

## ინფორმაციის თავისუფლება საქართველოში

შესავალი .....	3
ინფორმაციის თავისუფლება საერთაშორისო კანონიდებლოგაზი .....	4
ინფორმაციის თავისუფლება ეროვნულ კანონიდებლოგაზი .....	11
ინფორმაციის თავისუფლების დანერგვასთან დაკავშირებული პროგლობატური საკითხები .....	13
ზედამხედველობა და კონტროლი ინფორმაციის თავისუფლებაზე .....	26
არახელსაყრელი გადაცევაფილების გასაჩივრება და სასამართლოს როლი ინფორმაციის თავისუფლებასთან მიმართებით .....	32
რეკომენდაციები .....	37



ანგარიში მომზადებულია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ პროექტის - “ფინანსური გამჭვირვალობა და საჯარო დაწესებულებების ანტიკორუფციული მონიტორინგი” - ფარგლებში. ფინანსური მხარდაჭერა - ლია საზოგადოების ინსტიტუტი (OSI).

**რედაქტორები:** ხათუნა ყვირალაშვილი  
გარეთ ლავჯოი

**ტექ. რედაქტორი:** ირაკლი სვანიძე

**ავტორები:** თამარ ჩუგოვაშვილი  
ნინო ლომჯარია  
თამარ კორძაია

**გამოცემაზე პასუხისმგებელი:** გიორგი ჩხეიძე  
თამარ გურგაიანი



აიწყო და დაკაბადონდა  
საქართველოს ახალგაზრდა  
იურისტთა ასოციაციაში.  
კრილოვის ქ. 15 თბილისი 0102 საქართველო  
(+995 32) 95 23 53, 93 61 01  
ტირაჟი 300 ცალი

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება  
კომერციული მიზნით, ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე

## შესავალი

„საზოგადოება, რომელმაც თავისი ფუნქცია უნდა განახორციელოს, სათანადოდ უნდა იყოს ინფორმირებული. ხოლო საზოგადოება, რომელიც არ არის ინფორმირებული, შესაბამისად, არ არის ჭეშმარიტად თავისუფალი.“<sup>1</sup>

აზრის თავისუფლად გამოხატვისა და სახელმწიფო აპარატში დაცული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გარეშე, დემოკრატიული სახელმწიფოს არსებობა წარმოუდგენელია — ამაზე მსოფლიოში დიდი ხანია აღარ დავობენ. **მსოფლიო ახალ, ხელისუფლების უპრეცედენტო გამჭვირვალობის ეპოქაში შედის.** ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონი მსოფლიოს 63 ქვეყანას აქვს მიღებული, რაც ხუთჯერ აღემატება 15 წლის წინანდელ მდგომარეობას, როდესაც ასეთი კანონი მხოლოდ 12 ქვეყანაში მოქმედებდა.<sup>2</sup>

ინფორმაციის თავისუფლება 2005 წელს ადამიანის სხვა ფუნდამენტურ უფლებებს გაუტოლდა. ადამიანის უფლებების ინტერ-ამერიკულმა კომისიამ ერთპიროვნულად სცნო ადამიანის უფლება – ჰქონდეს სახელმწიფოს მიერ დაცული ყველა ინფორმაციის მიღების საშუალება. 2005 წლის მაისში კი ევროპის საბჭომ განაცხადა, რომ იზრუნებს ინფორმაციის თავისუფლების ადამიანის ძირითად უფლებათა ერთ-ერთ უფლებად აღიარებაზე.

„ინფორმაცია დემოკრატიის უანგბადია. თუ ხალხმა არ იცის, რა ხდება საზოგადოებაში, თუ მმართველთა ქმედებები დაფარულია მათვის, მაშინ მათ არ შეუძლიათ მონაწილეობის მიღება ამ საზოგადოებაში მიმდინარე მოვლენებში. ამასთან, ინფორმაცია მხოლოდ ხალხისათვის არ არის აუცილებელი – ის კარგიო მმართველობის უმნიშვნელოვანესი კომპონენტია. მხოლოდ ცუდ მმართველობას სჭირდება გასაიდუმლოება თავის გადასარჩენად, რადგან საიდუმლოება არაეფექტურობის, ფლანგვისა და კორუფციის გარანტია.“<sup>3</sup>

ინფორმაციის თავისუფლება ის იარაღია, რომელიც, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს მოსახლეობის ჩართულობას ქვეყნის მართვაში, ხოლო, მეორე მხრივ – საზოგადოების მიერ ხელისუფლების მუდმივ კონტროლს. ეს სწორედ ის იარაღია, რომელსაც შესწევს ძალა, უზრუნველყოს საჯარო დაწესებულებების გამჭვირვალობა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების ამაღლება, რაც კორუფციის აღმოფხვრისა და მოსახლეობის ნდობის მოპოვების საუკეთესო საშუალებაა. **მხოლოდ სრული გამჭვირვალობის პირობებშია შესაძლებელი სახელმწიფოსადმი ნდობის აღდგენა და არაკეთილსინდისიერი თანამდებობის პირის სტერეოტიპის გაქრობა.**

<sup>1</sup> ადამიანის უფლებათა ინტერ-ამერიკული სასამართლო — კლოდ რეიესი ჩილეს წინააღმდეგ, 2006 წ.

<sup>2</sup> 1999 წელს საქართველომ მიღოდო ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, რომლის III თავი ეთმობოდა ინფორმაციის თავისუფლებას.

<sup>3</sup> Article 19 — ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობის პრინციპები, 1999 წ.

იგივე განწყობა იკვეთება საქართველოს ანტიკორუფციულ სტრატეგიაში: „კორუფციული გარიგებების ერთ-ერთი უმთავრესი წინაპირობაა სწორედ სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირების და საზოგადოების წინაშე მასზე დაკისრებული მოვალეობების გაუმჯობესებულება და არასათანადოდ შესრულება... ამ კუთხით განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია, რომ ყოველი კონკრეტული სახელმწიფო ორგანოს, ადგილობრივი მმართველობისა თუ თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობისა და მათზე დაკისრებული ვალდებულებების შესრულების შესახებ ინფორმაცია საზოგადოებამ მიიღოს სრულად და დაუბრკოლებლად. ამა თუ იმ ორგანოს ფუნქციონირების შესახებ ინფორმაცია უნდა იყოს საჯარო და ადვილად ხელმისაწვდომი.“<sup>4</sup>

### **ინფორმაციის თავისუფლება საერთაშორისო კანონების შემთხვევაში**

საერთაშორისო სამართალში ინფორმაციის თავისუფლება გამოხატვის თავისუფლების კონტექსტში განიხილება, თუმცა, დროთა განმავლობაში ის სულ უფრო მეტად იკვეთება, როგორც დამოუკიდებელი უფლება.

- „**ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის**“ მე-19 მუხლში ნათქვამია: „ყოველი ადამიანი სარგებლობს აზრისა და გამოხატვის თავისუფლებით; ეს უფლება მოიცავს თავისუფლებას, დაუბრკოლებლად მისდევდეს თავის მრნამსს და მოიძიოს, მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია და იდეები ნებისმიერი საშუალებით, სახელმწიფო საზღვრების მიუხედავად“. იგივე პრინციპი ასახულია „სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის“ მე-19 მუხლში, რომელიც მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ და განსაკუთრებულ შემთხვევებში ითვალისწინებს ინფორმაციის თავისუფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას.<sup>5</sup>
- „**ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის**“ მე-10 მუხლი მიუთითებს: „ყველას აქვს გამოხატვის თავისუფლება. ეს უფლება მოიცავს ადამიანის თავისუფლებას, ჰქონდეს მოსაზრებები, მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია და იდეები საჯარო ხელისუფლების ჩარეშე და საზღვრების მიუხედავად“.
- ამავე პრინციპის მატარებელია „**ორმჭუსის კონვენცია**“: „საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს მთელი გარემოსდაცვითი ინფორმაცია, ცალკეული გამონაკლისების გარდა“. კონვენციის თანახმად – თითოეულ მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს უფლება, მიიღოს ინფორმაცია ყოველივე იმაზე, რაც ეხება მას უშუალოდ, რაიმე სახით ახდენს ან შესაძლებელია მოახდინოს ზეგავლენა მისი, მისი ოჯახის ან თემის ჯანმრთელობისათვის უფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მიუთითებს: „ყველას აქვს გამოხატვის თავისუფლება. ეს უფლება მოიცავს ადამიანის თავისუფლებას, ჰქონდეს მოსაზრებები, მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია და იდეები საჯარო ხელისუფლების ჩარეშე და საზღვრების მიუხედავად“.

<sup>4</sup> დამტკიცებულია საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 24 ივნისის №550 ბრძანებულებით.

<sup>5</sup> ასეთი შეზღუდვის საფუძველი შესაძლებელია იყოს:

ა. სხვა პირთა უფლებებისა და რეპუტაციის პატივისცემა;

ბ. სახელმწიფო უსაფრთხოების, საზოგადოებრივი წესრიგის, მოსახლეობის ჯანმრთელობისა თუ ზნეობის დაცვა;

- თელობაზე, სიცოცხლესა თუ გარემოზე, ან იმ საკითხებზე, რომლებიც საზოგადოებრივი ინტერესის საგანს წარმოადგენს;
- „**ოფიციალური დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის შესახებ კონვენციის**“ შემუშავებაზე მუშაობს ევროსაბჭო. კონვენციის პროექტი შემუშავების ეტაპზეა და ამ პროცესში აქტიურად მონაწილეობენ სხვადასხვა არასამთავრობო ორგანიზაციები.<sup>6</sup>
- აღნიშნული კონვენცია, რატიფიკაციის შემდეგ, იქნება პირველი სავალდებულო ძალის საერთაშორისო დოკუმენტი, რომელიც ოფიციალურ დოკუმენტთა საჯაროობის საკითხს დაარეგულირებს და დაადგენს საჯარო დაწესებულებათა გამჭვირვალობის საერთაშორისო სტანდარტებს.
- ინფორმაციის თავისუფლების თაობაზე წევრ სახელმწიფოთა მიმართ სარეკომენდაციო ხასიათის დოკუმენტი შეიმუშავა ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტმა.** რეკომენდაციაში ნათქვამია, რომ პლურალისტურ, დემოკრატიულ საზოგადოებაში სახელმწიფო მართვის გამჭვირვალობასა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას მეტად დიდი მნიშვნელობა აქვა: „ოფიციალური დოკუმენტების ფართო ხელმისაწვდომობა თანასწორობის საფუძველზე და ნათლად დადგენილი წესების შესაბამისად:
1. საშუალებას აძლევს საზოგადოებას, იქნიოს ადეკვატური შეხედულება და კრიტიკული აზრი იმ საზოგადოების მდგომარეობაზე, რომელშიც ის ცხოვრობს და იმ ხელისუფლებაზე, რომელიც მას მართავს. იმავდროულად, ეს ხელს შეუწყობს საზოგადოების გააზრებულ მონაწილეობას საერთო მნიშვნელობის საქმიანობაში;
  2. ხელს უწყობს მართვის ეფექტურობას და, კორუფციის რისკის თავიდან აცილებით, უზრუნველყოფს მისი მთლიანობის შენარჩუნებას;
  3. ხელს უწყობს მმართველობის, როგორც საჯარო სამსახურის ლეგიტიმაციის განმტკიცებას და აღრმავებს საზოგადოების ნდობას საჯარო ხელისუფლების მიმართ. სწორედ ამიტომ, წევრმა სახელმწიფოებმა ყველაფერი უნდა გააკეთონ საზოგადოების მიერ ოფიციალურ დოკუმენტებში არსებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფად, იმის გათვალისწინებით, რომ ეს უნდა მოხდეს სხვა უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვით.”

<sup>6</sup> სავარაუდოდ, 2007 წელს დასრულდება კონვენციის შემუშავება და დაიწყება მისი რატიფიკაციის პროცესი, რომელიც შესაძლებელია ორ წელს გაგრძელდეს. კონვენციის ძალაში შესვლა მოსალოდნელია 2009 წლისათვეის.

ამასთანავე, მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციაში წერია: „სახელმწიფო ხელისუფლება ვალდებულია, გაატაროს აქტიური პოლიტიკა, რათა საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი გახდეს ყველა ინფორმაცია, რომელიც მიჩნეულიასასარგებლოდ გამჭვირვალედებო კრატიულსაზოგადოებაში.“ იგი ურჩევს წევრსახელმწიფოთა მთავრობებს, რომ თავიანთ კანონშემოქმედებით საქმიანობასა და პრაქტიკაში იხელმძღვანელონ ამ რეკომენდაციით დადგენილ პრინციპებით.

- ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებით, მნიშვნელოვანია ევროსასამართლოს პრაქტიკა.** ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ რამდენჯერმე აღიარა: „ხალხის უფლება – სათანადოდ იყვნენ ინფორმირებული“ და „ინფორმაციის მიღების უფლება“, მაგრამ ამ დრომდე იგი თავს იყავებდა, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლში გამოეცალკევებინა საზოგადოებრივი ან ადმინისტრაციული დოკუმენტების მიღების უფლება. საქმეებში: „ლენდერი შევედეთის წინააღმდეგ“ (1987წ.), „გასკინი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ“ (1989წ.) და „სირბუ მოლდოვის წინააღმდეგ“ (2004წ.) სასამართლომ ცალსახად აღიარა, რომ „საზოგადოებას უფლება აქვს, მიიღოს ინფორმაცია უურნალისტების მეშვეობით იმ საკითხებზე, რომელიც საზოგადოებრივი ინტერესის მატარებელია“. თუმცა, არც ერთ ამ საქმეში მე-10 მუხლით გარანტირებული ინფორმაციის მიღების უფლება არ იყო განმარტებული, როგორც სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულება – საჯარო გაეხადა ინფორმაცია საზოგადოებისათვის.

გადაწყვეტილებით საქმეზე „სდრუუენი იოჩესკე მატკი ჩეხეთის რესპუბლიკის წინააღმდეგ“,<sup>7</sup> ინფორმაციის თავისუფლების უფლება თვისობრივად ახალ საფეხურზე ავიდა და კონვენციის მე-10 მუხლის გამოყენების ფარგლები მნიშვნელოვნად გაფართოვდა: „ადმინისტრაციული დოკუმენტების გაცნობის უფლება შესაძლოა შეზღუდულ იქნეს მხოლოდ მე-10 (2) მუხლით დადგენილი პირობებით, რომლის თანახმად, უარი დასაშვებია იმ შემთხვევაში, თუ ეს გათვალისწინებულია კანონით, არსებობს შესაბამისი ლეგიტიმური საფუძველი და აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში“, – აცხადებს სასამართლო.

ეს საქმე საერთაშორისო პრაქტიკაში უმნიშვნელოვანესი პრეცედენტია, ვინაიდან იგი ადასტურებს, რომ ინფორმაციის საჯაროობის პრინციპების დარღვევა გათანაბრებულია ადამიანის უფლებათა დარღვევასთან და, შესაბამისად, შესაძლებელია ევროპის სასამართლოსადმი მიმართვა.

- ინფორმაციის თავისუფლების სამართლებრივი ჩარჩოებისა და მნიშვნელობის აღიარების მხრივ, ვითარება რადიკალურად შეიცვალა ადამიანის უფლებათა დაცვის ამერიკათშორის სისტემაშიც.** 2006 წლის 11 ოქტომბერს ინტერ-ამერიკულმა სასამართლომ (Claude Reyes and

<sup>7</sup> გადაწყვეტილება გამოვიდა 2006 წლის 10 ივლისს.

others vs. Chile<sup>8</sup>) დაადგინა, რომ არსებობს სახელმწიფო დაწესებულებებში თავმოყრილი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება. ეს არის პირველი შემთხვევა, როდესაც საერთაშორისო ტრიბუნალმა ცალსახა განაცხადი გააკეთა.<sup>9</sup> ინტერ-ამერიკული სასამართლო ადგენს:

„ამერიკის კონვენციის მიერ რეგულირებული დაცვის ფარგლებში, აზრისა და გამოხატვის თავისუფლება მოიცავს არა მხოლოდ თავისუფლებას – გამოხატულ იქნება პირის საკუთარი მოსაზრებები, არამედ უფლებასა და თავისუფლებას – ეძიოს, მიიღოს და გაავრცელოს ნების-მიერი სახის ინფორმაცია და იდეები.“ ისევე, როგორც ამერიკის კონვენცია, ადამიანის უფლებათა სხვა საერთაშორისო ინსტრუმენტებიც, როგორიცაა ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი, ადგენენ პოზიტიურ უფლებას – მიიღო ინფორმაცია. ასევე:

„გამოხატვის თავისუფლება ის ქვაკუთხედია, რომელზეც დამოკიდებულია დემოკრატიული საზოგადოების არსებობა. მას უზარმაზარი მნიშვნელობა აქვს აგრეთვე საზოგადოებრივი აზრის ფორმირებისთვის. ეს არის პოლიტიკური პარტიების, პროფესიული კავშირების, სამეცნიერო და კულტურული საზოგადოებების განვითარების sine qua non პირობა, ასევე მათთვის, ვისაც საზოგადოებაზე ზეგავლენის მოხდენა სურს. ეს მოკლედ გამოხატავს იმას, რომ საზოგადოება, რომელმაც თავისი ფუნქცია უნდა განახორციელოს, სათანადოდ უნდა იყოს ინფორმირებული, ხოლო საზოგადოება, რომელიც არ არის ინფორმირებული, შესაბამისად, არ არის ჭეშმარიტად თავისუფალი.<sup>10</sup>

გამომდინარე აქედან, სახელმწიფოს ქმედებები უნდა ემყარებოდეს საჯარო ადმინისტრაციის გამჭვირვალობისა და ინფორმაციის გაცემის პრინციპებს. ეს კი საშუალებას მისცემს მოქალაქეებს, განახორციელონ დემოკრატიული კონტროლი ისე, რომ დასვან კითხვები, გამოიძიონ და განიხილონ – ხორციელდება თუ არა საჯარო ფუნქციები ადეკვატურად. სახელმწიფოს ხელთ არსებული საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა უშვებს საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაზე საზოგადოებრივ კონტროლს სწორედ ხელმისაწვდომობის უფლების უზრუნველყოფით.

საზოგადოების მხრიდან დემოკრატიული კონტროლი გაზრდის სახელმწიფოს საქმიანობის გამჭვირვალობას და დანერგავს სახელმწიფო მოხელეთა ანგარიშვალდებულებას საკუთარი საჯარო

<sup>8</sup> გადაწყვეტილების ორიგინალი, ესპანური ვერსია, შეგიძლიათ იხილოთ მისამართზე <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245>.

<sup>9</sup> Claude Reyes and others vs. Chile საქმე დაეფუძნა შემდეგ გარემოებებს: 1998 წელს სამმა გარემოსდამცველმა აქტივისტმა მოთხოვა ინფორმაცია ხე-ტყის საეჭვო გადაზიდვის შესახებ, რაზეც მათ არც ინფორმაცია და არც პასუხი მიუღიათ.

<sup>10</sup> გადაწყვეტილების გამოტანისას სასამართლო დაეყრდნო „რიჩარდო გენესისა“ და „ჰერერა იულიას“ საქმეებს.

საქმიანობის მიმართ,<sup>11</sup> რომ ინდივიდმა განახორციელოს დემოკრატიული კონტროლი, სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა. დემოკრატიული კონტროლის დაშვებით, სახელმწიფო უზრუნველყოფს ინდივიდის მონაწილეობას საზოგადოების ინტერესების შესაბამისად.<sup>12</sup>

გადაწყვეტილებით ნათელი ხდება, რომ უფლების რეალიზებისათვის სახელმწიფოებმა უნდა მიიღონ ყველა სამართლებრივი და სხვა ზომა, რაც უზრუნველყოფს ინფორმაციის მიღების უფლების ეფექტურ გამოყენებას, ასევე, ისეთი გამონაკლისების დაშვებას, რომელიც ხსენებული უფლების შეზღუდვას მინიმუმამდე დაიყვანს.

მოცემული ნორმებისა და საერთაშორისო პრაქტიკის გარდა, აღნიშვნას იმსახურებს ინფორმაციის თავისუფლების საერთაშორისო პრინციპები, რომლებიც მრავალწლიანი მუშაობის შედეგად 1999 წლის ივნისში შეიმუშავა ავტორიტეტულმა ინგლისურმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ „Article 19”.<sup>13</sup> ეს უკანასკნელი ეყრდნობა საერთაშორისო და რეგიონულ კანონებსა და სტანდარტებს, აგრეთვე, განვითარებული სახელმწიფოების პრაქტიკას და ასახავს საერთაშორისო თანამეგობრობის მიერ აღიარებულ პრინციპებს:

### **პრინციპი 1. მაქსიმალური ღიაობა**

ინფორმაციის მაქსიმალური ღიაობის პრინციპი ითვალისწინებს პრეზუმაციას, რომ საჯარო დაწესებულებებში არსებული ინფორმაცია უნდა იყოს ღია და შესაძლოა შეიზღუდოს მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში. კანონმდებლობის უმთავრესი მიზანი უნდა იყოს მაქსიმალური ღიაობის პრინციპის პრაქტიკაში დანერგვა. საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, გამოაქვეყნოს ინფორმაცია, ხოლო საზოგადოების ყველა წევრს აქვს უფლება, რომ მიიღოს ეს ინფორმაცია. აქვე უნდა ითქვას, რომ ტერმინი „ინფორმაცია“ აერთიანებს ყველა სახის ინფორმაციას, რომელსაც ფლობს საჯარო დაწესებულება, მიუხედავად მისი ფორმის, წყაროს და მიღების თარიღისა. ტერმინი „საჯარო დაწესებულება“ მოიცავს ხელისუფლების ყველა განშტოებას და დონეს, ადგილობრივი მთავრობისა და არჩეული ორგანოების ჩათვლით. ასევე დაწესებულებებს, რომლებიც კანონით დადგენილი მანდატით მუშაობენ, ნაციონალიზებულ სანარმოებსა და საზოგადოებრივ კორპორაციებს, კვაზი-არასამთავრობო ორგანიზაციებს, იურიდიულ და კერძო ორგანიზაციებს, რომლებიც ასრულებენ საზოგადოებრივ ფუნქციებს (მაგ: გზების აღდგენა, რკინიგზის შეკეთება და ა.შ.).

<sup>11</sup> „პალამარა ირიბარნებს“ საქმე, „რიჩარდო განესის“ საქმე, „ჰერერა იულოას“ საქმე. ასევე, ევროპის სა-სამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე „ფელდეკი სლოვაკეთის წინააღმდეგ“ და „სურეკი და ოზდემირი თურქეთის წინააღმდეგ“.

<sup>12</sup> Claude Reyes and others vs. Chile, 2006 წლის 11 ოქტომბერი, ინტერ-ამერიკული სასამართლო.

<sup>13</sup> www.article19.org.

## **პრინციპი 2. გამოქვეყნების ვალდებულება**

საჯარო დაწესებულებებმა უნდა უზრუნველყონ მნიშვნელოვანი და საზოგადოებისათვის საინტერესო დოკუმენტების გამოქვეყნება და ფართოდ გავრცელება. ისინი ვალდებული არიან, გამოაქვეყნონ შემდეგი სახის ინფორმაცია:

1. ინფორმაცია საჯარო დაწესებულების ფუნქციონირების შესახებ. მისი ხარჯები, მიზნები, აუდიტორული ანგარიშები, სტანდარტები, მიღწევები;
2. ინფორმაცია იმ მოთხოვნების, საჩივრებისა და ქმედებების შესახებ, რომელებიც საზოგადოების წევრებს შეუძლიათ გამოიყენონ ამ ორგანიზაციის მისამართით;
3. მითითებები იმ პროცედურებზე, რომელთა მეშვეობით საზოგადოების წევრებს შეუძლიათ მონაწილეობა მიღონ პოლიტიკის განსაზღვრასა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში;
4. ინფორმაციის სახე, რომელსაც ეს ორგანო ფლობს და მისი შენახვის ფორმა;
5. იმ გადაწყვეტილების შინაარსი, რომელიც საზოგადოებას ეხება. ასევე, გადაწყვეტილების მიღების მიზეზი და მთავარი მასალა, რომელზე დაყრდნობითაც მომზადდა გადაწყვეტილება.

## **პრინციპი 3. ლია მმართველობის დამკვიდრება**

დემოკრატიულ საზოგადოებაში საჯარო დაწესებულებებმა აქტიურად უნდა დაუჭირონ მხარი ლია მმართველობის განმტკიცებას. კანონმდებლობა უნდა ითვალისწინებდეს საზოგადოების ინფორმირებას მისი უფლებების შესახებ. კანონმა უნდა უზრუნველყოს ისეთი მექანიზმების შექმნა, რომლებიც აღმოფხვრის „საიდუმლოების“ დამკვიდრებულ წესს.

## **პრინციპი 4. მინიმალური შეზღუდვები**

საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, დააკმაყოფილოს ინფორმაციის მოთხოვნა, თუ ვერ დაამტკიცებს, რომ ეს ინფორმაცია გამონაკლისს განეკუთვნება. გამონაკლისი კი, თავის მხრივ, ნათლად და ვიწროდ უნდა იყოს ფორმულირებული.

## **პრინციპი 5. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა**

ინფორმაციის მოთხოვნისგანხილვაუნდამოხდეს სწრაფადდასამართლიანად. უარის მიღების შემთხვევაში, ყველასთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს დამოუკიდებლად გასაჩივრების მექანიზმი. თუკი საჯარო დაწესებულება უარს ეტყვის მოქალაქეს ინფორმაციის გაცემაზე, კანონმა მოქალაქეს უნდა მისცეს უფლება, საჩივრით მიმართოს დამოუკიდებელ ორგანოს. ეს შეიძლება

იყოს როგორც უკვე არსებული, ასევე, სპეციალურად ამ მიზნისათვის შექმნილი ორგანო.

### **პრინციპი 6. ხარჯები**

ინფორმაციის მოთხოვნის დროს პირს არ უნდა შეექმნას დაბრკოლება მაღალი გადასახადის გამო. საჯარო დაწესებულებისგან ინფორმაციის მიღების ფასი არ უნდა იყოს იმდენად მაღალი, რომ შეაფერხოს ინფორმაციის გამოთხოვნა და მიწოდება.

### **პრინციპი 7. ღია შეხვედრები**

საჯარო დაწესებულებების შეხვედრები საზოგადოებისათვის ღია უნდა იყოს. ინფორმაციის თავისუფლებაში შედის საზოგადოების უფლება, იყოს ინფორმირებული მთავრობის ქმედებების შესახებ და მიიღოს მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობამ უნდა დაამკვიდროს პრეზუმუცია, რომ მმართველობითი ორგანოების ყველა შეხვედრა საზოგადოებისათვის ღიაა.

### **პრინციპი 8. ღიაობა პრეცედენტული უნდა გახდეს**

კანონები, რომლებიც ეწინააღმდეგება მაქსიმალური ღიაობის პრინციპს, უნდა შესწორდეს ან გაუქმდეს. სხვა კანონების ინტერპრეტაცია უნდა მოხდეს ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ საკანონმდებლო ნორმების მიხედვით იმგვარად, რომ დაკმაყოფილდეს ინფორმაციის თავისუფლების პირობები. რაც შეეხება შეზღუდვებს – გამონაკლისების რეჟიმი, რომელსაც უზრუნველყოფს ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობა, უნდა იყოს ამომწურავი და სხვა კანონებით არ უნდა ხდებოდეს მათი რეგულირება.

### **პრინციპი 9. „მამხილებელთა დაცვა“**

პირები, რომლებიც ამხელენდანაშაულებრივქმედებას, დაცულნიუნდაიყვნენ სამართლებრივი, ადმინისტრაციული ან სამსახურებრივი სანქციებისგან.

მოცემული პრინციპები „Article 19“-მა შეიმუშავა იმ მიზნით, რომ დაემკვიდრებინა ინფორმაციის თავისუფლების სტანდარტი, რათა შესაძლებელი ყოფილიყო იმის განსაზღვრა, შეესაბამება თუ არა შიდა კანონმდებლობა აღიარებულ პრინციპებს. მოცემული პრინციპები საერთაშორისო დონეზე აღიარებული სტანდარტებია და აუცილებელია მათი დანერგვა შიდა კანონმდებლობაში.

## 06 ფორმაციის თავისუფლება ეროვნულ კანონიდებლობაში

**ეროვნულ კანონმდებლობაში** ინფორმაციის თავისუფლება და, შესაბამისად, საჯარო დაწესებულებების გამჭვირვალობა საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის მოთხოვნაა.

⇒ კონსტიტუციის 24-ე მუხლი:

„ყოველ ადამიანს აქვს უფლება – თავისუფლად მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია, გამოთქვას და გაავრცელოს თავისი აზრი ზეპირად, წერილობით ან სხვაგვარი საშუალებით.“

⇒ კონსტიტუციის 41-ე მუხლი:

„საქართველოს ყოველმოქალაქეს უფლებააქვს, კანონით და დაგენერირებული ნებით, გაეცნოს სახელმწიფო დაწესებულებებში მასზე არსებულ ინფორმაციას, აგრეთვე, იქ არსებულ ოფიციალურ დოკუმენტებს, თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას.“

ამასთან, 2006 წლის 14 ივნისის გადაწყვეტილებაში „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და რუსუდან ტაბატაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ პროგრესულად განიმარტა ინფორმაციის თავისუფლების შეზღუდვის საკითხები. სასამართლომ დაადგინა, რომ ხელისუფლების მხრიდან ინფორმაციის თავისუფლების შეზღუდვის საკითხი, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, ინდივიდუალურად უნდა გადაწყდეს. აღნიშნულ გადაწყვეტილებაში ნათქვამია: „ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლი იცავს სხვათა იდეების მოპოვებას, დამუშავებასა და შემდგომ გადაცემას. ამ მუხლის შესაბამისად, პიროვნებას აქვს იდეებისა და ცნობების მიღების უფლება საყოველთაოდ ხელმისაწვდომი წყაროებიდან, სახელმწიფოს ჩარევის გარეშე. საქართველოს კონსტიტუცია ინფორმაციის თავისუფლების უზრუნველყოფის მეტ გარანტიას იძლევა და სახელმწიფოს აკისრებს არა მხოლოდ ნეგატიურ ვალდებულებას – ხელი არ შეუშალოს პიროვნებას ინფორმაციის მიღებაში, არამედ პოზიტიურ ვალდებულებას – გასცეს მის ხელთ არსებული ინფორმაცია. საქართველოს კონსტიტუცია მხოლოდ იმ შემთხვევაში ზღუდავს აღნიშნულ უფლებას, თუ მოთხოვნილი ინფორმაცია შეიცავს სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას.“

საქართველოს კონსტიტუციის მოცემული მუხლების ანალიზი, ასევე საკონსტიტუციო სასამართლოს ინტერპრეტაცია გვაძლევს საშუალებას, დავასკვნათ, რომ ისინი სრულად შეესაბამება პლურალისტური დემოკრატიის მოთხოვნებს.

კონსტიტუციით დამკვიდრებული პრინციპის უზრუნველსაყოფად კი, 1999 წლის 25 ივნისს მიღებული იყო ზოგადიადმინისტრაციული კოდექსი, რომელიც შეიცავს თავს „ინფორმაციის თავისუფლების“ შესახებ. საჯაროობას დაექვემდებარა: „ყველა ოფიციალური დოკუმენტი (მათ შორის, ნახაზი,

მაკეტი, 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.“<sup>14</sup>

საქართველოში ინფორმაციის თავისუფლების სპეციალური ნორმებით განმტკიცებული სტანდარტები შესაძლებელია შემდეგ პრინციპებად ჩამოყალიბდეს:

- ④ საჯაროდაწესებულებაში არსებული ყველა ინფორმაცია, გარდა კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა, სრულიად ღიაა;
- ⑤ ინფორმაცია დაინტერესებულ პირს უნდა მიეცეს დაუყოვნებლივ. საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვადა შეიძლება 10 დღემდე გაიზარდოს, თუკი საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე პასუხის გაცემა მოითხოვს:
  - ა. სხვა დასახლებულ პუნქტში არსებული მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფებიდან ან სხვა საჯაროდაწესებულებიდან ინფორმაციის მოძიებასა და დამუშავებას;
  - ბ. მნიშვნელოვანი მოცულობის ერთმანეთთან დაუკავშირებელი ცალკეული დოკუმენტების მოძიებას და დამუშავებას;
  - გ. სხვა დასახლებულ პუნქტში არსებულ მის სტრუქტურულ ქვედანაყოფთან ან სხვა საჯარო დაწესებულებასთან კონსულტაციას;
- ⑥ კანონი ინფორმაციის მაძიებელს არ ავალდებულებს, მიუთითოს, თუ რა მიზნისათვის აპირებს მიღებული ინფორმაციის გამოყენებას;
- ⑦ საჯარო დაწესებულებებში სხდომები საჯაროა, გარდა კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა;
- ⑧ დაუშვებელია ისეთი ინფორმაციის გასაიდუმლოება, როგორიცაა: ინფორმაცია გარემოს შესახებ, მონაცემები იმ საშიშროების შესახებ, რომელიც ემუქრება პირის სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას, საჯარო დაწესებულების საქმიანობის ძირითადი პრინციპები, მიმართულებები და სხვა.

საქართველოს კანონმდებლობა ინფორმაციის თავისუფლების შეზღუდვას მხოლოდ იმ შემთხვევაში უშვებს, თუკი ინფორმაცია კანონით დადგენილი წესის დაცვით განეკუთვნება: პირად, პროფესიულ, კომერციულ ან სახელმწიფო საიდუმლოებას, ასევე, აღმასრულებელი პრივილეგიით დაცულ მონაცემებს.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის მ) ქვეპუნქტი.

<sup>15</sup> ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 29-ე მუხლის თანახმად, „თანამდებობის პირის მიერ გადაწყვეტილებათა მომზადების პროცესში მონაწილე სხვა საჯარო მოსამსახურეთა (გარდა სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირებისა) ვინაობა დაცულია გამხელისაგან.“

არასამთავრობო ორგანიზაცია „Article 19 – გლობალური კამპანია თავისუფალი გამოხატვისათვის“ თავის ანგარიშში, „სომხეთში, აზერბაიჯანსა და საქართველოში ინფორმაციის თავისუფლების მდგომარეობის შესახებ“, საქართველოს იხსენიებს სამხრეთ კავკასიაში ინფორმაციის თავისუფლების დამამკვიდრებელ მოწინავე ქვეყნად: „საქართველო იყო სამხრეთ კავკასიაში მოწინავე სტანდარტების დამამკვიდრებელი ქვეყანა, რომელმაც 1999 წელს პირველმა მიიღო საკმაოდ განვითარებული ინფორმაციის თავისუფლების აქტი.“<sup>16</sup>

## ინფორმაციის თავისუფლების დანერგვასთან დაკავშირებული პროგლემები

მიუხედავად იმისა, რომ ინფორმაციის თავისუფლების პრინციპები პოზიტიურად აისახა საქართველოს კონსტიტუციასა და ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში, პრაქტიკაში ამ უფლების დანერგვა რთული აღმოჩნდა. პრობლემები ორი სახისაა: საკანონმდებლო ხარვეზები და კანონდარღვევები.

### საკანონმდებლო ხარვეზები

ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებით, საქართველოს შიდა კანონმდებლობაშიგარკვეულისარვეზებიარსებობს, რომელთაგან ზოგიერთი ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღების დროსაც არსებობდა.

ბევრი მათგანი მოგვიანებით განხორციელდა, ზოგი კი არასწორი პრაქტიკის შედეგად იქნა მიღებული.

**ა)** ინფორმაციის თავისუფლებისათვის ერთ-ერთი სერიოზული შემაფერხებელი გარემოება არის კანონი „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“. ამ უკანასკნელზე საუბრისას საერთამორისო ექსპერტთა კეთილგანწყობა თვალშისაცემად იცვლება. ისინი მიიჩნევენ, რომ ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობის მიღების შემდეგ, საქართველოში მოქმედი „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ კანონი ცალსახად უკან გადადგმული ნაბიჯია: „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ კანონი სტრუქტურითა და შინაარსით მეტისმეტად წაგავს რუსეთის 1993 წლის კანონს სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ. თანამდებობის პირებს თითქმის შეუზღუდავი უფლება აქვთ მინიჭებული, მიაკუთვნონ ინფორმაცია სამხედრო, ეკონომიკურ, სამეცნიერო, საგარეო ურთიერთობების, დაზვერვის, იუსტიციის და წესრიგის სფეროს“, – ნათქვამია „Article 19“-ის ზემოთ ხსენებულ ანგარიშში.

გარდა ექსპერტთა ამ მოსაზრებისა, აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ საქართველოში ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი და, შესაბამისად, მისი ।

<sup>16</sup> ანგარიში „სომხეთში, აზერბაიჯანსა და საქართველოში ინფორმაციის თავისუფლების მდგომარეობის შესახებ“; „Article 19 — გლობალური კომპანია თავისუფალი გამოხატვისათვის“ 15/04/2005;

თავი(ინფორმაციის თავისუფლება) ძალაში 2000 წლის 1 იანვარს შევიდა. 1993 წლის „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ კანონი ამ დროისათვის არათუ არ გაუქმდებულა, არამედ მასში თნამდევი და აუცილებელი ცვლილებებიც კი არ ყოფილა შეტანილი. ე.ი. მიუხედავად ინფორმაციის თავისუფლების კანონის მიღებისა, ინფორმაციის საიდუმლოებას მიკუთვნების ხარისხი და სტანდარტები ქვეყანაში არ შეცვლილა, წინააღმდეგ საერთაშორისო პრაქტიკისა, რომ საჯაროობაზე ნებისმიერი შეზღუდვა უნდა იყოს გამონაკლისი: „ნათლად და ვიწროდ უნდა იყოს ფორმულირებული და უნდა ექვემდებარებოდეს, ზიანის“ და „საზოგადოებრივი ინტერესის ტესტს“.

მაგალითისათვის, კანონში 2005 წლის 15 ივნისს შეტანილი ცვლილების თანახმად, სახელმწიფო საიდუმლოებების ჩამონათვალს დაემატა იუსტიციისა და ფინანსთა სამინისტროების აქტები. ამასთან დაკავშირებით, ექსპერტი ლევან ალაფიშვილი ჯერ კიდევ მოცემული ნორმის კანონპროექტად არსებობისას აღნიშნავდა: „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტითა და მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტით, აგრეთვე „ოპერატორ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონით, მოცემულია ის სფეროები და საქმიანობის ის სახეები, რომლებიც შესაძლებელია მიეკუთვნოს ან წარმოადგენს სახელმწიფო საიდუმლოებას, ანუ საკანონმდებლო წესით მოცემულია ის ჩარჩო, რომლებშიც კანონპროექტით განსაზღვრულ უწყებებს შეუძლიათ წარმართონ საქმიანობა და უზრუნველყონა სახელმწიფო საიდუმლოების რეჟიმის დაცვა. შემოთავაზებული კანონპროექტი კი იძლევა სუბიექტური, დაუსაბუთებელი ან კანონსაწინააღმდეგო გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობებს, რაც თანამედროვე დემოკრატიის პრინციპებთან შეუთავსებელია. გასათვალისწინებელიაისგარემოებაც, რომ კანონპროექტის მიღების შემთხვევაში, აღნიშნულ უწყებათა აქტები შესაძლებელია შეეხებოდეს სხვა გარეშე პირებს, მათ უფლებებს. ამ შემთხვევაში, ეს პირი მოკლებული იქნება შესაძლებლობას, იცოდეს მისი უფლებების შეზღუდვის საფუძვლის (მაგ: მინისტრის ბრძანების) შესახებ.“<sup>17</sup>

**ბ)** 2005 წლის 24 ივნისს ცვლილები განხორციელდა საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში, რომლის თანახმად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა წერილობით მხოლოდ იმ შემთხვევაში არის სავალდებულო, თუკი დაინტერესებული მხარე მოითხოვს ან შეიზღუდება პირის კანონიერი ინტერესები.

მოცემული ცვლილების შეტანამდე ზეპირი აქტების გამოცემა შესაძლებელი იყო მხოლოდ გადაუდებელ შემთხვევებში, როდესაც დაყოვნება კონკრეტულ ზიანს იწვევდა. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ზეპირად გამოცემის შესაძლებლობები შეზღუდული უნდა იყოს, რათა შემცირდეს ერთპიროვნული გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობა, რაოდენობა და გავლენა სამართლებრივ შედეგებზე. მინიმუმამდე უნდა იყოს

<sup>17</sup> ლევან ალაფიშვილი — ექსპერტული დასკვნა კანონპროექტზე „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე”, [www.civilin.org.ge](http://www.civilin.org.ge).

დაყვანილი ისეთი აქტების არსებობის შესაძლებლობა, რომლებიც აღსრულების დაწყებამდე არ ექვემდებარება შეჩერებას და გასაჩივრებას.

ექსპერტ თინათინ ხიდაშელის აზრით: „სასურველი იქნებოდა, კანონმდებელს სავალდებულო გაეხადა ყველა ზეპირად გამოცემული აქტის წერილობით გაფორმება იმის მიუხედავად, მოითხოვს ამას დაინტერესებული პირი იმ მომენტში, თუ – არა. ასეთი მიდგომა ქვეყანაში სამართლებრივი წესრიგის მნიშვნელოვანი წინაპირობაა. ამასთანავე, კანონის მოქმედ და შემოთავაზებულ რედაქციებში ვკითხულობთ, რომ წერილობით გამოცემა სავალდებულოა, როდესაც აქტი „ზღუდავს პირის კანონიერ უფლებებსა და ინტერესებს,“ თუმცა, არ არის პირიქით – პირის უფლებებში აღმჭურველი ზეპირი აქტის გამოცემის ვალდებულება, რაც შესაძლებელია თანამდებობის პირთა მხრიდან ინტერესთა კონფლიქტის, ნეპოტიზმის ან ფავორიტიზმის ნიშნების შემცველი ზეპირი აქტების საზოგადოებისაგან დაფარვის საშუალებად იქცეს. ამიტომ, ჩემი აზრით, აუცილებელია ყველა აქტის წერილობით გამოცემის ვალდებულების დაწესება.“

**გ)** პრობლემურია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ॥ თავის დამრღვევთა პასუხისმგებლობის საკითხი. მართალია, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ॥ თავი საჯარო მოხელეებს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას ავალებს და ზუსტად ადგენს, თუ რა სახის ინფორმაცია და რა ვადაში უნდა მიიღოს დაინტერესებულმა პირმა, თუმცა, იმავდროულად ადმინისტრაციული კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს არავითარ პასუხისმგებლობას მოცემული ნორმების შეუსრულებლობისათვის. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ॥ თავის მოთხოვნების დარღვევა არ მიიჩნევა ადმინისტრაციულ გადაცდომად, რაც იმას ნიშნავს, რომ საქართველოში ინფორმაციის თავისუფლების დაცვის სამართლებრივი და საკანონმდებლო გარანტიები სუსტია.

ქვეყანაში დემოკრატიის განვითარებისათვის ინფორმაციის თავისუფლების უზრუნველყოფას მეტისმეტად დიდი მნიშვნელობა აქვს. შესაბამისად, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითხი საკანონმდებლო გარანტიების გარეშე არ უნდა იყოს დარჩენილი. მართებული იქნებოდა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში დამატებების შეტანა და ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ॥ თავის მოთხოვნების დარღვევისათვის ადმინისტრაციული გადაცდომის კვალიფიკაციის მინიჭება.

**დ)** ინფორმაციის თავისუფლების პრინციპებთან წინააღმდეგობაში მოდის 2004 წლის 11 თებერვლის კანონი „საქართველოს მთავრობის სატრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“.<sup>18</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 32-ე მუხლი ადგენს: „თითოეული კოლეგიური საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, ღიად და საჯაროდ წარმართოს თავისი სხდომები“. ვინაიდან მთავრობა კოლეგიური საჯარო დაწესებულებაა,<sup>18</sup> იგი ვალდებულია, ღიად და

<sup>18</sup> კოლეგიური საჯარო დაწესებულება — საჯარო დაწესებულება, რომლის ხელმძღვანელი ან სათათბირო ორგანო ერთგული მეტი პირისაგან შედგება და რომელშიც გადაწყვეტილებებს ერთგული მეტი პირი ერთობლივად იღებს ან ამზადებს - საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 27-ე მუხლის ბ) პუნქტი.

საჯაროდ წარმართოს თავისი სხდომები გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც სხდომებზე განიხილება სახელმწიფო, კომერციული და პირადი საიდუმლოებების შემცველი ინფორმაცია. ზემოაღნიშნული გულისხმობს, რომ „გამონაკლისი შემთხვევების გარდა, სხდომა ღიაა და მასზე დასწრება ყველა მსურველისათვის ხელმისაწვდომია, ხოლო საჯაროობა გულისხმობს იმას, რომ უნდა ხდებოდეს ასეთი სხდომის მიმდინარეობის, მისი ოქმების და სხვა მიღებული დოკუმენტების გამოკვეყნება. კოლეგიური დაწესებულება ვალდებულია, ხელი შეუწყოს სხდომების ღიაობისა და საჯაროობის პრინციპის ცხოვრებაში გატარებას. ზოგიერთ კოლეგიურ საჯარო დაწესებულებას, რომლის საქმიანობის ძირითად სპეციფიკას ქვეყნის თავდაცვისა და უშიშროების, ასევე, დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლასთან დაკავშირებული საკითხების განხილვა და გადაწყვეტა წარმოადგენს, არა აქვს უფლება, მთლიანად გაასაიდუმლოოს თავისი საქმიანობა და, ჩვენ შემთხვევაში, ავტომატურად, კანონიერი საფუძვლის პოვნის და, მითუმეტეს, მითითების გარეშე დახურულად გამოაცხადოს სხდომა. საჯარო დაწესებულებებმა აუცილებლად უნდა გაითვალისწინონ, რომ სხდომის დახურვის საფუძველი ყველა კოლეგიური საჯარო დაწესებულებისთვის ერთნაირია და შემოიფარგლება მხოლოდ კანონში მითითებული შემთხვევებით.“<sup>19</sup>

ამრიგად, სხდომათა საჯაროობას კანონი ცალსახად მოითხოვს, თუმცა, ეს პრინციპი არ არის ასახული 2004 წლის 11 თებერვლის კანონში „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, რომლის მიხედვით, მთავრობის სხდომა, როგორც წესი, დახურულად გამოცხადდა.

ე) ინფორმაციის თავისუფლების ფარგლებში პრობლემურ საკითხს წარმოადგენს **პერსონალური მონაცემების დაცვის საკითხი.** ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 27-ე მუხლის „თ“ პუნქტის თანახმად, პერსონალური მონაცემები არის: „საჯარო ინფორმაცია, რომელიც პირის იდენტიფიკაციის შესაძლებლობას იძლევა“. პერსონალური მონაცემები საჯარო ინფორმაციის იმ სახეს წარმოადგენს, რომელიც დახურულია და მხოლოდ თვით ამ პირის თანხმობის შემდეგ ხდება ხელმისაწვდომი დაინტერესებული ადამიანებისათვის. საქართველოს კონსტიტუცია ამ საკითხთანდაკავშირებითადგენს, რომოფიციალურჩანაწერებშიარსებული ინფორმაცია, რომელიც დაკავშირებულია ადამიანის ჯანმრთელობასთან, მის ფინანსებსა ან სხვა კერძო საკითხებთან, არავისთვის უნდა იყოს ხელმისაწვდომი თვით ამ პირის თანხმობის გარეშე, გარდა კანონით დადგენილი შემთხვევებისა, როდესაც ეს აუცილებელია სახელმწიფო უშიშროების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად, ჯანმრთელობის, სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> გზამკვლევი „ინფორმაციის თავისუფლება“ - ავტორთა კოლექტივი: ზურაბ ადეიშვილი; ამანდა ფროსტი; ლევან რამიშვილი; ნათა წერებულებები; დიმიტრი ქიტოშვილი; ლაშა ტულუში; ნონა წონორია; გია გენაძე; მაია კოპალეიშვილი, 2003 წ.

<sup>20</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლის მე-2 პუნქტი;

კონსტიტუციის აღნიშნული დებულება ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში შემდეგნაირად აისახა: „პერსონალური მონაცემების პირად საიდუმლოებად მიჩნევის საკითხს, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა, წყვეტის პირი, რომლის შესახებაც არსებობს ეს ინფორმაცია.“<sup>21</sup> ამ ნორმის ინტერპრეტაციის დროს, სადაც ხდება, თუ რა იგულისხმება პირის მიერ გადაწყვეტილების მიღებაში, ანუ პერსონალური მონაცემები წარმოადგენს თუ არა პირად საიდუმლოს, რომელიც პრიორი დახურულია.

აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, თბილისის საქალაქო სასამართლოს ყოფილი მოსამართლის არკადი პარუნიანის აზრი შემდეგია: „მართალია, პერსონალური მონაცემების პირად საიდუმლოებად მიჩნევის საკითხს წყვეტის პირი, რომლის შესახებაც არსებობს ინფორმაცია, მაგრამ გადაწყვეტაში არ იგულისხმება წინასწარ მიმართვის აუცილებლობა. არასწორია მოსაზრება იმის შესახებ, რომ თუ პირს საჯარო დაწესებულებიდან ან სხვა წყაროდან ეცნობა მისი პერსონალური მონაცემების გამოთხოვნის შესახებ და მან არ მოითხოვა გასაიდუმლოება, ასეთ შემთხვევაში, პერსონალური მონაცემები ღიაა.“<sup>22</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლით აღიარებულია, რომ ოფიციალურ ჩანაწერებში არსებული ინფორმაცია, რომელიც დაკავშირებულია ადამიანის ჯანმრთელობასთან, მის ფინანსებსა ან სხვა კერძო საკითხებთან, არავისთვის არ უნდა იყოს ხელმისაწვდომი თვით ამ ადამიანის თანხმობის გარეშე, გარდა კანონით დადგენილი შემთხვევებისა. გარდა ამისა, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 37-ე მუხლის მე-2 ნაწილი ადგენს, რომ პერსონალური მონაცემების მოთხოვნის დროს სავალდებულოა იმ პირის თანხმობა, რომლის შესახებ არსებობს ეს მონაცემები, ანუ აღნიშნული მოთხოვნა არ არის დაკავშირებული იმასთან, არის თუ არა პერსონალური მონაცემები აღიარებული პირად საიდუმლოებად და, კანონით დადგენილი გამონაკლისების გარდა, ოფიციალურ დოკუმენტებში არსებული ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც პირის იდენტიფიკაციის შესაძლებლობას იძლევა, დაცვას უნდა დაექვემდებაროს.

ვ) პრობლემური აღმოჩნდა საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის შემოღების საკითხი. ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებით აღიარებული პრინციპების თანახმად, საჯარო ინფორმაციის მოპოვებისათვის შესაძლოა დაწესდეს მინიმალური გადასახდელი. აღნიშნული პრინციპის შესაბამისად, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 38-ე მუხლი ადგენს: „დაუშვებელია დაწესდეს რამე სახის საფასური საჯარო ინფორმაციის გაცემისათვის, გარდა ასლის გადაღებისათვის აუცილებელი თანხის ანაზღაურებისა“.

2005 წლის 13 მაისს მიღებულ იქნა კანონი „საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის შესახებ“. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი თავიდანვე ითვალისწინებდა ასლის გადაღებისათვის აუცილებელი

<sup>21</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 27<sup>ე</sup> მუხლი;

<sup>22</sup> საჯარო დაწესებულებაში ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის პროცედურების დანერგვის ხელ-შეწყობა — გაეროს ასოციაციის ჟუბლიკაცია, 2005 წ.

თანხის ანაზღაურების შესაძლებლობას, თუმცა, ეს ფაკულტატური ნორმა იყო და არსებობდა საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების საფასურის გადახდის არაერთგვაროვანი პრაქტიკა. ზემოაღნიშნული კანონი კი მიზნად ისახავდა ამ არაერთგვაროვანი პრაქტიკის აღმოფხვრას და ასლის მოსაკრებლის გადახდის ერთიანისტანდარტისდაწესებას. საქართველოს კანონი „საჯაროი ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის შესახებ“ ადგენს, რომ „**საჯაროი ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებელი არის სავალდებულო გადასახდელი საქართველოს ბიუჯეტში, რომელსაც იხდის საჯაროი ინფორმაციის მიღებით დაინტერესებული პირი შესაბამისი მიერ ასლის გადაღებისათვის.**“ კანონით ასევე დადგენილია მოსაკრებლის გადახდის ადგილი და წესი: „**საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებელი გადაიხდება საჯარო დაწესებულების სალაროში.**“ გამოთხოვნილი ინფორმაციის გაცემა კი ხდება მხოლოდ სალაროს მიერ გაცემული ქვითრის წარდგენის საფუძველზე.

სალაროს მეურნეობის ორგანიზებისა და გაძლიერების ნესებს განსაზღვრავს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 1999 წლის 31 დეკემბრის №328 ბრძანება „**სალაროს მეურნეობის შესახებ**“, რომლის თანახმად: „**სალაროში ნაღდი ფულის მიღება მხოლოდ შემოსავლის ორდერით წარმოებს.** ფულის შემომტანზე გაიცემა მთავარი ბუღალტრისა და მოლარის ხელმოწერით დადასტურებული შემოსავლის ორდერის მეორე მხარე, ქვითრის ნაწილი, რომელზეც იქნება პირის მრგვალი ბეჭდის ნახევარი“. ვიდრე სალაროში მიღებული თანხები სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიშზე გადაირიცხება, ზემოაღნიშნული ბრძანების პირები, რომლებზეც ვრცელდება მოცემული დებულება, ვალდებული არიან, სამუშაო დღის ბოლოს ნაღდი ფულის ამონაგები შეიტანონ მომსახურე საბანკო დაწესებულებაში თავიანთ ანგარიშზე“. რაც შეეხება თანხის უშუალოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიშზე შეტანას, ფინანსთა მინისტრის 2004 წლის №331 ბრძანების „**ცენტრალური ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების მიერ განეული ფასიანი მომსახურებიდან მიღებული შემოსავლების ბიუჯეტში ანგარიშსწორების წესის შესახებ**“ შესაბამისად: „**სახაზინო სამსახურის საოპერაციო დეპარტამენტისა და რეგიონული ხაზინების სპეციალურ ანგარიშზე რიცხულ სახსრებზე, ორგანიზაციებმა, არა უგვიანეს მომდევნო თვის 10 რიცხვისა, წარადგინონ საგადასახადო დავალებები დარიცხული გადასახადების გადასახდელად, ხოლო დარჩენილი თანხა მიმართონ ცენტრალური ბიუჯეტის არასაგადასახადო შემოსავლებში.**“

მოსაკრებლის მიღების, ერთი შეხედვით, ნათელი პროცედურის მიუხედავად, ასლის გადაღების მოსაკრებლის მიღება საჯარო დაწესებულებებისათვის არც თუ მარტივი აღმოჩნდა. ზოგიერთი დაწესებულებისათვის აღნიშნული საკითხი იმდენად პრობლემატური გახდა, რომ მოსაკრებლის მიღება ამ უწყებებში საერთოდ არ წარმოებს.

საჯარო დაწესებულებებში არსებული პრობლემების უკეთ გამოსავლენად ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ გამოკითხვა ანარმოვა, რომელშიც მონაწილეობა მიიღო 48 საჯარო დაწესებულებამ. გამოკითხვის შედეგებმა აჩვენა, რომ საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებელთან

დაკავშირებით, სრულიად არაერთგვაროვანი პრაქტიკა არსებობს. ნაწილი საჯარო დაწესებულებებისა მიიჩნევს, რომ ასლის გადაღების მოსაკრებლის მიღება პრობლემატურია, ხოლო რიგი დაწესებულებების აზრით, კანონი „საჯარო ასლის გადაღების მოსაკრებლის თაობაზე“ დეტალურად და სრულყოფილადაწესრიგებსყველასაკითხსდა, შესაბამისად, მისიდამატებითი დარეგულირების საჭიროება არ არსებობს. უფრო კონკრეტულად კი, შემდეგი სახის მიღვომები გამოვლინდა:

- ⇒ რიგ უწყებებში დამატებითი აქტი არ არსებობს, რადგან კანონი სრულყოფილად არეგულირებს საკითხს და არ არსებობს მისი დამატებით რეგულირების საჭიროება;
- ⇒ აქტი არ არსებობს, რადგან კანონი არ ითვალისწინებს მისი გამოცემის ვალდებულებას;
- ⇒ არ არსებობს აქტი, მაგრამ ეს პრობლემას არ წარმოადგენს;
- ⇒ არ არსებობს იმიტომ, რომ კანონი მისგან განსხვავებული წესის დადგენის უფლებას არ იძლევა.<sup>23</sup>

ასევე, რიგმა საჯარო დაწესებულებებმა განაცხადეს, რომ ისინი საერთოდ არ ითხოვენ მოსაკრებელს საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღებისათვის.<sup>24</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ ეს უკანასკნელი წარმოადგენს კანონდარღვევას, ვინაიდან „საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის შესახებ“ კანონის მე-8 მუხლი პირდაპირ ადგენს: „გამოთხოვნილი საჯარო ინფორმაციის ასლი გაიცემა დაინტერესებული პირის მიერ საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის გადახდის დამადასტურებელი ქვითორის წარდგენის შემდგომ“.

ასევე, ერთ შემთხვევაში (თბილისის საქალაქო სასამართლო) აღნიშნული იყო, რომ ასლის გადაღების საფასურის გადახდა ხდება ქსეროქსის ოპერატორთან, რომელიც უურნალში აღნიშნავს თანხების მოძრაობას და დღის ბოლოს გადასცემს საფინანსო განყოფილებას, რაც ცალსახად მახინჯი პრაქტიკაა.

**განსაკუთრებულ შემთხვევას წარმოადგენს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო.** მათ მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, საჯარო ინფორმაციის გაცემის წესსა და პირობებს, მოსაკრებლის ოდენობასა და გადახდის მექანიზმებს არეგულირებს „საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მიერ გაწეული მომსახურებისათვის დაწესებული საფასურის შესახებ“ საქართველოს კანონი და „საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის შესახებ“ საქართველოს კანონი. პრაქტიკაში განხილვისას

<sup>23</sup> ამ შემთხვევაში, ჩანს, ჩვენმა განცხადებამ დაბნეულობა გამოიწვია, რადგან კითხვა არც განსხვავებული წესის და არც განსხვავებული ტარიფების შემოღებას არ ეხებოდა, არამედ საკითხს, თუ როგორ ინერგება პრაქტიკაში კანონის მოთხოვნები.

<sup>24</sup> შსს; გლდანი-ნაძალადევის რაიონის გამგეობა; დიდუბე-ჩუღურეთის რაიონის გამგეობა; დიდგორის რაიონის გამგეობა.

საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ ხსენებული კანონები საფასურის გადახდის წესსა და პირობებს განსხვავებულად ადგენენ. „საჯარო ინფორმაციის ასლი გადაღების მოსაკრებლის შესახებ” კანონი ცალსახად ამბობს, რომ „საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღებისას, მოსაკრებელი გადაიხდება საჯარო დაწესებულების სალაროში,” ხოლო “საჯარო ინფორმაციის შესახებ” კანონი ცალსახად ამბობს, რომ „საჯარო დაწესებულების სალაროში,“ ხოლო “საჯარო ინფორმაციის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის შესაბამისად: „**ნალიდი ანგარიშსნორება ხორციელდება ეროვნული ვალუტით ბანკებში, დადგენილი ფორმის ქვითონის გაცემით.**“

რაც შეეხება იმ დაწესებულებებს, სადაც აქტი მიღებულია, ჩვენთან მოსული 48 პასუხიდან მხოლოდ 10 დაწესებულებას აღმოაჩნდა საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის მიღების საკითხის მარეგულირებელი აქტი.

- ⇒ ამ აქტების ძირითადი ნაწილი ითვალისწინებს, რომ ასლის მოსაკრებლის გადახდა ხორციელდება სალაროში, ხოლო **შემდეგ თანხა ჩაირიცხება შესაბამის ანგარიშზე ბიუჯეტში;**
- ⇒ მთელ რიგ შემთხვევებში, არსებობს მოსაკრებლის გადახდის **საკმაოდ რთული მექანიზმები**, როდესაც მოსაკრებლის გადახდამდე, მთელი რიგი მიმართვებისა და დაკმაყოფილებების პროცედურების გავლა არის საჭირო;<sup>25</sup>
- ⇒ ზოგიერთი აქტი ითვალისწინებს მოსაკრებლის არა სალაროში შეტანას, არამედ **უნალდო ანგარიშსნორებით გადარიცხვას.**<sup>26</sup> ეს შემთხვევები სრულიად არ შეესაბამება კანონის მოთხოვნებს, ვინაიდან კანონი ცალსახად ადგენს მოსაკრებლის სალაროში გადახდის ვალდებულებას ინფორმაციის გამომთხოვნი პირისათვის, რაც არის იმის გარანტია, რომ მოქალაქეს კანონით დადგენილ თანხაზე მეტის გადახდა არ დაეკისრება;

საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის გადახდასთან დაკავშირებით, საჯარო დაწესებულებებში არსებული პრაქტიკის შესწავლამ ნათელი გახადა ის პრობლემები, რომელთა გადაწყვეტა მნიშვნელოვნად შეამსუბუქდა როგორც მოქალაქეების მიერ ინფორმაციის მოპოვებას, ასევე საჯარო მოხელეთა საქმიანობას.

ამრიგად, საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის გადახდას-თან დაკავშირებით შემდეგი პრობლემები გამოიკვეთა:

- საჯარო დაწესებულებებში არსებული პროცედურების სირთულე;
- საჯარო მოხელეთა რესურსის არარაციონალურად გამოყენება;

<sup>25</sup> მაგალითად, იუსტიციის სამინისტროში საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელმა პირმა წე-რილობით უნდა მიმართოს ეკონომიკური დეპარტამენტის ცენტრალურ ბუღალტერიას, შემდეგ ეკონომიკურმა დეპარტამენტმა, ამ წერილობით მიმართვის საფუძველზე, უნდა უზრუნველყოს მოსაკრებლის მიღება სალაროში და, არაუგვანენს სამი სამუშაო დღისა, შეიტანოს ეროვნულ ბაკში. ამგვარი წერილობითი მიმართვის აუცილებლობა არსებობს კონტროლის პალატაშიც.

<sup>26</sup> ეროვნული ბანკი, მთავრობის კანცელარია.

- სხვა რაიონში ან დასახლებულ პუნქტში მცხოვრები მოქალაქეების მიერ საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვნისას, კანონიერი გადახდის მქანიზმების არარსებობა;
- საჯარო დაწესებულებებში მოსაკრებლის გადახდევინების არაერთ-გვაროვანი წესების არსებობა;

### კანონდარღვევები

გარდა კანონმდებლობაშიარსებულისარვეზებისა, საჯაროდაწესებულებების მხრიდან ხშირად ვხვდებით ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ॥ თავის დარღვევის ფაქტებს, ძირითადად კი – საჯარო ინფორმაციის დაფარვასა და დაუსაბუთებელ უარს მის გაცემაზე, ასევე, „ინფორმაციის თავისუფლების“ თავის მოთხოვნების სრულ იგნორირებას. მოვიყვანთ რამდენიმე მაგალითს:

**ა)** საჯარო ინფორმაციის დაფარვის მცდელობას წარმოადგენს სახელმწიფოს მიერ კერძო ფონდების დაფუძნების პრაქტიკა. 2004 წელს ხელისუფლების წარმომადგენელთა მიერ დაფუძნებულ იქნა „ქართული არმიის განვითარების ფონდი“ და „სამართალდამცავი ორგანოების განვითარების ფონდი“. სამოქალაქო კოდექსის ნორმების შესაბამისად, ორივე მათგანი წარმოადგენდა კერძო სამართლის იურიდიულ პირს. ორივე ფონდის დამფუძნებელი იყო სახელმწიფო დაწესებულება (სამინისტროები, გენერალური პროკურატურა) და ისახავდა საჯარო მიზნებს (შეიარაღებული ძალების აღმშენებლობას, საერთაშორისო ხელშეკრულებათა შესაბამისად სამხედრო თანამშრომლობის განხორციელებას, სამხედრო კადრების მომზადების ხელშეწყობას). განსაკუთრებულ შემთხვევებში, თავისი შესაძლებლობის ფარგლებში, სახელმწიფოს სხვადასხვა სტრუქტურული ერთეულებისათვის დახმარების აღმოჩენას და ა.შ.), შესაბამისად, მათი საჯარო ხასიათიდან გამომდინარე, ცალსახად ექვემდებარებოდნენ ინფორმაციის თავისუფლების მოთხოვნებს, თუმცა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციისათვის მხოლოდ სასამართლოს მეშვეობით გახდა შესაძლებელი ფონდების წესდების მოპოვება. სხვა სახის ინფორმაცია კი სრულიად დაფარული აღმოჩნდა იმ მოტივით, რომ ფონდები არ წარმოადგენდა საჯარო დაწესებულებებს და მათგან ინფორმაციის მოპოვება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის

**შესაბამისად შეუძლებელია.**

ზემოაღნიშნული ფონდების საქმიანობის გასაიდუმლოება უკანონოა, ვინაიდან ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ॥ თავის მიზნებისათვის, ამავე კოდექსის 27-ე მუხლის „ა“ ქვეპუნქტში მოცემულია საჯარო დაწესებულების ცნება, რომლის თანახმად, საჯარო დაწესებულებას განეკუთვნება: „ადმინისტრაციული ორგანო, სახელმწიფო ან ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრებიდან დაფინანსებული კერძო სამართლის იურიდიული პირი, ასეთი დაფინანსების ფარგლებში“. თავის მხრივ, ადმინისტრაციულ ორგანოს წარმოადგენს ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, აგრეთვე ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც კანონმდებლობის

საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებას. საჯარო დაწესებულებისა და ადმინისტრაციული ორგანოს ზემოაღნიშნული განსაზღვრებიდან გამომდინარე, ზოგიერთ შემთხვევაში, კერძო სამართლის იურიდიული პირი უნდა განიხილებოდეს საჯარო დაწესებულებად და, აქედან გამომდინარე, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თავის რეგულირების სუბიექტად. ესპერტი ლალი ლაზარაშვილი მიიჩნევს,<sup>27</sup> რომ „ნებისმიერი კერძო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც აღჭურვილია საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილებით, ადმინისტრაციული ორგანოა და, შესაბამისად, საჯარო დაწესებულება. ასეთ იურიდიულ პირზე ვრცელდება ყველა ის დანაწესი, რასაც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თავი ითვალისწინებს ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ, კანონით დადგენილი შეზღუდვების გათვალისწინებით. მოცემულ შემთხვევაში, გადამწყვეტია ის გარემოება, რომ კერძო სამართლის იურიდიული პირი ასრულებს საჯარო - სამართლებრივ უფლებამოსილებებს, ანუ ემსახურება საჯარო - სამართლებრივ მიზანს.<sup>28</sup> მაგალითად, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულდასხვაკატეგორიის საქმეთა საკასაციოპალატამ განმარტა, რომ მიუხედავად სამართლებრივი ფორმისა, კავშირ „საქართველოს ელექტროენერგიის საპითუმო ბაზარს“ აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს დამახასიათებელი ყველა ნიშანი. იგი არის საკ-ის მე-2 მუხლის „ა ქვეპუნქტში მითითებული „სხვა პირი“, რომელიც ენერგეტიკის შესახებ კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას და, ამდენად, წარმოადგენს ადმინისტრაციულ ორგანოს“.

იმავეს ითვალისწინებს ზემოთ მოხსენიებული „Article 19“-ის მიერ შემუშავებული პრინციპები, რომლის პირველი - „მაქსიმალური ლიაობის“ პრინციპი ადგენს, რომ კვაზი-არასამთავრობო ორგანიზაციები, რომლებიც ახორციელებენ საჯარო უფლებამოსილებას, წარმოადგენენ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, შესაბამისად, მათი საქმიანობა უნდა იყოს საჯარო და გამჭვირვალე.

ბ) პრაქტიკამ დაადასტურა, რომ საჯარო დაწესებულებების მხრიდან ინფორმაციის დაფარვის კიდევ ერთი გზა ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმაა იმ მოტივით, რომ საჯარო დაწესებულება ინფორმაციას არ ფლობს. აღნიშნულის მაგალითია ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის 2005 წლის 16 ნოემბრის №4-1292 და 2006 წლის 12 იანვრის №1-26 განცხადებები, რომელთა თაობაზე მთავრობის კანცელარიის პასუხი „ინფორმაციას არ ფლობთ“, ნიშნავს, რომ მთავრობის კანცელარია არ ფლობდა ინფორმაციას, თუ რა ღონისძიებების დასაფინანსებლად იყო განკუთვნილი მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან:

1. საქართველოს მთავრობის 2005 წლის №133 განკარგულებით გამოყოფილი **40 000 ლარი;**
2. საქართველოს მთავრობის 2005 წლის №362 განკარგულებით გამოყოფილი **84 000 ლარი;**

<sup>27</sup> საჯარო დაწესებულებაში ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის პროცედურების დანერგვის ხელ-შეწყობა — გაეროს ასოციაციის პუბლიკცია, 2005 წ.

<sup>28</sup> ზ. ადეიშვილი, გ.ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, სზა — კომენტარი, 2002 წ.

3. საქართველოს მთავრობის 2005 წლის №361 განკარგულებით შინაგან საქმეთა სამინისტროსათვის გამოყოფილი 8 200 000 ლარი;
4. საქართველოს მთავრობის 2005 წლის №482 განკარგულებით შინაგან საქმეთა სამინისტროსათვის გამოყოფილი 9 800 000 ლარი;

ანუ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციას მხოლოდ ორი განცხადების გაგზავნა დასჭირდა იმის აღმოსაჩენად, რომ საქართველოს მთავრობამ სარეზერვო ფონდიდან, დროის ძალზედ მოკლე შუალედში, ისე განკარგა 18 124 000 ლარი, რომ გამცემი ინფორმაციასაც კი არ ფლობდა იმის თაობაზე, თუ რისთვის გამოყოფდა ზემოაღნიშნულ თანხას.

მთავრობის კანცელარიისაღნიშნულიქმედება ინფორმაციის საჯარობასთან დაკავშირებით, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 37-ე, 38-ე, მე-40 მუხლებით ჩვენთვის მინიჭებული უფლების დარღვევაა.

კერძოდ, „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონის მე-13 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად: „საქართველოს პრეზიდენტის და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან თანხებს, მხარვავი დაწესებულების განაცხადისა და ფონდების მიზნობრივი დანიშნულების შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტისადამთავრობის გადაწყვეტილების საფუძველზე გამოყოფს მინისტრი. მხარვავი დაწესებულება ვალდებულია, ზუსტად განსაზღვროს საჭირო თანხის მოცულობა და მიზნობრიობა.“

კანონის მოცემული მუხლის მიხედვით, საქართველოს მთავრობისადმი წარდგენილ განაცხადში ნებისმიერი მხარვავი დაწესებულება, რომელიც საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან თანხის გამოყოფას ითხოვს, ვალდებულია: „ზუსტად განსაზღვროს საჭირო თანხის მოცულობა და მიზნობრიობა“. ამ ფაქტს არსებითი მნიშვნელობა აქვს, ვინაიდან „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონის მე-2 მუხლის შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან: „სახსრები გამოიყოფა წლიური საბიუჯეტო კანონით განსაზღვრული მოცულობებისადა პირობების შესაბამისად.“ „საქართველოს 2005 წლის ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის 39-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად კი კონკრეტულად იყო განსაზღვრული, თუ რა სახის სახელმწიფო ღონისძიებების დაფინანსებას უნდა მოხმარებოდა მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი თანხები.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენ კანონიერი საფუძველი გვაქვს განვაცხადოთ, რომ საქართველოს მთავრობის კანცელარიას უნდა ჰქონოდა მხარვავი დაწესებულებების მიერ წარმოდგენილი განცხადებები, რომლებშიც ზუსტად იქნებოდა განსაზღვრული საჭირო ფულადი სახსრების მიზნობრიობა. შესაბამისად, ჩვენ კონსტიტუციითა და კანონით განმტკიცებული უფლებების ფარგლებში, უნდა მიგველო ყველა შესაბამისი დოკუმენტის ასლი.

იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოს მთავრობამ სარეზერვო ფონდიდან თანხების გაცემა კანონით გათვალისწინებული, მხარჯავი დაწესებულებების მიერ წარმოსადგენი განაცხადების გარეშე გასცა, რაც, თავის მხრივ, ასევე კანონდარღვევას წარმოადგენს, საქართველოს მთავრობის კანცელარია, მაინც იყო ვალდებული გაეცა საჯარო ინფორმაცია, რადგან საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-40 მუხლის პირველი პუნქტის “ა” ქვეპუნქტის თანახმად, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, გასცეს საჯარო ინფორმაცია არაუგვიანეს 10 დღისა, თუკი საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე პასუხის გაცემა მოითხოვს: „სხვა დასახლებულ პუნქტში არსებული მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფიდან ან სხვა საჯარო დაწესებულებიდან ინფორმაციის მოძიებასა და დამუშავებას.“ აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობის კანცელარია ვალდებული იყო, ეხელმძღვანელა ზემოაღნიშნული მუხლით, მხარჯავი დაწესებულებებიდან გამოეთხოვა ინფორმაცია და დაეკმაყოფილებინა მოთხოვნა საჯარო ინფორმაციის გაცემის თაობაზე.

**გ) ანალოგიური პრაქტიკა გვაკავშირებს საქართველოს მთავრობის 2006 წლის №474 და №545 განკარგულებებთან, რომელთა შესაბამისად, შინაგან საქმეთა სამინისტროს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან 15 100 000 ლარი გამოეყო. ამ თანხებთან დაკავშირებული საჯარო ინფორმაციის მოპოვება განსაკუთრებულად რთული აღმოჩნდა. უფრო კონკრეტულად, ჩვენი ხუთი განცხადება (საჯარო ინფორმაციის გაცემის მოთხოვნის თაობაზე), ერთი ადმინისტრაციული საჩივარი და სამი სარჩელი არ აღმოჩნდა საკმარისი იმისთვის, რომ მოგვეპოვებინა ინფორმაცია, რომლის მიღების უფლება „ყველას აქვს“.**

**„ინფორმაციის თავისუფლების“ თავის მოთხოვნები, ხშირ შემთხვევაში, სრულიად იგნორირებულია. მაგალითად:**

ა) არსებობს სფეროები, რომლებიც სრული საიდუმლოებით არის მოცული. ეს ძირითადად ძალოვან უწყებებს ეხება, განსაკუთრებით კი, თავდაცვის სამინისტროს, საიდანაც ინფორმაციის მოპოვება ყველაზე რთულია. ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ყველაზე „საინტერესო“ პრეცედენტი სწორედ თავდაცვის სამინისტროს უკავშირდება. 2007 წლის 6 თებერვალს საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვნის თაობაზე განცხადებით<sup>29</sup> მიმართა საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელ პირს და კანონით დადგენილი წესით მოითხოვა საჯარო ინფორმაციის გაცემა, თუმცა, ერთადერთი, რაც ჩვენი განცხადების პასუხად მივიღეთ, იყო თავდაცვის სამინისტროს კონვერტში ჩადებული ჩვენივე წერილი. ეს ფაქტი თავდაცვის სამინისტროს წარმომადგენელმა ქალბატონმა აინე ადეისვილმა მარტივად ახსნა. მისი თქმით, ის არ წარმოადგენდა საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელ პირს და არც არასდროს ჰქონდა შეხება ამგვარ

<sup>29</sup> საიას განცხადება საჯარო ინფორმაციის გაცემის თაობაზე, №გ-04/38-07, 06.02.07.

ვალდებულებასთან. უნდა აღინიშნოს, რომ მნიშვნელობა არ აქვს, ესა თუ ის კონკრეტული პირი საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი არის თუ არა. ყველა საჯარო დაწესებულებამ საჯარო ინფორმაციის გაცემის თაობაზე შემოსული განცხადების პასუხად, კანონით დადგენილი წესითა და ვადების დაცვით, უნდა გასცეს ინფორმაცია ან, გაცემაზე უარის თქმის შემთხვევაში, სათანადოდ დაასაბუთოს იგი.

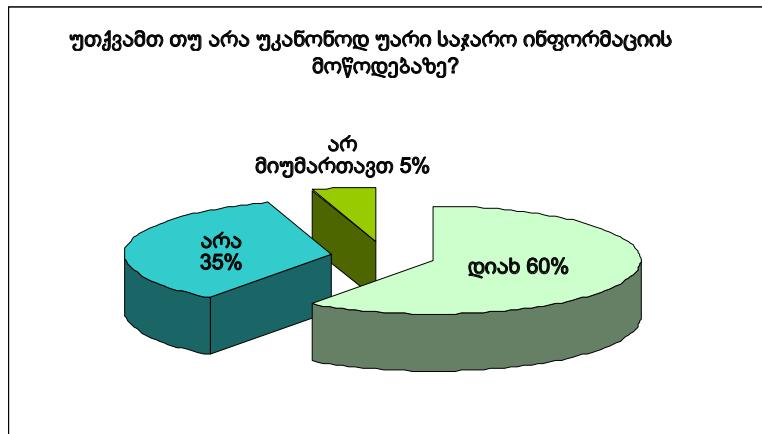
ბ) მსგავს პრობლემებზე საუბრობს სახალხო დამცველი 2006 წლის პირველი ნახევრის ანგარიშში: “ყველა რეგიონის უურნალისტები ერთხმად აღნიშნავენ, რომ გართულებულია საჯარო ინფორმაციის მოპოვება. ხშირია საჯარო ინფორმაციის გაცემისას ხელისუფლების მხრიდან ხელოვნული ბარიერების შემოღება და ხელის შემლა. განსაკუთრებით ეს ვლინდება რაიონში მომხდარ ინციდენტებზე ინტერვიუს მიცემისას. თანამდებობის პირების მხრიდან ძალიან რთულია რაიმე ინფორმაციის ან ინფორმაციაზე კომენტარის მიღება. ხშირად კანცელარია არ იტოვებს განცხადებებს საჯარო ინფორმაციის გაცემის თაობაზე და ყოვლად აბსურდულ მიზეზებს ასახელებს. მაგალითად, ჩვენ ხელთ არსებული ინფორმაციის გადამოწმების მიზნით, სახალხო დამცველის აპარატის თანამშრომელი ერთ-ერთ უურნალისტთან ერთად იმყოფებოდა გორის გამგეობაში, სადაც კანცელარიის უფროსმა, ჯალაბაძემ უარი განაცხადა უურნალისტის განცხადების რეგისტრაციაში გატარებაზე. მიზეზად კი თავის ტკივილი დაასახელა: „თავი მტკივა, თავი დამანებეთ, ეხლა განცხადებას ვერ გავატარებ“. გარდა ამისა, გორის გამგეობის კანცელარიის უფროსს წინასწარ ჰქონდა შემუშავებული სპეციალური ფორმა, რომლშიც აღნიშნული იყო, რომ მოთხოვნილი ინფორმაცია სამხარეო ადმინისტრაციაში არ ინახება. მიუხედავად იმისა, რომ ინფორმაციის კანონიერი გზით გაცემის გარანტია საქართველოს ადმინისტრაციული კოდექსი, ის ზოგჯერ ან არ გამოიყენება, ან მისი გამოყენება არაეფექტურად ხდება“.

გ) ინფორმაციის თავისუფლების მოთხოვნების დარღვევის არაერთი ფაქტი გამოაშვარავდა 2006 წლის სექტემბერში. ინფორმაციის თავისუფლების საერთაშორისო დღესთან – 28 სექტემბერთან დაკავშირებით, ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ ჩატარებული გამოკითხვის<sup>30</sup> შედეგად, ნომინაციაში - „ყველაზე უცნაური და აბსურდული პასუხი საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე საჯარო დაწესებულებიდან“ - გაიმარჯვა შემდეგმა პასუხმა: „გურიის შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის რეგიონული დეპარტამენტის უფროსმა, საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვნის განცხადების პასუხად, ძალადაკარგულად ცნო საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანება“.

საჯარო ინფორმაციის მიღების სტანდარტების დარღვევაზე საუბრობენ მედიის ნარმომადგენლებიც, რომელთა გამოკითხვამ (ჩატარა ბრიტანულმა

<sup>30</sup> შედეგები შეგიძლიათ იხილოთ საიას ვებ-გვერდზე [www.gyla.ge](http://www.gyla.ge).

ორგანიზაციამ Article 19) აჩვენა, რომ მათ არაერთხელ მიუღიათ უკანონო უარი საჯარო ინფორმაციის მიღებაზე.<sup>31</sup>



განსხვავებული პოზიცია არც ინგლისელ ექსპერტებს აქვთ: „საქართველოში ინფორმაციის თავისუფლების აქტის დანერგვის გართულების, სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ კანონმდებლობის უზომო გასაიდუმლოებისაკენ სწრაფვის საბჭოთა სტილის გამო, თანამდებობის პირთა მხრიდან ხდება ინფორმაციის მოწოდებაზე ჭირვეულად უარის თქმა, ინფორმაციით მანიპულაცია და, განსაკუთრებულ შემთხვევებში, მცდარი ინფორმაციის გავრცელებაც კი.“<sup>32</sup>

### **ზედამხედველობა და კონტროლი ინფორმაციის თავისუფლებაზე**

ადამიანის ეს ფუნდამენტური უფლება დაცვის ძლიერ მექანიზმს საჭიროებს. განვიხილოთ ასეთი საშუალებების არსებობა-არარსებობისა და მათი ეფექტურობის საკითხები.

#### **ინფორმაციის თავისუფლების კონტროლი პრეზიდენტისა და პარლამენტის მიერ**

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლის თანახმად, ყოველი წლის 10 დეკემბერს საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, წარუდგინოს ანგარიში საქართველოს პრეზიდენტს და პარლამენტს.

<sup>31</sup> ბრიტანული ორგანიზაცია „Article19“—ის მონაცემები საქართველოში ინფორმაციის თავისუფლებას-თან დაკავშირებული კვლევიდან, 2005 წ.

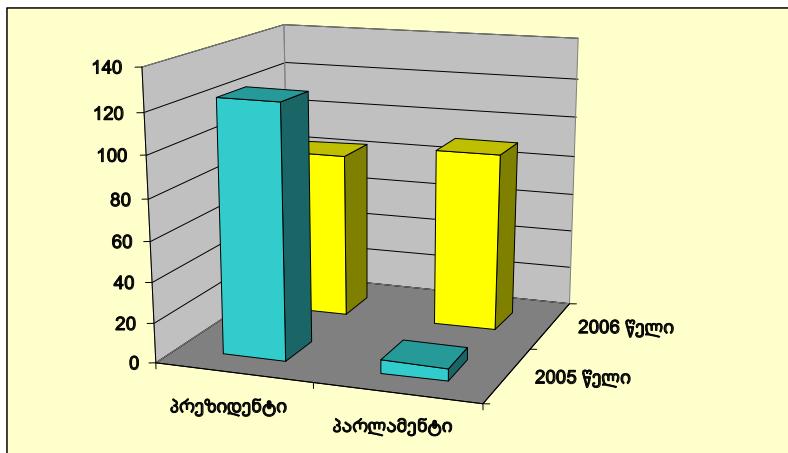
<sup>32</sup> „კლიტე და გასაღები — ინფორმაციის თავისუფლება და მედია სომხეთში, აზერბაიჯანსა და საქართველოში“ - Article 19, 2005 წ.

## რომელმა ორგანოებმა უნდა წარადგინონ ანგარიში 10 დეკემბერს?

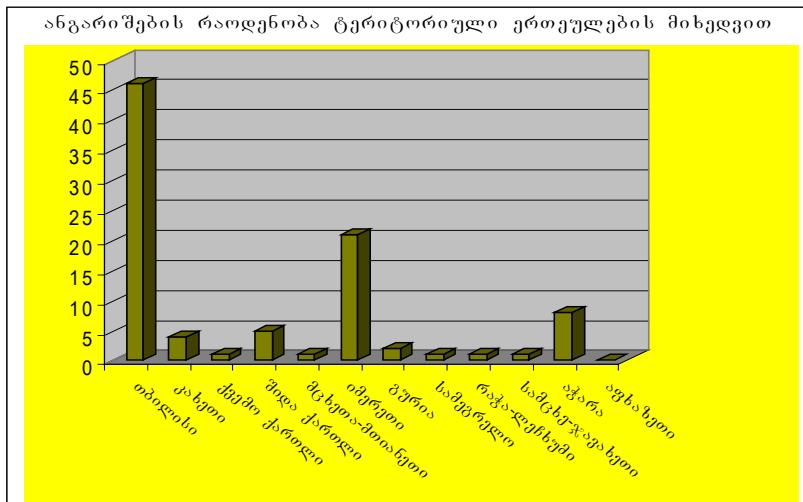
საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლის თანახმად, ანგარიშების წარდგენა ყველა საჯარო დაწესებულების ვალდებულებაა. ე.ი. ანგარიში უნდა წარადგინოს:

- ⇒ ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის და მართველობის ორგანომ ან დაწესებულებამ;
- ⇒ საჯარო სამართლის იურიდიულმა პირმა (გარდა პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებისა);
- ⇒ ნებისმიერმა სხვა ორგანომ, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს;
- ⇒ სახელმწიფო ან ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრებით დაფინანსებულმა კერძო სამართლის იურიდიულმა პირმა, ასეთი დაფინანსების ფარგლებში.

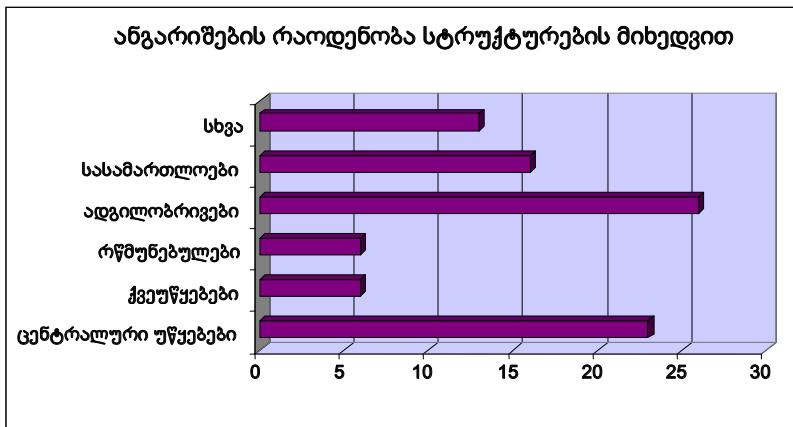
ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, 10 დეკემბერს პრეზიდენტისა და პარლამენტისათვის წარდგენილი ანგარიშების რაოდენობა ათასობით უნდა ყოფილიყო, თუმცა, 2006 წელს მხოლოდ 83-მა საჯარო დაწესებულებამ წარუდგინა ანგარიში საქართველოს პრეზიდენტს, პარლამენტს კი – 90-მა სამწუხაროდ, ეს რიცხვი კიდევ უფრო ნაკლებია, ვიდრე წინა ორი წლის მონაცემები და 2002-2003 წლების მაჩვენებელს უტოლდება. თუმცა, შეინიშნება დადებითი ტენდენციაც. გასულ წლებში ანგარიშების წარდგენა მხოლოდ პრეზიდენტისთვის ხდებოდა, პარლამენტამდე კი ანგარიშების მიზერული რაოდენობა აღწევდა. მაგალითად, 2005 წელს 124 ანგარიში წარედგინა პრეზიდენტს, პარლამენტს კი – 6. 2006 წელს ამგვარ პრობლემას აღარ ვხვდებით. მიუხედავად იმისა, რომ ანგარიშების რაოდენობამ იკლო, თითქმის ყველა მათგანი წარედგინა საქართველოს პარლამენტს.



95 ანგარიშის 51% ეკუთვნის თბილისის ორგანოებს, დანარჩენი 49% რეგიონებიდან არის წარმოდგენილი:



დაქვემდებარების მიხედვით, ანგარიშების ყველაზე დიდი რაოდენობა ადგილობრივმართველობასადათვითმმართველობაზემოდის, თუმცა, იმატა ცენტრალური უწყებებიდან წარმოდგენილი ანგარიშების რაოდენობამაც.



საინტერესოა ის ფაქტი, რომ 2005 წელს პრეზიდენტს ანგარიში მხოლოდ სამმა სასამართლომ წარუდგინა, პარლამენტს კი არც ერთმა. 2006 წელს პრეზიდენტს 14-მა სასამართლომ წარუდგინა ანგარიში, პარლამენტს კი – 16-მა.

რაც შეეხება სახელმწიფო მინისტრებს, მათგან მხოლოდ ერთმა, რეფორმების კოორდინაციის დარგში სახელმწიფო მინისტრმა კახა ბენდუქიძემ წარუდგინა ანგარიში პრეზიდენტსა და პარლამენტს.

2006 წლის 10 დეკემბერს პრეზიდენტს, ისევე, როგორც პარლამენტს, 13 სამინისტროდან 12-მა წარუდგინა ანგარიში. რაც შეეხება დარჩენილ ერთ ურჩ უწყებას, ეს **თავდაცვის სამინისტროა.**

### **რა ფუნქცია აქვთ ამ ანგარიშებს და რა უნდა იყოს მათში მითითებული?**

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლის თანახმად, პრეზიდენტისადაპარლამენტისათვის წარდგენილანგარიშებში მითითებული უნდა იყოს:

- ⇒ საჯაროდაწესებულებაში შემოსული საჯარო ინფორმაციის გაცემისადა საჯარო ინფორმაციაში შესწორების შეტანის მოთხოვნათა რაოდენობა. მოთხოვნის დაკმაყოფილების ან მასზე უარის თქმის თაობაზე მიღებულ გადაწყვეტილებათა რაოდენობა;
- ⇒ მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე ან მასზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილების მიმღები საჯარო მოსამსახურის ვინაობა;
- ⇒ ინფორმაცია კოლეგიური საჯარო დაწესებულების მიერ საკუთარი სხდომის დახურვის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების შესახებ. ასეთი გადაწყვეტილებების რაოდენობა;
- ⇒ საჯარო მონაცემთა ბაზებისა და საჯარო დაწესებულებათა მიერ პერსონალური მონაცემების შეგროვების, დამუშავების, შენახვისა და სხვისთვის გადაცემის შესახებ;
- ⇒ საჯარო მოხელის მიერ საჯარო ინფორმაციის ღიაობის საკითხთან დაკავშირებით კანონის მოთხოვნათა დარღვევის რაოდენობისა და პასუხისმგებელი პირის მიმართ დისციპლინური სახდელის დადების შესახებ;
- ⇒ იმსაკანონმდებლოაქტების შესახებ, რომლებსაც საჯარო დაწესებულება ეყრდნობოდა საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმისას ან კოლეგიური საჯარო დაწესებულების სხდომის დახურვისას;
- ⇒ საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების შესახებ;
- ⇒ საჯარო დაწესებულების მიერ ინფორმაციის დამუშავებასა და გაცემასთან, აგრეთვე ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების ან კოლეგიური საჯარო დაწესებულების სხდომის დახურვის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრებასთან დაკავშირებული ხარჯების, მათ შორის, მხარის სასარგებლოდ გადახდილი თანხის შესახებ.

წარმოდგენილი 95 ანგარიშიდან უმრავლესობა ვერ აკმაყოფილებს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლის ყველა მოთხოვნას. თუმცა, ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ გასულ წლებთან შედარებით წარმოდგენილი ანგარიშები უფრო მეტად ინფორმაციულია და მეტად არის მიახლოებული 49-ე მუხლის მიზნებთან.

საუკეთესო ანგარიშები ძირითადად ცენტრალურ უწყებებს აქვთ წარმოდგენილი, მაგალითად:

1. საქართველოს პარლამენტს;
2. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს;
3. საქართველოს ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს;
4. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს;
5. საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს;
6. საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციას;
7. საქართველოს გენერალურ პროკურატურას;
8. საქართველოს უზენაეს სასამართლოს;
9. საქართველოს ეროვნულ ბანკს;
10. საქართველოს კომუნიკაციების მარეგულირებელ ეროვნულ კომისიას;

თუმცა, ანგარიშების უმრავლესობა კვლავაც სერიოზული ხარვეზების მატარებელია.

I. ანგარიშები, რომლებიც 49-ე მუხლის ვერც ერთ მოთხოვნას ვერ აკმაყოფილებენ:

საქართველოს კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი ანგარიში მოკლებულია ყოველგვარ კონკრეტიკას და ზოგადი ხასიათით შემოიფარგლება: „საჭიროების შემთხვევაში, განმცხადებლებს ეძლეოდათ კონსულტაცია. გარდა ამისა, მუშავები პირად და სატელეფონო მომართვებზე, კომპიუტერული შესაბამისად, გასცემდნენ მოთხოვნილ საჯარო ინფორმაციას“. უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლი ითვალისწინებს საჯარო ინფორმაციის გაცემის თაობაზე მონაცემების წარდგენის ვალდებულებას და არა ზოგად ინფორმაციას. ანგარიშში არ არის ასახული რეალური სურათი. 2006 წლის განმავლობაში სამინისტროს მხრიდან არაერთხელ ჰქონდა ადგილი ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის დარღვევას და მისი გადაწყვეტილებების გასაჩივრებას. მაგალითად: კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტროდან „ფოლკლორის ეროვნული პროგრამის“ შესახებ ინფორმაციის მოპოვება მხოლოდ ადმინისტრაციული საჩივრის საშუალებით შევძლით, თუმცა, ანგარიშში ეს კონკრეტული შემთხვევა ვერ მოხვდა.

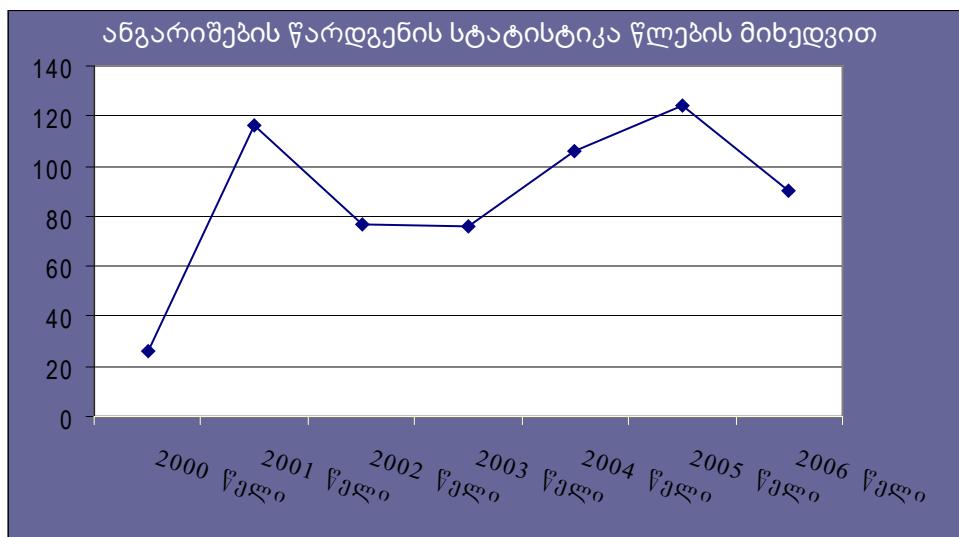
II. ანგარიშებში ხშირად არ არის ასახული რეალური მდგომარეობა. მაგალითად, 2006 წელს ანგარიშებში ვერ მოხვდა ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის:

- 2006 წლის 17 ივლისის № გ-05/12-06 სარჩელი შინაგან საქმეთა სამინისტროს წინააღმდეგ;
- 2006 წლის 20 დეკემბრის № გ-05/38-06 სარჩელი შინაგან საქმეთა სამინისტროს წინააღმდეგ;
- 2006 წლის 7 დეკემბრის № გ-05/37-06 საჩივარი ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წინააღმდეგ;
- და სხვა.

ანგარიშების განხილვამ აშკარა გახადა ის ფაქტიც, რომ ზოგიერთი საჯარო დაწესებულებებისათვის სრულიად უცნობია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლის შინაარსი. მაგალითად, როგორც სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს წერილიდან ირკვევა,<sup>33</sup> სააგენტო სხვაობას ვერ ხედავს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებულ ანგარიშსა და თავისი საქმიანობის წლიურ ანგარიშს შორის. უფრო კონკრეტულად, ჩვენი თხოვნის პასუხად, მოენოდებინა 10 დეკემბერს პრეზიდენტისა და პარლამენტისათვის წარსადგენი ანგარიშის ასლი, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ მოგვახსენა,<sup>34</sup> რომ იგი თავისი საქმიანობის შესახებ ანგარიშს ყოველწლიურად უგზავნის პრეზიდენტს და მათი ხილვა სააგენტოს ვებ-გვერდზე შეგვიძლია.

### საჯარო დაწესებულებების მიერ 10 დეკემბრის ანგარიშების წარდგენის დინამიკა წლების მიხედვით

კოდექსის ამოქმედების პირველ წელს (2000წ.) წარდგენილი იყო სულ 26 ანგარიში. 2001 წელს ანგარიშების რაოდენობა საგრძნობლად გაიზარდა (116 ანგარიში). ასეთი, შედარებით მაღალი მაჩვენებლის ერთ-ერთი განმაპირობებელი ფაქტორი შესაძლოა არასამთავრობო სექტორის მიერ გამოჩენილი განსაკუთრებული ყურადღება იყო. აგრეთვე, საქართველოს პრეზიდენტის 2001 წლის 15 მარტის №95 ბრძანებულება „ზოგიერთი პირველი რიგის ანტიკორუფციული ღონისძიების შესახებ,” რითაც ინფორმაციის თავისუფლების საკითხს მნიშვნელოვანი ადგილი დაეთმო. სამწუხაროდ, 2002-2003 წლებში მატების ნაცვლად ანგარიშთა რაოდენობამ საგრძნობლად იკლო.



<sup>33</sup> სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2007 წლის 15 იანვრის №2/5-0095 წერილი.

<sup>34</sup> სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2007 წლის 15 იანვრის №2/5-0095 წერილი.

ზოგადიადმინისტრაციული კოდექსისამოქმედებიდან დღემდე, საქართველოს პრეზიდენტსა და პარლამენტს საჯარო დაწესებულებებმა ანგარიშები შვიდჯერ წარუდგინეს და 2005 წლის მონაცემები (124 ანგარიში), წინა წლებთან შედარებით, რეკორდული იყო. თუმცა, თავის მხრივ, ეს რიცხვი მიზერულია, რადგან, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, 10 დეკემბერს წარმოდგენილი ანგარიშების რაოდენობა ათასობით უნდა იყოს. 2006 წელს კი ანგარიშთა რაოდენობამ იკლო. მიუხედავად ამისა, 49-ე მუხლის შეუსრულებლობისათვის ჯერჯერობით არავითარი პასუხისმგებლობა არ დაკისრებია არც ერთ საჯარო დაწესებულებას და საჯარო მოხელეს.

პრაქტიკამ დაადასტურა, რომ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლის ცალსახა და არაორაზროვანი მოთხოვნის მიუხედავად, პრეზიდენტისა და პარლამენტისათვის ანგარიშის წარდგენის ვალდებულება ინფორმაციის თავისუფლების კონტროლის არაეფექტური მექანიზმია. გამომდინარე აქედან, ამ უფლების დასაცავად უნდა შეიქმნას დამატებითი საკანონმდებლო გარანტიები, ანუ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის III თავის და 49-ე მუხლის დარღვევა ადმინისტრაციულ გადაცდომად იქცეს და შესაბამის პასუხისმგებლობას დაექვემდებაროს.

### **არახელსაყრელი გადაწყვეტილების გასაჩივრება და სასამართლოს როლი ინფორმაციის თავისუფლებასთან გთხართებით**

როგორც ზემოაღნიშნულმა ფაქტებმა დაგვანახა, ინფორმაციის თავისუფლების დაცვის კანონით დადგენილი მექანიზმები სუსტია და ხშირად იგნორირებული. თუმცა, ასეთ შემთხვევაში, ნებისმიერ პირს აქვს შესაძლებლობა, თავისი დარღვეული უფლების აღდგენისთვის იბრძოლოს.

საქართველოს კანონმდებლობა, საჯარო ინფორმაციაზე უარის შემთხვევაში, გასაჩივრების ორ გზას იცნობს:

- გასაჩივრება ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში**

დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს, ადმინისტრაციული ორგანოს უარი (საჯარო ინფორმაციის გასაიდუმლოება, არასწორი საჯარო ინფორმაციის შექმნა, დამუშავება და სხვა), ასევე, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ვადის დარღვევა გაასაჩივროს. დაინტერესებულ მხარეს შეუძლია, შესაბამისი საჩივრის განსახილველად მიმართოს სადაც აქტის გამომცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს ან თანამდებობის პირს.

ადმინისტრაციული საჩივრის ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩივრება ალტერნატიულ ან არჩევით მექანიზმს წარმოადგენს და, კანონის მიხედვით, ის უნდა იყოს მოთხოვნის დაკმაყოფილების სწრაფი, მარტივი და ეფექტური საშუალება, ხოლო სასამართლოსთვის მიმართვა მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში უნდა იყოს აუცილებელი.

ადმინისტრაციული საჩივრების განხილვასთან დაკავშირებით, უკანასკნელ პერიოდში დადგებითი ტენდენციები შეინიშნება. ცენტრალურ უწყებებში მიმდინარეობს საჩივრის განხილვა და სხდომების ნარმოება, რაც ცალსახად დადებითი მოვლენაა, თუმცა, ჯერჯერობით მათი ეფექტურობა მაინც დაბალია და ამ პროცესს მთელი რიგი პრობლემატური საკითხები სდევს თან. კერძოდ, საჯარო დაწესებულებები მაქსიმალურად ერიდებიან საჩივრის დაკმაყოფილებაზე გადაწყვეტილების მიღებას და სხვადასხვა გზით ცდილობენ, თავიაარიდონ მას. პრობლემის ნათელი მაგალითია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ადმინისტრაციული საჩივრი მთავრობის კანცელარიის საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე პასუხისმგებელი პირის ნინააღმდეგ.

2006 წლის 7 დეკემბერს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ, ადმინისტრაციული საჩივრით მიმართა საქართველოს პრემიერ-მინისტრს და სთხოვა მთავრობის კანცელარიისთვის დაევალებინა იმ ინფორმაციის გაცემა, რომელიც მთავრობის კანცელარიის მიერ უპასუხოდ იქნა დატოვებული.<sup>35</sup> 2006 წლის 22 დეკემბერს საჩივრის ზეპირ განხილვაზე, ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ნარმომადგენლებს გადაეცათ საჩივარში მითითებული ინფორმაცია, ანუ დაუკმაყოფილდათ მოთხოვნა, თუმცა, აღნიშნული ნარმოება დაგვირგვინდა პრემიერ-მინისტრის 2006 წლის 26 დეკემბრის №332 ბრძანებით „ადმინისტრაციული საჩივრის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ“.

- **სასამართლოში გასაჩივრება**

დაინტერესებულ პირს შეუძლია, რომ ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის საჩივრის წარდგენის გარეშე, პირდაპირ მიმართოს სასამართლოს.

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია 2001 წლიდან დღემდე ახორციელებს ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებული სასამართლო პრაქტიკის ანალიზს. სამწუხაროდ, მნიშვნელოვანი სხვაობა ტენდენციების თვალსაზრისით 2001-2003 წლებისა და 2004-2005 წლების მონიტორინგებს შორის არ შეიმჩნევა.

სასამართლო პრაქტიკაზე საუბრისას უნდა გამოვყოთ რამდენიმე უმთავრესი პრობლემა:

- ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებულ საქმეთა განხილვის ვადები ზოგჯერ 18 თვემდე იწელება;
- სასამართლო გადაწყვეტილების დაუსაბუთებულობა, რაც საშუალებას არ იძლევა, სრულად გაირკვეს მოთხოვნაზე უარის ან მისი დაკმაყოფილების მიზეზები;
- ზოგიერთ საჯარო დაწესებულებაზე ხელშეუხებლობის დამკვიდრება.

<sup>35</sup> 2006 წლის 12 ოქტომბრის №გ-04/365-06 განცხადება საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვნის თაობაზე.

I. ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებულ საქმეთა განხილვის საპროცესო ვადები<sup>36</sup>

საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, საქმის განხილვის **ვადა 2 თვეს**, განსაკუთრებული საქმის **შემთხვევაში კი 5 თვეს არ უნდა აღემატებოდეს**. გარდა ამისა, ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი იცნობს შესაძლებლობას, დააჩქაროს ადმინისტრაციული სამართალწარმოება, თუმცა, 2004 წლიდან დღემდე, საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებული დავების განხილვისას, არც ერთხელ არ გამოყენებულა დაჩქარებული წარმოება. პირიქით – ჩატარებულმა მონიტორინგმა გვაჩვენა, რომ წარმოება ხშირად ათ და თვრამეტ თვესაც კი გრძელდება მაშინ, როდესაც ინფორმაციის თავისუფლების უზრუნველყოფა, უპირველესად საკითხის ოპერატიულ გადაწყვეტაში გამოიხატება.<sup>37</sup>

„ინფორმაცია მაღლუჭებადი პროდუქტია, რომელიც გარკვეული ვადის გასვლის შემდეგ უსარგებლო და არაფრისმთქმელი ხდება. კანონმდებელმა ინფორმაციის გაცემისათვის მაქსიმალურად შეზღუდული ვადები გამოიყენა, ხოლო სასამართლოსადმი მიმართვა, ხშირ შემთხვევაში, მხოლოდ დარღვეული უფლების აღდგენის მექანიზმია და არა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის საშუალება.“<sup>38</sup>

**II. ხოდიერთ საჯარო დაწესებულებაზე ხელშეუხებლობის დამკვიდრება**

სასამართლოს მხრიდან დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილებების გამოტანისადა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 მუხლის არასწორი განმარტების შედეგად, მთელ რიგ ორგანოებზე სრული გაუმჯვირვალობა და ერთგვარი ხელშეუხებლობა დაწესდა.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 მუხლის მე-2 და მე-3 ჰუნქტებში ნათქვამია:

**„ამ კოდექსის მოქმედება, გარდა III თავისა, არ ვრცელდება შემდეგი სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობაზე:**

**I. საქართველოს პარლამენტი; აფხაზეთისადააჭარისავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები;**

<sup>36</sup> საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ მომზადებული „ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებული სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი“, ნაწილი I — გიორგი გაბრიელაშვილი, ელენე ნიუარაძე, 2004 წ.

<sup>37</sup> მაგალითისათვის მოვიშელიებთ გადაცემა „60 წუთის“ უურნალისტის - ნანა ბიგანიშვილის სიტყვებს: „2004 წლის იანვარში გორის სასამართლოში სარჩელი შევიტანე. სასამართლო პროცესი 12-ჯერ გადაიდონ. ივნისში კი, ყველა ვადის დარღვევით, მოსამართლე გოჩიტეშვილმა საქმე თბილისის საოლქო სასამართლოში გადაუზიარდა. საოლქოში ჩემს საქმეს 12 თვე ვეძებდი. როგორლაც გავარკვიე, რომ საოლქოდან საქმე უზენაეს სასამართლოში გადაუზიარდათ. მას შემდეგ 11 თვე გავიდა და ვერაფერი გავიგე. დღემდე სასამართლოს გადაწყვეტილებას ველოდები. აქედან გამომდინარე, თუ იპერატიული მასალისთვის გარკვეული ინფორმაცია გჭირდება, აღოგიურია, სასამართლოს დაელოდო.“ – გაზეთი „რეზონანსი“, 2005 წლის 9 ნოემბერი, №301 – „საჯარო ინფორმაციის მოსაპოვებლად სასამართლოს სანქციაც არ ქმარა: არც ერთი სს დამნაშავე ჩინოვნიკი დასჯილი არ არის“.

<sup>38</sup> საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ მომზადებული „სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი“, ნაწილი II — თამარ გურჩიანი, 2005 წ.

- II. საქართველოს პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოები;
- III. საქართველოს სახალხო დამცველი;
- IV. საქართველოს სასამართლო ხელისუფლების ორგანოები;

ამ კოდექსის მოქმედება ვრცელდება ამ მუხლის მე-2 ნაწილში აღნიშნული ორგანოების და ამ ორგანოთა თანამდებობის პირების იმ საქმიანობაზე, რომელიც დაკავშირებულია ადმინისტრაციული ფუნქციის განხორციელებასთან.“

ამრიგად, კოდექსში საკმაოდ ნათლადაა მითითებული, რომ ზემოაღნიშნული ორგანოების საქმიანობაზე ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი კოდექსის ადმინისტრაციული ფუნქციის განხორციელებისას, ხოლო ინფორმაციის თავისუფლება (III თავი) ვრცელდება მთელ მათ საქმიანობაზე. მიუხედავად ამისა, სააპელაციო სასამართლომ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 მუხლი სრულიად სხვაგვარად განმარტა: „კოდექსის 3.3 მუხლში მითითებული „ამ კოდექსის მოქმედება“ გაგებულ უნდა იქნეს, როგორც III თავის მოქმედება, ვინაიდან, ნორმის შინაარსიდან გამომდინარე, 3.2 მუხლით იმპერატიულად არის დადგენილი, რომ მითითებულ სახელმწიფო ორგანოებზე მხოლოდ კოდექსის III თავი ვრცელდება, ხოლო 3.3 პუნქტში მოცემული დათქმა III თავის მოქმედების არეალს კიდევ უფრო ავიწროებს და იფარგლება მხოლოდ ადმინისტრაციული ფუნქციის განხორციელებასთან დაკავშირებული საქმიანობით.“<sup>39</sup>

ვფიქრობთ, სადაც სასამართლოს მოსაზრება, რომ კოდექსის 3.3 მუხლში მითითებულ „ამ კოდექსის მოქმედებაში“ კანონმდებელი „III თავს“ გულისხმობდა. ასევე, როული გასაზიარებელია, რომ „ნორმის შინაარსიდან გამომდინარე, 3.2 მუხლითი მპერატიულად არის დადგენილი, რომ მითითებულ სახელმწიფო ორგანოებზე მხოლოდ კოდექსის III თავი ვრცელდება, ხოლო 3.3 პუნქტში მოცემული დათქმა III თავის მოქმედების არეალს კიდევ უფრო ავიწროებს და იფარგლება მხოლოდ ადმინისტრაციული ფუნქციის განხორციელებასთან დაკავშირებული საქმიანობით“.

ნორმის ასეთი განმარტება ენინააღმდეგება საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და ადმინისტრაციულ ორგანოთა გამჭვირვალობის პრინციპს, რაც საერთაშორისო სტანდარტებისაგან უხეშ გადახვევად მიგვაჩნია. ეს პოზიცია გაიზიარა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ თავის 2006 წლის 14 ივლისის გადაწყვეტილებაში საქმეზე: „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და მოქალაქე რუსულან ტაბატაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“. აღნიშნულ გადაწყვეტილებაში საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა ინფორმაციის თავისუფლების შეზღუდვის შემთხვევები და აღნიშნა: „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად, ამ კოდექსის მოქმედება ვრცელდება ამ მუხლის

<sup>39</sup> თ.გ. დიდუბე-ჩულურეთის რაიონული სასამართლოს წინააღმდეგ.

მე-2 ნაწილში აღნიშნული ორგანოებისა და ამ ორგანოთა თანამდებობის პირების იმ საქმიანობაზე, რომელიც დაკავშირებულია ადმინისტრაციული ფუნქციის განხორციელებასთან . . . ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის აღნიშნული მუხლით გათვალისწინებული ორგანოები, თუ ახორციელებენ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს, მათზე, გარდა მე-3 თავისა, ასევე ვრცელდება ამ კოდექსის სხვა თავებიც. აქედან გამომდინარე, კოდექსის მე-3 თავი, ყველა შემთხვევაში ვრცელდება აღნიშნულ ორგანოებზე, თუ ინფორმაციის გაცემის თავისუფლება თავად ამ თავით არ არის შეზღუდული. „სასამართლომ ასევე დაადგინა, რომ „საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს აკისრებს არა მხოლოდ ნებატოურ ვალდებულებას – ხელი არ შეუშალოს პიროვნებას ინფორმაციის მიღებაში, არამედ პოზიტიურ ვალდებულებას – გასცეს მის ხელთ არსებული ინფორმაცია. საქართველოს კონსტიტუცია მხოლოდ იმ შემთხვევაში ზღუდავს აღნიშნულ უფლებას, თუ მოთხოვნილი ინფორმაცია შეიცავს სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას“. ამასთან, ინფორმაციის გასაიდუმლოების ყოველ შემთხვევაში: „მნიშვნელოვანია, გაირკვეს, მოცემული ინფორმაცია მიეკუთვნება თუ არა სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას, რომლის გაცემის შეზღუდვის შესაძლებლობასაც ითვალისწინებს საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლი.“

რაც შეეხება დამკვიდრებულ პრაქტიკას, რომელზეც ზემოთ ვისაუბრეთ, საკონსტიტუციო სასამართლო მას „კანონის არასწორად გაგებას ან მის არასწორად გამოყენებას“ უწოდებს, რაც კიდევ ერთხელ ადასტურებს ჩვენი პოზიციის სისწორეს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის სადავო მე-3 მუხლთან დაკავშირებით.

სამწუხაროდ, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების დანერგვართულად მიმდინარეობს და საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის შემთხვევაში, თითქმის არასდროს ხდება მისი დასაბუთება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილი წესით. მაგალითად, პრეზიდენტის ადმინისტრაციამ, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 მუხლის მე-4 ნაწილის საფუძველზე, ორჯერ გვითხრა უარი ინფორმაციის მოწოდებაზე ისე, რომ აღნიშნული საკითხის კონსტიტუციით დადგენილ შეზღუდვასთან შესაბამისობა განხილვის საგანი არ გამხდარა.

ამრიგად, ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებული სასამართლო პრაქტიკა, ხასიათდება საქმეთა სიმცირითა და ხშირად გადაწყვეტილებათა დაუსაბუთებლობით. ამასთან, ხანგრძლივი პროცედურების გამო მისი ეფექტურობა დაბალია, თუმცა, უკანასკნელ პერიოდში დადებითი ტენდენციებიც შეინიშნება და პროგრესულ გადაწყვეტილებებსაც ვხვდებით. ვიმედოვნებთ, აღნიშნული უფრო პერმანენტულ ხასიათს მიიღებს.

## რეკომენდაციები

საქართველოში ინფორმაციის თავისუფლებისათვის რეალური გარანტიების შესაქმნელად საჭიროა შემდეგი სახის ცვლილებების განხორციელება:

- მნიშვნელოვანია, რომ საკმაოდ მოძველებული კანონი „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ შეიცვალოს უფრო ლიბერალური კანონით, რომელიც სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაკავშირებულ საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში იქნება მოყვანილი. ყველა შეზღუდვა უნდა დაექვემდებაროს „ზიანისა“ და „საჯარო ინტერესის“ ტესტებს, რაც გულისხმობს, რომ გამონაკლისები ნათლად და ვინწროდ უნდა იყოს ფორმულირებული და ექვემდებარებოდეს შეზღუდვის სამნანილიან ტესტს: 1) ინფორმაცია უნდა უკავშირდებოდეს კანონით გათვალისწინებულ კანონიერ მიზნებს; 2) ამ ინფორმაციის გამუდავნება საფრთხეს უნდა უქმნიდეს და არსებით ზიანს აყენებდეს მოცემულ კანონიერ მიზანს; 3) ზიანი, რომელიც მიადგება მიზანს, უნდა იყოს უფრო მნიშვნელოვანი, ვიდრე ინფორმაციის მიღების საზოგადოებრივი ინტერესი. გარდა ამისა, შეზღუდვის ყოველი შემთხვევა კონკრეტული განხილვის საგანი უნდა გახდეს და საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე ყველა უარი შესაბამისად უნდა იყოს დასაბუთებული.
- ცვლილებები და დამატებები უნდა შევიდეს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში, რათა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის Ⅱ თავის დარღვევა მიჩნეულ იქნეს ადმინისტრაციულ გადაცდომად და განისაზღვროს შესაბამისი სამართალდამრღვევის პასუხისმგებლობა. პასუხისმგებლობა განსაზღვრული უნდა იყოს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლით გათვალისწინებული ანგარიშის წარუდგენლობისათვის. საქართველოს პრეზიდენტსა და პარლამენტს კანონით უნდა დაუწესდეთ ყოველი წლის 10 დეკემბერს საჯაროდანესებულებებისმიერწარდგენილიანგარიშებისგანხილვისა და მისი შედეგების გამოქვეყნების ვალდებულება. აღნიშნული დარღვევებისათვის კონკრეტული პასუხისმგებლების შემოლება, ინფორმაციის თავისუფლების დაცვის დამატებით გარანტიებს შექმნის;
- საკანონმდებლო ცვლილება უნდა განხორციელდეს „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონის მე-12 მუხლის მე-5 პუნქტში, რომლის თანახმად: „მთავრობის სხდომა, როგორც წესი, დახურულია“. აღნიშნული ნორმა უნდა შეესაბამებოდეს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 32-ე მუხლს, რომელიცადგენს, რომ „თითოეული კოლეგიური საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, ლიად და საჯაროდ წარმართოს თავისი სხდომები“;

- პერსონალური მონაცემების დაცვა მეტად პრობლემაზურია, ვინაიდან აღნიშნული საკითხი თითქმის საკანონმდებლო რეგულირების გარეშეა დარჩენილი. პერსონალურ მონაცემებს და მის დაცვას ქართულ კანონმდებლობაში მხოლოდ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის რამდენიმე მუხლი ეთმობა. საჭიროა, ეს საკითხი უფრო ფართო რეგულირებას დაექვემდებაროს. შემუშავდეს და მიღებულ იქნეს კანონი პერსონალური მონაცემების დაცვის თაობაზე;
- შემოღებულ იქნეს საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის გადახდის ერთიანი და კანონთან შესაბამისობაში მოყვანილი სისტემა, საჯარო დაწესებულებებისათვის მოქმედი კანონმდებლობის გათვალისწინებით. ზემოთ მითითებული პრობლემების ნაწილობრივ გადაჭრის ერთ-ერთ საშუალებას წარმოადგენს შიდა ორგანიზაციული აქტის მიღება, რომელიც დეტალურად გაითვალისწინებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის „საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის შესახებ“ საქართველოს კანონის, საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 1999 წლის 31 დეკემბრის №328 ბრძანებით დამტკიცებული „სალაროს მეურნეობის შესახებ“ დებულებას, საბიუჯეტო ორგანიზაციებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქციას და სხვა აქტების მოთხოვნებს.
- უნდა მოხდეს საქართველოს „საჯაროინფორმაციისასლის გადაღების მოსაკრებლის შესახებ“ კანონშიცვლილებების შეტანა, რის შედეგადაც უნდა დაწესდეს გარკვეული ზღვარი (შესაძლებელია ეს გამოხატული იყოს ფურცელთა რაოდენობასა ან თანხაში), რომლის ფარგლებში საჯარო ინფორმაციას საჯარო დაწესებულებები გასცემენ უფასოდ, ხოლო დადგენილ ზღვარს ზემოთ გაცემული ინფორმაციისათვის, მოქალაქე გადაიხდის კანონით დადგენილ მოსაკრებელს.

## 1. 05 ფორმაციის თავისუფლების უზრუნველყოფა

<p><b>პრობლემა</b></p> <p>1. საჯარო ინფორმაციას მიუწვდომელი სფეროთა არაგარული დაცინობა</p>	<p>არსებული კოტანტის მიზანის მე-2, მე-4 პუნქტების მე-2, მე-4 პუნქტების აღგენერირდა:</p> <p>„ამ კოდექსის მოქმედება, გარდა III თავისა, არ ვრცელდება შემდეგი სახელმწიფო ორგანიზაციების საქმიანობაზე;“</p>	<p>1) საქიროო საქართველოს მე-3 მუხლის სწორი ინტერპრეტაციის უზრუნველყოფა, რაც შეიძლება განხილვის როგორც მუხლის ახლობრი რედაქციის შემუშავებით, ასევე ზემოაღნიშნული მუხლის სწორი ინტერპრეტაციის პრაქტიკაში დაწყების გზით.</p> <p>საქართველოს ზოგადი აღმინისტრაციული კოდექსის მე-3 მუხლის მე-2, მე-3 და მე-4 პუნქტების სწორი ინტერპრეტაციის მიზანთ, გათვალისწინებული იქნეს საქართველოს საკანონიტურო სასამართლოს №2/3/364 გადაწყვეტილება, 14 ივლისის №2/3/364 გადაწყვეტილება, რომელიც ზემოაღნიშნული კანონის წორიდნის განვითარებისას (საქართველოს აღმინისტრაციული კოდექსის მე-3 მუხლის მე-2, მე-3 და მე-4 პუნქტები) აღმას, რომ „გნივზნელოვანია გამოკვეთების სათამიონო თაობანი;</p> <p>2) საქართველოს სახალხო დამცველი:</p> <p>3) საქართველოს სასამართლო ხელის უფლებელობის თანახმანები;</p> <p>4) ამ კოდექსის მოქმედება, კოდემის შემუღების შესაძლებლობაც ითვალისწინებს კონსტიტუციის 41-ე მუხლი.“</p>
--	--	---

	<p>4. ამ კოდექსის მთავრებელება, არ ვრცელდება აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაცია იმ საქმიანობა ზუ, რომელიც ლაკავშირებულია:</p> <p>ა) დანაშაულის ჩადენის გამო პირის სისხლისამართლებრივ დავნასთან და სისხლის სამართლის საქმის წარმოქმნასთან;</p> <p>ბ) ოპერატორულ-სამძებრო საქმიანობასთან;</p> <p>გ) სასამართლოს მიერ გამოტანილი და კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილების აღსრულებასთან;</p> <p>დ) სამხედრო საკოთხებზე გადაწყვეტილების მიღებასთან, ავრეთვე სამხედრო დისციპლინის საქონისმთან, თუ ეს არ ხერხდა პირის საქართველოს კონსტიტუციით მინიჭებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს;</p> <p>ე) საქართველოს პრეზიდენტის მიერ პირთა საქართველოს მიღებასთან, გათვალისწინებულ თანამდებობებზე დაწიშნისა და გათავისუფლების, ავრეთვე საქართველოს პონტიფიციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“, „დ“, „ე“, „გ“, „თ“, „ო“ ეკაუნისტებით, ასევე გუ-2, გე-4 და მე-5 პუნქტებით გათვალისწინებულ</p>
--	--

<p><b>უფლებამოსილებათა განხორციელებათა;</b></p> <p>ვ) საერთაშორისო ხელშეკრულებების და შეთანხმებების შესრულებასა და სამართლო პოლიტიკის განხორციელებასთან.</p>	<p>საქართველოს აღმინისტრიაციული ზემოადნიშნული მუხლების კოდექსის ინტერპრეტაციის საფუძვლზე, რაც გამოწვეულია ბუნდენსბითა და ორაგონვნებით, <b>საჯარო ლანესუბლების ლა, ხელი შემთხვევაში,</b> <b>ხელისუფლებაც უკანონდ ზღუდვეს</b> ინფორმაციის თავისუფლების თავის მოქმედების ზემოადნიშნულ მუხლში ჩავრცელებას ხელისუფლების ორგანოებსა და მათი საქმიანობის სფეროზე.</p> <p>2) სახელმწიფოს მონაწილეობით შექმნილი იურიდიული პირებსი, იმ კერძო სამართლის იურიდიული პირებსაგან, რომელსაც გაზარდე მონოპოლიური მდგრადიობას ნამომადგენენ აუცილებელ იპირეტებს (მაგალითად, „საქართველოს „თბილისანალი“) სახელმწიფოს იურიდიულ მოქმედების მიზნით შექმნილი პირებს, იმ იურიდიული პირებს, როგორიცაა საქართველოს უკავიათ და სამართლიური მდგრადიობას უკავიათ და სამართლიური სასტურებლიდ აუცილებელ მოქმედების და, სახელმწიფო აგრძელების მიზნით შექმნილი სამართლის იურიდიული პირების, რომელსაც კაზარზე მონაბეჭდი მდგრადიობას უკავიათ და სამართლიური სასტურებლიდ აუცილებელ მოქმედების და, სახელმწიფო აგრძელების მიზნით შექმნილი სამართლის იურიდიული პირების საჯარო ერთული არმიის არმიისას</p>
--	--

3) საჯარო ინფორმაციის გაცემისას არ ხდება ინფორმაციის დამტკიცება და საიდუმლო გამოცემის გამოცემაშის გამოცემის გაცემისას განვითარების საჯარო მიღებას შეუძლობა;	3) საჯარო ინფორმაციის დამტკიცება და საიდუმლო გამოცემაშის გამოცემაშის გამოცემის გაცემისას გაცემისას განვითარების საჯარო მიღებას შეუძლობა;	3) საჯარო ინფორმაციის დამტკიცება და საიდუმლო გამოცემაშის გამოცემაშის გამოცემის გაცემისას განვითარების საჯარო მიღებას შეუძლობა;
3) საჯარო ინფორმაციის გაცემისას არ ხდება ინფორმაციის დამტკიცება და საიდუმლო გამოცემაშის გამოცემაშის გამოცემის გაცემისას განვითარების საჯარო მიღებას შეუძლობა;	► საქართველოს რესპუბლიკური მინისტრის აქტის მიღება, რომელიც საქართველოს ადმინისტრაციული მოთხოვნათა შესაბამისად, დეტალურად მოაწესრიგებს საჯარო გაცემის დროს საიდუმლობრივ ინფორმაციის გამოცემისას პროცედურებს.	► საქართველოს რესპუბლიკური მინისტრის აქტის მიღება, რომელიც გოგონის კოდექსს მოთხოვნათა შესაბამისად, დეტალურად მოაწესრიგებს საჯარო გაცემის დროს საიდუმლობრივ ინფორმაციის გამოცემისას პროცედურებს.
41-ე საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, აუგის საიდუმლო ინფორმაციის ზუსტ ამომწერლამ, აღმინისტრობის მიღებისთვის გამოცემის გაცემისას განვითარების სახელმწიფო, კორალი დალგენილი საიდუმლო ინფორმაციისას საიდუმლოება.	საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, აუგის საიდუმლო ინფორმაციის ზუსტ ამომწერლამ, აღმინისტრობის მიღებისთვის გამოცემის გაცემისას განვითარების სახელმწიფო, კორალი დალგენილი საიდუმლოება.	საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, აუგის საიდუმლო ინფორმაციის გაცემისას განვითარების სახელმწიფო, კორალი დალგენილი საიდუმლოება.



<p>კომუნისტიკური კავშირისა და ფლონდების სახელმწიფო რესუსტრუქტურიზაციის სამსახურით) გათვალისწინებული საჯარო ინფრასტრუქტურის.”</p>	<p>საქართველოს კავშირის ფარგლებში ფართო განვითარებას აღმდევ საგადასახახო და საინფრასტრუქტოს ცენტრის – საგადასახახო ორგანიზმის მიერ მისამართის და ინფრასტრუქტურის გადამზღვევის მისამართის არსებობის შესახებ. კანონიში საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლისა და საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კომისიაზე განსაკუთრებით, ქმნის ინფრასტრუქტის გასამზღვეობის მშენებლობისა და მიმართვისა და მიმართვისა და მოახდინოს საილიტური ინფრასტრუქტურისა და მისი გასამზღვეობა.</p>	<p>ორგანიზაციული კონტაქტის უზრუნველყოფა საქართველოს კავშირის ფარგლებში აუცილებელი კავშირის მიზანი უფლება – აქცე, საქართველოს ამტინისტრაციული კონსტიტუციის პრიციპებისა და მისი მიზანის საილიტური ინფრასტრუქტურისა და მისი გასამზღვეობისა.</p>



<p>3. „სახელმწიფო“ საიდუმლოობრივი შესახებ“ პანინის შეცვალების ინციდენტის თავისუფლების თანამდებობის სტანდარტებით</p>	<p>აკეთებულის ინფორმაციის ზოგადი ტერმინით – “კონფიდენციალური” – გასაღიზმოდება. რომ ასანიქვავია, ჟაკონტატულია მონანილეთა რიცხვი საიდუმლო ერთი სახის აკეთებულის. კანკალები</p>	<p>საქართველოში მოქმედებს ჯერ კიუთ 1996 წლის მდგრად მოძველებული კანონი შეიცვალის უფრო ლიპირადი კანონით, რომელიც საიდუმლოობისთვის საქართველოში გამოიყენება და ინციდენტის მდგრადი შედებითი სამინისტროს მიზანით განვითარების უნდა შეგვლა შეზღუდვის უნდა შეცვალის დროის მიზანით გამოიყენოს საიდუმლოობის უნდა იყენებოდეს სამოქალაქო და სამინისტროს მიზანის მიზანით განვითარების მიზანის; 1) ინფორმაცია უნდა „უკავშირობის“ კანონის ჩამოთვლით მიზნების; 2) ამ ინფორმაციის გამოყენების საფუძველ უნდა „უქმნის ეს დანსტან განასახით განასახით აყვენების შედეგის მიზანის; 3) ზოან, რომელიც აფებდ მიზანს, უნდა იყოს მიმდევრულოვანი, უძლე ინფორმაცია მიღების საზოგადოებრივი ინტერესის გარე უნდა ეს გადამდებოლი სერიუმის უნდა მიღების მიზანის სტანდარტებით</p>
---	--	--



<p><b>ხელმინთება და ა.შ.</b></p>	<p>მნიშვნელოვანია ისიც, რომ საჯარო ინფორმაციის პასუხისმიგბელ პირებად დანიშნულია არიან საჯარო მოსამსახურები, რომელსაც, როგორც წესი, ქსევა, ტუნეციებთან თანამდებობს ერთად აქვთ შეზავსებული, რაც არაუფელზეს ხდის მათ სამინისოსას.</p> <p>ინფორმაციის ფრთხოების აპრენდენს ასევე ის ფაქტი, რომ, სტატის მოთხოვნის მიზუხდავდა, მრავალ საჯარო დაწესებულებებში, არ არსებობდ ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმიგბელი პირები.</p> <p>ეს პროტოკოლის განსაკუთრებული მნიშვნელობა და აღგითქმული ფორმითმიმართვულობის ორგანიზობებში.</p>													
<p><b>5. სირთულეები საჯარო ინფორმაციის ასლის მიღების დროს</b></p>														



ნალილი ან უნალებო ანგარიშნორიუმით. შესაძლოა მისადაცვისად, ზემოაღნიშნული კანონის თანახმად, საჯარო რესტრის ეროვნული საგენტო ინფორმაციის ასლის გადაცემის მოსაქრებლის მოსაქრებლს და ინტერესებულ პირს გადაცემასთან ახდევინებს საბანკო დაწესებულების მეშვეობით, რაც ნინახადმდებრძობაში მოჰყოს „საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაცემის მოსაქრებლის შესახებ“ კანონის მერვე მუხლით დადგენილ ნებთან.	გარდა ამისა, საპანკო გადარიცხვის მეშვეობით ასლის გადაცემის მოსაქრებლის გადახდა მოსნიდა ისეთ როგორიცაა სხვა დასახლებული პუნქტიდან ინფორმაციის გამოთხოვისას მოსაქრებლის გადახდასთან პროცედურული პროცედურები.	✓ ზემოთ მითითებული პროცედურების ნაწილობრივ გადაჭინის წრთულო საშუალებას წარმოადგინს შედა ორგანიზაციული აქტის მიღება, რომელიც დეტალურად გათვალისწინებს „საქართველოს გოგადი“, „საჯარო ინფორმაციული კოდექსის“, „საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაცემის მოსაქრებლის შესახებ“ საქართველოს კანონის, საქართველოს ეროვნული კანგას პრეზიდენტის 1999 წლის 31 დეკემბრის №328 გრძელებით დამტკიცებული მეურნეობის შესახებ“ კანგიდნენტის საქართველოს სამართლის პირების ბუღალტული შესახებ ინსტრუქციის“ და სკუ აქტებს მოთხოვნებს;	„საქართველოს გოგადის დეტალურის, საპიჯუშებო როგორიცაა საჯარო სასამართლო (განსაკუთრებული რეგიონებში), სადაც ცენტრალური გენერალური ლაფინანსების გამო, დროულად ლა ეფუძნებულად ვერ ხერხდებ ასლის გადაცემისათვის უცნობობის მატერიალურ- ტექნიკური ინფრიტარით უზრუნველყოფა; ან არსებობს მუურნეობები, მეტყობითაც საჯარო მომენტის მოსაქრებების შესახებ“ კანონის ასლის გადაცემის საფასურის საჯარო ფასულების შესახებ;	3. „საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაცემის მოსაქრებლის შესახებ“ კანონის ამოქმედება პროცედურის სასამართლო ცენტრალური რეგიონებში, სადაც ცენტრალური გენერალურ- ტექნიკური ინფრიტარით ლა ეფუძნებულად ვერ ხერხდებ ასლის გადაცემისათვის უცნობობის მატერიალურ- ტექნიკური ინფრიტარით უზრუნველყოფა; ან არსებობს მუურნეობები, მეტყობითაც საჯარო მომენტის მოსაქრებების შესახებ“ კანონის ასლის გადაცემის საფასურის ფასულების შესახებ;	გარდა ამისა, საპანკო გადარიცხვის მეშვეობით ასლის გადაცემის მოსაქრებლის გადახდა მოსნიდა ისეთ როგორიცაა საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვისას მოსაქრებლის გადახდასთან ლაპაკშირებული პროცედურული პროცედურები.	✓ ზემოთ მითითებული პროცედურების ნაწილობრივ გადაჭინის წრთულო საშუალებას წარმოადგინს შედა ორგანიზაციული აქტის მიღება, რომელიც დეტალურად გათვალისწინებს „საქართველოს გოგადი“, „საჯარო ინფორმაციული კოდექსის“, „საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაცემის მოსაქრებლის შესახებ“ საქართველოს კანონის, საქართველოს ეროვნული კანგას პრეზიდენტის 1999 წლის 31 დეკემბრის №328 გრძელებით დამტკიცებული მეურნეობის შესახებ“ კანგიდნენტის საქართველოს სამართლის პირების ბუღალტული შესახებ ინსტრუქციის“ ალიგიკტერი აქტებს მოთხოვნებს;	„საქართველოს გოგადის დეტალურის, საპიჯუშებო როგორიცაა საჯარო სასამართლო თვითმმართველობის, ასლის გადაცემისათვის აუცილებელი ინფრიტარით; ზემოაღნიშნული რეკომენდაციის განხილვის შედეგების სასამართლო თვითმმართველი



საფასურს - 0.50 როდესაც „საჯარი ასლის გადალბების შესახებ“ კანონი იგივე ქსეროსალისათვის სახით აწესებს 0.05 თეთრს. საჯარი რესტრის სააგენტოს, სხვა საჯარი დანესტულებებისგან განსხვავებით, A4 ექალალის ქსეროსალის გაცემისთვის „კანონიერად“ შეუძლია 10-ჯერ მეტი თანხის გაფაზღვინება. დაინტერესებული საჯარო რესტრის ეროვნული სააგენტოს მიერ საინფორმაციო მომსახურებისათვის ნიხოები არ შეისაბამიშება საქართველოს კანონმდებლობით რეგულირებულ ინფორმაციის თავისუფლების უზრუნველყოფის პრინციპებს, რაც, შესებად გვაძლევს ინფორმაციის თავისუფლების შეზღუდვის ფართო შესაძლებლობებს.	ლარს, მაშინ, ინფორმაციის მოსაპრეტენზის A4 ფორმისზე მოსაპრეტენზის აწე, საჯარის სააგენტოს, სხვა საჯარი დანესტულებებისგან განსხვავებით, ფორმატის „კანონიერად“ შეუძლია 10-ჯერ მეტი თანხის გაფაზღვინება. კირისათვის. საჯარო რესტრის ეროვნული სააგენტოს მიერ საინფორმაციო მომსახურებისათვის ნიხოები არ შეისაბამიშება საქართველოს კანონმდებლობით რეგულირებულ ინფორმაციის თავისუფლების უზრუნველყოფის პრინციპებს, შესებად გვაძლევს ინფორმაციის თავისუფლების შეზღუდვის ფართო შესაძლებლობებს.	■ სასამართლოსადმი მიმართვის დროს არასამერწარმეო იურიდიულ პირებზე გაფორცელდეს კანონმდებლობით ფიზიკურ საქართველოს პირთავების დადგენილი რეჟიმი; ■ სახელმწიფო ბაზის ოფენსა განვისაზღვროს ინფორმაციის ლირტულების ოფენსიულ გამომდინარე; ■ გარკვეული საქართველოს საჯარო ობიექტების მისამართვის და მართვის საჯარო მინისტრის მიერ მიმართვის მიმართვის გზით საჯარო მინისტრის მიერ მიმართვის მომსახურების 100 ლარით. გარდა მისა, რომ ეს საქართველო მაღალი თანხაა, რომელიც მძიმე ტეგირთა დააწესა საზოგადოების აუტოურ ნანჯება რომლებიც ინფორმაციის თავისუფლების.	სახელმწიფო საქართველოს გამჭვირვალობა, ინფორმაციის თავისუფლების აქტით გათვალისწინებულ ლი გარნტიერების უზრუნველყოფა
6. კანონმდებლობით დადგენილი მაღალი სასამართლო ხაური, რაც აპრელებს სასამართლოსადმი მიმართვის გზით საჯარო ინფორმაციის მოპოვებას	სამოქადაქო საპროცესო პრდეცენტში გზით, სამოქალაქო, აღმინისტრაციულ და ა.შ. დავებზე, ინფორმაციის თავისუფლების აქტით გათვალისწინებულ სასამართლო განსაზღვრა 100 ლარით. გარდა მისა, რომ ეს საქართველო მაღალი თანხაა, რომელიც მძიმე ტეგირთა დააწესა საზოგადოების აუტოურ ნანჯება რომლებიც ინფორმაციის თავისუფლების	■ სასამართლოსადმი მიმართვის დროს არასამერწარმეო იურიდიულ პირებზე გაფორცელდეს კანონმდებლობით ფიზიკურ საქართველოს პირთავების დადგენილი რეჟიმი; ■ სახელმწიფო ბაზის ოფენსა განვისაზღვროს ინფორმაციის ლირტულების ოფენსიულ გამომდინარე; ■ გარკვეული საქართველოს საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირდებული დაზვები (სერიონალური მონაცემები), გარემოს შესახებ ინფორმაცია) გადადეს უფასო.	სახელმწიფო საქართველოს გამჭვირვალობა, ინფორმაციის თავისუფლების აქტით გათვალისწინებულ ლი გარნტიერების უზრუნველყოფა


►	საჯარო დაწესებულების საქმიანობის ძირითადი ღირებულები (დებულება ა.შ.); ► საჯარო დაწესებულების საქმიანობის ანგარიში, მათ შორის, ფინანსური ანგარიში;	► მაპონტოლებელი უფლებამოსილებების ცენტრ საჯარო დაწესებულებებს დაცვითოთ კანონტყოფებული კონტროლის შედეგად შემუშავებული ანგარიშების გამოქვეყნება; ► საქართველოს ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლის თანახმად წარდგენილი ანგარიშები და მათი განხილვა; ► ზოგადი შედეგები;	სახელმწიფო სექტორის გამჭვივალობა, ინფორმაციის მიზნების და გაცემის მიზნების გამოქვეყნება. ► სახელმწიფო სექტორის გამჭვივალობა, ინფორმაციის მიზნების და გაცემის მიზნების გამოქვეყნება.
8. ინფორმაციის ელექტრონული გზით გამოთხვენის შეცდებულობა	მართალია, საქართველოს კანონი “საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრძალოს შესახებ” ადგენს, რომ მოსაკრძალის გადახდა მოხდება საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული საშუალებით მოწოდების სასურველი საქართხოებით საქართხოები ინფორმაციის არ ასეთი გამოთხვენის და ასეთი საშუალებით გამოთხვენის და ასეთი განაცხადის თაობაზე დაწესებულების მხრიდან პასუხისმის და ასეთი დაწესებულების შემოღება.	საქართველოს კომიტეტი, რომ, საქართველოს კიბეტობა, მოთხოვა, ინფორმაციის მეთხვევები, საჯარო ელექტრონული საშუალებით გამოთხვენის და ასეთი განაცხადის თაობაზე დაწესებულების მხრიდან პასუხისმის და ასეთი დაწესებულების შემოღება.	სახელმწიფო სექტორის გამჭვივალობა, ინფორმაციის მიზნების და გაცემის მიზნების გამოქვეყნება. ► სასურველია, მოთხოვა, შემთხვევაში, ლაუნის დაწესებულებებს მიწოდებული ინფორმაციის და ასეთი დაღასატურების გალებულება. ► ჩაიდოს სურვილის საჯარო დაწესებულებებს გზით კანონმდებლობაში ჩაიდოს რომ, კიბეტობა, საჯარო ელექტრონული საშუალებით გამოთხვენის და ასეთი განაცხადის თაობაზე დაწესებულების მხრიდან პასუხისმის და ასეთი დაწესებულების შემოღება.



<p>თუ რომელი საჯარო დაწყებულება რა სახის საჯარო მონაცემთა გაზის ფლობს.</p>	<p>ჰაზების პარენტის პასუხისმგებელი პარენტი; დაინტერესებული პირების მიერ მთავარი გაზის შემთხვევაში, დამტკიცების, ინფორმაციის გამოყვალების ნებძიები.</p> <p>გარდა ამისა, როგორც ზემოთ უკვე აღნიშნეთ (იხ. რეკომენდაცია №7), პოზიტიურ ცენტრებად ჩაითვლას, თუმცა საჯარო დაწყებულებებს და კისრებს, მათ დაწყებულებაში არსებული მონაცემთა გაზის სახელმწიფოსა და აღილაშემყოფლის გამოყენებას</p>	<p>ნარმოებაზე პასუხისმგებელი გაზის გამოყენების გამოყენების საჭალებით.</p>
<p>11. საჯარო სამართლის უზრიდისულ პირთა ერთიანი რესტრის არასასტობას</p>	<p>გამომდინარე სამართლის იურიდიულ პირთა ერთიანი რესტრი. არც საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო რომელიმე სხვა უწყება არ ანარიღოს მომენტ საჯარო იურიდისულ პირთან აღრიცხვას და მათ რეგისტრაციას, შესაბამისად, ეკვივანაში არასისტობრივად არსებობენ.</p>	<p>საჯარო დაწყებულებებით იურიდიულ პირთა ერთიანი რესტრის სამინისტროს იურიდიულ პირთა რესტრის ნარმოება. იუსტიციის სამინისტროს კანონის უზრიდისულ განცალის ვალდესულება, ანარიღოს სისკონას რეგისტრაცია, რათა შეიქმნას შესაბამისი რესტრი;</p>
<p>12. ადმინისტრაციული ნარმოების წესი სისტემაზე საჯარო მოხუცეთა მხრიდან</p>	<p>საჯარო დაწყებულებების განსაკუთრებით რეგიონებში, აქტუალურია ნარმოების წესი:</p> <p>საკითხი:</p> <p>როგორ წესი განსაკუთრებით დაწყებულებები ადმინისტრაციული ნარმოებასთან არაერთგვაროვანი და მანკიერი აუცილებლივა:</p> <p>როგორც წესი განსაკუთრებით დაწყებულებები განსაკუთრებული დაწყებულებები ადმინისტრაციული ნარმოებასთან არაერთგვაროვანი და მანკიერი აუცილებლივა:</p> <p>როგორც წესი განსაკუთრებით დაწყებულებები განსაკუთრებული დაწყებულებები ადმინისტრაციული ნარმოებასთან არაერთგვაროვანი და მანკიერი აუცილებლივა:</p> <p>როგორც წესი განსაკუთრებით დაწყებულებები განსაკუთრებული დაწყებულებები ადმინისტრაციული ნარმოებასთან არაერთგვაროვანი და მანკიერი აუცილებლივა:</p>	<p>ანგარიშებულებები ული და პასუხისმგებლო ბაზე ორიენტირებულ ისაჯარო სკოლის ჩამოყალიბება</p>

<p>თანამდებობის წარდგენილი ადმინისტრაციული სამინისტრო რჩება გარეუნი, ან „უკეთეს“ პირზე მიღლის (ნიმუშის გადაყვევების უძრავი ადმინისტრაციულ-საქართველოვანი უქიმი) დატოვების, ადმინისტრაციული დაცული ადმინისტრაციული უქიმი შესახებ.</p> <p>▲</p>	<p>პირთან გულისხმობის დამტკიცელის უქიმი ადმინისტრაციული დაცული გადაყვევების გრულადებული ად გრულადებული ად რეაგირებას. საქართველოს სამინისტრაციული სამინისტრაციული სამინისტრაციული საჯარო მოხელეს ჟავებისრის კასუზისგვამობას საჯარო ინფორმიციას გაცემისთან ადმინისტრაციული დაცული გადაყვევებისთვის. საქართველოს გოგიანი გათვალისწინებული ეროვნული ნორმა, რომელიც გაცემისთან ადმინისტრაციული დაცული გადაყვევების ხელოვნური, გაფინანსებას.</p> <p>▲</p>	<p>პირების მხოლოდ მიერთებულ ადმინისტრაციული მხრივი ადმინისტრაციული ნისას დარღვევას ჯა ამ გზით გაცემისათვის დაგვივრილი ვადების ხელოვნური, გაფინანსებას.</p> <p>▲</p>	
<p>13. ინფორმაციის თავისუფლების მდგამარტინის შესახებ საჯარო დანსეცულებების ანგარიშების არაეფუტიურობაში არ არსებობს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლით ანგარიშების მონიტორინგის არანაირი მექანიზმი უს ნორმაზე ისალი შესაძირებელი, ანგარიშები ვერ ნარმაზე გადგენს ანგარიშები კოდექსის თავისუფლების კონტროლის მექანიზმის მდგრადი არაეფუტიურობაში მდგრადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლით გათვალისწინებული ანგარიშების ნარჩენებისათვის. საჯარო დაწესებულებების მიერ წანილებისა და ადამიერების განხილვისა და განვითარების შესახების გამოყენების კოლექტება.</p> <p>▲</p>	<p>საქართველოში არ არსებობს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის განვითარების მუხლით ანგარიშების მონიტორინგის არანაირი მექანიზმი უს ნორმაზე ისალი შესაძირებელი, ანგარიშები ვერ ნარმაზე გადგენს ანგარიშები კოდექსის თავისუფლების კონტროლის მექანიზმის მდგრადი არაეფუტიურობაში მდგრადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლით გათვალისწინებული ანგარიშების ნარჩენებისათვის. საჯარო დაწესებულებების მიერ წანილებისა და ადამიერების განხილვისა და განვითარების შესახების გამოყენების კოლექტება.</p> <p>▲</p>	<p>საქართველოს ადმინისტრაციულ სამარ- თალდარღვევებათა კოდექსში განვითარები- ებულებული კოდექსების გზით, განისაზ- ონის მუხლით გათვალისწინებული გოგიანი გათვალისწინებული 49-ე მუხლით გათვალისწინებული ანგარიშების ნარჩენებისათვის. საჯარო დაწესებულებების პრეზიდენტსა და პარლამენტს ანგარიშებისათვის წანილებისა და ადამიერების განხილვისა და განვითარების შესახების გამოყენების კოლექტება.</p> <p>▲</p>	

**2. სამინიჭეთო პროცესის გაფარვალობისა და სახელმწიფო სახსრების რაციონალური ხარჯების უზრუნველყოფა**

პროცესი	ასებული ვითარება	რეკომენდაცია	მიზანი
14. პრობლემები ბიუჯეტის გამჭვირვალობასთან დაკავშირებით	კვეყანაში საბიუჯეტო განაპირობებს შემდეგი ფაქტორები:  ბიუჯეტის ასებული ფორმა დარმოულის ზოგადი სამიზანოდან ამა თუ იმ უკუყოსთვის გამოყოფილი თანხების ზოგადი მონაცემებს იძლევა, ხოლო უფრო კანკრიტული და ღირებულების მიზნობრივი მაღალი უზრუნველყობით (კანსაკუთრებით) უწყებები) ყველანაირად თავს არიდებენ; კანონმდებლობით არ არის გათვალისწინებული ის ერთიანი სტანდარტები, რაც საბიუჯეტო დაწესულებებმა ბიუჯეტების დატემპვის დროს უნდა გათვალისწინონ, შესაბამისად, სავადახოვა სახსრების ბიუჯეტების დაგეგმვის მიზანისთვის დაწესულებების მიზანისთვის;	► საკანონმდებლო კით, ფეხულებად გაიწეოს ის ერთანი სტანდარტები, საბიუჯეტო ლრპაზი გაცემის დასახულებების ტიპები და ხარჯების სახეები, რაც საბიუჯეტო დაწესულებებმა, თავიანთი ბიუჯეტების ლრს, სავალებულოდ გაითვალისწინოს; ► საჯარი დაწესულებებმა, თუ ლიციპლინური აუმინისტრობის გაუსხისმგებლობას მაქსიმალურად დაწესებულებების მიზანით, საბიუჯეტო უზრუნველყოს; ► კროცესპონტობან დაკავშირებული ინფორმაციის საჯაროობის მიზანით, უზრუნველყონ კროცესპონტობან დაკავშირებული ინფორმაციის საჯაროობის მიზანით, საბიუჯეტო უზრუნველყოს;	სახელმწიფო ორგანიზაციების დაფინანსების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა
15. კანკრიტული განაპირობების შემდეგი ფაქტორები:	კანკრიტული განაპირობების შემდეგი ფაქტორები:  ბიუჯეტის ასებული ფორმა დარმოულის ზოგადი სამიზანოდან ამა თუ იმ უკუყოსთვის გამოყოფილი თანხების ზოგადი მონაცემებს იძლევა, ხოლო უფრო კანკრიტული და ღირებულების მიზნობრივი მაღალი უზრუნველყობით (კანსაკუთრებით) უწყებები) ყველანაირად თავს არიდებენ; კანონმდებლობით არ არის გათვალისწინებული ის ერთიანი სტანდარტები, რაც საბიუჯეტო დაწესულებებმა ბიუჯეტების დატემპვის დროს უნდა გათვალისწინონ, შესაბამისად, საბიუჯეტო დაწესულებების ბიუჯეტების დაგეგმვის მიზანისთვის დაწესულებების მიზანისთვის;	► საკანონმდებლო კით, ფეხულებად გაიწეოს ის ერთანი სტანდარტები, საბიუჯეტო დაწესულებებმა, რომებიადება, რომელიც შესაბამისი უწყებების ბიუჯეტების დაგეგმვის მიზანისთვის დაწესულებების მიზანისთვის;	სახელმწიფო უზრუნველყოფა
16. კანკრიტული განაპირობების შემდეგი ფაქტორები:	კანკრიტული განაპირობების შემდეგი ფაქტორები:  ბიუჯეტის ასებული ფორმა დარმოულის ზოგადი სამიზანოდან ამა თუ იმ უკუყოსთვის გამოყოფილი თანხების ზოგადი მონაცემებს იძლევა, ხოლო უფრო კანკრიტული და ღირებულების მიზნობრივი მაღალი უზრუნველყობით (კანსაკუთრებით) უწყებები) ყველანაირად თავს არიდებენ; კანონმდებლობით არ არის გათვალისწინებული ის ერთიანი სტანდარტები, რაც საბიუჯეტო დაწესულებებმა ბიუჯეტების დატემპვის დროს უნდა გათვალისწინონ, შესაბამისად, საბიუჯეტო დაწესულებების ბიუჯეტების დაგეგმვის მიზანისთვის დაწესულებების მიზანისთვის;	► საკანონმდებლო კით, ფეხულებად გაიწეოს ის ერთანი სტანდარტები, საბიუჯეტო დაწესულებებმა, რომებიადება, რომელიც შესაბამისი უწყებების ბიუჯეტების დაგეგმვის მიზანისთვის დაწესულებების მიზანისთვის;	სახელმწიფო უზრუნველყოფა

15. სახელმწიფო	<p>წარმომადგენილი ბიუჯეტის უზრო ვეტერნეტიკა; ▲ საჯარო დაწესებულებების განვითარე ბოლოებისა და სტაციონარული ნაკლებობის საბოლოოფრთხო სფეროში;</p> <p>15. სახელმწიფო</p> <p>სახელმწიფო სამსახურისა და სახელმწიფო სამსახურის მინისტრის არასამიზნობრივი ხარჯები</p>	<p>საჭიროა, შესაბამის საკანონმდებლო აქტების მოხდეს სარჩევო ფონდების დანისულებისა და ტურისტული განვითარების, რაც თავიდან დაგვიტყოს კანონის არასამიზნობრივი ინტერესებისას და, შესაბამისად, სახელმწიფო დანისულება. შესაბამისად, არსებული ცვლილებები, საემსად ტაცართოვალი საქართველოს პრეზიდენტისა მთავრობის სარჩევო დანისულება. შესაბამისად, მანიქირი ინტერესებისას გზით აყვილი აქცი სახელმწიფო სახსრების აქციების და არასამიზნობრივი ხარჯებას.</p>
----------------	---	--



# FREEDOM OF INFORMATION IN GEORGIA

INTRODUCTION .....	63
FREEDOM OF INFORMATION IN INTERNATIONAL LAW .....	64
FREEDOM OF INFORMATION AT NATIONAL LEVEL .....	68
PROBLEMS WITH REGARD TO INTRODUCING FREEDOM OF INFORMATION LEGISLATION .....	69
OBSERVANCE AND CONTROL OVER FREEDOM OF INFORMATION .....	76
APPEALS AND THE ROLE OF THE JUDICIARY TOWARD FREEDOM OF INFORMATION .....	81
RECOMMENDATIONS .....	84



The report has been prepared within the project “Financial Transparency and Anti-Corruption Monitoring of Public Agencies”. Financial assistance - Open Society Institute (OSI).

**Editors:** MARTA LOVEJOY  
KHATUNA KVIRALASHVILI

**Tech. Editor:** IRAKLI SVANIDZE

**Authors:** TAMAR CHUGOSHVILI  
NINO LOMJARIA  
TAMAR KORDZAIA

**Responsible of publication:** GIORGI CHKHEIDZE  
TAMAR GURCHIANI



Was edited and published  
in the Georgian Young Lawyers' Association  
15, Krilovi st. Tbilisi 0102, Georgia  
(+99532) 93 61 01, 99 50 76  
Volume: 300 units

Copying or Disseminating of publication for commercial purpose without GYLA's  
written permission is prohibited

## INTRODUCTION

*“For society to work, it must be informed adequately. Consequently, a society that is not well informed is not a society that is truly free.”<sup>1</sup>*

It is not disputed any more that democratic states cannot exist without freedom of expression and accessibility to public information. The world enters the new era of unprecedented transparency of public agencies. Already 63 countries have adopted freedom of information laws; that number is five times higher than it was 15 years ago, when the law was implemented in only 12 states.<sup>2</sup>

In 2005, freedom of information became equated with other fundamental human rights. The Inter-American court of Human rights unanimously acknowledged the right to receive all information protected by the state. In May 2005, the European Council announced that it will consider freedom of information to be one of the fundamental human rights.

“Information is the oxygen of democracy. If people do not know what is happening in their society, if the actions of those who rule them are hidden, then they cannot take meaningful part in the affairs of that society. But information is not just a necessity for people – it is an essential part of good government. Only bad government needs secrecy to survive. It allows inefficiency, wastefulness and corruption to thrive.”<sup>3</sup>

Freedom of information is a fundamental human right. On one hand, it is a tool which ensures public involvement in state administration, and on the other hand, it is a powerful mechanism for public leverage over the state. Freedom of information can make public agencies transparent and accountable before the public, and is a good means of eliminating corruption and instilling public trust. **Only through transparency can public trust be restored; only through transparency can the stereotype of a dishonest official fade.**

The state anticorruption strategy shares our attitude: “*One of the main requisites of corrupt transactions is the improper and non-transparent implementation of obligations by state agencies...It is of vital importance that upon request, society receives precise and unrestricted information on the function of each local government and self-government agency, as well as the implementation of their obligations. Information about the activities of state agencies should be public and easily accessible.”<sup>4</sup>*

---

<sup>1</sup> Inter-American Court for Human Rights – Claude Reyes and others vs. Chile, 2006

<sup>2</sup> In 1999, Georgia adopted the General Administrative Code of Georgia, the Chapter III was dedicated to freedom of information

<sup>3</sup> Article 19 – Principles of Freedom of Information Legislation, 1999

<sup>4</sup> Approved by the presidential order #550 of June 24, 2005

## FREEDOM OF INFORMATION IN INTERNATIONAL LAW

International law discusses freedom of information in the context of freedom of expression, however, it is quite rare to separate it as an independent right.

- **Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights provides:** “Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.” The same principle is shared by Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights, which envisages restriction of freedom of information only in exceptional cases and circumstances provided by law.<sup>5</sup>
- **Article 10 of the European Convention of Human Rights stipulates:** “Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers.”
- **Aarhus Convention holds the same principle:** “All environmental information shall be available to public, save some exceptions.” According to the Convention, each citizen should be entitled to receive information on everything that concerns him/her, influences or may in any form influence his/her health, life or health and life of his family or community or environment and on the issues that fall within public interest;
- **The European Council has been working on elaboration of the Convention on Accessibility to Official Documents.** The draft of the Convention is under preparation and various NGOs are actively involved in the process.<sup>6</sup>

Upon ratification, it will be the first binding document regulating publicity and will set the international transparency standards for public agencies.

- **The Committee of Ministers of the European Council elaborated the Recommendation Document on freedom of information for the State Parties.** The recommendation provides, that transparency of public administration and availability of information on issues of public interest are important in a democratic, pluralistic society. “*The wide access to official documents, on a basis of equality and in accordance with clear rules:*

- 1. allows the public to have an adequate view of, and to form a critical opinion on, the state of the society in which they live and on the authorities that govern them, whilst encouraging informed participation by the public in matters of common interest;*
- 2. fosters the efficiency and effectiveness of administrations and helps maintain their integrity by avoiding the risk of corruption;*
- 3. contributes to affirming the legitimacy of administrations as public services and to strengthening the public’s confidence in public authorities; Considering therefore that the utmost endeavor should be made by member states to ensure availability to the public of information contained in official documents, subject to the protection of other rights and legitimate interests;”*

---

<sup>5</sup> The ground for such restriction might be

- respect of the rights or reputations of others;  
- protection of national security or of public order or of public health or morals

<sup>6</sup> Supposedly, work on the Convention will finalize in 2007 and the ratification procedure will initiate, and may continue for two years. Convention is expected to be enacted by 2009.

The Recommendations also provide: “*Public authorities should commit themselves to conducting an active communication policy, with the aim of making available to the public any information which is deemed useful in a transparent democratic society.*”

### **ECHR case law on freedom of information attracts special attention**

The European Court on Human Rights acknowledges both “*the right of public to be adequately informed*” and “*the right to receive information*” several times, however until this point refrained from separating in Article 10 of the ECHR the right to receive public or administrative documents. In cases: “*Lender vs. Sweden*” (1987), “*Gaskin v. The United Kingdom*” (1989) and “*Sibru vs. Moldova*” (2004) the court declared unanimously that “*public is entitled to receive information through journalists on the issues of public interest.*” However, in none of the cases was the right to receive information ensured by Article 10 of the Convention defined as the state’s positive obligation to publicize the information.

In the case “*Sdruzheni locheske Matki vs. Czech Republic*” the court in its judgment interpreted the right rather innovatively and extended the scope of Article 10 of the Convention: “*The right to get acquainted with administrative documents might be restricted only in cases stipulated by Article 10 (2), the denial is acceptable if it is envisaged by law, there is a corresponding legitimate ground and is necessary in a democratic society*”.

The case is an important precedent, since it proves that violations of freedom of information principles is equated with violations of human rights and correspondingly, it is possible to apply to the European Court.

The situation has changed radically in the Inter-American System with regard to legislative framework of freedom of information and acknowledging its importance. On October 11, 2006, the Inter-American Court recognized the right to accessibility of public information kept in the state agencies (*Claude Reyes and others vs. Chile*). It was the first case where the international tribunal made an unanimous judgment.<sup>7</sup> Inter-American Court ruled:

“*Under the regulation of the American Convention, freedom of thought and expression includes not only freedom to express one’s personal viewpoints but also right and freedom to seek, receive and disseminate any idea and information.*” Similar to the American Convention, other Human Rights Instruments like UDHR and ICCPR recognize the positive right to receive information. Moreover

“*Freedom of expression is a cornerstone upon which the very existence of a democratic society rests. It is indispensable for the formation of public opinion. It is also a condition sine qua non for the development of political parties, trade unions, scientific and cultural societies and, in general, those who wish to influence the public. It represents, in short, the means that enable the community, when exercising its options, to be sufficiently informed. Consequently, it can be said that a society that is not well informed is not a society that is truly free.*<sup>8</sup>

*In this regard, the State’s actions should be governed by the principles of disclosure and transparency in public administration that enable all persons subject to its jurisdiction to exercise the democratic control of those actions, and so that they can question, investigate and consider*

---

<sup>7</sup> *Claude Reyes and others vs. Chile.* The circumstances of the case were the following: in 1998, three environmental activists requested information about the suspicious transport of timber, however they received neither information nor response.

<sup>8</sup> When rendering of the judgment the court was ruled by the cases of “Ricardo Genesis” and “Herrera Iuloa”

*whether public functions are being performed adequately. Access to State-held information of public interest can permit participation in public administration through the social control that can be exercised through such access.*

*Democratic control by society, through public opinion, fosters transparency in State activities and promotes the accountability of State officials in relation to their public activities. Hence, for the individual to be able to exercise democratic control, the State must guarantee access to the information of public interest that it holds. By permitting the exercise of this democratic control, the State encourages greater participation by the individual in the interests.”<sup>9</sup>*

In addition to the mentioned norms and international practice, the International Principles of Freedom of Information, developed by the UK based NGO “Article 19”<sup>10</sup> in June 1999, deserves special attention.

### **Principle 1. Maximum disclosure**

The principle of maximum disclosure establishes the presumption that all information held by public bodies should be subject to disclosure and this presumption may be overcome only in very limited circumstances. The overriding goal of legislation should be to implement maximum disclosure in practice. Public bodies have an obligation to disclose information and each member of the public has a corresponding right to receive information. As defined, “information” includes all records held by the public body regardless of the form in which the information is stored, its source or the date of production. For the purposes of disclosure of information, the definition “public body” should include all branches and levels of government including local government, elected bodies, bodies which operate under the statutory mandate, nationalized industries and public corporations, non-departmental bodies and quasi non-governmental organizations, judicial bodies and private bodies which carry out public functions (such as maintaining roads or operating rail lines).

### **Principle 2. Obligation to publish**

Freedom of information implies not only that public bodies accede to requests for information but also that they publish and disseminate widely documents of significant public interest. Public bodies should as a minimum, be under an obligation to publish the following category of information:

1. Operational information on how the public body functions, including costs, objectives, auditing accounts, standards, achievements and so on;
2. Information on any requests, complaints or other direct actions which members or the public may take in relation to the public body;
3. Guidance on processes by which members of the public may provide input into major policy or legislative proposals;
4. The types of information which the body holds and the form in which this information is held;
5. The content of any decision or policy affecting the public, along with reasons for the decision and background material of importance in framing the decision.

---

<sup>9</sup> Claude Reyes and others vs. Chile, October 11, 2006 Inter-American Court

<sup>10</sup> [www.Article 19.org](http://www.Article 19.org)

**Principle 3. Promotion of open government**

In democratic countries, public agencies should actively support the reinforcement of transparent governance. The law should make a provision for public education and the dissemination of information regarding the right to access of information. The law should provide for a number of mechanisms to address the problems of culture of secrecy within government.

**Principle 4. Limited scope of exceptions**

All individual requests for information from public bodies should be met unless the agency can show that the information falls within the scope of the limited regime of exceptions.

**Principle 5. Processes to facilitate access**

Requests for information should be processed rapidly and fairly and an independent review of any refusals should be available for everybody. The law should provide for an individual right of appeal to an independent administrative body from a refusal by a public body to disclose information. This may either be an existing body or one specially established for this purpose.

**Principle 6. Costs**

The cost of gaining of access to public information held by public bodies should not be so high as to deter potential applicants.

**Principle 7. Open meetings**

Meetings of public bodies should be open to the public. Freedom of information includes the public's right to know what the government is doing on its behalf and to participate in decision-making process. Freedom of information legislation should therefore establish a presumption that all meetings of governing bodies are open to public.

**Principle 8. Disclosure takes precedents**

Laws that are inconsistent with the principle of maximum disclosure should be amended or repealed. The law on freedom of information should require that other legislation be interpreted as far as possible, in a manner consistent with its provision. The regime of exceptions provided for in the freedom of information law should be comprehensive and other laws should not be permitted to extend it.

**Principle 9. Protection for whistleblowers**

Individuals who release information on wrongdoing should be protected from any legal, administrative or employment related sanctions.

The interested person requesting public information does not have to specify the reason for requesting the information concerned;

The principles were elaborated by Article 19 with a view to establishing freedom of information standard, so that it was possible to identify whether domestic legislation comply with the

recognized principles. The principles are standards recognized at the international level and their introduction in domestic legislation is of a vital importance.

### FREEDOM OF INFORMATION AT NATIONAL LEVEL

The freedom of information and transparency of public agencies were initially recognized by the 1995 Constitution of Georgia.

Article 24 of the Constitution:

**"Everyone has the right to freely receive and impart information, to express and impart his/her opinion orally, in writing or by other means."**

Article 41 of the Constitution:

**"Every citizen of Georgia shall have the right to become acquainted in accordance with a procedure prescribed by law, with the information about him/her stored in state institutions as well as official documents exiting there unless they contain state, professional or commercial secret."**

Moreover, in its judgment of June 15, 2005 in regard to the case "*The Georgian Young Lawyers' Association and Rusudan Tabatadze vs. The Parliament of Georgia*" the Constitutional Court made progressive explanations about freedom of information restrictions. The Court ruled that the restriction of freedom of information by state authorities should be subject to individual scrutiny in each specific case. The judgment provides: "*Article 10 of the European Convention of Human Rights protects acquiring, processing and dissemination of public information. According to the Article, the person is entitled to receive ideas and data from the generally available sources, without state interference. The Constitution of Georgia contains more guarantees of freedom of information and imposes not only the negative obligation not to deter persons in receiving public information, but also the positive obligation –to impart public information stored in public agencies. The Constitution of Georgia imposes restrictions only in case the requested information contains the state, professional and commercial secret.*"

Above mentioned citations provide for pluralistic democracy. Ensuring these constitutional rights, the freedom of information chapter of the General Administrative Code was adopted on June 25<sup>th</sup>, 1999. As a result: **All official documents – e.g. charts, models, plans, diagrams, photographs, electronic information, and video and audio records – that is, information held by a public agency or received, processed, created, or sent by a public agency or a public servant in connection with official activities, became public.**<sup>11</sup>

The freedom of information legislation sets the following standards:

- Public information is open, unless otherwise prescribed by the law;
- Any interested person may receive information immediately, or in exceptional cases envisaged by law, within no more than 10 days if responding to a request for public information requires:
  - (a) the acquisition of information from its subdivision that operates in another area, or from another public agency, or processing of such information,
  - (b) the acquisition and processing of separate and large documents that are not interrelated, or

---

<sup>11</sup> The General Administrative Code of Georgia, article 2, paragraph 1,(I)

- (c) consultation with its subdivision that operates in another area, or with another public agency.
- An interested person requesting public information does not have to specify the reason for requesting the information concerned;
  - Sessions conducted by corporate public agencies must be transparent, unless otherwise prescribed by law;
  - Everyone shall have access to information concerning the environment, hazards to health and life, fundamental principles and the objectives of a public agency, etc.

The Georgian legislation allows information to be restricted only when the information relates to private, professional, commercial or state secrets; when prescribed by law; or when the information is protected by executive privilege.<sup>12</sup>

“Article 19 – the global campaign for free expression” states in its report “*The Status of Freedom of Information in Armenia, Azerbaijan and Georgia*” that Georgia is a leader in the South Caucasus in regard to the implementation of freedom of information: *Georgia was a country which established leading standards in the south Caucasus. In 1999, it was the first to adopt quite a progressive freedom of information act.*<sup>13</sup>

## PROBLEMS WITH REGARD TO INTRODUCING FREEDOM OF INFORMATION LEGISLATION

### Legislative gaps

There are certain legislative gaps with regard to freedom of information, among which some persisted even during the adoption of the General Administrative Code, while others have emerged later or appeared as a result of deficient practices.

a) “The law on State Secrets is one of the most serious inhibiting factors of freedom of information. International experts do not regard it positively. They presume that after adoption of freedom of information legislation, the applicable law on State Secret is a step backwards: “With its structure and context, the law on State Secrets resembles the Russia law of 1993 on state secrets. State officials are granted nearly unrestricted rights to consider information as military, economic, scientific, foreign relations, and insurance aspects, as well as justice and state order.” - Report of “Article 19”.

The conclusion is especially true when we consider how the General Administrative Code and its freedom of information chapter entered into force on January 1, 2000 while the law on State Secrets was not even slightly amended. Indeed, even though the freedom of information law was adopted, **the quality and standard of classifying information has not changed in the country**. According to the international standards, any restriction on the freedom of information should be an exception: “It should be formulated clearly and narrowly and should meet the test of ‘damage’ and ‘public interest’. In other words, the potential damage in releasing information should outweigh the public interest in receiving the information.”

---

<sup>12</sup> According to the General Administrative Code of Georgia, Article 29 “Names of the public servants (except for political officials) participating in the preparation of a decision by an official shall be protected from disclosure by means of the executive privilege”

<sup>13</sup> The report on freedom of information condition in “Armenia, Azerbaijan and Georgia;” Global campaign for free expression 15/04/2005

According to the amendment introduced on June 15, 2005 the acts of the Ministry of Justice and the Ministry of Finance were added to the list of the state secrets. The legal expert Levan Alapishvili stated when the norm was still a draft: “*Article 7, paragraphs 1 and 4 of the Law on State Secrets and the Law on Investigative Activities, provide the spheres and types of activities relating to state secrets (or which might be considered as such) or the legislation, provides the guidelines by which specific agencies may implement activities and protect state secrets. This draft, is open to excessive subjectivity and might lead to unjust decisions, clearly contravenes democratic principles. If the draft is adopted, the acts adopted by mentioned public agencies might concern other persons and their rights. Thus, someone could be deprived of information restricting his/her right.*<sup>14</sup>”

b) On June 24, 2005, amendments were introduced to the General Administrative Code. According to these amendments, it is now compulsory to issue individual administrative acts in writing only if required by the interested party or if someone’s legitimate interest is restricted.

Before introducing amendments, it was possible to issue oral acts only if a delay would cause a specific damage. Issuing individual administrative acts in oral form must be limited in order to restrict number of individual decisions and their legal consequences. It is important that the number of acts not terminated or appealed before their execution should be restricted as much as possible.

Another legal expert Tinatin Khidasheli made the following comments about these amendments: “*It would be highly desirable if the legislator requested to register all orally issued acts in written form despite the demand of the interested party at that moment. Such an approach is an important requisite for legal order in any country. Moreover, both the applicable and suggested versions provide that an act shall be issued in writing if an administrative act “restricts legal rights and the interests of a person.” However, the obligation is not applied when issuing empowering administrative act which may become a way of concealing from the public those oral acts issued by officials with conflicts of interest, nepotism or favoritism. We thus deem it necessary to make it obligatory that all acts be issued in written.*<sup>15</sup>”

c) The issue of liability of those violating Chapter III of the General Administrative Code is problematic. Though the Chapter III obliges public servants to make public information easily accessible and specifies the types and terms of releasing information, it did not provide for any sanctions for failure to do so. Therefore, violations of Chapter III of the General Administrative Code do not lead to legal responsibility; correspondingly legal guarantees of protecting freedom of information are weak in Georgia. It would be correct to introduce amendments to the Administrative Code of Offences and consider violation of Chapter III of the General Administrative Code as an administrative offence.

d) The Law on “the Structure, Authority and Rules of Activity of the Georgian Government” adopted on February 11, 2004 contradicts the Freedom of Information principles. Article 32 of the General Administrative Code provides: “*Sessions conducted by corporate public agencies must be transparent.*” The government is a corporate public agency,<sup>16</sup> thus it is obligated to conduct sessions transparently, unless it discusses state, commercial and private secrets.

---

<sup>14</sup> Levan Alapishvili –Expert opinion on the draft of amendments to the law on State Secrets

<sup>15</sup> The report of the public defender of Georgian on human rights’ protection situation in Georgia in 2004 –pg.60. See on official web-page of the Georgian Public Defender. [www.ombudsman.ge](http://www.ombudsman.ge)

<sup>16</sup> “Corporate public agency” means a public agency that incorporates a governing or advisory board consisting of more than one person, and in which decisions are jointly made or prepared by more than one person. Article 27, paragraph b) of the General Administrative Code.

*“....The abovementioned means that, aside from exceptional cases, a session should be open and available to anyone willing to attend, and publicity means the proceedings, minutes and other resolutions adopted at such sessions will be made public. A corporate public agency is bound to facilitate realization of the principles of openness and publicity of sessions. Some corporate public agencies, the specific character of whose activities is the review and resolution of the issues related to defense and security of the country and the fight against crime, do not have the right to classify all their activities as secret, in our case, to declare their meetings automatically closed without a legitimate reason or, without instruction. The public agencies should necessarily take into consideration that the grounds for closing a session are the same for all corporate public agencies and are limited only to the cases defined by law.”<sup>17</sup>*

Therefore the law sets the direct requirement with regard to publicity, however the principle is not reflected in the law on “the Structure, Authority and Rules of Activity of the Georgian Government” adopted on February 11, 2004. **According to the law, the government sessions are generally closed.**

e) Protection of personal data remains a problematic issue. According to paragraph h), Article 27 of the General Administrative Code: “personal data” means public information that allows identification of a person. No public agency shall disclose information constituting personal secrets, without the consent of the subject. The Constitution stipulates: “Information existing in official papers connected with health, finances or other private matters of an individual are not available to other individuals without the prior consent of the affected individual, except in cases determined by law, when it is necessary for the state and public security, protection of health, rights and freedoms of others.”<sup>18</sup>

The General Administrative Code of Georgia reflected the provision of the Constitution in a following way: “The question of whether particular information constitutes a personal secret or not shall be decided by the information subject, except as otherwise prescribed by the law.”<sup>19</sup>

Arkadi Paruniani, a former judge of the Tbilisi Appeal Court, interprets the norm in the following way: “Even though the information subject makes decision on considering personal information as private secret, the decision does not include the necessity of applying beforehand. It is incorrect to presume that if a person is informed by the state agency about the release of public information absent his or her request, the personal data is consequently open.”<sup>20</sup>

Article 41 of the Constitution acknowledges that the information existing in official papers pertaining to individual’s health, finances or other private matters, shall not be accessible to anyone without the consent of the individual in question, except in the cases determined by law. Moreover, according to paragraph 2, Article 37 of the General Administrative Code: when seeking to obtain personal data of another person or commercial secret, the applicant shall also submit a written consent of the information subject. Therefore the requirement is not linked with whether personal information is a private secret or not, and except for the case established by law, any information kept in official documents that allows identification of a person, should be protected.

---

<sup>17</sup> The Guide to Freedom of Information – Zurab Adeishvili, Amanda Frost, Levan Ramishvili, Natia Tskepladze, Dimitri Kitoshvili, Lasha Tugushi, Nona Tsotsoria, Gia Getsadze, Maia Kopaleishvili.

<sup>18</sup> Article 41, paragraph 2 of the Constitution of Georgia

<sup>19</sup> The General Administrative Code of Georgia, Article 27

<sup>20</sup> Assistance to implantation of the principles envisaged by the General Administrative Code-Publication of the UN Association, 2005

f) Introduction of dues for copying information appeared problematic. According to the principle, Article 38 of the General Administrative Code provides: "*No fees shall be charged for distributing public information, except for copying costs.*"

On May 13, 2005 the Parliament adopted a law on "Levies for Copying Public Information." The Georgian Administrative Code initially envisaged reimbursements for copying costs, however it was an optional protocol and there was a dissimilar practice. The adopted law aimed to establish the unified mechanism of payment. The Law provides "**the fee for copying public information is an obligatory payment in the budget of Georgia. It should be paid by an interested person for copying public information by the respective agency.**" The law also identifies the place and the rules of paying the fee: "**the copying costs should be played in the cash desk of a public agency.**" The requested information is released only upon submitting a cashier's check.

The order #328 of December 31, 1999 on "functioning of the cash desk," issued by the President of the National Bank stipulates the rules of organizing and managing the cash desk. According to the order: "*Cash is received only through money orders. A person who pays money should receive the other side of the cash order verified by signatures of a chief accountant and a cashier, part of receipt with half of circular seal of an agency.*" According to Article first of the order, until funds received in cash are transferred to the state budget: "*Persons who are subject to regulation under the provision are obligated to pay received money on their bank account at the end of the working day.*" As for transfer of money on the account of the state budget, according to the order #331 (2004) of the Ministry of Finance on "*the rules to transfer income generated by the agencies that are funded from the central budget . . . the organizations should submit tax orders for the funds that are on the account of operational department of the regional treasury service no later than the tenths of each months in order to pay the taxes due, and the rest of funds they should direct to the account of non-tax incomes of the central budget.*"

Though at first sight the procedures are clear, receiving of copying fee by public agencies still prove problematic. Some of them do not receive the fee at all for that reason.

In order to identify the problems, GYLA carried out questioning with the involvement of 48 public bodies. The results demonstrated the lack of uniform practice. Part of the public agencies think that receiving of the fee on copying of information is problematic, while others hold the position that the law on the "tax for copying of public information" specifies all the issues and therefore no additional regulations are needed.

A number of public agencies stated that they do not require a fee for copying public information.<sup>21</sup> It is a violation since Article 8 of the law on the Tax for Copying of Public Information specifies that: "**The requested public information is issued after the interested person submits the check verifying payment of the copying fee.**"

**The National Agency of Public Register represents a special case.** According to information submitted by the agency, the rules and conditions for releasing public information, amount of fee and the mechanisms of payment are regulated by "*the Georgian Law on the fee imposed for the service rendered by the National Agency of Public Register*" and "*the Law on the Tax for Copying Public Information.*" When reviewing the practice we identified that the laws regulate the rules and conditions for paying the tax differently. Article 7 of *the Law on fee imposed for the service rendered by the National Agency of Public Register* ": "**Payment by cash is carried out**

---

<sup>21</sup> The Ministry of Interior, Local executive agency of Gldani-Nadzaladevi local municipality (Gamgeoba), Didube-Chugureti Gamgeoba; Gamgeoba of the Didgori region

**in national currency in banks and the receipt of the established form should be issued.”** The provision is contradictory to the special law on fee collection for copying.

As for the agencies that have adopted the act, out of 48 agencies which sent answers to us, only 10 possessed the act regulating the issue to receive the copying fee.

- The majority of the acts provide that copying fee should be paid to a cash desk, **while afterwards the amount is transferred on the account in the budget;**

- **In certain cases,** there is a complicated mechanism for paying tax, when before paying a tax it is necessary to pass through a number of directions and permission procedures;<sup>22</sup>

- Some acts allow the applicant not only to pay tax to a cash desk, **but also to complete a money transfer.**<sup>23</sup> The cases contradict the legislative requirements, since the law definitely obliges the interested persons to pay the copying fee to a cash desk, which is a guarantee that a citizen should not be entitled to pay more than the amount envisaged by law.

The practice revealed problems, the elimination of which might have mitigated significantly citizens' access to public information, as well as activities of public agents.

Therefore, the following problems were identified with regard to paying the copying fee of public information:

- Complexity of procedures in public agencies;
- Irrational application by human resources;
- Lack of legal payment mechanisms for citizens living in other regions or communities when requesting public information;
- Nonuniform principles of paying copying fee in public agencies.

### **Violations**

Apart from legislative gaps, we often witnessed violations of Chapter III of the General Administrative Code by the administrative agencies. They mainly concealed public information or issued unsubstantiated denial of the release of public information or completely ignored requirements of Freedom of Information Chapter. Some examples include:

a) Establishing private funds is one of the attempt to conceal public information. In 2004, the government established the “Georgian Army Development Fund” and “the Fund for the Development of Law Enforcement Agencies.” According to the norms of the Civil Code, both funds were legal entities of private law. Both funds were established by state agencies (Ministries, the General Prosecutor’s Office) and served the public interests (development of military forces, implementation of military cooperation in accordance with an international agreement, assistance in the preparation of the military cadre. In exceptional cases, in their capacity, rendering aid to various state structural units and so on.) Considering their public character, they should comply with freedom of information requirements; however GYLA only managed to acquire the Charters of the Funds after resorting to court decisions. Other information turned to be confidential motivating with private nature of the legal establishment.

---

<sup>22</sup> For example, FOI officer of the Ministry of Justice should apply to the central accounting office of the economic department by a letter; afterwards the economic department should receive the tax in cash and not after than three working days, take money in the National Bank. The Chamber of Control also encounters the necessity of such application.

<sup>23</sup> The National Bank, The Chancellery of Georgia

It is illegitimate to keep confidential activities of the mentioned funds, since for the purposes of the Chapter III of the General Administrative Code, clause a) article 27 of the Code provides the concept of the public agency, according to which "*Public agency*" means an administrative agency, or an legal entity of Private Law funded by the State or local government budget, but only within the scope of such funding". On its turn, administrative agencies are all state or local self-governmental or governmental agencies, legal entities of public law and any other entities that fulfil public –legal authority according to the legislation. Considering the given definition of the administrative agency, in some cases the legal entity of private law should be considered as a public agency and therefore subject to the regulation of Chapter III of the General Administrative Code. The expert Lali Lazarashvili states,<sup>24</sup> "Any legal entity of private law that enjoys public legal authority is an administrative agency and correspondingly a public organ. All the principles envisaged by the Chapter III of the General Administrative Code with regard to freedom of information, including legislative restrictions, apply to such legal entities. In the case concerned it is important that the legal entity of private law fulfils public legal relationships or meets public objective.<sup>25</sup> For example, the Cassation Chamber of Administrative Cases of the Supreme Court of Georgia explained that despite its legal form- the union, "the Georgian Electricity Wholesale Market" has all the characteristics of the administrative organ. It is an "other agency" indicated in clause a) Article 2 of the General Administrative Code that pursuant to the Energy Legislation fulfils public-legal relationships and therefore is an administrative agency."

The principles elaborated by the aforementioned "Article 19" uphold the same idea. Its first principle of maximal disclosure provides that quasi non-governmental organizations that carry out public functions are administrative agencies and therefore their activities should be open and transparent.

b) Practice revealed that one of the ways to conceal information by public agencies is to deny the release of public information with the explanation that the agency does not possess it. Applications submitted by the Georgian Young Lawyers' Association on November 16, 2006 #4-1292 and January 12, 2006 #1-26 are examples thereof. The response of the Chancellery "do not possess information" means that the **Chancellery is unaware which activities were funded from the Government's Reserve Fund by**

1. GEL 40,000 allocated by the decree #133 of the Georgian Government (2005)
2. GEL 84,000 allocated by the decree #362 of the Georgian Government (2005)
3. GEL 8,200,000 allotted to the Ministry of Interior by the Government order #361 (2005)
4. GEL 9,800,000 allotted to the Ministry of Interior by the Government order #482

GYLA had to send two requests to identify that the Georgian Government spent GEL 18,124,000 from the state budget in a very short period of time without knowing the reason and having purpose.

Obviously, such actions of the Chancellery of the Government of Georgia with regard to the publicity of information constitute violations of our rights granted by articles 37, 38 and 40 of the General Administrative Code of Georgia.

---

<sup>24</sup> Assistance to introducing of the procedures of the General Administrative Code in public agencies- Publication of the UN Association, 2005

<sup>25</sup> Z. Adeishvili, G. Vitner, D Kitoshvili – The General Administrative Code of Georgia –comments, 2002

More importantly it has violated the budgetary system regulations as well. According to the law, any state agency that asks allotting of money from the Reserve Fund of the Georgian Government in its application should “specify the amount and purpose of the necessary sum.” It is of a significant importance since according to Article 2 of the law on “Budgetary System of Georgia” sums from the President’s and Government’s Reserve Funds are allotted: “according to the scope and conditions envisaged by the annual budgetary law.” Finally, paragraph 4, Article 39 of the Law on Budget of Georgia 2005 specifies what kind of state events should have been funded by the Government’s Reserve Fund.

Considering above we have a legal ground to state that the Chancellery of Government might have possessed the applications submitted by the spending agency that should have specified the reason of requesting the funds. Therefore we should have received all the respective documents within the rights ensured by the Constitution and the Law.

c) We encountered the same practice with regard to the government orders #474 and #545, according to which 15,100,000 GEL was allotted to the Ministry of Interior from the Government’s Reserve Fund. It was especially difficult to acquire information on the spending of the sum. To be more specific, GYLA’s five applications for public information and three complaints appeared insufficient for receiving information that “should be available for everyone.”

**Frequently, freedom of information requirements are entirely ignored.** For example:

a) There are some fields kept totally confidential to public. These are mainly law enforcement agencies, in particular the Ministry of Defense. Retrieval of this information from the agency requires great endeavors. GYLA’s “most interesting practice” is also linked to them.<sup>26</sup> On February 6, 2007, we have applied with a freedom of information request to the Ministry of Defense officer. However, in response to our letter we received **our letter back, packed in a Ministry of Defense envelope**. The representative of the Ministry, Mrs. Aine Adeishvili had a simple explanation. She mentioned that she was not the person responsible for the disclosure of public information and therefore it was not her duty to fulfill the obligation. It is noteworthy that no matter whether specific person is responsible on release of public information, still all public agencies should disclose requested public information by observance of the established rules and terms. In case of denial, they must justify it sufficiently.

b) In his report of the second half of 2006 Sozar Subari – the Ombudsman, discusses the similar issue: “*The journalists of all the regions mention unanimously that acquiring of public information is complicated. Often the state authorities create artificial barriers in releasing of public information. It is especially revealed in regard to the incidents that take place in the regions. It is very difficult to receive information or comment on information from the high officials. Often the Chancellery does not take the application on releasing of public information and bring the absurd reasons thereto. For example, with a view to checking information obtained by us the employee of Public Defender’s Office together with a journalist visited Gori executive body of local authority, where the head of the Chancellery refused to register submitted application. The reason thereto was a headache: “I have a headache, do not disturb me, I can not register the application now.” Moreover the head of the Chancellery of Gori executive agency of local authority had a preliminary worked out form, stating that the requested information is not kept in the regional administration. Even though the General Administrative Code of Georgia is a guarantee for releasing information, it is either not applied sometimes, or is applied ineffectively.*

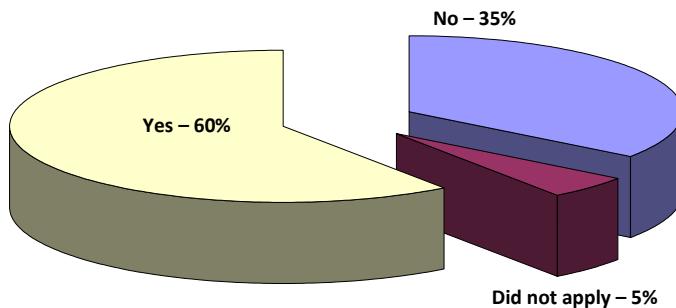
---

<sup>26</sup> GYLA application of release of information, #04/38-07, 06/02/07

c) Number of facts were revealed in regard to violating freedom of information requirements in September 2006. On September 28, 2006 on the International Right to Know Day the Georgian Young Lawyers' Association carried out questioning<sup>27</sup> and revealed the "the most strange and absurd reply on the request of information from the public agency". The following response became the winner in the nomination: "**In response to freedom of information application, the head of Guria regional department of Labor, Health and Social Protection invalidated the order of the Minister of Labor, Health and Social Protection.**"

Media representatives also mention violation of the rules to receive public information (conducted by the British organization Article 19).<sup>28</sup>

#### **WAS DISCLOSURE OF PUBLIC INFORMATION REJECTED ILLEGALLY?**



English experts are of the same opinion: "For complications in regard to introducing freedom of information act, for the Soviet style to keep in secret legislation on state secret, the high officials resist the disclosure of public information. they manipulate the information and in special cases even disseminate false information."<sup>29</sup>

#### **OBSERVANCE AND CONTROL OVER FREEDOM OF INFORMATION**

The fundamental human rights require a strong mechanism of monitoring and protection. Below we will discuss the issue of presence and absence of such means as well as their effectiveness.

##### **Control of Freedom of Information by the President and the Parliament**

According to Article 49 of the General Administrative Code of Georgia, annually on December 10 a public agency shall report to the Parliament and President of Georgia.

##### **Which agencies must report on December 10?**

According to Article 49 of the General Administrative Code of Georgia, all public agencies should submit the reports. It means that

- all state and local government and self-government agencies;

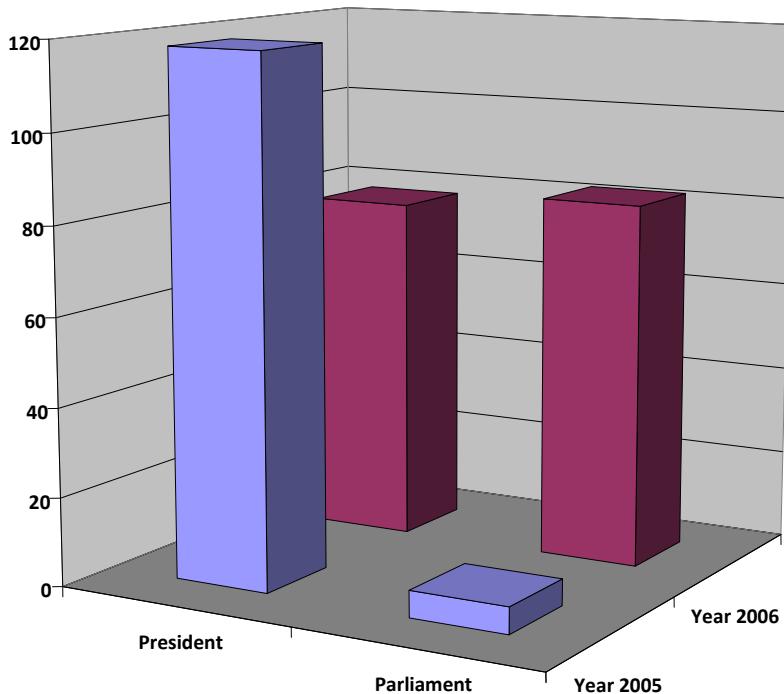
<sup>27</sup> The results are available on GYLA web-page [www.gyla.ge](http://www.gyla.ge)

<sup>28</sup> Data of the British organization "Article 19" in regard to freedom of information in Georgia.

<sup>29</sup> "Lock and a Key" – freedom of information and media in Azerbaijan, Armenia and Georgia – Article 19, 2005

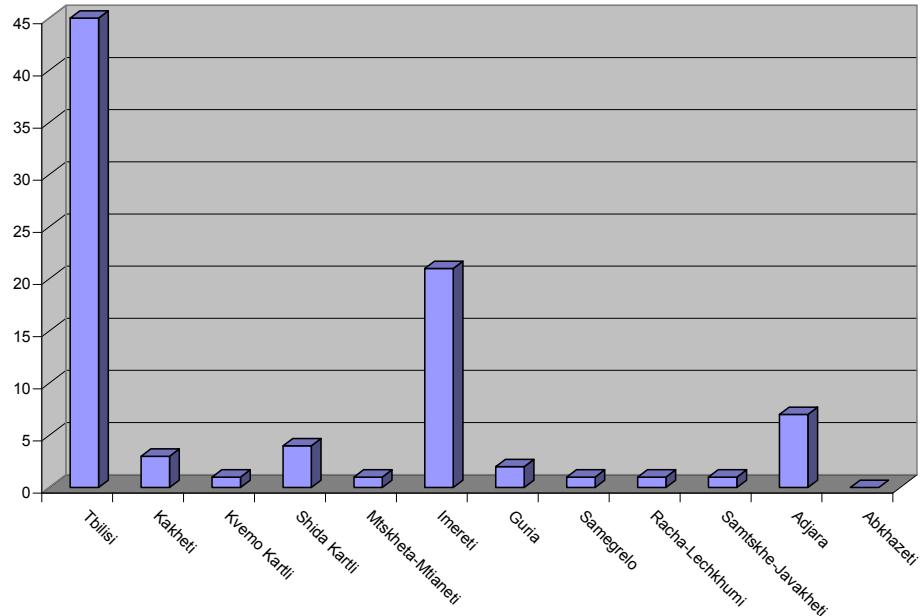
- legal entities of public law (except of political and religious unions)
- any other agencies, that implement legal authority pursuant to the legislation;
- legal entities of public law funded from the state and local budget should report before the president and the parliament.

Considering above, hundreds of reports should have been filed by December 10 to the President and the Parliament. However in 2006, only 83 reports were submitted to the President of Georgia, while 90 -- to the Parliament of Georgia. The number has decreased again compared to 2002-2003. Positive trends, however, are also noticeable. In previous years, the reports have been submitted only to the President. For example: in 2005, 124 reports were submitted to the President and 6 to the parliament. In 2006 though the number of the reports decreased, nearly all of them were also submitted to the Parliament of Georgia.

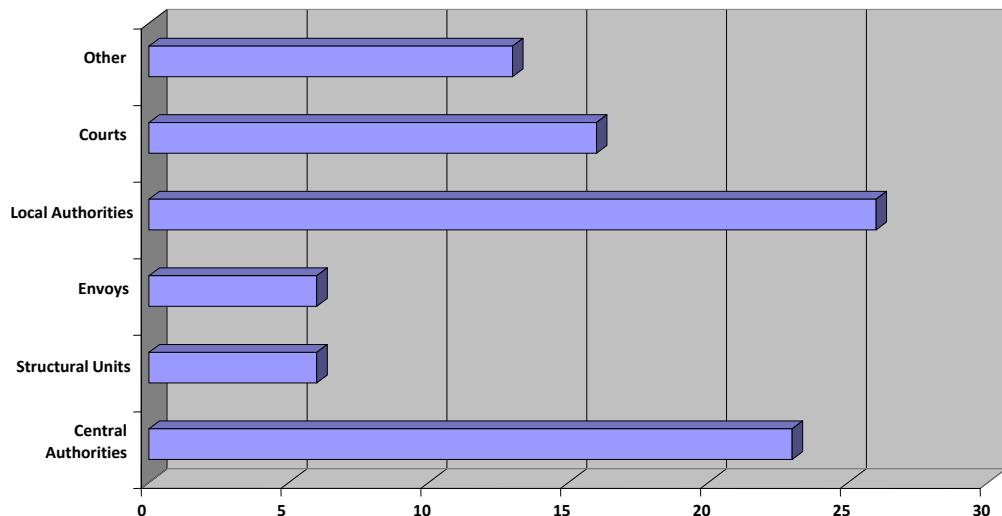


51% of the reports were submitted by state agencies based in Tbilisi, while 49% were submitted from the regions.

**Submitted reports according to the territorial units**



**SUBMITTED REPORTS ACCORDING TO DIFFERENT STRUCTURES**



It is noteworthy that in 2005, only three courts reported to the President, while none of them reported before the Parliament. In 2006, 14 courts reported to the President and 16 to the Parliament.

As far as the state Ministers are concerned, only the State Minister for the reforms' coordination reported to both the President and the Parliament.

On December 10, 2006, 12 out of 13 Ministries submitted reports to the Parliament and the President. Ministry of Interior was still one of disobedient's.

What is the function of the reports and what should be indicated therein?

According to Article 49 of the General Administrative Code of Georgia, a public agency shall report to the Parliament and the President of Georgia regarding:

- (a) the number of requests to provide or modify public information provided to the agency and the number of decisions,
- (b) the number of decisions complying with or denying requests, the names of the public servants rendering those decisions;
- (c) the decisions of corporate public agencies to close their sessions and the number of the decisions;
- (d) the public databases and the collection, processing, storage, and furnishing of personal data by public agencies,
- (e) the number of violations of this Code by public servants and the imposition of disciplinary penalties upon officials,
- (f) the legislative acts that served as grounds for denying access to public information or closing a session of a corporate public agency,
- (g) appeals from the decisions to deny access to public information, and
- (h) expenses relating to the processing and release of information and appeals from the decision to deny access to information or to close a session of a corporate public agency, including the payments made to adverse party.

From the submitted 95 reports, the majority do not meet the requirements of Article 49 of the General Administrative Code. However, in comparison to the previous year, the reports submitted were more informative and more closely met the objectives of Article 49.

The majority of qualifying reports are mainly submitted by the central agencies, for example:

1. The Parliament of Georgia;
2. The Ministry of Finance of Georgia;
3. The Ministry of Refugees and Accommodation;
4. The Ministry of Education and Science;
5. The Ministry of Economic Development;
6. The Administration of the Georgian president;
7. The General prosecutors' office of Georgia;
8. The Supreme Court of Georgia;
9. The National Bank of Georgia;
10. The National Communication Regulation Commission.

#### I. The majority of reports contain serious gaps.

Some reports meet none of the requirements set by the law. For instance, the report filed by the Ministry of Culture is too general. It says: "when necessary, the applicants received consultations, moreover, within their competence public servants released requested public information by hot-line and private applications".

It is noteworthy that Article 49 of the General Administrative Code sets an obligation to submit data on the release of public information and does not allow the submission of merely general information. Therefore, the report is unsatisfactory.

II. Frequently, the reports do not reflect reality. For example in the reports of 2006 we did not see the following cases

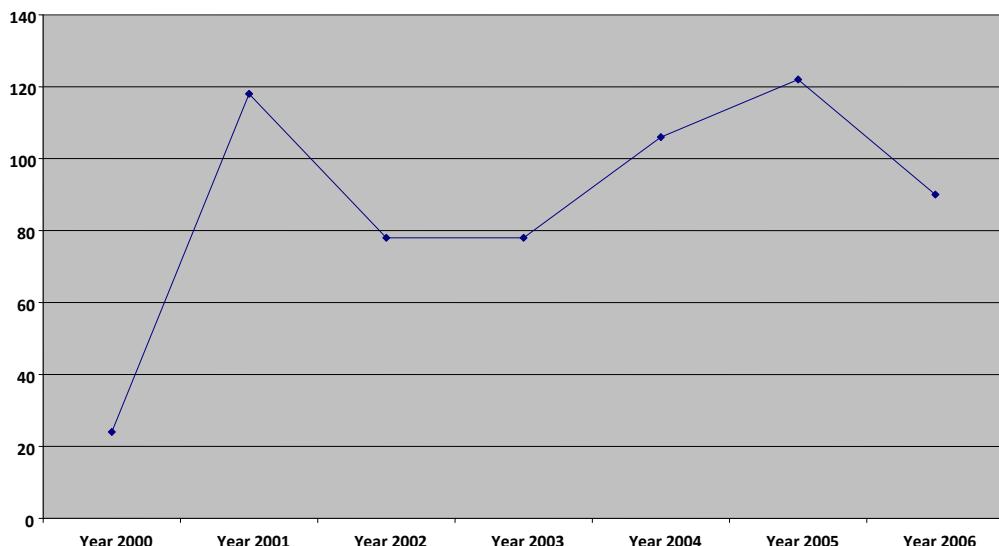
- GYLA (#c-05/12-06, July 17, 2006) vs. the Ministry of Interior;
- GYLA (#c-05/38-06, December 20, 2006) vs. the Ministry of Interior;
- GYLA (#c-05/37-06, December 7, 2006) vs. the Central Election Commission;
- Others.

Discussion of the reports identified that some public agencies do not understand the content of Article 49 of the General Administrative Code. For example, as we discovered through correspondence<sup>30</sup> the State Procurement Agency **considers that the report required by the General Administrative Code and the annual report of the agency are similar**. To be more specific, on our request to submit copies of the reports filed to the President and the Parliament on December 10, the Agency informed<sup>31</sup> that it sends the agency's activity reports to the President annually and they are available on the web-page as well.

### **The dynamics of submitting reports on December 10 by public agencies**

During the first year of enacting the Code (2000), 26 reports were submitted in all. In 2001, the number of reports had increased significantly (116 reports). NGOs' attention on the issues, as well as the presidential order of March 15, 2001 on "some first level anti-corruption activities," where great attention was paid on freedom of information issues, might be the reason thereto. We regret that in 2002-2003 the amount of the reports decreased significantly.

**SUBMITTED REPORTS ACCORDING TO YEARS**



<sup>30</sup> The letter of the State Procurement Agency of January 15, 2007, the letter ##2/5-0095

<sup>31</sup> The letter of the State Procurement Agency of January 15, 2007, the letter ##2/5-0095

Since enactment of the General Administrative Code the public agencies submitted reports to the Parliament and the President seven times and the highest we have reached in 2005 (124 reports). However, the number should be thousands.

In 2006, the number decreased again, yet no responsibility was imposed either on public agencies or public officials for the failure to submit the report.

The practice demonstrated that the obligation to file reports is ineffective to control the state of affairs of freedom of information. Thus, additional legal guarantees should be established to protect the rights and violation of article 49 should be considered as an administrative offence.

## **APEALS AND THE ROLE OF THE JUDICIARY TOWARD FREEDOM OF INFORMATION**

As we have seen, freedom of information mechanisms envisaged by law are weak and frequently ignored. However, everyone is entitled to compensation for violations of his/her rights.

Georgian legislation recognizes two ways of appealing the denial of freedom of information

### **1) Appealing a case before high administrative agencies**

An interested party may appeal the denial of an administrative agency –classification of public information, creation of incorrect data, processing, etc. – as well as violation of terms and procedure for releasing public information. The interested party may apply to the respective state official or the agency which issued the disputable act.

However, appealing an administrative complaint in an administrative agency is just an alternative mechanism. This mechanism, as legislation states, should be a quick, simple and effective way to satisfy a claim; people should apply to courts only in exceptional cases.

Lately, positive trends have been noticeable with regard to discussing administrative complaints. In the central agencies the complaints are discussed and sessions are carried out that is a positive development. Their effectiveness however is low and still lots of problematic issues emerge. Particularly, public agencies do their best to refrain from claim satisfaction and search for various ways to avoid the process. GYLA administrative complaint against the freedom of information officer of the Government Chancellery is a clear example thereto.

On December 7, 2006 we applied to the prime-minister and asked him to oblige the Government Chancellery to release information about which they had failed to respond.<sup>32</sup> On December 22, 2006, GYLA's claim was satisfied at an oral hearing of the case and the requested information was submitted. The case had an interesting finale; the order of the Minister #332 of December 26, 2006 on the “**denial to satisfy the administrative complaint.**”

### **2) Appealing a case in a court**

An interested party may apply directly to a court without submitting a complaint first to the administrative agencies.

Since 2001, the Georgian Young Lawyers' Association has analyzed the case law in response to the freedom of information claims. It is clear that the Rose Revolution has had no positive impact on the judiciary's practice in this field, and that there is no difference among the monitoring implemented in 2001-2003 and in 2004-2005.

---

<sup>32</sup> Application on release of public information # c-04/365-06 October 12, 2006

The following problems are topical:

- Terms for discussing freedom of information cases, often as long as 18 months;
- Court judgments lack justification, thus clouding the reasons a claim was denied or satisfied;
- Inviolability of certain public agencies.

#### I. Procedural Terms for Discussion of Freedom of Information Cases <sup>33</sup>

Pursuant to Georgian legislation, the terms for discussing a case shall not exceed two months under normal and five months under exceptional circumstances. Although the Administrative Procedure Code envisages swift administrative proceedings, administrative proceedings since 2004 have never been speedy when relating to freedom of information cases. Indeed, proceedings may last for 10 - 18 months, while the main idea of ensuring freedom of information is its timely submission.<sup>34</sup>

*“Information is an easily rotten product, useless and meaningless after time. The legislator envisages maximally restricted terms for releasing information, and frequently applying to courts is only the way to restore violated rights, rather than the tool for accessing information.”* <sup>35</sup>

#### II. Inviolability in regard to some public agencies

Some public agencies are closed to public and inviolable in regard to freedom of information. It is a result of incorrect interpretation of Article 3 of the General Administrative Code and rendering of unjustified decisions from the side of courts.

Paragraphs 2 and 3 of Article 3 of the General Administrative Code provide:

1. **This Code, except for Chapter 3, may not affect the activities of the following state institutions:**
  - (a) the Parliament of Georgia and supreme representative bodies of the Autonomous Republics of Abkhazia and Adjara,
  - (b) the Advisory Board to the President of Georgia,
  - (c) the Public Defender of Georgia, and
  - (d) judicial institutions of Georgia.
2. **This Code affects those activities of the institutions and officials provided in Paragraph 2 of this Article that are related to the performance of administrative functions.**

---

<sup>33</sup> Analysis of the Judiciary Practice on Freedom of Information (Part I), prepared by the Georgian Young Lawyers' Association- Giorgi Gabrielashvili, Elene Nizharadze

<sup>34</sup> We would like to offer Nana Biginashvili's, the journalist of the program "60 minutes," words as an example: "in January 2004, I filed a complaint to the Gori Court. The court hearing was postponed 12 times. In June, the judge Gochitashvili, after violation of all the terms, sent the case to the Tbilisi Appeals Court. I was looking for the case in the court for 12 months. At least I found out that the case was sent to the Supreme Court. 11 months passed and I could not find anything. Still I am waiting for the court judgment. Therefore, if you require certain information for operation materials it is useless to wait for a court- Newspaper "Rezonansi", November 9, 2005 #301- "Court sanctions are not enough for acquiring public information: none of the criminals are punished".

<sup>35</sup> Analysis of the Court Practice (part II) prepared by the Georgian Young Lawyers' Association –Tamar Gurchiani

Therefore, the Code clearly indicates that the General Administrative Code affects on the activities of the mentioned agencies when performing administrative functions, while freedom of information chapter is applicable on all their activities. The Appeal Court made quite a different interpretation: “application of the Code” indicated in Article 3.3 should be interpreted as application of chapter III of the General Administrative Code, since according to the content of the norm, Article 3.2 establishes imperatively that only article III affects activities of the mentioned state agencies, while the limitation indicated in paragraph 3.3 restricts the scope of the chapter III even more and is limited only to fulfillment of administrative function.”<sup>36</sup>

We think it is disputable that under the term “application of the Code” the legislator implied the Chapter III, it is also difficult to follow the sentence: “considering the content of the norm, Article 3.2 establishes imperatively that only article III affects activities of the mentioned state agencies, while the limitation indicated in paragraph 3.3 restricts the scope of the chapter III even more and is limited only to fulfillment of administrative function.”

Such an interpretation of the norm contradicts and undermines the principle of transparency, constituting a gross violation of international standards. The Constitutional Court of Georgia shared the opinion in its judgment of July 14, 2006 rendered on the case: “The Georgian Young Lawyers’ Association and Rusudan Tabatadze vs. the Parliament of Georgia.” It identified the cases of restricting freedom of information and ruled: “According to Article 3, paragraph 3 of the General Administrative Code of Georgia the scope of the Code effects the activities of the agencies and officials mentioned in paragraph 2 of the Article, that are related to fulfillment of administrative function... If agencies mentioned in the Article of the General Administrative Code fulfill administrative function other chapters, beside Chapter 3 also affect them. Therefore, Chapter 3 of the Code applies to the agencies in all cases unless the Chapter itself restricts freedom to release information.” The Court also ruled that “The Constitution of Georgia imposes not only the negative obligation not to deter persons in receiving public information, but also the positive obligation –to impart information stored in public agencies.” Moreover, in each case of classifying information “it is important to identify whether the requested information contains the state, professional and commercial secret that might be restricted from disclosure according to the Article 41 of the Constitution of Georgia.”

As regards the established practice, that we have previously discussed, the Constitutional Court calls it “improper interpretation of the law or improper application of the law”.

We regret that the Constitutional Court judgments are introduced in practice quite difficultly. For example, guided by paragraph 4, Article 3 of the General Administrative Code the president’s administration refused to release information twice without disputing compliance of the restriction with limitations established by the Constitution.

Therefore, the court practice with regard to freedom of information is scant and frequently the decisions are not well reasoned. Moreover, for the extended procedures it is ineffective, however lately positive trends are noticeable and we even meet some progressive decisions. We hope that it will acquire permanent character.

---

<sup>36</sup> T.G vs. Didube-Chugureti district court

## RECOMMENDATIONS

In order to create real guarantees to freedom of information in Georgia, the following amendments need to be introduced:

- It is important that the outdated law on “State Secrets” is amended by a more liberal one that is consistent with international standards with regard to the state secret. All the limitations should meet the test of “damage” and “public interest.” This means that the exceptions should be formulated clearly and narrowly and should meet the limitation test consisting of three parts: a) information should be related to legal objectives envisaged by law; 2) disclosure of information should threaten and inflict substantial damage to the legal objective; 3) the potential damage in releasing information should outweigh the public interest in receiving the information. Moreover, each case of restriction should become the topic of discussion and each denial to release public information should be adequately justified.
- Amendments must be introduced to the Administrative Code of Offences of Georgia. Violation of the Chapter III of the General Administrative Code should be considered as administrative offence and the offender should become liable on the omission. Administrative liability must be introduced for failure to submit reports envisaged by Article 49 of the General Administrative Code of Georgia. The Parliament and the President of Georgia should become obliged to review reports submitted by public agencies on December 10 and to publish the outcomes. Introduction of specific liability for the violation will create additional guarantees to freedom of information.
- Amendment should be introduced to paragraph 5, Article 12 of the Georgian Law on “the Structure, Authority and the Rule of Activity of the Government of Georgia”, according to which: **“generally, the government session is closed.”** The norm must become compatible with Article 32 of the General Administrative Code which provides that: **“the session conducted by any corporate public agency shall be open and public”**.
- The protection of personal data is problematic, since the issue is left beyond the legislative regulation. Only some articles of the General Administrative Code regulate personal data and its protection. The issue should be defined more broadly and the law on protection of personal data should be elaborated and adopted;
- Considering legislation applicable for public agencies, the unified system of paying a tax on copying of information, compatible with legislation should be introduced to public agencies. One of the ways to solve the problem would be adoption of inter-organizational act, that will detail the requirements of the General Administrative Code of Georgia, the law of Georgia on “the tax for copying public information,” the provision on “functioning of the cash-desk” approved by the President of the National Bank on December 31, 1999, the guidelines of accounting of the budgetary organizations and legal entities of public law and other legislative acts.
- Amendments should be introduced to the law on “the tax for copying public information” and a certain limit should be established (considering the amount of pages or the sum) in the frames of which public agency should become obliged to release public information free of charge. Beyond the limit, the citizen should pay a tax established by law.

## 1. ENSURING FREEDOM OF INFORMATION

<b>Problem</b>	<b>Current Situation</b>	<b>Recommendations</b>	<b>Objectives</b>
<p>1. Narrow interpretation of the definition of freedom of information</p> <p>2. "This Code, except for Chapter 3, may not affect the activities of the following state institutions:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) the Parliament of Georgia and supreme representative bodies of the Autonomous Republics of Abkhazia and Adjara,</li> <li>(b) the Advisory Board to the President of Georgia,</li> <li>(c) the Public Defender of Georgia, and</li> <li>(d) Judicial institutions of Georgia.</li> </ul> <p>1. This Code affects those activities of the institutions and officials provided in Paragraph 2 of this Article that are related to the performance of administrative functions.</p> <p>2. This Code may not affect those activities of the Executive that are related to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) criminal prosecution and criminal proceedings against a person who committed a crime,</li> <li>(b) investigation and task force activities,</li> <li>(c) the enforcement of a valid judgment rendered by a court,</li> <li>(d) rendering decisions on military matters and matters of military discipline, except those related to a</li> </ul>	<p>Article 3 of the General Administrative Code should be interpreted correctly. This may be achieved by elaboration of the new version of the Article as well as by introducing in practice of the correct interpretation of the Article.</p> <p>The judgment of the Constitutional Court of Georgia #2/3/364 of July 14, 2006 should be considered as the basis of the correct interpretation of Article 3, paragraphs 2, 3 and 4 of the General Administrative Code of Georgia. In explaining paragraphs 2, 3 and 4 of Article 3 of the General Administrative Code, the Court ruled that : "<i>it is important to identify whether information listed in the norm pertain to the state, professional or commercial secret , which might be restricted from disclosure pursuant to Article 41 of the Georgian Constitution</i>".</p> <p>2) Through legal explanations and their introduction into practice, ensure the transparency of public activities of profit making legal entities established by the state that have a monopoly of the market and are of a vital importance and of legal entities of private law created with a view to develop state agencies.</p> <p>3) To develop and establish suitable procedures for processing information and monitor the procedures by effective observance/liability mechanisms (see recommendation 12);</p>	<p>To establish transparent and accountable public sector by ensuring freedom of information.</p>	

	<p><i>person's constitutional rights and freedoms,</i></p> <p><i>(e) the appointment or dismissal by the President of Georgia of a person to or from the offices stipulated by the Constitution and the exercise of authority according to Subparagraphs (a), (d), (e), (g), (h), and (n) of Paragraph 1 and Paragraphs 2, 4, and 5 of Article 73 of the Constitution of Georgia, and</i></p> <p><i>(f) The implementation of international treaties and agreements and the pursuance of foreign policy.</i></p>	<p>- A new normative act should be adopted regarding administrative proceedings, which according to the requirements of the General Administrative Code will regulate in detail the procedures for segregating secret information during the disclosure of public information;</p> <p>- Each classification should be decided according to the standards established by the above-mentioned judgment of the Georgian Constitutional Court. (See recommendation 1.1)</p>
		<p>The code's ambiguity facilitates the incorrect interpretation of the aforementioned article of the General Administrative Code, causing <b>public agencies and, frequently, the judiciary</b> to restrict the application of the Freedom of Information Chapter on the public agencies and spheres of their activities.</p> <p>2) It is nearly impossible to retrieve information from vitally important profit-making legal entities established by the state that enjoy a monopoly of the market (e.g., "Georgia Railway," "Tbilisi water-channel") and from private legal entities created in order to develop state agencies (such as the Funds for the development of the Georgian Army and the Georgian Law Enforcement Agencies).</p>

3) When releasing public information, the information is not correctly processed to segregate and redact secret information. Generally, if a document contains any secret information, the agency considers the document to be entirely confidential and refuses to release it.	<p>According to Article 41 of the Constitution, the General Administrative Code of Georgia provides a detailed list of secret information specifying <b>state, commercial, private and professional secrets</b>. Public agencies should selected an approved reason to justify classifying the information. Although the General Administrative Code, adopted on June 25, 1999, set general requirements with regard to freedom of information, similar provisions were introduced to other laws, broadening the authority of public agencies to keep information secret.</p> <p><b>“Tax Confidentiality”</b></p> <p>1. According to Article 122 of the “Georgian Tax Code” adopted on December 22, 2004, <b>Tax Confidentiality</b> is defined as any information about a taxpayer received by tax agency except:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) the name and address of a VAT taxpayer;</li> <li>b) information regarding taxpayer's identification number;</li> <li>c) public information envisaged by the “commercial law” of Georgia and the Georgian Civil Code.</li> </ul>	<p>To ensure the right to freedom of information guaranteed by the Constitution of Georgia, it is necessary to eradicate the legislative discrepancies with the General Administrative Code. We would like to draw particular attention to the amendments that were introduced into the Tax Code of Georgia (N.B.: On November 1, 2006, the Georgian Young Lawyers' Association challenged the constitutionality of Article 122 of the Tax Code. By the ruling of December 4, 2006, the constitutional complaint was accepted for a merit hearing).</p> <p>The Tax Code should be amended to expressly define the specific types of documents that are to be classified, to require the justification of their classification, and to reflect the procedures and norms described in the General Administrative Code.</p> <p>Paragraph 19, of Article 1 of the Provision on Privatization of the State Property by Tender approved by the order of the Ministry of Economic Development (#1-1/1244), October 24, 2006) should be invalidated for its contradiction with the Georgian legislation. If the information on the participant of a tender kept in public agencies contains commercial or personal</p>

	<p>The Tax Code gives a broad interpretation to the concept of tax confidentiality; it is <u>any</u> information about a taxpayer received by the tax agency. Compared to Article 41 of the Georgian Constitution and the Georgian Administrative Code of Georgia, the term <u>any</u>, gives great opportunities for keeping information secret. Moreover, the Tax Code ignores the second significant requirement: the obligation of the state agency to justify the reasons of classifying information. In this case, special attention should be paid to the recommendations of the Committee of the Ministers of the European Council of February 21, 2002. The Committee recommended that the restriction of freedom of information should be specified in the law to reduce the opportunity for ambiguous interpretations, and to provide the foundations for a democratic society established by law.</p> <p>On March 19, 2007 the Georgian Young Lawyers' Association appealed the order of the Ministry of Economic Development in the court and requested invalidation of the part of the act for its noncompliance with the General Administrative Code of Georgia.</p>	<p>information, public agencies are entitled to consider the information secret and classify it according to the procedure established by the General Administrative Code of Georgia.</p>
	<p><b>"Confidentiality" of the Persons who participate in a tender of the state property</b></p> <p>Paragraph 19 of the first Article of the provision on "privatization of state property by bidding" approved by the order of the Minister of Economic Development on October 24, 2006 by the order #1-1/1244 stipulates: "<b>before arranging the tender, information on the participants of a tender (including their number) should be kept confidential</b>". The norm totally ignores freedom of information requirements</p>	

<p>established by the Georgian Constitution and the General Administrative Code of Georgia. Granting such a wide opportunity to keep information secret by bylaws is unjustified and impermissible. Though information on participants to the bidding may contain commercial and personal information, it is important that the information be classified according to the General Administrative Code (observance of the procedures of considering information secret). It is noteworthy that the law also specifies the number of participants in a tender; despite the fact that the number of participants plainly fails to meet the criteria for secret information.</p> <p><b>3Inconsistency of the Law on State Secrets with modern standards of freedom of information</b></p>	<p>In Georgia the law adopted in 1996 on State Secret and the presidential order of 1997 on adoption of the normative acts in regard to the law on State Secret is applied yet. In Georgia, both the 1996 law on State Secrets and the 1997 presidential order are still in force. Since 1996 a lot of amendments were introduced to the mentioned law and order, however each of them aimed to increase the list of classified information rather than to have any liberal approach. The law applies to nearly all spheres, frequently even to spending of budget funds and there is only a short list of the issue that should not be classified. According to the international standards, any restriction of the freedom of information should be an exception: “It should be formulated clearly and narrowly</p> <p>It is important that outdated law on “State Secret” is amended by more liberal law consistent with the international standards in regard to the state secret. All the limitations should meet the test of “damage” and “public interest”, which means that exceptions should be formulated clearly and narrowly and meet the limitation test consisting of three parts:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) information should be related to legal objectives envisaged by law;</li> <li>b) disclosure of information should threaten and inflict substantial damage to the legal objective;</li> <li>c) the potential damage in releasing information should outweigh the public interest in receiving the information. Moreover, each case of restriction should become the topic of discussion and each denial to release public information should be justified adequately.</li> </ul> <p>to increase transparency of the state agencies’ activities and their effectiveness in disclosing information</p>

	<u>and should meet the test of ‘damage’ and ‘public interest’.</u>		
<b>4. Impossibility to receive public information immediately</b>	<p>Even though the General Administrative Code of Georgia obliges public agencies to release requested information immediately the requirement is not observed even when the information concerned has already been processed and is kept in public agency, or is a normative act of the public agency. The obstacles thereto are long bureaucratic procedures established by the acts adopted by public agencies on the bases of the presidential normative acts on proceeding which the request on public information should pass until it is satisfied. We mean that the correspondence on the request of public information reaches the freedom of information officer after some time, often after some days. <b>Moreover, FOI officers can not disclose information on their behalf, they need signature of the superior official.</b></p> <p>It is noteworthy that FOI officers, generally substitute their duties with other functions and thus their activities become ineffective.</p> <p>Absence of FOI officers in many public agencies cause delay in submitting of information. The problem is especially acute in regions and local self-government agencies.</p>	<p>Adoption of the new normative act on administrative proceeding, which according to the requirements of the General Administrative Code of Georgia will regulate in details the procedures of releasing public information.</p> <p>It is desirable if the institute of FOI officers starts real functioning that implies:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- detailed regulation of the rights and competences of Freedom of Information Officers;</li> <li>- introducing of liability mechanism of the Freedom of Information officers (recommendation #12);</li> <li>- Separate, independent human resource in each public agency for a person responsible to release public information.</li> </ul>	To establish transparent and accountable public sector through ensuring freedom of information
<b>5. Difficulties when copying of public information</b>	The Law of Georgia on the Tax for Copying Public Information provides, that “the fee on for copying public information is an obligatory payment in the budget of Georgia	<p>The following Following activities should be implemented to resolve the problem:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Amendments should be introduced to the Georgian Law on the Tax for Copying of Public Information. In</li> </ul>	To establish a transparent and accountable public sector through

	<p><b>that should be paid by an interested person for copying of public information by the respective agency.</b>" The law also establishes the place and rules of for paying the fee: "<b>the fee on for copying public information is should be paid in the cash desk of a public agency.</b>" The requested information is released only upon submitting of the check issued by the cashier. a cashier's check. The law specifies the binding rules that are binding for for the public agencies. Introducing of the rules for paying the Xerox fee created difficulties to for the public agencies.</p> <p>1. The complexities became were especially distinct <b>for local self-government agencies.</b> For Due to the absence of the "necessary mechanisms for regulatory compliance", (such as", no cash-desks, no cashiers or designated personnel) a person with the suitable function, it is impossible to pay the free for Xerox copying public information in local self-government agencies, while the law definitely provides that the free for copying of public information should be paid in at the cash desk of the state agency.</p> <p>2. According to Article 7 of the law "<b>on the fee imposed for the service rendered by the National Agency of Public Register"</b>", persons who apply to the National Agency may pay the fee either in cash or by transfermoney transfer. Consequently, according to the Law,</p>	<p>particular, Article 19 of the General Administrative Code established the obligation of mutual assistance among the administrative agencies and in For case of rendering legal assistance established the limit of free assistance, above the limit the administrative agency should pay the tax.</p> <p>The same principle may be shared by the law on "the Tax for Copying Public Information" and according to the amendments natural persons and legal entities will have certain limit (possible according to the amount of pages or the fee), in the frames of which public agencies would release information free of charge, while if an interested person overcomes the limit s/he will pay the fee established by law.</p> <p>- The norm of paragraph 1, Article 8 of the Law on the Tax for Copying Public Information in regard to the obligation to pay the tax in the cash desk of public agency should be amended. Persons requesting information should be given the opportunity to pay the tax in a bank, that will be transferring the money directly transferred onto the treasury account.</p> <p>Moreover, by permitting payments by the bank transfers we would also overcome the other problem in regard to paying the tax for copying of public information from the remote settlements. Moreover, permitting payment by bank transfer would facilitate copying public information from remote areas.</p> <p>- One of the ways to solve the problem would be adoption ofto adopt anof inter-organizational act, that will would consider in details the requirements of the General Administrative Code of Georgia, the law of</p>
--	---	---

<p>the National Agency of Public Register receives the fee for copying of public information <b>through a bank that contradicts to the principle established by Article 8 of the law on “the Tax on Copying Public Information”</b>. Unfortunately, because Article 8 of the law regulating the Tax on Copying Public Information does not permit payment by bank transfers, one of the methods of payment permitted by the National Agency of Public Register is outside the bounds of the law.</p> <p>3. The eEnactment of the law on the Tax for Copying public Information is also problematic in thefor the judiciary, especially in the regions, where - for the centralized funding necessary logistic inventory for copying of public information is not supplied effectively or in a timely. - no cash desks are available to facilitate payment of the tax for copying of public information.</p> <p>4. The lack of legislative mechanisms for paying the Xerox fee deters interested citizens living in other regions and communities from receiving public information as well as public agencies from releasing requested information. It is absurd to require a person to travel from other regions or communities simply in order to pay 10 tetri or even a single GEL to the cash desk of a public agency.</p> <p>5 a. Different taxes for copying public information</p>	<p>Georgia on “the tax for copying public information”, the provision on “functioning of the cash-desk” approved by the President of the National Bank on December 31,1999 the guidelines of accounting reporting of the budgetary organizations and legal entities of public law and other legislative acts;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Local self-government agencies and courts should be equipped with the necessary copying techniques equipment;</li> </ul> <p>Implementing of the recommendation in judiciary organs will be more effective in case of their decentralized funding. This recommendation would be best achieved if the judiciary funding and procurement were decentralized.</p> <p>It is important to implement the suggested amendments and activities simultaneously, since carrying out of only one recommendation will not bring the positive outcome ineffective. Legislative A good legislative amendment will eliminate the non-uniformed uniform practicesunformed practice of disseminating information and dismissing information and communities.</p> <p>It is important to amend the Georgian Law on the Tax for the Service Rendered by the National Agency of Public Register to bring it into compliance with the Law on the Tax for Copying Public Information.</p>
---	--

	The bureaucracy hinders people from receiving public information.	
5.	On December 29, 2004 a law was adopted regulating the Tax for the Service Rendered by the National Agency of Public Register. The tax requires a payment of the amount for disseminating documents, which, according to the General Administrative Code, is public information. However, the agency imposed a cost of 0.50 GEL perpage, while the law on the Tax for Copying of Public Information requires only 0.05 tetri for copying the same format of the document. <b>It means that the Agency of Public Register in comparison to other public agencies can "legitimately" impose 10 times more payment for the identical service.</b> The tax imposed by the National Agency of Public Register for information services does not comply with freedom of information principles and may ultimately have a restrictive effect on all freedom of information requests.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ When applying to a court, nonprofit legal entities should enjoy the same regime as the natural persons do pursuant to the Administrative Procedure Legislation;</li> <li>▪ The court expenses should be calculated according to the cost of the requested information;</li> <li>▪ Some freedom of information disputes (including those pertaining to personal data and environmental information) should be free.</li> </ul>
6.	High court expenses established by the legislation inhibit retrieving public information through litigation	<p>Due to new amendments to the Civil Procedure Code the court expenses totaled GEL 100 for each civil and administrative case, including freedom of information disputes. The sum presents a particular burden to civil society actors who most frequently request public information through freedom of information mechanisms. Because of the frequency of requests, the high court fees significantly inhibit the transparency of the public sector, especially considering that</p>

	administrative disputes are mainly settled in favor of the state agencies.	1. Public agencies, in particular local self-government agencies, should create web-pages and update them regularly. 2. The Internet transparency principle should be regulated by law. Amendments should be introduced to Chapter III of the General Administrative Code of Georgia. The amendments should specify the category of public information that should be accessible to public via e-mail. Introduction of the principle would significantly increase the transparency of public agencies.	To ensure software transparency
7. Lack of software transparency principles in Georgia	Computer access to agencies' public information is extremely limited, particularly in the more remote regions and in local self-governments. Georgian legislation, save some exceptions does not contain software transparency principles – or the obligation to place some category of public information on the internet. With few exceptions, the Georgian fails to enact the software transparency principles by placing selections of public information on the internet.	The following information should be placed on web-pages  <ul style="list-style-type: none"> <li>- information described in Article 42, paragraphs a-I , of the General Administrative Code of Georgia;</li> <li>-The main constitutive documents of the activities of public agencies (Charter, etc.);</li> <li>- public agencies activity report, including the financial report;</li> <li>- public agencies with auditors should be obliged to publicize the reports worked out during the audits;</li> <li>- reports submitted according to Article 49 of the General Administrative Code of Georgia and the results of their review.</li> </ul>	Transparency of public sector, ensuring of the guarantees envisaged by freedom of information act
8. Difficulties in obtaining documents through the internet	Although the law of Georgia on the Tax for copying Public Information stipulates that the fee is unnecessary when public information is submitted over the internet, there is no legal basis in Georgia to request public information through the internet and state agencies are not obligated to submit an answer in a same	By legislative amendments legal instruments should be introduced for requesting and receiving public information over the internet, encompassing both electronic applications and responses.	It is desirable to include in the legislation public agencies' obligation to verify officially submission of

	manner.	public information through e-mail, if the applicant requests so.	To establish effective mechanisms of protecting personal data
9. Non uniform practice for protecting personal data when disclosing information	<p>The issue of protecting personal data is still underdeveloped:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Only selected articles of the General Administrative Code regulate the issue of personal data and their protection, respectively there is not necessary normative base in the country for protecting personal data effectively;</li> <li>-There are no uniform standards for the protection of personal data by public agencies including the judiciary.</li> </ul>	<p>Review and amend the legislation to protect personal data. In particular:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- the issue should be subject to wider regulation, including drafting a law to protect the personal data;</li> <li>- the new normative act should be elaborated and adopted on administrative proceeding, which according to the requirements of the General Administrative Code and the requirements of the Law on Personal Data will specify guarantees of protecting personal data when releasing of public information</li> </ul>	
10. Non uniform databases and public information registers	<p>The General Administrative code sets forth that each state agency must gather public information and store it in a central public register. Moreover, each public agency should create databases and a corresponding catalogue that should be accessible to any interested person. However, as currently implemented, it is practically impossible to acquire comprehensive information about the existence and structure of the public agencies and the procedures for accessing them.</p>	<p>Regulating the issue is of decisive importance since information contained in databases is not confidential. Consequently, public agencies should make endeavor to make such information easily available to interested persons.</p> <p>In order to regulate the public registers and their databases in public agencies, the laws should specifically regulate:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- the officials responsible for creating, maintaining and administering the public register and databases;</li> <li>- the rules for processing and classifying information in case interested people request the entire database;</li> </ul> <p>Moreover, as already mentioned (see recommendation #7 ), public agencies should become obliged to place the titles and location of the databases kept in public agencies on the internet.</p>	<p>To ensure the transparency of the state agencies' activities and to increase the effectiveness of public information disclosure</p>
11. Lack of a unified public register of legal entities of public law	Neither the Ministry of Justice of	Because legal entities of public law are public agencies, registration should become binding.	To ensure the transparency of the

<p>legal entities of public law</p>	<p>Georgia nor any other agency registers legal entities of public law, therefore they are not subject to any system.</p>	<p>The law stipulates that the Ministry of Justice of Georgia implement the registration of legal entities of public law with a view to creating corresponding register.</p>	<p>To establish an accountable and responsible public sector</p>
<p>12. Systematic violations of administrative proceeding rules by state employees</p>	<p>Public agencies, especially in the regions, violate the rules of administrative proceeding:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Generally, public agencies do not release information within 10 days after an interested person submits a freedom of information application;</li> <li>- The agencies fail to respond to administrative complaints submitted by the interested people in a superior agency or before a high official. In the best case scenario, the administrative agency refuses to discuss the matter or to satisfy the administrative complaint;</li> <li>- Administrative agencies violate the rules of administrative proceedings and, in so doing, artificially prolong the established terms for releasing public information.</li> </ul>	<p>In order to eliminate defective and non uniform practice in regard to administrative proceeding in administrative agencies, it is necessary:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- to elaborate in administrative agencies internal effective observance mechanism on administrative procedures and with a power to impose administrative sanctions when necessary. It is favorable if the observance mechanism does not imply only reactions on the applications filed by interested persons on violation of the rules of administrative proceeding.</li> <li>- to include the norm in the General Administrative Code of Offences that will envisage public employees disciplinary liability for violation of the rules of administrative proceeding pertaining to releasing of public information.</li> </ul>	<p>To establish the norm in the General Administrative Code of Offences that will envisage public employees disciplinary liability for violation of the rules of administrative proceeding pertaining to releasing of public information.</p>
<p>13. Ineffective public agency reports about freedom of information procedures and activities</p>	<p>Georgia has no regulation or mechanism to control the Freedom of Information reports required by Article 49 of the General Administrative Code. Reports are consequently insufficient to monitor the status of compliance with freedom of information laws in Georgia.</p>	<p>An amendment to the General Administrative Code of Offences should establish penalties for failing to submit sufficient freedom of information reports, as required by Article 49 of the General Administrative Code. The president and the parliament should become obliged to review the reports submitted by the state agencies and afterwards publish the outcomes of the review.</p>	<p>To establish the norm in the General Administrative Code of Offences that will envisage public employees disciplinary liability for violation of the rules of administrative proceeding pertaining to releasing of public information.</p>

## 2. ENSURING THE TRANSPARENCY OF THE BUDGETARY PROCESS AND THE REASONABLE EXPENDITURE OF STATE FUNDS

<b>Problem</b>	<b>Existing situation</b>	<b>Recommendation</b>	<b>Objective</b>
17. Budgetary transparency problems	<p>The following factors encourage opaqueness of budgetary funds:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- The existing form of a budget is a document that only provides general data on the funds allotted to various state agencies, while the budgetary agencies (in particular, law enforcement agencies) refrain from disclosing more detailed information;</li> <li>- The legislation does not specify unified standards to be adopted by budgetary agencies in the process of planning their budgets. Consequently, various agencies submit to the Ministry of Finance detailed information on allocation of budgetary sums in different degrees;</li> <li>- Because of the lack of legal standards, the Ministry of Finance is helpless to request more detail from the specific state agencies about their proffered budgets;</li> <li>- Public agencies suffer from lack of professional staff in budgetary spheres;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legal regulation should be adopted, establishing unified standards, types of budgetary organizations and types of permitted expenses. The budgetary organizations should then submit their budgets according to these regulations.</li> <li>- By imposing disciplinary and administrative liabilities, public agencies should ensure maximal transparency of public information about the budgetary process;</li> <li>- The state should train professionals, who can participate in budget planning process of each agency</li> </ul>	To ensure transparency in state agencies' funding
18. Unreasonable budgetary expenditures	Recent amendments significantly expanded the scope of the President's and the Government's Reserve funds. This expansion, based on faulty interpretations of legislative intent, encourage the government to unreasonably spend state funds.	The purpose of the Reserve Funds should be specified in the corresponding legislative acts in order to avoid the incorrect interpretation of the law and their irrational spending of the state funds.	To ensure rational spending of the state funds

