

ინფორმაციის თავისუფლება

მედია და საზოგადოება
სისტემური უკანონობის პირისპირ



Kingdom of the Netherlands



ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი

წინამდებარე დოკუმენტი მომზადებულია პროექტის, „საჯარო ინფორმაციაზე მედიის ხელმისაწვდომობის გაზრდა საქართველოში“ ფარგლებში, რომელსაც ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს ფინანსური მხარდაჭერით ახორციელებს.

დოკუმენტის შინაარსზე პასუხისმგებელია ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). დოკუმენტში წარმოდგენილი ინფორმაცია და შეფასებები, შესაძლოა, არ გამოხატავდეს საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს პოზიციას.

შინაარსი

შესავალი	5
მიგნებები	6
მეთოდოლოგია	8
1. ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობის ფორმალური მოთხოვნების სისტემური უგულებელყოფა	10
1.1. საჯარო ინფორმაციის განცხადების უპასუხოდ დატოვება	10
1.2. განცხადების დაკმაყოფილებაზე დაუსაბუთებელი უარი.....	11
1.3. განცხადების განხილვაზე უარის თქმა და სხვა უწყებასთან განმცხადებლის გადამისამართება	12
1.4. სათანადო საქვეუწყებო დაწესებულების მოძიების ტვირთის განმცხადებელზე დაკისრება	12
1.5. „ინფორმაციას არ ვამუშავებთ მოთხოვნილი ფორმით“	14
1.6. განცხადების განხილვის ვადების დაუცველობა/აშკარა უგულებელყოფა	15
1.7. ადმინისტრაციული საჩივრის მექანიზმის არაეფექტიანობა	15
2. ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობის მატერიალური მოთხოვნების დაუცველობა	18
2.1. საგადასახადო საიდუმლოება	18
2.2. სახელმწიფო საიდუმლოება	20
2.3. სახელმწიფო კომპანიების ამორიცხვა საჯარო ინფორმაციის მარეგულირებელი კანონმდებლობიდან	21
2.4. ფარული მეთვალყურეობის თაობაზე ინფორმაციის მკვეთრად ლიმიტირებული ხელმისაწვდომობა	22
2.5. პერსონალური მონაცემების დაცვაზე მითითება	23
2.6. საქართველოს კონსტიტუციური სისტემის უგულებელყოფა და კონვენციის ბოროტად გამოყენება	25

3. არაეფექტიანი გარე საზედამხედველო მექანიზმი და სამართლიანი სასამართლოს უფლება	27
3.1. საჯარო ინფორმაციის უფლებებზე ეფექტიანი საზედამხედველო ინსტრუმენტების არარსებობა	27
3.2. სამართლიანი სასამართლოს უფლება: ყოვლად არაეფექტიანი.....	28
3.3. სტანდარტის ჩამოსაყალიბებლად სტრატეგიული სამართალწარმოების არაეფექტიანობა	31
დასკვნა	33

შესავალი

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, სამართლებრივ და დემოკრატიულ სახელმწიფოში, საზოგადოებრივი გედამხედველობის, ღია და ეფექტიანი მმართველობის განვითარების ერთ-ერთი საკვანძო წინაპირობაა. ინფორმაციის ღიაობა ხელს უწყობს სახელმწიფო დაწესებულებების ანგარიშვალდებულების ამაღლებასა და საქმიანობის ეფექტიანობის ზრდას.¹ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება აღიარებული და დაცულია საქართველოს კონსტიტუციით.²

დემოკრატიულ საზოგადოებაში მედიისთვის საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა. საჯარო დაწესებულებებში დაცულ ინფორმაციაზე შეუფერხებელი წვდომა, ერთ-ერთი არსებითი ინსტრუმენტია ჟურნალისტების მიერ კვალიფიციური და სანდო მედიაპროდუქტის მომზადებისთვის, რაც, საბოლოო ჯამში, ხელს უწყობს ფართო საზოგადოების ინფორმირებას და დემოკრატიული ჩართულობის უზრუნველყოფას.

სამწუხაროდ, 2022 წლიდან საქართველოში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მხრივ არსებული მდგომარეობა მკვეთრად გაუარესდა.³ სწორედ ამ პერიოდიდან, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (შემდგომში - IDFI) მედიის წარმომადგენლებს, ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, სრულ სამართლებრივ დახმარებას სთავაზობს. 2023 წლის სექტემბრიდან 2024 წლის დეკემბრის ჩათვლით კი, მედიის სამართლებრივ დახმარებას IDFI ახორციელებდა საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს მხარდაჭერით, პროექტის

¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 27 მარტის №1/4/757 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი კრავიშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-5.

² საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი: „ყველას აქვს უფლება კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს საჯარო დაწესებულებაში მასზე არსებულ ან სხვა ინფორმაციას ან ოფიციალურ დოკუმენტს, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც იგი შეიცავს კომერციულ ან პროფესიულ საიდუმლოებას ან დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ან სამართალწარმოების ინტერესების დასაცავად კანონით ან კანონით დადგენილი წესით აღიარებული სახელმწიფო საიდუმლოებად.“

³ იხ. IDFI, საჯარო ინფორმაციის მკვეთრად გაუარესებული ხელმისაწვდომობა, 2023.

„საჯარო ინფორმაციაზე მედიის ხელმისაწვდომობის გაზრდა საქართველოში“ ფარგლებში.

2022-2024 წლების განმავლობაში საქართველოში დემოკრატიის ხარისხმა მკვეთრი უკუსვლა განიცადა.⁴ რუსული კანონის მიღება,⁵ მედიის სხვადასხვა მეთოდით შევიწროება და საქმიანობაში ხელშეშლა⁶ 2024 წლის 26 ოქტომბრის არადემოკრატიულად ჩატარებული საპარლამენტო არჩევნებითა⁷ და დემოკრატიულ სახელმწიფოთა მიერ ამ დრომდე არალიარებული პარლამენტისა და მთავრობის არაკონსტიტუციური გადაწყვეტილებით გაგრძელდა.⁸ ამ ფონზე, არსებითად დამძიმდა მედიისა და ჟურნალისტების უფლებრივი მდგომარეობა. რუსული კანონიდან მომდინარე საფრთხეებს, ჟურნალისტებსა და ოპერატორებზე სასტიკი ფიზიკური ძალადობა დაემატა.⁹

დემოკრატიის უკუსვლამ ბუნებრივად განაპირობა საჯარო დაწესებულებების ანგარიშვალდებულების შემცირება. წინამდებარე ანგარიშის მიზანს წარმოადგენს, ანგარიშვალდებულების შემცირების ფონზე, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის არსებული მდგომარეობის შეფასება IDFI-ის პრაქტიკულ გამოცდილებაზე დაყრდნობით.

მიზნობები

- განვლილი 2 წლის განმავლობაში საქართველოში დემოკრატიის ხარისხის მკვეთრმა უკუსვლამ საჯარო დაწესებულებების ანგარიშვალდებულებაზე არსებითი მნიშვნელობის ნეგატიური გავლენა იქონია;

⁴ Civil.ge, ევროპარლამენტმა საქართველოში დემოკრატიული კრიზისის გაუარესების შესახებ რეზოლუცია მიიღო, 2024.

⁵ Civil.ge, პარლამენტმა „უცხოელი აგენტების“ შესახებ კანონპროექტზე პრეზიდენტის ვეტო დაძლია, 2024.

⁶ ამერიკის ხმა, რუსული კანონი და კრიტიკული მედია ეგზისტენციალური საფრთხის წინაშე, 2024.

⁷ Civil.ge, ევრო/ოდირმა 26 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებზე საბოლოო ანგარიში გამოაქვეყნა, 2024.

⁸ Civil.ge, „ქართული ოცნება“ ევროკავშირში განვერვიანების საკითხს დღის წესრიგიდან ხსნის, 2024.

⁹ Civil.ge, ოპოზიციის წევრებსა და ტვ „პირველის“ გადაძვინებზე ჯგუფს სასტიკად გაუსწორდნენ, 2024.

- საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის თვალსაზრისით მკვეთრად გაუარესებული მდგომარეობის გამომწვევი არა მოქმედი კანონმდებლობა, არამედ მისი სრული და სისტემური უგულებელყოფა;
- მედიის წარმომადგენლების მიერ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნისას, უმეტეს შემთხვევაში, სახეზეა საჯარო დაწესებულებების მხრიდან ყველაზე საბაზისო კანონისმიერი ვალდებულებების უგულებელყოფა. მოთხოვნილი ინფორმაციის კანონით დადგენილ ვადებში და დადგენილი წესით მიღება არის უკიდურესად საგამონაკლისო შემთხვევა;
- საჯარო ინფორმაციის განცხადებათა დაახლოებით 60% საჯარო დაწესებულებებმა რეაგირების გარეშე დატოვეს, რაც საქართველოს კონსტიტუციის და კანონმდებლობის უხეში დარღვევაა;
- საჯარო ინფორმაციის 204 განცხადებიდან, მხოლოდ 12 (6%) დაკმაყოფილდა 10 დღიანი პერიოდის განმავლობაში;
- საჯარო დაწესებულებები, როგორც წესი, ხელოვნურ დაბრკოლებებს უქმნიან განმცხადებლებს, რათა თავი აარიდონ მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაციის გაცემას;
- პრაქტიკაში, როგორც წესი, ადმინისტრაციული საჩივრის მექანიზმი თავის ფუნქციას არ ასრულებს, რაც, მათ შორის, განპირობებულია საჯარო დაწესებულებების მიერ მათი განხილვის არათანმიმდევრული პრაქტიკით;
- ადმინისტრაციული ორგანოები უფლების შემზღუდველ დანაწესებს არასწორად/ფართოდ განმარტავენ, რაც, ხშირ შემთხვევაში, იწვევს საჯარო ინფორმაციის გაუცემლობას, მისი გაცემისთვის საჭირო საკანონმდებლო წინაპირობების არსებობის შემთხვევებშიც;

- საქართველოში არ არსებობს დამოუკიდებელი გარე საზედამხედველო მექანიზმი, რომელიც საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითხებზე შეძლებდა დროული და ეფექტიანი ზედამხედველობის განხორციელებას;
- საერთო სასამართლოებში, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე სამართალწარმოება წლების განმავლობაში გრძელდება. სასამართლო დავის წარმატებით დასრულების შემთხვევაშიც კი, არსებობს რისკი იმისა, რომ იმავ/მსგავსი შინაარსის ინფორმაცია საჯარო დაწესებულებამ კვლავ არ გასცეს;
- სასამართლოში რამდენიმე წელი გრძელდება, მათ შორის, ისეთი დავების განხილვა, სადაც აშკარაა საჯარო დაწესებულების მიერ კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის მოთხოვნების სრული უგულებელყოფა.

მეთოდოლოგია

წინამდებარე ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაცია უმეტესწილად ეფუძნება IDFI-ის მიერ მედიის სამართლებრივი დახმარების ფარგლებში წარმოებულ (დასრულებული და მიმდინარე) საქმეებში გამოვლენილ ტენდენციებსა და მიდგომებს (2022-2024 წლები).

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ინფორმაციის თავისუფლების საკითხებზე მედიის სამართლებრივი დახმარება მოიცავდა კონსულტაციის გაცემას, საჯარო ინფორმაციის განცხადებების, ადმინისტრაციული საჩივრების, სარჩელების (სამივე ინსტანცია) მომზადებას და შესაბამისი უწყებების წინაშე წარმომადგენლობას.

ამავდროულად, ანგარიშში ასახული შინაარსობრივი ტენდენციები, მათ შორის, ეყრდნობა IDFI-ის მიერ წარმოებულ ისეთ საქმეებს, რომლებიც არ ყოფილა ინიცირებული მედიის სამართლებრივი დახმარების ფარგლებში, თუმცა მათი

შინაარსი, სისტემური სამართლებრივი ეფექტების გათვალისწინებით, არსებით გავლენას ახდენს ჟურნალისტთა უფლებრივ მდგომარეობაზე.

პრაქტიკაში გამოვლენილი გამოწვევები და ტენდენციები IDFI-ის მიერ შეფასებულია საქართველოს კონსტიტუციის, მოქმედი ნორმატიული ჩარჩოსა და პრეცედენტული სამართლის ქრილში. ამავდროულად, ანგარიშით მოცული საკითხები განხილულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსისა და საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებული საჯარო ინფორმაციის განცხადების/დავის განხილვის პროცედურების პარალელურად.

რიგ შემთხვევაში, გამოვლენილი გამოწვევების შესახებ ინფორმაციას თან ახლავს სტატისტიკური ინფორმაცია, რომელიც ორგანიზაციამ მედიის სამართლებრივი დახმარების ფარგლებში აწარმოა (2022-2024 წლები).

1. ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობის უორკალური მოთხოვნების სისტემური უგულბელოვა

2022 წლიდან IDFI-ის მიერ ინფორმაციის თავისუფლების საკითხებზე მედიისთვის განხორციელებულმა უწყვეტმა სამართლებრივმა დახმარებამ გამოავლინა, რომ საჯარო დაწესებულებების მიერ მოქმედი კანონმდებლობის ფორმალური მოთხოვნების სისტემური უგულბელოვა საჯარო ინფორმაციის მკვეთრად გაუარესებული ხელმისაწვდომობის გამომწვევი საკვანძო გარემოებაა.

შემდგომი ქვეთავების მიზანს წარმოადგენს იმ უკანონო მიდგომების/ტენდენციების გამოვლენა, რომლებსაც, როგორც წესი, იყენებენ საჯარო დაწესებულებები საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის შესახებ მიღებული განცხადებების დამუშავებისას.

1.1. საჯარო ინფორმაციის განცხადების უპასუხოდ დატოვება

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-40 მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, გასცეს საჯარო ინფორმაცია, მათ შორის, ელექტრონული ფორმით მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია, დაუყოვნებლივ. თუმცა კოდექსი ასევე განსაზღვრავს წინაპირობებს,¹⁰ რომელთა არსებობის შემთხვევაში საჯარო დაწესებულებას შეუძლია ისარგებლოს მაქსიმუმ 10 დღიანი ვადით, თუმცა ამ შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, მოთხოვნისთანავე აცნობოს ამის შესახებ განმცხადებელს.¹¹

ამავდროულად, კოდექსის 41-ე და 53-ე მუხლები საჯარო დაწესებულებას ავალდებულებს, განმცხადებელს დაუყოვნებლივ აცნობოს საჯარო ინფორმაციის დაკმაყოფილებაზე უარი, ხოლო სამი დღის ვადაში გამოსცეს

¹⁰ 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.

¹¹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-40 მუხლის მე-2 ნაწილი.

დასაბუთებული წერილობითი აქტი და განუმარტოს ინფორმაციის გაუცემლობის სამართლებრივი საფუძველი და გასაჩივრების წესი.

IDFI-ის გამოცდილებაზე დაყრდნობით, განცხადებების უპასუხოდ დატოვება ერთ-ერთ არსებით გამოწვევას წარმოადგენს.



ჟურნალისტების სამართლებრივი მხარდაჭერის ფარგლებში გაგზავნილი განცხადებების დაახლოებით 60% დარჩა ყოველგვარი რეაგირების გარეშე.¹²

1.2. განცხადების დაკმაყოფილებაზე დაუსაბუთებელი უარი

იმ საგამონაკლისო შემთხვევებში, როდესაც საჯარო დაწესებულება განმცხადებელს წერილობით აცნობებს მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე უარის ან ნაწილობრივ დაკმაყოფილების შესახებ, შემთხვევათა აბსოლუტურ უმრავლესობაში, საჯარო დაწესებულების წერილი ვერ აკმაყოფილებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისთვის კანონით დადგენილ საბაზისო ფორმალურ მოთხოვნებს. ამავდროულად, საჯარო დაწესებულების პასუხში მითითებული არ არის უარის თქმის სამართლებრივი საფუძველი და შესაბამისი დასაბუთება. ნაწილობრივ დაკმაყოფილებული მოთხოვნებიდან ფაქტობრივად არასდროს იკვეთება განმარტება იმასთან დაკავშირებით, თუ რა სამართლებრივი საფუძველით შეიზღუდა ამა თუ იმ პუნქტით მოცულ ინფორმაციაზე განმცხადებლის ხელმისაწვდომობა.



მაგალითად, მედიის სამართლებრივი დახმარების ფარგლებში ნაწილობრივ დაკმაყოფილებული განცხადებებიდან (სულ 25) 18 შემთხვევაში (72%) განმცხადებელს არ მიენოდა განმარტება თუ რა სამართლებრივი საფუძველით შეიზღუდა ამა თუ იმ პუნქტით მოცულ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა (განცხადების კონკრეტული შინაარსობრივი მოთხოვნის არსებობა სრულად იქნა უგულებელყოფილი).

¹² 2022-2024 წლის სტატისტიკური მონაცემებით. მითითებული ციფრი არ ითვალისწინებს საჯარო დაწესებულების რეაგირებას, რომელიც განხორციელდა ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანის შემდგომ.

1.3. განცხადების განხილვაზე უარის თქმა და სხვა უწყებასთან განმცხადებლის გალაშქრება

ზოგიერთ შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულება უარს ამბობს საჯარო ინფორმაციის განცხადების განხილვაზე იმ მიზეზით, რომ ინფორმაცია არ წარმოადგენს მისი საქმიანობის „პროდუქტს“ და ამისამართებს განმცხადებელს სხვა უწყებასთან.

მოქმედი კანონმდებლობის მიზნებისთვის, ინფორმაციის საჯაროდ მიჩნევისა და ადმინისტრაციული ორგანოსთვის მისი გაცემის ვალდებულების დაკისრებისთვის საკმარის და თვითმყოფად კრიტერიუმად მიიჩნევა, რამდენად არის ესა თუ ის ინფორმაცია დაცული საჯარო დაწესებულებაში ან/და რამდენად მიუწვდება ხელი ამგვარ ინფორმაციაზე, მიუხედავად იმ სამართლებრივი საფუძვლებისა ან/და ურთიერთობებისა, რომლებიც წინ უძღოდა ამგვარი ინფორმაციის საჯარო დაწესებულებაში აკუმულირებას.

პრაქტიკაში საჯარო დაწესებულებების მხრიდან ამ სტანდარტის დავიწროება ხშირად გამოიყენება საჯარო ინფორმაციის განცხადების განხილვაზე თავის არიდებისთვის.



მაგალითად, IDFI-მ საქართველოს პროკურატურისგან გამოითხოვა ინფორმაცია 2021-2023 წლებში სასჯელის სახით ჩამორთმეული ქონების სტატისტიკური მონაცემების შესახებ. პროკურატურამ ინფორმაციის გაცემაზე უარი განაცხადა და IDFI-ს მიუთითა, ინფორმაციის მისაღებად მიემართა საერთო სასამართლოებისთვის, რადგან განაჩენი მიიღება და, შესაბამისად, სასჯელი განისაზღვრება სწორედ სასამართლოს გადაწყვეტილებით.

1.4. სათანადო საქვეუწყებო დაწესებულების მოძიების ტვირთის განმცხადებელზე დაკისრება

საჯარო დაწესებულებები ხშირად უარს ამბობენ საჯარო ინფორმაციის განხილვაზე და განმცხადებელს აკისრებენ მათი საქვეუწყებო

დანესებულებისთვის ანდა სხვა ადმინისტრაციული ორგანოსთვის მიმართვის ტვირთს.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-40 მუხლის მიხედვით, თუ საჯარო დანესებულებას სჭირდება მნიშვნელოვანი მოცულობის ერთმანეთთან დაუკავშირებელი ცალკეული დოკუმენტების მოძიება და დამუშავება ან/და სტრუქტურულ ქვედანაყოფთან ან სხვა საჯარო დანესებულებასთან კონსულტაცია და მათგან ინფორმაციის მოძიება და დამუშავება, მას შეუძლია გამოიყენოს საჯარო ინფორმაციის გაცემის სპეციალური ვადა - მაქსიმუმ 10 დღე.

მითითებული ჩანაწერიდან ცხადად იკვეთება საჯარო დანესებულებისთვის ინფორმაციის მოძიებისა და დამუშავების ვალდებულების დაკისრება, როდესაც სახეგა ინსტიტუციური, ფუნქციური თუ სხვა ტიპის ზედამხედველობა იმ საქვეუნყებო დანესებულებაზე, რომელიც შედის შესაბამისი საჯარო დანესებულების სტრუქტურულ შემადგენლობაში.

პრაქტიკაში, საჯარო დანესებულებები, რიგ შემთხვევაში, უარს ამბობენ განცხადების იმ ნაწილის განხილვაზე, რომელიც მათივე საქვეუნყებო დანესებულების კომპეტენციას განეკუთვნება.



მაგალითისთვის, ერთ-ერთ საქმეში, IDFI ითხოვდა საქართველოს კულტურის სამინისტროს სისტემაში, მათ შორის, სამინისტროსადმი დაქვემდებარებულ სტრუქტურულ, ტერიტორიულ ერთეულებსა და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში დასაქმებული პირების მიმართ წარმოებული დისციპლინური საქმეების სტატისტიკას. აღნიშნულ საქმეში, პირველი ინსტანციის სასამართლომ გაიზიარა სამინისტროს პოზიცია და გამორიცხა სამინისტროს ვალდებულება, მოიძიოს, დაამუშაოს და შეკრიბოს ინსტიტუციურად მის სისტემაში შემავალ ქვემდგომ ორგანოებში არსებული ინფორმაცია.

1.5. „ინფორმაციას არ ვაპუშავეთ მოთხოვნილი ფორმით“

IDFI-ის დაკვირვებით, საჯარო დაწესებულებების მიერ საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის ერთ-ერთი ხშირად გამოყენებული საფუძველია მითითება იმაზე, რომ მოთხოვნილი ფორმით სტატისტიკის ან/და ინფორმაციის აღრიცხვა/დამუშავება არ ხორციელდება.

საჯარო დაწესებულებები უარს ამბობენ ინფორმაციის გაცემაზე იმ შემთხვევებშიც, როდესაც საჯარო ინფორმაციის შესახებ განცხადება შეიცავს კონკრეტულ მითითებას - თუ უწყებაში მოთხოვნილი ფორმით ინფორმაცია არ მუშავდება, საჯარო დაწესებულებამ განმცხადებელს მიაწოდოს ყველა სათანადო დოკუმენტი (საჭიროებისამებრ, მონაცემების დაშტრიხვით), რომლითაც შესაძლებელი იქნება საჭირო სტატისტიკის/ინფორმაციის მიღება.¹³

ნიშანდობლივია, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-40 მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, ინფორმაციის მოთხოვნილი ფორმით დაუმუშავებლობა, არის არა უარის თქმის, არამედ მაქსიმუმ 10 დღიანი ვადის გამოყენების საფუძველი. სხვაგვარად, კანონმდებლობის მიზანს რომ არ წარმოადგენდეს საჯარო დაწესებულების დავალდებულება მოიძიოს, დაამუშაოს და, მათ შორის, სხვა საჯარო დაწესებულებებიდან მოიპოვოს ინფორმაცია, რომელიც განმცხადებელს ჰქონდა გამოთხოვილი, მაშინ ეს ჩანაწერი კოდექსში საერთოდ არ იარსებებდა.



მაგალითად, ერთ-ერთი საქმეში, სადაც IDFI ითხოვდა სასჯელის სახით ჩამორთმეული, აგრეთვე დანაშაულის გზით მიღებული ქონების სახელმწიფო საკუთრებაში გადაცემის სტატისტიკას, ქონების ეროვნულმა სააგენტომ განაცხადა, რომ სახელმწიფო საკუთრებაში მიქცეული მოძრავი/უძრავი ქონების დიფერენცირება არ ხორციელდება და ვერ გასცემდა ამ ინფორმაციას. აღსანიშნავია, რომ საჯარო ინფორმაციის განცხადებაში სპეციფიკურად იყო მითითებული, რომ თუკი მოთხოვნილი

¹³ IDFI, [მედიის წვდომა საჯარო ინფორმაციაზე: კანონმდებლობა v. რეალობა](#), 2022, გვ. 19.

ინფორმაცია ამ ფორმით არ მუშავდება, მოწოდებინათ სახელმწიფო საკუთრებაში ამ ქონების მიქცევის სამართლებრივი საფუძვლები (სასამართლო გადაწყვეტილებები/განაჩენები, რათა ჩვენ თავად შეგვძლებოდა მოთხოვნილი ინფორმაციის დამუშავება). სააგენტომ ამ ფორმითაც არ გასცა ინფორმაცია.

1.6. განცხადების განხილვის ვალდებულება/აშკარა უგულებელყოფა

როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია უნდა გაიცეს დაუყოვნებლივ. მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში, კოდექსით გათვალისწინებული წინაპირობების არსებობისას, ინფორმაციის გაცემის მაქსიმალური ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 10 დღეს.

მიუხედავად ამისა, პრაქტიკულ დონეზე, საჯარო დაწესებულებების მხრიდან ინფორმაციის გაცემის კანონისმიერი ვადები არასწორად განიმარტება და 10 დღიანი ვადა, როგორც წესი, ზოგად ვადად მიიჩნევა. სხვაგვარად, 10 დღიანი ვადა, ხშირად, საჯარო დაწესებულების მხრიდან სათანადო წინაპირობების არარსებობის მიუხედავად გამოიყენება, თუმცა პრაქტიკაში ხშირია ამ ვადის დაუცველობაც.



მედიის სამართლებრივი მხარდაჭერის ფარგლებში გაგზავნილი განცხადებების დაახლოებით 60% (122 განცხადება) დარჩა სრულიად უპასუხო/რეაგირების გარეშე, ხოლო დაკმაყოფილებულ განცხადებებზე ინფორმაციის მიღებას საშუალოდ, დაახლოებით, 16 დღე დასჭირდა. გაგზავნილი 204 განცხადებიდან, მხოლოდ 12-ს გაეცა დამაკმაყოფილებელი პასუხი 10 დღის განმავლობაში.

1.7. ადმინისტრაციული საჩივრის მექანიზმის არაეფექტიანობა

გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა, IDFI საჯარო დაწესებულებების მხრიდან განცხადების უპასუხოდ დატოვებას ან/და განცხადების დაკმაყოფილებაზე

უკანონო უარს უპირველესად ადმინისტრაციული საჩივრის მექანიზმის გამოყენებით ასაჩივრებს.

IDFI-ის გამოცდილებიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებულ საქმეებში, საჯარო დაწესებულებები, ხშირად, არღვევენ ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის წესებს.¹⁴

ადმინისტრაციულ ორგანოებს არაერთგვაროვანი დამოკიდებულება აქვთ ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის/წარმოებაში მიღების თვალსაზრისით. ზოგიერთი ადმინისტრაციული ორგანო საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებულ დავებზე ადმინისტრაციული საჩივრის უფლებით სარგებლობის შესაძლებლობას საერთოდ გამორიცხავს.¹⁵ იმ შემთხვევაში კი, როდესაც საჩივარი წარმოებაში მიიღება, არ არის ერთგვაროვანი დამოკიდებულება მისი განხილვის პროცედურასთან მიმართებით. ძირითადად, ადმინისტრაციული ორგანოები საჩივარს ზეპირი მოსმენის გარეშე განიხილავენ. ზოგჯერ, განმცხადებლისათვის უცნობია საერთოდ მოხდა თუ არა ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვა. ადმინისტრაციული საჩივრები ზეპირი მოსმენით განიხილება მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში.¹⁶

IDFI-ის გამოცდილებაში, იშვიათია ისეთი შემთხვევები, როდესაც საჯარო დაწესებულება საჩივრის განხილვის შედეგად იღებს გადაწყვეტილებას საჩივრის დაკმაყოფილების ან დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის თაობაზე. თუკი საჩივარი არ კმაყოფილდება, როგორც წესი ამის შესახებ ეცნობება განმცხადებელს წერილით, რომელიც „საჩივარზე მიღებული გადაწყვეტილების“ მინიმალურ სტანდარტსაც ვერ აკმაყოფილებს. ხოლო დაკმაყოფილების შემთხვევაში, პრაქტიკულად არასდროს მიიღება ფორმალური გადაწყვეტილება საჩივრის დაკმაყოფილების შესახებ - განმცხადებელს მიეწოდება მოთხოვნილი ინფორმაცია, ხოლო საჩივარი განუხილველი რჩება.

¹⁴ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის XIII თავი შეიცავს საჩივრის მიღების, განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების წესებს.

¹⁵ მაგალითად, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო.

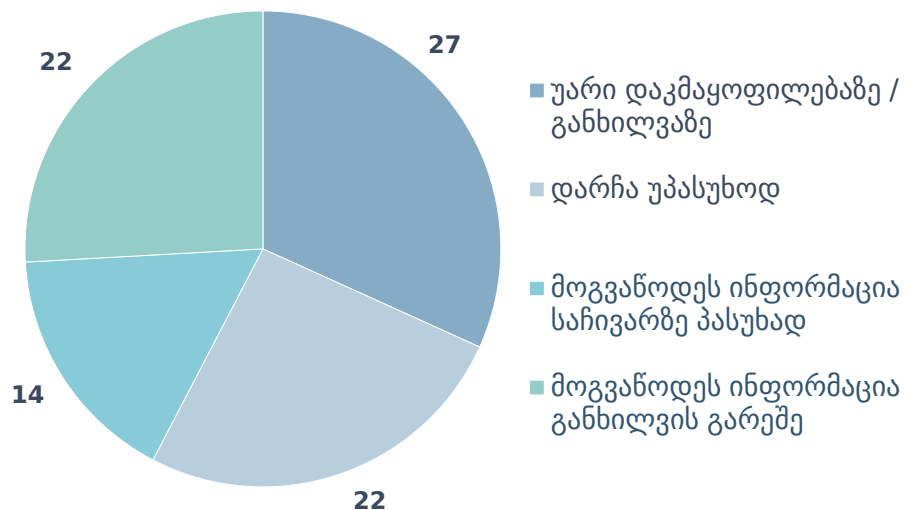
¹⁶ IDFI, მედიის წვდომა საჯარო ინფორმაციაზე: კანონმდებლობა v. რეალობა, 2022, გვ. 18.

ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებული ბუნდოვანებები, საჯარო დაწესებულებების მიერ მათი განხილვის არათანმიმდევრული პრაქტიკა და არაგანჭვრეტადი პროცედურები აზიანებს ამ მექანიზმით ეფექტიანად სარგებლობის შესაძლებლობას.



მედიის სამართლებრივი დახმარების ფარგლებში მომზადდა სულ 104 ადმინისტრაციული საჩივარი.¹⁷ ამ ანგარიშის მიზნებისთვის დამუშავდა 85 ადმინისტრაციული საჩივარი. ადმინისტრაციული საჩივრის გაგზავნის შემდგომ დაახლოებით 42% შემთხვევაში IDFI-მ შეძლო ინფორმაციის მოპოვება სრულად ან ნაწილობრივ, თუმცა ნიშანდობლივია, რომ ფორმალურად საჩივარი თითქმის არცერთ შემთხვევაში არ დაკმაყოფილებულა და ინფორმაცია IDFI-ს მიეწოდა „საჩივარზე პასუხად“ ან/და საჯარო ინფორმაციის საწყის განცხადებაზე პასუხად. საჩივრების 25% დარჩა ყოველგვარი რეაგირების გარეშე, ხოლო დანარჩენ შემთხვევებში საჯარო დაწესებულებამ არ დააკმაყოფილა IDFI-ის მოთხოვნა ან/და წერილობით თქვა უარი საჩივრის განხილვაზე.

85 ადმინისტრაციული საჩივრიდან



¹⁷ 19 ადმინისტრაციული საჩივარი მომზადდა და გადაეცა შესაბამის ჟურნალისტს, მის ადმინისტრირებაზე კონტროლი IDFI-ს არ აქვს.

2. ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობის მატერიალური მოთხოვნების დაუხველობა

გარდა ფორმალური მოთხოვნების უგულებელყოფისა, IDFI-ის გამოცდილება მიუთითებს, რომ საჯარო დაწესებულებები მოქმედი კანონმდებლობით გათვალისწინებულ მატერიალურ მოთხოვნებს/დათქმებს არასათანადოდ განმარტავენ და იყენებენ.

კერძოდ, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო შეზღუდვების/საგამონაკლისო შემთხვევების თაობაზე საჯარო დაწესებულებების მიერ პრაქტიკაში გაკეთებული განმარტებები გაუმართლებლად ზღუდავს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის კონსტიტუციურ უფლებას.

IDFI-ის გამოცდილებაზე დაფუძნებით და კონკრეტულ მაგალითებზე მითითებით, შემდგომი ქვეთავები მიმოიხილავს იმ საკითხების არასრულ ჩამონათვალს, რომლებიც განსაკუთრებული საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე თემებს შეეხება და რომელთა შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საჯარო დაწესებულებებმა გაუმართლებლად შეზღუდეს.

2.1. საგადასახადო საიდუმლოება

საჯარო დაწესებულებები საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გაუმართლებლად შეზღუდვის ერთ-ერთ საფუძვლად იყენებენ საგადასახადო საიდუმლოებაზე მითითებას. კერძოდ, აღნიშნული საფუძვლით საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმისას, უგულებელყოფილია საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით დადგენილი ინტერესთა შორის ბალანსის დაცვის პრინციპი. ხშირ შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულებები ინფორმაციას არ გასცემენ მისი საჯაროობის შეზღუდვის ზოგად საფუძველზე მითითებით და თავს არიდებენ შეპირისპირებულ ინტერესთა შორის სამართლიანი ბალანსის დადგენაზე მსჯელობას, რაც შინაარსს უკარგავს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის კონსტიტუციურ უფლებას.



მაგალითად, ერთ-ერთ საქმეში, IDFI საქართველოს მთავრობისგან ითხოვდა იმ განკარგულების ტექსტს, რომლითაც რამდენიმე კომპანიასთან გაფორმდა საგადასახადო შეთანხმება (მთავრობის ექსკლუზიური უფლებამოსილება, რომლითაც შესაძლებელია, გარკვეულ პირებს საშელავათო საგადასახადო რეჟიმი დაუნესდეთ). აღსანიშნავია, რომ განკარგულება მიღებული იყო 2023 წლის აპრილში და, შესაძლოა, განსაკუთრებული საზოგადოებრივი ინტერესის საგანი ყოფილიყო მოსალოდნელი საპარლამენტო არჩევნების კონტექსტში. მთავრობამ უარი განაცხადა ინფორმაციის გაცემაზე, იმაზე მითითებით, რომ ეს ინფორმაცია მიეკუთვნება საგადასახადო საიდუმლოებას.

საქართველოს მთავრობას მხედველობაში არ მიუღია, რომ ინფორმაცია, თუნდაც იგი კანონით დადგენილი წესით მიჩნეულ იქნეს „პირის ჯანმრთელობასთან, ფინანსებთან ან სხვა პირად საკითხებთან“ დაკავშირებულ ინფორმაციად, არ სარგებლობს აბსოლუტური დაცვით და თითოეულ შემთხვევაში უნდა შეფასდეს ხომ არ არსებობს მისი გაცემის აღმატებული ლეგიტიმური ინტერესი.

გარდა ამისა, ზედმეტად ფართოდ განიმარტა საგადასახადო საიდუმლოების ცნება, რაც ეწინააღმდეგება საკონსტიტუციო სასამართლოსა და უზენაესი სასამართლოს მიერ დადგენილ პრაქტიკას. კერძოდ, მითითებული სასამართლოების განმარტებით, საგადასახადო საიდუმლოებად ითვლება ინფორმაცია, რომელიც უშუალოდ უკავშირდება საგადასახადო ორგანოს მიერ საგადასახადო ურთიერთობის ადმინისტრირების პროცესში გადასახადის გადამხდელის შესახებ შეკრებილ და დამუშავებულ ინფორმაციას, რომელიც, ზოგიერთ შემთხვევაში, შეიძლება იყოს სენსიტიური ხასიათის.¹⁸ სწორედ ამგვარი ვიწრო ფარგლებით უნდა

¹⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 30 ოქტომბრის №2/3/406,408 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-7; საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2017 წლის 7 დეკემბრის გადაწყვეტილება №ს-680-676(კ-17).

იქნეს განმარტებული საგადასახადო საიდუმლოების ცნება ინფორმაციის საჯაროდ ხელმისაწვდომობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას. აღნიშნული ცნების ქვეშ არ უნდა მოექცეს ისეთი ურთიერთობები, რომლებიც დაკავშირებულია პირისათვის საგადასახადო შეღავათის მიცემასთან. ამ და სხვა არგუმენტებზე დაყრდნობით, IDFI-მ საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ სარჩელი შეიტანა 2024 წლის 28 მაისს. სასამართლოში სხდომა ამ ეტაპისთვის ჯერ კიდევ არ არის ჩანიშნული.

2.2. სახელმწიფო საიდუმლოება

„სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ კანონზე მითითება საჯარო დაწესებულებების მიერ ხშირად გამოიყენება ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის საფუძვლად. უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგადად, სახელმწიფო საიდუმლოება ნამდვილად წარმოადგენს დაცვის ღირს სამართლებრივ სიკეთეს, თუმცა მისი დაცულობა ამოიწურება იმ ლეგიტიმური მიზნით, რომლისთვისაც ინფორმაცია დასაიდუმლოვდა და იმ ვადით, რაც დადგენილია კანონით. მიუხედავად ამისა, აღნიშნული მიზეზით ინფორმაციის დახურვა, როგორც წესი, ხდება დასაიდუმლოების კანონით გათვალისწინებული წესისა და პროცედურის დარღვევით. კერძოდ, სახელმწიფო საიდუმლოების ცნების ქვეშ მოიაზრება ისეთი ინფორმაცია, რომელიც, მისი არსით, არ შეიძლება იყოს საიდუმლო ინფორმაცია, მეტიც, პრაქტიკულად შეუძლებელი იყოს ამ ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნევა. გარდა ამისა, არის შემთხვევები, როდესაც ინფორმაციის დასაიდუმლოების ვადის გასვლის მიუხედავად, ინფორმაციაზე წვდომა მაინც შეზღუდული რჩება, რაც კანონის ამკარა დარღვევაა.



მაგალითად, IDFI-მ 2023 წელს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსგან მოითხოვა შეკრება-მანიფესტაციის დაშლის მიზნით გამოყენებული ტყვიებისა და ცრემლსადენი გაზის რაოდენობრივი მონაცემები. ინფორმაციის დახურვის საფუძვლად,

სამინისტრომ აღნიშნა, რომ ეს ინფორმაცია წარმოადგენს უსაფრთხოების სამოქმედო გეგმის ნაწილს, რომელიც, კანონმდებლობით დადგენილი წესით, მიეკუთვნება სახელმწიფო საიდუმლოებას. უსაფრთხოების სამოქმედო გეგმა არის წინასწარ შემუშავებული დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს საპოლიციო ღონისძიების დაგეგმვისა და განხორციელებისთვის საჭირო ქმედებებს. გამოყენებული სპეციალური საშუალებების შესახებ ინფორმაცია შეუძლებელია, რომ გეგმის ნაწილი იყოს, რადგან წინასწარ შეუძლებელია იმის განსაზღვრა რა რაოდენობის საშუალებები იქნება გამოყენებული შეკრების დასაშლელად. მიუხედავად ამისა, შსს სახელმწიფო საიდუმლოების დაცულობას ავრცელებს რეტროაქტიულად, სამოქმედო გეგმის პრაქტიკაში რეალიზების შედეგებთან დაკავშირებულ ინფორმაციაზეც.

2.3. სახელმწიფო კომპანიების ამორიცხვა საჯარო ინფორმაციის მარეგულირებელი კანონმდებლობიდან

საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის შეზღუდვის კიდევ ერთ საფუძველს წარმოადგენს საჯარო დაწესებულების ცნების ვიწროდ, ფორმალისტურად განმარტება, რაც გარკვეული კატეგორიის საჯარო დაწესებულებებში დაცულ ინფორმაციაზე წვდომას სრულად გამორიცხავს და საზოგადოებრივ კონტროლს მიღმა ტოვებს შესაბამისი საჯარო ფუნქციების განმახორციელებელი დაწესებულების საქმიანობას.

კერძოდ, IDFI-ის პრაქტიკით გამოვლინდა ისეთი შემთხვევები, სადაც კერძო სამართლის იურიდიული პირები, რომლებსაც შემხებლობა აქვთ სახელმწიფო ფინანსებთან, ადმინისტრაციულ ფუნქციებთან ან/და მათ დაფუძნებაში სახელმწიფო კაპიტალის მონაწილეობასთან, უარს ამბობენ საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე.



მაგალითად IDFI-ს მოთხოვნილი ჰქონდა ინფორმაცია „შპს გარდაბნის თბოსადგურისა“ და „სს საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაციისგან“, რომლებიც წარმოადგენენ სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ კომპანიებს და ემსახურებიან საჯარო ინტერესს. ორივე შემთხვევაში, ინფორმაციის გაცემაზე უარი ეფუძნებოდა იმას, რომ კომპანიები წარმოადგენენ მენარმე სუბიექტებს და ადმინისტრაციული კანონმდებლობა მათზე არ ვრცელდება.

2.4. უარული მეთვალყურეობის თაობაზე ინფორმაციის მკვეთრად ლიმიტირებული ხელმისაწვდომობა

ფარული მეთვალყურეობის შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, პრაქტიკულ დონეზე, ძალიან ლიმიტირებულია. ფარულ საგამოძიებო მოქმედებებთან დაკავშირებით, უფლებამოსილი საჯარო დაწესებულებების მიერ წარმოებული სტატისტიკა არის შინაარსობრივად ძალიან მწირი, ხოლო კონტრდაზვერვითი საქმიანობის ფარგლებში განხორციელებულ ელექტრონულ თვალთვალთან დაკავშირებით ნებისმიერი ინფორმაციის (მათ შორის, ყველაზე საბაზისო სტატისტიკური მონაცემების) მიღება არის პრობლემური და ამ ღონისძიებებთან დაკავშირებით რაიმე ტიპის შინაარსობრივი თუ რაოდენობრივი დასკვნების გაკეთების სივრცე ჩაკეტილია.¹⁹

ამავდროულად, ფაქტობრივად გამორიცხულია ფარული მეთვალყურეობის ღონისძიებებზე სასამართლო კონტროლის ეფექტიანობისა და კანონიერების შეფასება.



IDFI-ს საერთო სასამართლოებისგან გამოთხოვილი ჰქონდა იმ განჩინებების ასლები, რომელთა საფუძველზეც გაიცემა თანხმობა ფარული მეთვალყურეობის ღონისძიებებზე. ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ მოთხოვნები იმგვარად იყო ფორმულირებული, რომ მოეცვა არა აბსტრაქტულად ყველა განჩინება, არამედ

¹⁹ იხ., IDFI, [ფარული მეთვალყურეობის ზედამხედველობა: კანონმდებლობა და პრაქტიკა](#), 2024.

მხოლოდ ის განჩინებები, სადაც გამოძიების ან/და სხვა ყოველგვარი ლეგიტიმური ინტერესი განჩინების საიდუმლოდ მიჩნევისთვის, გაქარწყლებულია ან/და განჩინებაზე დადებული სახელმწიფო საიდუმლოების გრიფი ამა თუ იმ საფუძვლით (იქნება ეს ვადის გასვლა, ავტომატური გაუქმება, გამოძიების დასრულების, ინფორმაციის განადგურების, ადრესატის შეტყობინების, თუ სხვა საფუძვლის გამო საიდუმლოების გრიფის მოხსნა თუ სხვ.) სამართლებრივი ძალის არმქონეა.

IDFI-მ ვერც ერთი სასამართლოსგან ამგვარი დოკუმენტი ვერ მიიღო. IDFI-ის დაკვირვებამ აჩვენა, რომ აღნიშნულ აქტებთან დაკავშირებით, კანონის მოთხოვნების სანინააღმდეგოდ, გაფართოებულად ვრცელდება სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის რეჟიმი (დე-ფაქტო და, ზოგიერთ შემთხვევაში, დე-იურეც), რაც შეუძლებელს ხდის, მათ შორის, ყველაზე ადრეული აქტების (რომელთა დაცვის ღირებულების გაქარწყლებაც ეჭვგარეშეა) მიღებას.

2.5. პერსონალური მონაცემების დასვაზე მითითება

საჯარო დაწესებულებების პასუხებში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინტერესზე მითითება საჯარო ინფორმაციის გაცემისგან თავის არიდების კიდევ ერთ გავრცელებულ მეთოდს წარმოადგენს. პრაქტიკულ დონეზე, როდესაც განმცხადებელი ითხოვს რაიმე ინფორმაციას, რომელსაც თუნდაც მინიმალური შემხებლობა აქვს პერსონალურ მონაცემებთან, ეს იმთავითვე გამოიყენება საჯარო დაწესებულების მიერ, მოთხოვნილი ინფორმაციის ნებისმიერი მოცულობით გაცემისგან თავის ასარიდებლად.

IDFI-ის გამოცდილებით, პრაქტიკულად შეუძლებელია პერსონალური მონაცემების შემცველი ინფორმაციის მიღება, მიუხედავად ინფორმაციის შინაარსისა და მოთხოვნის საფუძვლებისა. საჯარო დაწესებულებები პერსონალურ მონაცემთა გაცემაზე უარს ამბობენ იმ შემთხვევებშიც კი, როდესაც კანონმდებლობაში კონკრეტული მონაცემების ღიაობაზე პირდაპირი მითითება გვხვდება. მაგალითად, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული

კოდექსი (44-ე მუხლი) ითვალისწინებს თანამდებობის პირის, აგრეთვე თანამდებობაზე წარდგენილი კანდიდატის პერსონალური მონაცემები საჯაროობას, ხოლო „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი (მე-13 მუხლის 3¹ პუნქტი) ადგენს ღია სასამართლო სხდომის შედეგად მიღებული სასამართლო გადაწყვეტილებების სრული ტექსტის (მათ შორის, მასში ასახული პერსონალური მონაცემების) საჯაროობას.



IDFI-ის მიერ წარმოებულ ერთ-ერთ საქმეში, 2024 წლის 11 სექტემბერს ჟურნალისტმა მოითხოვა საქართველოს მე-10 მოწვევის პარლამენტის წევრის - ნინო წილოსანის მამის საქმეზე მიღებული სასამართლო გადაწყვეტილების ასლი, რომლითაც წილოსანის მამა, სხვა ბრალდებულებთან ერთად, სასამართლომ გაამართლა 65 მილიონის ლარის მითვისება-გაფლანგვის საქმეში.²⁰ თბილისის საქალაქო სასამართლომ 2024 წლის 16 სექტემბრის პასუხით არ დააკმაყოფილა საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის არც განცხადება, ხოლო 28 ოქტომბრის გადაწყვეტილებით - არც ადმინისტრაციული საჩივარი. უარის საფუძვლად სასამართლომ მიუთითა, რომ გადაწყვეტილება შეიცავს პერსონალურ მონაცემებს, შესაბამისად, იგი მოკლებულია შესაძლებლობას, გასცეს ეს ინფორმაცია.

გარდა იმისა, რომ აღნიშნული საქმე განსაკუთრებული საზოგადოებრივი ინტერესის საგანია, სასამართლო გადაწყვეტილებების ხელმისაწვდომობა დადგენილია „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანული კანონით (მე-13 მუხლის 3¹ პუნქტი), რომლის მიხედვით, „სასამართლოს მიერ ღია სასამართლო სხდომის შედეგად მიღებული სასამართლო აქტის სრული ტექსტი ამ აქტის მიღებისთანავე ხდება საჯარო ინფორმაცია და გაიცემა საჯარო ინფორმაციის გაცემისთვის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წესით“.

²⁰ პუბლიკა, [65 მილიონის მითვისება-გაფლანგვის საქმეზე წილოსანის მამა სააპელაციომ გაამართლა](#), 2024.

ორგანულ კანონში ინფორმაციის საჯაროობის სასარგებლოდ საკითხი დარეგულირდა 2023 და 2024 წლებში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე, რომლის მიზანი იყო საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 7 ივნისის გადაწყვეტილების აღსრულება.²¹ ახალმა ნორმატიულმა მოწესრიგებამ, უფრო მაღალი იერარქიის მქონე ნორმატიულ აქტში - ორგანულ კანონში დაადგინა სასამართლო აქტების საჯაროობის ზოგადი წესი და მოხსნა ამ აქტების მიღებასთან დაკავშირებული ნორმატიული დაბრკოლებები. მიუხედავად ამისა, სასამართლომ დაარღვია კანონის ცხადი მოთხოვნა და არ გასცა გადაწყვეტილების ასლი. ამჟამად, ინფორმაციის გაცემაზე სასამართლოს უარი გასაჩივრებულია. თბილისის საქალაქო სასამართლომ სარჩელი წარმოებაში მიიღო 2024 წლის 17 დეკემბერს.

2.6. საქართველოს კონსტიტუციური სისტემის უგულვებელყოფა და კონვენციის ბოროტად გამოყენება

საჯარო ინფორმაციის კონსტიტუციური მოთხოვნებისგან თავის არიდების ერთ-ერთ გზად ყალიბდება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის არასწორად გამოყენება. კერძოდ, ინფორმაციის თავისუფლებასთან მიმართებით ევროპული სასამართლოს მიერ დადგენილი სტანდარტების გამოყენება ხდება ზედაპირულად, კონტექსტისა და რეგიონული სასამართლოს მანდატის გააზრების გარეშე. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო საკუთარ გადაწყვეტილებებში ადგენს უფლების დაცვის/აღიარების იმ მინიმალურ სტანდარტებს, რომელთა დაცვა ევალება თითოეულ წევრ სახელმწიფოს, თუმცა ეს, რა თქმა უნდა, არ ნიშნავს იმას, რომ თუ სახელმწიფოს ეროვნული სამართლის სისტემა უწესებს უფლების დაცვის

²¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 7 ივნისის №1/4/693,857 გადაწყვეტილება საქმეზე „ა(ა)იპ „მედის განვითარების ფონდი“ და ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

უფრო მკაცრ მოთხოვნებს, იგი თავისუფლდება მისი დაცვის ვალდებულებისგან შიდა სასამართლოების წინაშე.

საქართველოს საერთო სასამართლოები უგულებელყოფენ საქართველოს კონსტიტუციურ სისტემას და ქვეყნის შიდაეროვნულ კანონმდებლობას, რომელიც საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით უფრო მაღალი დაცვის გარანტიებს შეიცავს, ვიდრე კონვენცია თუ ადამიანის უფლებათა დაცვის სხვა საერთაშორისო დოკუმენტები. ასეთ პირობებში ინფორმაციის საჯაროობაზე უარის დასასაბუთებლად ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკაზე მითითება ვერ ჩაითვლება ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის შეზღუდვის თვითკმარ საფუძვლად.²²

²² უფრო დეტალურად, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის სტანდარტებსა და მათ მიმართებაზე ეროვნულ კანონმდებლობასთან იხ. IDFI-ის სტატიები: [ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სტანდარტები საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებით](#); [საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების აღიარება: კონვენციის განვითარების პროცესი და ძირითადი პრეცედენტები](#); [თანამდებობის პირის ქონებრივი დეკლარაციის შემონშების შედეგების გასაიდუმლოება ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის და კონვენციის მოთხოვნებს](#).

3. არაუქეტიანი გარი საზღაფხედველო მექანიზმი და სამართლიანი სასამართლოს უზღაბა

საქართველოში არ არსებობს დამოუკიდებელი საზღაფხედველო მექანიზმი, რომელიც განახორციელებდა ინფორმაციის თავისუფლების საკითხებზე დროულ და ეფექტიან ზედამხედველობას, მათ შორის, საჯარო დაწესებულებების უკანონო ქმედებებზე საპასუხოდ გამოიყენებდა ჯარიმას ან/და პასუხისმგებლობის სხვა ზომას.

დღეს არსებული მექანიზმები ან ლიმიტირებული მანდატით არის შემოფარგლული ან იმდენად დიდ ხანს გრძელდება სამართალწარმოება, რომ აზრი ეკარგება საჯარო დაწესებულების თვითნებობის გასაჩივრებას.

ამავდროულად, საჯარო დაწესებულებების თვითნებობის ფარგლები იმდენად მასშტაბურია, რომ კარგი სასამართლო პრაქტიკის დამკვიდრების პირობებშიც, არ არსებობს გარანტია იმისა, რომ დავის წარმატებით დასრულების შემდგომ, იმავე ან მსგავს მოთხოვნას საჯარო დაწესებულება დააკმაყოფილებს.

ანგარიშის შემდგომი ქვეთავები მიმოიხილავს იმ გამონკვევებს, რომლებიც IDFI-ის გამოცდილებაზე დაყრდნობით, ვლინდება არსებული საზღაფხედველო მექანიზმების ფუნქციონირებასთან მიმართებით.

3.1. საჯარო ინფორმაციის უზღაბაზე უქეტიანი საზღაფხედველო ინსტრუმენტების არარსებობა

საქართველოს სამართლებრივ სისტემაში არ არსებობს საჯარო ინფორმაციის საკითხებზე ეფექტიანი გარე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანო, რომელსაც ექნებოდა კანონის დამრღვევი ადმინისტრაციული ორგანოსთვის შესასრულებლად სავალდებულო მითითების მიცემის ანდა პასუხისმგებლობის დაკისრების (ჯარიმის ან სხვა სახის) უფლებამოსილება. ამგვარ მექანიზმად ვერ შეფასდება საქართველოს სახალხო დამცველის ზოგადი მანდატი - დაიცვას ადამიანის ძირითადი უფლებები, მათ შორის, ინფორმაციის თავისუფლება. საქართველოს სახალხო დამცველის უფლებამოსილება

საკითხის შესწავლით, რეკომენდაციის გაცემით, დოკუმენტირებითა და პარლამენტისთვის მოხსენების წარდგენით შემოიფარგლება.²³

საქართველოს სახალხო დამცველის 2022 წლის ანგარიშის²⁴ მე-7 თავი ეთმობა საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებულ პრაქტიკულ და ნორმატიულ ხარვეზებს, ისევე როგორც მათ ნეგატიურ გავლენას მედიის უფლებრივ მდგომარეობასა და საზოგადოების ინფორმირების ხარისხზე. ანგარიშის საკვანძო დასკვნას წარმოადგენს კანონმდებლობის რეფორმა და ეფექტიანი საზედამხედველო ინსტიტუტის შექმნა.²⁵ სახალხო დამცველის 2023 წლის ანგარიში²⁶ ადასტურებს არაერთ უკანონო დაბრკოლებას, რომელიც საზოგადოებას და მედიას ექმნება საჯარო ინფორმაციის მიღებისას და იმეორებს ეფექტიანი საზედამხედველო მექანიზმის შექმნის საჭიროებას.²⁷

3.2. საპარტიო-სასაპარტიო უფლება: ყოველ პარტიულს

სასამართლოს გზით უფლების ეფექტიანად აღდგენის გზაზე მთავარ დაბრკოლებას საერთო სასამართლოების მხრიდან საქმის განხილვის კანონისმიერი ვადების უხეში დარღვევა და გაჭიანურებული სამართალწარმოება წარმოადგენს.

ამგვარ პირობებში, საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებული საქმეების განხილვისა და გადაწყვეტის ასეთი გაჭიანურება ფაქტობრივად გამორიცხავს სასამართლო კონტროლის ეფექტიანობას. უფრო მეტიც, საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებული სპეციფიკიდან გამომდინარე, ამ კატეგორიის დავები იმაზე ნაკლებ დროშიც კი უნდა წყდებოდეს, ვიდრე კანონმდებლობით დადგენილი მაქსიმალური ვადაა. შემთხვევათა აბსოლუტურ უმრავლესობაში ამგვარი საქმეები არ ხასიათდება

²³ გამონაკლისია „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის ფარგლებში დაწესებული სამართალწარმოება, რომელიც ექსკლუზიურად თანასწორობის უფლებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე გამოიყენება.

²⁴ საქართველოს სახალხო დამცველი, 2022 წლის ანგარიში [საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ](#), თავი 7.

²⁵ იქვე, გვ. 161.

²⁶ საქართველოს სახალხო დამცველი, 2023 წლის ანგარიში [საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ](#), გვ. 156.

²⁷ იქვე, გვ. 158.

განსაკუთრებული სამართლებრივი სირთულით, ხოლო გამოთხოვილი ინფორმაციის მიღების ინტერესი არის მყისიერი.²⁸ დროულობა განსაკუთრებით აქტუალურია უფლებადამცველების, მათ შორის, ჟურნალისტებისთვის, რადგან დაგვიანებით გაცემულმა ინფორმაციამ, შესაძლოა, საზოგადოებისთვის დაკარგოს თავდაპირველი ღირებულება. ეს ყოველივე მნიშვნელოვნად აბრკოლებს ხარისხიანი და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული მედიაპროდუქტის შექმნას, საჯარო დაწესებულებებზე ეფექტიანი საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელებას და საჯარო ხელისუფლების ანგარიშვალდებულებას.

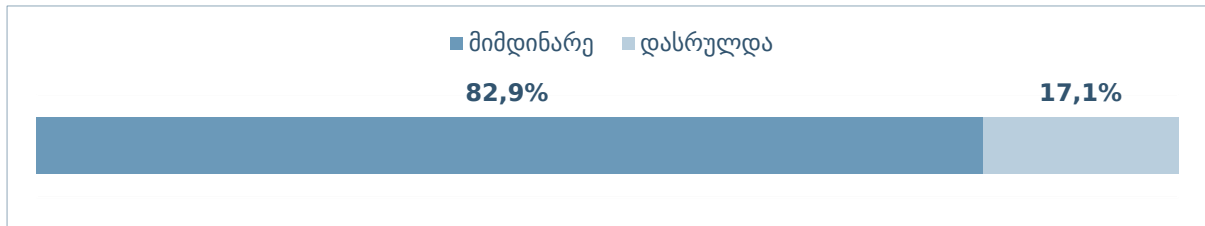
საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფისთვის არსებითად მნიშვნელოვანია, რომ სასამართლოს მხრიდან კონტროლი იყოს ეფექტიანი და ინფორმაციის მაძიებლებს ჰქონდეთ იმის მოლოდინი, რომ საჯარო დაწესებულების უკანონო ქმედების შემთხვევაში, სასამართლო საჯარო ინფორმაციის გაცემის დავალების გზით უზრუნველყოფს დარღვეული უფლების აღდგენას. გაჭიანურებული სამართალწარმოების პირობებში კი სასამართლო დავის აღძვრის და ბოლომდე გაგრძელების მოტივაცია, დავის დასრულების შემდგომ მიღებული ინფორმაციის პოტენციურად არარელევანტურობის გამო, არსებითად მცირდება, რაც კიდევ უფრო მეტად უწყობს ხელს საჯარო დაწესებულებებს, გააგრძელონ უკანონო პრაქტიკა.

2022-2024 წლების განმავლობაში IDFI-მ თბილისის საქალაქო სასამართლოში, მედიის სამართლებრივი დახმარების ფარგლებში, აწარმოა 35 საქმე.²⁹ მათგან მხოლოდ 7 დასრულდა პირველი ინსტანციის ეტაპზე, რომელთაგან მხოლოდ 3 შემთხვევაში მოუწია სასამართლოს საქმის გადაწყვეტა, 4 შემთხვევაში სამართალწარმოება შეწყდა სხვა მიზეზით.³⁰ პირველ ინსტანციაში დასრულებული 3 საქმიდან 1 დაკმაყოფილდა სრულად, 1 - ნაწილობრივ, 1 არ დაკმაყოფილდა. გადაწყვეტილება, რომლითაც არ დაკმაყოფილდა მედიის მოთხოვნა, IDFI-მ ზემდგომ ინსტანციაში გაასაჩივრა.

²⁸ IDFI, მედიის წვდომა საჯარო ინფორმაციაზე: კანონმდებლობა v. რეალობა, 2022, გვ. 39.

²⁹ ერთ საქმეში IDFI ჩაერთო 2023 წელს, თუმცა აღნიშნულ საქმეზე სარჩელი შეტანილია 2019 წელს.

³⁰ დარჩენილი 4 საქმე შეწყდა IDFI-ის ინიციატივით (3 საქმეში სარჩელის შეტანის შემდგომ მოპასუხე მხარემ მოთხოვნილი ინფორმაცია გასცა და ამოიწურა დავის საგანი, ხოლო 1 საქმეში სასამართლო წარმოება შეწყდა სხვა მიზეზით).



მიმდინარე 29 საქმიდან 28-ში სარჩელი შეტანილია 2022 წლის შემდგომ. 2022 წლის შემდგომ შეტანილი სარჩელებიდან პირველი ინსტანციის სასამართლოს არცერთის განხილვა არ დაუსრულებია. 2019 წელს შეტანილ სარჩელზე პირველმა ინსტანციამ წარმოება დაასრულა 2023 წლის 27 დეკემბერს - სარჩელის შეტანიდან 52 თვის შემდგომ. საპროცესო კანონმდებლობის თანახმად, პირველ ინსტანციაში საქმის განხილვის დასრულების ვადაა 2 თვე. IDFI-ის პრაქტიკით, კანონით გათვალისწინებულ ამ ვადაში არცერთი საქმის განხილვა არ დასრულებულა. არაგონივრულად განედილი სასამართლო ვადების საილუსტრაციოდ, კარგი მაგალითია IDFI-ის ერთ-ერთი საქმე, რომელშიც მოთხოვნილი ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნევის 5 წლიანი ვადა ამოიწურა, თუმცა ამ საქმის სასამართლოში განხილვა ამ დრომდე არ დასრულებულა.

საპროცესო კანონმდებლობით, მოსამართლე უფლებამოსილია, განსაკუთრებულ შემთხვევებში - საქმის სირთულიდან გამომდინარე, მიიღოს გადაწყვეტილება საქმის განხილვის ვადის არაუმეტეს 5 თვით გახანგრძლივების შესახებ. IDFI-ის პრაქტიკით გამოიკვეთა, რომ მოსამართლეები ამ უფლებამოსილებას იყენებენ ისეთ შემთხვევებშიც კი, როდესაც საჯარო დაწესებულებას ცხადად აქვს დარღვეული საქართველოს კონსტიტუციის ფორმალური მოთხოვნები. კერძოდ, 29 მიმდინარე საქმიდან 16-ში მოპასუხე საჯარო დაწესებულებამ სრულად უგულებელყო კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის ფორმალური მოთხოვნები და ფორმალური რეაგირებაც კი არ მოახდინა საჯარო ინფორმაციის განცხადებაზე და საჩივარზე. მათგან 7 შემთხვევაში სასამართლომ მიიჩნია, რომ საქმე განსაკუთრებული სირთულის გამო საჭიროებდა დამატებით 5-თვიანი ვადის

გამოყენებას. **ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ მოსამართლეებმა ყოველ ჯერზე დაარღვიეს მათ მიერვე გახანგრძლივებული ვადები.**³¹

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული დავების განხილვის რეალური ვადების გათვალისწინებით, IDFI მიიჩნევს, რომ ამ ტიპის დავებზე ეფექტიანი სასამართლო კონტროლი არ არსებობს. სასამართლოს განხილვების თვალსაზრისით, იკვეთება სხვა, როგორც შინაარსობრივი, ისე პროცესუალური გამოწვევებიც, თუმცა ამ დროისთვის საკვანძო პრობლემას განხილვის ვადები წარმოადგენს.

3.3. სტანდარტის ჩამოსაყალიბებლად სტრატეგიული სამართალწარმოების არაეფექტიანობა

წლობით გაგრძელებული სასამართლო დავის შედეგად მიღებულ ინფორმაციას, როგორც წესი, ნაკლებად გააჩნია საზოგადოებრივი ღირებულება, თუმცა შესაბამის დავას, შესაძლოა, გააჩნდეს სტრატეგიული სამართლებრივი ღირებულება - კარგი სასამართლოს პრაქტიკის დადგენის მიზანი, რომელიც შემდგომ გაამარტივებდა საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლებით ეფექტიან სარგებლობას.

სამწუხაროდ, ხშირად, ადმინისტრაციული ორგანოები, კანონმდებლობასთან ერთად, უგულებელყოფენ სტრატეგიული სამართალწარმოების შედეგად მიღწეულ სამართლებრივ განმარტებებს, რაც საჯარო ინფორმაციის საკითხებზე სასამართლოსადმი მიმართვის ეფექტიანობას კიდევ უფრო ავიწროებს.



მაგალითად, 2022 წელს IDFI-მ საქართველოს უზენაეს სასამართლოში წარმატებით დაასრულა (2018 წელს დაწყებული) 4 წლიანი სამართლებრივი დავა საქართველოს ეროვნულ არქივის

³¹ ერთი სარჩელი შეტანილ იქნა 2024 წლის დეკემბერში. სასამართლომ გაახანგრძლივა განხილვის ვადა. ამ დროისთვის, 5-თვიანი პერიოდი ამოწურული არ არის, თუმცა არაფერი მიუთითებს, რომ ეს საქმე იქნება გამონაკლისი.

წინააღმდეგ.³² IDFI-მ მიიღო მოთხოვნილი ინფორმაცია 2018 წლის მდგომარეობით, თუმცა მას შემდგომ, რაც IDFI-მ მსგავსი ინფორმაცია მოითხოვა 2018-2022 წლების მონაცემებით, ეროვნულმა არქივმა კვლავ უარი განაცხადა მის გაცემაზე.

³² იხ. IDFI, უზენაესმა სასამართლომ IDFI-ის სასარგებლო გადაწყვეტილება მიიღო და „საქართველოს ეროვნულ არქივს“ საჯარო ინფორმაციის გაცემა დაავალა, 2022.

დასკვნა

ინფორმაციის თავისუფლების საკითხებზე IDFI-ის მიერ დასრულებული და მიმდინარე საქმეები მოწმობს, რომ მედიას ექმნება არსებითი, როგორც წესი, უკანონო სამართლებრივი და პრაქტიკული დაბრკოლებები საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის პროცესში.

საჯარო დაწესებულებების მიერ საქართველოს კონსტიტუციის ფორმალური და მატერიალური მოთხოვნების სისტემური უგულებელყოფა უმთავრესი დაბრკოლებაა. იშვიათია საჯარო დაწესებულება, რომელიც უხეშად არ არღვევს ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელ კანონმდებლობას. მთლიანობაში, მედიის ლეგიტიმური მოლოდინი, რომ ჟურნალისტს მიეცემა კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებით სარგებლობის შესაძლებლობა, ფაქტობრივად არ არსებობს. საჯარო დაწესებულებების მიერ კანონის სისტემური დარღვევების მიღმა, არსებობს სხვადასხვა ტიპის გამოწვევები, რომლებიც უშუალოდ კანონიდან ან/და კანონის არასწორი ინტერპრეტაციიდან მომდინარეობს.

სასამართლო სისტემა სისტემურ უკანონობაზე ეფექტიანად ვერ რეაგირებს. სასამართლოში რამდენიმე წელი გრძელდება, მათ შორის, ისეთი დავების განხილვა, სადაც აშკარაა სახელმწიფოს მიერ კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის მოთხოვნების სრული უგულებელყოფა.

IDFI-ის შეფასებით, არსებული საგანგაშო მდგომარეობა განპირობებულია/კავშირშია საქართველოში დემოკრატიის უკუსვლასთან, რაც ბუნებრივად იწვევს საჯარო დაწესებულებების ანგარიშვალდებულების შემცირებას. საჯარო დაწესებულებების თვითნებობას განსაკუთრებით ახალისებს დროული და ეფექტიანი გარე საზედამხებდველო ინსტიტუტის/ინსტრუმენტის არარსებობა.

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI)



ტ. შევჩენკოს ქ. 20, 0108
თბილისი, საქართველო



info@idfi.ge



+ 995 32 292 15 14



www.idfi.ge