

ინფორმაციის თავისუფლება და ინტერნეტ რეგულირება საქართველოში

(სამართლებრივი ანალიზი)

XXI საუკუნეში კამათს არ იწვევს ინფორმაციის თავისუფლების მნიშვნელობა და მისი სასიცოცხლო როლი დემოკრატიული საზოგადოების მშენებლობაში. საერთაშორისო საზოგადოებრიობის მიერ ინფორმაციის თავისუფლების ფუნდამენტურ უფლებად აღიარებამ კიდევ ერთხელ გაუსვა ხაზი საჯარო ხელისუფლების ღიად საქმიანობის ვალდებულებას და მოქალაქეების წინაშე არსებული ანგარიშვალდებულის ამ გზით შესრულების აუცილებლობას.

დღეს საზოგადოების აქტიური დისკუსიის საგანს წარმოადგენს ამ უფლების სრულყოფილი მოქმედებისათვის სათანადო და ქმედითი მექანიზმების შემუშავება და დახვეწა. სწრაფად განვითარებადი ინტერნეტ-ტექნოლოგიების ფონზე აღნიშნული საკითხი კიდევ უფრო მეტ აქტუალობას იჩენს, რაც თავის მხრივ საჭიროებს შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის შემუშავებას, არსებული რეალობისა და საზოგადოებრივი მოთხოვნილებებისადმი მისადაგებას.

აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით 2004 წელს ამსტერდამში ჩატარებულ კონფერენციაზე, რომელიც ინტერნეტში მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების თავისუფლების თემას მიეძღვნა, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების თავისუფლების საკითხებზე მომუშავე ეუთოს წარმომადგენელმა წარმოადგინა რეკომენდაციები, რომელთა თანახმად ინტერნეტის მარეგულირებელი კანონმდებლობა უნდა ეყრდნობოდეს ფუნდამენტურ კონსტიტუციურ ღირებულებებს, როგორცაა სიტყვის თავისუფლება და მასთან დაკავშირებული სასამართლო პრაქტიკა. ამასთანავე, ხაზი გაესვა საჯარო დაწესებულებების მიერ ინტერნეტით ინფორმაციის თავისუფლების უზრუნველყოფის აუცილებლობას: `მთავრობებმა ფართოდ უნდა გაავრცელონ ინფორმაცია ონლაინ რეჟიმში. ეს უზრუნველყოფს საჯაროობას და ყოველ მოქალაქეს შესაძლებლობას მიიღოს ინფორმაცია ინტერნეტ-ქსელში მიერთებულ ნებისმიერ კომპიუტერზე. მთავრობებმა და სამთავრობოთაშორისო ორგანიზაციებმა ხელი უნდა შეუწყონ ონლაინ რეჟიმში ინფორმაციის გავრცელებას. აუცილებელია განხორციელდეს ისეთი პროექტები, რომელიც გაზრდის შესაძლებლობას უზრუნველყოფილ იქნეს მოქალაქეთა უფლება მიიღონ და გაავრცელონ ონლაინ ინფორმაცია მთავრობისა და სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის შესახებ.

მიუხედავად იმისა, რომ ევროსაბჭოს წევრი ქვეყნების მიერ ერთობლივი

გადაწყვეტილება ინფორმაციის თავისუფლების ფუნდამენტურ უფლებად აღიარების თაობაზე მხოლოდ 2008 წელს იქნა მიღებული, დისკუსია საჯარო ხელისუფლების ანგარიშვალდებულებაზე და ამ ანგარიშვალდებულების შესრულების მექანიზმებზე გაცილებით უფრო ადრე დაიწყო. მართალია, ინტერნეტის მეშვეობით ინფორმაციის პროაქტიურად გავრცელების ვალდებულების მხოლოდ ნორმატიულ დონეზე არსებობა, ნამდვილად არ არის საკმარისი უფლების რეალურად დაცვის თვალსაზრისით, მაგრამ როცა ქვეყანაში უკვე 900 000 მეტი ინტერნეტ-მომხმარებელია, აღნიშნული საკითხის აქტუალობა ეჭვგარეშეა.

საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლი აღიარებს ოფიციალურ დოკუმენტებზე ხელმისაწვდომის უფლებას:

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

ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპის კონვენციის მე-10 მუხლი ასევე აღიარებს და იცავს გამოხატვის თავისუფლებას, როგორც ადამიანის უზენაეს და წარუვალ უფლებას, რომელიც მოიცავს ინფორმაციის თავისუფლების უფლებასაც.

გაერთიანებული ერების კორუფციის წინააღმდეგ კონვენციის თანახმად კორუფცია აღარ არის ლოკალური პრობლემა, იგი ტრანსნაციონალური მოვლენაა, რომელიც მოიცავს ყველა ქვეყნის საზოგადოებასა და ეკონომიკას, რაც განაპირობებს საერთაშორისო თანამშრომლობის უდიდეს მნიშვნელობას კორუფციის თავიდან აცილებისა და მასთან ბრძოლის სფეროში. შესაბამისად, კონვენციის შემქმნელები მიიჩნევენ, რომ კორუფციის თავიდან აცილებისა და მასთან ბრძოლის ეფექტიანობისათვის აუცილებელია ყოვლისმომცველი და მრავალმხრივი დისციპლინური მიდგომა.

ამ მრავალმხრივი და დისციპლინური მიდგომის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან კომპონენტად ხელისუფლების გამჭვირვალედ საქმიანობა, საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულება მიიჩნევა. აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად კონვენციის მე-5 მუხლით სახელმწიფოები იღებენ ვალდებულებას `შეიმუშაონ და გაატარონ ეფექტიანი და კოორდინირებული პოლიტიკა კორუფციის უკუქმედებისათვის, რაც ხელს უწყობს ამ საქმეში საზოგადოების ჩაბმას და გამოხატავს მართლწესრიგის, საჯარო საქმეებისა და საჯარო ქონების სათანადო მართვის, პატიოსნების, მოუსყიდველობის, გამჭვირვალობისა და პასუხისმგებლობის პრინციპებს. შესაბამისად, თითოეულმა სახელმწიფომ უნდა შექმნას ამ პრინციპების განხორციელების ეფექტიანი მექანიზმები. აღნიშნული, საჯარო სექტორს

ავალდებულებს შექმნას და განამტკიცოს სამოქალაქო მომსახურების, სხვა არარჩეულ საჯარო თანამდებობის პირთა სამუშაოზე მიღებისა და სამსახურის გავლის, სამსახურებრივი დაწინაურების და პენსიაზე გავლის ისეთი სისტემები, რაც განხორციელდება ეფექტიანობისა და გამჭვირვალობის პრინციპების საფუძველზე.

კონვენცია ადგენს გამჭვირვალობის ვალდებულებას სახელმწიფოს საქმიანობის ყველა სფეროში (სადაც ამა თუ იმ ფორმით არსებობს კორუფციის რისკი) და კორუფციასთან დაკავშირებული საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის პროაქტიურად გამოქვეყნების ვალდებულებას. უფრო მეტიც, ავალდებულებს წევრი ქვეყნების მთავრობებს უზრუნველყონ საზოგადოების მონაწილეობა აღნიშნულ საკითხებში, რისთვისაც აუცილებელია:

- გამჭვირვალობის გაძლიერება და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოსახლეობის ჩაბმის ხელშეწყობა;
- მოსახლეობისათვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა;

საქართველოს კონსტიტუცია და მოყვანილი საერთაშორისო აქტები ადგენს სახელმწიფოს ვალდებულებას უზრუნველყონ ინფორმაციის თავისუფლების უფლების შესრულება. უზრუნველყოფის მექანიზმები კი შემოიფარგლება ეფექტიანი მექანიზმების შექმნის ვალდებულებით. ამ საკითხზე ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ 2002 წელს შემუშავებულ რეკომენდაციაში წევრ სახელმწიფოთა მიმართ ოფიციალურ დოკუმენტთა ხელმისაწვდომობის თაობაზე ხელმისაწვდომობის ფორმების განსაზღვრებისას მითითებულია, რომ საჯარო ხელისუფლებას შეუძლია დაუშვას დოკუმენტზე ხელმისაწვდომობა იმ თვალსაზრისით, რომ მიუთითოს განმცხადებელს უფრო ადვილ ალტერნატიულ საშუალებებზე.

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია პირდაპირ მიუთითებს იმაზე, რომ თვით სახელმწიფო დაწესებულებების ინტერესებში შედის ოფიციალურ დოკუმენტებზე ხელმისაწვდომობის უფლების დასაცავად და შესასრულებლად გამოიყენოს მისთვის ყველაზე ადვილი ალტერნატიული საშუალება - ინტერნეტი.

ელექტრონული გამჭვირვალობისა და მმართველობის საკითხები დღითიდღე უფრო აქტუალური ხდება ქართულ რეალობაში. თუმცა, აღნიშნულმა კანონმდებლობაში სრულყოფილი ასახვა ჯერჯერობით ვერ მოიპოვა. საქართველოს კანონი ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ განსაზღვრავს საქართველოს ტერიტორიაზე ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელებითა და საშუალებებით საქმიანობის სამართლებრივ და ეკონომიკურ საფუძველებს, ამ სფეროში კონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბებისა და რეგულირების პრინციპებს. აქედან გამომდინარე, მისი მიზანია ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელებისა და საშუალებების მომსახურებაზე ფიზიკური და იურიდიული პირების

მოთხოვნილებათა უზრუნველყოფა და საინფორმაციო საზოგადოების ჩამოყალიბების ხელშეწყობა. ამდენად, მოყვანილი კანონი ადგენს საერთოდ ელექტრონული კომუნიკაციების არსებობის და მათი საქმიანობის ზოგად სამართლებრივ საფუძვლებს და მის ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციად აღიარებს საინფორმაციო საზოგადოების ჩამოყალიბების ხელშეწყობას.

ელექტრონული გამჭვირვალობის მეტ-ნაკლებად ხელშესახებ სამართლებრივ საფუძვლებს იძლევა 2008 წლის 14 მარტის კანონი ელექტრონული ხელმოწერისა და ელექტრონული დოკუმენტის შესახებ. იგი განსაზღვრავს ელექტრონული დოკუმენტბრუნვის სისტემას და მასში ელექტრონული ხელმოწერის საფუძვლებს. შესაბამისად, იძლევა სახელმწიფო დაწესებულებების საიტებზე განთავსებული ინფორმაციისათვის (ოფიციალური დოკუმენტებისათვის) სამართლებრივი სტატუსის მინიჭების კანონიერ შესაძლებლობას. ერთადერთი გამონაკლისია სახელმწიფო საიდუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაცია. თუმცა, იმისათვის, რომ ეს კანონი სრულყოფილად ამოქმედდეს აუცილებელია, `სახელმწიფომ შეიმუშაოს შესაბამისი მექანიზმები ელექტრონული ხელმოწერის უსაფრთხოების პოლიტიკის უზრუნველსაყოფად. ვიდრე ეს მექანიზმები არ იქნება შემუშავებული ამ კანონის მოქმედება არ ვრცელდება სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობაზე საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას, თუ შესაბამისი კანონით საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული ხელმოწერის გამოყენების შესაძლებლობა პირდაპირ არ არის გათვალისწინებული. სამწუხაროდ კანონის გარდამავალი დებულებები არ არის განსაზღვრული, რომელმა დაწესებულებამ და რა ვადაში უნდა შეიმუშაოს ელექტრონული ხელმოწერის უსაფრთხოების პოლიტიკა. ამდენად, მისი სრულყოფილი ამოქმედება გადავადებულია გაურკვეველი ვადით. თუმცა, აღნიშნული საკითხი არ აბრკოლებს საჯარო დაწესებულებების მიერ თავიანთ საიტებზე ინფორმაციის გამოქვეყნების ვალდებულებასა და შესაძლებლობას, რადგან ამ შემთხვევაში საუბარია ელექტრონული ფორმით გადაწყვეტილების მიღებაზე (საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელებაზე) და არა უკვე მიღებული გადაწყვეტილების, ან არსებული საჯარო ინფორმაციის ვებ-სივრცეში განთავსებაზე.

ინტერნეტ საიტებზე საჯარო ინფორმაციის განთავსებასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო აქტების სიმწირეს, ერთგვარად, ავსებს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ 2005 წლის 24 ივნისის #550 ბრძანებულებით დამტკიცებული საქართველოს ერთიანი ანტიკორუფციული სტრატეგია. სტრატეგიის 2.3 მუხლის თანახმად საქართველოს ხელისუფლებამ აიღო ვალდებულება გაეტარებინა ღონისძიებები საჯარო ინფორმაციის გავრცელების ელექტრონული სისტემის შესაქმნელად. კერძოდ: უნდა განვითარდეს სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული მოქმედებების შესახებ ამსახველი და მაქსიმალურად ამომწურავი ინფორმაციის მიღების წყაროები და ამით ინფორმაცია ხელმისაწვდომი გახდეს საზოგადოებისათვის. აღნიშნული

პრობლემის მოგვარება შესაძლებელია ქვეყანაში ერთიანი, ოფიციალური, სანდო და დასაყრდნობი, მუდმივად განახლებადი საინფორმაციო სისტემის შექმნით, რაც მიღწევადია ერთიანი საინფორმაციო ქსელის შექმნის გზით.

თუმცა, სტრატეგიით განსაზღვრულმა მიზანმა ჯერჯერობით ერთიანი მოქმედების ფორმა ვერ შეიძინა, რადგან ხსენებული სტრატეგიის განსახორციელებლად საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 2 ივლისის #363 განკარგულებით დამტკიცებულ სამოქმედო გეგმაში მან ფრაგმენტული ხასიათი მიიღო. კერძოდ, მიღებულია კანონი ელექტრონული ხელმოწერისა და ელექტრონული დოკუმენტის შესახებ. ასევე, გეგმით გათვალისწინებულია ელექტრონული ხაზინისა და გადამხდელთა მომსახურების ელექტრონული სისტემის შექმნა. რაც შეეხება საჯარო დაწესებულებების საიტებზე განთავსებულ სავალდებულო მინიმუმს, ეს საკითხები ისევ ღიაა და გადაუწყვეტელი რჩება. უფრო მეტიც, არც ერთი კანონი არ ავალდებულებს სახელმწიფო დაწესებულებას იქონიოს საკუთარი ვებ-გვერდი. ერთადერთ გამონაკლისად უნდა მივიჩნიოთ საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 24 ივნისის #550 ბრძანებულება `საქართველოს ერთიანი ანტიკორუფციული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ, რომელიც, რა თქმა უნდა, ვერ აგვარებს ელექტრონული გამჭვირვალობის პრობლემას საქართველოში.

საჯარო დაწესებულებათა პროაქტიური გამჭვირვალობის თანამედროვე მოთხოვებისადმი შეუსაბამოდ უნდა მივიჩნიოთ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის (ზაკ) ინფორმაციის თავისუფლების შესაბამისი დებულებებიც. ზაკ-ის 42-ე მუხლი იძლევა იმ ინფორმაციების ჩამონათვალს, რომელთა გასაიდუმლოებაც დაუშვებელია:

ყველას აქვს უფლება იცოდეს:

- ინფორმაცია გარემოს შესახებ, აგრეთვე მონაცემები იმ საშიშროების თაობაზე, რომელიც ემუქრება მათ სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას;
- საჯარო დაწესებულებების საქმიანობის ძირითადი პრინციპები და მიმართულებები;
- საჯარო დაწესებულებების სტრუქტურის აღწერა, მოხელეთა ფუნქციების განსაზღვრისა და განაწესის, აგრეთვე გადაწყვეტილებათა მიღების წესი;
- საჯარო დაწესებულების იმ საჯარო მოხელეთა ვინაობა და სამსახურებრივი მისამართი, რომელთაც უკავიათ პასიხისმგებელი თანამდებობა ან ევალუბათ საზოგადოებასთან ურთიერთობა და მოქალაქეთათვის ინფორმაციის მიწოდება;
- კოლეგიალურ საჯარო დაწესებულებაში გადაწყვეტილების მისაღებად გამართული ღია კენჭისყრის შედეგები;
- არჩევით თანამდებობაზე პირის არჩევასთან დაკავშირებული ყველა ინფორმაცია;
- საჯარო დაწესებულების საქმიანობის შესახებ აუდიტორული დასკვნებისა და რევიზიების შედეგები, აგრეთვე სასამართლოს მასალები იმ საქმეებზე, რომელშიც

- საჯარო დაწესებულება მხარეს წარმოადგენს;
- საჯარო დაწესებულების გამგებლობაში არსებული საჯარო მონაცემთა ბაზის სახელწოდება და ადგილსამყოფელი, აგრეთვე საჯარო მონაცემთა ბაზისთვის პასუხისმგებელი პირის ვინაობა და სამსახურებრივი მისამართი;
 - საჯარო დაწესებულების მიერ მონაცემთა შეგროვების, დამუშავების, შენახვისა და გავრცელების მიზნები, გამოყენების სფეროები და სამართლებრივი საფუძველი;
 - საჯარო მონაცემთა ბაზაში მისი პერსონალური მონაცემების არსებობა ან არ არსებობა, აგრეთვე მათი გაცნობის წესი, მათ შორის, იმ პროცედურისა, რომლითაც მოხდება პირის იდენტიფიკაცია, თუ პირმა (მისმა წარმომადგენელმა) შეიტანა მოთხოვნა თავის შესახებ მონაცემების გაცნობის ან მათში ცვლილების თაობაზე;
 - იმ პირთა კატეგორია, რომელთაც კანონით უფლება აქვთ გაეცნონ საჯარო მონაცემთა ბაზაში არსებულ პერსონალურ მონაცემებს;
 - საჯარო მონაცემთა ბაზაში არსებულ მონაცემთა შემადგენლობა, წყაროები და იმ პირთა კატეგორია, რომელთაც შესახებ გროვდება, მუშავდება და ინახება ინფორმაცია.

შესაბამისად, აღნიშნული ინფორმაციის გასაიდუმლოება დაუშვებელია და სრულყოფილად უნდა განთავსდეს საჯარო დაწესებულებების ვებ-გვერდებზე. თუმცა, რადგან კანონი არ ითვალისწინებს ამ ინფორმაციის საიტებზე განთავსების ვალდებულებას, საჯარო დაწესებულებებს აქვთ შესაძლებლობა თავი აარიდონ მის შესრულებას.

ელექტრონული გამჭვირვალობისადმი სახელმწიფო პოლიტიკის ფრაგმენტული მიდგომა, სწორედ იმაში ვლინდება, რომ არ არსებობს ერთიანი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც განუსაზღვრავდა საჯარო დაწესებულებებს ვებ-გვერდების შექმნის ვალდებულებას, სავალდებულო სტანდარტებსა და ვებ-გვერდზე განსათავსებელი ინფორმაციის მინიმუმს.

დღეს აღნიშნული საკითხი, ძირითადად, რეგულირდება კონკრეტული უწყებების ხელმძღვანელების მიერ მიღებული აქტებით. მაგალითად, იუსტიციის მინისტრის 2009 წლის 20 თებერვლის ბრძანება #45 `საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს საინფორმაციო ტექნოლოგიების დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ~ განსაზღვრავს დეპარტამენტის ამოცანებსა და ფუნქციებს, რომელშიც შედის: სამინისტროს საქმიანობაში თანამედროვე საინფორმაციო-საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების დანერგვა, ინფორმაციული ტექნოლოგიებისა და კომუნიკაციების საშუალებით სამინისტროს გამართული ფუნქციონირების ხელშეწყობა. სამინისტროში არსებული საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ვერსიების კომპიუტერული უზრუნველყოფა, მისი დამუშავების ხელშეწყობა, გავრცელება და დაცვა, ელექტრონული მონაცემთა ბაზების ფორმირება-სრულყოფის ხელშეწყობა და დაცვა.

ინფორმაციული ტექნოლოგიებისა და კომუნიკაციების საშუალებით სამინისტროს საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის გავრცელების ხელშეწყობა საქართველოსა და მის ფარგლებს გარეთ; სამინისტროს ვებ-გვერდის მუდმივი სრულყოფა და გამართული მუშაობის უზრუნველყოფა, სამინისტროსა და მისი პერსონალის საქმიანობის პოპულარიზაციის ხელშეწყობა.

მართალია, მოყვანილ შემთხვევაში მინისტრის ბრძანებით განსაზღვრულია სამინისტროს ვალდებულება საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ვერსიები განთავსდეს ვებ-გვერდზე. ასევე, განხორციელდეს ვებ-გვერდის მუდმივი სრულყოფა და გამართული მუშაობა. თუმცა, ერთი ან რამდენიმე უწყების მიერ საკითხის პოზიტიურად გადაწყვეტა არ შეიძლება მივიჩნიოთ პრობლემის მოგვარებად.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ არსებული სამართლებრივი ბაზა ვერ უზრუნველყოფს საქართველოში საჯარო დაწესებულებების მხრიდან მათ წინაშე არსებული ვალდებულების - განახორციელონ გამჭვირვალე ელექტრონული მმართველობა, სრულყოფილ შესრულებას. ამისათვის აუცილებელია შემუშავდეს რეკომენდაციები და წინადადებები საკანონმდებლო ცვლილებების თაობაზე. ცვლილებებით უნდა დადგინდეს სახელმწიფო დაწესებულებებისადმი წაყენებული ერთიანი ვალდებულებები - შექმნან და მოქმედებაში მოიყვანონ მათი უწყებების ვებ-გვერდები. ამ ვებ-გვერდებზე განათავსონ საჯარო ინფორმაციას მიკუთვნებული ყველა ინფორმაცია (კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისების გარდა). რაც საბოლოო ჯამში, ერთის მხრივ, შეამსუბუქებს საჯარო დაწესებულებათა საქმიანობას, ასევე შეამცირებს ხარჯს. მეორე მხრივ, აამაღლებს ინფორმაციის თავისუფლების მოთხოვნათა დაცვის ხარისხს.