

INSTITUTE FOR DEVELOPMENT OF
FREEDOM OF INFORMATION



ელექტრონული გამჭვირვალობა საქართველოში

2010

INSTITUTE FOR DEVELOPMENT OF
FREEDOM OF INFORMATION



ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი

Institute for Development of Freedom of Information

**საქართველოს საჯარო დაწესებულებების
საინფორმაციო (ინტერნეტ) რესურსების
მონიტორინგი**

(2010 წლის აგვისტო-დეკემბერი)

თბილისი

2011

წინამდებარე ნაშრომი წარმოადგენს „**ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის**“ მიერ განხორციელებული პროექტის ანგარიშს - სამინისტროებისა და მათ მმართველობის სფეროში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ოფიციალური ვებ-გვერდების სტრუქტურული და მინარსობრივი შიგთავსის ანალიზის შესახებ.

ნაშრომში გამოქვეყნებულია ინსტიტუტის ექსპერტების სტატიები, რომლებიც ეხება ელექტრონული მმართველობისა და ელექტრონული დემოკრატიის განვითარების როგორც საერთაშორისო, ისე საქართველოს მაგალითებს, გაანალიზებულია საჯარო დაწესებულებების ოფიციალური ვებ-გვერდებზე გამოქვეყნებული ინფორმაცია, დადგენილია საქართველოს ოფიციალური ვებ-სივრცის ინტერნეტ გამჭვირვალობის ხარისხი და ასევე, მისი განვითარების ტენდენციები, მოცემულია სტრუქტურულ-სამართლებრივი ანალიზი. ნაშრომში წარმოდგენილია კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით შემუშავებული ინსტიტუტის ექსპერტთა რეკომენდაციები საჯარო დაწესებულებების საინფორმაციო რესურსების განვითარების მსოფლიო სტანდარტების მისაღწევად.

კვლევა განხორციელდა
"საქართველოს საჯარო დაწესებულებების საინფორმაციო რესურსების მონიტორინგი" - პროექტის ფარგლებში.

ფინანსური მხარდაჭერა:

ღია საზოგადოების ინსტიტუტი (Open Society Institute)



ეროვნული უსაფრთხოების არქივი (The National Security Archive)



სტატიების ავტორები:
ლევან ავალიშვილი, კონსტანტინე ჯანჭღავა

რედაქტორები:
ლევან ავალიშვილი, გიორგი კლდიაშვილი

პროექტზე მუშაობდნენ:
დავით დოლიძე, ნატა კობახიძე, მარიკა კეკეყმაძე

ბიულეტენში გამოთქმული მოსაზრებები არ გამოხატავს „ღია საზოგადოების ინსტიტუტის“ და „ეროვნული უსაფრთხოების არქივის“ პოზიციას. შესაბამისად, აღნიშნული ორგანიზაციები არ არიან პასუხისმგებელნი სტატიების შინაარსზე.

აგრძალულია ბიულეტენში მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის წერილობით ნებართვის გარეშე.

ISBN 978-9941-0-3203-5

წინასიტყვაობა

მსოფლიოში საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების განვითარებასთან ერთად, ინტერნეტი საზოგადოებისთვის იქცა ხელისუფლების ეფექტური კონტროლის მნიშვნელოვან მექანიზმად. განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნებში სახელმწიფო ორგანოების ოფიციალური ვებ-რესურსები იქცა მოსახლეობისთვის ელექტრონული (ონლაინ) მომსახურების მიღების საუკეთესო საშუალებად, ისევე, როგორც საჯარო სექტორის ფინანსური მონიტორინგის ეფექტურ ინსტრუმენტად. 2008 წლის მსოფლიო ფინანსური კრიზისის ფონზე, დასავლეთის მონინავე დემოკრატიის ქვეყნებმა ოფიციალურ ვებ-გვერდებზე ფინანსური ხარჯებისა და ანტიკრიზისული გეგმების პროაქტიულად გამოქვეყნების შედეგად გააუმჯობესეს კომუნიკაცია საკუთარ მოსახლეობასთან და აღადგინეს სახელმწიფო ფინანსურ ინსტიტუტებისადმი გაჩენილი მოსახლეობის უნდობლობა. დასავლეთის მთავრობების ინიციატივამ, რომელიც ორიენტირებული იყო მიმდინარე პროცესების შესახებ საზოგადოების მაქსიმალურად ინფორმირებაზე, შედეგად მიიღო მოსახლეობის მხრიდან ხელისუფლებისადმი საგრძნობლად გაზრდილი ნდობის მანდატი.

სახელმწიფო ორგანოს საქმიანობა მხოლოდ იმ შემთხვევაში ემსახურება საზოგადოების ინტერესებს და მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეიძლება ჩაითვალოს მოსახლეობაზე ორიენტირებულად, როდესაც ის ყოველმხრივ გამჭვირვალეს და საჯაროს ხდის თავის საქმიანობას. როგორც დემოკრატიული სახელმწიფოების მაგალითმა ცხადყო, ხელისუფლების ავტორიტეტი და მისდამი მოსახლეობის ნდობის ხარისხი პირდაპირ კავშირშია ქვეყანაში არსებულ გადანაცვებების მიღებისა და რეალიზაციის დემოკრატიულ პროცესთან, ზოგადად გამჭვირვალე „თამაშის წესებთან“, არსებულ პროცესებში საზოგადოების ყველა ფენის მონაწილეობასთან. თანამედროვე ციფრული ტექნოლოგიები, ინტერნეტ სივრცის განვითარების ტემპები და მოსახლეობის მიერ უახლესი ტექნიკური საშუალებების ფართოდ გამოყენება კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს იმ გარემოებას, რომ საქართველოშიც, დასავლეთის ქვეყნების მსგავსად, ჩნდება საზოგადოების მხრიდან დაკვეთა, რომ ქვეყანაში განვითარდეს როგორც ელექტრონული მმართველობა, ისე ელექტრონული დემოკრატია.

2009 წელს, მაშინ ჯერ კიდევ ახლადშექმნილმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ – „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა“ – განახორციელა პროექტი „საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების (სამინისტროების) ოფიციალური ვებ-გვერდების მონიტორინგი“. პროექტის ფინანსური მარდაჭერი იყო ჯორჯ ვაშინგტონის უნივერსიტეტთან არსებული არასამთავრობო ორგანიზაცია „ერთგულ უსაფრთხოების არქივი“. პროექტის ფარგლებში განხორციელდა საქართველოს სამინისტროების ოფიციალური ვებ-რესურსების მონიტორინგი, გაანალიზდა ვებ-გვერდების სტრუქტურული და შინაარსობრივი შიგთავსი. გამოვლინდა საქართველოს ოფიციალური ვებ-სივრცის არსებული სურათი, ძირითადი ნაკლოვანებები და განვითარების ტენდენციები. ამასთან ერთად, შედგა საქართველოს სამინისტროების ინტერნეტ-გამჭვირვალობის პირველი რეიტინგი.

ფონდ „ღია საზოგადოების ინსტიტუტის“ და „ეროვნული უსაფრთხოების არქივის“ ფინანსური მხარდაჭერით „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა“ 2010 წელს განახორციელა ანალოგიური მინაარსის პროექტი - „საჯარო დაწესებულებების საინფორმაციო რესურსების მონიტორინგი“. ამჯერად კვლევის ობიექტებად შერჩეული იქნენ სამინისტროებისა და მათ ფარგლებში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ოფიციალური ვებ-გვერდები. საერთო ჯამში შეფასდა 48 საჯარო დაწესებულება.

ნაშრომში წარმოდგენილია „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ ექსპერტების სტატიები, რომლებიც ეხება შემდეგ საკითხებს:

- ელექტრონული მმართველობის და ელექტრონული დემოკრატიის განვითარების საერთაშორისო ტენდენციები და საქართველო;
- პროექტის სამიზნე ობიექტების შერჩევის სამართლებრივი დასაბუთება;
- მონიტორინგის მეთოდოლოგია და შეფასების კრიტერიუმების განახლებული ცხრილი;
- კვლევის შედეგად გამოვლენილი პრობლემებისა და ზოგადი ტენდენციების მიმოხილვა;
- მონიტორინგის შედეგების სტატისტიკური მონაცემები.

საქართველოში ინტერნეტის მომხმარებელთა ზრდის ტემპები და მთავრობის მიერ შეთავაზებული ონლაინ სერვისები უახლოეს მომავალში სახელმწიფო ორგანოების ოფიციალურ ვებ-გვერდებს განსაკუთრებით მნიშვნელოვან საჯარო ფუნქციას შესძენს და ვებ-სივრცეს საჯარო ინფორმაციის მიღების ხელმისაწვდომ საშუალებად აქცევს. ყოველივე ეს კი შეუწყობს ხელს საქართველოში ელ-გამჭვირვალობის ინსტიტუციურ განვითარებას და ქვეყანაში ელექტრონული დემოკრატიის დამკვიდრებას.

ამავე დროს ვფიქრობთ, რომ ინსტიტუტის საქმიანობა, გარკვეულწილად, ხელს შეუწყობს საქართველოში ელექტრონული მმართველობისა და ელექტრონული დემოკრატიის აღიარებული პრინციპების დამკვიდრებას. აღნიშნული პროცესების განვითარება პირდაპირ კავშირშია საჯარო სექტორის კეთილ ნებასთან და მეტწილად დამოკიდებულია მათი მხრიდან არასამთავრობო და ექსპერტულ რესურსებთან თანამშრომლობის სურვილზე. ვიმედოვნებთ, რომ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ საქმიანობისადმი საჯარო დაწესებულებების მიდგომა იქნება ისეთივე პოზიტიური და თანამშრომლობაზე ორიენტირებული, როგორც იყო წინამდებარე პროექტის განხორციელების პროცესში. ინსტიტუტის სახელით მადლობას ვუცხადებთ ყველა საჯარო დაწესებულებას, რომლებმაც სრულად ან ნაწილობრივ გაითვალისწინა ინსტიტუტის მიერ მიწოდებული რეკომენდაციები და გამოთქვა ჩვენთან სამომავლო თანამშრომლობის სურვილი.

გიორგი კლდიაშვილი
პროექტის დირექტრი

ლევან ავალიშვილი
პროექტის კოორდინატორი

თავი I - ელექტრონული მმართველობა და ელექტრონული გამჭვირვალობა - საერთაშორისო ტენდენციები და საქართველო	
ელექტრონული მმართველობიდან - ელექტრონულ დემოკრატიამდე	9
გამჭვირვალე ელ-მმართველობა ამერიკის შეერთებული შტატების მაგალითზე	14
ელექტრონული მმართველობის განვითარების გლობალური ტენდენციები	21
ელ-მმართველობის და ელ-გამჭვირვალეობის განვითარების ზოგადი ტენდენციები საქართველოში -	32
თავი II - საქართველოში ელექტრონულ მმართველობასა და ელექტრონულ გამჭვირვალობასთან დაკავშირებული სამართლებრივი ბაზის მოკლე მიმოხილვა	
„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი	41
„სახელმწიფო შესყიდვის ელექტრონული საშუალებით განხორციელების შესახებ დროებითი წესის დამტკიცების შესახებ“ ბრძანება №9	43
„ელექტრონული ხელმოწერისა და ელექტრონული დოკუმენტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.	44
„საჯარო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონი	45
„საჯარო რეესტრის შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“ ბრძანება №4.	46
„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის 26-ე მუხლის ახლებური რედაქცია	46
„საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ ნორმატიული აქტების გამოქვეყნებისა და მომსახურებისათვის დაწესებული საფასურის ოდენობისა და გადახდის წესის დამტკიცების თაობაზე“ ბრძანება №225	47
„ელექტრონული მმართველობის განვითარების ხელშეწყობის სამთავრობო კომისიის შექმნის შესახებ“ დადგენილება №280	47
უკანასკნელ წლებში შემოღებული ელექტრონული მმართველობისა და ელექტრონული გამჭვირვალეობის სამართლებრივი რეგულირების სხვა კონკრეტული მაგალითები.	48
თავი III - მონიტორინგის სამიზნე ობიექტები	
საჯარო დაწესებულებები	57
სახელმწიფო მმართველობის ცენტრალური ორგანოები	61
▪ სამინისტროები	61
▪ სახელმწიფო საქვეყნებო დაწესებულებები	69
▪ საჯარო სამართლის იურიდიული პირები	73
▪ დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოები	80
სხვა საჯარო დაწესებულებები	84
თავი IV - მონიტორინგის მეთოდოლოგია და შეფასების კრიტერიუმები	
კვლევის (მონიტორინგის) მეთოდოლოგია და შეფასების კრიტერიუმები	87
მონიტორინგის განხორციელების გზები	90
საჯარო დაწესებულებათა ვებ-გვერდების ინფორმაციული შიგთავსის გამჭვირვალობის შეფასების პარამეტრები	94
თავი V - მონიტორინგის შედეგები, გამოვლენილი პრობლემები და ზოგადი ტენდენციები	
კვლევის შედეგად გამოვლენილი პრობლემები და ზოგადი ტენდენციები თემატური ბლოკების მიხედვით	
▪ თემატური ბლოკი 1 - ზოგადი ინფორმაცია საჯარო დაწესებულების შესახებ	114
▪ თემატური ბლოკი 2 - საჯარო დაწესებულების სისტემა/სტრუქტურა	117
▪ თემატური ბლოკი 3 - მონაცემები საჯარო დაწესებულების საინფორმაციო რესურსების შესახებ	121
▪ თემატური ბლოკი 4 - ძირითადი კომპეტენციის სფეროში საჯარო დაწესებულების საქმიანობის შესახებ ცნობები	124
▪ თემატური ბლოკი 5 - სამართლებრივი აქტები და საჯარო დაწესებულების ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობა	128
▪ თემატური ბლოკი 6 - საჯარო დაწესებულების საქმიანობის წესი, რომელიც მიზნად ისახავს ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა უფლებების, თავისუფლებებისა და კანონიერი ინტერესების უზრუნველყოფას	132
▪ თემატური ბლოკი 7 - საჯარო დაწესებულების საქმიანობის ფარგლებში მიმდინარე სახელმწიფო შესყიდვების, სახელმწიფო ქონების პრივატიზების, ხელშეკრულებების გაფორმების შესახებ ცნობები	136
▪ თემატური ბლოკი 8 - საჯარო დაწესებულების საკადრო უზრუნველყოფა	139
▪ თემატური ბლოკი 9 - საჯარო დაწესებულების დაფინანსება და ხარჯთაღრიცხვა (ბიუჯეტი)	141
▪ თემატური ბლოკი 10 - ინფორმაციის მართივად აღქმის კრიტერიუმები	144
▪ თემატური ბლოკი 11 - დამატებითი მნიშვნელოვანი პარამეტრები	146
საჯარო დაწესებულებათა ვებ-გვერდების გამჭვირვალობის სტატისტიკა საქართველოში	149