

## პერსონალური მონაცემის დაცვისა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შეწონადობა, როგორც ღია მმართველობის ინსტრუმენტი

მარიამ ფირანიშვილი<sup>1</sup>, თამარ რევაზიშვილი<sup>2</sup>,

<sup>1</sup>საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის, ბიზნესტექნოლოგიების ფაკულტეტის დოქტორანტი, E-mail: [piranishvilim@gmail.com](mailto:piranishvilim@gmail.com) (+995) 577158611, <sup>2</sup>საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის, ბიზნესტექნოლოგიების ფაკულტეტის მოწვეული პროფესორი

### აბსტრაქტი

სტატიაში განხილულია საქართველოში არსებული პრაქტიკა, იმ ორი სიკეთეს შორის ბალანსის დასადგენად, როგორცაა პერსონალური მონაცემის დაცვა და საჯარო ინფორმაციის გაცემა. გამოკვეთილია პრობლემატიკა, რაც გავლენას ახდენს საქართველოში ინფორმაციის თავისუფლებისა და საჯარო ინფორმაციის უზრუნველყოფის ხარისხზე. ამ მიზნით განხილულია ემპირიული კვლევის შედეგები, გაანალიზებულია არსებული პრაქტიკა, ინფორმაციის როლი საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად და გამოკვეთილია ძირითადი გამოწვევები, რასაც სახელმწიფო და საზოგადოება აწყდება ინფორმაციის თავისუფლების თვალსაზრისით. კვლევის ამოცანები მოიცავდა საქართველოში არსებული საკანონდმებლო რეგულირებას და მის გამოყენებას პრაქტიკაში.

**საკვანძო სიტყვები:** პერსონალური მონაცემი, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, ინფორმაციის თავისუფლება, ღია მმართველობა.

### რეგენზენტები:

ასოცირებული პროფესორი დავით მახვილამე, საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახურის ხელმძღვანელი.

E-mail: [dmakhviladze@gtu.ge](mailto:dmakhviladze@gtu.ge), (+995) 599024544

ასოცირებული პროფესორი მერაბ ხოხობაია, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტის სამეცნიერო კვლევებისა და განვითარების სამსახურის უფროსი.

E-mail: [merab.khokhobaia@tsu.ge](mailto:merab.khokhobaia@tsu.ge), (+995) 577213000

## შესავალი

დემოკრატიული სახელმწიფოს განსაკუთრებულ მახასიათებელს წარმოადგენს სახელმწიფო გამჭვირვალობა, ხოლო ამ უკანასკნელის ერთერთი განმაპირობებელი ნიშანი კი ინფორმაციის თავისუფლებაა. ინფორმაციის თავისუფლება და ხელმისაწვდომობა კონსტიტუციურ უფლებას წარმოადგენს და განსაკუთრებული როლი უკავია სხვა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვაში. საქართველოს კონსტიტუციით, ყოველ მოქალაქეს აქვს უფლება კანონით დადგენილი წესით თავისუფლად მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია, მიიღოს სრული ობიექტური და დროული ინფორმაცია მისი სამუშაო და საცხოვრებელი გარემოს მდგომარეობის შესახებ, გაეცნოს საჯარო დაწესებულებებში მასზე არსებული ინფორმაციას აგრეთვე იქ არსებულ ოფიციალურ დოკუმენტებს, თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებებს და პერსონალურ მონაცემებს. საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს ინფორმაციის თავისუფლების შიდასახელმწიფოებრივი გარანტიების მნიშვნელოვან დებულებებს, თუმცა პრაქტიკულად დაუცველია ამავე კანონმდებლობის შესრულების ზედამხედველობისა და კონტროლის მექანიზმებით.

## კვლევის მეთოდოლოგია

კვლევის პროცესში, თვისებრივი და რაოდენობრივი კვლევის მეთოდებით შესწავლილია საქართველოში არსებული მარეგულირებელი ნორმები, მისი როგორც ინფორმაციის თავისუფლების უზრუნველყოფის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტის გამოყენების ხარისხი, გამოკვეთილია პრობლემატიკა, რაც გავლენას ახდენს საქართველოში ინფორმაციის თავისუფლებისა და საჯარო ინფორმაციის უზრუნველყოფის ხარისხზე. ამ მიზნით განხილულია ემპირიული კვლევის შედეგები, გაანალიზებულია როგორც საჯარო ინფორმაციის როლი, ისე პერსონალური მონაცემი, როგორც დაბრკოლება საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად და გამოკვეთილია ძირითადი გამოწვევები, რასაც სახელმწიფო და საზოგადოება აწყდება ინფორმაციის თავისუფლების თვალსაზრისით. ემპირიული კვლევა ძირითადად დაეყრდნო თვისებრივი კვლევის მეთოდებს და მოიცავდა: საჯარო დაწესებულებების, საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელი კერძო სამართლის სუბიექტების, არასამთავრობო სექტორის და მოსახლების გარკვეული ნაწილის, გენდერის, ასაკობრივი ზღვარის, დასაქმების სტატუსის, რეგიონული გადასაწილების და სოციალური სტატუსის თანაფარდობათა მაჩვენებლების გონივრული დაცვით გამოკითხვას ინტერვიუებით, ძირითადად ონლაინ პლატფორმის გამოყენებით. ინტერვიუების შინაარსი ითვალისწინებდა კიბერ სივრცეში არსებული საჯარო ინფორმაციის, ინფორმაციის თავისუფლების, ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ პროაქტიულად გამოქვეყნებული ინფორმაციის მოხმარების, ამ ჭრილში საჯარო ინფორმაციის უზრუნველყოფის ხარისხის შესახებ მონაცემებისა და განწყობების შეგროვება/შესწავლას.

## კვლევის შედეგების ანალიზი

კვლევამ აჩვენა, რომ ხშირად პერსონალური მონაცემის დაცვა წარმოადგენს ინფორმაციის ხელისაწვდომობის დამაბრკოლებელ გარემოებას. ხშირად ვერ ხდება ამ ორი სიკეთეს შორის ბალანსის დაცვა და სახეზე გვაქვს ერთი უფლების რეალიზაცია მეორე უფლების შეზღუდვის ხარჯზე. ამ ჭრილში, საქართველოში ინფორმაციის თავისუფლების ხარისხის გაუმჯობესების თვალსაზრისით, მნიშვნელოვან ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს 2023 წელს განხორციელებული ცვლილება: „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ ახალი კანონის, თანახმად დამატებით განისაზღვრა პერსონალური მონაცემების დამუშავების საფუძვლები. ასევე 2023 წელს ამოქმედდა სასამართლო გადაწყვეტილებათა ხელმისაწვდომობის სტანდარტი. 2023 წლის 13 ივნისს ცვლილება შევიდა საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანულ კანონში. ზემოხსენებული ცვლილების თანახმად, სასამართლოს მიერ ღია სასამართლო სხდომის შედეგად მიღებული სასამართლო აქტის სრული ტექსტი შესაბამის საქმეზე სასამართლოს საბოლოო გადაწყვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლისთანავე ხდება საჯარო ინფორმაცია და გაიცემა საჯარო ინფორმაციის გაცემისთვის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წესით. ამასთანავე, აღნიშნული სასამართლო აქტის დეპერსონალიზებული ტექსტი შესაბამის საქმეზე სასამართლოს საბოლოო გადაწყვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლის შემდეგ სათანადო ვებგვერდზე ქვეყნდება“.

საქართველოში არსებული პრაქტიკის განხილვა და გაანალიზება, ერთ-ერთი აუცილებელი პირობაა ქვეყანაში ინფორმაციის თავისუფლების უზრუნველყოფის ხარისხის კვლევისათვის.

ნაშორში აქცენტები კეთდება კონკრეტულ მიმართულებებზე, რაც საჭიროა კვლევის ვიწრო ველში სამეცნიერო მიგნებებისა და დასკვნების გასაკეთებლად.

კვლევის პროცესში ჩატარებულ გამოკითხვებში, რესპოდენტთა უმრავლესობა აღნიშნავდა, რომ მიუხედავად საკანონმდებლო ცვლილებებისა, ჯერ მაინც ვერ არის მიღწეული მიზანი, დადგინდეს ზღვარი პერსონალური მონაცემის დაცვასა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას შორის. ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან ხშირად პერსონალური მონაცემის დაცვა ხდება, საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნებაზე ან დადგენილი წესით გაცემაზე უარის მიზეზი.

კვლევის ფარგლებში ჩატარებული გამოკითხვების შედეგები, თანხვედრაშია ოფიციალურად არსებულ საჯარო სტატისტიკურ ინფორმაციასთან. საზოგადოებას შეეზღუდული ჰქონდა საქართველოს სახელით მიღებული გადაწყვეტილებების გაცნობის უფლება., პერსონალურ მონაცემების დაცვის არგუმენტაციაზე მითითებით. ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან, ზემოხსენებული არგუმენტი ხდებოდა საჯარო ინფორმაციის გაცემასა, თუ პროაქტიულად გამოქვეყნებაზე უარის საფუძველი. არსებული პრაქტიკით დარღვეულია ბალანსი საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვას შორის. უპირობო უპირატესობა ამ უკანასკნელს ენიჭებოდა და სწორედ განხორციელებული

ცვლილებები და მათი იმპლემენტაცია გვიქმნის მოლოდინს, რომ მოიძებნოს ბალანსი ამ ორი სიკეთის დაცვას შორის.

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლით, განსაზღვრულია მონაცემთა დამუშავების საფუძვლები, მათ შორის:

ბ) მონაცემთა დამუშავება გათვალისწინებულია კანონით;

გ) მონაცემთა დამუშავება საჭიროა მონაცემთა დამმუშავებლის მიერ მისთვის კანონმდებლობით დაკისრებული მოვალეობების შესასრულებლად;

ე) მონაცემთა დამუშავება აუცილებელია მონაცემთა დამმუშავებლის ან მესამე პირის კანონიერი ინტერესების დასაცავად, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც არსებობს მონაცემთა სუბიექტის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის აღმატებული ინტერესი;

ზ) მონაცემთა დამუშავება აუცილებელია კანონის შესაბამისად მნიშვნელოვანი საჯარო ინტერესის დასაცავად;

სწორედ აღნიშნული დათქმების სწორი და ობიექტური განმარტებიდან გამომდინარე შესაძლებელი იქნება მოიძებნოს ის ოქროს შაღედი რაც ამ ორი სიკეთის შორის დაადგენს ბალანსს.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პერსონალური მონაცემების შემცველ დოკუმენტების ხელმისაწვდომობასთან ერთად, უზრუნველყოფს იმ დოკუმენტების ღიაობას, რომლებიც საჯარო დაწესებულებებშია დაცული და არ შეიცავს საიდუმლო ინფორმაციას. საჯარო დაწესებულებაში დაცული საჯარო ინფორმაციის გარკვეული კატეგორიის ღიაობისადმი შესაძლოა არსებობდეს მომეტებული ინტერესი. აღნიშნულს განსაზღვრავს ინფორმაციის არსი და ის სიკეთე რის დაცვასაც ემსახურება კონკრეტული ინფორმაციის ღიაობა.

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის ერთ-ერთი გარანტია. საზოგადოების მომეტებული ინტერესის საგანს ხშირად წარმოადგენს პერსონალური მონაცემების შემცველი დოკუმენტები. დემოკრატიული სახელმწიფოს ძირითად საწყისს წარმოადგენს გამჭვირვალობა და ხალხის ჩართულობა გადაწყვეტილებების მიღებაში. დემოკრატიული სახელმწიფოს მოსახლეობა დაინტერესებულია ბიუჯეტის რაციონულად ხარჯვის გაკონტროლებით, ხოლო დემოკრატიული სახელმწიფო თავის მხრივ ანგარიშვალდებულია საკუთარი მოსახლეობისადმი. შესაბამისად აღნიშნულილ მიზნის მისაღწევად საჭიროა დაინტერესებულ პირებისთვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა, რიგ შემთხვევებში შესაძლოა აღნიშნული დოკუმენტაცია შეიცავდეს პერსონალურ მონაცემებს.

ზემოხსენებული განმარტებებიდან გამომდინარე, ცხადია რომ სახელმწიფოს აკისრია ერთმანეთთან შეპირისპირებული ვალდებულებები, ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა საკუთარი მოსახლეობის მიმართ და ასევე პერსონალური ინფორმაციის დაცვა. შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ყოველ ჯერზე მიიღოს დაბალანსებული გადაწყვეტილება, რითაც დაცული იქნება ორივე სამართლებრივი ღირებულება.

ევროსაბჭოს მიერ მიღებულ ოფიციალურ დოკუმენტთა ხელმისაწვდომობის შესახებ კონვენციით განსაზღვრულია, დოკუმენტთა საჯაროობისა და საჯარო დაწესებულებათა გამჭვირვალობის საერთაშორისო სტანდარტები. აღნიშნული კონვენცია ვრცელდება ყველა იმ სუბიექტზე, რომელიც ახორციელებს საჯარო უფლებამოსილებას. აღსანიშნავია, რომ ინტერესის სფეროში შესაძლოა მოექცნენ კერძო სამართლის სუბიექტებიც, რომლებიც უფლებამოსულებას ახორციელებენ საბიუჯეტო დაფინანსების ფარგლებში. აღნიშნული კონვენციით განსაზღვრულია ინფორმაციის თავსუფლების შეზღუდვის საფუძვლები. ეს უკანასკნელი კი შეფასებულია როგორც „საჯარო ინტერესისა“ და „ინფორმაციის გამჟღავნებით გამოწვეული ზიანის ტესტი“, ანუ ინფორმაციის თავისუფლება შეიძლება შეიზღუდოს, თუ აღნიშნულით ზიანი ადგება კანონით განსაზღვრულ ინტერესს, გარდა იმ შემთხვევისა როდესაც არსებობს მომეტებული საზოგადოებრივი ინტერესი.

კონვენციის თანახმად, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების შეზღუდვის შემთხვევაშიც, ადმინისტრაციული ორგანოს აკისრია ვალდებულება საჯარო გახადოს დოკუმენტში არსებული დანარჩენი ინფორმაცია.

ევროკავშირის პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამუშაო ჯგუფის მოსაზრების თანახმად საჯარო სექტორში გამჭვირვალობის მიზნით, პერსონალური მონაცემები შეიძლება დამუშავდეს კანონიერი ვალდებულების შესასრულებლად. მონაცემთა დამუშავება უნდა იყოს პროპორციული და უნდა ემსახუროდეს ადმინისტრაციული ორგანოს მიზანს. მონაცემთა დამუშავება მიმდინარეობს საჯარო ინტერესის ფარგლებში, საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების გზით. მონაცემების დამუშავებისას, გათვალისწინებული და შეფასებული უნდა იყოს შემდეგი კრიტერიუმები: მონაცემთა სუბიექტის საჯაროობა, სახელმწიფო ფულის ხარჯვის უფლებამოსილება, მიღებული სარგებელი და ა.შ. აღნიშნული ემსახურება საჯარო ინტერესს - სახელმწიფო მმართველობაში სამოქალაქო ჩართულობას, საზოგადოებრივ კონტროლს.

აღნიშნული ნორმების ანალიზი ცხადჰყოფს, რომ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება, ისევე როგორც პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფლება არ წარმოადგენს აბსოლუტურ უფლებას და მათი შეზღუდვა და უპირატესად მოსაზრება წარმოადგენს, აღმასრულებელი სუბიექტის მნიშვნელოვან ვალდებულებას, შეაფასოს ყოველი კონკრეტული შემთხვევა და განსაზღვროს ზღვარი მონაცემთა დაცვასა და ინფორმაციის ღიაობას შორის.

## დასკვნა

ჩატარებულმა სამეცნიერო კვლევამ წარმოაჩინა საქართველოში არსებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და პერსონალური მონაცემთა დაცვის ურთიერთგადაკვეთის პრობლემატიკა, რაც გავლენას ახდენს საქართველოში, როგორც დემოკრატიულ სახელმწიფოში ღია მმართველობის ხარისხზე.

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასა და პერსონალურ მონაცემს შორის ბალანსის დადგენის მიზნით, არსებული პრაქტიკის გაანალიზებამ გამოკვეთა გამოწვევები, რომელსაც

აწყდება სახელმწიფო თუ საზოგადოება და გამოიხატება ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის დაბალ ხარისხში.

კვლევის შედეგად, დადგინდა, რომ მიუხედავად საკანონმდებლო რეგულაციისა, დღემდე პრობლემატურია ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში. უპირობო უპირატესობა ენიჭებოდა, პერსონალურ ინფორმაციის დაცვას და აღნიშნულის საფუძველზე იზღუდებოდა საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა. თუმცა ბოლო დროინდელი საკანონმდებლო ცვლილებებისა და სასამართლო პრაქტიკიდან გამომდინარე, განიმარტა, რომ ამ ორი უფლების გადაკვეთისას ყოველ ჯერზე ინდივიდუალურად უნდა შეფასდეს კერძო და საჯარო ინტერესი. აუცილებელია აღნიშნულმა მიდგომამ მიიღოს გლობალური სახე და დადგინდეს შეწონადობა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასა და პერსონალური მონაცემის დაცვას შორის. უნდა შეფასდეს კერძო და საჯარო ინტერესი. ყურდასადებია, რომ ამ ეტაპზე მკვეთრი ცვლილება არსებულ პრაქტიკაში არ გვაქვს, თუმცა აღსანიშნავია, რომ ნებისმიერი რეგულაციის იმპლემენტაცია საჭიროებს დროს. შესაბამისად საჭიროა მსგავს კვლევებს ჰქონდეს პერმანენტული ხასიათი, რათა მიღწეული იქნას დემოკრატიული სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელი ღია მმართველობის მიზნები. აღნიშნულით სახეზე გვექნება სახელმწიფო რესურსის განკარგვის ეფექტიანი კონტორლი, აცილებული იქნება კერძო ინტერესის გავლენა საჯარო მმართველობაზე, რაც თავის მხრივ გააძლიერებს სამოქალაქო საზოგადოების ნდობას ხელისუფლების მიმართ.

## **ბიბლიოგრაფია**

ფრანკფორტ-ნაჩმიასი ჩ. ნაჩმიასი დ. . (2009). *კვლევის მეთოდები სოციოლოგიურ მეცნიერებებში*. თბილისი: ილიაუნის გამომცემლობა.

*პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ საქართველოს კანონი*

*საერთო სასამართლოების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონი.*

საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 14 დეკემბრის N3/1/752 გადაწყვეტილება

ევროკავშირის პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამუშაო ჯგუფის N02/2016 მოსაზრება

ევროპის საბჭოს კონვენცია „ოფიციალური დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის შესახებ

სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა საერთაშორისო პაქტი.

# Balancing personal data protection and public access to information as an open governance tool

Mariam Phiranishvili<sup>1</sup>, Tamar Revazishvili<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Georgian Technical University, PhD Student of the Faculty of the Business Technology, E-mail: [piranishvilim@gmail.com](mailto:piranishvilim@gmail.com), (+995) 577158611, <sup>2</sup>Georgian Technical University, Faculty of the Business Technology, visiting professor

---

## Abstract

The article discusses the existing practice in Georgia to determine the balance between the two goods, such as the protection of personal data and the release of public information. The problems that affect the quality of freedom of information and provision of public information in Georgia are highlighted. For this purpose, the results of the empirical research are discussed, the current practice is analyzed, the role of information in ensuring the availability of public information, and the main challenges that the state and society face in terms of freedom of information are highlighted. The research objectives included the existing legislative regulation in Georgia and its application in practice.

**Key words:** Personal Data, Access to the Information; public government, Freedom of Information.

## Reviewers:

**Associate Professor Davit Makhviladze**, Head of the Quality Assurance Service of the Georgian Technical University.

E-mail: [dmakhviladze@gtu.ge](mailto:dmakhviladze@gtu.ge)

(+995) 599024544

**Associate Professor Merab khokhobaia**, Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Head of the Scientific Research and Development Service of the Faculty of Economics and Business

E-mail: [merab.khokhobaia@tsu.ge](mailto:merab.khokhobaia@tsu.ge)

(+995) 577213000