10 დეკემბრის ანგარიშების ანალიზი

(2001-2009 წლების საანგარიშო პერიოდი)

თბილისი
2010

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

ავტორი: **ლინა ღვინიანიძე**

რედაქტორი: **ხათუნა ყვირალაშვილი**

სტილი და კორექტურა: **მაია მენაღარიშვილი**

ტექ. რედაქტორი: **ირაკლი სვანიძე**

გამოცემაზე პასუხისმგებელი: **თამარ ხიდაშელი**
თამარ კორძაია

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

1. შესავალი 4

2. რა უნდა აისახოს 10 დეკემბრის ანგარიშებში? 6

3. 10 დეკემბრის ანგარიშების წარდგენის დინამიკა
და არსებული სტატისტიკური მაჩვენებლები
ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის
მიღებიდან დღემდე 8

ა) 2001 წელს წარდგენილი ანგარიშები 8

ბ) 2002 წელს წარდგენილი ანგარიშები 8

გ) 2004 წელს წარდგენილი ანგარიშები 9

დ) 2005 წელს წარდგენილი ანგარიშები 9

ე) 2006 წელს წარდგენილი ანგარიშები 10

ვ) 2007-2009 წლებში წარდგენილი ანგარიშები 11

4. ანგარიშების შესაბამისობა კანონით დადგენილ
მოთხოვნებთან 20

ა) სხვადასხვა საჯარო დაწესებულების
ანგარიშგება მაკონტროლებელი
ორგანოების წინაშე 20

ბ) სრულყოფილი ანგარიშები 22

გ) არასრულყოფილი ანგარიშები 23

დ) სკოლების ანგარიშგება მაკონტროლებელი
ორგანოების წინაშე 29

5. რამდენად ეფექტიანია მაკონტროლებელი
ორგანოების საქმიანობა 37

6. დასკვნა 41

1. შესავალი

საჯარო დაწესებულებებში დაცული ინფორმაციის საჯაროობა ხელისუფლებაზე საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელების უმნიშვნელოვანესი გარანტიაა. საქართველოს კანონმდებლობა, კერძოდ, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის[1] III თავი ადგენს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პირობებსა და პროცედურებს. სახელმწიფო ხელისუფლების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მიღწევა შესაძლებელია მხოლოდ ინფორმაციის თავისუფლების უფლების სათანადოდ რეალიზების პირობებში. ამ კონტექსტში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს საჯარო დაწესებულებების მხრიდან ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის, ღიაობის პრინციპის, კანონით დადგენილი პროცედურებისა და სტანდარტების დაცვის კონტროლი. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლით საჯარო დაწესებულებისთვის დადგენილი ვალდებულება, ყოველი წლის 10 დეკემბერს ანგარიში წარუდგინონ საქართველოს პრეზიდენტსა და პარლამენტს მათ დაწესებულებაში ინფორმაციის თავისუფლების თავით დადგენილ მოთხოვნათა დაცვის საკითხებთან დაკავშირებით, კონტროლის მნიშვნელოვანი მექანიზმია.

კანონმდებელმა აღნიშნული ვალდებულების დაწესებით აღიარა ინფორმაციის თავისუფლების ნორმების იმპლემენტაციის შესახებ შესაბამისი ანგარიშგებისა და კონტროლის მექანიზმის არსებობის აუცილებლობა. შესაბამისად, ნორმის ეფექტიანი მოქმედებისათვის საჭირო პირობას წარმოადგენს მაკონტროლებელი ორგანოებისათვის, ამ შემთხვევაში – საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტისათვის რეალური, ადეკვატური და სრულყოფილი მონაცემების წარდგენა.

კანონმდებლობით, ერთი მხრივ, დადგენილია ყველა საჯარო დაწესებულების ვალდებულება წარადგინოს ამ ტიპის ანგარიშგება, ხოლო, მეორე მხრივ, იგი გულისხმობს წარდგენილი ანგარიშების საფუძველზე მაკონტროლებელი ორგანოების მიერ ზაკ-ის III თავით აღიარებული ინფორმაციის თავისუფლების მდგომარეობის შესწავლას.

[1] შემდგომში – ზაკ-ი

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ (საია) საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციისა და პარლამენტისაგან გამოითხოვა საჯარო დაწესებულებების მიერ მათთვის 2000-2009 წლებში წარდგენილი 10 დეკემბრის ანგარიშების ასლები.[2] ჩვენი თხოვნის პასუხად, საქართველოს პარლამენტმა მოგვაწოდა 2001, 2002, 2005, 2006, 2007, 2008 და 2009 წლებში წარდგენილი ანგარიშები, ხოლო პრეზიდენტის ადმინისტრაციამ – მხოლოდ უკანასკნელი ოთხი წლის[3] დოკუმენტაცია.[4] შესაბამისად, ანგარიშში ასახული მონაცემები ეყრდნობა უშუალოდ მაკონტროლებელი ორგანოების მიერ მოწოდებულ მასალებს.

საიამ შეისწავლა არსებული მასალა და წინამდებარე კვლევა სწორედ არსებული ანგარიშების ანალიზს წარმოადგენს, კერძოდ, ინფორმაციის თავისუფლების საკითხებზე ანგარიშგებისა და კონტროლის მექანიზმების მუშაობის გამართულობის, საჯარო დაწესებულებებისა და მაკონტროლებელი ორგანოების მიდგომების, **არსებული პრობლემებისა და ძირითადი ტენდენციების** შესახებ.

კვლევამ აჩვენა, რომ ინფორმაციის თავისუფლების დაცვის კონტროლის მექანიზმი წლების განმავლობაში არასრულყოფილად სრულდება. ცხრაწლიან პერიოდში საჯარო დაწესებულებების მიერ მომზადებული ანგარიშების შესწავლამ შესაძლებლობა მოგვცა გამოგვეყო სამი ძირითადი პრობლემა აღნიშნულ საკითხებთან მიმართებით, ესენია:

---

[2] ასოციაცია 2006 წლიდან ყოველი წლის დასასრულს მაკონტროლებელი ორგანოებისაგან გამოითხოვდა საჯარო დაწესებულებების მიერ წარდგენილი ანგარიშების ასლებს.

[3] 2006, 2007, 2008, 2009 წლების მონაცემები

[4] აღსანიშნავია, რომ ორივე დაწესებულებას მივმართეთ იდენტური წერილით – პრეზიდენტის ადმინისტრაციის მხრიდან 2008 წლის 3 სექტემბრის განცხადებას არ მოჰყოლია რეაგირება, პარლამენტმა კი გვაცნობა, რომ 2003 და 2004 წლის ანგარიშები ვერ მოიძებნა. საიას ჰქონდა 2004 წელს მაკონტროლებელ ორგანოებში წარდგენილი ანგარიშები და, შესაბამისად, ეს მონაცემები აისახება წინამდებარე ანალიზში. ხოლო იმის გამო, რომ 2003 წლის მასალები არ მოუწოდებიათ, სამწუხაროდ, ვერ შევძლებთ დაინტერესებული პირებისათვის აღნიშნული ინფორმაციის გაცნობას.

- ანგარიშებს წარადგენს საჯარო დაწესებულებათა მცირე ნაწილი;
- ანგარიშები არ არის სრულყოფილი და არ პასუხობს კანონით დადგენილ მოთხოვნებს;
- მაკონტროლებელი ორგანოების მხრიდან არ ხდება წარდგენილი ანგარიშების შესწავლა, გაანალიზება და მათზე შესაბამისი რეაგირება.

ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა, ასევე, ანგარიშის წარდგენისადმი ფორმალური დამოკიდებულებაა. სამწუხაროდ, ასეთი მიდგომა იკვეთება არა მარტო საჯარო დაწესებულებების, არამედ მაკონტროლებელი ორგანოების მხრიდანაც.

აქედან გამომდინარე, არ არსებობს სრული სურათი, რამდენადაა დაცული ინფორმაციის თავისუფლება როგორც კონსტიტუციით აღიარებული უფლება. შესაბამისად, რთულდება უფლების დაცვის მიზნით ახალი მიდგომების შემუშავება და მათ გასაუმჯობესებლად რეალური მოქმედებების განხორციელება. ეს კი განაპირობებს წლების განმავლობაში ერთსა და იმავე პრობლემების მოუგვარებლობას.

2. რა უნდა აისახოს 10 დეკემბრის ანგარიშებში?

ზაკ-ის 49-ე მუხლით დადგენილია 10 დეკემბრის ანგარიშების წარდგენის სავალდებულო წესი და აქვე განსაზღვრულია იმ მოთხოვნათა ზუსტი ჩამონათვალი, რომელსაც წარდგენილი ანგარიში უნდა პასუხობდეს. აღნიშნულის თანახმად, საჯარო დაწესებულებებმა 10 დეკემბრის ანგარიშებში უნდა ასახონ და მაკონტროლებლებს – საქართველოს პრეზიდენტსა და პარლამენტს – უნდა წარუდგინონ ინფორმაცია:

- საჯარო ინფორმაციის გაცემის და საჯარო ინფორმაციაში შესწორების შეტანის მოთხოვნათა რაოდენობის შესახებ, მოთხოვნაზე უარის თქმის თაობაზე მიღებულ გადაწყვეტილებათა რაოდენობის შესახებ;
- მოთხოვნის დაკმაყოფილების ან მასზე უარის თქმის თაობაზე მიღებულ გადაწყვეტილებათა რაოდენობის, გადაწყვეტილების მიმღების საჯარო მოსამსახურის ვი-

ნაობის, აგრეთვე, კოლეგიური საჯარო დაწესებულების მიერ საკუთარი სხდომის დახურვის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების შესახებ;

- საჯარო მონაცემთა ბაზებისა და საჯარო დაწესებულებათა მიერ პერსონალური მონაცემების შეგროვების, დამუშავების, შენახვისა და სხვისთვის გადაცემის თაობაზე;
- საჯარო მოსამსახურეთა მიერ ამ კოდექსის მოთხოვნების დარღვევის რაოდენობისა და პასუხისმგებელ პირებზე დისციპლინური სახდელის დადების შესახებ;
- იმ საკანონმდებლო აქტების შესახებ, რომლებსაც ეყრდნობოდა დაწესებულება საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმისას ან კოლეგიური საჯარო დაწესებულების სხდომის დახურვისას;
- საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმისას მიღებულ გადაწყვეტილებათა გასაჩივრების შესახებ;
- საჯარო დაწესებულების მიერ ინფორმაციის დამუშავებასა და გაცემასთან, აგრეთვე ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებების ან კოლეგიური საჯარო დაწესებულებების სხდომის დახურვის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრებასთან დაკავშირებული ხარჯების, მათ შორის მხარის სასარგებლოდ გადახდილი თანხების შესახებ.

როგორც ხედავთ, აღნიშნული ჩამონათვალი საკმაოდ ვრცელია და მოიცავს ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებულ თითქმის ყველა ძირითად საკითხს. ჩამოთვლილი საკითხები ნათელს ხდის, რომ ანგარიშგების პროცესში საჯარო დაწესებულებათა ვალდებულება მხოლოდ სტატისტიკურად დამუშავებული მონაცემების წარდგენით არ შემოიფარგლება და იგი ცალკეულ საკითხებთან მიმართებით აღწერილობით ნაწილსაც მოიცავს. ცხადია, რომ კანონმდებელი მიზნად ისახავს მაკონტროლებელი ორგანოების ხელში ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებით სრული და ამომწურავი ინფორმაციის თავმოყრას, რამაც, თავის მხრივ, უნდა უზრუნველყოს საერთო ვითარების შესახებ სრული სურათის შექმნა. თუმცა, სამწუხაროდ, არსებული რეალობა ჩვენ იმის შესაძლებლობასაც კი გვართმევს, დაინტერესებულ საზოგადოებას წარვუდგინოთ

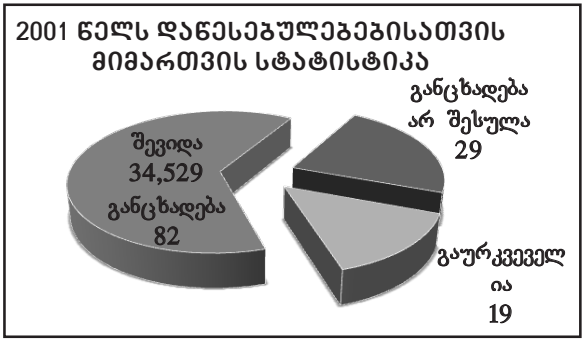
ზუსტი სტატისტიკური მონაცემები თითოეული პუნქტის მიხედვით, რადგან საჯარო დაწესებულებების მიერ მომზადებული ანგარიშები (მცირე გამონაკლისის გარდა) არ პასუხობს ზემოთ მითითებულ მოთხოვნებს.

3. 10 დეკემბრის ანგარიშების წარდგენის დინამიკა და არსებული სტატისტიკური მაჩვენებლები ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღებიდან დღემდე

წარმოგიდგენთ მაკონტროლებელ ორგანოებში ანგარიშების წარდგენის დინამიკას წლების მიხედვით. როგორც შესავალში აღინიშნა, კვლევაში არ არის წარმოდგენილი 2003 წლის მონაცემები, რადგან საქართველოს პარლამენტმა აღნიშნულ პერიოდში საჯარო დაწესებულებების მიერ წარდგენილი ანგარიშების მოძიება ვერ შეძლო.

ა) 2001 წელს წარდგენილი ანგარიშები

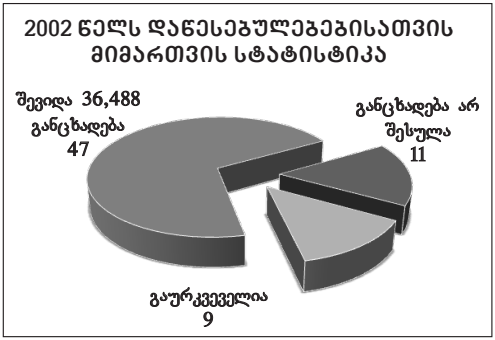
2001 წელს ზაკ-ის 49-ე მუხლის შესაბამისად ანგარიში წარადგინა სულ 130-მა საჯარო დაწესებულებამ. ამ ანგარიშებიდან 19 არ იძლევა ზუსტი მონაცემის დადგენის შესაძლებლობას, ხოლო დანარჩენ დაწესებულებებში წლის განმავლობაში ინფორმაციის გამოთხოვნის მიზნით შესულია 34 529 განცხადება.



ბ) 2002 წელს წარდგენილი ანგარიშები

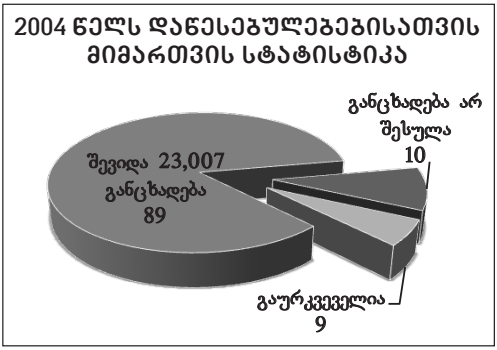
2002 წელს ანგარიშთა რაოდენობა განახევრდა და 67-მდე შემცირდა, თუმცა, წინა წელთან შედარებით გაიზარდა ინფორმა-

ციის გამოთხოვნის თაობაზე წარდგენილ განცხადებათა მაჩვენებელი და გახდა 36 488.



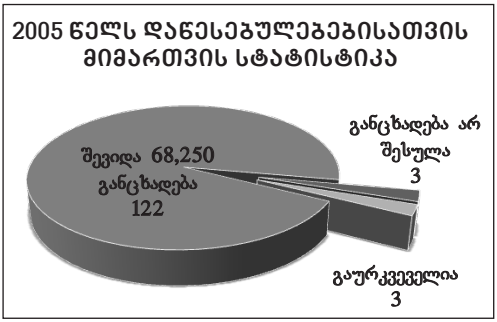
გ) 2004 წელს წარდგენილი ანგარიშები

2004 წლის მონაცემებით ანგარიში წარდგენილი აქვს 108 საჯარო დაწესებულებას, ხოლო ინფორმაციის გამოთხოვნის მიზნით საჯარო დაწესებულებებს 23 007 შემთხვევაში მიმართეს.



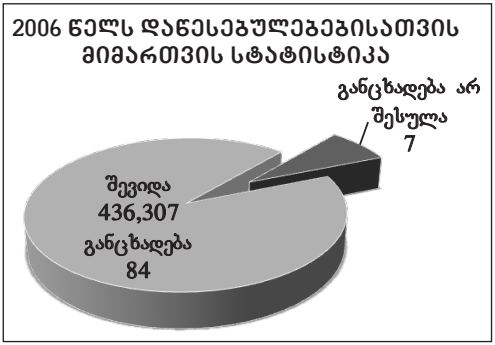
დ) 2005 წელს წარდგენილი ანგარიშები

2005 წელს მაკონტროლებელ ორგანოებს 128 ანგარიში წარედგინათ, ხოლო საანგარიშო პერიოდში საჯარო დაწესებულებებში 68 250 განცხადება შევიდა.



ე) 2006 წელს წარდგენილი ანგარიშები

2006 წელს მაკონტროლებლებისათვის წარდგენილი ანგარიშების რაოდენობამ 91, ხოლო განცხადებების რაოდენობამ 436 307 შეადგინა.



2001-2006 წლებში წარდგენილი ანგარიშების უმეტესობა არ არის გამართული შინაარსობრივად და მათი მცირე რაოდენობა არ იძლევა ტენდენციების გამოკვეთის საშუალებას. ანგარიშების წარდგენის აღნიშნული მაჩვენებელი მექანიზმის უმოქმედობაზე მეტყველებს და შეუძლებელია მისი სხვა ინდიკატორებით შეფასება.

შესაბამისად, 2001-2006 წლებში მთავარი ტენდენცია გამოიკვეთა საჯარო დაწესებულებათა მცირე რაოდენობის მხრიდან არასრულყოფილი ანგარიშების წარდგენაში. საანგარიშო პერიოდში მნიშვნელოვანია სხვაობა საქართველოს პრეზიდენ-

ტისა და პარლამენტისათვის წარდგენილი ანგარიშების რაოდენობრივ მაჩვენებელში. ეს ტენდენცია არც შემდეგ წლებში შეცვლილა და ყოველწლიურად მაკონტროლებელ ორგანოებს განსხვავებული რაოდენობის ანგარიშები წარედგინებათ.

2007 წლიდან მნიშვნელოვნად გაიზარდა ანგარიშების რაოდენობრივი მაჩვენებელი, რითაც, ქვეყანაში ინფორმაციის თავისუფლების მდგომარეობის შესწავლის გარდა, შესაძლებელი გახდა გარკვეული ტენდენციების გამოკვეთა და ანგარიშების შესრულების ხარისხის შეფასება.

ვ) 2007-2009 წლებში წარდგენილი ანგარიშები

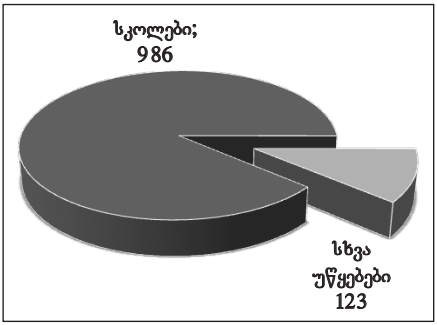
- **ანგარიშების წარდგენის რაოდენობრივი მაჩვენებელი**

კვლევისათვის გამოიყო რამდენიმე ინდიკატორი, რომელთა მიხედვითაც შევაფასეთ საანგარიშო პერიოდში არსებული მონაცემები. ერთ-ერთი ინდიკატორია სხვადასხვა სუბიექტის მიერ ანგარიშების წარდგენის მაჩვენებელი.

2007 წელს ვალდებულება შეასრულა 1109 საჯარო დაწესებულებამ. ანგარიშების რაოდენობის ასეთი გაზრდა განაპირობა სკოლების, როგორც საჯარო სამართლის იურიდიული პირების, მიერ ვალდებულების შესრულებამ. 1109 ანგარიშიდან 986 სკოლების მიერ წარდგენილი ანგარიშია, ხოლო დანარჩენი 123 – სხვა საჯარო დაწესებულებების ანგარიშებია.

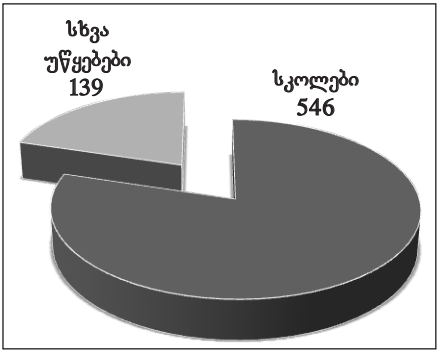
საჯარო სკოლების მიერ ვალდებულების შესრულების ხარჯზე 2007 წელს ანგარიშების წარმდგენ საჯარო დაწესებულებათა რაოდენობის საგრძნობლად გაზრდის მიუხედავად, საქართველოს სკოლების ნახევარზე მეტს არ წარუდგენია ანგარიში. კერძოდ, საქართველოს 2462 სკოლიდან[5] მხოლოდ 986-მა შეასრულა ანგარიშის წარდგენის ვალდებულება.

[5] ამ რაოდენობაში შედის სამუსიკო სკოლები და სხვ., რომლებიც ასევე არიან საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და მათზეც ვრცელდება ზაკ-ის 49-ე მუხლის ვალდებულებები.



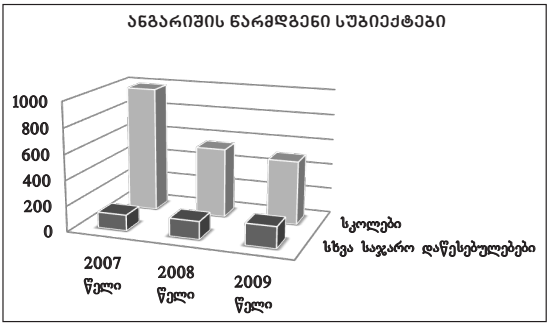
2008 წელს მნიშვნელოვნად შემცირდა წარდგენილი ანგარიშების საერთო მაჩვენებელი და ამ რიცხვმა მხოლოდ 685 შეადგინა. ანგარიშების დიდი ნაწილი ამ შემთხვევაშიც სკოლებზე მოდის. თუმცა, პოზიტიურ ცვლილებად უნდა მივიჩნიოთ ის, რომ წინა წელთან შედარებით უმნიშვნელოდ, მაგრამ მაინც გაიზარდა სხვა საჯარო დაწესებულებების მიერ წარდგენილი ანგარიშების რაოდენობრივი მაჩვენებელი.

სკოლებმა წარადგინეს 546 ანგარიში, ხოლო სხვა საჯარო დაწესებულებებმა – 139.

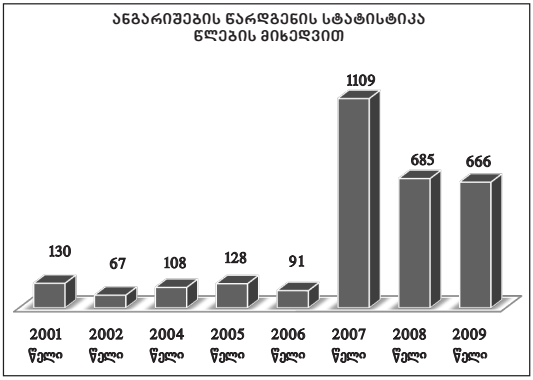


2009 წელს წინა წელთან შედარებით უმნიშვნელოდ შემცირდა ანგარიშების წარდგენის საერთო მაჩვენებელი და 666 გახდა. ასევე შეიცვალა სკოლების მიერ ანგარიშების წარდგენის სურათი და იგი 499-ს შეადგენს. თუმცა, საგრძნობლად გაიზარდა იგივე მონაცემი სხვა საჯარო დაწესებულებებთან მიმართებით და შეადგინა 167 სუბიექტი.

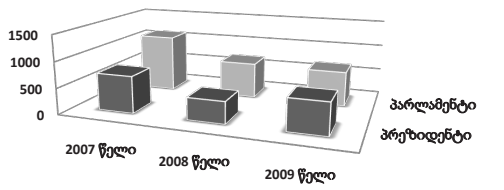
როგორც ხედავთ, 2007-2009 წლების საანგარიშო პერიოდში ყოველწლიურად მცირდება ანგარიშების წარდგენის საერთო მაჩვენებელი. ამასთან, აღსანიშნავია ის, რომ მნიშვნელოვნად შემცირდა სკოლების მიერ ვალდებულების შესრულება, ხოლო შედარებით გაიზარდა ანგარიშების წარდგენის შემთხვევები სხვა დაწესებულებების მხრიდან.



საერთო სურათის მიხედვით, საჯარო დაწესებულებათა მიერ 2001-2006 წლებში ანგარიშების წარდგენის მაჩვენებელი საკმაოდ დაბალია და დინამიკა მხოლოდ მცირედ იცვლება. 2007 წელს ანგარიშების წარდგენის რაოდენობა 1018 ერთეულით გაიზარდა, თუმცა, ეს მონაცემი არ შენარჩუნდა უკანასკნელი ორი წლის განმავლობაში. შედეგად, წინა წლისაგან განსხვავებით, 2008-2009 წლებში ზაკ-ის 49-ე მუხლით დადგენილი ვალდებულება ანგარიშის წარდგენის თაობაზე 400-ით ნაკლებმა საჯარო დაწესებულებამ შეასრულა.



საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტისათვის რაოდენობრივად შეუსაბამო ანგარიშების წარდგენის ტენდენცია ამ პერიოდის განმავლობაში უცვლელია.



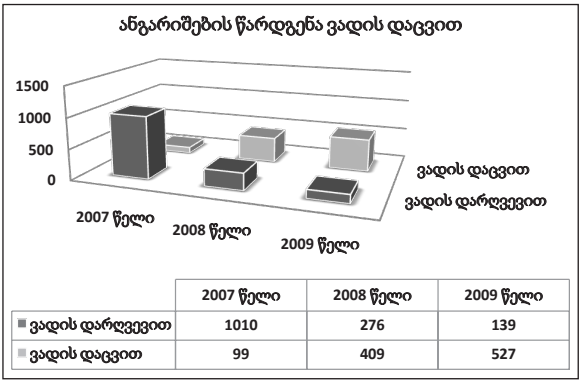
	2007 წელი	2008 წელი	2009 წელი
პრეზიდენტი	708	420	604
პარლამენტი	1109	685	666

- **ანგარიშების წარდგენა ვადის დაცვით**

დიდი მნიშვნელობა აქვს 10 დეკემბრის ანგარიშების ვადის დაცვით წარდგენის საკითხს. მიუხედავად საჯარო დაწესებულებების ვალდებულებისა, ანგარიში წარადგინონ ყოველი წლის 10 დეკემბერს, 2007 წლის ანგარიშების უმეტესობა წარდგენილია კანონით დადგენილი ვადის გასვლის შემდეგ. განსაკუთრებული ყურადღება გვინდა გავამახვილოთ ერთ მცირე დეტალზე – საიამ განცხადება 2007 წლის ანგარიშების გამოთხოვნის შესახებ გაგზავნა 2008 წლის 29 იანვარს, ხოლო დაგვიანებით მიწოდებული ანგარიშები უმეტესად თარიღდება 2008 წლის 30 იანვრით ან თებერვლის პირველი რიცხვებით.[6]

ვადის დაცვის პრობლემა ნაკლებად გვხვდება 2008 წელს წარდგენილ ანგარიშებში. ტენდენცია **პოზიტიურობისკენ იცვლება** 2009 წლის მონაცემებით. თუმცა, ამ საკითხის შედარებითი ანალიზისას უნდა გავითვალისწინოთ ანგარიშების წარდგენის საერთო მაჩვენებლის მნიშვნელოვანი შემცირება უკანასკნელი ორი წლის განმავლობაში.

[6] აღნიშნული ფაქტით შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ სწორედ საია-ს განცხადება გახდა ანგარიშების მოგვიანებით წარდგენის საფუძველი, რაც, ვფიქრობთ, სამოქალაქო კონტროლის განხორციელების ერთ-ერთი შედეგია.



	2007 წელი	2008 წელი	2009 წელი
■ ვადის დარღვევით	1010	276	139
■ ვადის დაცვით	99	409	527

- **ანგარიშებში არსებული მონაცემები და მათი სრულყოფილება**

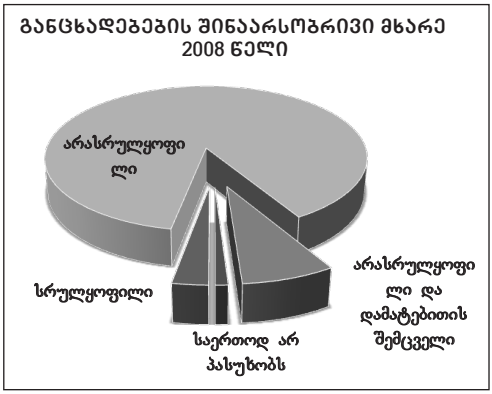
ანგარიშების შესაბამისობა კანონით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი და პრობლემური საკითხია. საჯარო დაწესებულების ანგარიში სრულად უნდა პასუხობდეს ზაკ-ის 49-ე მუხლით დადგენილ ჩამონათვალს. შესაბამისად, ანგარიშის შინაარსობრივი სრულყოფილება უნდა შეფასდეს ამ მოთხოვნებთან მიმართებით. კერძოდ, რამდენად პასუხობს ანგარიში თითოეულ პუნქტს, მიწოდებული ინფორმაცია იძლევა თუ არა შესაძლებლობას, შეიქმნას არსებული ვითარების ობიექტური სურათი, რამდენად სრულყოფილი და ადეკვატური მონაცემების ასახვა ხდება ანგარიშებში და ა.შ.

საანგარიშო პერიოდში წარდგენილი ანგარიშების მხოლოდ მცირე ნაწილი პასუხობს კანონმდებლის მიზანს და შესაძლებელს ხდის რეალური და სრულყოფილი სურათის შექმნას. უმეტესად ვხვდებით ანგარიშის წარმდგენი სუბიექტის ფორმალურ დამოკიდებულებას კანონით დადგენილი მოთხოვნისადმი. სამწუხაროდ, უმრავლეს შემთხვევაში ასეთი ვითარებაა, რაც დომინანტურ ტენდენციას ქმნის და განაპირობებს ანგარიშების არასრულყოფილებას.

შინაარსობრივი სრულყოფილების თვალსაზრისით საანგარიშო პერიოდში წარდგენილ ანგარიშთა საერთო სურათი ასეთია:

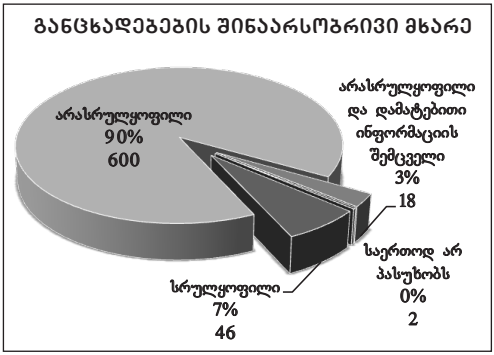
2008 წლის მონაცემებით სრულყოფილი ანგარიში წარადგინა

20-მა საჯარო დაწესებულებამ, 606 შემთხვევაში ანგარიში მონაცემებს ასახავს არასრულყოფილად. 52 საჯარო დაწესებულების მიერ წარდგენილი ანგარიში გარდა არასრულყოფილი მონაცემებისა, ასევე სხვა დამატებით ინფორმაციასაც შეიცავს, ხოლო 7 ანგარიში საერთოდ არ პასუხობს კანონით დადგენილ მოთხოვნებს.



ვითარება ამ მხრივ მნიშვნელოვნად არც 2009 წელს გაუმჯობესებულა და პროცენტულად ანგარიშების თითქმის იგივე ხარისხობრივი შედეგი გვაქვს სახეზე, თუმცა, ოდნავ გაიზარდა სრულყოფილი ანგარიშების მაჩვენებელი.

2009 წელს წარდგენილი ანგარიშების უმეტესობა (464) ნაწილობრივ აკმაყოფილებს კანონის მოთხოვნებს და მხოლოდ რამდენიმე (უმეტეს შემთხვევაში კი მხოლოდ ერთ) მოთხოვნას პასუხობს.

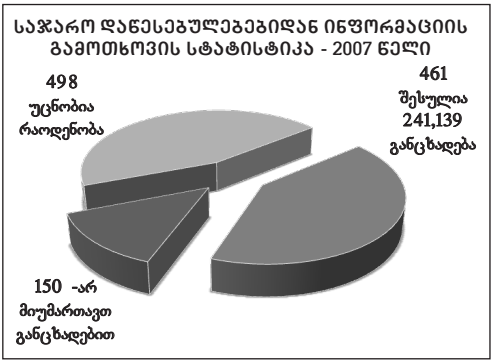


- **საჯარო დაწესებულებებისთვის ინფორმაციის გამოთხოვნის მიზნით დაინტერესებულ პირთა მიმართვის მაჩვენებელი**

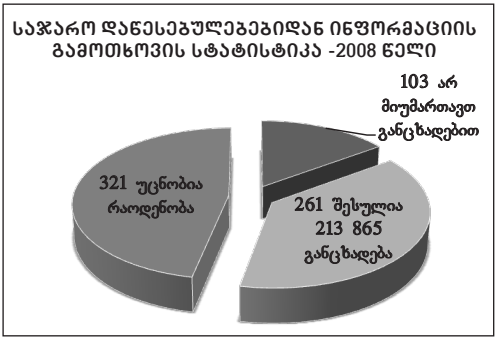
შეფასების თვალსაზრისით ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი და საინტერესო საკითხია, რამდენად აქტიურია საზოგადოება ინფორმაციის გამოთხოვნის კუთხით და რა სიხშირით გამოიყენება ინფორმაციის გამოთხოვნის კანონით დადგენილი მექანიზმი. თუმცა, შესწავლილი ანგარიშების შინაარსის გამო არაერთ სირთულეს ვაწყდებით ამ მონაცემების შეკრებასთან დაკავშირებით. კერძოდ, წარდგენილი ანგარიშები საკმაოდ მრავალფეროვანია და ხშირად გაურკვეველია დაწესებულებაში შესული განცხადებების რაოდენობა. ამ მხრივ განსაკუთრებულად პრობლემურია საჯარო სკოლების მიერ წარდგენილი ანგარიშები, რომელთა შესწავლის შედეგად ნათლად ჩანს, რომ უმეტესად თავად ანგარიშის სუბიექტი ვერ მიჯნავს ერთმანეთისაგან ინფორმაციის გამოთხოვნისა და სხვა მიზნებით შესულ განცხადებებს. ასეთი ფაქტებით, რა თქმა უნდა, ეჭვქვეშ დგას ამ მონაცემების სიზუსტე და ნამდვილობა.

დაწესებულებების მიერ ანგარიშების წარუდგენლობა, მათი არასრულყოფილება და ბუნდოვანება ამცირებს მიღებული სტატისტიკური მაჩვენებლის რეალურ მონაცემთან დაახლოების შესაძლებლობას. თუმცა, რამდენადაც შეგვეძლო ვეცადეთ, ამ მოცემულობის გათვალისწინებით მაქსიმალურად რეალური მაჩვენებელი მიგვეღო.

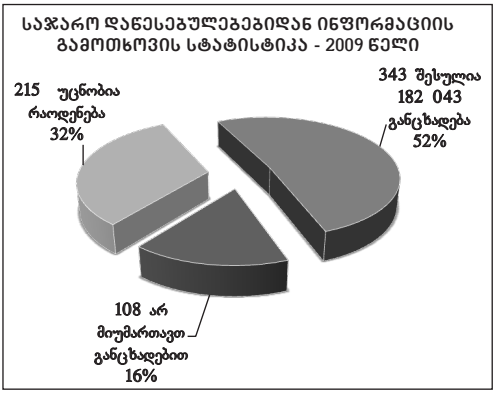
2007 წლის ანგარიშების შესწავლისას გამოიკვეთა, რომ ანგარიშების მხოლოდ გარკვეული ნაწილი შეიცავს მონაცემებს საჯარო ინფორმაციის **გამოთხოვნის მიზნით წარდგენილი განცხადებების** რაოდენობის შესახებ. შედეგად, 2007 წელს ინფორმაციის **გამოთხოვნის მიზნით საჯარო დაწესებულებებში წარდგენილ** განცხადებათა რაოდენობაა 241 139. 150 ანგარიშიდან გაირკვა, რომ აღნიშნული დაწესებულებებისათვის ამ მიზნით განმცხადებლებს არ მიუმართავთ, ხოლო 498 ანგარიშიდან საერთოდ შეუძლებელია ამ ტიპის განცხადებების რაოდენობის დადგენა.

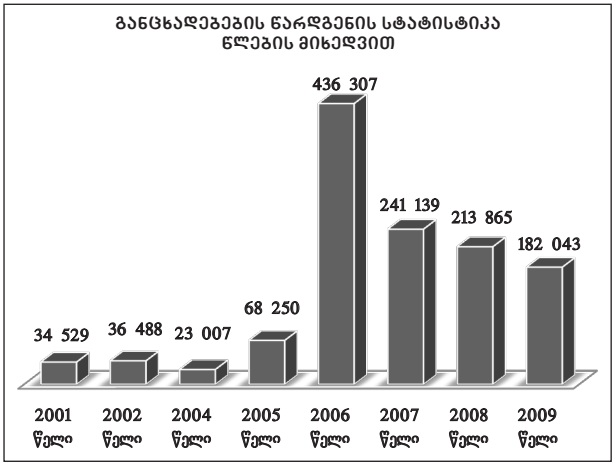


საჯარო დაწესებულებებში ინფორმაციის გამოთხოვნის მიზნით წარდგენილ განცხადებათა ზუსტი რაოდენობის დადგენა 2008 წლის მონაცემებითაც შეუძლებელი აღმოჩნდა. მიზეზი კვლავ ბუნდოვანი ანგარიშების მაღალი მაჩვენებელია. წარდგენილი 261 ანგარიშიდან გამოჩნდა, რომ წლის განმავლობაში საჯარო ინფორმაციით დაინტერესება არ ყოფილა 213 865 შემთხვევაში. 103 საჯარო დაწესებულებისათვის არ მიუმართავთ საჯარო ინფორმაციის **გამოთხოვნის მიზნით, ხოლო განცხადებათა** რაოდენობის გარკვევა შეუძლებელია 321 შემთხვევაში.



2009 წელს გაზრდილია იმ ანგარიშთა მაჩვენებელი, რომელშიც მითითებულია მონაცემი წარდგენილი განცხადებების რაოდენობის თაობაზე, თუმცა, წინა წლებთან შედარებით, შემცირებულია საჯარო დაწესებულებებში ინფორმაციის გამოთხოვნის მიზნით წარდგენილი წერილობითი განცხადებების მაჩვენებელი.





საერთო შედეგებით, საანგარიშო პერიოდში დაინტერესებული პირების მიერ საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვნის 1 235 628 შემთხვევა დაფიქსირდა. აღნიშნული მაჩვენებელი ეფუძნება მაკონტროლებელი ორგანოებისაგან მოპოვებულ ოფიციალურ დოკუმენტაციას, მაგრამ ზემოაღნიშნული ფაქტორების გათვალისწინებით, იგი ვერ ქმნის ამ კუთხით არსებული ვითარების რეალურ სურათს.

4. ანგარიშების შესაბამისობა კანონით დადგენილ მოთხოვნებთან

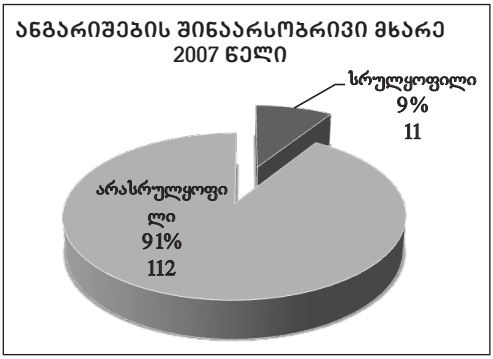
საჯარო დაწესებულებების მიერ წარმოდგენილი ანგარიშების შესწავლა ცხადყოფს, რომ ანგარიშგების მექანიზმი ვერ პასუხობს კანონის მიზნებს და ვერც მაკონტროლებელი ორგანოებისათვის სრულყოფილი ინფორმაციის მიწოდებას უზრუნველყოფს. თუმცა, გამოიკვეთა გარკვეული ტენდენციები, დაწესებულებების ძირითადი მიდგომები და გამოაშკარავდა ინფორმაციის თავისუფლების საკითხების ცოდნის ძალიან დაბალი მაჩვენებელი საქართველოში მოქმედ არაერთ საჯარო დაწესებულებაში.

სამწუხაროდ, აღნიშნული პრობლემა კომპლექსურია და ანგარიშების არასათანადო შინაარსობრივი მხარე ამ პრობლემის მხოლოდ ერთ-ერთი გამოვლინებაა. გვხვდება არაერთი შეუსაბამობა, რომლებიც არსებობს სკოლებისა და სხვა დაწესებულებების მიერ წარდგენილ ანგარიშებში. შესაბამისად, ამ საკითხებს ცალ-ცალკე განვიხილავთ.

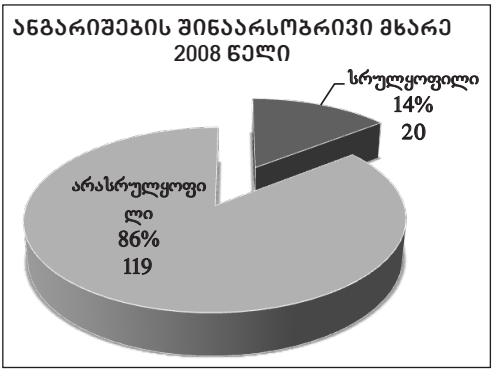
ა) სხვადასხვა საჯარო დაწესებულების ანგარიშგება მაკონტროლებელი ორგანოების წინაშე

ანგარიშების შინაარსობრივი მხარის შესასწავლად გამოვიყენეთ 2007-2009 წლების საანგარიშო პერიოდის მონაცემები, რადგან სწორედ ამ მონაკვეთს უკავშირდება ანგარიშების წარდგენის მაჩვენებლის მნიშვნელოვანი ზრდა.

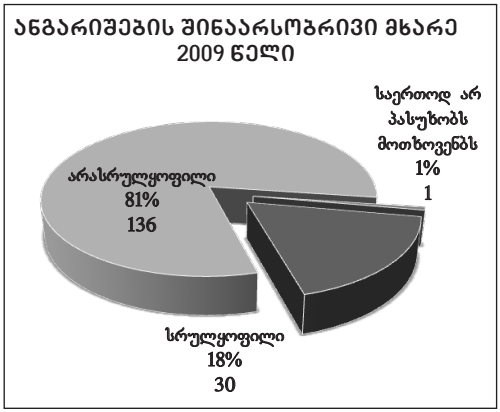
2007 წლის მონაცემებით 123 საჯარო დაწესებულებიდან სრულყოფილი ანგარიში წარადგინა მხოლოდ 11-მა უწყებამ. წარდგენილი ანგარიშების უმეტესობა (112) მიჩნეულია არასრულყოფილად, ვინაიდან ისინი არ აკმაყოფილებს ზაკ-ის 49-ე მუხლის მოთხოვნებს.

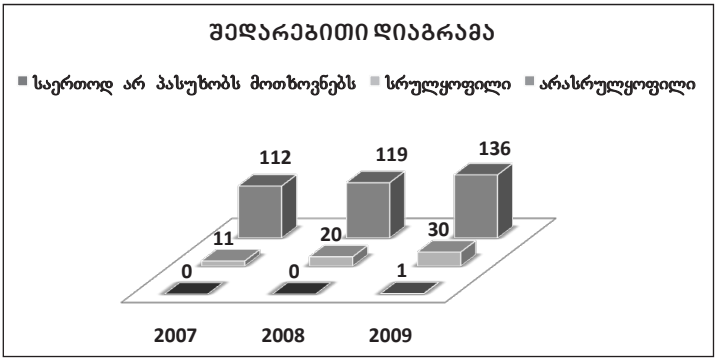


2008 წლის ანგარიშების ანალიზის საფუძველზე გამოიკვეთა, რომ წარდგენილი ანგარიშებიდან სრულყოფილია 20 ანგარიში, ხოლო 119 საჯარო დაწესებულების ანგარიში არ აკმაყოფილებს ზაკ-ის 49-ე მუხლით დადგენილ მოთხოვნებს.



2009 წელს სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებამ წარადგინა 167 ანგარიში, რაც საანგარიშო პერიოდში დაფიქსირებული ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია. აქედან სრულყოფილი ანგარიში წარადგინა მხოლოდ 30-მა დაწესებულებამ, 136 შემთხვევაში ანგარიში კანონის მოთხოვნებს სრულად არ აკმაყოფილებდა, 1 კი საერთოდ ვერ პასუხობდა ზაკ-ის 49-ე მუხლით დადგენილ ვერცერთ კრიტერიუმს.





ბ) სრულყოფილი ანგარიშები

საანგარიშო პერიოდში ყოველწლიურად ორმაგდება საჯარო დაწესებულებების მიერ სრულყოფილი ანგარიშების წარდგენის მაჩვენებელი. მათ წარმდგენ საჯარო დაწესებულებებს არ გააჩნიათ წინასწარ შემუშავებული ფორმა, რაც განაპირობებს კიდეც მათი ანგარიშგების დადებით შეფასებას. სრულყოფილი ანგარიშები არ ასახავს მხოლოდ სტატისტიკურ მონაცემებს. მათი გაცნობისას დაინტერესებულ პირს შესაძლებლობა ეძლევა გაარკვიოს, კონკრეტულად რა კატეგორიის ინფორმაციის მოძიება აინტერესებს საზოგადოებას, რამდენად დაცულია პერსონალური მონაცემების დამუშავების საკითხები, რა სახის ბაზებია შექმნილი და დაცული დაწესებულებაში. ამ კუთხით

განსაკუთრებულად გამოირჩევა კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ წარდგენილი ანგარიში, რომელშიც დეტალურად არის გაწერილი საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვნის შესახებ განცხადებათა რაოდენობა, მოქალაქეთა მიერ ინფორმაციის გამოთხოვნის, ინფორმაციის ტიპისა და კომისიის მიერ ინფორმაციის გაცემის შემთხვევები. ანგარიშში თემატურად არის დალაგებული ინფორმაცია კომისიის სხდომების, სხდომის ოქმების, ოქმების ამონაწერების, კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების, სალიცენზიო და ავტორიზაციის მოწმობების, ლიცენზიის მფლობელი კომპანიების შესახებ და სხვ. აგრეთვე, მოცემულია ინფორმაცია სხდომების საჯაროობის, ბაზების დამუშავებისა და გაცემის, პერსონალური მონაცემების შეგროვებისა და დამუშავების თაობაზე.

ინფორმაციის თავისუფლების ნორმების დაცვის შესახებ ამომწურავ ინფორმაციას შეიცავს და ანგარიშისათვის დადგენილ ყველა მოთხოვნას სრულად პასუხობს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს, ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროსა და სხვადასხვა საჯარო დაწესებულების მიერ 2009 წელს წარდგენილი ანგარიშები. თუმცა, კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის ანგარიში იმის ნათელი მაგალითია, რომ საჯარო დაწესებულების ანგარიშგება მაკონტროლებელი ორგანოების წინაშე შესაძლებელია კიდევ უფრო დეტალური იყოს. სწორედ ინფორმაციული და ამომწურავი ანგარიშების წარდგენა ქმნის ზაკ-ის 49-ე მუხლის ამოქმედების შესაძლებლობას, თუმცა, ამ ტიპის ანგარიშების მომზადებას იშვიათად ვხვდებით.

გ) არასრულყოფილი ანგარიშები

საჯარო დაწესებულებების უმეტესობა ანგარიშებს არასრულყოფილი ფორმით წარადგენს. ძირითადად, ასეთი ტიპის ანგარიშები ძალიან მცირე ინფორმაციას შეიცავს და ზაკ-ის 49-ე მუხლის მხოლოდ ერთ ან რამდენიმე პუნქტს პასუხობს.

ანგარიშების შესწავლამ არაერთი პრობლემა წარმოაჩინა. ერთ-ერთია საჯარო დაწესებულებების მხრიდან ანგარიშების წარდგენისადმი ფორმალური დამოკიდებულება. ამის დასტურია შემთხვევები, როდესაც შეუძლებელია ანგარიშიდან მიიღო თუნდაც მცირე ინფორმაცია კონკრეტულ უწყებაში არსებული

მდგომარეობის შესახებ. ყველაზე გავრცელებულია ტენდენციაა მაკონტროლებელი ორგანოებისათვის დაწესებულებების მიერ ანგარიშის სახით ინფორმაციის რეესტრის წარდგენა, რომელიც შეიცავს მონაცემებს უწყებაში შესული და გასული დოკუმენტების შესახებ. ცხრილში არსებული მონაცემებით შეუძლებელია საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვნის მიზნით უწყებაში შესული განცხადებები გამიჯნო სხვა ტიპის განცხადებებისა და ინფორმაციისაგან. შესაბამისად, ასეთი ტიპის ანგარიშები ვერ უზრუნველყოფს მაკონტროლებელი ორგანოებისათვის ზუსტი მონაცემის წარდგენას და ანგარიშგების მიზნის მიღწევას. საგულისხმოა, რომ საერთო ტენდენცია ახასიათებთ კონკრეტული ტიპის დაწესებულებებს.

მაგალითად, 2009 წელს ანგარიშები თანდართული რეესტრით წარადგინეს **განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ტერიტორიულმა ორგანოებმა: ახალქალაქის, ჩხოროწყუს, ისანი-სამგორისა და სხვა რაიონების საგანმანათლებლო რესურსცენტრებმა**. ჩამოთვლილთაგან განსხვავდება **ბაღდადის მუნიციპალიტეტის საგანმანათლებლო რესურსცენტრის** მიერ წარდგენილი ანგარიში, რომელიც მხოლოდ ერთი წინადადებისაგან შედგება: „*გაცნობებთ, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესრულებას ბაღდადის საგანმანათლებლო რესურსცენტრში 2009 წლის სამუშაო პერიოდში, ადგილი არ ჰქონია.*“ თავისთავად, უპასუხისმგებლო და რეალობასთან შეუსაბამოა ანგარიში, რომლის თანახმადაც, დაწესებულებაში არ არის დაცული არცერთი ოფიციალური დოკუმენტი. შეუძლებელია საჯარო დაწესებულება, მით უფრო საგანმანათლებლო რესურსცენტრი **არ ქმნიდეს ინფორმაციის ბაზებს და არ ამუშავებდეს** პერსონალურ მონაცემებს. თავისთავად, მსგავსი შინაარსის ანგარიშებს არანაირი ღირებულება არ გააჩნიათ. მათი წარდგენა ემსახურება მხოლოდ მაკონტროლებლებისათვის ანგარიშების წარდგენის სტატისტიკური მაჩვენებლის გაზრდას და ადასტურებს დაწესებულებებში ინფორმაციის თავისუფლების საკითხების არასათანადო ცოდნას.

ხშირ შემთხვევაში დაწესებულებათა მხრიდან იკვეთება უპასუხისმგებლო დამოკიდებულება ანგარიშების წარდგენისადმი. მაგალითად, 2007 წელს **გორის მუნიციპალიტეტის გამგეობამ** 10 დეკემბრის ანგარიში წარადგინა ერთ-ერთი არასამთავრობო

ორგანიზაციის – „გაეროს ასოციაციის“ მიერ სარეკომენდაციოდ შემუშავებული ნიმუშის მიხედვით. ანგარიშში წერია:„**საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარი ითქვა 0 მუხლის შესაბამისად, 2007 წლის განმავლობაში საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ 0 გადაწყვეტილება გასაჩივრდა, აქედან, 0 ადმინისტრაციული წესით გაასაჩივრა იმავე დაწესებულებაში, 0 ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში**.“ აღნიშნულ ანგარიშს თან ერთვის ნულების დამადასტურებელი დანართები ცხრილების სახით. ვფიქრობთ, რომ ასეთი გაუაზრებელი ანგარიშების წარდგენა სრული უპასუხისმგებლობაა კანონის მოთხოვნათა დაცვის მიმართ. სამწუხაროდ, ეს ტენდენცია 2009 წელსაც გაგრძელდა და მაკონტროლებელ ორგანოებს წარედგინათ არაერთი მსგავსი შინაარსის ანგარიში.

ასეთივე მიდგომა გამოვლინდა **საქართველოს კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტროს, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროსა** და **დიასპორის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის** მიერ 2007-2008 წლებში წარდგენილ ანგარიშებში. კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტრო ანგარიშებში ასახავს მხოლოდ შემოსულ განცხადებათა და მათი დაკმაყოფილების შესახებ მიღებულ გადაწყვეტილებათა რაოდენობას. გარდა ამისა, რატომღაც პირადი შეხვედრებისას და სატელეფონო ზარებზე პასუხის გაცემა, ანუ ზეპირი ფორმით ინფორმაციის მიწოდება საჯარო ინფორმაციის გაცემად არის მიჩნეული. კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტროს 2009 წელს წარდგენილი ანგარიშიც იდენტური შინაარსისაა. ანგარიში მხოლოდ რამდენიმე წინადადებისაგან შედგება და კანონის არცერთ მოთხოვნას სათანადოდ არ პასუხობს: „*2009 წლის განმავლობაში სამინისტროს წერილობით მომართა 100-ზე მეტმა იურიდიულმა და ფიზიკურმა პირმა ..... სამინისტროს ხელმძღვანელობა, აპარატის სტრუქტურული ქვედანაყოფების მუშაკები პირადი შეხვედრების დროს და სატელეფონო მომართვებზე სიტყვიერად გასცემენ მოთხოვნილ საჯარო ინფორმაციას.*“ წლების განმავლობაში სამინისტროს მიერ წარდგენილი ერთი და იმავე შინაარსის ანგარიშგება ადასტურებს იმას, რომ ამ კონკრეტულ დაწესებულებაში მდგომარეობა ოდნავადაც არ იცვლება, რასაც, ვფიქრობთ, მნიშვნელოვნად განაპირობებს მაკონტროლებელი ორგანოების მხრიდან აღნიშნული ფაქტების სრული იგნორირება.

ანგარიშებში არასწორი ინფორმაციის ასახვა ერთ-ერთი ის პრობლემაა, რომელიც წლების განმავლობაში ფიქსირდება, . **გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს** 2007 წლის ანგარიში ძალზე „ლაკონიურია“, მაგრამ ეს არ არის მისთვის დამახასიათებელი ერთადერთი ნაკლი. ანგარიშის შემდგენი ხაზს უსვამს 49-ე მუხლის „გ“, „დ“, „ე“ და „ზ“ პუნქტებით გათვალისწინებული შემთხვევების არარსებობას 2007 წლის განმავლობაში. თუმცა, საერთოდ არაფერს ამბობს „ვ“ პუნქტის ანუ ადმინისტრაციული საჩივრების წარდგენის თაობაზე. ჩვენთვის გაურკვეველია, ადმინისტრაციული ორგანო შეგნებულად დუმს ამ საკითხთან დაკავშირებით, თუ გამორჩა ის, რომ ასოციაცია „მწვანე ალტერნატივამ“ 2007 წელს ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებით წარადგინა ადმინისტრაციული საჩივარი.

2008 წელს ანალოგიური ყალბი ანგარიშების არაერთი ფაქტი იქნა აღმოჩენილი. კერძოდ, საიამ ადმინისტრაციული საჩივრები წარუდგინა: **ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს, ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს, ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურს** და **კონტროლის პალატას**. ამის მიუხედავად, მათ მიერ წარდგენილ ანგარიშებში მითითებულია, რომ საანგარიშო პერიოდში ადმინისტრაციული საჩივრების წარდგენა არ მომხდარა ან წარდგენილი საჩივრების განხილვის შედეგად დადგა გარკვეული შედეგი, მაშინ როცა საჩივრები რეაგირების გარეშე რჩებოდა. რაც შეეხება **კულტურის სამინისტროს**, მის ანგარიშში მითითებულია, რომ უწყებაში შესული ყველა მოთხოვნა საჯარო ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებით დაკმაყოფილდა, თუმცა საიას მიერ წარდგენილი ორი განცხადება საანგარიშო პერიოდში სამინისტრომ არ დააკმაყოფილა. როგორც ხედავთ, 2007-2008 წლებში გამოვლინდა ანგარიშებში ცრუ ინფორმაციის მითითების არაერთი შემთხვევა, თუმცა, აღნიშნული ტენდენცია არ დაფიქსირებულა 2009 წელს.

არასრულყოფილი ანგარიშების წარდგენის შემთხვევები საკმაოდ ხშირია სასამართლო ორგანოების მხრიდან. ამ კატეგორიაში იგულისხმება რაიონული სასამართლოები. აღნიშნული ტენდენციით განსაკუთრებულად გამოირჩევა 2009 წელი. სასამართლოების მიერ არასათანადო ფორმით წარდგენილი ანგარიშები არ არის იდენტური შინაარსის, თუმცა, არცერთი მათგანი არ აკ-

მაყოფილებს ანგარიშგების მინიმალურ მოთხოვნასაც კი. ძირითადი პრობლემაა ანგარიშებში მოცემული ინფორმაციის სიმცირე. მაგალითად, **ოზურგეთის რაიონული სასამართლოს** ანგარიში ერთ წინადადებას მოიცავს იმის დასტურად, რომ „*საჯარო ინფორმაციის გაცემისა და საჯარო ინფორმაციაში შესწორების შეტანის მოთხოვნით ოზურგეთის რაიონულ სასამართლოში მიმდინარე წელს განცხადება არ შემოსულა.*“ **სიღნაღის რაიონული სასამართლოც** მაკონტროლებელ ორგანოებს ანგარიშს მხოლოდ ინფორმაციის გამოთხოვნის მიზნით შემოსული განცხადებების რაოდენობის შესახებ წარუდგენს.

თუმცა, გაცილებით რთულია შემთხვევები, როდესაც სასამართლო ორგანო ზაკ-ის 49-ე მუხლის ვალდებულებას ასეთი ფორმით ასრულებს: „*გაცნობებთ, რომ* **ტყიბულის რაიონულ სასამართლოში** *მიმდინარე წლის განმავლობაში, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლით გათვალისწინებულ შემთხვევებს საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებით, ადგილი არ ჰქონია.*“ ასეთივე შინაარსს შეიცავს **ხონის რაიონული სასამართლოს** ანგარიში: „*2009 წელს ხონის რაიონულ სასამართლოში „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ 49-ე მუხლში მითითებულ გარემოებას ადგილი არ ჰქონია.*“ ცხადია, შეუძლებელია სასამართლო ორგანოს არ გააჩნდეს დოკუმენტაცია და არ ახდენდეს მათ დაცვასა და ასახვას მონაცემთა ბაზებში. განსაკუთრებულად უჩვეულოა **ვანის რაიონული სასამართლოს** მიერ წარდგენილი ანგარიში, რომლის თანახმადაც, „*2009 წლის 10 დეკემბრის მდგომარეობით ვანის რაიონულ სასამართლოში საჯარო ინფორმაცია არ გაცემულა. ამდენად, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლის თანახმად, ანგარიში საჯარო ინფორმაციის შემოსვლისა და გაცემის შესახებ არ გეგზავნებათ.*“Aაბსოლუტურად გაუგებარია პირველი წინადადების ფორმულირება, რომლისგანაც შეუძლებელია იმის გარკვევა, უწყებაში არ შესულა განცხადება ინფორმაციის მიღების მოთხოვნით თუ, მიუხედავად შესაბამისი განცხადების არსებობისა, დაწესებულებას ინფორმაცია არ გაუცია. სრულიად გაუგებარია ანგარიშის ბოლო წინადადება, რადგან ინფორმაციის გამოთხოვნის მიზნით განცხადების არარსებობა დაწესებულებას არ ათავისუფლებს ანგარიშის წარდგენის ვალდებულებისაგან. მეტიც, უწყებისათვის

შესაბამისი განცხადებით მიმართვის შემთხვევების არარსებობა წარმოადგენს მნიშვნელოვან მონაცემს ანგარიშგების მიზნებისათვის, რომელიც 6 სხვა მოთხოვნასთან ერთად ანგარიშში უნდა აისახოს.

2009 წლის ანგარიშების ანალიზის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ ხშირ შემთხვევაში სასამართლო ორგანოების მიერ წარდგენილი ანგარიშები არათუ არასრულყოფილია, არამედ ადეკვატურადაც კი ვერ პასუხობს კანონის მოთხოვნებს. **ხობის რაიონული სასამართლოს** ანგარიში ცხადყოფს, რომ ზაკ-ის ამოქმედებიდან 10 წლის შემდეგაც კი, პრობლემაა სასამართლოს მიერ კოდექსის 49-ე მუხლის სწორად გაგება, მაშინ როცა მითითებულ საანგარიშო პერიოდში იყო შემთხვევები, როდესაც საჯარო სკოლებს სრულყოფილად ჰქონდათ ანგარიშები წარდგენილი. სასამართლოების არასრულყოფილ ანგარიშებს უმეტეს შემთხვევაში ხელს აწერენ რაიონული სასამართლოს თავმჯდომარეები ან მათი მოვალეობის შემსრულებლები. ზემოაღნიშნული შემთხვევები იმას მოწმობს, რომ დაწესებულებები ამ საკითხს არასათანადოდ უდგებიან, გარდა ამისა, ხაზს უსვამს სასამართლო ორგანოებში ინფორმაციის თავისუფლების საკითხების ცოდნის დაბალ ხარისხს. თუმცა, სწორედ სასამართლო ხელისუფლებას ეკისრება ვალდებულება განახორციელოს სასამართლო კონტროლი ადმინისტრაციული ორგანოს იმ გადაწყვეტილებებსა და მოქმედებებზე, რომლებმაც შესაძლოა უკანონოდ შეზღუდეს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა. წარდგენილი ანგარიშების შესწავლისას ეჭვქვეშ დგება სასამართლო-ორგანოების შესაძლებლობა, რეალურად დაიცვან ინფორმაციის თავისუფლების მოთხოვნები, მიიღონ კომპეტენტური გადაწყვეტილებები, განმარტონ არსებული ნორმები, შექმნან პრეცედენტები, უზრუნველყონ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და ინფორმაციის თავისუფლების სტანდარტების პრაქტიკაში დანერგვა.

2007-2009 წლების ანგარიშების შესწავლით, ნათელია, რომ მიუხედავად რაოდენობრივი ზრდისა, ანგარიშების შინაარსობრივად დახვეწა ძალიან ნელი ტემპით მიმდინარეობს. არსებულ ვითარებას კი მნიშვნელოვნად განაპირობებს დაწესებულებების მიერ ანგარიშების წარდგენისადმი ფორმალური მიდგომა და

ინფორმაციის თავისუფლების საკითხებთან დაკავშირებით საათანადო ცოდნის არარსებობა.

დ) სკოლების ანგარიშგება მაკონტროლებელი ორგანოების წინაშე

განცხადებების შინაარსობრივი მხარე განსაკუთრებულად პრობლემურია სკოლების მიერ წარდგენილ ანგარიშებში. მათი უდიდესი ნაწილი არასრულყოფილია, ხოლო სხვა შემთხვევებში ანგარიშები, როგორც წესი, საერთოდ არ პასუხობს კანონის მოთხოვნებს ან საჭირო ინფორმაციასთან ერთად სხვა დამატებით მონაცემებსაც მოიცავს. სკოლების მიერ სრულყოფილი ანგარიშის წარდგენის რამდენიმე შემთხვევა მხოლოდ 2009 წლის საანგარიშო პერიოდში დაფიქსირდა. შესაბამისად, შესაძლოა სკოლებთან მიმართებით **გამოიყოს 4 ტენდენცია, რომლის** მიხედვითაც მაკონტროლებელ ორგანოებს წარედგინათ:

- სრულყოფილი ანგარიშები;
- ანგარიშები, რომლებიც ნაწილობრივ პასუხობს **49-ე მუხ**ლის მოთხოვნებს;
- ანგარიშები, რომლებიც ნაწილობრივ პასუხობს **49-ე მუხ**ლის მოთხოვნებს, მაგრამ ამავე დროს მოიცავს სხვა დამატებით ინფორმაციასაც;
- ანგარიშები, რომლებიც საერთოდ არ პასუხობს **49-ე მუხ**ლის მოთხოვნებს,

- **სრულყოფილი ანგარიშები**

2000-2008 **წლებში** არ **დაფიქსირებულა** სკოლის მიერ სრულყოფილი ანგარიშის წარდგენის არცერთი შემთხვევა. მხოლოდ 2009 წელს რამდენიმე სკოლამ უზრუნველყო ანგარიშების წარდგენა კანონით დადგენილი მოთხოვნების შესაბამისად. მაგალითად, **თბილისის №82 და №88 საჯარო სკოლების** მიერ წარდგენილი ანგარიშები სრულად მოიცავს ყველა იმ საკითხს, რომელსაც სავალდებულოდ **მიიჩნევს ზაკ-ის 49-ე მუხლი. ამასთ**ან, ინფორმაცია მოცემულია არა მხოლოდ სტატისტიკური, არამედ აღწერილობითი ფორმითაც. აღნიშნულ შემთხვევებში დეტალურად არის მითითებული, თუ რამდენი მოთხოვნა

იქნა შესული და ვის მიერ, რა კუთხით დამუშავდა პერსონალური მონაცემები, რა ტიპის ბაზებს ფლობს სკოლა, რამდენი გადაწყვეტილება იქნა მიღებული განცხადების დაკმაყოფილებისა და დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ, აგრეთვე მითითებულია გადაწყვეტილებების მიმღებ პირთა ვინაობა. ანგარიშებში ასევე ასახულია ინფორმაცია საჯარო სხდომების, მათი დახურვის, მიღებული გადაწყვეტილებების გასაჩივრებისა და სხვა საკითხების შესახებ. ბუნებრივია, სასურველია ანგარიშები კიდევ უფრო ინფორმაციული იყოს, თუმცა, ზაკ-ის 49-ე მუხლში მითითებულ ყველა საკითხთან ადეკვატური შემხებლობის გამო ისინი სრულყოფილად იქნა მიჩნეული.

- **ანგარიშები, რომლებიც ნაწილობრივ პასუხობს 49-ე მუხლის მოთხოვნებს**

სკოლების მიერ წარდგენილ ანგარიშთა უმეტესობა სწორედ ამ კატეგორიას მიეკუთვნება. უმეტეს შემთხვევაში, ამ ტიპის ანგარიშები სავალდებულო საკითხებიდან მხოლოდ ერთ ან ორ პუნქტს პასუხობს და ამდენივე წინადადებისაგან შედგება. ერთ-ერთი საკითხი, რომელსაც, როგორც წესი, ანგარიშები შეეხება, არის ინფორმაცია დაწესებულებაში შემოსული ან გასული განცხადებების, წერილებისა და დოკუმენტაციის შესახებ. თავისთავად პრობლემური საკითხია ამ მაჩვენებლის სიზუსტე, თუმცა ეს არის ერთადერთი სტატისტიკური მონაცემი, რომელსაც მოიცავს ანგარიშები. სტატისტიკა მხოლოდ იშვიათ შემთხვევებში გვხვდება ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის, კოლეგიური სხდომის დახურვის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილებების, პერსონალური მონაცემების სხვისთვის გადაცემის შემთხვევებისა და გადაწყვეტილებათა გასაჩივრების საკითხებზე. მონაცემების სიმცირე კი შეუძლებელს ხდის ამ ტიპის ინფორმაციის დამუშავებას და ზოგადი მდგომარეობის შესწავლას.

ზაკ-ის 49-ე მუხლის მოთხოვნათა ნაწილობრივ დაკმაყოფილებად მივიჩნიეთ ისეთი ანგარიშები, რომლებშიც მითითებულია ინფორმაცია შემოსული და გასული კორესპონდენციების შესახებ. აქ შეიძლება გამოიყოს ორი ძირითადი კატეგორია. ერთ შემთხვევაში ანგარიშებში მითითებულია გასული და შემოსული კორესპონდენცია რაოდენობრივი სახით, მეორე შემთხვევა-

ში კი, დაწესებულებებს ჩამოთვლილი აქვთ კონკრეტულად რა სახის კორესპონდენცია იქნა მიღებული და გასული დაწესებულებიდან. ტერმინ „კორესპონდენციაზე“ ხაზგასმა განაპირობა იმან, რომ სკოლების მიერ წარდგენილ ანგარიშებში ამ ტერმინში იგულისხმება ყველა შესული და გასული წერილობითი დოკუმენტი. ანგარიშებში მოცემული ციფრი არ ასახავს მხოლოდ საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებული დოკუმენტების გაცემასა თუ მიღებას, რაც თავის მხრივ, ნაწილობრივ პასუხობს მხოლოდ 49-ე მუხლის „ა“ პუნქტს, არაფერს ვამბობთ ამავე მუხლის სხვა მოთხოვნებზე. მხოლოდ რაოდენობის ამსახველი ანგარიშით კი, შეუძლებელია დადგინდეს საჯარო ინფორმაციის გაცემის მაჩვენებელი. ამის დადგენა რთულია მაშინაც, როცა ანგარიშში ცხრილის სახით მოცემულია შესული და გასული წერილებისა და სხვა დოკუმენტების ჩამონათვალი. საანგარიშო პერიოდში, მათ შორის, 2009 წელსაც ასეთი არაერთი შემთხვევა დაფიქსირდა.[7]

ანგარიშებში კანონით განსაზღვრული ტერმინის „განცხადების“ ნაცვლად, ხშირად გამოიყენება ტერმინები: „კორესპონდენცია“, „წერილი“, „მიმართვა“, „მოთხოვნა“, „მოხსენება“, რაც, თავისთავად, შეუძლებელს ხდის იმის გარკვევას, თუ რამდენ შემთხვევაში შეეხებოდა საკითხი საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვნას. შესაბამისად, მიუღწეველი რჩება ანგარიშის წარდგენის მიზანი – მაკონტროლებლებისათვის მონაცემების მიწოდება საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებით.

საანგარიშო პერიოდში არაერთხელ დაფიქსირდა სკოლების მიერ ანგარიშების ასეთი ფორმით წარდგენის შემთხვევები:

„საჯარო დაწესებულებაში საჯარო ინფორმაციის გაცემისა და საჯარო ინფორმაციაში შესწორების შეტანის თაობაზე შემოსულ მოთხოვნათა რაოდენობა - 0;

აქედან საჯარო ინფორმაციის გაცემის მოთხოვნა – 0;

შესწორების შეტანის მოთხოვნა – 0;

[7] თბილისის №138, №13, სოფელ ვარკეთილის, მარტვილის მუნიციპალიტეტის №1 და სხვა საჯარო სკოლების მიერ წარდგენილი ანგარიშები

საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ მიღებულ გადაწყვეტილებათა შესახებ რაოდენობა – 0;

მოთხოვნის დაკმაყოფილების თაობაზე მიღებულ გადაწყვეტილებათა რაოდენობა –0;

მოთხოვნაზე უარის თქმის თაობაზე გადაწყვეტილებათა რაოდენობა – 0;

დაუკმაყოფილებელ პირთა რაოდენობა – 0;

კოლეგიური საჯარო დაწესებულების მიერ საკუთარი სხდომის დახურვის თაობაზე მიღებულ გადაწყვეტილებათა რაოდენობა — 0.“

ზაკ-ის 49 მუხლის ფორმულირების თანახმად, შესაძლოა წინა პუნქტზე უარყოფითი პასუხი გამორიცხავდეს შემდეგ პუნქტზე დადებითი პასუხის გაცემას. თუმცა, ანგარიშებში ასეთ წინააღმდეგობებსაც შეხვდებით. კერძოდ, საუბარია შემთხვევებზე, როდესაც ანგარიშში აღნიშნულია ის, რომ კონკრეტულ საჯარო სკოლაში არ დაფიქსირებულა საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შემთხვევა, ასევე არ მიღებულა გადაწყვეტილება კოლეგიური ორგანოს სხდომის დახურვასთან დაკავშირებით. თუმცა, იქვე ჩამოთვლილია ის „საკანონმდებლო აქტები, რომლებსაც საჯარო სკოლა ეყრდნობოდა საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმისას ან კოლეგიური ორგანოს მიერ სხდომის დახურვისას: საქართველოს კონსტიტუცია, ზოგადი განათლების შესახებ კანონი, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ კანონი, საქართველოს შრომის კოდექსი.“ ბუნებრივია, ასეთი შემთხვევები ადასტურებს სკოლის მიერ ანგარიშის გაუაზრებლად წარდგენას. ასევე საინტერესოა ისიც, რომ საჯარო სკოლების მიერ წარდგენილი ამ შინაარსის ანგარიშები იდენტურია და, როგორც წესი, მეორდება მსგავსი ხარვეზები და პრობლემები. ეს უკანასკნელი საკმაოდ ნათლად იკვეთება ერთსა და იმავე ტერიტორიულ ერთეულში მოქმედი საჯარო სკოლების მიერ წარდგენილ ანგარიშებში.

ამ მხრივ ბოლო ორი წლის განმავლობაში განსაკუთრებულად გამოირჩევა **ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის საჯარო სკოლები**, რომლებიც წარმოადგენენ იდენტურ ანგარიშებს მცირე-

დი ტექნიკური ცვლილებებით. იგივე შეიძლება ითქვას, **მცხეთის, ჭიათურის, ახალქალაქისა და ტყიბულის** რაიონებში მოქმედი სკოლების მიერ მომზადებულ ანგარიშგებაზე.

წარდგენილი ანგარიში ნაწილობრივ დამაკმაყოფილებელ ანგარიშთა კატეგორიას მხოლოდ იმიტომ მივაკუთვნეთ, რომ მასში საკანონმდებლო ენაზე არის მითითებული 49-ე მუხლის მოთხოვნათა ნაწილი მაინც. თუმცა, ასეთი სახის ანგარიშები ვერავითარ მნიშვნელოვან სურათს ვერ შექმნის საჯარო დაწესებულებაში ინფორმაციის თავისუფლების საკითხებზე არსებულ მდგომარეობასთან დაკავშირებით.

ვფიქრობთ, ამ სახის ანგარიშების დამატებითი განხილვა აზრს მოკლებულია. თუმცა, საილუსტრაციოდ წარმოგიდგენთ რამდენიმე **ამონარიდს 2009 წელს სკოლების მიერ წარდგენილი ანგარიშებიდან:**

„გაცნობებთ, რომ ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის №6 საჯარო სკოლაში შემოსულია 16 საჯარო ინფორმაცია, რომელიც ***პასუხგაცემულია.“***

„გაცნობებთ, რომ 2009 წლის იანვრიდან ამავე წლის დეკემბრის ჩათვლით ***საჭამიასერის საჯარო სკოლაში შემოსულია 180 (ასოთხმოცი)*** *წერილი, რომელთაგან პასუხი წერილობით გაცემულია 170-ზე, ზეპირი ფორმით — 10-ზე.“*

„ყველა საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა დაკმაყოფილებულია.[8]*“.*

„საჩივარი ზემდგომი ორგანოდან ან სასამართლოდან არ ყოფილა“.[9]

„სკოლაში არ შემოსულა არცერთი ორგანიზაცია საჯარო ინფორმაციის მისაღებად და შესაბამისად არ გაცემულა.“[10]

„ღვითორის ***საჯარო სკოლაში შემოსულია 35 საჯარო ინფორმაცია,*** *მათგან დაკმაყოფილდა 28, უარი ეთქვა 7 ინფორმაციას.“*

„სკოლაში შემოსულია 30 წერილი, რომელთაგან პასუხი წერი-

[8] ბაღდადის მუნიციპალიტეტის ზეგნის საჯარო სკოლის ანგარიში
[9] ხობის რაიონის ძველი ხიბულის საჯარო სკოლის ანგარიში
[10] რუსთავის №9 სკოლის ანგარიში

ლობით გაცემულია 20-ზე, ზეპირი ფორმით 7-ზე. ამავე წელს სკოლიდან საჯარო ინფორმაციის სახით გასულია 62 წერილი.“[11]

- **ანგარიშები, რომლებიც ნაწილობრივ პასუხობს 49-ე მუხლის მოთხოვნებს, მაგრამ ამავე დროს მოიცავს სხვა დამატებით ინფორმაციასაც**

ამ კატეგორიის ანგარიშები წარდგენილი იყო მთელი საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში. შესაბამისად, შესაძლოა იგი ერთ-ერთ ტენდენციადაც იქნეს მიჩნეული. 2008 წელს ამ კუთხით გამოირჩევა **ნინოწმინდის რაიონის საჯარო სკოლების** მიერ წარმოდგენილი ანგარიშები, რომლებიც ერთსა და იმავე ფორმით არის მომზადებული. ანგარიშებში პუნქტობრივად არის გამოყოფილი საჯარო დაწესებულებაში შესული საჯარო ინფორმაცია, რის შემდეგაც მოცემულია ყველა მათგანის ჩამონათვალი. მეორე პუნქტი ეხება საჯარო მონაცემთა ბაზებსა და საჯარო დაწესებულებათა მიერ პერსონალური მონაცემების შეგროვების დამუშავების, შენახვისა და სხვისთვის გადაცემის საკითხებს, რომლებშიც ასევე დეტალურად არის გაწერილი ყველა განხორციელებული ღონისძიება. ამიტომ ამ სახის ანგარიშები უკეთეს შეფასებას იმსახურებს, ვიდრე მომდევნო კატეგორიაში შესული ანგარიშები, თუმცა, მათთვის დამახასიათებელია მნიშვნელოვანი ხარვეზები. მაგალითად, აღნიშნულ ანგარიშებში არ უნდა მოხვედრილიყო ინფორმაცია საკანცელარიო მასალის მიღების შესახებ, რადგან იგი არ განეკუთვნება ზაკ-ის 49-ე მუხლით განსაზღვრულ სფეროს.

ამ კატეგორიის ანგარიშებში ასევე საუბარია ისეთ საკითხებზე, როგორიცაა: სკოლის გეოგრაფიული მდებარეობა, დასაქმებული კონტინგენტი, მათ მიერ მიღებული განათლების სახეები, მოსწავლეთა რაოდენობა, გაკვეთილების ცხრილების, საათების განაწილებისა და დაფინანსების საკითხები, სკოლის მიღწევები, დასახული გეგმები, არსებული პრობლემები თუ დახმარების თხოვნა.

2009 წელს ეს ტენდენცია განსაკუთრებულად ახასიათებს **გარდაბნის, საგარეჯოს, გურჯაანისა და თბილისის რამდენიმე**

[11] ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის შუა ფარცხმის სკოლა

საჯარო სკოლას. ამ შემთხვევებშიც საუბარია ისეთ საკითხებზე, როგორიცაა, სკოლაში დასაქმებულ პედაგოგთა რაოდენობა, მათი კვალიფიკაცია, მოსწავლეთა რაოდენობა, სასწავლო პროგრამები და საათები, სასწავლო გეგმები, სკოლის წლიური ხარჯები და მის ბალანსზე რიცხული ქონება, სკოლის მიღწევები და სხვა, რომლებიც არ უნდა ხვდებოდეს ინფორმაციის თავისუფლების საკითხებზე წარდგენილ ანგარიშში.

- **ანგარიშები, რომლებიც საერთოდ არ პასუხობს 49-ე მუხლის მოთხოვნებს**

საანგარიშო პერიოდში განსაკუთრებულ პრობლემას წარმოადგენს ის ანგარიშები, რომელთა შინაარსიც საერთოდ არ შეესაბამება ანგარიშის წარდგენის წესს. 2007 წელს ამ კუთხით გამოირჩეოდა **წალენჯიხის რაიონის სკოლების** მიერ მომზადებული ანგარიშები. მათი გაცნობისას სრულიად ნათელი ხდება, რომ საჯარო დაწესებულებების წარმომადგენლები არ იცნობენ საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსს და, მით უფრო, 49-ე **მუხლით დადგენილ ვალდებულებას. მაგალითისათვის** მოვიყვანთ **წალენჯიხის №1 საჯარო სკოლის მიერ წარდგენილ ანგარიშს,** რომელშიც საუბარია სკოლის მოსწავლეთა რაოდენობის, პირველკლასელებისათვის საჩუქრების გადაცემის, სკოლის პედაგოგთა ვაუჩერიზაციის შესახებ და სხვ. ანგარიშს ასევე თან ერთვის სკოლის შემოსავლებისა და ხარჯთა ნუსხა. სრულიად იდენტურია წალენჯიხის რაიონიდან წარდგენილი 33 ანგარიში.

თითქმის ანალოგიური შინაარსისაა **გურჯაანის რაიონის სოფელ კოლაგის** მიერ 2007 წელს წარდგენილი ანგარიში. მასში აღწერილია სკოლის ზოგადი მდგომარეობა. ასევე მოცემულია დაინტერესებული პირების მიერ დასაქმების თაობაზე წარდგენილ განცხადებათა და მათზე უარის თქმის შესახებ მიღებულ გადაწყვეტილებათა რაოდენობა. ანგარიშში მითითებულია, რომ სოფელ კოლაგის საჯარო სკოლაში „**უამრავი** მოთხოვნა შემოვიდა საჯარო ინფორმაციის გაცემის თაობაზე.“ წარმოდგენილი მაგალითი ადასტურებს იმას, რომ საჯარო დაწესებულებას გააზრებულიც არა აქვს მასზე კანონმდებლობით დაკისრებული ვალდებულება და მის შესრულებას მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ანიჭებს. აღნიშნული კი, ისევე, როგორც წალენჯიხის რაი-

ონის საჯარო სკოლების მიერ წარდგენილი ანგარიშები, არავითარ ინფორმაციულ ღირებულებას არ ატარებს 49-ე მუხლის კონტექსტში.

2008 წელს **ახალციხის №1 საჯარო** სკოლის დირექციამ საიას განცხადებაზე პასუხი ანგარიშის სახით გაუგზავნა საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს.[12] ანგარიშში ვკითხულობთ: **„მიმდინარე წლის 12 ნოემბრის № გ-04/70-08 განცხადების პასუხად, მოგაწვდით საჯარო სკოლის შესახებ შემდეგ ინფორმაციას“** და შემდგომ პუნქტობრივად პასუხი აქვს გაცემული საიას წერილში ჩამოყალიბებულ მოთხოვნებს.[13] ხოლო სოფელ **ზემო ბოდბის სკოლის** დირექცია იტყობინება, რომ **„ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლით გათვალისწინებული საჯარო ინფორმაციის საკითხებთან დაკავშირებული ანგარიშები არ არის შემოსული და არც სკოლის მიერ არის გაცემული შესაბამისი დოკუმენტაცია“**

2009 წელს შემცირდა ასეთი სახის ანგარიშების წარდგენის შემთხვევები, თუმცა, სრულად არ აღმოფხვრილა. **გირელოვკის №3 საჯარო სკოლის** ანგარიში ინფორმაციის თავისუფლების საკითხების ნაცვლად, მოიცავს სკოლის შენობის შესახებ ინფორმაციას და თხოვნას პრეზიდენტის მიმართ ახალი შენობის აშენების თაობაზე. ერთ-ერთ ანგარიშში ვკითხულობთ: „*ზაკ-ის 49-ე მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესრულებას ბაღდადის მუნიციპალიტეტის* **ნერგეეთის საჯარო სკოლაში** *2009 წლის სამუშაო პერიოდში ადგილი არ ჰქონია.*” ზუსტად იგივე შინაარსის ანგარიში წარადგინა **ბაღდადის მუნიციპალიტეტის წყალთაშუის საჯარო სკოლამ**.

ამ კატეგორიის ანგარიშები ცხადყოფს, რომ საჯარო სკოლების თანამშრომლებს არ გააჩნიათ საკმარისი ცოდნა ინფორმაციის თავისუფლების საკითხებზე, რაც, რა თქმა უნდა, კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს აღნიშნულ დაწესებულებებში ინფორმაციის თავისუფლების მოთხოვნების სათანადოდ დაცვის საკითხს.

---

[12] საიამ, მონაცემთა ბაზის განახლების მიზნით, 2008 წლის ნოემბერში ყველა საჯარო დაწესებულებას გაუგზავნა განცხადება, შესაბამისად, ეს განცხადება მიიღო საქართველოს ყველა საჯარო სკოლამ

[13] შოთა რუსთაველის სახელობის ქ. ახალციხის №1 საჯარო სკოლის 2008 წლის 8 დეკემბერს წარდგენილი ანგარიში

წარმოდგენილი დაყოფა ოთხ ძირითად კატეგორიად ძალზე პირობითია, თუმცა, ყველა მათგანის ერთიანად განხილვა შეუძლებელი და გაუმართლებელიც იყო, მათ შორის არსებული თვალშისაცემი სხვაობის გამო.

5. რამდენად ეფექტიანია მაკონტროლებელი ორგანოების საქმიანობა

ზაკ-ით დადგენილი ანგარიშგების მექანიზმის უმთავრესი მიზანია ქვეყანაში არსებული მდგომარეობის ანალიზის გზით ინფორმაციის თავისუფლების ნორმების შესრულებისა და დაცვის კონტროლის განხორციელება. საჯარო დაწესებულებების მიერ ანგარიშის წარდგენის ვალდებულება კი მიზნის მიღწევისათვის უმთავრესი საშუალებაა. 2001-2009 წლების ანგარიშების შესწავლამ დაგვანახა, რომ არსებული მექანიზმი ვერ უზრუნველყოფს ინფორმაციის თავისუფლების ნორმების დაცვის შესახებ სრულყოფილი სურათის შექმნას. თუმცა, ყოველივე ეს თავისთავად წარმოაჩენს რეალურ ვითარებას და ქმნის მნიშვნელოვანი პრობლემების იდენტიფიცირების შესაძლებლობას. ანგარიშების წარდგენის დაბალი მაჩვენებელი და კანონის მოთხოვნებთან მათი შეუსაბამობა მეტყველებს საჯარო დაწესებულებებში ინფორმაციის თავისუფლების საკითხების ცოდნის დაბალ ხარისხზე და, პირველ რიგში, სწორედ ასე უნდა შეაფასონ არსებული მდგომარეობა მაკონტროლებელმა ორგანოებმა. თუმცა, პრობლემა წლების განმავლობაში თითქმის უცვლელია, აღნიშნულს კი მნიშვნელოვნად განაპირობებს მაკონტროლებელი ორგანოების მიერ კონტროლის ფუნქციის განუხორციელებლობა.

წარდგენილი ანგარიშების რაოდენობის მნიშვნელოვანი ზრდის პარალელურად, დავინტერესდით მაკონტროლებელი ორგანოების მიერ ანგარიშების შესწავლის მდგომარეობით და 2007-2009 წლების საანგარიშო პერიოდში განცხადებებით[14] მივმართავდით საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციასა და პარლამენტს. საიას ინტერესის საგანს წარმოადგენდა შემდეგი ინფორმაცია:

- დამუშავებულია თუ არა ანგარიშები სტატისტიკურად და შინაარსობრივად;

[14] ასოციაციის 2008 წლის 9 სექტემბრის და 2010 წლის 18 თებერვლის განცხადებები საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის თაობაზე

- რამდენ დაწესებულებას გაეგზავნა მითითება ანგარიშის არასწორად ან არასრულყოფილად წარდგენის შესახებ;
- რამდენი დაწესებულების მიერ იქნა გამოსწორებული არასწორად და არასრულყოფილად წარმოდგენილი ანგარიში;
- იმ საჯარო მოსამსახურეთა ვინაობა, რომელმაც განახორციელა მითითებული კონკრეტული საქმიანობა.

2008 წელს წარდგენილ განცხადებაზე საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციას რეაგირება არ მოუხდენია, ხოლო პარლამენტმა მოგვაწოდა „საქართველოს პარლამენტისათვის წარმოდგენილ საჯარო ინფორმაციის გაცემისა და საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ საჯარო დაწესებულებების ანგარიშთა ანალიზები“ (2006-2007 წლების მიხედვით).

საქართველოს პარლამენტის მიერ მომზადებული ანგარიშები ისეთივე ფორმალურ ხასიათს ატარებს, როგორ საჯარო დაწესებულებების ანგარიშთა უმეტესობისა. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ 2006 წლამდე ამ სახის ანგარიშებიც კი არ მზადდებოდა.

პარლამენტის ანგარიშში მოცემულია იმ დაწესებულებათა ზოგადი ჩამონათვალი, რომლებმაც წარადგინეს ანგარიშები. ასევე, 2006 წელს საჯარო დაწესებულებებში შეტანილ განცხადებათა რაოდენობად მითითებული იყო 438 566, რაც მცირედ განსხვავდება ასოციაციის მონაცემისაგან. პარლამენტის მიერ მომზადებული ანგარიშის მიხედვით, 2007 წელს დაწესებულებებში შეტანილ განცხადებათა რაოდენობაა 276 972, რაც ასევე განსხვავდება საიას მონაცემებისაგან. თუმცა, ანგარიშში შენიშვნის სახით წერია, რომ ეს არ შეიძლება იყოს ზუსტი რიცხვი, რადგან **„ცალკეული საჯარო სკოლების ანგარიშებში განცხადებების კონკრეტული რაოდენობის ნაცვლად მითითებულია „განსაზღვრული რაოდენობის განცხადება“ ან რამდენიმე განცხადება“**.

მნიშვნელოვანია, რომ მაკონტროლებელმა ორგანომ შეისწავლა წარდგენილი ანგარიშები, თუმცა, სამწუხაროდ, მას არ მოუხდენია ისეთი ხარვეზების იდენტიფიცირება, როგორიცაა განცხადებების რაოდენობის საერთოდ მიუთითებლობა ან რაოდენობაში ნებისმიერი სხვა შინაარსის მქონე განცხადებების შეტანა.

ასევე, ყურადღების მიღმა დარჩა ჩვენ მიერ ზემოთ მითითებული საკითხი ზეპირი ფორმით საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვნისა და გაცემის შესახებ.

პარლამენტის მიერ მომზადებულ ანგარიშში მოცემული რიცხვები დისციპლინური სახდელების, ადმინისტრაციული საჩივრებისა თუ სარჩელების რაოდენობის შესახებ ძალიან შორს დგას რეალობისგან, რადგან ანგარიშების უმეტესობა საერთოდ არ მოიცავს ამ სახის ინფორმაციას. ასევე, გაურკვეველია პერსონალური მონაცემების შეგროვების, დამუშავებისა და შენახვის შესახებ მასალების საკითხი, რადგან ამ თემებთან დაკავშირებით ზუსტი სტატისტიკური მაჩვენებლის დასახელება პრაქტიკულად შეუძლებელია.

წინა წლისაგან განსხვავებით, საიას 2010 წლის განცხადებაზე პრეზიდენტის ადმინისტრაციამ რეაგირება მოახდინა, თუმცა, გამოთხოვილი ინფორმაცია და შესაბამისი დოკუმენტაცია არ იქნა მოწოდებული. პრეზიდენტის ადმინისტრაციის პასუხში[15] განმარტებულია, რომ *„ადმინისტრაციული ორგანოების ვალდებულება 10 დეკემბერს ანგარიშების წარდგენასთან დაკავშირებით განისაზღვრება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლით....საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის სტრუქტურული ქვედანაყოფების უფლებამოსილება განისაზღვრება „საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 30 ივნისის №562 ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულებით.“* პრეზიდენტის ადმინისტრაციის თანდართული დებულების მე-2 მუხლის „ჟ“ ქვეპუნქტის თანახმად, პრეზიდენტის ადმინისტრაცია უზრუნველყოფს „საქართველოს პრეზიდენტის დაქვემდებარებაში არსებული დაწესებულებების საქმიანობის თაობაზე ინფორმაციის მიღებას და პრეზიდენტისათვის ანგარიშის წარდგენას.“ თუმცა, პრეზიდენტის ადმინისტრაციის პასუხი საიას განცხადებაზე არ შეიცავდა მითითებულ აქტებში განმტკიცებული ვალდებულებების შესრულების შესახებ დოკუმენტაციას, რაც ადასტურებს, რომ წარდგენილი ანგარიშების ანალიზი

[15] საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის საორგანიზაციო სამსახურის უფროსის ხათუნა მაღრაძის 2010 წლის 24 თებერვლის №15/76 წერილი

ადმინისტრაციის მიერ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში არასდროს განხორციელებულა და, შესაბამისად, დაწესებულებათა მხრიდან ანგარიშების წარუდგენლობასა თუ არასრულყოფილებას არ მოჰყოლია არანაირი რეაგირება.

პრეზიდენტის ადმინისტრაციისაგან განსხვავებით, საქართველოს პარლამენტი 2006 წლიდან მოყოლებული ახორციელებს ანგარიშების შესწავლას. თუმცა, პარლამენტის მიერ მომზადებული ანალიზებიც წლების განმავლობაში უცვლელია და იგი უმნიშვნელოდ განსხვავდება პრეზიდენტის ადმინისტრაციის მიდგომისაგან, რომელიც საერთოდ არ შეისწავლის ანგარიშებს. ანგარიშებიც არ შეიცავს არსებული მდგომარეობის რეალურ ანალიზს. პარლამენტის საორგანიზაციო დეპარტამენტის მიერ 2009 წლის საანგარიშო პერიოდზე მომზადებული ანალიზი მხოლოდ ერთგვერდიანია, რომელსაც თან ახლავს ყველა უწყების მონაცემების ამსახველი დოკუმენტი ცხრილის სახით. პარლამენტის მიერ მომზადებული ერთგვერდიანი დასკვნა ასახავს მხოლოდ სტატისტიკურ მაჩვენებლებს და იდენტურად იმეორებს მის მიერ წინა წლებში მომზადებულ ანალიზში მითითებულ წინადადებას: „*ამ ანალიზში მოყვანილი მონაცემები ობიექტური მიზეზების გამო პირობითია – საჯარო სკოლების ანგარიშები, როგორც წესი, არ აკმაყოფილებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლის მოთხოვნებს, ხოლო ზოგიერთ ანგარიშში შესაბამისი განცხადებების კონკრეტული რაოდენობა მითითებული არ არის და მოცემულია ამგვარი ჩანაწერები: „გარკვეული რაოდენობის განცხადება“, „რამდენიმე განცხადება“. გარდა ამისა, ცალკეულმა დაწესებულებამ საქართველოს პარლამენტს არ წარმოუდგინა ანგარიში საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში.*“[16]

როგორც ხედავთ, საქართველოს პარლამენტის მიერ ანგარიშებთან დაკავშირებული პრობლემების იდენტიფიცირება მხოლოდ აღნიშნულით შემოიფარგლება და, სამწუხაროდ, აქვე ამოიწურება პარლამენტის, როგორც მაკონტროლებელო ორგანოს, როლი და საქმიანობა.

[16] იხ. დანართი: საქართველოს პარლამენტის მიერ მოწოდებული დოკუმენტი - ინფორმაცია წარდგენილ ანგარიშებზე

ნათელია, რომ მაკონტროლებელი ორგანოები კონტროლს ფაქტობრივად არ ახორციელებენ. აღნიშნული უმოქმედობა კი ხელს უწყობს და იზიარებს კიდეც კანონის ვალდებულებისადმი ფორმალურ მიდგომას, რაც აბსოლუტურად არაეფექტიანს ხდის ანგარიშგების მექანიზმს.

6. დასკვნა

ზაკ-ის ამოქმედებიდან დღემდე საჯარო დაწესებულებების მიერ მომზადებული 10 დეკემბრის ანგარიშების შესწავლამ მოგვცა პრობლემების უკეთ იდენტიფიცირების შესაძლებლობა. მიუხედავად იმისა, რომ მაკონტროლებელმა ორგანოებმა არ მოგვაწოდეს საანგარიშო პერიოდით მოცული ყველა წლის ანგარიში, შევეცადეთ, ინფორმაციის თავისუფლების მოთხოვნათა დაცვის თვალსაზრისით საჯარო დაწესებულებებში არსებული მდგომარეობის თაობაზე საზოგადოებისთვის მეტ-ნაკლებად ნათელი სურათი შეგვექმნა.

სამწუხაროდ, კვლევაში წარმოდგენილი მაჩვენებლები არ არის ზუსტი, ამომწურავი და ობიექტური ბევრი გარემოების გამო. აღნიშნულს განაპირობებს შემდეგი ძირითადი ფაქტორები:

- დაწესებულებათა საკმაოდ დიდი ნაწილი არ წარადგენს 10 დეკემბრის ანგარიშებს;
- წარდგენილი ანგარიშების უმეტესობა არ პასუხობს კანონით დადგენილ მოთხოვნებს;
- ანგარიშებში მითითებული მონაცემები ხშირ შემთხვევაში ბუნდოვანია ან ადეკვატურად არ პასუხობს კანონის მოთხოვნას;
- არ ხდება წარმოდგენილი ანგარიშების ანალიზი მაკონტროლებელი ორგანოების მხრიდან ან იგი მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებს.

საჯარო დაწესებულებების გარკვეული ნაწილი საერთოდ არ ასრულებს კანონით დადგენილ ვალდებულებას ინფორმაციის თავისუფლების საკითხებზე ანგარიშის წარდგენის შესახებ. 2000-2005 წლებში უმრავლესობას სწორედ ამ ტიპის უწყებები წარმოადგენდნენ. გარდა ამისა, ყოველწლიურად წარდგენილ ანგარიშებში გარკვეული მონაცემები არ არსებობს ან ბუნდოვანია.

ზემოაღნიშნული კი შეუძლებელს ხდის მთელ რიგ საჯარო დაწესებულებებში რეალურად არსებული მდგომარეობის შესწავლას. უკანასკნელი 3 წლის განმავლობაში ანგარიშების რაოდენობის ზრდა მხოლოდ საჯარო სკოლების მიერ ანგარიშების წარდგენამ განაპირობა, რაც შეეხება სხვა საჯარო დაწესებულებებს, ამ მხრივ მდგომარეობა წლიდან წლამდე პრაქტიკულად უცვლელია. ასევე, საინტერესოა ის, რომ 2001 წელს წარდგენილ ანგარიშებში ერთ-ერთი საუკეთესო ანგარიში მოამზადა თავდაცვის სამინისტრომ. თუმცა, აღნიშნული ამ უწყებას ტრადიციად არ უქცევია და უკანასკნელ წლებში ის საერთოდ არ წარადგენს 10 დეკემბრის ანგარიშებს. სრულყოფილ ანგარიშებსაც წლების განმავლობაში ტრადიციულად ერთი და იგივე დაწესებულებები წარადგენენ, ხოლო ის უწყებები, რომელთა ანგარიშები ნაკლებად გამოირჩევა კანონთან შესაბამისობით, ამავე ფორმით აგრძელებენ მათ მომზადებას. არსებული ფაქტორები ვერ უზრუნველყოფს მექანიზმის ეფექტიან მუშაობას, თუმცა, ქმნის მნიშვნელოვანი პრობლემების იდენტიფიცირების შესაძლებლობას. წარდგენილი ანგარიშების აბსოლუტური უმრავლესობა ადასტურებს, რომ საჯარო დაწესებულებებში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების სათანადო რეალიზების საკითხი კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას, განსაკუთრებით იმ პირობებში, როდესაც უწყებების უმრავლესობაში არ არსებობს ინფორმაციის თავისუფლების საკითხების მინიმალური ცოდნაც კი. თუმცა ჩვენს ხელთ არსებული ანგარიშების ანალიზი ცხადყოფს, რომ ზაკ-ის 49-ე მუხლით დადგენილი ვალდებულებების შესრულებასთან დაკავშირებით პროგრესი უკიდურესად ნელი ტემპით მიმდინარეობს.

ვფიქრობთ, იმისათვის, რომ 10 დეკემბრის ანგარიშების წარდგენა არ ატარებდეს, ფორმალურ ხასიათს, საჭიროა საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციამ და პარლამენტმა სრულყოფილად შეისწავლონ და გააანალიზონ ანგარიშები. ამასთან, აუცილებელია, გამოვლინდეს ის საჯარო დაწესებულებები, რომლებმაც ვერ წარადგინეს სათანადო ანგარიშები და მათ, შესაბამისად, გაეწიოთ რეკომენდაციები ხარვეზების აღმოსაფხვრელად. **ხოლო იმ საჯარო დაწესებულებებს, რომ**ლებიც არ ასრულებენ კანონით დაკისრებულ ვალდებულებას, გაეგზავნოთ მოთხოვნა ანგარიშის წარმოდგენის თაობაზე.

ამ რეკომენდაციების შესრულება შედეგად მოგვცემს სრულ სურათს საქართველოში კონსტიტუციის 41-ე მუხლით აღიარებული ინფორმაციის თავისუფლების დაცვის მდგომარეობის შესახებ. ზუსტი და სრულყოფილი ანგარიშების წარდგენა მოგვცემს ამომწურავ ინფორმაციას იმის თაობაზე, თუ რამდენად იცავენ საჯარო დაწესებულებები ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის III თავის მოთხოვნებს, მაღალია თუ არა სამოქალაქო აქტივობა ხელისუფლების კონტროლის თვალსაზრისით, ეფექტიანია თუ არა საჯარო დაწესებულებაში საჩივრის წარდგენის მექანიზმი, დაცულია თუ არა პერსონალური მონაცემები უკანონო გამჟღავნებისაგან, რომელი საჯარო დაწესებულება რა სახის საინფორმაციო ბაზებს ამუშავებს და ფლობს, როგორი პასუხისმგებლობით ეკიდებიან ამ საქმიანობას საჯარო დაწესებულებები თუ საჯარო მოსამსახურეები. თითოეულ ამ საკითხზე დაწესებულებების მხრიდან სათანადო პასუხის არსებობა და მაკონტროლებელი ორგანოების მიერ კონტროლის ფუნქციის ეფექტიანი განხორციელება შექმნის საფუძველს სრულყოფილად ამოქმედდეს ზაკ-ის 49-ე მუხლით დადგენილი ანგარიშგების მექანიზმი, რაც, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს ინფორმაციის თავისუფლების მოთხოვნათა ყოველდღიურ დაცვასა და შესრულებას.