

01/2021

ღია სამთავრობო მონაცემების
ხელმისაწვდომობის
სამართლებრივი გარანტიები

**LEGAL GUARANTEES OF ACSESSEBILITY
OF OPEN GOVERNMENT DATA**

ეკა გორდაძე
Eka Gordadze



With the support of the
Erasmus + Programme
of the european Union

წინამდებარე პუბლიკაციაზე მუშაობა განხორციელდა ჟან მონეს ევროპის კავშირის სამართლის კათედრის ფარგლებში, ევროპის კავშირის ერასმუს+ პროგრამის მხარდაჭერით. მასში გამოთქმული შეხედულებები და მოსაზრებები ეკუთვნის მხოლოდ ავტორს და შეიძლება არ ასახავდეს ევროპის კავშირის ან ევროპის განათლებისა და კულტურის აღმასრულებელი სააგენტოს (EACEA) შეხედულებებს. მათზე პასუხისმგებლობა არ შეიძლება დაეკისროს ევროპის კავშირს ან EACEA-ს.

The work on this publication took place within the framework of the Jean Monnet Chair in European Law, with the support of the Erasmus+ programme of the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency (EACEA). Neither the European Union nor EACEA can be held responsible for them.



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

2019 წელს, ნიუ ვიჟენ უნივერსიტეტში, ევროპის კავშირის ერასმუს+ პროგრამის მხარდაჭერით, დაარსდა ევროპის კავშირის სამართლის კათედრა, რომლის მიზანია, ხელი შეუწყოს საქართველოში ევროპის სამართლის საკითხებზე სწავლებისა და კვლევების განვითარებას. კათედრის ხელმძღვანელია ნიუ ვიჟენ უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის პროფესორი გაგა გაბრიჩიძე.

კათედრის ფარგლებში წელიწადში ორჯერ გამოიცემა და ვრცელდება „ევროპის კავშირის სამართლის სამუშაო ფურცლები“, რომლის მიზანია კვლევის შუალედური შედეგების გავრცელების ხელშეწყობა და იდეების ურთიერთგაცვლისა და აკადემიური დისკუსიის მხარდაჭერა.

In 2019, with the support of the Erasmus+ Programme of the European Union the Jean Monnet Chair in EU Law was established at New Vision University. The Chair promotes teaching of and research on issues of EU law in Georgia. The holder of the Jean Monnet Chair is Professor of the Law School of New Vision University Gaga Gabrichidze.

The Chair publishes and disseminates a biannual electronic Working Papers on EU Law. The publication is aimed at supporting dissemination the research results of work in progress to encourage the exchange of ideas and academic debate.

ღია სამთავრობო მონაცემების ხელმისაწვდომობის სამართლებრივი გარანტიები

ეკა გორდაძე

ნიუ ვიჟენ უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის დოქტორანტი

შესავალი.....	2
1. საქართველოს გზა ღია მმართველობისკენ.....	4
2. ღია მონაცემთა ხელმისაწვდომობის საკანონმდებლო ჩარჩო საქართველოში.....	9
3. ღია სამთავრობო მონაცემების ელექტრონული ხელმისაწვდომობის პრაქტიკა.....	14
4. ღია სამთავრობო მონაცემების ხელმისაწვდომობის უზრუნველმყოფი სამართლებრივი ჩარჩო ვეროპის კავშირში.....	18
5. დასკვნა.....	24

*“A digital revolution is transforming the world as we know it at unprecedented speed.”*¹

შესავალი

„მეოთხე ინდუსტრიული რევოლუციის“² პირობებში, ტექნოლოგიებმა ემპირიული კვლევის ნაცვლად ბიძგი მისცა კვლევის ინოვაციური მეთოდების გამოყენებას, რომლებიც, თავის მხრივ, მონაცემებს ეყრდნობიან.³ მონაცემებზე დამყარებული ანალიზის შედეგები საზოგადოების საჭიროების იდენტიფიცირების საქმეში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს და ამგვარად აყალიბებს მონაცემებზე ორიენტირებულ საჯარო მმართველობის კულტურას.⁴

საჯარო მმართველობის პროცესში ღია მონაცემთა⁵ ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფით მთავრობა, ერთი მხრივ, ასრულებს მასზე დაკისრებულ ანგარიშვალდებულებისა და

¹ „ციფრული რევოლუცია ჩვენთვის ნაცნობ მსოფლიოს უპრეცედენტო სიჩქარით ცვლის.“ იხ. 2019 წელს ევროპარლამენტის მიერ მომზადებული ანალიტიკური ხასიათის დოკუმენტი ევროპის კავშირის მოქალაქეებისათვის ციფრული სერვისების ხელმისაწვდომობისა და ციფრული ტრანსფორმაციის თაობაზე. ხელმისაწვდომია ელექტრონულ რესურსზე: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633171/EPRS_BRI\(2019\)633171_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633171/EPRS_BRI(2019)633171_EN.pdf)> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

² მეოთხე ინდუსტრიული რევოლუცია (Fourth Industrial Revolution) დაშენებულია მესამე, ციფრულ რევოლუციაზე (Digital Revolution), რომელიც გასული საუკუნის შუა წლებიდან (1950 – 1970 წწ.) ვითარდებოდა. მეოთხე ინდუსტრიულმა რევოლუციამ კაცობრიობის განვითარების ისტორიაში ახალი სიტყვა თქვა, სადაც თითქმის წაშლილია ფიზიკური, ციფრული და ბიოლოგიური საზღვრები. დეტალებისათვის იხ. მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის (World Economic Forum) მიერ გამოქვეყნებული განმარტებები: <<https://www.weforum.org/focus/fourth-industrial-revolution/>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

³ იხ. Hutchinson, T., Legal research in the fourth industrial revolution, 43(2) Monash U. L. Rev. (2017), 569.

⁴ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციამ (OECD) შეიმუშავა 12 სახელმძღვანელო პრინციპი, რომელიც აუცილებელია ციფრული მმართველობის სტრატეგიის შემუშავებისა და განხორციელებისათვის. აღნიშნული ახლოებს მთავრობებს მოქალაქეებთან და ბიზნესთან: მესამე პრინციპად დასახელებულია მონაცემებზე ორიენტირებული საჯარო მმართველობის კულტურის ჩამოყალიბება. იხ. <<https://www.oecd.org/governance/digital-government/toolkit/12principles/>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

⁵ Open Knowledge Foundation-ის (2004 წელს დიდ ბრიტანეთში დაფუძნებული გლობალური ქსელი, რომელიც მხარს უჭერს ინფორმაციის ღიაობას) განმარტების თანახმად, „ღია მონაცემი არის თავისუფლად გამოყენებადი (მათ შორის, ხელახლა გამოყენებაც იგულისხმება) მონაცემი“ („Open data is data that can be freely used, re-used and redistributed by anyone - subject only, at most, to the requirement to

გამჭვირვალობის ვალდებულებას, ხოლო, მეორე მხრივ, ხელს უწყობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა აქტიურ ჩართულობას,⁶ რაც, ბუნებრივია, საბოლოო ჯამში, სახელმწიფოს დემოკრატიის ხარისხზე აისახება.

სახელმწიფოს ხელთ არსებული რესურსების გამოყენების ეფექტიანობის უზრუნველყოფის, ხარჯების დაზღვევის თავიდან აცილებისა და სამოქალაქო მონიტორინგის მექანიზმის გაუმჯობესების საქმეში ღია მონაცემები დიდ როლს⁷ თამაშობენ.

ღია მმართველობის თვალსაზრისით საქართველომ არცთუ მარტივი გზა განვლო. ამ ფონზე შეფასებას მოითხოვს საქართველოს მცდელობა, ევროპის კავშირის წევრობისკენ⁸

attribute and sharealike.”) იხ. დეტალურად: <<http://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data/>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021). შეად. ევროკომისიის განმარტება, რომლის თანახმად, „ღია მონაცემი ეს არის იდეა, რომელიც მონაცემს ხდის თავისუფლად გამოყენებად და გადამუშავებად შემდგომი გამოყენებისათვის“. კომისია ამ სფეროში აქცენტს აკეთებს ინფორმაციის დამუშავების შედეგად ახალი ღირებულების შექმნაზე. იხ. ევროკომისიის ევროპარლამენტთან, საბჭოსთან, ეკონომიკურ და სოციალურ, აგრეთვე რეგიონულ კომიტეტებთან კომუნიკაცია ღია მონაცემების თაობაზე (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Open Data – An engine for innovation, growth and transparent governance, Brussels, 12.12.2011, COM(2011) 882 final), 2. აგრეთვე, შეად. „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - ციფრული მმართველობის სააგენტოს შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-4 მუხლი, რომელიც ღია მონაცემს განმარტავს, როგორც „საჯარო ინფორმაციას, რომელიც ხელმისაწვდომია ერთიანი პორტალის მეშვეობით, მანქანაკითხვად ფორმატში“. იხ. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე (www.matsne.gov.ge), 12/06/2020, სარეგისტრაციო კოდი, 040030000.05.001.019891.

⁶ იხ. Conti-Cook, C. H., Open Data Policing, 106 Geo. L.J. Online (2017), 1-2.

⁷ მაგ.: ღია მონაცემთა ეკონომიკური სარგებლიანობის თაობაზე ევროკომისიისა და ევროპის მონაცემთა პორტალის მიერ გამოქვეყნებულ, რიგით მე-9 ანალიტიკურ ანგარიშში (Analytical Report 9: The Economic Benefits of Open Data) აღნიშნულია, რომ მხოლოდ 2020 წელს ევროპის კავშირის წევრმა ქვეყნებმა ჯამში 1.7 მილიარდის ოდენობით შეამცირეს ხარჯები ღია მონაცემთა გამოყენებით. იხ.

<https://data.europa.eu/sites/default/files/analytical_report_n9_economic_benefits_of_open_data.pdf>

(ვებგვერდზე ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021). აგრეთვე, კონრად-ადენაუერის ფონდმა (The Konrad-Adenauer Foundation) შეისწავლა ღია მონაცემთა ეკონომიკური პოტენციალი გერმანიაში. მათი კვლევის თანახმად, ღია სამთავრობო მონაცემებს გერმანიაში შეუძლია 43.1 მილიარდი ევროს ღირებულების ეკონომიკური სარგებლის მობილიზება და დაახლ. 20,000 სამუშაო ადგილის შექმნა. იხ. <<http://www.kas.de/wf/de/33.44906/>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

⁸ „ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროპის კავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის“ სრულად ძალაში შევიდა 2016 წლის 1 ივლისს. შეთანხმების მე-4 მუხლის თანახმად, გათვალისწინებულია მხარეთა თანამშრომლობა საჯარო მმართველობის რეფორმის, ეფექტიანი და გამჭვირვალე საჯარო

სწრაფვის პირობებში, დაამკვიდროს ისეთი სამართლებრივი გარემო, სადაც ტექნოლოგიური განვითარება ადეკვატურად ერწყმის დემოკრატიული პრინციპების განმტკიცებას, გამჭვირვალობასა და ღიაობას.

ნაშრომში განხილულია, ერთი მხრივ, საქართველოში ღია სამთავრობო მონაცემების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფი სამართლებრივი ჩარჩო, ხოლო, მეორე მხრივ, მონაცემთა გამოქვეყნების თვალსაზრისით არსებული პრაქტიკა. აღნიშნული წარმოჩენილია შედარებით-სამართლებრივი ანალიზის გზით, ევროპის კავშირის მარეგულირებელი ჩარჩოსა და საუკეთესო პრაქტიკის განხილვის ფონზე. ნაშრომის დასასრულს, დასკვნით ნაწილში, წარმოდგენილია საქართველოს საჯარო სექტორში თავმოყრილი მონაცემების ღიაობის უზრუნველყოფისათვის აუცილებელი რეკომენდაციები.

1. საქართველოს გზა ღია მმართველობისკენ

მონაცემთა ღიაობას განსაკუთრებული ადგილი უკავია ელექტრონული მმართველობის განვითარების საქმეში.⁹ ადამიანი მუდმივად ისწრაფვის, მიაგნოს ან თავად შექმნას ისეთი საშუალებები, რაც გაამარტივებს მის ცხოვრებას. ციფრული რევოლუციის მრავალ დადებით შედეგს შორის განსაკუთრებულად უნდა აღინიშნოს ელექტრონული მმართველობა. აღნიშნული მნიშვნელოვანია მთავრობების მხრიდან მოქალაქეების საჭიროებების ეფექტიანად და დროულად დაკმაყოფილებისთვის, რაც თავის მხრივ, ხელს უწყობს ქვეყანაში დემოკრატიული პროცესების განვითარებას.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია¹⁰ ღია მმართველობას აღწერს, როგორც „მთავრობის ქმედებათა გამჭვირვალობას, სახელმწიფო სერვისებისა და

სამსახურის შექმნის მიმართულებით. იხ. საკანონმდებლო მაცნე (www.matsne.gov.ge), 11.09.2014, სარეგისტრაციო კოდი, 480610000.03.030.016275.

⁹ იხ. ავალიშვილი ლ., კლიაშვილი გ., ჯულაყიძე ლ., თუმურაშვილი გ., კანდელაკი ქ., ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობა საქართველოში, 2015, 4.

¹⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, <<https://www.oecd.org/>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასა და ახალი იდეების, მოთხოვნებისა და საჭიროებების მიმართ მთავრობის რეაგირებას”.¹¹

საქართველოს საჯარო სექტორის მოდერნიზაციაში განსაკუთრებული როლი ითამაშა ტექნოლოგიების გამოყენებამ.¹² მიუხედავად ამისა, ელექტრონული მმართველობის პირველი ნიშნების დამკვიდრების პროცესში ნაკლები ყურადღება ეთმობოდა ელექტრონული გამჭვირვალობისა და ღიაობის საკითხებს. ძირითადი აქცენტები, ელექტრონული სერვისების განვითარების ხარჯზე, კეთდებოდა ადმინისტრაციული ბარიერებისა და ხარჯების შემცირების მიმართულებით.¹³ მოგვიანებით, ელექტრონული მმართველობის სფეროში შემუშავებულ პირველ სტრატეგიულ დოკუმენტში - „ელექტრონული მმართველობის სტრატეგია 2014-2018“¹⁴ - გაცხადებული იყო სახელმწიფოს ნება, ინფორმაციულ - საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების (ICT) გამოყენებით შეესრულებინა ანგარიშვალდებულებისა და ღიაობის ვალდებულება.¹⁵ აგრეთვე, საქართველო 2011 წლიდან შეუერთდა ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP)¹⁶ ინიციატივას¹⁷ და პირველი სამოქმედო გეგმა 2012 –

¹¹ იხ. OECD-ის ანგარიში ღია მმართველობის თაობაზე (Open Government – The Global Context and the Way Forward), 2016.

¹² იხ. LEPL Data Exchange Agency, E-Georgia – Decades of Successful Reforms, 2019, 17.

¹³ 2008 წლის მსოფლიოს ეკონომიკურმა კრიზისმა სახელმწიფო სექტორის მიმართ ნდობა მნიშვნელოვნად შეამცირა. მაგალითად, იხ. European University Institute-ის კვლევა ევროპის კავშირის წევრი ქვეყნების მიხედვით - „The 2009 Elections to the European Parliament Country Reports”.

¹⁴ დოკუმენტი დამოუკიდებელი ფორმით საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული არ ყოფილა, თუმცა მისი აქტივობები, საბოლოო ჯამში, გახდა საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 აგვისტოს №427 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020“-ის შემადგენელი ნაწილი.

¹⁵ სტრატეგიის დოკუმენტი მოიცავდა 11 პრიორიტეტულ მიმართულებას, მათ შორის, ელექტრონული სერვისების განვითარებასთან ერთად, ელექტრონული ჩართულობისა და ღიაობის უზრუნველყოფა (მთავრობისა და საჯარო სექტორთან დაკავშირებული ინფორმაციის, მონაცემებისა და მოქმედებების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა).

¹⁶ OGP წარმოადგენს მრავალმხრივ ინიციატივას, რომელშიც ერთიანდება 78 ქვეყანა ღია მმართველობის, გამჭვირვალობის, მოქალაქეების ჩართულობის, კორუფციასთან ბრძოლის, ინოვაციებისა და ახალი ტექნოლოგიების დანერგვის თვალსაზრისით არსებული მიზნების გარშემო. იხ. <<https://www.opengovpartnership.org/about/>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

¹⁷ 2014 წელს საქართველო OGP-ის მმართველი კომიტეტის წევრად ორწლიანი ვადით აირჩიეს, ხოლო 2016 წელს - თანათავმჯდომარე სახელმწიფოდ. 2017 წლის 19 სექტემბრიდან საქართველო ღია მმართველობის პარტნიორობის თავმჯდომარე ქვეყანა გახდა. აგრეთვე, აღსანიშნავია, რომ ამ ინიციატივის საქმიანობის ეროვნულ დონეზე საკოორდინაციოდ არსებობს მექანიზმი - „ღია მმართველობა საქართველოს ფორუმის“ სახით, რომლის თანათავმჯდომარე საქართველოს

2013 წლებისათვის წარადგინა¹⁸. უფრო მოგვიანებით, ღია მონაცემების რეგულარულად და ეფექტიანად გამოქვეყნების მიზნით, „ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმის“¹⁹ ფარგლებში, საქართველომ აიღო ვალდებულება, სახელმწიფო ინსტიტუტების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის თაობაზე, სამოქმედო გეგმაში საკმაოდ მკაფიო აქცენტები იყო დასმული ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე ელექტრონული სერვისების ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით.²⁰ ამავე სამოქმედო გეგმის ფარგლებში, იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში იმ დროისათვის მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - „მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს“²¹ მიერ შეიქმნა ღია მონაცემთა პორტალი.²² ამავე სამოქმედო გეგმით ნაკისრ კიდევ ერთ მნიშვნელოვან ვალდებულებას²³ წარმოადგენდა ინფორმაციის თავისუფლების აქტის

ადმსრულებელი ხელისუფლების მხრიდან საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, ხოლო სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან არის ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI).

¹⁸ იხ. „ღია მმართველობის პარტნიორობა საქართველოს“ 2012 – 2013 წწ. სამოქმედო გეგმა, ხელმისაწვდომია ელექტრონულ რესურსზე: <<https://ogpgeorgia.gov.ge/>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021). აგრეთვე, იხ. საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 9 ივლისის №775 განკარგულება „ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს სამოქმედო გეგმის განხორციელებისთვის აუცილებელ ღონისძიებათა შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე (www.matsne.gov.ge).

¹⁹ დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 18 სექტემბრის №557 დადგენილებით. იხ.: საკანონმდებლო მაცნე, www.matsne.gov.ge, სარეგისტრაციო კოდი: 010240010.10.003.018175.

²⁰ მაგ.: ელექტრონული სერვისების პორტალის - my.gov.ge - განვითარება (ვალდებულება 5), ელექტრონული მმართველობის დანერგვის გზით ადგილობრივი თვითმმართველობების შესაძლებლობების გაძლიერება (ვალდებულება 6), ციფრული ხელმოწერა და ონლაინ ავთენტიფიკაცია (ვალდებულება 8).

²¹ „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - ციფრული მმართველობის სააგენტოს შექმნის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე, რეორგანიზებულ იქნა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – მონაცემთა გაცვლის სააგენტო და საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – „სმართ ლოჯიკი“ (SMART LOGIC) და მათი ერთმანეთთან შერწყმის შედეგად, 2020 წელს შეიქმნა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – ციფრული მმართველობის სააგენტო. საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – ციფრული მმართველობის სააგენტო არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირების – მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს და „სმართ ლოჯიკის“ (SMART LOGIC) უფლებამონაცვლე.

²² ღია მონაცემების პორტალის - data.gov.ge-ს შექმნა წარმოადგენდა „ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ მე-9 ვალდებულებას.

²³ იხ. საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 18 სექტემბრის №557 დადგენილება. საკანონმდებლო მაცნე, www.matsne.gov.ge, სარეგისტრაციო კოდი: 010240010.10.003.018175, მე-10 ვალდებულება.

შემუშავება. სამოქმედო გეგმის თანახმად, ამგვარი დოკუმენტის შემუშავება საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელი ნორმების ერთ ნორმატიულ აქტში თავმოყრის აუცილებლობით იყო განპირობებული. თუმცა სამოქმედო გეგმაში არ ყოფილა დაკონკრეტებული, ეს საკანონმდებლო რეგულაცია რამდენად გავრცელდებოდა ღია სამთავრობო მონაცემების ხელმისაწვდომობის საკითხზე ან რამდენად მოიაზრებოდა ამგვარი მონაცემები „საჯარო ინფორმაციის“ ტერმინის ქვეშ.²⁴ საბოლოო ჯამში, აღნიშნული ვალდებულება, როგორც შეუსრულებელი აქტივობა, მოხვდა რიგით მესამე - ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმაში იმ იმედით, რომ ამჯერად მაინც მოხდებოდა მისი გადაქცევა საკანონმდებლო აქტად.²⁵ როგორც ამ სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშში²⁶ ვკითხულობთ, კანონპროექტი საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტისათვის 2017 წელს უნდა ყოფილიყო წარდგენილი, თუმცა მსგავსი შინაარსის კანონპროექტი საქართველოს პარლამენტში ამ დრომდე რეგისტრირებული არ არის.²⁷ ღია მმართველობის მიმართულებით ბოლო სამოქმედო გეგმა საქართველოს

²⁴ იხ. იქვე, „ამჟამად საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელი ნორმები გაბნეულია ცალკეულ საკანონმდებლო აქტებში. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანი სირთულეები გვხვდება კანონმდებლობის პრაქტიკაში იმპლემენტაციისას. პრაქტიკაში არსებული გამოწვევების გათვალისწინებით, ამ სფეროს მოსაწესრიგებლად მიზანშეწონილად ჩაითვალა სპეციალური კანონის მიღება, რომელმაც, ერთი მხრივ, უნდა აღმოფხვრას არსებული საკანონმდებლო ხარვეზები, ხოლო მეორე მხრივ, უნდა უზრუნველყოს საჯარო ინფორმაციის მარეგულირებელი ნორმების კონსოლიდაცია ერთ ნორმატიულ აქტში, რამაც, თავის მხრივ, ხელი უნდა შეუწყოს როგორც პრაქტიკის მოწესრიგებას, ისე ღია, ანგარიშვალდებული, რაციონალური და ოპტიმალური საჯარო სამსახურის განვითარებას. ასეთი სპეციალური კანონი გამოკვეთს საქართველოს მთავრობის ღიაობის პოლიტიკას და გაამარტივებს პროფესიონალთა მუშაობას ინფორმაციის თავისუფლების საკითხებზე.“

²⁵ „ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 09 დეკემბრის №539 დადგენილება. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, www.matsne.gov.ge, სარეგისტრაციო კოდი: 010240010.10.003.019597, ინფორმაციის თავისუფლების კანონის შემუშავება (ვალდებულება №7).

²⁶ იხ. 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების შუალედური ანგარიში, ხელმისაწვდომია ელექტრონულ რესურსზე: <<https://ogpgeorgia.gov.ge/>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

²⁷ იხ. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), კომენტარები „ღია მმართველობის პარტნიორობის 2014-2015 წლების თვითშეფასების საბოლოო ანგარიშზე“, 2017. ანგარიშში აღნიშნულია, რომ აღნიშნული ვალდებულება, რომელიც ჯერ კიდევ 2015 წელს იყო გათვალისწინებული, არ შესრულდა. ხელმისაწვდომია ელექტრონულ რესურსზე: <https://idfi.ge/ge/comments_idfi_on_the_2014_2015_national_action_plan_final_self_assessment_report_of_the_open_government_partnership_georgia> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021). დამატებით, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალურ ვებგვერდზე ინფორმაციის თავისუფლების ან მსგავსი

წარდგენილი ჰქონდა 2018 – 2019 წლებისათვის,²⁸ სადაც საუბარია, ერთი მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობების დონეზე ღია მონაცემთა შეგროვებისა და გამოქვეყნების პროცესის გაუმჯობესებაზე, ხოლო, მეორე მხრივ, სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში ღია მონაცემთა პუბლიკაციის სტანდარტის განვითარებაზე.²⁹ ღია მონაცემთა პორტალის გამოყენებისა და მუნიციპალიტეტებში ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის პრაქტიკა მიმოხილული იქნება მე-3 თავში. თუმცა, აქვე, სამოქმედო გეგმით შეუსრულებელ ვალდებულებებსა და მათთან დაკავშირებულ გამოწვევებზე საუბრის პარალელურად, საინტერესოა იმის შეფასება, თუ როგორ იცვლებოდა საქართველოს რეიტინგი მსოფლიო მართლმსაჯულების პროექტის (WJP)³⁰ მიერ მთავრობების გამჭვირვალობისა და ღიაობის შესაფასებლად შექმნილ „ღია მმართველობის ინდექსში“.³¹ 2015 წელს გამოქვეყნებული მონაცემებით, საქართველო ღიაობის თვალსაზრისით, აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის 13 ქვეყანას შორის პირველ ადგილს იკავებდა,³² ხოლო მსოფლიო მასშტაბით კი - 102 ქვეყანას შორის 29-ე ადგილს.³³ 2019

შინაარსის ნორმატიული აქტის პროექტი რეგისტრირებულთა სიაში არ იძებნება. <<https://parliament.ge/legislation/find-legislation>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

²⁸ იხ. „ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 12 ნოემბრის №537 დადგენილება, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, www.matsne.gov.ge, სარეგისტრაციო კოდი: 010240010.10.003.020853.

²⁹ იხ. იქვე, მე-2 და მე-13 ვალდებულებები.

³⁰ World Justice Project - მულტიდისციპლინური, დამოუკიდებელი ორგანიზაცია, რომლის საქმიანობის სფერო, ძირითადად მოიცავს ცნობიერების ამაღლებასა და ცოდნის გავრცელებას კანონის უზენაესობის მიმართულებით. იხ. <<https://worldjusticeproject.org/about-us>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

³¹ Open Government Index არის სპეციალიზებული მეთოდოლოგიით 2015 წლიდან შექმნილი კვლევა, რომლის ფარგლებშიც ფასდება მთავრობათა საქმიანობა მისი გამჭვირვალობისა და ღიაობის კუთხით. ის მოიცავს 4 ძირითად მიმართულებას: კანონმდებლობა და ღია სამთავრობო მონაცემები, ინფორმაციასთან წვდომის უფლება, სამოქალაქო ჩართულობა, გასაჩივრების მექანიზმი. იხ. <<https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-open-government-index/wjp-open-government-index-methodology>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

³² იხ. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), ღია მმართველობის ინდექსი 2015 - საქართველოს მიღწევები და გამოწვევები, ელექტრონული პუბლიკაცია, 2015, ხელმისაწვდომია ელექტრონულ რესურსზე: <<https://idfi.ge/ge/open-government-index-2015>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

³³ იხ. 2015 წლის ღია მმართველობის ინდექსი, <<https://worldjusticeproject.org/wjp-open-government-index-2015-open-government-partnership>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

წლის მონაცემებით,³⁴ საქართველო ღია მმართველობის მიმართულებით გლობალურ რეიტინგში (ამჯერად 128 ქვეყანას შორის) იკავებდა 39-ე ადგილს, ხოლო 2020 წლის მონაცემების³⁵ მიხედვით, იკავებს 41-ე ადგილს. რეიტინგში ცვლილება, ბუნებრივია, სხვადასხვა გარემოებასთანაა დაკავშირებული, თუმცა, გამომდინარე იქიდან, რომ ინდექსის ამ მიმართულებაში ფასდება სწორედ ღია სამთავრობო მონაცემების ხელმისაწვდომობის ხარისხი³⁶, უნდა ვივარაუდოთ, რომ ღია მონაცემთა ხელმისაწვდომობის თვალსაზრისით ერთიანი სამთავრობო მიდგომისა და შესაბამისი სამართლებრივი ჩარჩოს არარსებობა გავლენას ახდენს ბოლო წლებში საქართველოს მაჩვენებლების ცვლილებაზე.

2. ღია მონაცემთა ხელმისაწვდომობის საკანონმდებლო ჩარჩო საქართველოში

ღია მონაცემების გამოყენება (მათ შორის, სხვა მონაცემებთან დასაკავშირებლად) და განაწილება ყველასთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს, ნებისმიერი შეზღუდვისა და აკრძალვის გარეშე.³⁷ ბოლო პერიოდში განსაკუთრებული მნიშვნელობა მონაცემთა ელექტრონული ფორმით ხელმისაწვდომობამ შეიძინა, რადგან ეს უკანასკნელი ავტომატური საშუალებებით დამუშავების შესაძლებლობას იძლევა.

³⁴ იხ. WJP-ის კანონის უზენაესობის ინდექსი, 2019 წელი, ხელმისაწვდომია ელექტრონულ რესურსზე: <<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2019/Georgia/>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

³⁵ იხ. WJP-ის კანონის უზენაესობის ინდექსი, 2020 წელი, ხელმისაწვდომია ელექტრონულ რესურსზე: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

³⁶ მართლმსაჯულების გლობალური ინდექსის მე-3 ფაქტორს წარმოადგენს ღია მმართველობა (Factor 3: Open Government), სადაც ფასდება სახელმწიფოში ღია მონაცემთა (მათ შორის სამართლებრივი აქტებისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების) ხელმისაწვდომობის ხარისხი, გამოქვეყნების ენა, სიმარტივე და ა.შ.

³⁷ იხ. Open Knowledge Foundation-ის ელექტრონული სახელმძღვანელო ღია მონაცემების შესახებ, ხელმისაწვდომია ელექტრონულ რესურსზე: <<http://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data/>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021). შეად. ევროკომისიის ევროპარლამენტთან, საბჭოსთან, ეკონომიკურ და სოციალურ, აგრეთვე რეგიონულ კომიტეტებთან კომუნიკაცია ღია მონაცემების თაობაზე (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Open Data – An engine for innovation, growth and transparent governance, Brussels, 12.12.2011, COM(2011) 882 final), 2.

საქართველოს კანონმდებლობაში მხოლოდ 2020 წელს განისაზღვრა ღია მონაცემის დეფინიცია, როგორც „საჯარო ინფორმაცია, რომელიც ხელმისაწვდომია ერთიანი პორტალის მეშვეობით, მანქანაკითხვად ფორმატში.“³⁸ პრაქტიკაში ღია მონაცემი გულისხმობს ე.წ. ნედლ, პირველად მონაცემს,³⁹ რომელიც, როგორც წესი, გამოქვეყნებულია ელექტრონულად, შესაბამის ფორმატში (მაგ.: CSV⁴⁰, XML⁴¹) ან ხელმისაწვდომია ელექტრონული სერვისის - „აპლიკაციის პროგრამირების ინტერფეისის“ საშუალებით (API).

აქვე, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში ცალკე არ გვხვდება „ღია სამთავრობო მონაცემის“⁴² განმარტება, თუმცა საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - ციფრული მმართველობის სააგენტოს საქმიანობის მარეგულირებელ აქტში (მონაცემთა გამოქვეყნების კონტექსტში) მოხსენიებულია „საჯარო სექტორში არსებული ღია მონაცემები“. რამდენადაც, არსებული კანონმდებლობით, ღია მონაცემი, გარკვეულწილად, განმარტებულია, როგორც საჯარო ინფორმაცია, უნდა ვივარაუდოთ, რომ „ღია მონაცემის“ დეფინიციის ქვეშ სწორედ სახელმწიფო სექტორის ხელთ არსებული მონაცემები იგულისხმება. ამ ვარაუდს ამყარებს ის გარემოებაც, რომ კერძო სექტორის ორგანიზაციების მხრიდან ღია მონაცემთა გამოქვეყნების შემთხვევები არ ფიქსირდება.⁴³

³⁸ „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - ციფრული მმართველობის სააგენტოს შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-4 მუხლი, იხ. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე (www.matsne.gov.ge), 12/06/2020, სარეგისტრაციო კოდი, 040030000.05.001.019891.

³⁹ იხ. ავალიშვილი ლ., კლდიაშვილი გ., ჯულაყიძე ლ., თუმურაშვილი გ., კანდელაკი ქ., ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობა საქართველოში, 2015, 5.

⁴⁰ ელექტრონულად დამუშავებადი, სტრუქტურირებული ფორმატი, მძიმით გამოყოფილი რიცხვები - comma-separated values. ეს უკანასკნელი მოსახერხებელია დიდი ზომის მონაცემების გადასატანად იმავე ან სხვა ფორმატში.

⁴¹ Extensible Markup Language, ეს ფორმატი გავრცელებულია და გამოიყენება მონაცემთა გაცვლისათვის, ინარჩუნებს სტრუქტურასა და აგებულებას.

⁴² OECD-ი და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციები, აგრეთვე ევროკომისია და სხვა ევროპის კავშირის ინსტიტუტები იყენებენ ტერმინს “Open Government Data” (OGD), რაც გულისხმობს საჯარო სექტორის იმ ინფორმაციას, რომელიც ქვეყნდება, როგორც ღია მონაცემი. აღნიშნული ფართოდაა დამკვიდრებული ევროკომისიის მიერ გამოქვეყნებულ პუბლიკაციებში. მაგალითად, იხ. European Commission, Open Data Goldbook for Data Managers and Data Holders, 2018, 10.

⁴³ როგორც ღია მონაცემთა სამთავრობო პორტალ - data.gov.ge-ზე, ისე - სამოქალაქო საზოგადოების მიერ შექმნილ ალტერნატიულ პორტალ - datalab.ge-ზე კერძო სექტორის ორგანიზაციების მიერ მონაცემების გამოქვეყნების შემთხვევა არ ფიქსირდება (აღნიშნულ ვებგვერდებზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

ცალკე შეფასებას იმსახურებს ის გარემოება, თუ რამდენად შესაძლებელია სინონიმების კონტექსტში ღია სამთავრობო მონაცემისა და საჯარო ინფორმაციის გამოყენება. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, საჯარო ინფორმაცია არის „ოფიციალური დოკუმენტი (მათ შორის, ნახაზი, მაკეტი, გეგმა, სქემა, ფოტოსურათი, ელექტრონული ინფორმაცია, ვიდეო - და აუდიოჩანაწერები), ანუ საჯარო დაწესებულებაში დაცული, აგრეთვე საჯარო დაწესებულების ან მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებული, დამუშავებული, შექმნილი ან გაგზავნილი ინფორმაცია, ასევე საჯარო დაწესებულების მიერ პროაქტიულად გამოქვეყნებული ინფორმაცია.“⁴⁴

ამდენად, საჯარო ინფორმაცია განმარტებულია როგორც ოფიციალური დოკუმენტი, რომელიც შესაძლოა იყოს ელექტრონული ან მატერიალური ფორმის. „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონი ერთმანეთისგან ასხვავებს ელექტრონულ და მატერიალურ დოკუმენტებს.⁴⁵ თავის მხრივ, დოკუმენტი განმარტებულია, როგორც ინფორმაციის ან/და მონაცემთა ერთობლიობა.⁴⁶ საჯარო ინფორმაციის ქვეშ თავისუფლად შეგვიძლია სტრუქტურირებული მონაცემებისა თუ ინფორმაციის მოაზრება. ამ ვარაუდს ამყარებს საქართველოს კონსტიტუციის⁴⁷ მე-18 მუხლიც, რომლის თანახმად, „ყველას აქვს უფლება კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს საჯარო დაწესებულებაში [...] არსებულ ინფორმაციას ან ოფიციალურ დოკუმენტს.“ ანალოგიურად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო 2019 წლის 7 ივნისს მიღებულ №1/4/693,857 გადაწყვეტილებაში⁴⁸ განმარტავს: „საქართველოს კონსტიტუცია ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს ანიჭებს სახელმწიფო დაწესებულებებში არსებულ ინფორმაციაზე წვდომის უფლებას“.

„საჯარო დაწესებულება ვალდებულია გასცეს საჯარო ინფორმაცია, მათ შორის, ელექტრონული ფორმით მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია, დაუყოვნებლივ ან არა უგვიანეს

⁴⁴ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „მ“ ქვ., საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, № 32(39), 15.07.1999, მუხ. 166.

⁴⁵ „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, საკანონმდებლო მაცნე (www.matsne.gov.ge) სარეგისტრაციო კოდი: 320110000.05.001.018412.

⁴⁶ იხ. იქვე, მე-2 მუხლის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტები.

⁴⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 1995, №№31-33, მუხ. 668.

⁴⁸ გადაწყვეტილება ხელმისაწვდომია:
<<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4586009?publication=0>> (ვებგვერდებზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

10 დღისა, თუ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე პასუხის გაცემა მოითხოვს: ა) სხვა დასახლებულ პუნქტში არსებული მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფიდან ან სხვა საჯარო დაწესებულებიდან ინფორმაციის მოძიებასა და დამუშავებას; ბ) მნიშვნელოვანი მოცულობის ერთმანეთთან დაუკავშირებელი ცალკეული დოკუმენტების მოძიებასა და დამუშავებას; გ) სხვა დასახლებულ პუნქტში არსებულ მის სტრუქტურულ ქვედანაყოფთან ან სხვა საჯარო დაწესებულებასთან კონსულტაციას.⁴⁹

თუ არსებულ საკანონმდებლო ნორმებს გავანალიზებთ, ღია მონაცემი წარმოადგენს ელექტრონულ ფორმატში, სტრუქტურირებული სახით არსებულ ისეთ მონაცემს, რომლის გასაჯაროებაც დასაშვებია. ამგვარად, დღეს არსებული პრაქტიკით, ღია მონაცემი, გარკვეულწილად საჯარო ინფორმაციის ნაწილად არის აღქმული. აგრეთვე, ევროკავშირის სამართლებრივ ჩარჩოსა თუ პრაქტიკაშიც არის შემთხვევები, როდესაც სინონიმების სახით გვხვდება ტერმინები: „საჯარო სექტორის ინფორმაცია“⁵⁰ და „ღია სამთავრობო მონაცემი“.⁵¹ იმ შემთხვევაში, თუ საჯარო სექტორის ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ღია ლიცენზიის ქვეშ, მას შეიძლება ეწოდოს ღია სამთავრობო მონაცემი.⁵²

მიუხედავად ამ საერთოსა, საჯარო ინფორმაციას⁵³ და ღია მონაცემებს შორის არსებობს განსხვავება და მათი სინონიმებად გამოყენება მიზანშეწონილად არ უნდა ჩაითვალოს. საჯარო ინფორმაცია იმთავითვე ღია მონაცემს არ წარმოადგენს.⁵⁴ აგრეთვე, ყველა სახის საჯაროდ გამოქვეყნებული ინფორმაციაც ვერ ჩაითვლება ღია მონაცემად მისი ფორმის გამო. ღია მონაცემს ხელმისაწვდომს და გადამუშავებადს ხდის მისი მანქანაკითხვადი ფორმატი, განსხვავებით საჯარო ინფორმაციისაგან, რომელიც, როგორც წესი, ამგვარი ფორმით არ

⁴⁹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 40, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32(39), 1999 წელი, მუხ. 166.

⁵⁰ Public Sector Information, PSI. გამოყენებულია: The Directive on the re-use of Public Sector Information (2003/98/EC).

⁵¹ ამ საკითხზე არსებულ განსხვავებასთან დაკავშირებით იხ. European Commission, Open Data Goldbook for Data Managers and Data Holders, 2018, 13.

⁵² იქვე, 14. მნიშვნელოვანია, რომ ღია მონაცემებზე არ ვრცელდებოდეს ინტელექტუალურ საკუთრებასა და საავტორო უფლებასთან დაკავშირებული შეზღუდვები.

⁵³ ამ ორ ცნებას შორის განსხვავებასთან დაკავშირებით, იხ. Kwoka, M. B., Inside FOIA, Inc., 126 Yale L.J. F. 265 (2016-2017).

⁵⁴ იხ. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), ღია მონაცემების სახელმძღვანელო საჯარო მოხელეებისათვის, 2020, 5.

გაიცემა და მისი ავტომატური (ტექნოლოგიური საშუალებებით) დამუშავება ხშირად შეუძლებელია. ანალოგიურად, საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება, რომელიც გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ცალკეული საჯარო ინფორმაციის გამოქვეყნებას საკუთარ ელექტრონულ რესურსზე,⁵⁵ არსებითად განსხვავდება ღია მონაცემთა მანქანაკითხვად ფორმატში ხელმისაწვდომობისგან. საქართველოს მთავრობის მიერ განისაზღვრა პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ნუსხა⁵⁶, რომელიც ქვეყნდება სხვადასხვა ელექტრონულ რესურსზე (როგორცაა, მაგ. ადმინისტრაციული ორგანოს ოფიციალური ვებგვერდი) მხოლოდ ტექსტური სახით.

გარდა ზემოაღნიშნული ნორმებისა, რომელიც ადგენს საჯარო ინფორმაციის დეფინიციას და შემდგომ მისი გაცემისა თუ გამოქვეყნების წესს, საქართველოს არ აქვს შემუშავებული ღია მონაცემთა ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელი სპეციალური საკანონმდებლო ჩარჩო.⁵⁷ მხოლოდ „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ციფრული მმართველობის სააგენტოს შესახებ“ საქართველოს კანონშია მოცემული ზოგადი ხასიათის ჩანაწერი, კერძოდ კი სსიპ ციფრული მმართველობის სააგენტოს უფლებამოსილება, დაადგინოს საჯარო სექტორში არსებული ღია მონაცემების გამოქვეყნების ერთიანი სტანდარტი⁵⁸, რათა ერთიანი პორტალის მეშვეობით მათი ხელმისაწვდომობა იყოს უზრუნველყოფილი.

⁵⁵ პროაქტიული გამოქვეყნების წესი დადგინდა ღია მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში, 2013 წელს. იხ. „საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 26 აგვისტოს №219 დადგენილება, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე (www.matsne.gov.ge), სარეგისტრაციო კოდი: 020090000.10.003.017386.

⁵⁶ პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ნუსხა მოიცავს შემდეგს: ზოგად ინფორმაციას ადმინისტრაციული ორგანოს შესახებ, საჯარო ინფორმაციის გვერდს, ინფორმაციას ადმინისტრაციული ორგანოს საკადრო უზრუნველყოფის შესახებ, ინფორმაციას ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვებისა და სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ, ინფორმაციას ადმინისტრაციული ორგანოს დაფინანსებისა და ხარჯთაღრიცხვის შესახებ, სამართლებრივ აქტებსა და სხვა საჯარო ინფორმაციას.

⁵⁷ ღია მონაცემების მზაობის (Open Data Maturity) შეფასება წარმოადგენს ევროპული მონაცემთა პორტალის ყოველწლიურ კვლევას. 2020 წელს გამოქვეყნებულ ანგარიშში შეფასებულია საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩო და მმართველობითი მოდელი. კერძოდ, აღნიშნულია, რომ ქვეყანას არ აქვს ამ სფეროს შესაბამისი სპეციალური სამართლებრივი რეგულაცია. იხ. Open Data Maturity Report, 2020, 74.

⁵⁸ აღნიშნული სტანდარტი ამ დროისათვის საჯაროდ არ არის ხელმისაწვდომი სსიპ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნესა და სსიპ ციფრული მმართველობის სააგენტოს რესურსებზე.

კვლავ გამოწვევას წარმოადგენს იმგვარი სამართლებრივი რეგულაციის შემოღება, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოებს როგორც ცენტრალურ, ისე - ადგილობრივ დონეზე დაუდგენს ვალდებულებას, დაამუშაონ და შესაბამისი ფორმით განათავსონ მათ ხელთ არსებული ღია სამთავრობო მონაცემები.

3. ღია სამთავრობო მონაცემების ელექტრონული ხელმისაწვდომობის პრაქტიკა

დიდი რაოდენობით ღია მონაცემების ერთ წერტილში თავმოყრა საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს, ბიზნესისა და მედიის წარმომადგენლებს, აგრეთვე არასამთავრობო და საჯარო დაწესებულებებს, შეუფერხებლად ისარგებლონ აღნიშნული მონაცემებით, მათი გამოყენებით შექმნან მრავალფეროვანი სპექტრის აპლიკაციები (მათ შორის, მობილური მოწყობილობისთვის) თუ ელექტრონული სერვისები.

ღია მონაცემთა ეკონომიკური სარგებლიანობის შეფასებას ბოლო დროს განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა. ევროკომისიისა და ევროპის მონაცემთა პორტალის მიერ გამოქვეყნებულ ანგარიშში აღნიშნულია იმ სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი პირდაპირი თუ ირიბი სარგებლის შესახებ, რომლის მოტანაც ღია მონაცემთა საყოველთაო გამოყენებითაა შესაძლებელი: 7 000 ადამიანის სიცოცხლის გადარჩენა სამედიცინო სერვისების გამწვევთა სწრაფი რეაგირების ხარჯზე, 629 მილიონი საათის დაზოგვა (მათ შორის, 2 549 საათის დაზოგვა პარკინგის ადგილის იოლად მოძიებით), რომელიც, თავის მხრივ, 27,9 მილიარდი ევროს ეკვივალენტია და სხვა. ზოგადად, ღია მონაცემების გამოყენებით მხოლოდ 2020 წელს 1.7 მილიარდი ევროს ხარჯების დაიზოგა.⁵⁹ თავად ევროპის მონაცემების ოფიციალური პორტალი⁶⁰ 36 ქვეყნის⁶¹

⁵⁹ იხ. Analytical Report 9: The Economic Benefits of Open Data, ხელმისაწვდომია: <https://data.europa.eu/sites/default/files/analytical_report_n9_economic_benefits_of_open_data.pdf> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021). კვლევა ყურადღებას ამახვილებს ღია მონაცემების პირდაპირ და არაპირდაპირ სარგებელზე. პირდაპირი სარგებელი, როგორც წესი, გამოსახულია კონკრეტულ ფულად რაოდენობაში, ხოლო ირიბ სარგებელში სწორედ გაუმჯობესებული სერვისების მოხმარების შედეგად დაზოგილი დრო და რესურსები, აგრეთვე ღიაობისა და გამჭვირვალობის დონის ზრდა მოიაზრება.

⁶⁰ <<https://data.europa.eu/en>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

⁶¹ ქვეყნების ჩამონათვალი იხ.: <<https://data.europa.eu/en/impact-studies/country-insights>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

თითქმის 1,3 მილიონამდე მონაცემთა ცხრილს აერთიანებს და თავს უყრის ევროპის კავშირის მასშტაბით არსებულ ღია სამთავრობო მონაცემებს მეტამონაცემების სახით.⁶²

მსოფლიოში არსებობს ღია მონაცემებზე დაფუძნებული პროდუქტებისა და მომსახურების უამრავი მაგალითი, მათ შორის, უნდა აღინიშნოს მსოფლიო ბანკის ღია მონაცემთა პორტალი, რომელიც მუდმივად აახლებს ინფორმაციას მშპ-ს, გლობალური სახსრების მართვის, რესურსების მოხმარების და სხვათა შესახებ;⁶³ აგრეთვე, გარემოსდაცვითი ინფორმაციისა⁶⁴ და საყოველთაო ჯანდაცვის მონაცემების⁶⁵ ამსახველი პორტალები. საჯარო სექტორის ინფორმაციის საზოგადოებრივი სარგებლიანობისათვის გამოყენების მაგალითია აშშ-ს „ადგილმდებარეობის განსაზღვრის გლობალური სისტემა“ (GPS),⁶⁶ რომელიც მოქალაქეებისათვის სრულად ხელმისაწვდომი მხოლოდ 2007 წლიდან გახდა.⁶⁷ აღნიშნულმა მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა გადაუდებელი დახმარების გაწევის ეფექტიანობა, მათ შორის, კატასტროფებისა და სტიქიური მოვლენების დროს.⁶⁸

წარმატებულად შეიძლება ჩაითვალოს დიდ ბრიტანეთში არსებული პროექტი - „რაში იხარჯება ჩემი ფული?“⁶⁹ აღნიშნული პორტალი გამოირჩევა მონაცემთა ვიზუალიზაციითა და მომხმარებლებისთვის ინფორმაციის მარტივი ფორმით მიწოდებით. იგი დაფუძნებულია

⁶² მეტამონაცემები შეიცავს იმ ინფორმაციას, რომელიც თავდაპირველმა გამომქვეყნებელმა გაასაჯაროვა მონაცემთა ცხრილის შექმნასთან ერთად.

⁶³ <<https://data.worldbank.org/>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

⁶⁴ მაგ. იხ. აშშ-ს ოკეანისა და ატმოსფეროს ადმინისტრაციის სპეციალიზებული, გარემოსდაცვითი მონაცემების პორტალი, <<https://www.ncdc.noaa.gov/cdo-web/datasets>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

⁶⁵ მაგ. იხ. აშშ-ს დაავადებათა კონტროლისა და პრევენციის ცენტრის (CDC) მონაცემთა რესურსი, <<https://www.cdc.gov/nceh/data.htm>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

⁶⁶ GPS სატელიტი პირველად 1978 წელს გაეშვა ორბიტაზე, ხოლო სიგნალის მიღება შესაძლებელია დედამიწის ნებისმიერ წერტილში. GPS არის აშშ-ს მთავრობის საკუთრებაში არსებული ტექნოლოგია, რომელიც სამხედრო და სამოქალაქო პირებს აწვდის ინფორმაციას ადგილმდებარეობის, ნავიგაციისა და დროის შესახებ. იხ. <<https://www.gps.gov>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

⁶⁷ იხ. Young A., Rogawski C., Verhulst S., Open Data's Impact, UNITED STATES GPS SYSTEM - Creating a Global Public Utility, 2016, 6-7.

⁶⁸ იხ. იქვე, 16 - 17. საუბარია 2004 წელს ინდოეთის ოკეანეში წარმოშობილი ცუნამის, 2005 წელს ქარიშხალ კატრინასა და რიტას წინააღმდეგ ბრძოლისას, აგრეთვე, 2014 წელს ებოლას აფეთქების დროს GPS-ის გამოყენების შემთხვევებზე.

⁶⁹ პორტალის სახელწოდება - Where does my money go? <<https://app.wheredoesmymoneygo.org/about>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

ფინანსური ხასიათის ღია მონაცემების პორტალზე⁷⁰ და წყაროდ გამოყენებული მონაცემთა ყველა ცხრილის ნახვა სწორედ ამ პორტალზეა შესაძლებელი. მოქალაქეთა ინფორმირებისა და ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით, ღია მონაცემებზე დაყრდნობით შეიქმნა პორტალი - Plume Labs,⁷¹ რომელიც აკონტროლებს ჰაერის დაბინძურების ხარისხს მსოფლიოს ქალაქებში და ამ მიზნით იყენებს ევროპის სხვადასხვა სააგენტოს მიერ გამოქვეყნებულ ღია მონაცემებს.

აღსანიშნავია ღია მონაცემების გამოყენებით შექმნილი მობილური აპლიკაციების მნიშვნელობაც, მაგალითად, როგორცაა აშშ-ში პოპულარული „PulsePoint“-ი.⁷² ეს აპლიკაცია ეყრდნობა რა ღია მონაცემებს, იძლევა გულის შეტევის შემთხვევაში სამედიცინო დახმარების გაწევის დროის შემცირების შესაძლებლობას - გადაუდებელი დახმარების ცენტრს - 911-ის ზარს და GPS მონაცემების ერთმანეთთან დაკავშირებით.⁷³ 2016 წელს სსიპ მონაცემთა გაცვლის სააგენტომ⁷⁴ ეროვნული ბანკის მიერ გამოქვეყნებული ღია მონაცემების გამოყენებით შექმნა მობილური აპლიკაცია, რომელიც ინდივიდის ადგილსამყოფელის მიხედვით აჩვენებს უახლოესი ვალუტის გადამცვლელი პუნქტების შესახებ ინფორმაციას.⁷⁵

რამდენადაც საქართველოს საჯარო დაწესებულებები დღეისათვის ფლობენ, კანონმდებლობით დაკისრებული ფუნქციების შესრულების შედეგად დაგროვებულ, დიდი ოდენობით ღია მონაცემებს,⁷⁶ ბუნებრივია დღის წესრიგში დგას ამ ინფორმაციის მანქანაკითხვად ფორმატში გამოქვეყნების საკითხი, თუმცა, როგორც წინა თავში აღინიშნა, საქართველოში ადმინისტრაციულ ორგანოებს არ აქვთ საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრული ვალდებულება, გამოაქვეყნონ მათ ხელთ არსებული ღია მონაცემები შესაბამის

⁷⁰ <<https://openspending.org/>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

⁷¹ <<https://plumelabs.com/en/>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

⁷² <<https://www.pulsepoint.org/>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

⁷³ აპლიკაციას აგრეთვე შეუძლია საჯაროდ ხელმისაწვდომი უახლოესი დეფიბრილატორის მდებარეობის მითითება.

⁷⁴ დღეის მდგომარეობით ამ სააგენტოს უფლებამონაცვლეს წარმოადგენს სსიპ ციფრული მმართველობის სააგენტო.

⁷⁵ აღნიშნული აპლიკაციის გამოყენება „ანდროიდის“ ოპერაციულ სისტემაზე მომუშავე მობილური მოწყობილობისთვისაა შესაძლებელი. იხ. <https://data.gov.ge/Datasets/Browse/4820bf31-ed7b-4fd6-b1e2-5eecd9a7667?fbclid=IwAR2Teepk3cdY0dBOcS4R-SJxonjUaVahVt04A_F1LIgJv_qkh2xiNTSW11Y> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

⁷⁶ იხ. ავალიშვილი ლ., კლდიაშვილი გ., ჯულაყიძე ლ., თუშურაშვილი გ., კანდელაკი ქ., ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობა საქართველოში, 2015, 5.

ფორმატში.⁷⁷ შესაბამისად, საქართველოს ღია მონაცემთა მთავარ პორტალზე (data.gov.ge) ღია მონაცემების გამოქვეყნება დამოკიდებულია საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელთა კეთილ ნებაზე.⁷⁸ სწორედ ამით უნდა აიხსნას ის გარემოება, რომ ღია მონაცემთა პორტალის შექმნიდან დღემდე მასზე მონაცემების განთავსება დაბალი სიხშირითა და ინტენსივობით ხორციელდება, განსაკუთრებით კი ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან. 2014 წლიდან დღემდე პორტალზე მხოლოდ 173 პუბლიკაცია (719 ღია მონაცემთა ცხრილი XML და CSV ფორმატში) არის ხელმისაწვდომი, 30 სახელმწიფო დაწესებულების სახელის ქვეშ.⁷⁹

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა მონაცემების ხელმისაწვდომობა შესაბამისი ფორმატით დღემდე გამოწვევას წარმოადგენს, რის მიზეზადაც დამუშავებისთვის საჭირო შესაძლებლობების სიმწირე სახელდება.⁸⁰

ღია სამთავრობო მონაცემთა ხელმისაწვდომობის პრაქტიკაზე საუბრისას, უნდა აღინიშნოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს საქმიანობა. სააგენტო, თავისი საქმიანობის ფარგლებში, ახორციელებს ე.წ. ღია კონტრაქტების (OCDS)⁸¹ დანერგვას, რაც გულისხმობს ღია მონაცემთა პუბლიკაციის სტანდარტის შემოღებას, რომელიც უზრუნველყოფს სატენდერო ინფორმაციისა და ხელშეკრულების შესრულების ყველა ეტაპზე (დაგეგმარებიდან განხორციელებამდე) სტრუქტურირებული ინფორმაციის⁸² გამოქვეყნებას. ამ ეტაპზე, როგორც აგრეგირებული, ასევე ცალკეულ შესყიდვებზე არსებული ინფორმაციის, შესყიდვის წლიური გეგმების სპეციალურ წაკითხვად ფორმატში (JSON)⁸³ სისტემატურ გამოქვეყნება ხდება საამისოდ შექმნილ ვებგვერდზე.⁸⁴

⁷⁷ იხ. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), რეკომენდაციები „ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმისთვის“, 2018, 3.

⁷⁸ იხ. IDFI, Access to Open Data in Georgia and Visegrad Countries, 2018, 7.

⁷⁹ აღნიშნული სტატისტიკა ხელმისაწვდომია პორტალზე თემატურ და ორგანიზაციულ ჭრილში: <<https://data.gov.ge/Datasets>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 31.05.2021).

⁸⁰ იხ. ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმა, ვალდებულება 2, ღია მონაცემების შეგროვებისა და გამოქვეყნების პროცესის გაუმჯობესება ახალციხისა და ქუთაისის მუნიციპალიტეტებში.

⁸¹ Open Contracting Data Standard.

⁸² არსებობს ღია მონაცემთა გამოქვეყნების სტანდარტის 4 (3 ძირითადი და 1 დამატებითი) დონე: 1. საბაზისო; 2. შუალედური; 3. მოწინავე; 4. დამატებითი. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს გააჩნია ამბიციის, რომ OCDS-ის სტანდარტების მიხედვით დააკმაყოფილოს მე-3-მე-4 დონის სტანდარტები.

⁸³ JavaScript Object Notation.

⁸⁴ <<http://opendata.spa.ge/#/>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021). აგრეთვე, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო გეგმავს ავტორიზებული მომხმარებლისათვის ღია მონაცემების

ცალკე პორტალზე აგრეთვე ხელმისაწვდომი გარემოსდაცვითი მონაცემები, კერძოდ მიწათსარგებლობის, მიწის საფარის, ბიომრავალფეროვნების, საფრთხის დონეებისა და დაცული ტერიტორიების შესახებ მონაცემები.⁸⁵

კიდევ ერთი ინიციატივა ღია სამთავრობო მონაცემთა ხელმისაწვდომობის მიმართულებით ეკუთვნის არასამთავრობო სექტორს „საქართველოს ღია მონაცემების ლაბორატორიის“ – datalab.ge - სახით⁸⁶. ეს პორტალი აერთიანებს 189 საჯარო დაწესებულების (მათ შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების) 1 393 მონაცემთა ბაზას⁸⁷, რაც სხვადასხვა ჭრილში ღია მონაცემთა დამუშავების, გადმოწერისა და ვიზუალიზაციის საშუალებას იძლევა. მკვლევრებისა თუ სხვა დაინტერესებული პირებისათვის პორტალზე ხელმისაწვდომია სხვადასხვა ჭრილში უკვე დამუშავებული მონაცემები, როგორცაა: რეგისტრირებული დანაშაულის სტატისტიკა, სასამართლოს განჩინების საფუძველზე სატელეფონო მიყურადების მონაცემები, ბიზნესის გენდერული სტატისტიკა⁸⁸ და ა.შ.

4. ღია სამთავრობო მონაცემების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფი სამართლებრივი ჩარჩო ვეროპის კავშირში

ღია მმართველობის ევროპის კავშირისეული ხედვა, პირველ რიგში, გულისხმობს ინტეგრირებულ მიდგომას, აგრეთვე, სამთავრობო დაწესებულებების მხარდაჭერას, გახდნენ უფრო გამჭვირვალე, ღია და ანგარიშვალდებულნი.⁸⁹ ამდენად, ღიაობისა და გამჭვირვალობის

ბაზასთან პირდაპირ წვდომის მიზნით პროგრამული ინტერფეისის აპლიკაციის (API) და ახალი ვიზუალიზაციის ვებგვერდის შექმნას.

⁸⁵ იხ. <<https://data.mepa.gov.ge/>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

⁸⁶ ალტერნატიული პორტალი <<https://datalab.ge/>> შეიქმნა IDFI-ს მიერ (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

⁸⁷ სტატისტიკა ხელმისაწვდომია პორტალზე: <https://datalab.ge/ge/pages/about/about_platform> (აღნიშნულ ვებგვერდებზე ბოლო ვიზიტი განხორციელდა: 31.05.2021).

⁸⁸ ვიზუალური ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <<https://datalab.ge/ge/visualizations>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

⁸⁹ დეტალებისათვის იხ. ევროკომისიის ელექტრონული გამოცემა „ICT-enabled Public Sector Innovation – Horizon 2020 Societal Challenge 6“, ხელმისაწვდომია ელექტრონულ რესურსზე: <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/ict-enabled-public-sector-innovation-horizon-2020>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021). აგრეთვე, 2013 წელს, DG CONNECT-ის საჯარო

პრინციპები ასახულია ევროპის კავშირის პირველად კანონმდებლობაში.⁹⁰ „ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ“ ხელშეკრულების (TFEU)⁹¹ საფუძველზე, კავშირის ინსტიტუტებს, ორგანოებს, ოფისებსა და სააგენტოებს, კარგი მმართველობისა და სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, აქვთ ვალდებულება, იმოქმედონ ღიაობის პრინციპების დაცვით.⁹²

ამავე ხელშეკრულების მიხედვით, კავშირის ინსტიტუტებს, ორგანოებს, ოფისებსა და სააგენტოებს უნდა ჰქონდეთ ღია, ეფექტიანი და დამოუკიდებელი ევროპული ადმინისტრაციის მხარდაჭერა.⁹³

ევროპის კავშირის ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებათა ქარტიის⁹⁴ 42-ე მუხლი კავშირის ნებისმიერ მოქალაქეს და ნებისმიერ ფიზიკურ ან იურიდიულ პირს, რომელიც ცხოვრობს ან აქვს რეგისტრირებული საქმიანობის ადგილი წევრ სახელმწიფოში, ანიჭებს კავშირის ინსტიტუტების, ორგანოების, ოფისებისა და სააგენტოების დოკუმენტებზე წვდომის უფლებას.

მომსახურებების განყოფილებამ შექმნა სამუშაო დოკუმენტი - „A vision for public services“ (საჯარო მომსახურებების ხედვა). დოკუმენტი მიზნად ისახავდა, გამოეკვეთა თანამედროვე და ღია საჯარო სექტორის გრძელვადიანი ხედვა, მათ შორის, ღია სამთავრობო მონაცემების ხელახალი გამოყენების (re-use) პერსპექტივები. ხელმისაწვდომია ელექტრონულ რესურსზე: <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

⁹⁰ იხ. ევროპის პარლამენტის ანგარიში „ევროპის კავშირში ღიაობის, გამჭვირვალობის, დოკუმენტებთან და ინფორმაციასთან წვდომის თაობაზე“ (Openness, Transparency and access to documents and information in the EU), 2013, 7. ხელმისაწვდომია ელექტრონულ რესურსზე: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493035/IPOL-LIBE_NT\(2013\)493035_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493035/IPOL-LIBE_NT(2013)493035_EN.pdf)> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

⁹¹ ევროპის კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებები მოიცავს: ა) ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულებას - Treaty on European Union (TEU) და ბ) ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებას - The Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), გ) ოქმებს და დანართებს. კონსოლიდირებული ვერსია (Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union - Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - Protocols - Annexes - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 - Tables of equivalences), <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

⁹² იქვე, მუხლი 15 (1).

⁹³ იქვე, მუხლი 298 (1).

⁹⁴ The Charter of Fundamental Rights of the EU.

ამ თვალსაზრისით, აგრეთვე, საინტერესოა ევროპის პარლამენტისა და საბჭოს შესაბამისი რეგულაციები „ევროპის პარლამენტის, საბჭოსა და კომისიის დოკუმენტებთან წვდომის“⁹⁵ და „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ ორჰუსის კონვენციის გამოყენების თაობაზე.⁹⁶ მართალია, აღნიშნულ დოკუმენტებში არ გვხვდება ღია მონაცემის განმარტება, თუმცა „ევროპის პარლამენტის, საბჭოსა და კომისიის დოკუმენტებთან წვდომის შესახებ“ რეგულაციაში „დოკუმენტის“ განმარტების ქვეშ ნაგულისხმევაა ნებისმიერი ელექტრონული ფორმით შენახული მონაცემი⁹⁷ და ხაზგასმულია ღიაობის უზრუნველსაყოფად დოკუმენტებთან წვდომის უფლების რეალიზების გარანტიების შექმნის მნიშვნელობა.⁹⁸ ამავე რეგულაციის თანახმად, ინსტიტუტების ყველა დოკუმენტი ხელმისაწვდომი უნდა იყოს საზოგადოებისთვის.⁹⁹

„ღია მონაცემებისა და საჯარო სექტორის ინფორმაციის ხელახალი გამოყენების შესახებ“ ევროპის პარლამენტისა და საბჭოს 2019 წლის 20 ივნისის №2019/1024 დირექტივა (იგივე - ღია მონაცემთა დირექტივა)¹⁰⁰ წარმოადგენს იმ საერთო პრინციპებისა და წესების ერთობლიობას,

⁹⁵ Regulation 1049/2001 (EC) of the European Parliament and the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

⁹⁶ Regulation 1367/2006 (EC) of the European Parliament and the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32006R1367>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

⁹⁷ იხ. Regulation 1049/2001 (EC), მუხლი 3.

⁹⁸ იხ. იქვე, რეგულაციის პრეამბულა, §. 10.

⁹⁹ იხ. იქვე, რეგულაციის პრეამბულა, §. 11.

¹⁰⁰ Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information, ჩანაცვლა 2003 წლის დირექტივა 2003/98/EC (PSI Directive), რომელშიც, თავის მხრივ, 2013 წლის 2013/37/EU დირექტივით იქნა ცვლილებები შეტანილი. ევროკომისიამ 2013 წლის დირექტივის განახლების მიზნით საჯარო კონსულტაციები 2017 წელს დაიწყო, რაც 2018 წელს შესაბამისი პროექტის მომზადებით დასრულდა. წევრ სახელმწიფოებს ტრანსპარენციის ვალდებულება აქვთ 2021 წლის 17 ივლისამდე. დირექტივის ტექსტი ხელმისაწვდომია ელექტრონულ რესურსზე: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1561563110433&uri=CELEX:32019L1024>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

რომელსაც ევროკავშირი ამკვიდრებს ევროპის ბაზარზე ღია სამთავრობო მონაცემების გამოყენების თვალსაზრისით.

დირექტივის მიზნებისათვის ღია მონაცემის კონცეფცია გაგებულია, როგორც ინფორმაციის ღია ფორმატში, თავისუფლად გამოყენებადი (მათ შორის, ხელახლა) და გაზიარებადი ფორმით გადმოცემა.¹⁰¹ დირექტივა ეხება რა საჯარო სექტორის ინფორმაციის გამოყენების წესს, ეს უკანასკნელი განმარტებულია, როგორც საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების ან სახელმწიფო სერვისის მიწოდების პროცესში¹⁰² შეგროვებული, შექმნილი, გადამუშავებული და გავრცელებული ინფორმაცია.¹⁰³

დირექტივა ხაზს უსვამს საჯარო სექტორის ინფორმაციის ხელახლა გამოყენების ეკონომიკურ მნიშვნელობასა და განვითარების იმ პოტენციალს, რომელიც თანაბრად ხელშესახებია ბიზნესის, სამოქალაქო საზოგადოებისა და სოფლად მცხოვრები მოსახლეობისათვის.¹⁰⁴ ინოვაციების და პროგრესის ხელშესაწყობად, აუცილებელია, რაც შეიძლება მეტად იყოს ხელმისაწვდომი საჯარო სექტორში დაგროვილი ინფორმაცია. ბუნებრივია, დირექტივის მოქმედება არ ვრცელდება საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების ფარგლებს მიღმა არსებულ ინფორმაციაზე, ინტელექტუალური საკუთრების უფლებით დაცულ მონაცემებზე, განსაკუთრებული რეჟიმის ქვეშ მოქცეულ ინფორმაციასა¹⁰⁵ და ინტელექტუალური საკუთრების უფლებით დაცულ მონაცემებზე.¹⁰⁶

ერთ-ერთი იმ მნიშვნელოვან ცვლილებათაგან, რომელიც 2019 წლის ღია მონაცემთა დირექტივამ შემოგვთავაზა, გულისხმობს განსაკუთრებული მნიშვნელობის მონაცემების განსაზღვრას - უკავშირდება რა საზოგადოების, გარემოსა და ეკონომიკისთვის მნიშვნელოვან

¹⁰¹ იხ. იქვე, პრეამბულა, §. 16.

¹⁰² იხ. იქვე, მუხლი 2 (1). საჯარო სექტორის ორგანოს ქვეშ მოიაზრება ნებისმიერი სახელმწიფო, რეგიონული ან ადგილობრივი დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი ან ასოციაცია.

¹⁰³ იხ. იქვე, პრეამბულა, §. 13.

¹⁰⁴ იხ. იქვე.

¹⁰⁵ როგორცაა, მაგალითად, პერსონალური მონაცემები, ეროვნულ უსაფრთხოებას, თავდაცვას, კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის დაცვასა და სხვა მნიშვნელოვან ინტერესთან დაკავშირებული ინფორმაცია და სხვა.

¹⁰⁶ იხ. Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information, მუხლი 1.

სარგებელს, ამგვარი მონაცემების ხელახლა გადამუშავებით შესაძლებელია ახალი, მაღალი ხარისხის სერვისების შექმნა.¹⁰⁷

საფასურის გარეშე მონაცემების ხელახალი გამოყენება, ისევე როგორც მონაცემთა ღიაობისა და ხელახალი გამოყენების მიმართ შეზღუდვების დადგენის აკრძალვა, დირექტივის ერთ-ერთი მთავარი პრინციპია.¹⁰⁸ ზოგადად, წევრი სახელმწიფოების ვალდებულებაა ღია სამთავრობო მონაცემთა მიმართ ე.წ. „უპირობო ღიაობისა“ და „ღიაობაზე ორიენტირებული დიზაინის“ პრინციპების¹⁰⁹ გამოყენება, აგრეთვე ევროკავშირის მასშტაბით, მეტამონაცემების აგრეგაციის, შენარჩუნებისა და დოკუმენტებთან წვდომის გამარტივების ხელშეწყობა.¹¹⁰

საყოველთაო ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად, ბუნებრივია, მონაცემთა მანქანაკითხვად ფორმატში მიღება უპირობოდ მნიშვნელოვანია. საამისოდ დირექტივა ითვალისწინებს დინამიური მონაცემების განსაზღვრებას - ციფრულ ფორმატში არსებული დოკუმენტები, რომლებიც ექვემდებარებიან ხშირ ან რეალურ დროში განახლებას, რათა თავიდან იქნას აცილებული ინფორმაციის მოძველება.¹¹¹ საჯარო სექტორმა აღნიშნული მონაცემები შეგროვებისთანავე, დაუყოვნებლივ უნდა გახადოს ხელმისაწვდომი შესაბამისი სერვისით - „პროგრამული ინტერფეისის აპლიკაციის“ (API) სახითაც შექმნას გადმოწერის შესაძლებლობა, სადაც ეს შესაძლებელია.¹¹²

დირექტივაში ერთ-ერთ საკვანძო მიმართულებას წარმოადგენს კვლევითი მონაცემების - სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული სამეცნიერო-კვლევითი საქმიანობის პროცესში შეგროვილი ინფორმაციის¹¹³ - ღიაობა. ბუნებრივია, ამგვარი მონაცემების გადამუშავება და თუნდაც არასამეცნიერო მიზნებისათვის, ყოფით ცხოვრებაში გამოყენება შესაძლოა გარკვეული სარგებლის მომტანი იყოს საზოგადოებისათვის. ამდენად, წევრ სახელმწიფოებს

¹⁰⁷ იხ. იქვე, მუხლი 2 (10). დირექტივის I დანართით განსაზღვრულია 6 თემატური კატეგორია: გეოსივრცითი მონაცემები (geospatial), დედამიწის კვლევები და გარემო, მეტეოროლოგია, სტატისტიკა, კომპანიების რეესტრი, მობილობა.

¹⁰⁸ იხ. იქვე, მუხლი 6 (1), 8 (1).

¹⁰⁹ იხ. იქვე, მუხლი 5 (2), დირექტივაში გამოყენებულია ტერმინები: „open by design and by default“.

¹¹⁰ იხ. იქვე, მუხლი 9 (1).

¹¹¹ იხ. იქვე, მუხლი 2 (8).

¹¹² იხ. იქვე, მუხლი 5 (5).

¹¹³ იხ. იქვე, მუხლი 2 (9).

აქვთ ვალდებულება, შეიმუშაონ კვლევითი მონაცემების ღიაობისა და ხელმისაწვდომობის პოლიტიკის დოკუმენტები ეროვნულ დონეზე.¹¹⁴

საინტერესოა წევრი ქვეყნების პრაქტიკა დირექტივის იმპლემენტაციის მიმართულებით, რადგანაც 2021 წლის ივლისში იწურება დირექტივის შესაბამისად მიღებული საკანონმდებლო აქტების ძალაში შესვლის თარიღი. ევროკომისიის მიერ გასაჯაროებული ინფორმაციის თანახმად, დირექტივის იმპლემენტაციის განსხვავებული გზები იქნა არჩეული, კერძოდ: ნაწილმა მიიღო სპეციფიკური რეგულაციები ღია მონაცემების ხელახლა გამოყენების საკითხზე, ნაწილმა - განაახლა ინფორმაციის/დოკუმენტაციის ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელი ჩარჩო და მასში ასევე ასახა ღია მონაცემების გამოყენების საკითხები, ხოლო სამმა წევრმა სახელმწიფომ კი ჰიბრიდული გზა აირჩია.¹¹⁵

ევროკომისიამ 2020 წლის 19 თებერვალს წარადგინა ევროპის კავშირის ციფრული სტრატეგიის ახალი დოკუმენტი, სადაც უახლოესი 5 წლის განმავლობაში ღიაობა კვლავ რჩება ევროკავშირის ციფრული ტრანსფორმაციის ერთ-ერთ პირობად.¹¹⁶ 2020 წლისათვის კავშირის წევრი ქვეყნების 96 %-ს მიღებული ჰქონდა ღია მონაცემების საკითხზე სტრატეგიული დოკუმენტი ან ეს საკითხი მოცული იყო სხვა სფეროს სტრატეგიული ხედვის ქვეშ.¹¹⁷

გარდა სამართლებრივი ჩარჩოს აუცილებლობისა, ბუნებრივია, მონაცემთა ღიაობა საკმაოდ დიდი მოცულობის ტექნიკურ სამუშაოს მოიცავს, როგორცაა მონაცემთა შეგროვება, მომზადება და მისი გამოქვეყნება.¹¹⁸ ევროპის მონაცემების ოფიციალური პორტალი შექმნილია სწორედ ღიაობისა და ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად. ეს უკანასკნელი წარმოადგენს

¹¹⁴ იხ. იქვე, მუხლი 10 (1).

¹¹⁵ ევროკომისიის მიერ 2021 წლის მარტში გამოქვეყნებულია ინფორმაცია Directive (EU) 2019/1024-ის იმპლემენტაციის თაობაზე. დეტალები იხ. <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/public-sector-information-directive>> (ვებგვერდზე ბოლო ვიზიტის თარიღი: 04.06.2021).

¹¹⁶ იხ. ევროკომისიის ევროპარლამენტთან, საბჭოსთან, ეკონომიკურ და სოციალურ, რეგიონულ კომიტეტებთან კომუნიკაცია ევროპის ციფრული მომავლის ფორმირების თაობაზე, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Shaping Europe's digital future, Brussels, 19.2.2020 COM(2020) 67 final, 2-3.

¹¹⁷ იხ. Open Data Maturity Report 2020, 12.

¹¹⁸ ტექნიკურად შესაძლებელია სხვადასხვა მიდგომის გამოყენება, როგორცაა ვებგვერდიდან მონაცემთა ჩამოტვირთვის შესაძლებლობა, მონაცემთა პორტალის შექმნა და მასზე ღია მონაცემთა განთავსება და API-ს გამოყენება, რაც წარმოადგენს პროგრამულ უზრუნველყოფას, რომელიც ერთ სისტემას ანიჭებს სხვა სისტემის მონაცემთან პირდაპირი წვდომის შესაძლებლობას. დეტალებისათვის იხ. European Commission, Open Data Goldbook for Data Managers and Data Holders, 2018, 33-34.

ღია მონაცემთა დირექტივაში გაცხადებული პრინციპების პრაქტიკული რეალიზაციის მაგალითს.

5. დასკვნა

მონაცემთა ღიაობა და ხელმისაწვდომობა, განსაკუთრებით ტექნოლოგიური განვითარების პირობებში, საჯარო მმართველობის რეფორმის წარმატების განმაპირობებელი ერთ-ერთი ფაქტორია. ღია მონაცემების გამოყენებით გამოწვეული სარგებლის მისაღებად, აუცილებელია, საქართველოს მთავრობამ ევროპის კავშირის წევრობისკენ სწრაფვის გზაზე ჩამოაყალიბოს ღიაობისა და გამჭვირვალობის სტრატეგიული ხედვა, რომელსაც ექნება პოზიტიური და გრძელვადიანი ეფექტი¹¹⁹.

მნიშვნელოვანია, ქვეყანაში დამკვიდრდეს ისეთი სამართლებრივი გარემო, სადაც ტექნოლოგიური განვითარება შერწყმული იქნება გამჭვირვალობისა და მონაცემთა ღიაობის პრინციპებთან. ამდენად, ღია სამთავრობო მონაცემების ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად, საჭიროა საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელება, მათ შორის, აუცილებელია, ჩამოყალიბდეს ღია მონაცემის იმგვარი დეფინიცია, რომელიც შესაბამისობაში იქნება ევროპის კავშირის სამართლებრივ ჩარჩოსთან. კერძოდ, სამართლებრივ სივრცეში არ უნდა არსებობდეს ღია სამთავრობო მონაცემების არაერთგვაროვანი განმარტების შესაძლებლობა, არამედ ის უნდა მოიცავდეს საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების ან სახელმწიფო სერვისის მიწოდების პროცესში შეგროვებულ, შექმნილ, გადამუშავებულ და გავრცელებულ ინფორმაციას.

საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების პირობებში, ბუნებრივია, გათვალისწინებულ უნდა იქნას საქართველოს საჯარო სექტორის ვალდებულება, გარკვეული პერიოდულობით და შესაბამისი ფორმატით გამოაქვეყნონ მათ ხელთ არსებული ღია მონაცემები. აღნიშნული ვალდებულების შემოღების გარეშე ღია მონაცემების გამოყენება ახალი პროდუქტებისა და სერვისების შესაქმნელად კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას.

¹¹⁹ იხ. OECD, Open Government: The Global Context and the Way Forward, 2017, 56.

დასასრულს, მნიშვნელოვანია უკვე არსებული ღია მონაცემთა პორტალი - data.gov.ge ჩამოყალიბდეს ერთიან ელექტრონულ რესურსად და აღმოიფხვრას ის პრაქტიკა, რომლის თანახმადაც, სხვადასხვა ადმინისტრაციული ორგანოები საკუთარი საქმიანობის ფარგლებში შექმნილ ღია მონაცემებს აქვეყნებენ მხოლოდ საამისოდ შექმნილ, სექტორულ ვებრესურსებზე და გარკვეულწილად, ხელს უშლიან ერთიანი არხის საშუალებით ინფორმაციის მარტივად ხელმისაწვდომობას.