

ՊԱՏՇԱԿ



ԹԻՎ 04

ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ

ՈՒՂԵՑՈՒՅՑՆԵՐ

Տեղեկատվության հասանելիություն
և հանրային թափանցիկության
սահմանափակումներ



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ՈԼՈՐՏՈՒՄ ԲԱՐԵՎԱՐՔՈՒԹՅԱՆ ԿԵՆՏՐՈՆ

Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության կենտրոնը (CIDS) խթանում է բարեվարքությունը, հակակոռուպցիոն միջոցառումների իրականացումը և պատշաճ կառավարումը պաշտպանության ոլորտում: Համագործակցելով Նորվեգիայի և միջազգային այլ գործընկերների հետ՝ կենտրոնը ձգտում է զարգացնել կարողությունները, բարձրացնել իրազեկվածությունը և տրամադրել գործնական միջոցներ՝ կոռուպցիոն ռիսկերը նվազեցնելու համար: CIDS-ը ստեղծվել է 2012 թվականին Նորվեգիայի պաշտպանության նախարարության կողմից:

Սույն գրքույկում ներկայացված են հեղինակի անձնական տեսակետները, որոնք կարող են չհամընկնել Նորվեգիայի պաշտպանության նախարարության տեսակետների հետ, և չպետք է վերագրվեն նրան:

ՀԵՂԻՆԱԿԻ ՄԱՍԻՆ

Ֆրանցիսկո Կարդոնան կրտսեր միջազգային փորձագետ է CIDS-ում: Կարդոնան հայտնի փորձագետ է, որն զբաղվում է քաղաքացիական ծառայության և պետական կառավարման բարեփոխումների, վարչական իրավունքի և արդարադատության, հակակոռուպցիոն քաղաքականության և ինստիտուցիոնալ կառույցների ձևավորման և գնահատման հարցերով: Նա իր աշխատանքային գործունեությունը ծավալել է ինչպես հայրենի Իսպանիայում, որտեղ կարիերան զարգացրել է քաղաքացիական ծառայության շրջանակներում, այնպես էլ միջազգային կազմակերպություններում, մասնավորապես՝ Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (ՏՀԶԿ) ՄԻԳՄԱ ծրագրում, որտեղ 15 տարի աշխատել է որպես պետական կառավարման ոլորտի քաղաքականության ավագ վերլուծաբան: ՄԻԳՄԱ-ում նա խորհրդատվություն է տրամադրել Արևելյան Եվրոպայի, Աֆրիկայի, Լատինական Ամերիկայի և Կարիբյան տարածաշրջանի անցումային տնտեսությամբ և զարգացող շուրջ 25 երկրների: Նա իրավաբանական կրթություն ունի (ավարտել է Վալենսիայի համալսարանը 1976 թ. -ին) և ստացել է մագիստրոսի մի քանի կոչում պետական կառավարման ոլորտում:

ԱՌԱՋԱԲԱՆ

Պատշաճ կառավարման ուղեցույցներ

CIDS-ը հրատարակում է «Պատշաճ կառավարման ուղեցույցներ» շարքի չորրորդ գրքույկը: Մենք նպատակ ենք հետապնդել այս շարքի միջոցով հակիրճ կերպով, սակայն առանց ավելորդ պարզեցման, լայն հանրությանը ներկայացնել պատշաճ կառավարման ոլորտի հիմնական դիրքերը:

Հեղինակը փորձել է ամփոփել տեղեկատվության հանրային հասանելիության ոլորտի միջազգային լավագույն փորձը: Բավական դժվար է հավասարակշռություն հաստատել տեղեկատվության լայն հանրային հասանելիության և պետության կողմից որոշակի տեղեկատվություն պաշտպանելու օրինական անհրաժեշտության միջև, այդ թվում՝ պետության և քաղաքացիների անվտանգությունն ապահովելու նպատակով: Այդ դժվարությունը դրսևորվում է հատկապես պաշտպանության ոլորտում, որտեղ գաղտնիությունը որոշ չափով անհրաժեշտություն է: Այնուամենայնիվ, ազգային անվտանգությունը վկայակոչելու միակ նպատակը կարող է լինել տեղեկատվության բողոքարկումը, որը պետք է հանրայնացվեր և դրվեր հանրային քննարկման: Հուսով եմ, մեզ հաջողվել է ճիշտ հավասարակշռություն հաստատել:

Այս ուղեցույցը պատրաստվել է CIDS-ի ավագ միջազգային փորձագետներից մեկի՝ Ֆրանցիսկո Կարդոնայի կողմից: Ցանկանում եմ շնորհա-

կալություն հայտնել նրան ներդրված ջանքերի և իր փորձագիտական հմտություններն ու երկարատև փորձը մեզ փոխանցելու համար:

Ցանկանում եմ նաև շնորհակալություն հայտնել կենտրոնի խմբագիր Ինգրիդ Բաստերուդին՝ ուղեցույցը խմբագրելու համար:

Հուսով եմք, որ պատշաճ կառավարմանը նպաստելուն ուղղված այս ձեռնարկը կարող է օգտագործվել լայն հանրության կողմից՝ թե՛ պետական և պաշտպանության ոլորտներում, և թե՛ դրանից դուրս: Տեղեկատվության հանրային հասանելիությունը կարևորագույն նշանակություն ունի ժողովրդավարական և բաց հասարակություններում և հիմք է հանդիսանում պատշաճ կառավարման համար: CIDS-ը ողջունում է բոլոր արձագանքները այս ուղեցույցի վերաբերյալ:

Օսլո, 23 մայիսի, 2016թ.

Պեր Քրիստենսեն
Տնօրեն

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

| | |
|--|----|
| ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ | 3 |
| «ՏԵՂԵԿԱՑՎԱԾ ԼԻՆԵԼՈՒ ԻՐԱՎՈՒՆՔԸ» ԴԵՌԵՎՍ ԿԱՅԱՑՄԱՆ ՓՈՒԼՈՒՄ Է..... | 4 |
| ԹԱՓԱՆՑԻԿՈՒԹՅՈՒՆ. ՎԵՐԱՑԱԿԱՆ ԱՐԺԵՔԻՑ ՄԻՆՉԵՎ ԻՆՍՏԻՏՈՒՑԻՈՆԱԼԱՑՎԱԾ ՊՐԱԿՏԻԿԱ ԵՎ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԻՆՍՏԻՏՈՒՏՆԵՐ..... | 8 |
| ԱՆԿԱՅՈՒՆ ՀԱՎԱՍՏՐԱԿՇՈՒԹՅՈՒՆ ԱՅԼ ՊԵՏԱԿԱՆ ԱՐԺԵՔՆԵՐԻ ՀԵՏ..... | 12 |
| ՏԵՂԵԿԱՑՎՈՒԹՅԱՆ ԱԶԱՏ ՄԱՏՉԵԼԻՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՊԵՏԱԿԱՆ ԳԱՂՏՆԻՔՆԵՐԻ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅՈՒՆ | 13 |
| ՏԵՂԵԿԱՑՎՈՒԹՅԱՆ ԱԶԱՏ ՄԱՏՉԵԼԻՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ԱԶԴԱՐԱՐՆԵՐԻ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅՈՒՆ..... | 17 |
| ԵԶՐԱԿԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ..... | 23 |

Ներածություն

Տեղեկատվությունը, խոսքի ազատությունը և թափանցիկությունը ժողովրդավարության կարևորագույն տարրերից են, քանի որ դրանք անհրաժեշտ են քաղաքական գործընթացներին քաղաքացիների գիտակցական մասնակցության և, ընդհանուր առմամբ, մարդու իրավունքների պաշտպանության համար: Տեղեկատվության մատչելիությունը ցանկացած իրական ժողովրդավարության բաղկացուցիչ մասն է, քանի որ այն ապահովում է քաղաքացիների մասնակցությունը, պետական պաշտոնյաների հաշվետվողականությունը և կառավարման ընդհանուր թափանցիկությունը: Այն բարձրացնում է անհատների՝ որպես քաղաքացիների ինքնագնահատման մակարդակը և նվազեցնում է ավտորիտարիզմի, կոռուպցիայի և անարդյունավետ կառավարման ռիսկը:

Մույն հրատարակության մեջ բազմաթիվ երկրների օրինակներով դիտարկվում է թափանցիկության՝ որպես հանրային արժեքի կայացումը: Ներկայումս թափանցիկությունը համարվում է արդյունավետ կառավարման ցուցանիշ: Որքան ավելի բաց և թափանցիկ է պետությունը, այնքան ավելի բարձր է արդյունավետ պետական կառավարման համակարգի հավանականությունը:

Մենք ուսումնասիրում ենք, թե որքանով է թափանցիկությունը արմատացած ՏՀԶԿ և ԵՄ երկրների կառավարման պրակտիկայում: Մենք նաև մատնանշում ենք հանրային տեղեկատվության մատչելիության սահմանափակումները, ինչպես նաև գնահատում ենք, թե որքանով են վերացվում թափանցիկության խոչընդոտները վարչարարական պրակտիկայում, կամ արդյոք տեղի է ունենում հակառակ գործընթաց:

Թափանցիկության հիմնական սահմանափակումները բխում են պետական գաղտնիքների պաշտպանության և մասնավոր տվյալների գաղտնիության պահպանման անհրաժեշտությունից: Այդ սահմանափակումներն օրինական են: Այնուամենայնիվ, դրանք պետք է դիտարկվեն որպես տեղեկատվության լիարժեք հասանելիության հիմնարար սկզբունքի բացառություն:

Պետական գաղտնիքների պաշտպանությունն օրինական է այնքանով, որքանով այն արդարացված է, մինչդեռ թափանցիկությունը որևէ հիմնավորման կարիք չունի: Մակայն դա այդպես է ոչ բոլոր երկրներում: Ավելին, «տեղեկացված լինելու իրավունքը» և պետական գաղտնիքների պաշտպանությունը միմյանց հակադիր երևույթներ են: Շատերը դեռևս սխալմամբ կարծում են, որ ազգային անվտանգությունն ու ազգային պաշտպանությունը, ըստ էության, պետք է գտնվեն օրենքի և ժողովրդավարական վերահսկողությունից դուրս:

Հրատարակության մեջ կանխատեսված կերպով չի դիտարկվում մասնավոր (անձնական կամ գործարար բնույթի) տվյալների գաղտնիության պահպանման հարցը, այլ անդրադարձ է կատարվում հանրային նշանակության տեղեկատվության մատչելիությանը: Այս մոտեցումը պայմանավորված է նրանով, որ հանրային նշանակության տեղեկատվության ազատ մատչելիությունը, առավել մեծ հավանականությամբ, նպաստավոր է արդյունավետ կառավարման համար, մինչդեռ այն թաքցնելը հանգեցնում է ժողովրդավարական ռեժիմների և կառավարման որակի վատթարացման:

«Տեղեկացված լինելու իրավունքը» դեռևս կայացման փուլում է

Թափանցիկության և տեղեկատվության ազատ հասանելիության պահանջարկը շարունակական աճ է ապրում: Ներկայումս շուրջ 105 երկրներ ունեն հանրային տեղեկատվության մատչելիությանը վերաբերող օրենքներ¹, թեպետ դրանք տարբերվում են իրենց որակով և կիրառման ոլորտով: Բացի այդ, մեծ թվով կառավարություններ միանում են Բաց կառավարման գործընկերությանը, որն ստեղծվել է 2011 թվականին՝ որպես թափանցիկությունը խթանելու գլոբալ դաշինք: 2015 թվականին կազմակերպությանն անդամակցում էր 66 երկիր²:

Միջազգային իրավապաշտպան մարմինները, ներառյալ ՄԱԿ-ի մարդու իրավունքների կոմիտեն (2011 թ.), Մարդու իրավունքների միջամերիկյան դատարանը (2006 թ.) և Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանը (2009 թ. և 2013 թ.) սահմանել են, որ պետական մարմինների ունեցած տեղեկատվության հասանելիությունը մարդու իրավունք է: Այս պնդումն արտացոլվել է 2010 թ. Լիսաբոնի պայմանագրում (Եվրոպական միության (ԵՄ) մասին պայմանագրի 15-րդ հոդված):

ԵՄ-ի մասին պայմանագրի 15-րդ հոդվածում նշվում է, որ «արդյունավետ կառավարմանը

նպաստելու և քաղաքացիական հասարակության մասնակցությունն ապահովելու համար Միության հաստատությունները, մարմինները, գրասենյակներն ու գործակալությունները պետք է իրականացնեն իրենց գործունեությունը հնարավորինս թափանցիկ կերպով», ինչպես նաև վերահաստատվում է այն, որ «պետք է ապահովվի Միության յուրաքանչյուր քաղաքացու և անդամ պետությունում բնակվող կամ իրավաբանական հասցե ունեցող յուրաքանչյուր ֆիզիկական կամ իրավաբանական անձի իրավունքը՝ կապված Միության հաստատությունների, մարմինների, գրասենյակների ու գործակալությունների փաստաթղթերի հասանելիության հետ՝ անկախ դրանց պահման և փոխանցման ձևաչափից»: Հիմնարար իրավունքների մասին ԵՄ խարտիան, որն այժմ պարտադիր է բոլոր անդամ պետությունների կողմից կատարման համար, միանշանակ երաշխավորում է «յուրաքանչյուր անձի իրավունքը՝ կապված իրեն վերաբերող տեղեկատվական նյութերի հասանելիության հետ» (Հոդված 41), ինչպես նաև ԵՄ հաստատությունների տրամադրության տակ գտնվող փաստաթղթերի հասանելիության իրավունքը (Հոդված 42):

ՏՀԶԿ/ՄԻԳՄԱ-ի տվյալների համաձայն՝ վարչական փաստաթղթերի հասանելիության հետ կապված իրավունքը միայն վերջերս է ճա-

1 Տեղեկատվության իրավունքի համաշխարհային գնահատում (RIT):
Հասանելի է՝ <http://www.rti-rating.org/country-data>

2 Բաց կառավարման գործընկերություն: Հասանելի է՝ <http://www.opengovpartnership.org/>

նաշվել որպես հիմնարար իրավունք: Այնուամենայնիվ, արևմտյան շատ երկրներում վարչական թափանցիկությունը վաղուց համարվում է դրական, թեև հաճախ ոչ էական, երևույթ: Հատկանշական վաղ օրինակներից է Շվեդիան, որտեղ պաշտոնական փաստաթղթերի հանրային մատչելիության սկզբունքը ներդրվել է դեռևս 1766 թվականին՝ որպես մանուլի ազատության մասին կանոնակարգի մաս: Ֆինլանդիան նման կանոնակարգ է ընդունել 1951-ին, որին հաջորդել են Նորվեգիան և Դանիան՝ 1970-ին: Միացյալ Նահանգներում 1966 թվականին ընդունվեց Տեղեկատվության ազատության մասին առաջին օրենքը (FOIA): 1982-1983 թթ. Ավստրալիան, Կանադան և Նոր Զելանդիան հետևեցին այդ օրինակին: Մեծ Բրիտանիայում և մայրցամաքային Եվրոպայում թափանցիկության սկզբունքն ավելի կոշտ դիմադրության արժանացավ: Սկզբնապես այն իրականացվում էր միայն Վարչական ընթացակարգերի մասին օրենքների (APAs) միջոցով: Վերջին երկու տասնամյակների ընթացքում, սակայն, այս «ընթացակարգային թափանցիկությունը» լրացվեց ողջ աշխարհում տեղեկատվության ազատության մասին օրենքների տարածմամբ³:

1999 թվականին Յեհեզկել Դրորը սահմանեց կառավարության թափանցիկության և բաց տեղե-

կատվության պահանջը⁴: Այդ հասկացությունները գաղափարապես սահմանելով որպես նորմեր և գործիքներ՝ նա եզրակացրեց, որ «թափանցիկության և բաց տեղեկատվության ընդլայնումը պետք է դիտարկել և վերանայել կառավարման հնարավորությունների և, ընդհանուր առմամբ, «Ժողովրդավարության որակի» բարելավման շրջանակներում: Նմանապես, Ամարտյա Մենը (1999 թ.) առաջադրեց թեզ, ըստ որի թափանցիկության ապահովումը կարևորագույն ազատություններից մեկն է, որը խթանում է անհատի ազատությունը և նվազեցնում կոռուպցիան⁵:

Շատ երկրներում տեղեկատվության հասանելիությունը համարվում է մարդու սահմանադրական իրավունք: Տեղեկատվության ազատության մասին ազգային օրենքների և միջազգային ստանդարտների սահմանման նախաձեռնությունների միջև փոխգործակցությունը, ըստ էության, խթանում է թափանցիկության ապահովմանն ուղղված անկասելի շարժումը: Սակայն նման ընկալման պարագայում փաստացի իրավիճակը կարող է սխալ ներկայացվել: Թափանցիկության՝ որպես պետական կառավարման հատկանիշներից մեկի կայացումը դեռևս ընթացքի մեջ է, և

3 OECD, 2010. "The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards", SIGMA Papers, No. 46. Paris: OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5km4g0zfqt27-en>

4 Dror, Yehezkel. 1999. "Transparency and Openness of Quality Democracy". *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities*. M. Kelly, Ed. Maastricht: NISPAcee Forum, 1999, 25-43.

5 Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Anchor Books, Alfred A. Knopf Inc. Publisher New York, 38-40.

աշխարհի շատ մասերում այն ընկալվում է որպես նպատակ, որին պետք է հասնել:

Ազատ և արդար ընտրություններն անհրաժեշտ են, սակայն բավարար չեն որակյալ ժողովրդավարության գարգացման համար: Վերջին տարիներին բազմաթիվ երկրներում ֆորմալ ընտրական գործընթացների միջոցով ընտրվել են ավտոկրատ կառավարություններ: «Freedom House» կազմակերպության «Ազատությունն աշխարհում 2015» զեկույցում արձանագրվել է ազատության ընդհանուր անկում՝ ինը հաջորդական տարիների ընթացքում⁶: Չեկույցում նշվում է տագնապալի տեղաշարժ. մի շարք երկրներ զիջել են իրենց դիրքերը՝ պետական վերահսկողության, ինտերնետային հաղորդակցությունների և անձնական ինքնավարության սահմանափակումների պատճառով: Չեկույցում նշվում է, որ աշխարհի երկրների 26%-ն ազատ չէ: Ավելին, որոշ երկրներում փորձ է արվում հակադարձել այն առաջընթացը, որը ձեռք է բերվել քաղաքացիների՝ կառավարության գործունեության մասին «տեղեկացված լինելու իրավունքն» ապահովելու ոլորտում:

2015 թ. ամռանը Միացյալ Թագավորության թերթերից մեկում տպագրվեց մի հոդված՝ «Տեղեկացված լինելու իրավունքը» վտանգված է. կառավարությունը թիրախավորում է տեղեկատվության ազատությունը⁷: 2014 թ. հուլիսի 26-ին Հունգարիայի վարչապետ Վ. Իլկտոր Օրբանը հայտարարեց, որ ցանկանում է հրաժարվել լիբերալ ժողովրդավարությունից՝ ի շահ «ոչ լիբերալ պետության»՝ որպես օրինակ բերելով Ռուսաստանն ու Թուրքիան⁸: 1997 թվականին Ֆարիդ Չա-

քարիան լայնորեն ուսումնասիրել է ոչ լիբերալ ժողովրդավարությունների գաղափարը՝ դրանք սահմանելով որպես ֆորմալ ժողովրդավարություններ, առանց մարդու սահմանադրական իրավունքների, առանց հաստատությունների, որոնք ունակ են «պաշտպանել անձի անկախությունն ու արժանապատվությունը ցանկացած մակարդակում առաջացող սահմանափակումներից»՝ լինի դա պետություն, եկեղեցի թե հասարակություն⁹: Լիբերալ ժողովրդավարության հասկացությունը պահանջում է հաշվետու կառավարության լիարժեք ներգրավում: Ինչպես սահմանում է Ֆուկույաման. «հաշվետու կառավարություն նշանակում է, որ կառավարիչները գիտակցում են իրենց պատասխանատվությունը իրենց կողմից ղեկավարվող ժողովրդի առջև և ժողովրդի շահերը վեր են դասում իրենց սեփական շահերից»¹⁰:

Թեև, մի կողմից, շատ միջազգային հաստատություններ և ազգային կառավարություններ նպաստում են տեղեկատվության մատչելիության և խոսքի ազատության վրա հիմնված ժողովրդավարական արժեքների տարածմանը, կան մեծաթիվ հասարակություններ, այդ թվում Եվրոպայի տարածաշրջանում, որտեղ նկատվում է դեպի տոտալիտարիզմ և ավտորիտարիզմ մտահոգիչ կողմնորոշում, որը հետզհետե ավելի և ավելի արտահայտված է դառնում: Ինչպե՞ս հասկանալ այս պարադոքսը: Ինչպե՞ս կարգավորել նման տարաբնույթ միտումների ազդեցությունը: Ինչպե՞ս է ստացվում, որ, չնայած կառավարությունների թափանցիկությանն ուղղված միջազգային շարժմանը, պետական պաշտոնյաների վարքագծի և պետության կասկածելի քաղա-

6 Freedom House. 2015. "Freedom in the World 2015". շաասանելի է՝ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015?gclid=CLHLztT0o8gCFafnwgodQEMKkw#Vg6JEfntmkp>

7 The Independent. 17 July 2015. շաասանելի է՝ <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/the-end-of-foi-right-to-know-in-peril-as-government-targets-freedom-of-information-10397935.html>

8 Simon, Zoltan. "Orban says he seeks to end liberal democracy in Hungary". Bloomberg. 28 July 2014. <http://www.bloomberg.com/news/>

articles/2014-07-28/orban-says-he-seeks-to-end-liberal-democracy-in-hungary

9 Zakaria, Fareed. 1997. "The Rise of Illiberal Democracy". *Foreign Affairs*, Vol. 76, № 6, Nov-Dec 1997, pages 22-43. Նաև հասանելի է՝ <https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/rise-illiberal-democracy>

10 Fukuyama, Francis. 2012. *The Origins of Political Order*. London: Profile Books. 321.

քականության մասին վերջին տարիներին ի հայտ եկած ամենախոշոր բացահայտումներից մի քանիսը գանգվածային արտահոսքերի արդյունք են (Մոտոդեն, Wikileaks, Մենինգ, Luxleaks, «Պանամական դոսյե» և այլն): Հնարավոր էր արդյոք խուսափել այս գանգվածային արտահոսքերից՝ կառավարությունների կողմից ավելի թափանցիկ քաղաքականության միջոցով:

Մույն հրատարակության մեջ մասամբ ուսումնասիրվում է այն հարցը, թե ինչպես ապահովել թափանցիկության և «տեղեկացված լինելու իրավունքի» անցումը վերացական հիմնարար ժողովրդավարական

արժեքների մակարդակից մինչև դրանց կոնկրետ ինստիտուցիոնալացում: Ինչպես և Հաննա Արենդտը, մենք կարծում ենք, որ չկա ազատություն և ժողովրդավարություն՝ առանց դրանք պաշտպանող ինստիտուտների: Արենդտի քաղաքական մտածողության հիմքում նրա այն պնդումն է, որ ազատությունը չի կարող գոյություն ունենալ ինստիտուտներից դուրս: Ինչպես և նախկինում Մոնտեսքյոն, Արենդտը կարծում էր, որ իշխանությունն ու ազատությունը փոխկապակցված են¹¹:

11 Berkowitz, Roger. 2012. *Jacques Rancière and Hanna Arendt on Democratic Politics*, in Hanna Arendt Center-Bard College. **Հասանելի է՝** <http://www.hannaharendtcenter.org/?p=14131>

Թափանցիկություն. վերացական արժեքից մինչև ինստիտուցիոնալացված պրակտիկա և կառավարման ինստիտուտներ

«Տեղեկացված լինելու իրավունքը» անօգուտ է, եթե այն չի ապահովվում տեղեկատվության ազատ հասանելիություն երաշխավորող պետական հաստատությունների կողմից: Տեղեկատվության մատչելիությունն ապահովելու միջազգային շարժումը ու տեղեկատվության մատչելիության՝ որպես մարդու իրավունքի, վերաբերյալ միջազգային ստանդարտներ սահմանող միջազգային հայտարարագրերը անարդյունավետ կլինեն, եթե ազգային ինստիտուտներ չստեղծվեն կամ եթե դրանք բավարար լիազորություններ չունենան:

Տեղեկատվության մատչելիությունը պաշտպանելու ունակ ինստիտուտների ձևավորումը կախված է տվյալ ազգային համատեքստի կոնկրետ հանգամանքներից: Այն երկրներին, որոնք չունեն գործող ժողովրդավարական ինստիտուտներ, հավանաբար, ծայրաստիճան դժվար կլինի երաշխավորել ոչ միայն հանրության համար կարևոր տեղեկատվության մատչելիությունը, այլ նաև քաղաքացիների այլ հիմնարար իրավունքները:

Առավել զարգացած երկրները, հավանաբար, ավելի ունակ կլինեն երաշխավորել «տեղեկացված լինելու իրավունքը» ինչպես պետական, այնպես էլ մասնավոր հատվածներում, հատկապես եթե նրանց լրատվամիջոցները բավարար չափով անկախ և պրոֆեսիո-

նալ են: 2014 թ.-ին Գովազդատուների համաշխարհային ֆեդերացիայի կողմից իրականացված վերլուծության համաձայն՝ Ֆրանսիան, Սկանդինավյան երկրները և Կանադան, թերևս, այն երկրներն են, որտեղ ՋԼՄ-ների նկատմամբ սեփականության իրավունքն ավելի թափանցիկ է, և որտեղ գովազդատուներն ավելի քիչ լծակներ ունեն՝ խմբագրական խորհուրդների վրա ազդելու համար¹²: Պետության դերը կարևոր է տվյալ երկրի քաղաքացիների տեղեկացված լինելու իրավունքը պաշտպանելու համար, սակայն նշված երկրներում մասնավոր հատվածի լրատվամիջոցները կարող են լրացնել պետության դերը՝ տրամադրելով հանրային հետաքրքրություն ներկայացնող հավաստի տեղեկատվություն:

Ներկայումս «տեղեկացված լինելու իրավունքը» ավելի հստակ է դիտարկվում որպես խոսքի ազատության իրավունքի բաղկացուցիչ մաս: Որպես այդպիսին՝ այն ճանաչվել է 2006 թվականին՝ Մարդու իրավունքների միջամերիկյան դատարանի կողմից, ինչպես նաև 2013 թվականին՝ Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանի կողմից¹³: Դրա հետ մեկտեղ, ՄԱԿ-ի մարդու

12 Global Media Transparency Index, 2014. շասանելի է՝ http://www.cnnumerique.fr/wp-content/uploads/2014/12/WFA_MEDIA_TransparencyIndex_Feb2014.pdf

13 Մարդու իրավունքների միջամերիկյան դատարան . «Claude Reyes-ը և այլոք ընդդեմ Չիլիի» գործ, 2006 թ. սեպտեմբերի 19-ի վճիռ (http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.

իրավունքների կոմիտեն 2011 թ. հուլիսի 29-ի իր 34-րդ ընդհանուր մեկնաբանության մեջ հայտնում է այն գաղափարը, որ հիմնարար իրավունքներ ապահովելը ենթադրում է պետական մարմինների և հանրային գործառույթներ իրականացնող մասնավոր մարմինների մոտ պահվող տեղեկատվության ազատ հասանելիություն, և որ այդ իրավունքը կապված է խոսքի ազատության իրավունքի հետ, որն անրագրված է ՄԱԿ-ի 1948 թ. քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների միջազգային դաշնագրի 19-րդ հոդվածում¹⁴:

Բացի այդ, Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանը, իր «Գուջան ընդդեմ Մոլդովայի» (վճիռը՝ 12 փետրվարի 2008 թ.) և «Հայնիշն ընդդեմ Գերմանիայի» (վճիռը՝ 21 հոկտեմբերի 2011 թ.) գործերը քննելիս հղում է կատարել Մարդու իրավունքների եվրոպական կոնվենցիայի 10-րդ հոդվածին, այսինքն՝ խոսքի ազատության պաշտպանությանը¹⁵ որպես ազդարարների պաշտպանության հիմնավորում:

Հետևաբար, հայեցակարգային առումով հնարավոր է միավորել «տեղեկացված լինելու իրավունքը» և ազդարարների պաշտպանությունը: Երկուսն էլ խոսքի ազատության իրավունքի և հասարակության լայն զանգվածների՝ պետական մարմիններում կատարվող իրադարձությունների մասին տեղեկացված լինելու իրավունքի դրսևորումներ են: Հանրության համար հետաքրքրություն

ներկայացնող տեղեկատվության ազատ մատչելիությունը թերի կլինի, եթե չապահովվի ազդարարման՝ որպես քաղաքացիական իրավունքի և պարտավորության հուսալի պաշտպանություն: Փաստացիորեն, միջազգային դատարանների նախադեպային իրավունքն ընթանում է տեղեկատվություն մատչելիության, խոսքի ազատության և պետության գործերում անհատների ակտիվ ներգրավվածության պաշտպանության համադրման ուղղությամբ:

«Տեղեկացված լինելու իրավունքի» ինստիտուցիոնալացումը պահանջում է համարժեք օրենսդրական դաշտ և առողջ կառավարման ընթացակարգեր, որոնք միասին կարող են խթանել թափանցիկության մշակույթն այնտեղ, որտեղ նախկինում առավելապես գերակշռում էր գաղտնիության և քողարկման մշակույթը: Ինչպես ցույց է տալիս ՄԹ-ի օրինակը, գաղտնիությունից դեպի թափանցիկություն և տեղեկատվության հասանելիություն անցումը կարող է լինել երկարատև և դժվար գործընթաց նույնիսկ կայացած ժողովրդավարական երկրներում¹⁶:

Օրենսդրական դաշտը սովորաբար ձևավորվում է տեղեկատվության ազատության մասին օրենքի (FOIA) հիման վրա, որը սահմանում է հիմնական իրավական գործիքները, ինչպես նաև տեղեկատվության հասանելիությունը պաշտպանելու համար նախատեսված կառավարման մեխանիզմներն ու ինստիտուտները: Դրանց թվին կարելի է դասել տեղեկատվության հարցերով հանձնակատար հանդիսացող կամ այլ հատուկ գործակալություններ: Իրավական դաշտը պետք է ներառի նաև ազդարարների պաշտպանությունը,

pdf), և Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարան . «Társaság a Szabadságjogokért-ը (Hungarian Civil Liberties Union) ընդդեմ Հունգարիայի» գործ, 2009թ. ապրիլի 14-ի վճիռ. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92171>), Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարան . «Youth Initiative for Human Rights-ը ընդդեմ Սերբիայի» գործ, 2013թ. հունիսի 25-ի վճիռ (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-120955>)

14 ՄԱԿ-ի մարդու իրավունքների կոմիտեի 34-րդ ընդհանուր մեկնաբանություն . <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

15 Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարան. «Գուջան ընդդեմ Մոլդովայի» գործ (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85016>) և «Հայնիշն ընդդեմ Գերմանիայի» գործ (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105777>)

16 The Economist, 21 նոյեմբերի 2015թ. «Freedom of Information: A little less free. The government seems keen to cloud public-sector transparency». Չասանելի է՝ <http://www.economist.com/news/britain/21678823-government-seems-keen-to-cloud-public-sector-transparency-little-less-free?cid1=cust/noonew/n/n/20151123n/owned/n/n/nw/n/n/EU/email>

ինչը չափազանց բարդ խնդիր է, որը պահանջում է առանձին օրենսդրական կարգավորում՝ ՏՀԶԿ-ի հանձնարարականի համաձայն¹⁷:

Ինստիտուցիոնալացման առումով՝ «տեղեկացված լինելու իրավունք» ապահովող ոչ մի համակարգ չի գործի համարժեքորեն՝ առանց հստակ ձևակերպված պաշտոնական ընթացակարգերի, որոնք վերացնում են հայեցողական լիազորությունները շարաշահելու հնարավորությունները և նպաստում են բոլոր մակարդակներում քաղծառայողներին կողմից դրա իրականացման աջակցմանը (օրինակ՝ ապահովելով հավասարակշռություն քաղծառայողների կողմից գաղտնիություն պահպանելու պարտականության և հանրության՝ տեղեկատվություն ստանալու իրավունքի միջև): Նման ընթացակարգերը նաև կնպաստեն նրան, որ կառավարության գործունեության բոլոր ոլորտներում զարգանա տեղեկատվության բացահայտման կանոնավոր պրակտիկային հետամուտ լինելու մասին վկայող գործընթաց: Այս պաշտոնապես ձևակերպված գործելակերպերը հատկապես կարևոր են արձանագրությունների վարման, հարցումների մշակման և տեղեկատվության նախաձեռնողական բացահայտման գործընթացում: Այս երեք ոլորտները կազմում են «տեղեկացված լինելու իրավունքի» ինստիտուցիոնալացման ցանկացած գործընթացի հիմքը¹⁸:

Տեղեկատվության մատչելիության իրավունքի հետ կապված ազգային օրենքներից և միջազգային նորմերից կարելի է առանձնացնել որոշ հիմնական տարրեր, որոնց միջոցով հնարավոր է պաշտոնապես ձևակերպել նման իրավունքի ինստիտուցիոնալացումը: Տեղեկատվության մատչելիությունը համընդհանուր իրավունք է, և այն պետք է տարածվի պետական մարմինների կողմից տնօրինվող ողջ տեղեկատվության վրա (եթե չի գործում բավարար հիմնավորված չբացահայտման ռեժիմ): Տեղեկատվության մատչելիության իրավունքից օգտվելը պետք է լինի անվճար և առանց հիմնավորում ներկայացնելու անհրաժեշտության: Հարցումների պատասխանները պետք է տրվեն հնարավորինս արագ՝ ոչ ուշ, քան 20 աշխատանքային օրվա ընթացքում (երկրների մեծ մասի օրենսդրությամբ սահմանված է 15-ից 30 օր), իսկ բացառությունները պետք է սահմանափակվեն և ենթակա լինեն ստուգման՝ և՛ վնասի, և՛ հանրային շահերի տեսանկյունից: Պետք է նաև իրականացվի վերահսկողություն անկախ մարմնի, հաճախ՝ օմբուդսմենի կամ տեղեկատվության գծով հանձնակատարի կողմից: Նրանք, ովքեր օգտվում են տեղեկատվություն ստանալու իրենց իրավունքից, պետք է նաև հնարավորություն ունենան խնդրահարույց հարցերը ներկայացնել դատական իշխանություններին (Darbishire, էջ 13)¹⁹:

17 OECD, 2011. "G20 Anti-Corruption Action Plan: Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation". **Հասանելի է՝** <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/48972967.pdf>

18 Trapnell, Stephanie E. and Lemieux, Victoria L. 2015. "Transparency in the Public Sector: Drivers of Effectiveness in Right to Information Implementation". **Աշխատությունը ներկայացվել է թափանցիկության ուսումնասիրությունների վերաբերյալ 4-րդ տարեկան համաշխարհային համաժողովի ընթացքում:** Università della Svizzera italiana, Lugano, Switzerland, June 4-6, 2015. Page 13, **Հասանելի է՝** http://www.transparency.usi.ch/sites/www.transparency.usi.ch/files/media/trapnell_lemieux_transparency_in_the_public_sector_drivers_of_effectiveness_in_right_to_information_implementation.pdf

19 Darbishire, Helen. 2015. "Critical Perspectives on Freedom of Expression: Ten Challenges for the Right to Information in the Era of Mega-Leaks", in McGonagle, Tarlach and Donders, Yvonne, ed.: *The United Nations and Freedom of Expression and Information Critical Perspectives*. Cambridge University Press.

«Տեղեկացված լինելու իրավունքի» պաշտպանությունը տարբեր երկրներում վստահված է տարբեր մարմինների, որոնք օժտված են տարբեր աստիճանի իրավական լիազորություններով: Դանդիի համալսարանի (Շոտլանդիա) տեղեկատվության ազատության կենտրոնի կողմից համեմատաբար վերջերս կատարված ուսումնասիրությունը (հրապարակվել է 2013 թ. սեպտեմբերին և թարմացվել է 2014 թ. նոյեմբերին) ցույց է տալիս, որ շատ երկրներում պահանջվում է, որ տեղեկատվության հարցերով հանձնակատարները լինեն պրոֆեսիոնալ իրավաբաններ (փաստաբաններ, դատավորներ և այլն) և բավարարեն որոշակի պահանջների, որոնք տարբեր են՝ կախված երկրից (տարիքային սահմանափակումներ, քաղաքական կուսակցությունների չանդամակցում, բարձր դեկավար պաշտոններում աշխատանքային փորձ և այլն)²⁰:

Վերոհիշյալ ուսումնասիրության համաձայն՝ տեղեկատվության հանձնակատարների մեծամասնությունը (76%) անկախ քվազի-դատական մարմիններ են, որոնք իրավասու են կայացնել իրավական ուժ ունեցող որոշումներ, որոնք ենթակա են կատարման, իսկ մնացածը

(24%) այն մարմիններն են, որոնք կարող են միայն առաջարկներ ներկայացնել: Վերջին խմբում ներառված մարմինների գործառույթը հիմնված է օմբուդսմենի մոտեցման վրա, որի համաձայն վեճերը լուծվում են միջնորդության կամ հաշտեցման միջոցով: Քվազի-դատական կարգավիճակ ունեցող տեղեկատվության գծով հանձնակատարների մի մասը նաև լիազորված է կիրառել հարկադրանքի, այդ թվում՝ ոստիկանական մեխանիզմներ, երբ հարցը վերաբերում է տեղեկատվության որոնմանը. այս մոտեցումը կիրառվում է, մասնավորապես, Սլովենիայում:

Տեղեկատվության գծով այն հանձնակատարների 85%-ը, որոնք իրավասու են տալ տեղեկատվության բացահայտման հրահանգներ կամ այլ կերպ պահանջել կատարել իրենց որոշումները, նշում են, որ իշխանությունները կա՛մ միշտ, կա՛մ հիմնականում կատարում են իրենց հրահանգները: Միևնույն ժամանակ, միայն առաջարկներ ներկայացնելու լիազորություններ ունեցող հանձնակատարներից ոչ մեկը չի նշել, որ իրենց կայացրած որոշումները մշտապես կատարվել են, և միայն 45%-ն է հաստատել, որ այդ որոշումները հիմնականում կատարվել են:

20 Centre for Freedom of Information, 2014. "International Survey of Information Commissioners and Ombudsmen". **Հասանելի է՝** <http://www.centrefoi.org.uk/research.php>

Անկայուն հավասարակշռություն այլ պետական արժեքների հետ

Պատմականորեն, բացարձակ կամ ավտորիտար քաղաքական վարչակարգերում քաղաքականության իրականացումը հիմնված է եղել գաղտնիության վրա, որը բարձր էր գնահատվում և ինստիտուցիոնալ մակարդակում ամրագրված էր որպես «*arcana imperii*»²¹: Քաղաքական որոշումներ կայացնելու իրավասությունը պատկանում էր բացառապես միապետին, որը պարտավոր չէր դրանք բացատրել իր հպատակներին: Մասնակցային որոշումների կայացումը հակասում էր «բացարձակ իշխանություն» հասկացությանը: Ի տարբերություն գաղտնիության, որը միապետին էր շնորհվում որպես արտոնություն, հպատակները վերահսկվում էին սոցիալական և իրավական դաշտի շրջանակներում, որոնց համաձայն միապետն ուներ գործնականում անսահմանափակ իշխանություն՝ նրանց անձնական կյանքի վերահսկողության և հասանելիության առումով:

Լուսավորության դարաշրջանը շրջադարձային դարձավ քաղաքականության մեջ գաղտնիության և թափանցիկության դերի ընկալման համար: Գաղտնիությունը վիճարկվեց, իսկ անհատների կյանքն ու ունեցվածքը վերահսկելու միապետի իշխանությունը աստիճանաբար սահմանափակվեց: Ֆրանսիական հեղափոխության կողմից հռչակված «մարդու և քաղաքացու իրավունքների» հայեցակարգի ամրապնդվելու հետ մեկտեղ կառավարության գաղտնիության ավանդական լեգիտիմությունը սկսեց զիջել իր դիրքերը՝ փոխարինվելով թափանցիկության ուսցիոնալ լեգիտիմությամբ²²:

Այնուամենայնիվ, նույնիսկ զարգացած ժողովրդավարություն ունեցող շատ երկրներում հավասարակշռություն ապահովվելը տեղեկատվության մատչելիության ազատության, ազդարարների պաշտպանության, գաղտնիության և պետական գաղտնիքների սահմանման և անձնական տվյալների պաշտպանության միջև շարունակում է մնալ խնդրահարույց:

21 «*Arcana imperii*»-ն լատիներեն արտահայտություն է, որով հղում է կատարվում քաղաքական իշխանության կողմից իր գործողությունները և որոշումները կայացնան մեթոդներն ամբողջությամբ կամ մասամբ թողարկված պահելու անհրաժեշտությանը: Դրանք պետք է անտեսանելի մնային միապետի կամ տիրակալի հպատակներին, որպեսզի կառավարությունն արդյունավետ գործեր: Այն պետք է ժողովրդից թողարկված և հնարավորինս գաղտնի մնալ՝ իշխանության գործադրումը մոտեցնելով կրոնական կամ քահանայական գործառույթի: Ըստ այդմ, միապետները իշխում էին Աստծո անունով: Այս արտահայտությունն այժմ օգտագործվում է «պետական գաղտնիք», «պետության շահեր» կամ նույնիսկ ավելի լայն՝ «կառավարման արվեստ» իմաստով:

22 Գաղտնիության և թափանցիկության պատմական զարգացման նկարագրին ծանոթանալու համար տե՛ս Riese, Dorothee. 2014. "Secrecy and Transparency" աշխատությունը, որը ներկայացվել է ECPR-ի գլխավոր կոնֆերանսին Գլազգոյում, սեպտեմբերի 3-6, 2014թ.: Հասանելի է՝ <http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/2cedead9-5191-42de-ae36-7d320a28a304.pdf>

**Տ Ե Ղ Ե Կ Ա Տ Վ Ո Ւ Թ Յ Ա Ն Ա Ջ Ա Տ
Մ Ա Տ Չ Ե Լ Ի Ռ Ի Թ Յ Ո Ւ Ն Ե Վ Պ Ե Տ Ա Կ Ա Ն
Գ Ա Դ Ն Ն Ի Բ Ն Ե Բ Ի Պ Ա Շ Տ Պ Ա Ն Ո Ւ Թ Յ Ո Ւ Ն**

«Arcana imperii»-ի կիրառման դասական պրակտիկայի վերականգնումը բոլոր երկրներում տեղի ունեցավ Վիեննայի կոնգրեսի (1815 թ.) միջոցով պետական գաղտնիքի ինստիտուցիոնալացման շնորհիվ: Անգլիայում այն վերափոխվեց պետական գաղտնիքի արտոնության (State secrets privilege, SSP) գաղափարի, համաձայն որի միապետն ունի «Թագի արտոնություն», այսինքն՝ տեղեկատվությունը խորհրդարան կամ դատարաններ փոխանցելուց հրաժարվելու բացարձակ իրավունք: ԱՄՆ գերագույն դատարանը գրեթե լիովին բավարարեց պետական գաղտնիքի արտոնության (SSP) կամ «գործադիր արտոնության» վերաբերյալ կառավարության հայցը՝ ստոր պատերազմի ժամանակաշրջանում կայացած «Ռեյնոլդսն ընդդեմ Միացյալ Նահանգների» (1953 թ.) գործում: Պետական գաղտնիքի արտոնությունը վկայակոչելիս կառավարությունը ներկայացնում է վկայագիր առ այն, որ ցանկացած դատական գործընթացի ժամանակ առաջանում է ազգային անվտանգությանը սպառնացող գաղտնիքների բացահայտման ռիսկ, ապա խնդրում է դատարանին հայցը մերժել՝ բացառապես այդ հիմքերով: Կարելի է ասել, որ այսօրվա հիմնական ժողովրդավարական քաղաքական մշակույթում բաց տեղեկատվությունն ու թափանցիկությունը դիտարկվում են որպես առաքինություններ, իսկ գաղտնիությունն ու տեղեկատվության քողարկումը՝ որպես արատներ: Այս համատեքստում տեղեկատվությունը գաղտնի դասակարգելու պետության արտոնությունը հաճախ կասկածի տակ է դրվում՝ հավանաբար այն պատճառով, որ այն լայնորեն չարաշահվել է: Շատերի համար հանրային շահը և, հետևաբար, ազգային շահն ավելի արդյունավետ է պաշտպանվում

թափանցիկության, քան գաղտնիության միջոցով. ենթադրվում է, որ վերջինս ծառայում ո՛չ թե պետության ընդհանուր շահին, այլ քաղաքական կամ բյուրոկրատական իշխանություն ունեցողների անձնական շահերին կամ օրակարգին:

Պետական գաղտնիքների հետ կապված հիմնական խնդիրներից մեկն այն է, որ դրանք նախատեսված են անորոշ կերպով սահմանված ազգային անվտանգության պահպանման կամ երկրի պաշտպանության համար: Այս հասկացություններն անհստակ են: Ազգային օրենսդրությունը հաճախ հղում է կատարում ազգային անվտանգության, պետական անվտանգության, հանրային անվտանգության, բնակչության ապահովության, ազգային պաշտպանության, ազգային շահերի, պետական գաղտնիքի, երկրի, հանրապետության անվտանգության և այլ համանման հասկացությունների: Կառավարությունները տեղեկատվության մատչելիության մասին կամ ծառայողական պետական գաղտնիքների մասին օրենքներում ստեղծում են երկակիություն՝ ազգային օրենսդրությամբ չսահմանված այս անորոշ հասկացությունը հակադրելով քաղաքացիների կողմից տեղեկատվության պահանջին: Այս կերպ խոչընդոտ է ստեղծվում այնպիսի տեղեկատվության ազատ մատչելիության համար, որը չի համապատասխանում իրավական որոշակիության ճանաչված ստանդարտներին: Նման ոչ ճշգրիտ հասկացության կիրառումը մեծացնում է գործադիր մարմինների կամ գաղտնի ծառայությունների կողմից տեղեկատվությունը հասարակությունից կամայականորեն թաքցնելու ռիսկը²³:

23 Jacobsen, Amanda L. 2013. "National Security and the Right to Information in Europe". http://www.right2info.org/resources/publications/national-security-page/national-security-expert-papers/jacobsen_nat-sec-and-rti-in-europe
St'ua ևսև. Bigo, Didier et al. 2014. "National Security and Secret Evidence in Legislation and Before the Courts: Exploring the Challenges". European Parliament. Study for the LIBE Committee: **Հասանելի է՝** [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/1/POI_STU\(2014\)509991_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/1/POI_STU(2014)509991_EN.pdf)

Չնայած հանդիսավոր իրավական հայտարարություններին առ այն, որ թափանցիկությունը դարձել է ընդհանուր կանոն, իսկ գաղտնիությունը դրսևորվում է միայն որպես բացառություն, Յակոբսենի կողմից ուսումնասիրված 20 երկրների ճնշող մեծամասնությունում (տե՛ս ծանոթագրություն 24) օրենքը չի նպաստում տեղեկատվության բացահայտմանն այն դեպքում, երբ կա կասկած, որ բացահայտումը կարող է վնասել ազգային անվտանգությանը: Կասկածի դեպքում տեղեկատվությունը բացահայտել նախընտրում են միայն հետևյալ երկրները՝ Բելգիա (եթե տեղեկատվությունը դասակարգված չէ որպես գաղտնի), Նորվեգիա և Շվեդիա: Այնուամենայնիվ, ըստ Յակոբսենի, Նորվեգիայում որոշ մարմինների (օրինակ՝ ռազմական հետախուզական ծառայությունների) կողմից ստացված տեղեկատվությունը ավտոմատ կերպով դասակարգվում է որպես «գաղտնի», և այդ մարմինների կողմից տեղեկատվության տրամադրումը կատարվում է իրենց իսկ հայեցողությամբ:

ՏՀՁԿ և ԵՄ երկրներում (բացառությամբ Շվեդիայի) օրենսդրությունը սովորաբար հաշվի չի առնում գաղտնի դասակարգված տեղեկատվության բացահայտման հետ կապված հանրային շահը: Օրինակ՝ Գերմանիայում հանրային շահի հասկացությունն օգտագործվում է միայն տեղեկատվության գաղտնիությունը պահպանելու, այլ ոչ թե այն բացահայտելու հանրային շահի համատեքստում:

Հարկ է նշել, որ որոշ երկրներ սահմանում են տեղեկատվության մատչելիությունը սահմանափակող շրջանակներ. մարդու իրավունքների ոտնահարման դեպքերը, պետական կառույցի (օրինակ՝ լրտեսական գործակալության կամ ոստիկանության հատուկ օպերատիվ խմբերի) անկայության կամ բացակայության վերաբերյալ

հարցումները, ինչպես նաև շրջակա միջավայրի պահպանությանն առնչվող հարցերը չեն կարող բացառվել տեղեկատվության ազատ մատչելիության շրջանակներից: Եթե տեղեկատվությունը դասակարգվել է որպես գաղտնի՝ քրեական հանցագործությունը, լիազորությունների չարաշահումը կամ պետական պաշտոնյաների նմանատիպ այլ անօրինական արարքները թաքցնելու համար, ապա որոշ երկրներում, օրինակ՝ Շվեդիայում, այդպիսի դասակարգումն անվավեր է ճանաչվում: Ցավոք, շատ այլ երկրներում նման տեղեկատվությունը կարող է գաղտնի համարվել:

Ըստ Կուշիդո Գոնսալեսի (2015 թ.)՝ եվրոպական երկրներում պետական գաղտնիքի վերաբերյալ օրենսդրությունը հիմնված է երկու տարբեր մոտեցումների վրա՝ ազգային անվտանգության կամ պաշտպանության ոլորտին վերաբերող գաղտնի տեղեկատվության բացահայտման առումով²⁴: Այդ մոտեցումներից մեկի շրջանակներում (որը կիրառվում է Գերմանիայում, Ֆինլանդիայում, Ֆրանսիայում, Պորտուգալիայում, Իտալիայում, Լիտվայում, Լեհաստանում, Նիդեռլանդներում և Սլովենիայում) սահմանվում են պահանջներ, համաձայն որոնց տեղեկատվություն հրապարակելուց առաջ, օրինակ, պետք է իրականացնել վնասի տարբեր տեսակի գնահատումներ և համոզվել, որ տեղեկատվության բացահայտումը չի վնասի ազգային անվտանգությանը: Շվեդիան կիրառում է այս մոտեցման մի տարբերակ, ըստ որի անհրաժեշտ է գնահատել և հավասարակշռել տեղեկատվության բացահայտման արդյունքում հնարավոր ազգային անվտանգության վնասը և հանրային շահերի համար օգուտը:

Այլ երկրներ (Բուլղարիա, Չեխիայի Հանրապետություն, Իռլանդիա, Խորվաթիա,

24 González, M.P.C. 2015. "Official Secrets and the Right of Access in Spain after the Enactment of the Law on Transparency". *EJoCLI* (2015) 21(2). շասանելի է՝ <http://webjcli.org/article/view/357/561>

Ռումինիա, Թուրքիա և Մեծ Բրիտանիա) հետևում են այն տրամաբանությանը, որ երբ խոսքը գնում է ազգային անվտանգության մասին, չի թույլատրվում կատարել տեղեկատվության բացահայտումից բխող՝ հանրային շահերին վնասի առկայության կամ հանրային շահերի համար օգուտի գնահատում: Տեղեկատվությունը պարզապես չի բացահայտվում: Այնուամենայնիվ, ՄԹ-ում որոշ հարցերի վրա տարածվում է «որպես գաղտնի դասակարգված կատեգորիայի համար գործող բացառությունը», որի դեպքում կատարվում է հանրային շահերին հնարավոր վնասի գնահատում, և վնասը ենթակա է ապացուցման տեղեկատվությունը տնօրինող մարմնի կողմից:

Եվրամիության բոլոր երկրներում, բացառությամբ Ֆրանսիայի, թույլ է տրվում դատական կարգով վերանայել այն որոշումները, որոնցով արգելվում է որպես գաղտնի դասակարգված տեղեկատվության հասանելիությունը՝ ազգային անվտանգության նկատառումներով: Ֆրանսիայում ոչ մի դատավոր իրավասու չէ ստանալ որպես գաղտնի դասակարգված փաստաթղթեր: Սակայն գոյություն ունի անկախ վարչական մարմին՝ CCSDN (*Commission consultative du secret de la défense nationale*), որն ունի որպես գաղտնի դասակարգված տեղեկատվություն ստանալու իրավունք: Նշված մարմինն իրավասու չէ տալ փաստաթղթերի գաղտնագերծման հրահանգներ, այլ կարող է միայն դիրքորոշում արտահայտել այդ հարցի շուրջ:

Ի տարբերություն Ֆրանսիայի, ՏՀԶԿ և ԵՄ երկրների ճնշող մեծամասնությունում դատավորը կարող է տալ տեղեկատվությունը հրապարակելու կարգադրություն, եթե կարծում է, որ այն չպետք է գաղտնի պահվի, չնայած պետական վարչական մարմնի այն հայտարարություններին, որ ազգային անվտանգության նկատառումներն արդարացնում են տեղե-

կատվության չհրապարակումը: Իսպանիայում, սակայն, միայն գերագույն դատարանը, այլ ոչ թե անհատ դատավորը, կարող է փոխել փաստաթուղթը գաղտնի դասակարգելու որոշումը:

ՏՀԶԿ և ԵՄ երկրներում փաստաթուղթը գաղտնի դասակարգելու ժամկետները տարբեր են: Գաղտնիության սահմանման ամենատարածված ժամկետը երեսուն տարի է: Այդ ժամկետը սովորաբար երկարաձգվում է, թեև կախված է նաև փաստաթղթի գաղտնիության աստիճանից (օրինակ՝ «խիստ գաղտնի», «գաղտնի», «կոնֆիդենցիալ» կամ «պաշտոնական օգտագործման համար»): Որոշ երկրներ (օրինակ՝ Լեհաստանը, Իսպանիան և Թուրքիան) չեն սահմանում առավելագույն ժամկետ:

Երկրների մեծ մասում տեղեկատվության գաղտնագերծման պահանջ կարող է ներկայացվել շարքային քաղաքացիների կողմից, սակայն տեղեկատվությանը տիրապետող պետական մարմինները կարող են պարզապես հրաժարվել բավարարել պահանջը՝ իրենց իսկ հայեցողությամբ:

Գաղտնի տեղեկատվության չարտոնված բացահայտումը բոլոր երկրներում քրեական հանցագործություն է, եթե այդ արարքը կատարած անձը պետական ծառայող է, որին հասանելի է գաղտնի տեղեկատվությունը: Այնուամենայնիվ, հատուկ սահմանված իրավական ռեժիմները տարբերվում են միմյանցից: Որոշ երկրներում պատժելի է միայն տեղեկատվության կանխատեսված բացահայտումը, մի շարք այլ երկրներում՝ նաև անզգուշությամբ տեղեկատվության բացահայտումը: Որոշ երկրներում պահանջվում է ներկայացնել հստակ ապացույցներ առ այն, որ տեղեկատվության բացահայտման արդյունքում վտանգվել են կարևոր հանրային շահեր:

Կան երկրներ, որտեղ պատիժ է սահմանված միայն այն անձանց նկատմամբ, ում պարտականությունն է պաշտպանել տեղեկատվության գաղտնիությունը: Մի շարք այլ երկրներում քրեական պատասխանատվությունը կիրառվում է հավասարապես. նման տեղեկատվությունից օգտվելու համար պատիժ կարող է սահմանվել ցանկացած անձի, այդ թվում լրագրողների նկատմամբ: Պատժի խստությունը նույնպես տարբեր է տարբեր երկրներում (սկսած երկու տարվա ազատազրկումից՝ Դանիայում մինչև ցմահ բանտարկություն՝ Թուրքիայում):

Գաղտնի տեղեկատվության չարտոնված բացահայտման հետ կապված՝ առաջ է գալիս նաև ազդարարման իրավական պաշտպանության հարցը: Այն հակասական բնույթ ունի, և դրան կանդադարանա՞նք սույն աշխատության հաջորդ բաժնում: Պետական գաղտնիքի պահպանման պատճառաբանությամբ «տեղեկացված լինելու իրավունքի» սահմանափակման արդյունքում հակադրվում են գաղտնիության ժողովրդավարական իրավունքն ու թափանցիկության ժողովրդավարական իրավունքը. վերջինս առավել բնորոշ է «ներկայացուցչական ժողովրդավարություն» հասկացությանը:

Վերջին հաշվով՝ պետական գաղտնիքների պաշտպանությունը օրինական է այնքանով, որքանով այն հիմնավորված է, մինչդեռ թափանցիկությունը որևէ հիմնավորման կարիք չունի: Սակայն մի շարք ժողովրդավարական երկրներում դա ամենևին էլ այդպես չէ: Ավելին, «տեղեկացված լինելու իրավունքը» և պետական գաղտնիքների պաշտպանությունը հակադիր երևույթներ են: Շատերը շարունակում են կարծել, որ ազգային անվտանգությունն ու ազգային պաշտպանությունը պետք է լինեն օրենքի և ժողովրդավարական վերահսկողության շրջանակներից դուրս:

Սակայն հետզհետե ավելի ու ավելի շատ մարդիկ են պաշտպանում այն տեսակետը, որ ազգային անվտանգությունն ու պաշտպանությունն առավել երաշխավորված են, երբ գտնվում են հանրային և դատական վերահսկողության ներքո: Հավանաբար, դեռևս շատ բան պետք է արվի՝ անվտանգության և պաշտպանության ոլորտում ներգրավված պետական մարմինների ժողովրդավարական և իրավական վերահսկողության մակարդակը բարձրացնելու համար: Սա պետական կառավարման այն ոլորտներից է, որտեղ օրենքի գերակայությունը (ի տարբերություն կամայականության) դեռևս մեծապես բացակայում է, քանի դեռ շատ որոշումներ կայացվում են պետական պաշտոնյաների հայեցողությամբ:

2013 թ. հունիսի 12-ին Ցվանեում (Պրետորիա, Հարավային Աֆրիկա) ընդունված սկզբունքները (Ազգային անվտանգության և տեղեկատվության իրավունքի գլոբալ սկզբունքներ) կարևոր քայլ են տեղեկատվություն ստանալու իրավունքի և ազգային անվտանգության ու պաշտպանության ոլորտի պետական գաղտնիքների պահպանման միջև կայուն հավասարակշռություն հաստատելու համար: Սույն փաստաթուղթը մշակվել է քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների և ակադեմիական կենտրոնների համատեղ ջանքերով՝ միջազգային փորձագետների և խոսքի ազատության, մարդու իրավունքների և ահաբեկչության դեմ պայքարի հարցերով հատուկ գեկուցողների հետ խորհրդակցելու միջոցով: Այդ գեկուցողները ներկայացնում են տարբեր միջկառավարական կազմակերպություններ, ինչպիսիք են՝ Միավորված ազգերի կազմակերպությունը (ՄԱԿ), Ամերիկյան պետությունների կազմակերպությունը (ԱՊԿ), Եվրոպայի անվտանգության և համագործակցության կազմակերպությունը (ԵԱՀԿ) և Մարդու և ազգային իրավունքների

աֆրիկյան հանձնաժողովը (ՄԱԻԱՀ)²⁵: Սույն փաստաթղթում կիրառվող մոտեցումը մինիմալիստական է այն առումով, որ տեղեկատվության հասանելիության իրավունքի սահմանափակումները չպետք է գիջեն դրանում պարունակվող հիմնական ստանդարտներին, մինչդեռ պետություններին առաջարկվում է ապահովել շատ ավելի բաց մոտեցում:

ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ԱՁՍՏ ՄԱՏՉԵԼԻՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ԱՁԳԱ- ԲԱՐՆԵՐԻ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅՈՒՆ

Խախտումների մասին բարեխղճորեն ազդարարողների պաշտպանությունը տեղեկատվության հասանելիության մետադադրամի հակառակ կողմն է: Ինչպես ցույց տրվեց վերը, երկու հայեցակետերն էլ խոսքի ազատության միևնույն հիմնարար իրավունքի տարբեր կողմերն են ներկայացնում: Ինչպես տեղեկատվության հասանելիության իրավունքը, այնպես էլ ազդարարների պաշտպանությունը ժողովրդավարական երկրների մեծ մասում չի կարող դեռևս համարվել անխոչընդոտ իրագործելի:

Ընդհակառակը՝ շատ երկրներում պետական ծառայողները կարող են հետապնդման ենթարկվել, եթե նրանք ներքին բողոք ներկայացնելիս բացահայտեն ազգային անվտանգության հետ կապված և որպես գաղտնի դասակարգված տեղեկատվություն (Բելգիա, Չեխիա, Ֆրանսիա, Հունգարիա, Մոլդովա, Նորվեգիա, Լեհաստան, Ռումինիա, Ռուսաստան, Սլովենիա, Իսպանիա և Շվեդիա)²⁶: Որքան էլ որ հակասական թվա, շատ երկրներ պետական աշխատողներին խրախուսում են իրավախախտումների ակամատես լինելու դեպքում ներքին բողոքներ ներկայացնել, սակայն քչերն են տրամադրում

հաշվեհարդարից պաշտպանելուն ուղղված երաշխիքներ, բացառությամբ Միացյալ Նահանգների և Միացյալ Թագավորության, որտեղ Հանրային շահի բացահայտման մասին ակտը (PIDA) նախատեսում է հաշվեհարդարի դեպքում փոխհատուցումներ և կարգապահական միջոցներ բոլոր նրանց նկատմամբ, ովքեր կղիմեն հաշվեհարդարի:

Ինչ վերաբերում է ազդարարների ազատմանը պատասխանատվությունից դատարանում, ապա Դանիայում հանրային շահի հետ համապատասխանության ստուգումը պահանջում է ապացույցներ այն մասին, որ մեղադրյալը տեղեկատվությունը հրապարակել է հանուն ակնհայտ հանրային շահի, և այդ շահը գերակա է տեղեկատվությունը գաղտնի պահելու նկատմամբ: Մեծ թվով երկրներում պահանջվում է ապացուցել հրապարակման արդյունքում ազգային անվտանգությանը պատճառված իրական կամ հավանական վնասը՝ քրեական պատասխանատվության ենթարկելու համար (օր.՝ Գերմանիա, Իտալիա, Նիդեռլանդներ, Նորվեգիա, Իսպանիա և Շվեդիա): Այլ երկրներ չեն պահանջում ազգային անվտանգությանը վնաս հասցնելու որևէ ապացույց (օր.՝ Բելգիա, Ֆրանսիա, Հունգարիա, Լեհաստան, Ռուսաստան, Սլովենիա, Թուրքիա և Միացյալ Թագավորություն), թեև դրանց մի մասն ընդունում է, որ ազգային անվտանգությանը վնաս հասցնելու ապացույցի բացակայությունը կարող է դիտարկվել որպես մեղմացուցիչ հանգամանք ազդարարի դեմ քրեական դատավարության ընթացքում:

Որոշ երկրներ (Յակոբսենի կողմից ուսումնասիրված քսան երկրներից վեցը (տե՛ս ծանոթագրություն 23)) ընդունել են ազդարարների պաշտպանության մասին օրենքներ, այդ թվում՝ Հունգարիան, Ռումինիան, Մեքսիկան, Սլովենիան, Շվեդիան և Միացյալ Թագավորությունը: Շատ երկրներ, որոնք չունեն

25 Հասանելի է՝ <http://www.right2info.org/exceptions-to-access/national-security/global-principles>

26 Jacobsen.

հատուկ նախատեսված առանձին օրենք, ազդարարներին պաշտպանում են այլ օրենքների միջոցով, և կան երկրներ, որոնք ընդհանրապես չեն կիրառում պաշտպանության որևէ ձև: Այն երկրները, որոնք պաշտպանություն են տրամադրում, իրավական պաշտպանության շրջանակներում ներառում են հատուկ անվտանգության ոլորտի անձնակազմ: Մակայն, ընդհանուր առմամբ, ազդարարների պաշտպանության ոլորտը դեռևս զգալի կատարելագործման կարիք ունի եվրոպական շատ երկրներում: Ինչպես գտնում է Թոմ Դեվինը, պաշտպանվելու համար նրանց ոչինչ չի առաջարկվում, բացի «ստվարաթղթի վահաններից»²⁷:

Շատ երկրներում ազդարարների պաշտպանությունը դեռևս կոնսուլիդացված քաղաքականություն չէ, հատկապես երբ խոսքը վերաբերում է այն ազդարարմանը, որի ընթացքում բացահայտվում են տեղեկություններ գինված ուժերի և հետախուզական ծառայությունների գործողությունների, կամ որպես գաղտնի դասակարգված պետական գաղտնիքների մասին: Այլ ոլորտներում, ինչպիսիք են՝ կոռուպցիայի, ոչ պատշաճ կառավարման և պաշտոնեական լիազորությունների չարաշահման մասին բացահայտումը, իրավիճակն ավելի լավ է որոշ երկրներում, թեև, ընդհանուր առմամբ, ազդարարների պաշտպանության մակարդակը շատ ցածր է նաև այս թվարկված ոլորտներում:

Միջազգային քաղաքականության բնագավառում գործող քաղաքացիական հասարակության բազմաթիվ կազմակերպությունների՝ իրազեկության մակարդակի բարձրացման աշխատանքները ճնշում են գործադրում կառավարությունների վրա՝ ավելի վճռական ջանքեր գործադրելու ազդարարների պաշտպանությանն առնչվող քաղաքա-

կանության մշակման ուղղությամբ: Նույն կերպ, միջկառավարական կազմակերպությունները, ինչպիսիք են՝ ՄԱԿ-ը, Եվրոպայի խորհուրդը, ՏՀԶԿ-ն, ԱՊԿ-ն և այլն, իրենց անդամ պետությունների կառավարություններին խորհուրդ են տալիս լուրջ մոտեցում ցուցաբերել իրավախախտումների մասին բարեխղճորեն ազդարարողների պաշտպանության հարցին, եթե ցանկանում են պայքարել կոռուպցիայի դեմ: Այդ առաջարկությունն արժանի է ուշադրության, նույնիսկ եթե այն բախվում է պատմականորեն ձևավորված բազմաթիվ կանխակալ մոտեցումների հետ:

Ազդարարումը անհատի ներքին բարեխղճությունից ծնունդ առնող դատապարտման գործողություն է, որն ընդվզում է անարդարության, պետական պաշտոնյաների կամ մասնավոր հատվածի խոշոր կառույցների բարոյագրկման դեմ, որոնց թվում են, օրինակ՝ բանկերը, լրատվամիջոցները, եկեղեցիները և այլն: Այն արարքները, որոնց դեմ ընդվզում են ազդարարները, շարքային քաղաքացիների կարծիքով առանձնապես խորշելի կամ անընդունելի են: Մա է պատճառներից մեկը, որ, օրինակ, Ֆրանսիայում անցկացվող հանրային քննարկումներում ազդարարների ավելի հուսալի պաշտպանության կողմնակիցները, ինչպես փաստաբան Ուիլյամ Բուրդոնը, առաջարկում են կիրառել *‘exception de citoyenneté’* [ֆր.՝ քաղաքացիական կարգավիճակի վրա հիմնված բացառություն]՝ որպես արդարացնող կամ մեղմացուցիչ հանգամանք այն քրեական գործերում, որոնցում գաղտնիքների բացահայտման հիմքում եղել է հանրային շահին միտված բարոյական անհրաժեշտությունը²⁸:

Խորշելի արարքները ենթադրում են հասարակության մեջ ընդունված բարոյական կամ իրավական նորմերի խախտում, որոնց արդյունքում

27 http://www.whistleblower.org/sites/default/files/pictures/Best_Practices_Document_for_website_March_13_2013.pdf

28 http://www.liberation.fr/france/2010/12/24/pour-une-exception-de-citoyennete_702803

իրավախախտը ձեռք է բերում առավելություններ անձնապես իր կամ իր խմբի համար՝ ընդհանուր հասարակության հաշվին: Հրապարակային դառնալու դեպքում այդ արարքները կարող էին վարկաբեկել կամ հեղինակագրել դրանք կատարողներին կամ դրողներին: Ապօրինի գործողությունների հրապարակային բացահայտումը երբեմն անդառնալիորեն արատավորում է դրանց համար պատասխանատու անձանց բարի համբավը, ինչպես կատարվեց «Խորը կոկորդի» ('Deep Throat') դեպքում Ուոթերգեյթի գործի բացահայտման ժամանակ:

Ազդարարման պաշտպանության մասին դրույթները կարող են խրախուսել պետական ծառայողներին կամ ակտիվ քաղաքացիներին բացահայտելու այլ անձանց, այդ թվում՝ իրենց վերադասների կողմից թույլ տրված ապօրինությունները, ովքեր բավական մեծ հնարավորություններ ունեն՝ ազդարարի դեմ հաշվեհարդար տեսնելու համար: Այդուհանդերձ, ազդարարման պաշտպանությանն առնչվող քաղաքականությունը հայեցակարգային առումով բարդ է, քաղաքականապես ռիսկային, գործառնական իմաստով դժվար իրագործելի և շատ երկրներում՝ նաև վիճահարույց:

Հայեցակարգային խնդիրը կայանում է նրանում, որ ազդարարման սահմանումը՝ որպես պետական պաշտպանության արժանի գործողություն, բավական դժվար է: Այն հագեցած է մշակութային կանխատրամադրվածությամբ և բացասական ենթատեքստով: Ըստ այդմ, շատերի կարծիքով ազդարարումը կապված է իրագեկիչների և հանրային ամբաստանության հետ, հատկապես այն երկրներում, որտեղ դեռ վառ հիշողություններ են պահպանվում ամբողջատիրական քաղաքական վարչակարգերի մասին:

Բացի այդ, «ինքնավերահսկվող հասարակության» գաղափարը խորն արմատացած է

Եվրոպայում և այլ տարածաշրջաններում՝ որպես բնակչության, քաղաքական առաջնորդների և ոստիկանական գործառույթներ իրականացնող լիազոր մարմինների միջև փոխհարաբերությունների համակարգ, որում «բարեխիղճ քաղաքացու» պարտքն է լիազոր մարմիններին տեղեկացնել խախտումների մասին՝ հանցագործությունների կատարմանը խոչընդոտելու, հանցագործներին բացահայտելու և հասարակական կարգը պահպանելու համար: Ընդ որում, ենթադրվում է, որ հասարակական կարգի ոստիկանական պահպանության զգալի մասը իրականացվում է հենց քաղաքացիների կողմից: Բենթամի տեսությունը «Պանոպտիկոմի» (շրջանաձև բանտային կառուցվածք՝ կենտրոնում հսկիչով) վերաբերյալ, որը Միշել Ֆուկոյի կողմից վերածնակերպվել է որպես «պանոպտիզմ» (Panopticism՝ ամենատես հասարակություն, որում ոչ մեկը դուրս չի մնում վերահսկողությունից) փորձում է ներկայացնել այդ սոցիալական երևույթի էությունը²⁹:

Այդուհանդերձ, շատերը հակասական կամ ընդհանրապես բացասական վերաբերմունք ունեն իրավախախտումների մասին հաղորդման վերաբերյալ: Իրավախախտումների մասին հաղորդումը լիազոր մարմիններին այլ քաղաքացու ապօրինի գործողությունների մասին տեղեկացնելն է՝ այն հույսով, որ նա պատժի կենթարկվի: Քաղաքացիական պարտքի գիտակցման այն հռետորաբանությունը, որը տարածում են կառավարությունները, դպրոցները, քրեակատարողական հիմնարկները և այլ փակ հաստատություններ իրավախախտումների մասին հաղորդում ներկայացնելու վերաբերյալ, գոյակցում է հակառակ դիրքորոշման հետ, որի համաձայն իրավախախտումների մասին հաղորդումը համարվում է մատնություն: Խախտումների մասին հաղորդում ներկայացնելու շուրջ առկա հակա-

29 Foucault, Michel. 1975. *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Paris: Éditions Gallimard.

սական տեսակետները հանգեցրել են տարբեր լեզուներում գուգահեռաբար օգտագործվող տերմինների: Օր.՝ ֆրանսերենում առկա է դասական տերմինաբանական երկվորություն՝ *dénonciation* (ազդարարում՝ հաղորդում դրական իմաստով) և *délation* կամ *indicateur* (բացասական երանգավորմամբ), ռուսերենում առկա է բացասական նշանակությամբ *донос / доносчик* տերմինը, որը հակադրվում է տարբեր պաշտոնական մեղմասացություններին, ամերիկացիները խրախուսում են *whistleblower-ներին* (ազդարարներ), սակայն մերժում *squealer-ներին* (ամբաստանիչներ)՝ տարբերակելով *տեղեկատվություն տրամադրելու* հայրենասիրական արարքը *մատնության* ստոր սովորությունից (Fitzpatrick)³⁰: Այս շարքը հնարավոր է լրացնել նաև իսպաներեն դրական երանգավորմամբ *denunciante* տերմինով՝ ի տարբերություն բացասական *delator* (ամբաստանիչ), *soplón* (մատնիչ) կամ *chivato* (գրպարտիչ) բառերի:

Անկասկած ազդարարների պաշտպանությունը քաղաքականապես ռիսկային է: Ազդարարումը կարող է խոշոր քաղաքական խնդիրներ ստեղծել երկրի կամ դրա կառավարության համար: Դրա թարմ օրինակ կարող է հանդիսանալ ԱՄՆ-ում ընթացող Էդվարդ Մնուդենի գործը, ինչպես նաև Բրեդլի (այժմ՝ Չելսի) Մենինգի կողմից բացահայտված տեղեկատվությունը: Շատերի կողմից Մնուդենը և Մենինգը ընկալվում են որպես իրական ազդարարներ, ովքեր օգնեցին բացահայտել կառավարության կողմից իրականացված անհիմն զանգվածային լրտեսությունն ու ապօրինությունները, թեպետ նրանք իրականում բացահայտել էին տեղեկատվություն, որը դասակարգված էր որպես «զաղտնի»: Ըստ ԱՄՆ-ի կառավարության՝ այս տեղեկատվության բացահայտումը

վտանգել է մարդկային կյանքեր: Այս երկու դեպքերը հստակորեն ցույց են տալիս ազդարարման խնդրի բարդությունն ու դրա հետ կապված էթիկական երկրնորանքները: Դրանք նաև շեշտադրում են հաստատությունների պարտավորությունը՝ տեղեկացնելու ոչ միայն քաղաքական լիազոր մարմիններին, այլև հանրությանը այն հարցերի մասին, որոնք պետք է քննարկվեն հրապարակայնորեն: Ազդարարների համար պաշտպանական մեխանիզմներ ապահովելիս անհրաժեշտ է գործադրել զգուշություն և հավասարակշռված մոտեցում:

Խնդիրը կայանում է նրանում, թե ինչպես իրավական դաշտում հավասարակշռություն հաստատելու ուղիներ գտնել՝ պաշտպանելու համար այն անձանց, ովքեր համարձակվել են ընդդիմանալ և բացահայտել՝ օրինախախտումները անտեսելու փոխարեն: Եվրոպայի բնակչության ընդամենը 30%-ն է կողմ պետական գաղտնիքների բացահայտմանը, մինչդեռ այդ ցուցանիշը Միացյալ Նահանգներում հասնում է 50%-ի³¹: Հասարակության մեջ առկա է մշակութային դիմադրություն՝ հայացքը սևեռելու սեփական ապօրինությունների բացահայտմանը³²: Այդ բացահայտումները խաթարում են այն ինքնաընկալումը, որ հասարակությունները կառուցել են իրենց ողջ անցյալի և ներկայի հիման վրա: Ազդարարները կարող են օգնել փոխելու այն հասարակության քաղաքական սկզբունքների և տեսակետների համակարգը, որում իրենք ապրում են, եթե նրանց աջակցում են «պրոֆեսիոնալ ազդարարներ», ինչպիսիք են՝ լրագրողները և հասարակական կազմակերպությունները, բայց նրանք սովորաբար ստիպված են լինում բարձր գին վճարել:

30 Fitzpatrick, Sheila. 2005. "A Little Swine". Review of *Comrade Pavlik: The Rise and Fall of a Soviet Boy Hero* by Kelly, C. *London Review of Books* [Online] vol. 27 no. 21 pp. 3-6. www.lrb.co.uk/v27/n21/sheila-fitzpatrick/a-little-swine

31 Տվյալները տրամադրվել են Ֆլորենս Շարթմանի (Florence Hartmann) կողմից 2014թ. *Lanceurs d'alerte*, Paris: Don Quichotte.

32 Ibid.

Որպեսզի ազդարարման պաշտպանության քաղաքականությունն արդյունավետ լինի, անհրաժեշտ է համապարփակ օրենսդրական դաշտ և ինստիտուցիոնալ պետական ապարատ, որը հուսալի է և ունի բավարար կարողություններ՝ ազդարարներին տրամադրելու ոչ թե «ստվարաթղթե», այլ «մետաղական վահաններ»։ Հակառակ դեպքում, այդ քաղաքականությունը հիմնականում հակարդյունավետ կլինի։ Շատ քիչ են այն երկրները, եթե ընդհանրապես այդպիսիք կան, որ ցուցաբերում են գործնականում արդյունավետ պաշտպանական մեխանիզմներ ապահովելու կարողություններ։

Բազմաթիվ միջազգային կազմակերպություններ, այդ թվում՝ ՄԱԿ-ը, Եվրոպայի խորհուրդը, ՏՀԶԿ-ն և Ամերիկյան պետությունների կազմակերպությունը (ԱՊԿ) խրախուսում են ազդարարման պաշտպանության մշակումը։ 2013թ. -ի մարտին ԱՊԿ-ն առաջարկեց նույնիսկ տիպային օրենք՝ նպատակ ունենալով դյուրացնել և խրախուսել կոռուպցիոն բնույթի գործողությունների մասին հաղորդումը, ինչպես նաև պաշտպանել ազդարարներին ու վկաներին։

Մինչ այս պահը ձևավորված կարճատև միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ ազդարարման պաշտպանության քաղաքականության հաջողության գործոններից մեկը համակողմանի իրավական մոտեցման կիրառումն է և վերջինիս ձևակերպումը խոսքի ազատության պաշտպանության մասին ավելի լայն քաղաքականության շրջանակներում։ Այն պահանջում է ազդարարման պաշտպանության մասին առանձին, հատուկ մշակված օրենք, ինչպիսիք են՝ Միացյալ Թագավորության և Միացյալ Նահանգների համապատասխան օրենքները, որոնք պայմանավորված են նրանց ազգային, մշակութային և

իրավական միջավայրով և ազգային քաղաքականության փորձով։ Եվրոպայի կամ այլ տարածաշրջանների քիչ երկրներում են գործում նմանատիպ արդյունավետ օրենքներ։ Երկրների մեծ մասում կառավարությունները դժկամություն են ցուցաբերում ազդարարների պաշտպանության հարցի նկատմամբ³³։

Եթե հնարավոր չէ ընդունել ազդարարների պաշտպանության մասին առանձին օրենք, ապա առնվազն «Հանրային ծառայության մասին» օրենքում պետք է նախատեսվեն որոշ դրույթներ՝ ուղղված այն պետական ծառայողների պաշտպանությանը, ովքեր հրաժարվում են կատարել ապօրինի կամ էթիկական առումով վիճարկելի հրահանգներ կամ բացահայտում են ապօրինի գործողություններ։ Պետական ծառայության լիազոր մարմինը պետք է մշակի ընթացակարգեր՝ այդ պաշտպանության մեխանիզմներն արդյունավետ դարձնելու համար։ «Հանրային ծառայության մասին» օրենքը պետք է նաև պարունակի հետապնդումը և վրեժխնդրությունը ապօրինի հայտարարող դրույթներ։ Դա թույլ կտա կարգապահական տույժեր կիրառել այն ղեկավարների նկատմամբ, ովքեր փորձում են հաշվեհարդար տեսնել այն պետական ծառայողների նկատմամբ, որոնք հրաժարվում են կատարել ապօրինի հրահանգներ։ «Հանրային ծառայության մասին» օրենքով պետք է արգելվեն նաև «չհրապարակման մասին դրույթները» պետական ծառայության մասին համաձայնագրերում և ապօրինի ճանաչվեն «չհրապարակման մասին հրամանները»։

Նման դրույթների համար հիմք կարող է ծառայել ՄԱԿ-ի՝ 2003թ. Կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիան, որն առաջարկում է (Հոդված 33) ներպետական իրավական համակարգի

33 Transparency International. 2013. "Whistleblowing in Europe: Legal Protections to Whistleblowers in Europe". շասանելի է՝ http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu

մեջ ներառել անարդարացի վերաբերմունքից պաշտպանության ապահովման համար պատշաճ միջոցներ բոլոր անձանց համար, ովքեր բարեխղճորեն և ողջամիտ հիմքերով իրավասու մարմիններին հայտնում են կոռուպցիայի հետ կապված իրավախախտումների փաստերի մասին: Կարող ենք նաև ավելացնել փաստեր, որոնք առնչվում են կառավարման լիազորությունների կոպիտ չարաշահմանը, ապօրինի գործողություններին կամ մարդու իրավունքների խախտումներին:

ՏՀՁԿ-ի և Եվրոպայի խորհրդի առաջարկությունները ազդարարների պաշտպանության վերաբերյալ լրացուցիչ ուղեցույցներ են տրամադրում, որոնք խրախուսում են պատշաճ կառավարման

քաղաքականության իրականացումը այն երկրներում, որոնք պատրաստ են իրենց պետական կառավարման, ներառյալ ազգային անվտանգության և պաշտպանության ոլորտները, դարձնել ավելի հրապարակային և թափանցիկ³⁴:

Ազդարարման մասին հետզհետե ավելի շատ տեղեկություններ են հայտնի դառնում լրատվամիջոցներին և օգնում բարձրացնել խնդրի մասին իրազեկվածությունը՝ ակտիվացնելով թեմայի շուրջ հանրային քննարկումները, որոնք էլ, իրենց հերթին, կարող են նպաստել ազդարարների համար ավելի հզոր պաշտպանության միջոցների ապահովմանը³⁵:

34 OECD. 2012. "Whistleblower protection: encouraging reporting".
Հասանելի է՝ <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf>
Տես նաև Եվրոպայի խորհրդի թիվ CM/Rec (2014)7
համեմարարականը ազդարարների պաշտպանության մասին
Հասանելի է՝ [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf)

35 Եվրոպական օրինակները ներառում են «Marianne» ֆրանսիական ամսագիրը, որը 2014թ. մայիսի 9-ին հրատարակեց ծավալուն ռեպորտաժ հարցի վերաբերյալ՝ (<http://www.ebay.fr/itm/MARIANNE-N-890-9-MAI-2014-MARIAGES-MIXTES-Ve-REPUBLIQUE-LANCEURS-DALERTE-/291193077163>) կամ բրիտանական «The Guardian» պարբերականը, որը 2014թ. նոյեմբերի 22-ին հրատարակեց թեմային առնչվող հիմնավորված զեկույց՝ (<http://www.theguardian.com/society/2014/nov/22/there-were-hundreds-of-us-crying-out-for-help-afterlife-of-whistleblower>)

ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Այս գրքույկի մեջ փորձ արվեց ցույց տալ, որ պետական գաղտնիքների պաշտպանությունը օրինական է այնքանով, որքանով այն հիմնավորված է, մինչդեռ թափանցիկությունը որևէ հիմնավորման կարիք չունի: Մակայն դա այդպես է ոչ բոլոր երկրներում: Ավելին, «տեղեկացված լինելու իրավունքը» և պետական գաղտնիքների պաշտպանությունը միմյանց հակադիր երևույթներ են: Շատերը դեռևս սխալմամբ կարծում են, որ ազգային անվտանգությունն ու ազգային պաշտպանությունը, ըստ էության, պետք է գտնվեն օրենքի և ժողովրդավարական վերահսկողությունից դուրս:

1. Քաղաքացիների տեղեկատվության հասանելիության իրավունքը, որը լիարժեքորեն ապահովի կառավարության գործունեության վերաբերյալ տեղեկացված լինելու նրանց իրավունքը, դեռևս կայացման փուլում է: Շատ երկրներում այն գտնվում է սաղմնային փուլում, իսկ որոշ երկրներում ընդհանրապես բացակայում է: Մակայն իրական ժողովրդավարական համակարգերը չեն կարող գործել առանց հանրային տեղեկատվության հասանելիության և թափանցիկության: Ներկայումս կառավարության բաց և թափանցիկ գործելակերպերը պատշաճ կառավարման նախապայման են հանդիսանում:

2. Պետական կառավարման ոլորտում ավելի բարձր մակարդակի թափանցիկություն ապահովելը պահանջում է ոչ միայն համապատասխան օրենսդրական դաշտ, այլև պետական կառավարման հետևողական բարեփոխումներ և պետական պաշտոնյաների մտածելակերպի փոփոխություններ: Վերջիններիս մոտ պետք է արմատավորվի այն գաղափարը, որ իրենց կողմից գեներացվող տեղեկատվությունը պատկանում է քաղաքացիներին, և ոչ թե անձամբ իրենց:

3. Կառավարությունները սովորաբար ավելի արդյունավետ են գործում, երբ բաց են հանրային վերահսկողության նկատմամբ: Թափանցիկությունը կարևորագույն նշանակություն ունի պետական պաշտոնյաների հաշվետվողականության ապահովման գործում: Հաշվետվողականության թույլ մեխանիզմները անխուսափելիորեն հանգեցնում են կոռուպցիայի և անարդյունավետ կառավարման:

4. Կառավարությունները և օրենսդիր մարմինները պետք է ձգտեն հստակ տարանջատում մտցնել այն տեղեկատվության միջև, որը պետք է գաղտնի պահվի, և որը կարող է հրապարակայնացվել հանրային

տիրույթում, այն է՝ տրամադրվել հետագոտողներին, լրագրողներին և լայն հանրությանը: Անհրաժեշտ է առավելագույնի հասցնել բաց տեղեկատվությունն ու թափանցիկությունը՝ միաժամանակ նվազեցնելով գաղտնիությունը:

5. Անհրաժեշտ է ձևակերպել պետական գաղտնիքների իրավական և գործնական հստակ հայեցակարգ: Պետք է հնարավորինս անթերի տարբերակում մտցնել պետական գաղտնիքների և պետական մարմինների կողմից գեներացվող այլ տեղեկատվության միջև, որպեսզի տեղեկատվության դասակարգման ժամանակ նվազագույնի հասցվեն կամայականությունները, ապօրինություններն ու կոռուպցիան, և բարձրացվի գաղտնի տեղեկատվության տնօրինման մեթոդների լեգիտիմությունը:
6. Քաղաքացիների տեղեկացված լինելու իրավունքի արդյունավետ ինստիտուցիոնալացման համար պահանջվում է համապատասխան օրենսդրություն, պատշաճ պետական կառավարում և գործադիր իշխանության մարմիններից առանձին գործող հաստատություն, որն օժտված լինի այդ իրավունքի իրագործումն ապահովող բավարար լիազորություններով՝ այն դեպքում, երբ պետական մարմինները փորձեն հրաժարվել տեղեկատվության բացահայտումից:
7. Ազատ, անկախ և պրոֆեսիոնալ լրատվամիջոցները՝ ակտիվ քաղաքացիական հասարակության հետ մեկտեղ, որը ներգրավված է տեղեկացված լինելու իրավունքի վերաբերյալ բուռն հանրային քննարկումներում, առավել արդյունավետ մեխանիզմներից մեկն են հանդիսանում՝ ուղղված ոչ միայն կառավարության բաց և թափանցիկ գործելակերպերի խթանմանը, այլև բարեխիղճ ազդարարների պաշտպանությանը: Առանց

այդ արտաքին ճնշման, քիչ հավանական է, որ կառավարությունները ընդունեն թափանցիկության ընդլայնման քաղաքականություն և իրենց գործունեությունը ենթարկեն հանրային վերահսկողության:


8. Ազդարարների պաշտպանության քաղաքականության և դրա հետ կապված ինստիտուցիոնալ և ընթացակարգային մեխանիզմների մշակումը դեռևս գտնվում է սկզբնական փուլում: Չնայած որոշ բացառություններին՝ բազմաթիվ երկրներում ազդարարները հիմնականում չեն կարող վստահել գոյություն ունեցող պաշտպանական մեխանիզմներին, քանի որ դրանք բավականաչափ հուսալի չեն:
9. Մինչ այժմ մեզ չի հաջողվել գտնել հայեցակարգային շրջանակ, որը բավարար չափով համոզիչ լինի՝ հասարակությունների մեծ մասում պահպանված մշակութային կանխատրամադրվածությունները հաղթահարելու համար և փոխելու հավասարակշռությունն այնպես, որ տղամիտ բարոյական հիմնավորումները գերակշռեն դրական իրավունքի նկատմամբ՝ առանց վտանգելու օրենքի գերակայությունը:
10. Հարկ է ավելի մանրամասն ուսումնասիրել «*exception de citoyenneté*» հասկացությունը՝ գործնական էթիկայի և իրավական մեկնաբանության ավելի կատարելագործված պարամետրեր գտնելու համար, որոնք կնպաստեն ազդարարների ավելի արդյունավետ պաշտպանությանը:
11. Անհրաժեշտ է մշակել ավելի արդյունավետ և կայուն ինստիտուցիոնալ համակարգեր, որոնք ունակ կլինեն թե՛ պաշտպանել, և թե՛ սահմանազատել երկկողմ հիմնարար իրավունքը՝ տեղեկացված լինելու իրավունքը և ազատ արտահայտման իրավունքը:

ՊԱՏՇԱՃ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՈՒՂԵՑՈՒՅՑՆԵՐ

ՊԱՏՇԱՃ
ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՈՒՂԵՑՈՒՅՑՆԵՐ

թիվ 01


Պրոֆեսիոնալիզմն ու
բարեվարքությունը պետական
ծառայության մեջ

 CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

ՊԱՏՇԱՃ
ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՈՒՂԵՑՈՒՅՑՆԵՐ

թիվ 02


Պետական հատվածում շահերի
բախման խնդրի լուծում

 CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

ՊԱՏՇԱՃ
ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՈՒՂԵՑՈՒՅՑՆԵՐ

թիվ 03


Կոռուպցիայի դեմ պայքարի
քաղաքականություն և մարմիններ

 CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

ՊԱՏՇԱՃ
ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՈՒՂԵՑՈՒՅՑՆԵՐ

թիվ 04

Տեղեկատվության հասանելիություն
և հանրային թափանցիկության
սահմանափակումներ

 CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

«Տեղեկատվության հասանելիություն և հանրային թափանցիկության սահմանափակումներ» ուղեցույցը ամփոփում է տեղեկատվության հանրային հասանելիության ոլորտում առկա լավագույն փորձը և անդրադառնում թափանցիկության և պետության կողմից որոշակի տեղեկատվություն պաշտպանելու օրինական անհրաժեշտության միջև հավասարակշռություն հաստատելու թեմային:

Տեղեկատվության հանրային հասանելիությունը կարևորագույն նշանակություն ունի ժողովրդավարական և բաց հասարակություններում և հիմք է հանդիսանում պատշաճ կառավարման համար: Մակայն դրա ապահովումը մասնավորապես բարդանում է պաշտպանության ոլորտում, որտեղ գաղտնիությունը որոշ չափով անհրաժեշտություն է: Այս ուղեցույցի մեջ CIDS-ի ավագ միջազգային փորձագետ Ֆրանցիսկո Կարդոնան դիտարկում է այն հարցը, թե որքանով է թափանցիկությունը արմատացած ՏՀՁԿ-ի և ԵՄ-ի անդամ երկրների կառավարման պրակտիկայում: Հիմնվելով վերջերս հայտնի դարձած օրինակների վրա՝ Կարդոնան քննարկում է «տեղեկացված լինելու իրավունքը»՝ հակադրելով այն պետական գաղտնիքների պաշտպանությանը: Նա եզրակացնում է, որ պետական գաղտնիքների պաշտպանությունն օրինական է այնքանով, որքանով այն արդարացված է, մինչդեռ թափանցիկությունը որևէ հիմնավորման կարիք չունի:

«Պատշաճ կառավարման ուղեցույցները» իրենցից ներկայացնում են ոչ ծավալուն գրքույկների շարք, որոնցից յուրաքանչյուրի մեջ քննարկվում է պաշտպանության ոլորտում պատշաճ կառավարման կարևորությանն առնչվող որոշակի թեմա: Ուղեցույցները նախատեսված են այն անձանց համար, ովքեր ցանկանում են ավելին իմանալ պաշտպանության ոլորտում, կամ ընդհանուր առմամբ՝ պետական հատվածում, պատշաճ կառավարմանն ուղղակիորեն առնչվող մեկ կամ մի քանի թեմաների մասին, ինչպես նաև կարող են օգտագործվել կրթական նպատակներով:

Հրատարակությունը՝ Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության կենտրոն

Դիզայնը՝ www.melkeveien.no

Տպագրությունը՝ Նորվեգիայի կառավարության անվտանգության և սպասարկման կազմակերպություն
Հունիս/2016թ .



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no



Մնգվերեն բնօրինակի թարգմանությունը հայերեն լեզվի կատարվել է Հյուսիս-ատլանտյան դաշինքի կազմակերպության հովանու ներքո: