



ევროკავშირი  
საქართველოსთვის



სოციალური  
სამართლიანობის  
აგენტი

# ეროვნული უსაფრთხოება, სახელმწიფო საიდუმლოება და ინფორმაციის თავისუფლება



ეროვნული უსაფრთხოება, სახელმწიფო საიდუმლოება და  
ინფორმაციის თავისუფლება

სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

2024



**ევროკავშირი  
საქართველოსთვის**



**სოციალური  
სამართლიანობის  
ცენტრი**



**საქართველოს  
პალატა  
იურიტთა  
ასოციაცია**



**CAUCASUS RESEARCH  
RESOURCE CENTER**

კვლევა შექმნილია ევროკავშირის მხარდაჭერით, პროექტის, „ანგარიშვალდებული და ადამიანის უფლებებზე ორიენტირებული უსაფრთხოების სექტორის მხარდაჭერა კვლევების, ადვოკატირებისა და ინკლუზიური დიალოგის გზით“, ფარგლებში. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია სოციალური სამართლიანობის ცენტრი და შესაძლოა, რომ იგი არ გამოხატავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს.

**კვლევაზე პასუხისმგებელი პირი:** გურამ იმნაძე

**მკვლევარი:** მარიამ გობრონიძე

**რედაქტორი:** ნინო ბექიშვილი

**ყდის დიზაინი:** როლანდ რაიკი

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, სოციალური სამართლიანობის ცენტრის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

*ციტირების წესი: სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, მარიამ გობრონიძე, „ეროვნული უსაფრთხოება, სახელმწიფო საიდუმლოება და ინფორმაციის თავისუფლება“, 2024*

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ.: +995 032 2 23 37 06

[www.socialjustice.org.ge](http://www.socialjustice.org.ge)

[info@socialjustice.org.ge](mailto:info@socialjustice.org.ge)

<https://www.facebook.com/socialjustice.org.ge>



## სარჩევი

შესავალი .....	1
ძირითადი მიგნებები.....	4
1. ინფორმაციის თავისუფლება და საერთაშორისო სტანდარტები.....	5
2. ინფორმაციის თავისუფლებისგან გამონაკლისები .....	7
2.1. კანონით განსაზღვრულობა და სახელმწიფო საიდუმლოების ცნება .....	8
2.2. ზიანის ტესტი და ინტერესთა დაბალანსება .....	11
3. სახელმწიფო საიდუმლოების მიმართ არსებული პოლიტიკა და ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებად აღიარების პროცედურა.....	16
4. სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის საიდუმლოების ხარისხი და საიდუმლოობის გრიფი .....	17
5. დასაიდუმლოების ვადა და პერიოდული განხილვა/გადახედვა და განსაიდუმლოება .....	19
6. საიდუმლო ინფორმაციასთან დაკავშირებული საქმიანობის კონტროლი .....	20
6.1. მოზაიკის თეორია და სასამართლო კონტროლი .....	21
6.2. სპეციალიზებული ორგანო და საზოგადოებრივი/სამოქალაქო კონტროლი .....	24
დასკვნა.....	26
რეკომენდაციები .....	28

*„როდესაც ყველაფერი დასაიდუმლოებულია, მაშინ არაფერი არ არის საიდუმლო და სისტემა ხდება ისეთი, რომელსაც ცინიკოსები ან უყურადღებოები უგულებელყოფენ [...]. ჭეშმარიტად ეფექტიანი შიდა უსაფრთხოების სისტემის დამახასიათებელი ნიშანი იქნება მაქსიმალური ღიაობა, იმის გაცნობიერებით, რომ საიდუმლოების დაცვა საუკეთესოდ შეიძლება მხოლოდ მაშინ, როცა ნდობა ნამდვილად შენარჩუნებულია“.<sup>1</sup>*

აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე პოტერ  
სტიუარტი,

პენტაგონის დოკუმენტების საქმე,

1971 წელი.

## შესავალი

დემოკრატიული მმართველობისა და ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების უზრუნველსაყოფად ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საკითხია ომის, მშვიდობისა და ქვეყნის ეროვნული უსაფრთხოების დაცვის შესახებ სახელმწიფოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები. თუმცა, არსებობს თავისთავადი კონფლიქტი ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებსა და ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებულ სტანდარტებს შორის. ერთის მხრივ, სამთავრობო გადაწყვეტილებებზე საჯარო ხელმისაწვდომობა და გამჭვირვალობა გადამწყვეტია დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებებისთვის. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა არა მხოლოდ იცავს ინდივიდებს მთავრობების, თანამდებობის პირებისა და კერძო სუბიექტების უკანონო/არამართლზომიერი ქმედებებისგან, არამედ საზოგადოებას აძლევს შესაძლებლობას მნიშვნელოვანი როლი შეასრულოს მთავრობის პოლიტიკის განსაზღვრაში. მეორეს მხრივ, იმისათვის რომ საერთაშორისო ურთიერთობები, სამხედრო ოპერაციები და სადაზვერვო აქტივობები ეფექტიანად წარიმართოს, საიდუმლოების გარკვეული ხარისხის არსებობა გარდაუვალია.<sup>2</sup>

ეროვნული უსაფრთხოება თავისთავად არ არის ღირებულება, ის არის პირობა, რომელიც საშუალებას აძლევს ერს შეინარჩუნოს თავისი ღირებულებები. ამის საპირისპიროდ, ღია მმართველობა დემოკრატიული საზოგადოებების პირობაცაა და ღირებულებაც. სამთავრობო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა წარმოადგენს გამოხატვის თავისუფლების არსებით

<sup>1</sup> NY Times v. US, 403 US 713 (1971). For more details, see National Security Archive, The Pentagon Papers Case. <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB48/>.

<sup>2</sup> See background and rationale in: GLOBAL PRINCIPLES ON NATIONAL SECURITY AND THE RIGHT TO INFORMATION (“THE TSHWANE PRINCIPLES”), finalized in Tshwane, South Africa, issued on 12 June 2013.

საფუძველსაც, რასაც, თავის მხრივ, განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს მთავრობათა პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულებისათვის.<sup>3</sup> ამგვარად, ამ ორი ცნების ერთსა და იმავე სიმაღლეზე დაყენება, ზედმეტად დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს პირველს და აქვეითებს აუცილებელ ეჭვს, რომელიც თან უნდა ახლდეს ეროვნული უსაფრთხოების დაცვის არგუმენტით ინფორმაციაზე თავისუფალი წვდომის შემცირების ნებისმიერ მცდელობას.<sup>4</sup>

რამდენადაც თითოეული ერი გარდაიქმნება ტექნოლოგიურად რთულ ინფორმაციულ საზოგადოებად და, შესაბამისად, სულ უფრო დაუცველი ხდება მტრული ქმედებების მრავალი ამოუცნობი წყაროს წინაშე, მეტად რთული ხდება ეროვნული უსაფრთხოებისათვის ქეშმარიტად მნიშვნელობის მქონე ინფორმაციის ეროვნული უსაფრთხოების არგუმენტით დასაიდუმლოებული სხვა ტიპის ინფორმაციისგან მკაფიოდ გამიჯვნა. ეროვნული უსაფრთხოების დაცვის არგუმენტით დასაიდუმლოებულ ინფორმაციაზე წვდომის განსაკუთრებული რეჟიმის არსებობის საჭიროება სულ უფრო მეტადაა გაზიარებული სახელმწიფოთა უმრავლესობის მიერ, მიუხედავად მათი სამართლებრივი სისტემისა თუ სოციალურ-ეკონომიკური პირობების კუთხით არსებული განსხვავებებისა. უფლებადამცველებისა და სამოქალაქო ორგანიზაციების მცდელობების მიუხედავად, ხელი შეუშალონ ეროვნული უსაფრთხოების საფუძველზე ინფორმაციის თავისუფლების დაცვის საუკეთესო პრაქტიკის სტანდარტებიდან გამონაკლისი სფეროს გაფართოებას, სწრაფად განვითარებად ციფრულ ეპოქაში ეს მიდგომა განიხილება, როგორც სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვისათვის აუცილებელი ბოროტება. თუმცა, ეს ტენდენცია შეიცავს საფრთხეს, რომ დემოკრატიულ საზოგადოებაში შეიზღუდება ინფორმაციაზე წვდომისა და მისი გამოყენების ხარისხი.<sup>5</sup> გარდა ამისა, მთავრობის მიერ ეროვნული უსაფრთხოების არგუმენტის უპირობოდ გამოყენებამ შესაძლებელია საფრთხე შეუქმნას ხელისუფლების მხრიდან საზოგადოების ნდობის ბოროტად გამოყენების წინააღმდეგ არსებულ ძირითად ინსტიტუციურ გარანტიებს, როგორებიცაა: სამართლის უზენაესობა, სასამართლოების დამოუკიდებლობა, საკანონმდებლო ზედამხედველობა, მედიის თავისუფლება და ღია მმართველობა.<sup>6</sup>

ამასთან, დღევანდელ რეალობაში, როდესაც მთავრობები უამრავ ინფორმაციას ფლობენ თავიანთი მოქალაქეების შესახებ (განსაკუთრებით მათ შესახებ, ვინც არსებითად იყენებს

---

<sup>3</sup> Hitoshi Nasu, STATE SECRETS LAW AND NATIONAL SECURITY, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 64, No. 2 (APRIL 2015), გვ. 369, Cambridge University Press, available at: <https://www.jstor.org/stable/24760684>, accessed: 15.09.2022.

<sup>4</sup> Thomas S. Blanton, NATIONAL SECURITY AND OPEN GOVERNMENT IN THE UNITED STATES: BEYOND THE BALANCING TEST, In “NATIONAL SECURITY AND OPEN GOVERNMENT: STRIKING THE RIGHT BALANCE”, Campbell Public Affairs Institute - The Maxwell School of Syracuse University, 2003, გვ. 33.

<sup>5</sup> Hitoshi Nasu, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 403-404.

<sup>6</sup> See background and rationale in: GLOBAL PRINCIPLES ON NATIONAL SECURITY AND THE RIGHT TO INFORMATION (“THE TSHWANE PRINCIPLES”), finalized in Tshwane, South Africa, issued on 12 June 2013.

საჯარო სერვისებს)<sup>7</sup>, გადაჭარბებული საიდუმლოების პრაქტიკა პირდაპირპროპორციულად აისახება მთავრობის მიმართ საზოგადოების ნდობის დაქვეითებაზე. ამ ფონზე საზოგადოებრივი აზრის კლიმატის ცვლილება სახეზეა: ხალხი ხელისუფლებისგან გაცილებით მეტ ღიაობასა და ანგარიშვალდებულებას მოელის, ვიდრე ადრე.<sup>8</sup> შესაბამისად, აუცილებელია დაბალანსების არსებულ ტესტებს მიღმა ახალი პარადიგმების ჩამოყალიბება, წინააღმდეგ შემთხვევაში, დღევანდელი უსაფრთხოების საკითხები გააგრძელებს ფუნდამენტური ღირებულებების მნიშვნელობის გაუფასურებას და გააღრმავებს ნდობის კრიზისს საზოგადოებასა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის.<sup>9</sup>

სწორი ბალანსის პოვნას მით უფრო რთულს ხდის ის ფაქტი, რომ უმეტეს ქვეყნებში სასამართლოები ძირითადად მთავრობის მხარეს იხრებიან (deference - სასამართლო უარს ამბობს დეტალურად განიხილოს საქმე საკუთარი ინსტიტუციონალური კომპეტენციის/ლეგიტიმაციის ნაკლებობის გამო და უპირობოდ მიყვება აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაწყვეტილებას/მიდგომას), როდესაც საქმე უსაფრთხოების საკითხს შეეხება. ბალანსის ასეთი დეფერენციული გაგება გამყარებულია მრავალი ქვეყნის კანონმდებლობით, როცა ეროვნული უსაფრთხოების დაცვის არგუმენტით გამონაკლისი დადგენილია არა მხოლოდ ინფორმაციის თავისუფლების, არამედ ასევე მტკიცებულების გამოკვლევის ჩვეულებრივი წესებისა და ბრალდებულის უფლებების კუთხითაც, თუ არსებობს უმცირესი ეჭვიც კი რისკების შესახებ.<sup>10</sup>

ამ დოკუმენტის მიზანია გააანალიზოს ეროვნული უსაფრთხოების არგუმენტით სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის გაფართოებულ სფეროსა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას/საჯარო ანგარიშვალდებულებას შორის არსებული კონფლიქტი. იმისათვის, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების მიდგომამ საფრთხე არ შეუქმნას დემოკრატიულ საზოგადოებას და მის განვითარებას, მნიშვნელოვანია იმის შესწავლა, თუ რა ხდის ინფორმაციას საიდუმლოდ, ვინ წყვეტს მისი დასაიდუმლოების საკითხს, როგორი პროცედურით და რა ვადით. ამ მიზნით, დოკუმენტში გაანალიზებულია რელევანტური ეროვნული კანონმდებლობა და ის შედარებულია საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან.

---

<sup>7</sup> John Wadham, NATIONAL SECURITY AND OPEN GOVERNMENT IN THE UNITED KINGDOM, In “NATIONAL SECURITY AND OPEN GOVERNMENT: STRIKING THE RIGHT BALANCE”, Campbell Public Affairs Institute - The Maxwell School of Syracuse University, 2003, გვ. 76.

<sup>8</sup> Introduction to the White Paper on Freedom of Information, December 11, 1997.

<sup>9</sup> Thomas S. Blanton, NATIONAL SECURITY AND OPEN GOVERNMENT IN THE UNITED STATES: BEYOND THE BALANCING TEST, In “NATIONAL SECURITY AND OPEN GOVERNMENT: STRIKING THE RIGHT BALANCE”, Campbell Public Affairs Institute - The Maxwell School of Syracuse University, 2003, გვ. 33.

<sup>10</sup> See background and rationale in: GLOBAL PRINCIPLES ON NATIONAL SECURITY AND THE RIGHT TO INFORMATION (“THE TSHWANE PRINCIPLES”), finalized in Tshwane, South Africa, issued on 12 June 2013.

## ძირითადი მიგნებები

- თანამედროვე სამყაროში, სახელმწიფოები მოქალაქეების შესახებ დიდი რაოდენობით ინფორმაციას ფლობენ და მიდრეკილნი არიან ეროვნული უსაფრთხოების დაცვის არგუმენტით ინფორმაციის ჭარბი დასაიდუმლოებისკენ.
- ხშირად, ეროვნული უსაფრთხოების დაცვის არგუმენტი გამოიყენება ისეთ ინფორმაციაზე წვდომის შესაზღუდად, რომელიც თავისი არსით საჯაროა, თუმცა პოლიტიკურად დამაზიანებელია ხელისუფლებისთვის.
- საქართველოს კანონმდებლობით, არ არსებობს სახელმწიფო საიდუმლოების კონტროლზე პასუხისმგებელი დამოუკიდებელი ორგანო, ხოლო სასამართლო კონტროლი შესაბამისი ექსპერტიზის არარსებობისა და დეფერენციული მიდგომიდან გამომდინარე არასაკმარისია.
- დასაიდუმლოების უფლებამოსილების მქონე პირთა ნუსხა საკმაოდ ფართოა. კანონმდებლობის მიხედვით, ყველაზე დაბალი თანამდებობის მქონე პირი, რომელსაც მსგავსი უფლებამოსილება აქვს განყოფილების უფროსია. ასეთი კი შეიძლება იყოს ათასობით საჯარო მოხელე, რაც ეფექტიანი ზედამხედველობის მექანიზმის არარსებობის ფონზე განსაკუთრებით პრობლემურია.
- მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილია ზიანის დასაბუთების აუცილებლობა ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვის საფუძვლის არსებობისას, კანონმდებლობით განსაზღვრული ზიანის ხარისხები ბუნდოვანი და არაერთგვაროვანია. ამასთან, კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ზიანის ტესტის მნიშვნელოვან კომპონენტს - შეზღუდვის სხვა საჯარო ინტერესთან შეწონვას.
- გადაჭარბებული საიდუმლოების პირობებში არსებობს მნიშვნელოვანი ინფორმაციის დაცვის ხარისხის შესუსტების საფრთხე. კერძოდ, საიდუმლო ინფორმაციის სიმრავლის შემთხვევაში რთულდება მათი დაცვისა და კონტროლისთვის აუცილებელი ღონისძიებების ეფექტიანად წარმართვა.



## 1. ინფორმაციის თავისუფლება და საერთაშორისო სტანდარტები

„ინფორმაცია დემოკრატიის ჟანგბადია“. <sup>11</sup> შესაბამისად, ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის ძირითადი მიზანია ხელი შეუწყოს დემოკრატიულ მმართველობას. სახელმწიფოს ხელთ არსებულ ინფორმაციაზე წვდომის უფლება ემსახურება ხელისუფლების მუშაობის გაუმჯობესებისა და მისი ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზანს. <sup>12</sup>

ამ უფლების საერთაშორისო დონეზე აღიარების ერთ-ერთი მთავარი საფუძველი 1948 წელს, ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მე-19 მუხლში გაკეთებული მკაფიო მითითება გახდა, რომლის მიხედვითაც „ყოველ ადამიანს აქვს აზრის თავისუფლებისა და მისი თავისუფლად გამოხატვის უფლება; ეს უფლება მოიცავს ადამიანის თავისუფლებას დაუბრკოლებლად იქონიოს თავისი აზრი და ეძიოს, მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია და იდეები ყოველგვარი საშუალებებით, მიუხედავად საზღვრებისა“. <sup>13</sup>

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება, როგორც გამოხატვის თავისუფლების ელემენტი, ასევე, აღიარებულია სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის (ICCPR) მე-19 მუხლით. გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა 2011 წელს მიღებულ 34-ე ზოგად კომენტარში განმარტა, რომ ICCPR-ის მე-19 მუხლი უზრუნველყოფს საჯარო ორგანოების ხელთ არსებულ ინფორმაციაზე წვდომის უფლებას. ის მოითხოვს, რომ სახელმწიფოებმა პროაქტიულად გაავრცელონ ინფორმაცია საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარე და უზრუნველყონ, რომ წვდომა იყოს „მარტივი, სწრაფი, ეფექტიანი და პრაქტიკული“. კომენტარში ასევე ნათქვამია, რომ ქვეყნებმა უნდა დანერგონ „აუცილებელი პროცედურები“ და მიიღონ შესაბამისი საკანონმდებლო ნორმები ინფორმაციის მიღების უფლების რეალიზებისთვის. კომენტარი ასევე განმარტავს, რომ მოთხოვნებზე პასუხი უნდა იყოს დროული, ხელისუფლებამ უნდა განმარტოს ინფორმაციის დასაიდუმლოების მიზეზი და ინფორმაციის გაცემაზე უარის შემთხვევაში სახელმწიფოებმა უნდა შექმნან გასაჩივრების მექანიზმები. <sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation updated (London: 2015), Preface. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/kexkC51u>.

<sup>12</sup> Hitoshi Nasu, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 388-389.

<sup>13</sup> თუმცა, ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონმდებლობა სათავეს შვედეთში იღებს, სადაც მსოფლიოში პირველი ინფორმაციის თავისუფლების აქტი 1766 წელს იქნა მიღებული. - იხ. ინფორმაციის თავისუფლება: კანონმდებლობა და პრაქტიკა საქართველო, ამერიკის შეერთებული შტატები, გაერთიანებული სამეფო/შოტლანდია, ესტონეთი - შედარებითი ანალიზი, ე. ჩაბრავა, 2012, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/45n8XbN>, ინფორმაციის თავისუფლების გასამყარებლად ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პირველი ნაბიჯი საერთაშორისო დონეზე გაეროს გენერალური ასამბლეის 1946 წელს გამართულ პირველსავე სესიაზე გადაიდგა, როდესაც, სხდომაზე მიღებულ რეზოლუციაში 59 (I) ინფორმაციის თავისუფლება ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებად იქნა დასახელებული. - გამოხატვის თავისუფლების სტანდარტები, თბილისი, 2004, გვ. 9, ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/lexkBloL>.

<sup>14</sup> International standards: Right to information, ხელმისაწვდომია: <https://www.article19.org/resources/international-standards-right-information/>.

დღესდღეობით ინფორმაციის თავისუფლება გამოხატვის თავისუფლების უფლების კომპონენტად აღიარებულია როგორც გაეროს ოფიციალური ორგანოების, ასევე სამივე მთავარი რეგიონული ადამიანის უფლებათა სისტემის მიერ.<sup>15</sup> შესაბამისად, გამოხატვის თავისუფლების არსი მოიცავს საზოგადოების შეუზღუდავი წვდომის უფლებას მათი სახელით მთავრობის მიერ განხორციელებული ქმედებების შესახებ ინფორმაციაზე. ასეთი ხელმისაწვდომობის გარეშე სიმართლე ჩახშობილი, ხოლო ხალხის ჩართულობა მმართველობაში ფრაგმენტული იქნება.<sup>16</sup>

ხელისუფლების მფლობელობაში არსებულ ინფორმაციაზე წვდომის უფლების საერთაშორისო დონეზე აღიარების მიუხედავად, 1995 წელს იოჰანესბურგის პრინციპების<sup>17</sup> მიღებამდე მისი სამართლებრივი სტატუსი ნაკლებად იყო გამყარებული. დოკუმენტის მე-11 პრინციპი, როგორც სხვა საერთაშორისო აქტები, ამ უფლებას გამოხატვის თავისუფლების უფლების ნაწილად ხედავს. ეს პრინციპი ადგენს, რომ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვისთვის გამოყენებული ზოგადი სამნაწილიანი ტესტის შესაბამისად.<sup>18</sup>

დღეს ეს უფლება მსოფლიოს ყველა რეგიონშია აღიარებული, რასაც ადასტურებს იმ ქვეყნების რაოდენობის სწრაფი ზრდა, რომლებმაც მიიღეს ინფორმაციის თავისუფლების კანონები. 2021 წლის მდგომარეობით, 124 ქვეყანას აქვს მსგავსი კანონი და 8 ქვეყანას აქვს ეროვნული დადგენილებები ან რეგულაციები, რომლებიც ანიჭებენ ინდივიდებს საჯარო უწყებების მიერ შენახულ ინფორმაციაზე წვდომის ზოგად უფლებას, ხოლო საჯარო ორგანოებს აკისრებენ

---

<sup>15</sup> ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის, ადამიანისა და ხალხთა უფლებების აფრიკული კომისიისა და ადამიანის უფლებათა ინტერამერიკული კომისიის მიერ გამოცემულმა სხვადასხვა დეკლარაციამ თუ რეკომენდაციამ ასევე დაადასტურა პირების უფლება მიიღონ საჯარო დაწესებულებაში დაცული ინფორმაცია. ამ ოფიციალურ დოკუმენტებს ბოლო ათწლეულის განმავლობაში თან ახლდა შესამჩნევი გლობალური ტენდენცია ინფორმაციის თავისუფლების კანონების შემოღების მიმართულებით. იხ. Toby Mendel, *National Security vs. Openness: An Overview and Status Report on the Johannesburg Principles*, In “NATIONAL SECURITY AND OPEN GOVERNMENT: STRIKING THE RIGHT BALANCE”, Campbell Public Affairs Institute - The Maxwell School of Syracuse University, 2003, გვ. 17.

<sup>16</sup> Joint declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression, International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression, London, under the auspices of Article 19, 26 November 1999, ხელმისაწვდომია: <https://www.ohchr.org/en/statements/2009/10/default-title-402>; 1999 წლის ნოემბერში გაეროს სპეციალური მომხსენებელი აზრისა და გამოხატვის თავისუფლების საკითხებში, ეუთოს წარმომადგენელი მედიის თავისუფლების საკითხებში და OAS-ის სპეციალური მომხსენებელი გამოხატვის თავისუფლების საკითხებში, ARTICLE 19-ის მოწვევით პირველად შეიკრიბნენ და მიიღეს ერთობლივი დეკლარაცია. ... ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის, ადამიანისა და ხალხთა უფლებების აფრიკული კომისიის და ადამიანის უფლებათა ინტერამერიკული კომისიის მიერ გამოცემულმა სხვადასხვა დეკლარაციამ თუ რეკომენდაციამ ასევე დაადასტურა პირების უფლება მიიღონ ინფორმაცია საჯარო მოხელეების მიერ. ამ ოფიციალურ განცხადებებს თან ახლდა შესამჩნევი გლობალური ტენდენცია ინფორმაციის თავისუფლების კანონების განხორციელების მიმართულებით ბოლო ათწლეულის განმავლობაში. მეტი ინფორმაციისთვის იხ. Toby Mendel, *დასახელებული ნაშრომი*, გვ. 17.

<sup>17</sup> The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information, 1 October 1995, ხელმისაწვდომია: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/joburg-principles.pdf>.

<sup>18</sup> Toby Mendel, *დასახელებული ნაშრომი*, გვ. 16.

ვალდებულებას დროულად და პროაქტიულად მიაწოდონ მათ ეს ინფორმაცია.<sup>19</sup> თუმცა, ის თუ რამდენად შეესაბამება ეს კანონები შეზღუდვებისთვის დადგენილ სტანდარტებს, მნიშვნელოვნად განსხვავდება სხვადასხვა ქვეყანაში.<sup>20</sup>

საქართველოში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება გამყარებულია კონსტიტუციით. კერძოდ, მე-18 მუხლი ადგენს, რომ ყველას აქვს უფლება კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს საჯარო დაწესებულებაში მასზე არსებულ ან სხვა ინფორმაციას ან ოფიციალურ დოკუმენტს.<sup>21</sup> თუმცა, ისევე როგორც საერთაშორისო სტანდარტებში, ამ დებულებას მოყვება გამონაკლისები, რომელთა არსებობის შემთხვევაშიც ინფორმაცია შეიძლება არ გახდეს ინდივიდისათვის/საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი.

## 2. ინფორმაციის თავისუფლებისგან გამონაკლისები

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის (ICCPR) მე-19 მუხლი, რომელიც გამოხატვის თავისუფლებასთან ერთად იცავს ინფორმაციის თავისუფლებას, აღიარებს, რომ მისით გათვალისწინებული უფლებების განხორციელებას თან ახლავს განსაკუთრებული მოვალეობები და პასუხისმგებლობები, ამიტომ ის შეიძლება დაექვემდებაროს გარკვეულ შეზღუდვებს. ეს შეზღუდვები:

- უნდა იყოს კანონით გათვალისწინებული;
- უნდა ემსახურებოდეს ეროვნული უსაფრთხოების, საზოგადოებრივი წესრიგის ან საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და ზნეობის დაცვას.<sup>22</sup>

მსგავს ჩანაწერს მოიცავს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლიც, თუმცა კანონით განსაზღვრულობის მოთხოვნასთან ერთად, ის ოდნავ განსხვავებულად აწესრიგებს მეორე კრიტერიუმს. ნორმის თანახმად შეზღუდვა აუცილებელი უნდა იყოს დემოკრატიულ საზოგადოებაში ეროვნული უსაფრთხოების, ტერიტორიული მთლიანობის ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინტერესებიდან გამომდინარე, არეულობის ან დანაშაულის პრევენციისთვის, ჯანმრთელობისა და მორალის დასაცავად, სხვათა რეპუტაციის ან უფლებების დასაცავად, გამჟღავნების თავიდან ასაცილებლად, კონფიდენციალურად მიღებული ინფორმაციის ან სასამართლო ხელისუფლების ავტორიტეტისა და მიუკერძოებლობის შესანარჩუნებლად.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> International standards: Right to information, ხელმისაწვდომია: <https://www.article19.org/resources/international-standards-right-information/>

<sup>20</sup> Toby Mendel, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 16.

<sup>21</sup> ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღებით 1999 წელს საქართველომ მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადადგა ინფორმაციის თავისუფლებისა და საჯარო დაწესებულებათა გამჭვირვალობისაკენ მიმავალ გზაზე. კერძოდ, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელი ნორმები კიდევ უფრო განივრცო, რადგან კოდექსის მესამე თავი სწორედ ინფორმაციის თავისუფლების საკითხს ეძღვნება.

<sup>22</sup> Hitoshi Nasu, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 389.

<sup>23</sup> იხილეთ მე-10 მუხლი, კონვენცია ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/VexkCujN>.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის თანახმად, საჯარო ინფორმაციაზე წვდომა პირს შეიძლება შეეზღუდოს, თუ არსებობს რომელიმე საფუძველი მაინც:

- ინფორმაცია შეიცავს კომერციულ საიდუმლოებას;
- ინფორმაცია შეიცავს პროფესიულ საიდუმლოებას;
- დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ან სამართალწარმოების ინტერესების დასაცავად, კანონით ან კანონით დადგენილი წესით ინფორმაცია აღიარებულია სახელმწიფო საიდუმლოებად.

ეს დოკუმენტი იკვლევს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის იმ შეზღუდვას, რომელიც უკავშირდება კანონით ან კანონით დადგენილი წესით მის სახელმწიფო საიდუმლოდ აღიარებას, ანუ დასაიდუმლოებას.

## 2.1. კანონით განსაზღვრულობა და სახელმწიფო საიდუმლოების ცნება

ICCPR-ის ფარგლებში, ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვა ორ კრიტერიუმს უნდა აკმაყოფილებდეს - პროცედურულსა და თვისებრივს. დამკვიდრებული სტანდარტების თანახმად, პროცედურული ნაწილი მოიცავს შეზღუდვის კანონისმიერ დაწესებას, რაც, სამართლებრივ წინაპირობას უქმნის ქვეყნებს სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ კანონმდებლობის ასამოქმედებლად. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ დამკვიდრებული პრაქტიკით, მხოლოდ კანონმდებლობის არსებობა ვერ დააკმაყოფილებს დასახელებულ კრიტერიუმს, არამედ აუცილებელია თვისებრივი მოთხოვნების შესრულებაც. კერძოდ, სასამართლოს აზრით, ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის შემზღუდავი კანონმდებლობა უნდა ეფუძნებოდეს განჭვრეტადობის პრინციპს და ამავდროულად, გამორიცხავდეს თვითნებობას ან უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებას.<sup>24</sup>

მეორე, უფრო არსებითი კრიტერიუმია ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვის აუცილებლობა. უფლებაში მსგავსი ჩარევა უნდა ემსახურებოდეს კონკრეტულ მიზანს - აუცილებელი იყოს სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ასევე სამართალწარმოების ინტერესების დასაცავად.

დემოკრატიულ ქვეყანაშიც მთავრობას უნდა შეეძლოს ინფორმაციის ნაკადის კონტროლი ისეთი ფორმით, რომ ეს საზოგადოებისთვის ცნობილი და აღქმადი იყოს. სახელმწიფოები უფლებამოსილნი (ამასთან, ვალდებულნიც კი) არიან მიიღონ ზომები ქვეყანაში საცხოვრებლად უსაფრთხო გარემოს უზრუნველსაყოფად. შესაბამისად, ბუნებრივია, რომ ამ მიმართულებით სახელმწიფოები ზოგიერთ დოკუმენტსა და ინფორმაციას „ოფიციალურ საიდუმლოებად“ მიიჩნევენ, რადგან მათმა გამჟღავნებამ შეიძლება საფრთხე შეუქმნას

<sup>24</sup> მართლაც, ის ფაქტი, რომ ჩილეში არ არსებობდა კანონმდებლობა, რომელიც არეგულირებდა ოფიციალურ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის შეზღუდვის საკითხს, გადაწყვეტი იყო ინფორმაციის თავისუფლების ვალდებულების დარღვევის დასადგენად ადამიანის უფლებათა ინტერამერიკული სასამართლოს მიერ Claude-Reyes et al v. ჩილე. Hitoshi Nasu, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 390.

საზოგადოებრივ წესრიგსა და სახელმწიფო უსაფრთხოებას. ამ მიზნის მისაღწევად, სახელმწიფოები მიმართავენ კონკრეტულ ღონისძიებებს საიდუმლო ინფორმაციის გასაჯაროების თავიდან ასაცილებლად (პრევენციული ღონისძიებები) და გამჟღავნების შემთხვევაში, დამნაშავეთა დასასჯელად (სადამსჯელო ღონისძიებები). ეროვნული უსაფრთხოებისთვის მნიშვნელოვანი ინფორმაციის საიდუმლოდ შენახვის გზით, სახელმწიფოები უზრუნველყოფენ უსაფრთხო და დაცულ გარემოს ინდივიდებისა და საზოგადოებისთვის.

სახელმწიფო საიდუმლოება ფართოდ გავრცელებული ტერმინია, რომელიც მსოფლიოს ყველა ქვეყანაში გამოიყენება. თუმცა, ეს ტერმინი საკმაოდ ბუნდოვანია და მის განმარტებაზე კონსენსუსი არ არსებობს. ეს იქედანაც გამომდინარეობს, რომ სახელმწიფო საიდუმლოების ცნება ერთგვაროვანი არ შეიძლება იყოს, დროისა და კონტექსტის გათვალისწინებით. ის უნდა განიმარტებოდეს თანამედროვედ, იმ ეპოქის უახლესი გაგების შესაბამისად, რომელშიც ვცხოვრობთ. ამ მიზნით, სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ კანონის არსებობა აუცილებელია. იმ ქვეყნებში, რომლებშიც ინფორმაციის თავისუფლება დაკანონებულია, სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ კანონი საგამონაკლისო წესით ზღუდავს უფლებას.<sup>25</sup> სამართლებრივმა ჩარჩომ უნდა ჩამოაყალიბოს სახელმწიფო საიდუმლოების ელემენტები და ჩამოთვალოს დოკუმენტები და ინფორმაცია, რომელიც საიდუმლოებად შეიძლება იქნეს ცნობილი. ამით უნდა დაიცვას ბალანსი ინდივიდთა ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებსა და სახელმწიფო უსაფრთხოებას შორის. სწორედ ეს შეიძლება იყოს შეზღუდვების კანონიერებისა და ლეგიტიმაციის საფუძველი.<sup>26</sup>

საქართველოში ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნევასთან, დასაიდუმლოებასთან და დაცვასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ ურთიერთობებს „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ კანონი არეგულირებს. ნორმატიული აქტის თანახმად, სახელმწიფო საიდუმლოება რამდენიმე ნაწილად განიმარტება. სახელმწიფო საიდუმლოებაა ინფორმაცია, თუ:

- ის შეეხება ქვეყნის თავდაცვის, ეკონომიკის, საგარეო ურთიერთობათა, დაზვერვის, სახელმწიფო უსაფრთხოების, მართლწესრიგის დაცვისა და სამოქალაქო უსაფრთხოების სფეროებს;
- კანონის შესაბამისად ან/და საერთაშორისო ხელშეკრულებით/შეთანხმებით დადგენილი წესით წინასწარ დასაიდუმლოებულია ან მიჩნეულია სახელმწიფო საიდუმლოებად;
- ექვემდებარება სახელმწიფოს მიერ დაცვას;

<sup>25</sup> იმ ქვეყნებში, სადაც ინფორმაციის თავისუფლება კონსტიტუციითა გარანტირებული მისი განხორციელების სპეციალური კანონმდებლობის გარეშე, სახელმწიფო საიდუმლოების ფარგლები შეიძლება გამოიკვეთოს აღმასრულებელი ბრძანებებითა და სასამართლო პრაქტიკით. Hitoshi Nasu, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 370.

<sup>26</sup> STATE SECRET AS AN INSTRUMENT TO MAINTAIN STATE SECURITY, Associate Professor Dr. Cemil KAYA, pp. 52-53.



- მისმა გამჟღავნებამ ან დაკარგვამ შეიძლება ზიანი მიაყენოს საქართველოს ან საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების ან შეთანხმების მონაწილე მხარის:
  - სუვერენიტეტს;
  - კონსტიტუციურ წყობილებას;
  - პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტერესებს.<sup>27</sup>

სახელმწიფო საიდუმლოებისა და ეროვნული უსაფრთხოების ცნებები მხოლოდ ისეთი ავტორიტარული მთავრობების მიერ არ განიმარტება პრობლემურად, რომლებიც ხშირად უხეშად და ბოროტად იყენებენ თავიანთ უფლებამოსილებებს. ამ ცნებებს ზოგადად ახასიათებს ხელისუფალთა მიერ ფართოდ განმარტების ტენდენცია. ამ პრობლემის სათავეს წარმოადგენს ის, რომ ეროვნული უსაფრთხოება, ინფორმაციის თავისუფლების შეზღუდვის სხვა საფუძვლებისაგან განსხვავებით, არის უაღრესად პოლიტიკური საკითხი, რომელიც მოითხოვს საფრთხის შეფასებას, ხშირად გარე წყაროებიდან.<sup>28</sup>

ის, რომ ეროვნული უსაფრთხოების არგუმენტის გამოყენება ხელისუფლების ორგანოების მხრიდან ხშირად ემსახურება არალეგიტიმურ მიზნებს და ინფორმაციის დასაიდუმლოებას იყენებს უკანონო ქცევის ან დანაშაულის დამალვისათვის, არის მუდმივი, ფუნდამენტური პრობლემა, რომელიც დაკავშირებულია თანამედროვე „ეროვნული უსაფრთხოების სახელმწიფოს“ განვითარებასთან. ეს არის ერთ-ერთი მიზეზი იმისა, რის გამოც, როგორც არნოლდ ვოლფერსი აღნიშნავს, „უსაფრთხოების მაღალი მისწრაფებები აიძულებს ერს უფრო აგრესიული მიზნების დამალვაში შეიტანოს ეჭვი“. პოლ შევინი უფრო შორს მიდის და აღნიშნავს, რომ „... ეროვნული უსაფრთხოების სახელმწიფოს“ პრობლემა ის არის, რომ... მას შეუძლია გამოიწვიოს ირაციონალური გადაწყვეტილებების გამეორება“. ეროვნულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გავრცელებაზე კონტროლის ფართო დისკრეციული უფლებამოსილება აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ შეიძლება გამოიყენოს საგარეო პოლიტიკისა და ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებზე საჯარო დებატების დასამახინჯებლად. ტრადიციული შეხედულება, რომ ეროვნულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ინფორმაცია არ არის და არც უნდა იყოს საჯარო გამოყენების საგანი, არ წარმოადგენს ჭეშმარიტებას. იმის გათვალისწინებით, რომ ეროვნული უსაფრთხოების ცნებამ უსაფრთხოების რისკების გაფართოებული სპექტრისა და უსაფრთხოების ცვალებადი ბუნების გამო ინდივიდების ყოველდღიურ ცხოვრებაში დაიწყო შეჭრა,<sup>29</sup> აუცილებელია ამ მიდგომის გადახედვა.

გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა გამოთქვა მოსაზრება, რომ ეროვნული უსაფრთხოების ნიშნით გამართლებული ფართოდ გავრცელებული დასაიდუმლოების პრაქტიკა განსაკუთრებით პრობლემურია ადამიანის უფლებათა დარღვევის გამოძიების კონტექსტში, რადგან ეს შეიძლება იყოს ერთ-ერთი მთავარი დაბრკოლება ფაქტებისა და

<sup>27</sup> საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“, მუხლი 1, პუნქტი 1.

<sup>28</sup> Toby Mendel, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 6.

<sup>29</sup> Hitoshi Nasu, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 398.

პასუხისმგებლობის დადგენაში, რაც საბოლოოდ ბარიერია სამართლიანობის აღდგენისა და რეპარაციისთვის.<sup>30</sup>

იოჰანესბურგის მე-12 პრინციპის მიხედვით, სახელმწიფოებმა კანონით უნდა განსაზღვრონ მხოლოდ ის სპეციფიკური და ვიწრო კატეგორიის ინფორმაცია, რომლის გასაჯაროების აკრძალვაც აუცილებელია ეროვნული უსაფრთხოების კანონიერი ინტერესების დასაცავად.<sup>31</sup> ამის მიუხედავად, კანონმდებლობების უმეტესობა „ეროვნულ უსაფრთხოებას“ მისი განმარტების გარეშე აწესებს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შეზღუდვის საფუძველად და საერთოდ არ უთითებს გამონაკლისი შემთხვევების სპეციფიკურ ჩამონათვალს.<sup>32</sup>

ქართული კანონმდებლობა ადგენს ინფორმაციის ხუთ ფართო სფეროს, რომელთან დაკავშირებული ინფორმაციაც შეიძლება მივიჩნიოთ სახელმწიფო საიდუმლოებად:

- (1) ქვეყნის თავდაცვა;
- (2) ეკონომიკა;
- (3) საგარეო ურთიერთობები;
- (4) დაზვერვა; სახელმწიფო უსაფრთხოება და მართლწესრიგის დაცვა;
- (5) სამოქალაქო უსაფრთხოება.

მიუხედავად იმისა, რომ ნორმატიული აქტი მხოლოდ ზოგად სფეროებს მოიცავს, ინფორმაციის იმ ნუსხას, რომელიც კონკრეტული სფეროს მიზნებისთვის საიდუმლო ინფორმაციაა მიკუთვნებული, საქართველოს მთავრობა კანონქვემდებარე აქტით - დადგენილებით განსაზღვრავს.<sup>33</sup> საერთო ჯამში, მთავრობის მიერ შემუშავებული ინფორმაციის დეტალური სიის თანახმად, ორასზე მეტი სხვადასხვა კატეგორიის ინფორმაცია განეკუთვნება სახელმწიფო საიდუმლოებას.

## 2.2. ზიანის ტესტი და ინტერესთა დაბალანსება

უსაფრთხოების დაცვის არგუმენტით დაწესებული წვდომის ფართო გამონაკლისები ხშირად სერიოზულ შემფოთებას იწვევს ადამიანის ძირითადი უფლებების შელახვის რისკებიდან გამომდინარე. თუმცა, ეს ვითარება გვხვდება ხანგრძლივი დემოკრატიული ისტორიის მქონე ქვეყნებშიც. საიდუმლო ინფორმაციის დაცვის არგუმენტი არ უნდა გახდეს იარაღი, რომელიც შეიძლება მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვის შესაჩერებლად გამოიყენონ. ის დაბალანსებული უნდა იყოს სხვა მნიშვნელოვან საზოგადოებრივ ინტერესებთან, როგორცაა ინფორმაციის თავისუფალი მიმოცვლა, დემოკრატიული ანგარიშვალდებულება,

<sup>30</sup> F La Rue, 'Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression', UN Doc A/HRC/14/23 (20 April 2010) (n 153) para 57.

<sup>31</sup> Toby Mendel, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 16.

<sup>32</sup> იქვე, გვ. 18

<sup>33</sup> „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონის ამოქმედებასთან დაკავშირებული ნორმატიული აქტების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის №507 დადგენილების დანართი №2 „სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნებული ინფორმაციების ნუსხა“.

სამართლიანი სასამართლო პროცესის უზრუნველყოფა, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა და სხვა.

უკვე დიდი ხანია აღიარებულია, რომ სამთავრობო ორგანოების გადაჭარბებული საიდუმლოება საბოლოო ჯამში კონტრ-პროდუქტიულია. ყველაზე ხელშესახები შედეგიც კი, რაც ამ მიდგომამ შეიძლება გამოიღოს, არის საზოგადოებრივი ნდობისათვის ძირის გამოთხრა, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ის გამოიყენება კონკრეტული პოლიტიკური დღის წესრიგის/პოლიტიკური სუბიექტის მხარდასაჭერად ან კორუფციისა და არასწორი მმართველობის დასამალად. თუ გადაჭარბებული საიდუმლოების ნიადაგზე საზოგადოებას სჯერა, რომ მთავრობა მხოლოდ საკუთარი სარგებლისთვის მოქმედებს, ამ ხელისუფლების სანდოობა და ლეგიტიმაცია მნიშვნელოვნად მცირდება. შესაბამისად, ნებისმიერ საქმიანობაში საზოგადოების მხარდაჭერის მოსაპოვებლად მას სერიოზული სირთულეები ექმნება.<sup>34</sup> სწორედ ამიტომ, მნიშვნელოვანია არსებობდეს ზიანის ტესტი და ინტერესების დაბალანსების მიდგომა.

გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა ICCPR-ის მე-19 მუხლის განმარტებისას აღნიშნა, რომ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ეროვნული უსაფრთხოების არგუმენტით შეზღუდვისას, საკმარისი არ არის მისი შემხებლობა ეროვნული უსაფრთხოების სფეროსთან. აუცილებელია, რომ ასევე არსებობდეს გასაჯაროების შედეგად მიყენებული ზიანიც. შესაბამისად, ინფორმაციის გაუმჟღავნებლობა, „მაგალითად, ისეთი კანონების მიღება, რომლებიც ზღუდავს საჯარო ინფორმაციის გავრცელებას სხვა ლეგიტიმური საჯარო ინტერესით, რომელიც არ აზიანებს ეროვნულ უსაფრთხოებას, ან ითვალისწინებს ჟურნალისტების, მკვლევარების, გარემოს დაცვის აქტივისტების, უფლებადამცველების ან სხვათა დევნას ამ ინფორმაციის გავრცელებისთვის“, არ შეესაბამება კონვენციის მიზნებს.<sup>35</sup>

ამ მიდგომას მიყვება საქართველოს კანონმდებლობაც და უთითებს, რომ საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნების ან დაკარგვის შემთხვევაში უნდა არსებობდეს საფრთხე, რომ დაზიანდება საქართველოს ან საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების ან შეთანხმების მონაწილე მხარის სუვერენიტეტი, კონსტიტუციური წყობილება, პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტერესები.<sup>36</sup> იდეალურ შემთხვევაში, ზიანის ტესტი არის შესაძლო ზიანის შეფასება, თუმცა, პრაქტიკაში, ზოგჯერ, ზიანი არც თუ ისე კონკრეტულია და შესაბამისად, მისი შეფასებაც ჭირს.<sup>37</sup> იგივე პრობლემას ვაწყდებით ქართულ კანონმდებლობაშიც. ცნებების, როგორებიცაა ქვეყნის სუვერენიტეტი, კონსტიტუციური წყობილება და პოლიტიკურ-ეკონომიკური ინტერესები, განმარტება მარტივი არ არის. შესაბამისად, ეს ნორმა საკმაოდ

<sup>34</sup> Comments on Draft Law on State Secret of the Republic of Moldova, Commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media from Mr. David Banisar, Director, FOI Project, Privacy International 2008, გვ. 3.

<sup>35</sup> Hitoshi Nasu, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 391.

<sup>36</sup> საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“, მუხლი 1, პუნქტი 1

<sup>37</sup> Classified Information, A review of current legislation across 15 countries & the EU, Transparency international, გვ. 24.

ბლანკეტურია, რის გამოც ფართო და არამართლზომიერი გამოყენების შესაძლებლობას იძლევა.

ზიანის ტესტის გამოყენება პრაქტიკაში მნიშვნელოვან გამოწვევასთანაა დაკავშირებული. როგორც აშშ-ის საჯარო ინტერესის დეკლასიფიკაციის საბჭომ (Public Interest Declassification Board, PIDB)<sup>38</sup> თავის ანგარიშში აღნიშნა „ზიანის დონის შეფასება, რომელიც შეიძლება მოჰყვეს ინფორმაციის არასანქცირებულ გასაჯაროებას/გამჟღავნებას, ხშირად არის სპეკულაციის სავარჯიშო და უფრო ხელოვნებაა, ვიდრე მეცნიერება, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ზიანის პროგნოზირება შეუძლებელია“.<sup>39</sup>

იოჰანესბურგის მე-4 პრინციპი ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების გამონაკლისი შემთხვევების დასადგენად სამნაწილიან ტესტს განსაზღვრავს. ტესტის თანახმად, გარდა იმისა რომ ინფორმაცია უნდა ეხებოდეს კანონში ჩამოთვლილ ლეგიტიმურ მიზნებს (ამ შემთხვევაში - ეროვნული უსაფრთხოების დაცვას) და გამჟღავნება ამ მიზანს არსებით ზიანს უნდა აყენებდეს, მნიშვნელოვანია რომ ზიანი იყოს იმაზე მეტი, ვიდრე ინფორმაციის ფლობის საზოგადოებრივი ინტერესი.<sup>40</sup> მთელი რიგი გარემოებები, მაგალითად, კორუფციის არსებობა, გადაძალავს დასაიდუმლოების ინტერესს და გამოიწვევს ინფორმაციის გასაჯაროებას. იოჰანესბურგის მე-13 პრინციპი განმარტავს, რომ ინფორმაციის გამჟღავნების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას საჯარო ინტერესი „პირველ რიგში უნდა იყოს გათვალისწინებული“.<sup>41</sup> ეს ნიშნავს იმას, რომ მაშინაც კი, თუ დადგენილია, რომ გამჟღავნება გამოიწვევს ზიანს, ეს ავტომატურად არ გამორიცხავს მოთხოვნილი ინფორმაციის გასაჯაროებას. შეიძლება იყოს შემთხვევები, როდესაც საჯარო ორგანოების მიერ დაცული სენსიტიური ინფორმაციის გაუმჟღავნებლობა უფრო მეტ ზიანს იწვევდეს, ვიდრე მათი გამჟღავნება, მაგალითად, გარემოსდაცვითი კატასტროფების ან სურსათის უსაფრთხოების რისკის არსებობის შემთხვევაში.<sup>42</sup> შესაბამისად, მაშინაც კი, როდესაც ინფორმაციის გამჟღავნებამ შესაძლოა ზიანი მიაყენოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ლეგიტიმურ ინტერესებს, ის მაინც უნდა იყოს გამჟღავნებული, თუ ზიანი არ აღემატება ინფორმაციაზე წვდომის საჯარო ინტერესს.

ამ ტიპის საზოგადოებრივი ინტერესის ტესტის არსებობა აუცილებელია, რადგან შეუძლებელია გამონაკლისი შემთხვევების ისეთ ვიწრო ჩარჩოში მოქცევა, რომ მასში მხოლოდ ის ინფორმაცია მოხვდეს, რომელიც ყველა შემთხვევაში საიდუმლოდ უნდა იქნეს მიჩნეული.<sup>43</sup> შესაბამისად, ინტერესთა შეწონვა აზღვევს საიდუმლოების საფუძვლებთან შემხებლობაში მყოფ, თუმცა დაბალი რისკის ინფორმაციის მექანიკურ დასაიდუმლებას. ამას ადასტურებს ქართული პრაქტიკაც, რომელშიც მხოლოდ საგამონაკლისო საფუძვლებისა და ზიანის ტესტის

<sup>38</sup> მეტი ინფორმაცია საბჭოს შესახებ იხ: <https://www.archives.gov/declassification/pidb>

<sup>39</sup> Classified Information, A review of current legislation across 15 countries & the EU, Transparency international, გვ. 25.

<sup>40</sup> Toby Mendel, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 16.

<sup>41</sup> იქვე, გვ. 18.

<sup>42</sup> Classified Information, A review of current legislation across 15 countries & the EU, Transparency international, გვ. 26.

<sup>43</sup> Toby Mendel, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 18.

არსებობა, ვერ უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი ინტერესის - საჯარო ინფორმაციაზე წვდომის დაცვას. შესაბამისად, ინტერესთა დაბალანსების საკანონმდებლო ვალდებულების არარსებობა აღმასრულებელ ხელისუფლებას შესაძლებლობას აძლევს ზედმეტად ხშირად გამოიყენოს დასაიდუმლოების პრაქტიკა.

მედიის თავისუფლების საკითხებში ეუთოს წარმომადგენელმა (შემდგომში - ეუთოს წარმომადგენელი) რეკომენდაცია გაუწია, რომ საჯარო ინტერესის ფართო სპექტრის ინფორმაცია არ უნდა იყოს დასაიდუმლოებული. კერძოდ, საიდუმლოებად არ უნდა იყოს კლასიფიცირებული ინფორმაცია, რომელიც შეეხება:<sup>44</sup>

- კანონის ან ადამიანის უფლებათა დარღვევას;
- არასათანადო ადმინისტრირებას ან ადმინისტრაციულ შეცდომებს;
- საფრთხეებს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ან გარემოსთვის;
- არჩეული მაღალი თანამდებობის პირების ჯანმრთელობის მდგომარეობას;
- სტატისტიკურ, სოციალურ-ეკონომიკურ ან კულტურულ საკითხს;
- ძირითად სამეცნიერო საკითხებს;
- ცალკეული პირებისთვის ან ორგანიზაციებისთვის მნიშვნელოვანი, სენსიტიური შინაარსის მქონე საკითხებს;

ქართული კანონმდებლობა იზიარებს ეუთოს რეკომენდაციებს და მსგავსად აწესრიგებს ამ საკითხს. ის დაწვრილებით ჩამოთვლის ინფორმაციის იმ კატეგორიებს, რომლებიც არ შეიძლება მიეკუთვნოს სახელმწიფო საიდუმლოებას:

- ინფორმაცია, რომლითაც შეიძლება შეილახოს ან შეიზღუდოს ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები, მისი კანონიერი ინტერესები, აგრეთვე ზიანი მიადგეს მოსახლეობის ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებას;
- ნორმატიული აქტები, მათ შორის, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები, გარდა ქვეყნის თავდაცვის, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დაცვის სფეროებში სახელმწიფო ინტერესებთან დაკავშირებული შესაბამისი უწყებების ნორმატიული აქტებისა, რომლებიც აწესრიგებს მათ საქმიანობას ქვეყნის თავდაცვის, დაზვერვის, სახელმწიფო უსაფრთხოების, მართლწესრიგის დაცვის და ოპერატიულ-სამშობრო საქმიანობის სფეროებში;
- რუკები, გარდა სამხედრო და სპეციალური დანიშნულების რუკებისა, რომლებზედაც დატანილია სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნებული ინფორმაციების ნუსხით განსაზღვრული, ქვეყნის თავდაცვისა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სფეროებში არსებული ინფორმაცია და მონაცემები;

---

<sup>44</sup> OSCE Representative on Freedom of the Media, Access to information by the media in the OSCE region: trends and recommendations: Summary of preliminary results of the survey, 30 April 2007.



- სტიქიური უბედურების, კატასტროფისა და სხვა განსაკუთრებული მოვლენის შესახებ, რომლებიც მოხდა ან შეიძლება მოხდეს და ემუქრება მოსახლეობის უსაფრთხოებას;
- გარემოს მდგომარეობის თაობაზე, მოსახლეობის ჯანმრთელობის მდგომარეობის, მისი ცხოვრების დონის (მათ შორის, სამედიცინო მომსახურებისა და სოციალური უზრუნველყოფის) შესახებ, აგრეთვე სოციალურ-დემოგრაფიული მაჩვენებლების, მოსახლეობის განათლებისა და კულტურის თაობაზე;
- კორუფციის, თანამდებობის პირთა უკანონო ქმედებებისა და კრიმინოგენული სიტუაციის შესახებ;
- პრივილეგიის, კომპენსაციის, ფულადი ჯილდოსა და შეღავათის შესახებ, რომლებსაც სახელმწიფო ანიჭებს მოქალაქეს, თანამდებობის პირს, საწარმოს, დაწესებულებასა და ორგანიზაციას;
- სახელმწიფო სავალუტო ფონდისა და ოქროს საერთო მარაგის შესახებ;
- სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირთა ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესახებ.<sup>45</sup>

ზიანის შეფასების გარდა, სირთულე მდგომარეობს ამ ზიანსა და სახელმწიფო საიდუმლოების გამჟღავნებასთან დაკავშირებულ საჯარო ინტერესებს შორის დაბალანსებშიც. შესაძლებელია, ინფორმაციის გამჟღავნება გარკვეულ ზიანს აყენებდეს ეროვნულ უსაფრთხოებას, თუმცა ამ ზიანის საფრთხეს აღემატებოდეს მაგალითად, ხელისუფლების გადაცდომების ან თუნდაც უკანონო ქმედებების შესახებ ინფორმაციის გამჟღავნების ინტერესი.<sup>46</sup> შესაბამისად, საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლებით სარგებლობა აუცილებლად მოიცავს ღირებულებით განსჯას, რომელიც ზოგჯერ შეიძლება საკმაოდ თვითნებური იყოს. კონკურენტი ინტერესების აწონვისას, მნიშვნელოვანია შეფასდეს რა არის აუცილებელი და პროპორციული. ამ თვითნებობას კიდევ უფრო ამძაფრებს ცნების „საზოგადოებრივი ინტერესების“ ბუნდოვანება. გარდა ამისა, ბევრ სახელმწიფოში ეროვნული უსაფრთხოების ცნება გულისხმობს საზოგადოებრივი წესრიგისა და სტაბილურობის შენარჩუნებას. შესაბამისად, როგორც ზემოთაც აღინიშნა, ეროვნული უსაფრთხოება, განსაკუთრებით შიდა ეროვნული უსაფრთხოება, რომელიც ეხება საჯარო სამართლისა და წესრიგის დაცვას, ხშირად განიხილება უმთავრეს საზოგადოებრივ ინტერესად და განიმარტება ისე, რომ მას არ შეიძლება აღემატებოდეს სხვა ისეთი საჯარო ინტერესი, რომელიც ავალდებულებს სახელმწიფოს საიდუმლოების გამჟღავნებას.<sup>47</sup> ეს მიდგომა არსებობს საქართველოშიც, რაც თავისთავად ხელს უწყობს ჭარბ დასაიდუმლოებას და ზიანს აყენებს ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას.

<sup>45</sup> საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“, მუხლი 7.

<sup>46</sup> Hitoshi Nasu, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 392.

<sup>47</sup> იქვე, გვ. 395.

### 3. სახელმწიფო საიდუმლოების მიმართ არსებული პოლიტიკა და ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებად აღიარების პროცედურა

სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ ქვეყნის პოლიტიკას, როგორც საქართველოს სუვერენიტეტის, თავდაცვისა და ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის პოლიტიკის შემადგენელ ნაწილს, შეიმუშავენ საქართველოს პარლამენტი, ხოლო მის განხორციელებას უზრუნველყოფენ საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მუნიციპალიტეტის ორგანოები საქართველოს კანონმდებლობით მათთვის მინიჭებული კომპეტენციის ფარგლებში. რაც შეეხება, სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის ორგანიზაციულ და უზრუნველყოფის ღონისძიებებს, ასევე, მათ კონტროლს, ამას სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური უზრუნველყოფს. გამონაკლისია საქართველოს დაზვერვის სამსახურის კომპეტენციას მიკუთვნებული ინფორმაციები, რომელთა დაცვაზეც ეს უწყება თავადაა პასუხისმგებელი.<sup>48</sup>

ინფორმაციის დასაიდუმლოების საფუძველია მისი სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნებული ინფორმაციების ნუსხასთან შესაბამისობა. ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნების აუცილებლობის დასაბუთება, მისი მნიშვნელობის გათვალისწინებით, ევალება სახელმწიფო ორგანოს, საწარმოს, დაწესებულებას, ორგანიზაციას (მიუხედავად მისი სამართლებრივი ფორმისა), რომელმაც ეს ინფორმაცია შეიმუშავა ან განსახილველად ან/და შესანახად მიიღო. ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნების საკითხს წყვეტენ პარლამენტის, პრეზიდენტის ან მთავრობის მიერ განსაზღვრული თანამდებობის პირები, რომლებიც ასევე უზრუნველყოფენ ამ ინფორმაციის საიდუმლოების დაცვას.<sup>49</sup>

დამსაიდუმლოებელ პირთა კომპეტენცია კიდევ ერთი ფუნდამენტური საკითხია. კერძოდ, მნიშვნელოვანია თუ ვინ უნდა შეაფასოს ზიანი ეროვნული უსაფრთხოებისთვის, რომელსაც ინფორმაციის გამჟღავნება გამოიწვევს და რამდენად აღემატება ის საჯარო ინტერესს. როგორც აღინიშნა, ასევე, ბუნდოვანია, რამდენად აქვთ განსაზღვრულ პირებს ინტერესთა შეწონვის კომპეტენცია. რამდენადაც აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელი თავად განსაზღვრავს, თუ რა მასშტაბის ზიანს აყენებს ან საფრთხეს უქმნის ამა თუ იმ ინფორმაციის გასაჯაროება ეროვნულ უსაფრთხოებას ან საზოგადოებრივ ინტერესებს, არსებობს სახელმწიფო საიდუმლოების კანონის ბოროტად გამოყენების ბუნებრივი რისკი. ამგვარი მოწესრიგება იძლევა პოლიტიკური აქტივისტებისა და სამოქალაქო საზოგადოების, როგორც ხელისუფლების არასწორი ან/და არაკანონიერი ქმედებების დამკვირვებლის დათრგუნვის შესაძლებლობას.<sup>50</sup>

საქართველოშიც ეს აქტუალური პრობლემაა, იქიდან გამომდინარე, რომ ამ პირთა ნუსხა საკმაოდ ფართოა. კანონმდებლობის მიხედვით, ყველაზე დაბალი თანამდებობის მქონე პირი,

<sup>48</sup> საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“, მუხლი 3.

<sup>49</sup> საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“, მუხლი 11.

<sup>50</sup> Hitoshi Nasu, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 397-398.

რომელსაც დასაიდუმლოების უფლებამოსილება აქვს, განყოფილების უფროსია. ასეთი კი შეიძლება იყოს ათასობით საჯარო მოხელე, რომელთა კომპეტენციის გადამოწმება შეუძლებელია, რაც ეფექტიანი და პროაქტიული კონტროლის მექანიზმების არარსებობის ფონზე განსაკუთრებით პრობლემურია.

#### 4. სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის საიდუმლოების ხარისხი და საიდუმლოების გრიფი

სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნეული ინფორმაციის დასაიდუმლოება ხდება მისთვის შესაბამისი საიდუმლოების გრიფის მინიჭებით, რომელიც სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის აუცილებელი რეკვიზიტია. იგი უნდა ადასტურებდეს ამ ინფორმაციის საიდუმლოების ხარისხს, უნდა მიუთითებდეს ინფორმაციის დასაიდუმლოების ვადას და უფლებამოსილ პირს, რომელმაც ეს გრიფი მიანიჭა.

საქართველოში დადგენილია შემდეგი საიდუმლოების გრიფები:

- **„განსაკუთრებული მნიშვნელობის“** (მასთან გათანაბრებულია TOP SECRET) - ინფორმაცია, რომლის გავრცელებამ ან დაკარგვამ შეიძლება არსებითად იმოქმედოს საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებზე ქვეყნის თავდაცვის, ეკონომიკის, სახელმწიფო უსაფრთხოების, სამოქალაქო უსაფრთხოების, მართლწესრიგის დაცვის და პოლიტიკის სფეროებში ან/და გამოიწვიოს განსაკუთრებით მძიმე შედეგები საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების ან შეთანხმების მონაწილე ქვეყნისათვის თუ ორგანიზაციისათვის.
- **„სრულიად საიდუმლო“** (მასთან გათანაბრებულია SECRET) - ინფორმაცია, რომლის გავრცელებამ ან დაკარგვამ შეიძლება გამოიწვიოს მძიმე შედეგები საქართველოს თავდაცვის, სახელმწიფო უსაფრთხოების, სამოქალაქო უსაფრთხოების, მართლწესრიგის დაცვის, პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტერესებისათვის და კანონმდებლობით განსაზღვრულ პირთა ინტერესებისათვის ან/და რომლის გამჟღავნებამ შეიძლება გამოიწვიოს მძიმე შედეგები საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების ან შეთანხმების მონაწილე ქვეყნისათვის თუ ორგანიზაციისათვის.
- **„საიდუმლო“** (მასთან გათანაბრებულია CONFIDENTIAL) - ინფორმაცია, რომლის გავრცელებამ შეიძლება ზიანი მიაყენოს საქართველოს თავდაცვის, სახელმწიფო უსაფრთხოების, სამოქალაქო უსაფრთხოების, მართლწესრიგის დაცვის, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტერესებს და კანონმდებლობით განსაზღვრულ პირთა ინტერესებს ან/და რომლის გამჟღავნებამ შეიძლება ზიანი მიაყენოს საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების ან შეთანხმების მონაწილე ქვეყნისათვის თუ ორგანიზაციის ინტერესებს.
- **„შეზღუდული სარგებლობისათვის“** (მასთან გათანაბრებულია RESTRICTED) - ინფორმაცია, რომლის გავრცელებამ შეიძლება უარყოფითი გავლენა მოახდინოს

საქართველოს თავდაცვის, სახელმწიფო უსაფრთხოების, სამოქალაქო უსაფრთხოების, მართლწესრიგის დაცვის, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტერესებზე ან/და საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების ან შეთანხმების მონაწილე ქვეყნისა თუ ორგანიზაციის ინტერესებსა და საქმიანობაზე.

სხვადასხვა ქვეყნის საიდუმლოების შესახებ კანონმდებლობებში ზიანის სიმძიმისა და მისი ალბათობის ელემენტების შემადგენლობა განსხვავებულია, თუმცა თითოეული მათგანი აყალიბებს სისტემას, რომელშიც, ზიანის სიმძიმისა და ალბათობის შესაბამისად, უნდა იყოს დაცული საიდუმლო ინფორმაციის უმაღლესი დონე.<sup>51</sup> ქართული კანონმდებლობიდან ზემომოყვანილი ჩამონათვალი ცხადყოფს, რომ შეფასების განმსაზღვრელი წესები ეყრდნობა ზიანის სიმძიმეს, თუმცა საერთაშორისო სტანდარტების თანახმად, უნდა შეფასდეს ასევე, მეორე კომპონენტი - ზიანის ალბათობა და ამ მოსალოდნელი ზიანის სხვა საზოგადოებრივ ინტერესებთან დაბალანსების აუცილებლობა, რაც სახეზე არ გვაქვს.

ასევე, პრობლემურია, რომ გამოყენებული ტერმინები/განმარტებები იმდენად ზოგადია, რომ საიდუმლოების ტიპებს შორის მკაფიო ხაზის გავლება შეუძლებელია. კანონმდებლობა ზიანის ხარისხის განსასაზღვრად იყენებს ისეთ ტერმინებს, როგორებიცაა „განსაკუთრებით მძიმე შედეგები“, „მძიმე შედეგები“, „ზიანი“, უარყოფითი გავლენა“. მსგავსი განმარტება არაერთგვაროვანია და ართულებს ჩამოთვლილ საზომებს შორის ზიანის ხარისხის ზუსტ განსაზღვრას. მაგალითად, სისხლის სამართლის მიზნებისთვის ზიანის განსაზღვრისას, კანონმდებლობა ყოველთვის ერთგვაროვნად განმარტავს ზიანის ხარისხს (მაგალითად, ჯანმრთელობის დაზიანების შემთხვევაში, განისაზღვრება განსაკუთრებით მძიმე, მძიმე ან ნაკლებად მძიმე დაზიანება), ან სხვაგვარი ზიანის არსებობის შემთხვევაში, კანონმდებლობა აკონკრეტებს რა ჩაითვლება ზიანის მიყენებად (მაგალითად, მნიშვნელოვანი ზიანის შემთხვევაში, კონკრეტულად განისაზღვრება რა არის „მნიშვნელოვანი“ ზიანი).

„განსაკუთრებული მნიშვნელობის“, „სრულიად საიდუმლო“ და „საიდუმლო“ კატეგორიების შემთხვევაში, კანონის მოთხოვნაა ინფორმაციის გავრცელების შემთხვევაში დაცული სიკეთისთვის ზიანის არსებობა. თუმცა, „შეზღუდული სარგებლობისთვის“ კატეგორიის განმარტება ზედმეტად ფართოა - ის ზიანის კრიტერიუმად მხოლოდ უარყოფითი გავლენის საფრთხეს განსაზღვრავს. მსგავსი ჩანაწერის შეფასებისას მოლდოვის კანონმდებლობაში, ვენეციის კომისიამ სწორედ ნორმის ბუნდოვანებაზე მიუთითა.<sup>52</sup> შეზღუდული სარგებლობის კატეგორიის არსებობა ასევე არ შეესაბამება ეუთოს წარმომადგენლის რეკომენდაციებს, რომლის თანახმადაც მხოლოდ „ოფიციალური მნიშვნელობის“ ან „სამუშაო საიდუმლოებად“ მიჩნეული ინფორმაცია არ უნდა განიხილებოდეს სახელმწიფო საიდუმლოებად. ხოლო, მათი

<sup>51</sup> Classified Information, A review of current legislation across 15 countries & the EU, Transparency international, გვ. 24.

<sup>52</sup> OSCE-Moldova opinion, გვ. 7.

გამჟღავნების შეზღუდვები უნდა მოიძებნოს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის კანონმდებლობაში.<sup>53</sup>

## 5. დასაიდუმლოების ვადა და პერიოდული განხილვა/გადახედვა და განსაიდუმლოება

ეუთოს წარმომადგენელი რეკომენდაციას უწევს ინფორმაციის დასაიდუმლოებას მხოლოდ შეზღუდული ხანგრძლივობით: ინფორმაცია უნდა იყოს კლასიფიცირებული, როგორც სახელმწიფო საიდუმლოება, მხოლოდ გარკვეული პერიოდის განმავლობაში, როდესაც ინფორმაციის გავრცელება სერიოზულ ზიანს აყენებს ერის ინტერესებს. დასაიდუმლოებული ინფორმაცია რეგულარულად უნდა განიხილებოდეს და ჰქონდეს თარიღი, რის შემდეგაც მოხდება მისი განსაიდუმლოება და გამოქვეყნება.<sup>54</sup>

საქართველოში სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის დასაიდუმლოების ვადა დამოკიდებულია მისი საიდუმლოების ხარისხზე. დასაიდუმლოების ვადა „განსაკუთრებული მნიშვნელობის“ კატეგორიის ინფორმაციისათვის არის 20 წელი, „სრულიად საიდუმლო“ ინფორმაციისათვის – 10 წელი, „საიდუმლო“ ინფორმაციისათვის – 5 წელი, ხოლო „შეზღუდული სარგებლობისათვის“ საიდუმლოების გრიფის მქონე ინფორმაციისათვის – 3 წელი. სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის დასაიდუმლოების ვადა აითვლება მასზე საიდუმლოების გრიფის აღნიშვნის თარიღიდან.

სადაზვერვო, კონტრსადაზვერვო ან/და ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობასთან დაკავშირებით ინფორმაციის დასაიდუმლოების ვადის გაგრძელების უფლება აქვს ასეთი საქმიანობის განმახორციელებელი სამსახურის ხელმძღვანელს, თუ ინფორმაციის განსაიდუმლოებით ზიანი მიადგება საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებს. საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით დადგენილი წესით აღიარებული დასაიდუმლოების ვადის გაგრძელება, საიდუმლოების გრიფის შეცვლა ან განსაიდუმლოება ხდება ამ საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების მოთხოვნათა გათვალისწინებით. ხოლო სხვა ინფორმაციის დასაიდუმლოების ვადის გასვლის შემდეგ, საქართველოს პრემიერ-მინისტრს ან საქართველოს პრეზიდენტს, მათი კომპეტენციის ფარგლებში, უფლება აქვთ, ეს ვადა გააგრძელონ. ეს უფლებამოსილება ფართო მიხედულების ფარგლებს ანიჭებს ზემოაღნიშნულ პირებს, რადგან არ არის დადგენილი ვადის გაგრძელების ზედა ზღვრები და შესაბამისად, საფრთხეს წარმოადგენს ინფორმაციის თავისუფლებისათვის, განსაკუთრებით დამოუკიდებელი ზედამხედველობის ეფექტიანი მექანიზმების არარსებობის ფონზე.

<sup>53</sup> See OSCE Representative on Freedom of the Media, Access to information by the media in the OSCE region: trends and recommendations: Summary of preliminary results of the survey, 30 April 2007.

<sup>54</sup> იქვე.



## 6. საიდუმლო ინფორმაციასთან დაკავშირებული საქმიანობის კონტროლი

ზედამხედველობის ეფექტიანი სისტემა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია უსაფრთხოების სფეროში, რადგან მის დაცვაზე პასუხისმგებელი სამსახურები თავიანთი სამუშაოს დიდ ნაწილს ფარულად ახორციელებენ და, შესაბამისად, ადვილად ვერ კონტროლდებიან საზოგადოების მხრიდან. საუკეთესო პრაქტიკას წარმოადგენს მოდელი, რომელშიც უსაფრთხოების სამსახურებს ზედამხედველობას უწევენ როგორც შიდაუწყებრივი/ადმინისტრაციული, საპარლამენტო და სასამართლო ორგანოები, ასევე დამოუკიდებელი სპეციალიზებული ზედამხედველობის ინსტიტუტები, რომელთა მანდატები და უფლებამოსილებები ეფუძნება საჯაროდ ხელმისაწვდომ კანონს. უსაფრთხოების სისტემის ზედამხედველობის ეფექტიანი სისტემა მოიცავს მინიმუმ ერთ სამოქალაქო ინსტიტუტს, რომელიც დამოუკიდებელია როგორც უსაფრთხოების, ისე დაზვერვის სამსახურებისაგან და ზოგადად ადმინისტრაციული ხელისუფლებისაგან. ამ ზედამხედველობის ორგანოების ფუნქციები შესაძლოა იყოს უსაფრთხოების სამსახურების მუშაობის ყველა ასპექტი, მათ შორის, კანონთან შესაბამისობა; მათი საქმიანობის ეფექტიანობა, ფინანსები და ზოგადი ადმინისტრაციული პრაქტიკა.<sup>55</sup>

იოჰანესბურგის პრინციპების მე-14 პუნქტი მოითხოვს სახელმწიფოებისგან, უზრუნველყონ სათანადო ზომები ინფორმაციის მოპოვების უფლების რეალიზებისთვის, მათ შორის, დამოუკიდებელი ორგანოს და საბოლოოდ სასამართლოს მიერ განხილვის უფლების ჩათვლით. საჯარო ინფორმაციაზე წვდომის კონსტიტუციური გარანტიების მქონე მრავალი ქვეყნის გამოცდილება ადასტურებს ამ საჭიროებას. ინფორმაციის თავისუფლების ამოქმედებისთვის საჭიროა კონკრეტული, მისი განმახორციელებელი კანონმდებლობა, რაც მოიცავს გასაჩივრების მექანიზმებსაც.<sup>56</sup>

საქართველოს კანონმდებლობით, ინფორმაციის დამსაიდუმლოებელ უფლებამოსილ პირს/ადმინისტრაციულ ორგანოს, ან მის ზემდგომს, უფლება აქვს, როგორც საკუთარი ინიციატივით, ისე საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მოტივირებული მითითებით:

- გააუქმოს ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნევის შესახებ უკანონო გადაწყვეტილება;
- შეცვალოს სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის საიდუმლოების ხარისხი.

ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნევის შესახებ უკანონო ან/და დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილების გაუქმების უფლება აქვს აგრეთვე სასამართლოს.

<sup>55</sup> Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin, Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight.

<sup>56</sup> Toby Mendel, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 18-19.

ასევე, სახელმწიფო ორგანოს, ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს უფლება აქვთ, ინფორმაციის დასაიდუმლოების/განსაიდუმლოების შესახებ გადაწყვეტილება გაასაჩივრონ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. გარდა ამისა, მათ უფლება აქვთ, საიდუმლოების გრიფის აღმნიშვნელ უფლებამოსილ პირს მიმართონ მოტივირებული წინადადებით ამ ინფორმაციის განსაიდუმლოების შესახებ. უფლებამოსილი პირი განიხილავს წინადადებას და 1 თვის ვადაში პასუხს აცნობებს ინიციატორს. ეს პირები ვალდებული არიან, ზემოაღნიშნული ინფორმაცია უფლებამოსილ პირს/დაწესებულებას ისეთი ფორმით მიაწოდონ, რომ ზიანი არ მიადგეს სახელმწიფო საიდუმლოებას, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინტერესებს.<sup>57</sup>

### 6.1. მოზაიკის თეორია და სასამართლო კონტროლი

სასამართლო არის არბიტრი და შემფასებელი, თუ რამდენად გონივრულია დემოკრატიულ საზოგადოებაში ამა თუ იმ ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვა. ამ პროცესში წამოიჭრება უმნიშვნელოვანესი კითხვა: სამოქალაქო უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის რა სტანდარტებით უნდა განიხილონ სასამართლოებმა, ინფორმაციის გაუმჟღავნებლობის კანონთან შესაბამისობა.<sup>58</sup>

სასამართლო კონტროლის კრიტიკოსები ხშირად აღნიშნავენ, რომ მოსამართლეებს არ აქვთ ექსპერტული ცოდნა და იმის უნარები ან გამოცდილება, რომ გლობალურად, „დიდ სურათში“, დაინახონ ეროვნული უსაფრთხოების წინაშე არსებული საფრთხეები.<sup>59</sup> ამ არგუმენტის ერთ-ერთი პრაქტიკული გამოვლინებაა „მოზაიკის თეორია“, რომელიც აშშ-ში განვითარდა და ფართოდ გამოიყენება. ეს თეორია აღწერს სადაზვერვო თუ სხვა უსაფრთხოების ღონისძიებებთან დაკავშირებული ინფორმაციის შეგროვების ძირითად პრინციპს: ინფორმაციის განსხვავებული ელემენტები, რომლებიც ინდივიდუალურად მწირი ხასიათისაა და არ არის სასარგებლო მათი მფლობელისთვის, სხვა ინფორმაციის ელემენტებთან შერწყმისას შეიძლება აღმოჩნდეს დამატებითი მნიშვნელობის მქონე და შეიძინოს ღირებულება ეროვნული უსაფრთხოებისათვის. ამ ელემენტების შეერთებით მიღებული ინფორმაციის მოზაიკა უფრო ღირებულია, ვიდრე უბრალოდ მისი ნაწილების ჯამი.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“, მუხლი 15.

<sup>58</sup> David E. Pozen, The Mosaic Theory, National Security, and the Freedom of Information Act, 115 YALE L. J., (2005), გვ. 630-631, Available at: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/573](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/573)

<sup>59</sup> The judiciary is generally considered ill-equipped to evaluate or 'second-guess' the national security significance of certain information. *ob. Centre for International Environmental Law v Office of the US Trade Representative*, 718 F3d 899 (DC Cir, 2013); *Meredith Larson v Department of State* (n 23) 865; *Leghaei v Director General of Security* (2007) 241 ALR 141, 147 (Brennan CJ); *A v Secretary of State for the Home Department* [2005] 2 AC 68 (House of Lords),

<sup>60</sup> ასევე *ob. Michael P. Goodwin, A National Security Puzzle: Mosaic Theory and the First Amendment Right of Access in the Federal Courts*, 32 *Hastings Comm. & Ent. L.J.* 179 (2010). ხელმსიწავდომია: [https://repository.uchastings.edu/hastings\\_comm\\_ent\\_law\\_journal/vol32/iss2/1](https://repository.uchastings.edu/hastings_comm_ent_law_journal/vol32/iss2/1)

რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში, სამთავრობო უწყებები იყენებდნენ მოზაიკის თეორიას დოკუმენტების კლასიფიკაციის გასამართლებლად, რაც მათ თავიდან აცილებდა თავიანთი გადაწყვეტილების დეტალურ განხილვასა და დასაბუთებას. 2001 წლის 11 სექტემბრის ტერაქტის შემდეგ, ტერორიზმის საფრთხეების მატებასთან ერთად, მოზაიკის თეორია კვლავ აქტუალური გახდა და მასთან ერთად გაძლიერდა სასამართლოს დეფერენციული მიდგომა, რის შედეგადაც აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების მიერ დასაიდუმლოების გადაწყვეტილებები ფაქტობრივად სასამართლოს ეფექტიან კონტროლს მიღმა დარჩა.<sup>61</sup> თეორიის ასეთმა ფართო და, ფაქტობრივად, უკონტროლო გამოყენებამ აშშ-ში შედეგად ის გამოიღო, რომ მხოლოდ 2003 წელს 14 მილიონზე მეტი ახალი დოკუმენტი იქნა დასაიდუმლოებული, რაც თითქმის 75%-იანი ზრდაა 2001 წელთან შედარებით.<sup>62</sup>

ასევე, 11 სექტემბრის შემდეგ, ტერორიზმის ტოტალური შიშის ფონზე, სასამართლოებმა დეფერენციული მიდგომით დააკმაყოფილეს აღმასრულებელი ორგანოების უაღრესად სპეკულაციური, განზოგადებული მოზაიკის არგუმენტები, როდესაც გამჟღავნება არ წარმოადგენდა აშკარა საფრთხეს; გადაწყვეტილების დასაბუთების, დეტალიზაციისა და დამაჯერებლობის ფარგლებში, მათ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებისგან მტკიცების დაბალი სტანდარტი მოითხოვეს.<sup>63</sup> თეორიის არსებობიდან 2005 წლამდე, 30 წელზე მეტი ხნის განმავლობაში, აშშ-ში მხოლოდ ერთმა სასამართლომ უარყო სამთავრობო სააგენტოს მოზაიკის არგუმენტები. თეორიულად, უაღრესად სპეკულაციური მოზაიკის პრეტენზიები, პრაქტიკაში, ფაქტობრივად დაუმარცხებელი აღმოჩნდა.<sup>64</sup> აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის ინფორმაციაზე მეტი კონტროლის მინიჭებით, სასამართლო სამთავრობო გამჭვირვალობას წირავს უსაფრთხოების დაცვის მიზანს. მსგავსი მიდგომა კი მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის დროსაა დასაშვები.<sup>65</sup>

რთულია, მოზაიკის თეორიასთან არგუმენტირებული მსჯელობით დაპირისპირება, რადგანაც ის ძალზედ სპეკულაციურია. მოზაიკის თეორია, უტირიებულად, ასე გამოიყურება: დაუდგენელ მოწინააღმდეგეს შეუძლია დაუზუსტებელ დროს გამოიყენოს ეს ინფორმაცია სხვა უცნობ ინფორმაციასთან ერთად, რათა ააწყოს მოზაიკა, რომელიც საფრთხეს შეუქმნის ეროვნულ უსაფრთხოებას არაპროგნოზირებადი გზით. როგორც პროფესორმა ჯეინ კირტლიმ აღნიშნა, ასეთი თეორია "შეუძლებელია უარყო... რადგან ვის შეუძლია დარწმუნებით თქვას, რომ ეს სიმართლეს არ შეესაბამება?"<sup>66</sup> იმის შეფასება, თუ რა „გონივრულად მოსალოდნელი“ ზიანი შეიძლება მოჰყვეს გამჟღავნებას - სამართლებრივი სტანდარტი, რომლითაც მოსამართლეები აფასებენ დასაიდუმლოების გადაწყვეტილებების მართებულობას -

<sup>61</sup> იქვე, გვ. 630-631.

<sup>62</sup> იქვე, გვ. 648.

<sup>63</sup> იქვე, გვ. 667.

<sup>64</sup> იქვე, გვ. 679.

<sup>65</sup> იქვე, გვ. 667.

<sup>66</sup> იქვე, გვ. 672.

განსაკუთრებით პრობლემური ხდება თეორიული კონსტრუქციის კონტექსტში, რომელსაც ასეთი ბუნდოვანება ახასიათებს.<sup>67</sup>

როგორც აღინიშნა, ეს თეორია ეყრდნობა დაშვებას, რომ ეროვნული უსაფრთხოებისათვის რისკის შემცველია მოსამართლეების მიერ ცალკეული ფაქტის სენსიტიურობის შეფასება, რადგანაც მათ არ შეუძლიათ სრული, დიდი მოზაიკის დანახვა. მიუხედავად იმისა, რომ აღმასრულებელ ორგანოებს მართლაც აქვთ უნიკალური ცოდნა და ექსპერტიზა იმის შესახებ, თუ რა უარყოფითი შედეგები შეიძლება მოყვეს ამა თუ იმ ინფორმაციის გამჟღავნებას, სასამართლოების მიერ დეფერენციული მიდგომა არ უნდა იქცეს პასუხისმგებლობისაგან თავის არიდების შესაძლებლობად. მათ უნდა შეასრულონ ზემოხსენებული არბიტრის ფუნქცია და შეაფასონ, რამდენად დასაბუთებულია აღმასრულებელი ორგანოს არგუმენტაცია.<sup>68</sup> თუმცა, რამდენადაც მოზაიკის თეორიით გამყარებული არგუმენტები 11 სექტემბრის შემდეგ, უფრო და უფრო სპეკულაციური ხდება, ეროვნული უსაფრთხოების ექსპერტიზის უფსკრული მთავრობასა და სასამართლოს შორის იზრდება, სასამართლოს მიერ ამ საკითხების განხილვა კი რთულდება.<sup>69</sup>

დეფერენციული მიდგომის ფართო გამოყენება სასამართლოების მხრიდან სუსტი არგუმენტების საფუძველზე აღმასრულებელი ხელისუფლების ოპორტუნიზმს უწყობს ხელს და მტკიცების ტვირთის გადანაწილების საკითხს უგულვებელყოფს, საკანონმდებლო ნებას უარყოფს, მოკლებულია თეორიულ საზღვრებს და ლიმიტებს. საბოლოოდ კი, ეს ხელს უწყობს ჭარბი დასაიდუმლოების პრაქტიკას. უფრო მეტიც, არ არსებობს ანალიტიკური მყარი დასაბუთება, რომელიც გაამართლებდა მოზაიკის თეორიის საფუძველზე სასამართლო კონტროლის ასე დაკნინებას.<sup>70</sup> არსებობს მოსაზრებაც, რომ უწყებები მოზაიკის თეორიას სწორედ მაშინ იყენებენ, როცა იციან, რომ დოკუმენტების დასაიდუმლოების საქმე სუსტია.<sup>71</sup>

სწორედ ამიტომ, იმის ნაცვლად, რომ მოზაიკის თეორიით გამყარებული არგუმენტები სასამართლოებმა ტრადიციულად გადამეტებული დეფერენციული მიდგომით განიხილონ, ეფექტიანი სასამართლო კონტროლისათვის თეორიის ბოროტად გამოყენების მომეტებული საფრთხიდან გამომდინარე, აუცილებელია, დამატებითი დაკვირვებისა და სკეპტიციზმის გამოჩენა. არგუმენტის ერთგვარი სიმარტივე, რომ მოსამართლეებს არ აქვთ „სურათის ფართო ხედვა“, რათა განსახილველი „ინფორმაცია მოათავსონ შესაბამის კონტექსტში“ და შესაბამისად, ისინი ვერ ხედავენ მოზაიკას, ნიღბავს მის ცალსახად პრობლემურ ხასიათს.<sup>72</sup>

მოსამართლეები ასევე უფრთხიან იმას, რომ ქვეყნის უსაფრთხოების რისკის ქვეშ დაყენებაზე პასუხისმგებლობის აღება მოუწევთ. უაღრესად სპეკულაციური მოზაიკის თეორიის არგუმენტები, რომლებიც განსაკუთრებით რთულია შესაფასებლად და განსაკუთრებით

<sup>67</sup> იქვე, გვ. 672.

<sup>68</sup> იქვე, გვ. 639.

<sup>69</sup> იქვე, გვ. 666.

<sup>70</sup> იქვე, გვ. 668.

<sup>71</sup> იქვე, გვ. 672.

<sup>72</sup> იქვე, გვ. 664.

მოწყვლადია ბოროტად გამოყენებისთვის, კიდევ უფრო აძლიერებს მოსამართლეთა ამ დილემას. ამის გადაჭრის გზად თეორიაში არასასამართლო თანაშემწეების ინსტიტუტის შემოღებას განიხილავენ, რაც გულისხმობს თანაშემწეების დანიშვნას ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში გამოცდილებით. მაგალითად, ისინი შეიძლება იყვნენ სადაზვერვო სააგენტოს გადამდგარი ოფიცრები ან როტაციის ქვეშ მყოფი თანამდებობის პირები, რომელთაც მინიჭებული აქვთ იმუნიტეტი, ან შეუძლიათ ანონიმურად დარჩენა და რომლებიც შესაძლოა დაეხმარონ მოსამართლეებს ფაქტების დადგენასა და წარმოდგენილი მოზაიკის დამაჯერებლობის შეფასებაში. მაშინაც კი, თუ სასამართლოები განაგრძობენ აღმასრულებელი ორგანოების მიერ წამოყენებული რისკების გაზიარებას, მოზაიკის თეორიის საფუძველზე წარმოდგენილი არგუმენტების შესაფასებლად რაიმე სპეციალური მექანიზმის არსებობამ შეიძლება შეახსენოს მათ, რომ ეს თეორია არის გადაჭარბებული საიდუმლოების სავარაუდო მექანიზმი და რომ ჭარბ საიდუმლოებას რეალური უარყოფითი შედეგები/დანახარჯები აქვს.<sup>73</sup>

სასამართლოებმა უნდა განიხილონ როგორც უარყოფითი, ასევე პოზიტიური მოზაიკის სცენარები - საზოგადოებასაც შეუძლია მოზაიკის შექმნა იმ მიზნით, რომ ამით უფრო გონივრულად უპასუხოს საფრთხეებს. მაგალითად, თუ ინფორმაციის გამჟღავნებით საზოგადოება შეიტყობს კრიტიკული ინფრასტრუქტურის დაუცველობის შესახებ, მაცხოვრებლებს შეუძლიათ შეიმუშაონ უკეთესი დაცვის სქემები და მათ განხორციელებას ადვოკატირება გაუწიონ. ანალოგიურად, სასამართლოებმა უნდა განიხილონ არა მხოლოდ ის გზები, რომლითაც ინფორმაციული ტექნოლოგიები ხელს შეუწყობს მოწინააღმდეგეების მოზაიკის შექმნას, არამედ ის გზებიც, რომლითაც ინფორმაციის გავრცელებას შეუძლია დახმარება გაუწიოს ასეთი ქმედებების თავიდან არიდებას. უწყებებმა უნდა გამოყენონ კომპიუტერული მონაცემები მათი არქივების დასამუშავებლად, რათა შესაძლო მოზაიკის არსებობა დაამტკიცონ უფრო მყარი არგუმენტებით.<sup>74</sup> შესაბამისად, არსებობს მოსაზრებაც, რომ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გამჟღავნება სულაც არ ზრდის რისკებს, არამედ ამან შეიძლება შეამციროს კიდევ ისინი საზოგადოების საფრთხეების შესახებ ინფორმირებით და უკეთ დასაბუთებული პასუხების გაცემის გზით.<sup>75</sup>

## 6.2. სპეციალიზებული ორგანო და საზოგადოებრივი/სამოქალაქო კონტროლი

საქართველოში არ არის საჯარო ინფორმაციის თავისუფლებაზე ზედამხედველობის სპეციალიზებული ორგანო, როგორც ბევრ სხვა ქვეყანაში, მათ შორის აშშ-ში, უნგრეთში, სერბეთსა და სლოვენიაში, არსებობს. ასეთ ორგანოს შეუძლია მნიშვნელოვანი როლი ითამაშოს ჭარბი საიდუმლოების პრაქტიკის შესამცირებლად. უნგრეთში, 1995 წლის საიდუმლოების აქტის მიხედვით, მონაცემთა დაცვისა და ინფორმაციის თავისუფლების

<sup>73</sup> იქვე, გვ. 678.

<sup>74</sup> იქვე, გვ. 677.

<sup>75</sup> იქვე, გვ. 674.



პარლამენტის კომისარს უფლება აქვს, შეცვალოს სახელმწიფო და სამსახურებრივი საიდუმლოების კლასიფიკაცია. სლოვენიაში, ინფორმაციის კომისარს შეუძლია შეამოწმოს კლასიფიკაციის სიზუსტე. აშშ-ში, ინფორმაციული უსაფრთხოების ზედამხედველობის ოფისს (ISOO) ეძლევა დამოუკიდებელი უფლებამოსილება, განიხილოს დასაიდუმლოებას მიკუთვნების საკითხები.

ეუთოს რეკომენდაციებით, მნიშვნელოვანია დამოუკიდებელი ორგანოს არსებობა, რომელიც უზრუნველყოფს ღიაობას და რომელსაც უნდა ჰქონდეს ზედამხედველობის უფლებამოსილება. ის უნდა იყოს დამოუკიდებელი ორგანო, რომელიც არ არის დაზვერვის, სამხედრო ან უსაფრთხოების სამსახურების ნაწილი, უნდა ჰქონდეს წვდომა საიდუმლო ინფორმაციაზე, უზრუნველყოს სისტემის გამართული მუშაობა, მიიღოს საჩივრები არასწორად გასაიდუმლოებულ ინფორმაციასთან დაკავშირებით და განიხილოს და დაავალოს ინფორმაციის განსაიდუმლოება შესაბამის უწყებებს.<sup>76</sup> ასეთი ფუნქციები საქართველოში სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს აქვს მინიჭებული, თუმცა ის ვერ აკმაყოფილებს უმთავრესს - დამოუკიდებლობის კრიტერიუმს.

მართალია, ქართული კანონმდებლობა სხვადასხვა ზედამხედველობის მექანიზმებს შეიცავს, თუმცა მათი ეფექტიანობის გადამოწმების საშუალება საქმეთა დასაიდუმლოებიდან გამომდინარე შეუძლებელია. საუკეთესო პრაქტიკის თანახმად, ზედამხედველობის ინსტიტუტებს უნდა ჰქონდეთ უფლებამოსილება, რესურსები და ექსპერტიზა, რომ წამოიწყონ და ჩაატარონ დამოუკიდებელი გამოძიებები, ასევე სრული და შეუფერხებელი წვდომა ინფორმაციაზე, თანამდებობის პირებსა და საშუალებებზე, რომლებიც აუცილებელია მათი მანდატის შესასრულებლად. ზედამხედველ ორგანოებთან სრულად უნდა თანამშრომლობდნენ სადაზვერვო სამსახურები და სამართალდამცავი ორგანოები მოწმეების მოსმენის, ასევე დოკუმენტაციისა და სხვა მტკიცებულებების მოპოვების პროცესში.<sup>77</sup>

არაეფექტიანი კონტროლის მექანიზმების პირობებში, მნიშვნელოვანია სამოქალაქო საზოგადოების აქტიური ჩართულობა. რამდენადაც აშკარაა დაპირისპირება ინფორმაციის თავისუფლებასა და დასაიდუმლოების წესებს შორის, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა უნდა უზრუნველყონ მონიტორინგი, რათა სახელმწიფომ დაუსაბუთებლად არ შეზღუდოს ეროვნული უსაფრთხოებისთვის არასენსიტიური, თუმცა მნიშვნელოვანი ინფორმაციის გავრცელება და მოქალაქეებს ჰქონდეთ მასზე თავისუფალი წვდომის უფლება.<sup>78</sup> თუმცა, ექსპერტული ცოდნის არარსებობისა და ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვის პირობებში, ეს ფაქტობრივად შეუსრულებელ ამოცანად რჩება. როგორც აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე პოტერ სტიუარტმა აღნიშნა, „ეროვნული თავდაცვისა და

<sup>76</sup> OSCE-Moldova opinion, გვ. 14.

<sup>77</sup> Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin, Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight.

<sup>78</sup> Classified Information, A review of current legislation across 15 countries & the EU, Transparency international, p. 5.

საერთაშორისო ურთიერთობების სფეროებში აღმასრულებელი პოლიტიკისა და ძალაუფლების მიმართ ერთადერთი ეფექტიანი შეზღუდვა შეიძლება იყოს განათლებული მოქალაქეები - ინფორმირებული და კრიტიკული საზოგადოებრივი აზრი, რომელსაც შეუძლია დაიცვას დემოკრატიული ხელისუფლების ძირითადი ღირებულებები.<sup>79</sup>

## დასკვნა

ეროვნული უსაფრთხოებისა და სახელმწიფო საიდუმლოების კონცეფციები ძალიან ფართო ცნებებია და აქვს სახიფათო პლასტიურობა. აქედან გამომდინარე, ყოველთვის არის ცდუნება სახელმწიფომ უსაფრთხოების არგუმენტი სამოქალაქო თავისუფლებების ხელსაყოფად გამოიყენოს. შესაბამისად, ეროვნული უსაფრთხოების არგუმენტით ძირითადი უფლებების შეზღუდვას ჯანსაღი სკეპტიციზმით უნდა მივუდგეთ.<sup>80</sup> ეს ეხება ინფორმაციის თავისუფლების შეზღუდვასაც ჭარბი დასაიდუმლოების პრაქტიკით. ღიაობა, არამხოლოდ დემოკრატიული მმართველობის ღირებულებით ცენტრად უნდა იქცეს, არამედ უსაფრთხოების სტრატეგიებმაც უნდა აღიაროს მისი მნიშვნელობა.

მთავრობის მიერ დაცული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ანგარიშვალდებული და დემოკრატიული მმართველობის ძირითადი პირობაა. ინფორმაციაზე წვდომა ხელს უწყობს ინფორმირებული საზოგადოების ჩამოყალიბებას, უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებისა და სამსახურებრივი კორუფციის კონტროლს, აძლიერებს საარჩევნო პოლიტიკას, ამკვიდრებს ანგარიშვალდებულებასა და კარგ მმართველობას. შესაბამისად, არც ერთი საჯარო დაწესებულება არ უნდა იყოს სრულად თავისუფალი ინფორმაციის საჯაროობის ვალდებულებისგან, თუნდაც მათი ფუნქციების უმრავლესობა ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში ექცეოდეს. ეს ეხება ხელისუფლების ყველა შტოს, ისევე როგორც ხელისუფლების ყველა ფუნქციას (მათ შორის, მაგალითად, უსაფრთხოებისა და თავდაცვის ორგანოების ფუნქციებს). ინფორმაციის გამჟღავნებაზე უარი უნდა იყოს დასაბუთებული ყოველ ინდივიდუალურ შემთხვევაში. ხოლო შეზღუდვები, რომელთა მიზანია მთავრობების არამართლზომიერი ქმედებების დაფარვა, ვერასდროს გამართლდება.<sup>81</sup>

გარკვეული ინფორმაცია შეიძლება ლეგიტიმურად იყოს საიდუმლო ეროვნული უსაფრთხოების ან სხვა მნიშვნელოვანი ინტერესების დაცვის მიზნით. თუმცა, საიდუმლოების შესახებ კანონმდებლობამ ზუსტად უნდა განსაზღვროს ეროვნული უსაფრთხოების ცნება და მკაფიოდ მიუთითოს კრიტერიუმები, რომლებიც დაადგენენ, ინფორმაციის დასაიდუმლოების ფარგლებსა და მოცულობას. ამ გზით, თავიდან იქნება

<sup>79</sup> Hitoshi Nasu, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 403-404. ციტირება საქმიდან New York Times Co. v. United States, 1971.

<sup>80</sup> Thomas S. Blanton, NATIONAL SECURITY AND OPEN GOVERNMENT IN THE UNITED STATES: BEYOND THE BALANCING TEST, In "NATIONAL SECURITY AND OPEN GOVERNMENT: STRIKING THE RIGHT BALANCE", Campbell Public Affairs Institute - The Maxwell School of Syracuse University, 2003, გვ. 66.

<sup>81</sup> Principle 4, [https://www.article19.org/data/files/RTI\\_Principles\\_Updated\\_EN.pdf](https://www.article19.org/data/files/RTI_Principles_Updated_EN.pdf).

აცილებული საიდუმლოების გრიფის ბოროტად გამოყენება საზოგადოებისათვის ლეგიტიმურად საინტერესო ინფორმაციის დამალვის მიზნით. საკანონმდებლო ჩარჩომ მკაფიოდ უნდა განსაზღვროს ინფორმაციის დასაიდუმლოებაზე უფლებამოსილ პირთა წრე და ინფორმაციის საიდუმლოებად მიჩნევის ვადა. მსგავსი კანონმდებლობის მიღება კი უნდა ექვემდებარებოდეს საჯარო განხილვას.<sup>82</sup>

დემოკრატიულ ქვეყნებში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და ეროვნული უსაფრთხოების ეს დაპირისპირება იძლევა მხოლოდ იმ ინფორმაციის კლასიფიკაციის შესაძლებლობას, რომელიც შეეხება ეროვნული უსაფრთხოების ძირითად საკითხებს და ვიწროდ არის მორგებული მათზე. ამრიგად, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების ნებისმიერმა შეზღუდვამ ეროვნული უსაფრთხოების საფუძველზე უნდა გაიაროს კანონიერების, ლეგიტიმურობისა და აუცილებლობის მკაცრი ტესტები, გარდა ამისა, დაასაბუთოს ზიანი, რომელსაც ინფორმაციის გასაჯაროება გამოიწვევს და შეადაროს ის გამჯდავნების ინტერესს. ეს მოითხოვს იმ არსებული წესების გაუქმებას ან ძირეულ შეცვლას, რომლებიც აძლევს სახელმწიფოს ინფორმაციის დასაიდუმლოების უფლებას უსაფრთხოებისთვის ზიანის მიყენების საფრთხის საჯარო ინტერესებთან დაბალანსების გარეშე.<sup>83</sup> შესაბამისად, აუცილებელია არსებობდეს გამჯდავნების პრეზუმფცია, როგორც სტანდარტული პროცედურა, თუ საგამონაკლისო მკაცრად განსაზღვრული შემთხვევა არ გავკვს სახეზე.<sup>84</sup>

იქიდან გამომდინარე, რომ ეროვნული უსაფრთხოების დაცვის არგუმენტები ყოველთვის იქნება გარკვეულწილად სპეკულაციური, იმ გაგებით, რომ აღწერს პოტენციურ მომავალ ზიანს და არა რეალურ, უკვე დამდგარ ზიანს, რთულია მასზე ეფექტიანი სასამართლო თუ სხვა ტიპის ზედამხედველობაც.

ამასთან, მნიშვნელოვანია, მოქალაქეთა ინფორმირება სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და საიდუმლოების მარეგულირებელ ნორმებთან დაკავშირებით. მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს ბუნებრივი კონფლიქტი ეროვნული უსაფრთხოების არგუმენტით ხელისუფლების მიერ ინფორმაციის დასაიდუმლოებასა და საზოგადოების ცოდნის უფლებას შორის, უახლესი ისტორიის მიმოხილვა მკაფიოდ ადასტურებს, რომ ეროვნული უსაფრთხოების ლეგიტიმური ინტერესები, პრაქტიკაში, საუკეთესოდაა დაცული, როდესაც საზოგადოება კარგად არის ინფორმირებული სახელმწიფოს საქმიანობის, მათ შორის, იმის შესახებ, თუ რას აკეთებს ხელისუფლება ეროვნული უსაფრთხოების დასაცავად.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression JOINT DECLARATION By the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression, December 2004.

<sup>83</sup> David E. Pozen, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 630-631, Available at: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/573](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/573).

<sup>84</sup> GIPA Act section 3, 5.

<sup>85</sup> GLOBAL PRINCIPLES ON NATIONAL SECURITY AND THE RIGHT TO INFORMATION (“THE TSHWANE PRINCIPLES”), finalized in Tshwane, South Africa issued on 12 June 2013.

## რეკომენდაციები

- ცნება „ეროვნული უსაფრთხოება“ საკმარისად მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული, რათა თავიდან იქნას აცილებული მისი „მსუსხავი“ ეფექტის გავრცელება ინფორმაციის ფართო წრეზე.
- ზიანის ხარისხი, რომელიც მიადგება ეროვნულ უსაფრთხოებას ინფორმაციის კლასიფიკაციის გარეშე, უნდა იყოს მკაცრად დეფინირებული და არ დარჩეს აღმასრულებელი ხელისუფლების ფართო მიხედულების/დისკრეციის ფარგლებში.
- ზიანის ტესტთან ერთად, საქართველოს კანონმდებლობაში უნდა გაჩნდეს საჯარო ინტერესებს შორის დაბალანსების პროცედურა, რომლის შედეგადაც, დასაიდუმლოებაზე გადაწყვეტილება უნდა მიიღებოდეს იმის გათვალისწინებით, ინფორმაციის გასაჯაროებით გამოწვეულ ზიანს გადასწონის თუ არა საჯაროობით მოტანილი სიკეთე.
- კანონმდებლობით უნდა შეიზღუდოს იმ პირთა წრე, რომელთაც აქვთ ინფორმაციის დასაიდუმლოების უფლებამოსილება.
- სახელმწიფო უწყებებმა სათანადოდ უნდა მოამზადონ თავიანთი პერსონალი, განავითარონ და ადეკვატურად დააფინანსონ თანამედროვე, ფუნქციონალური და ეფექტიანი საარქივო აღრიცხვის ინფრასტრუქტურა.
- მნიშვნელოვანია, სასამართლო კონტროლის გაძლიერების მიზნით, მოსამართლეებმა გადახედონ დიფერენციულ მიდგომას და მეტად კრიტიკულად შეხედონ მსგავსი საკითხების განხილვას. ასევე, მიზანშეწონილია თავად სასამართლომ მაქსიმალურად უზრუნველყოს მსგავს საქმეებზე ღიაობის სტანდარტის დაცვა.
- აუცილებელია მამხილებელთა დაცვის ცალკეული დებულების ამოქმედება, რათა კიდევ უფრო გაძლიერდეს სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებულ ინფორმაციაზე საჯარო ხელმისაწვდომობის უფლების დაცვის კონტროლი.
- მნიშვნელოვანია, შეიქმნას დამოუკიდებელი ორგანო, რომელიც უზრუნველყოფს უსაფრთხოების სექტორში არსებული ინფორმაციის კანონისმიერ ღიაობას და რომელსაც ექნება ზედამხედველობის უფლებამოსილება. ეს ორგანო დამოუკიდებელი უნდა იყოს როგორც უსაფრთხოების, ისე დაზვერვის სამსახურებისაგან და ზოგადად, აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან. ამ ორგანოს უნდა ჰქონდეს წვდომა საიდუმლო ინფორმაციაზე, უზრუნველყოფდეს სისტემის გამართულ მუშაობას, ჰქონდეს უფლებამოსილება მიიღოს საჩივრები არასწორად დასაიდუმლოებულ ინფორმაციასთან დაკავშირებით და განიხილოს და დაავალოს ინფორმაციის განსაიდუმლოება შესაბამის უწყებებს.