირებული ვალდებულების, საჯარო-სამართლებრივი შეზღუდვის ან/და საგადასახადო გირავნობის/იპოთეკის შესახებ საჯარო რეესტრში დაცულ მონაცემებზე ინფორმაციის მომზადება — 4 სამუშაო დღის ვადაში — 10 ლარი;
- თ) ტექნიკური ინვენტარიზაციის არქივიდან უძრავ ნივთზე უფლებრივი მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის მომზადება — 4 სამუშაო დღის ვადაში — 7 ლარი;
- ი) ტექნიკური ინვენტარიზაციის არქივიდან საინვენტარიზაციო გეგმის მომზადება — 4 სამუშაო დღის ვადაში — 5 ლარი;
- კ) ტექნიკური ინვენტარიზაციის არქივიდან ცნობა-დახასიათების მომზადება — 4 სამუშაო დღის ვადაში — 5 ლარი;
- ლ) არქივში დაცული დოკუმენტის ასლის მომზადება — 4 სამუშაო დღის ვადაში — 1 გვერდი — 0,50 ლარი;
- მ) ორთოფოტოს გაცემა — 4 სამუშაო დღის ვადაში;
- ნ) ქალაქში შესრულებული ვერსიისა — 1 გვერდი — 10 ლარი;
- ო) ელექტრონული ვერსიისა — 10000 მ2 (1 ჰა)-ზე — 5 ლარი.

მეტიც, კანონის მე-6¹ მუხლის მე-5 ნაწილის თანახმად, „ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის და განცხადების განუხილველად

დატოვების შემთხვევაში მომსახურებისათვის გადახდილი საფასური არ ბრუნდება“. მაშინ, როდესაც ზაკ-ის 38-ე მუხლით დადგენილია საპირისპირო: „დაუშვებელია დანესდეს რაიმე სახის საფასური საჯარო ინფორმაციის გაცემისათვის, გარდა ასლის გადაღებისათვის აუცილებელი თანხის ანაზღაურებისა“, ხოლო ზაკ-ის 39-ე მუხლის მე-2 წინადადების თანახმად, „პირს აქვს უფლება გაეცნოს მის შესახებ საჯარო დანესებულებაში არსებულ პერსონალურ მონაცემებს და უსასყიდლოდ მიიღოს ამ მონაცემების ასლები“. ასევე, საყურადღებოა არქივში დაცული დოკუმენტის ასლის მომზადების საკითხი. 1 გვერდის მიღებისათვის დადგენილია საფასური 0,50 ლარის ოდენობით, მაშინ როცა „საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, აღნიშნული საფასური 10-ჯერ უფრო იაფია და 0,05 ლარს შეადგენს.

რა განსაკუთრებული სამართლებრივი ბუნება აქვს საჯარო რეესტრის მიერ ამონაწერის, ცნობის, საკადასტრო რუკის, გეგმის, ორთოფოტოს სახით გაცემულ ინფორმაციას? ყველა ტიპის დოკუმენტი, მათ შორის, ნახაზი, მაკეტი, სქემა, გეგმა, ფოტოსურათი, ელექტრონული ინფორმაცია, ვიდეო- და აუდიოჩანაწერები, ზაკ-ის მე-2 მუხლის 1-ელი ნაწილის „მ“ ქვეპუნქტის თანახმად, არის საჯარო ინფორმაცია. საინტერესოა თავად „საჯარო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონის 31-ე მუხლი, რომელიც ადგენს სააგენტოს მიერ განეული მომსახურებისათვის ვადებსა და საფასურის განაკვეთებს. მუხლი შედგება 3 პუნქტისაგან. 1-ელი პუნქტი შეეხება სააგენტოს მიერ განეული მომსახურებისათვის დანესებულ ვადებსა და საფასურის განაკვეთებს. მე-2 პუნქტი შეიცავს ასეთივე ჩამონათვალს, ოღონდ არა სააგენტოს მიერ განეული მომსახურებისათვის, არამედ – ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისათვის. აქ უკვე აღარ არის მითითება სააგენტოს მიერ განეული მომსახურებაზე, რაც კიდევ ერთხელ ცხადყოფს უფასო ინფორმაციისათვის საფასურის დადგენის უსაფუძვლობას.

შესაბამისად, მიგვაჩნია, რომ საჯარო რეესტრიდან ამონაწერი და სხვა დოკუმენტები, რომლებიც სააგენტოს მხრიდან განეულ რამე განსაკუთრებულ მომსახურებასთან არ არის დაკავშირებული, უნდა იყოს უფასო. მოქალაქემ უნდა გადაიხადოს მხოლოდ ასლის გადაღებასთან დაკავშირებული ხარჯები. მხოლოდ ასეთი ტიპის რეგულაცია იქნება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსისა და ინფორმაციის თავისუფლების პრინციპების მოთხოვნების სრულად შესაბამისი.

7. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მიღება. შეტანილი ცვლილებები.

2004 წლის 22 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ახალი საგადასახადო კოდექსი. ამ კოდექსის ნოვაციაა ტერმინი „საგადასახადო საიდუმლოება“ (122-ე მუხლი), თუმცა შინაარსობრივი თვალსაზრისით, ძველი კოდექსიც ითავლისწინებდა იგივე ტიპის მონაცემთა დაცულობას.

დღეს მოქმედ კანონში, ძველისაგან განსხვავებით, გათვალისწინებულია იმ მცირე ინფორმაციის ჩამონათვალი, რომელიც არ მიეკუთვნება საგადასახადო საიდუმლოებას. ესენია:

- გადასახადის გადამხდელის სახელწოდება,
- მისი მისამართი,
- საიდენტიფიკაციო ნომერი.

კოდექსის მიღებისას მასში დამატებით გათვალისწინებული იყო სანარმოს სანესდებო კაპიტალის შესახებ ინფორმაცია როგორც საჯარო ინფორმაცია. 2006 წლის 14 დეკემბერს მის მაგივრად გათვალისწინებულ იქნა სამენარმეო რეესტრსა და არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის სახელმწიფო რეგისტრაციის რეესტრში არსებული საჯარო ინფორმაცია. 2010 წლის 21 ივლისის ცვლილებით ეს უკანასკნელი ჩანაწერი საერთოდ ამოიღეს.

საგადასახადო საიდუმლოების შესახებ დღეს მოქმედი ნორმები ნამდვილად არ არის სრულყოფილი. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 122-ე მუხლის ხარვეზიანობას ადასტურებს საკონსტიტუციო სასამართლოც. საქმეში „საქართველოს სახალხო დამცველი და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ განიხილებოდა საგადასახადო საიდუმლოების შესახებ ნორმების კონსტიტუციურობის საკითხი. დავის საგანი არ ყოფილა, თუმცა მსჯელობა შეეხო თანამდებობის პირთა შესახებ ინფორმაციის დახურვას აღნიშნული კონცეფციით. საკონსტიტუციო სასამართლომ ნათლად მიუთითა:

„დავის საგანს არ წარმოადგენს... თუ რატომ არ ჩათვალა კანონმდებელმა საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მიღებისას თანამდებობის პირზე, როგორც გადასახადის გადამხდელზე, არსებული ინფორმაცია ხელმისაწვდომად. ეს მოითხოვს დამატებას საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 122-ე მუხ-

ლით ჩამოთვლილ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შემოხვევებში“.

აღნიშნული გადანყვეტილება საკონსტიტუციო სასამართლომ 2008 წლის 30 ოქტომბერს მიიღო. დღემდე საგადასახადო კოდექსის 122-ე მუხლში ცვლილება არ შესულა თანამდებობის პირზე, როგორც გადასახადის გადამხდელზე, არსებული ინფორმაციის საჯარო ინფორმაციად მიჩნევასთან დაკავშირებით. კანონის არსებული რედაქციით ეს ინფორმაციაც საგადასახადო საიდუმლოებას განეკუთვნება, რაც დაუშვებელია.

ძველი საგადასახადო კოდექსი ითვალისწინებდა საქართველოს საგადასახადო სისტემის მუშაობის ანგარიშის მომზადებასა და გამოქვეყნებას. ანგარიშში ზოგად, სტატისტიკურ ინფორმაციასთან ერთად გვხვდებოდა გარკვეული პერსონალური მონაცემებიც. კერძოდ: „იმ ფიზიკური და იურიდიული პირების ჩამონათვალი, რომლებსაც დაერიცხათ გადასახადი და რომლებმაც დარიცხული გადასახადი არ გადაიხადეს სრულად, თუ გადაუხდელი თანხა აღემატება 10 000 ლარს“.

2004 წლის საგადასახადო კოდექსით ეს უკანასკნელი დებულება შეიცვალა და ანგარიშში ასახვის წინაპირობად მიჩნეული გადაუხდელი თანხის ოდენობა გაიზარდა 100 000 ლარამდე. იმ ფიზიკური და იურიდიული პირების ჩამონათვალი, რომელთა გადაუხდელი გადასახადი 10 000 ლარს ზემოთ და 100 000 ლარს ქვემოთ იყო და ძველი კოდექსით საჯაროობას ექვემდებარებოდა, ანგარიშს მიღმა აღმოჩნდა და მიეკუთვნა საგადასახადო საიდუმლოებას. შესაბამისად, შემცირდა საჯაროობას დაქვემდებარებული ინფორმაცია. ზემოაღნიშნულის გარდა, წლიურ ანგარიშში ხვდებოდა შემდეგი ინფორმაცია:

- გადასახადების თანხები, რომლებიც აკრეფილია საქართველოს საგადასახადო ორგანოების მიერ საგადასახადო კანონმდებლობის შესაბამისად, გადასახადების სახეებისა და რეგიონების მიხედვით;
- გადასახადებზე დავალიანებათა თანხები სათანადო დაყოფით;
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგადასახადო დეპარტამენტის მიერ განეული ხარჯები;
- სტატისტიკური მონაცემები საგადასახადო შენატანების ელემენტების მიხედვით;

- საგადასახადო სისტემის ფუნქციონირების დადებითი და უარყოფითი მხარეები;
- ინფორმაცია გასული წლის განმავლობაში ბრძანებების გაცემის შესახებ სასამართლოში წარდგენილი შუამდგომლობების თაობაზე, სასამართლოს მიერ გაცემული ბრძანებების რაოდენობისა და მოსამართლის ბრძანებების საფუძველზე განხორციელებული შემონმბების შედეგების თაობაზე.

2006 წლის 29 დეკემბრის ცვლილებით საერთოდ გაუქმდა საგადასახადო ორგანოების მუშაობის ამსახველი წლიური ანგარიშების გამოქვეყნების ვალდებულება. ინფორმაცია, რომელიც ანგარიშში აისახებოდა, მათ შორის იმ პირების ჩამონათვალი, რომლებმაც არ გადაიხადეს დარიცხული გადასახადი სრულად და დარიცხული თანხის ოდენობა 100 000 ლარს აღემატება, აღარ არის საჯარო.

8. „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღება

2005 წლის 2 ივნისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“. კანონის 24-ე მუხლით დადგინდა კომისიის იმ გადაწყვეტილებების გამოქვეყნების წესი, რომლებიც მიიღება კონკურენციის წინასწარი რეგულირებისა და მომსახურების ბაზრის ანალიზის საფუძველზე. ასეთი გადაწყვეტილებები, გარდა სახელმწიფო, კომერციული და პირადი საიდუმლოების შემცველი ნაწილებისა, ქვეყნდება ინტერნეტში — კომისიის ვებგვერდზე (ნნნ.გნც.გგ). ამ მუხლით საფუძველი ჩაეყარა საქართველოში ცალკეული ინფორმაციის პროაქტიულად, ელექტრონულ სივრცეში გამოქვეყნების ვალდებულებას, რაც მისასაღმებელია.

საია დიდი ხანია ლობირებს კანონმდებლობის დონეზე განისაზღვროს ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების ვალდებულება, მათ შორის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორის საკოორდინაციო საბჭოში საქმიანობის მეშვეობით. უდავოა, რომ საჯარო დანესებულებათა ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის ზრდაში მნიშვნელოვანი როლის შესრულება შეუძლია მათ ვებგვერდებს. უწყებათა გარკვეულ ნაწილს საკუთარი ვებგვერდი აქვს. თუმცა, მათი

მართვის საკითხები არც ერთი აქტით არ რეგულირდება. ასეთი ვითარება განაპირობებს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ვებგვერდების საშუალებით მხოლოდ მათთვის სასურველი ინფორმაციის გასაჯაროებას. საჭიროა განისაზღვროს საჯარო დაწესებულების ვალდებულება ზოგადად ვებგვერდის წარმოების საკითხებთან დაკავშირებით. უნდა განისაზღვროს იმ მინიმალური ინფორმაციის ჩამონათვალი (თანამშრომელთა სახელი, გვარი, პოზიცია, ვალიდური ტელეფონის ნომრები), რომლებიც ამ გზით უნდა გამოქვეყნდეს.

II. პერსონალური მონაცემების დაცვა

1. საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში შესული დამატება

2005 წლის 27 დეკემბერს საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსს დაემატა 37¹ მუხლი, რომლითაც დადგინდა საჯარო დაწესებულებების მიერ პერსონალური მონაცემებისა და კომერციული საიდუმლოების წვდომის პროცედურა და საფუძველი. აღნიშნული შესაძლებელი გახდა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ინფორმაციის მიღება საჭიროა საჯარო დაწესებულების მიერ გარკვეული საკითხის გადასაწყვეტად. თუ ინფორმაციის მიღებით დაინტერესებულ რიგით განმცხადებელს მოეთხოვება წარადგინოს შესაბამისი პირის სანოტარო წესით ან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დამოწმებული თანხმობა, საჯარო დაწესებულებისათვის საკმარისია წერილობითი თანხმობის წარდგენა, მაგალითად, განცხადება ან სხვა წერილობითი დოკუმენტი, რომლითაც განმცხადებელი გამოხატავს თანხმობას, რომ საჯარო დაწესებულებამ, თავად გამოითხოვოს მისი პერსონალური მონაცემები ან კომერციულ საიდუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაცია. თავის მხრივ, წერილობითი თანხმობის წარდგენასთან ერთად, საჯარო დაწესებულებამ წერილობით უნდა გამოითხოვოს სასურველი ინფორმაცია.

ვფიქრობთ, აღნიშნული ნორმა, ერთი მხრივ, აადვილებს მოქალაქის ინტერესებში შემავალი საკითხის სწრაფ გადაწყვეტას, ხოლო მეორე მხრივ, მონაცემთა დაცულობის გარანტიებსაც ითვალისწინებს.

2. „ოფიციალური სტატისტიკის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღება

„ოფიციალური სტატისტიკის შესახებ“ კანონი საქართველოს პარლამენტმა მიიღო 2009 წლის 11 დეკემბერს. ეს საკანონმდებლო აქტი კვლავ იყენებს ძველ კანონში მოცემულ ისეთ ტერმინებს, როგორცაა კონფიდენციალური სტატისტიკური მონაცემები. უნდა ითქვას, რომ აღნიშნული ტერმინი არ შეესაბამება ზაკ-ის ინფორმაციის თავისუფლების თავით დადგენილ ტერმინებს და გარკვეულ დაბნეულობას იწვევს.

ახალი კანონი საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წესებისაგან განსხვავებულ ნორმებსაც შეიცავს. მაგალითად, ზაკ-ის 45-ე მუხლის თანახმად, „პერსონალური მონაცემები შეიძლება ხელმწისავდომი იყოს სამეცნიერო კვლევების ჩასატარებლად მხოლოდ პირის იდენტიფიკაციის გამომრიცხავი ფორმით“. „ოფიციალური სტატისტიკის შესახებ“ კანონის 29-ე მუხლის 1-ელი პუნქტი კი კრძალავს სტატისტიკის ორგანოებში დასაქმებულთა მიერ სტატისტიკური კვლევის მიზნით შეგროვებული და დამუშავებული კონფიდენციალური სტატისტიკური მონაცემების გამოყენებასა და გავრცელებას, მათ შორს, პირადი მიზნით, აკადემიური, სამეცნიერო და სხვა საქმიანობისათვის.

კანონი კრძალავს სტატისტიკური ერთეულის იდენტიფიკაციის განმახორციელებელი მონაცემების, იგივე პერსონალური მონაცემების საჯაროობას. საქსტატის ორგანოებში დასაქმებულთა მიერ აღნიშნული ვალდებულების დარღვევისათვის კი ითვალისწინებს მხოლოდ დისციპლინურ პასუხისმგებლობას⁷, რაც, ჩვენი აზრით, ძალზე მსუბუქია, განსაკუთრებით, ზაკ-ის 47-ე მუხლით დადგენილი გარანტიების ფონზე. ზაკ-ის 47-ე მუხლის მიხედვით, პირს, რომლის უფლებაც დაირღვა, უფლება აქვს მოითხოვოს:

- საჯარო დანესებულების/საჯარო მოსამსახურის გადაწყვეტილების გაუქმება/შეცვლა;
- ქონებრივი ზიანის ანაზღაურება;
- არაქონებრივი ზიანის ანაზღაურება.

⁷ "ოფიციალური სტატისტიკის შესახებ" საქართველოს კანონის 29-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

აქედან გამომდინარე, უმჯობესია „ოფიციალური სტატისტიკის შესახებ“ საქართველოს კანონი უფრო სრულყოფილად ასახავდეს თანამშრომელთა პასუხისმგებლობის საკითხებს პერსონალური მონაცემების გავრცელების შემთხვევაში, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს მოქალაქეთა მიერ პირადი ცხოვრების უფლებით ეფექტიანი სარგებლობა.

3. „სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღება

2004 წლის 24 ივნისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ“. მიუხედავად იმისა, რომ კანონის რეგულირების ძირითადი სფერო სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლება, ცილისწამებაა, მნიშვნელოვანია მისი როლი ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებული ცალკეული საკითხების დაზუსტებაში. კერძოდ, კანონი უფრო დეტალურად განმარტავს პირადი და პროფესიული საიდუმლოების ცნებებს.

პირად საიდუმლოებად მიიჩნევა:

- პირადი ფასეულობის მქონე ინფორმაცია, რომლის საიდუმლოების დაცვასაც მოითხოვს კანონი (მათ შორის ზაკ-ი);
- აგრეთვე ყველა ის ინფორმაცია და გარემოება, რომელთან დაკავშირებითაც ადამიანს აქვს კერძო ცხოვრების ხელშეუხებლობის გონივრული მოლოდინი.

პირადი საიდუმლოების ასეთი განმარტება უფრო ფართოა, რაც შეიძლება უკავშირდებოდეს კანონის მოქმედების სფეროს. ზაკ-ისაგან განსხვავებით, იგი შეეხება არა მარტო საჯარო დაწესებულებებს და იქ დაცულ ინფორმაციას, არამედ კერძო პირებსაც.

ადმინისტრაციული ორგანოს შესახებ ინფორმაცია არ წარმოადგენს პირად საიდუმლოებას (ისევე, როგორც არ არის კომერციული საიდუმლოება).

პროფესიულ საიდუმლოებად კანონი მიიჩნევს:

- აღსარების საიდუმლოებას;
- პარლამენტის წევრის,
- ექიმის,

- ჟურნალისტის,
- უფლებადამცველის,
- დამცველის პროფესიულ საქმიანობასთან დაკავშირებით მათთვის განდობილ ინფორმაციას;
- აგრეთვე პროფესიული ფასეულობის მქონე ინფორმაციას, რომელიც პირისათვის ცნობილი გახდა კონფიდენციალობის დაცვის პირობით, მის მიერ პროფესიული მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით და რომლის გამჟღავნებამ შეიძლება ზიანი მიაყენოს პირის პროფესიულ რეპუტაციას.

აღნიშნული განმარტება უფრო დეტალურია, თუმცა, არა – ფართო, რადგან ინფორმაცია, რომელიც არ არის სახელმწიფო საიდუმლოება ან სხვა პირის პირადი ანდა კომერციული საიდუმლოება, არ წარმოადგენს პროფესიულ საიდუმლოებას, ისევე როგორც ეს ზაკ-ის 27³ მუხლითაა დადგენილი.

კანონი ცალკე თავს უთმობს საიდუმლოების დაცვის საკითხებს და ქმნის პროფესიული საიდუმლოებისა და მისი წყაროს დაცვის გარანტიებს, ასევე, ადგენს პასუხისმგებლობას საიდუმლოების გამხელისათვის. პასუხისმგებლობას იწვევს მხოლოდ იმ საიდუმლოების გამხელა, რომლის დაცვაც პირს ევალება სამსახურებრივად ან სამოქალაქო გარიგებით და რომლის გამხელაც აშკარა, პირდაპირ და არსებით საფრთხეს უქმნის კანონით დაცულ სიკეთებს.

ამავე დროს, კანონი ადგენს სამართლიან ბალანსს საიდუმლოებასა და საზოგადოების ცოდნის უფლებას შორის და აუქმებს პასუხისმგებლობას იმ შემთხვევაში, თუ;

- საიდუმლოების გამხელა მიზნად ისახავდა საზოგადოების კანონიერი ინტერესების დაცვას და
- დაცული სიკეთე აღემატება მიყენებულ ზიანს.

გამოხატვის თავისუფლების სასარგებლოდ წყდება უფლებათა კოლიზია მაშინაც, თუ საქმე შეეხება მოვლენებს, რომლის ცოდნაც აუცილებელია ადამიანისათვის დემოკრატიულ სახელმწიფოში საზოგადოებრივი თვითმმართველობის განსახორციელებლად.

კანონით გათვალისწინებული ეს სიახლე პროგრესულად მიგვაჩინია, რადგან ხელს უწყობს უფლებათა შორის სამართლიანი ბალანსის არსებობას და მაქსიმალურად უზრუნველყოფს საზოგადოების ცოდნის უფლების რეალიზაციას, მისთვის საინტერესო საკითხების სხვადასხვა ტიპის საიდუმლოებით შენიღბვის დროსაც.

4. საქართველოს შრომის კოდექსის მიღება

ძველი შრომის კანონთა კოდექსი ახლისაგან განსხვავებით არ შეეხებოდა დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის ინფორმაციის გაცვლის საკითხებს. დღეს მოქმედი ცალკეული დებულებები ეჭვს იწვევს ზაკ-თან შესაბამისობის თვალსაზრისით. მაგალითად, მე-5 მუხლის 1-ელი ნაწილის თანახმად, „დამსაქმებელი უფლებამოსილია მოიპოვოს ის ინფორმაცია კანდიდატის შესახებ, რომელიც ესაჭიროება მისი დასაქმების თაობაზე გადანყვეტილების მისაღებად“. ზაკ-ი ითვალისწინებს პერსონალური მონაცემებისადმი დაშვებას შესაბამისი პირის თანხმობის საფუძველზე, ხოლო პირად საიდუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაციის გაცემას – თანხმობის ან სასამართლოს დასაბუთებული გადანყვეტილების საფუძველზე. შრომის კოდექსით არც ერთი ეს საფუძველი არ მოითხოვება და დამსაქმებლის უფლება კანდიდატის შესახებ ინფორმაციაზე უპირობოა.

შრომის კოდექსის 35-ე მუხლის მე-2 ნაწილი აღიარებს დასაქმებულის უფლებას ჰქონდეს ინფორმაციას სამუშაო გარემოს შესახებ, ხოლო დამსაქმებელს აკისრებს ვალდებულებას გონივრულ ვადაში მიანოდოს დასაქმებულს მის ხელთ არსებული სრული, ობიექტური და გასაგები ინფორმაცია ყველა იმ ფაქტორის შესახებ, რომლებიც მოქმედებს დასაქმებულის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობაზე ან ბუნებრივი გარემოს უსაფრთხოებაზე.

III. საამართალწარმოება ინფორმაციის თავისუფლების საქმეებზე

1. საქართველოს ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში შესული ცვლილებები

2006 წლის 13 ივლისს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 39-ე მუხლის 1-ელი ნაწილით არაქონებრივ დავაზე სახელმწიფო ბაჟის ოდენობად განისაზღვრა: 100 ლარი, სააპელაციო და საკასაციო საჩივრებზე — შესაბამისად 150 და 300 ლარი.

2007 წლის 28 დეკემბერს საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი მნიშვნელოვან ცვლილებებსა და დამატებებს დაექვემდებარა. ინფორმაციის თავისუფლების კუთხით განსაკუთრებით მტკივნეული იყო სახელმწიფო ბაჟსა და ადმინისტრაციული გასაჩივრების სავალდებულობასთან დაკავშირებული ცვლილებები.

ცვლილებებამდელი ნორმებით, ფიზიკური პირი ვალდებული იყო პირველი ინსტანციის სასამართლოში სახელმწიფო ბაჟი გადაეხადა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იგი არ გამოიყენებდა ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის შესაძლებლობას. ამასთან, ფიზიკური პირის (გარდა ინდემნარმეებისა) მიერ სახელმწიფო ბაჟის გადაუხდელობა არ აბრკოლებდა საქმის განხილვასა და გადაწყვეტას. ამ ტიპის მიდგომა უადვილებდა მოქალაქეებს სასამართლოზე ხელმისაწვდომობას, რაც, თავის მხრივ, წაახალისებდა ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე მკაცრ სამოქალაქო კონტროლს. 2007 წლის 28 დეკემბერს შესული ცვლილებებით ორივე ეს დებულება ამოიღეს კანონის ტექსტიდან. თითოეულ შემთხვევაში პირველ ინსტანციაში დავა ფასიანი გახდა, სახელმწიფო ბაჟის გადაუხდელობა კი — სარჩელის მიღებაზე უარის თქმის საფუძველი. შესაბამისად, ისეთი არაქონებრივი დავა, როგორცაა ინფორმაციის თავისუფლების საქმეები, დაექვემდებარა მაღალი სასამართლო ბაჟის გადახდის ვალდებულებას სასამართლოსათვის სარჩელით მიმართვის ეტაპზევე.

2007 წლის 28 დეკემბერს მიღებული ერთ-ერთი ცვლილებით, სასამართლოსადმი მიმართვა შესაძლებელი გახდა ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოსა თუ თანამდებობის პირისთვის

ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის შემდეგ. მის გამო, რომ ადმინისტრაციული ორგანოები, როგორც წესი, მოუმზადებელი არიან, დროში გაჭიანურდა იმ ინფორმაციის გამოთხოვის თაობაზე დავა, რომელიც დაუყოვნებლივ უნდა გაიცეს. გახანგრძლივებული ვადა და სამართალწარმოება ხშირად უსაგნოს ხდის დავას, რადგან თანამედროვე ინფორმაციულ საზოგადოებაში ინფორმაცია „მალფუჭებადია“.

დასკვნა

მსოფლიოში მიმდინარე პროცესები ინფორმაციის თავისუფლების ფუნდამენტურ უფლებად აღიარების მხრივ, გვაიძულებს კრიტიკულად შევაფასოთ ჩვენს ქვეყანაში განხორციელებული ცვლილებები. სამწუხაროდ, აქა-იქ მიღწეული პროგრესი ვერ გადაწონის ინფორმაციის თავისუფლების საერთო მდგომარეობას – გაიზარდა დახურულად მიჩნეული ინფორმაციის ჩამონათვალი სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტში, გართულდა მოსაკრებლის გადახდის პროცედურა, შესუსტდა ზოგიერთი უწყების თანამშრომელთა პასუხისმგებლობა კანონის მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში, გაძვირდა და დროში გაჭიანურდა სამართალწამოება. აღნიშნული ფაქტორები აბრკოლებს ინფორმაციის თავისუფლების სიკეთით სრულად სარგებლობის უფლებას და შესაძლებლობას აძლევს საჯარო დაწესებულებებს საზოგადოებრივი კონტროლის გარეშე განახორციელონ მნიშვნელოვანი საქმიანობა.