

პარტი მმართველ- ლობის გზამკვლევი

No. 04

ინფორმაციაზე წვდომა და
სახელმწიფოს გამჭვირვალობის
საზღვრები



თავდაცვის სექტორის
კეთილსინდისიერების ცენტრი

თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრი

თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრი (CIDS) ხელს უწყობს კეთილსინდისიერებას, კორუფციის წინააღმდეგ მიმართულ ღონისძიებებს და კარგ მმართველობას თავდაცვის სექტორში. ნორვეგიელ და საერთაშორისო პარტნიორებთან თანამშრომლობის გზით ცენტრი ცდილობს აამაღლოს კომპეტენცია, ინფორმირებულობა და უზრუნველყოს პრაქტიკული საშუალებები კორუფციის რისკების შესამცირებლად. CIDS-ი ნორვეგიის თავდაცვის სამინისტროს მიერ შეიქმნა 2012 წელს.

წინამდებარე ბუკლეტში გამოთქმული აზრები ეკუთვნის ავტორს და არ გამოხატავს ნორვეგიის თავდაცვის სამინისტროს პოზიციას და არ უნდა მიეკუთვნოს ამ უკანასკნელს.

ავტორის შესახებ

ფრანცისკო კარდონა CIDS-ის ასოცირებული საერთაშორისო ექსპერტია. იგი სახელმწიფო სამსახურის და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმების დაგეგმარების და შეფასების, ადმინისტრაციული სამართლის და მართლმსაჯულების, ანტი-კორუფციული პოლიტიკის და ინსტიტუციური აღმშენებლობის აღიარებული ექსპერტია. მისი სამუშაო გამოცდილება მშობლიურ ესპანეთში დაიწყო, სადაც კარიერულ წინსვლას მიაღწია სახელმწიფო სამსახურში, შემდეგ გადავიდა საერთაშორისო ორგანიზაციებში, რო-

გორიცაა ეთგო, პროგრამა SIGMA, სადაც 15 წლის განმავლობაში საჯარო მმართველობის უფროს პოლიტიკურ ანალიტიკოსად იმუშავა. SIGMA-ში ყოფნისას კონსულტაციებს უწევდა 25-მდე გარდამავალი და განვითარებადი ეკონომიკის ქვეყანას აღმოსავლეთ ევროპაში, აფრიკაში, ლათინურ ამერიკაში და კარიბის რეგიონში. მას იურიდიული განათლება აქვს (ვალენსიის უნივერსიტეტი, 1976 წ.) და რამოდენიმე ხარისხის მფლობელია საჯარო ადმინისტრაციაში.

წინასიტყვაობა

CIDS-ი აქვეყნებს რიგით მეოთხე ბუკლეტს კარგი მმართველობის გზამკვლევების სერიიდან. ამ სერიის მეშვეობით ჩვენ ვისახავთ ამოცანას წარუდგინოთ ფართო აუდიტორიას „კარგი მმართველობის“ სფეროში არსებული ძირითადი საკითხები მოკლე ფორმატში, თუმცა ზედმეტი გამარტივების გარეშე.

ნაშრომის ავტორი შეეცადა შეეჯამებინა საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითები საზოგადოების მიერ ინფორმაციაზე წვდომის სფეროში. კვლავ საკმაოდ გამოწვევას წარმოადგენს ბალანსის დაცვა საზოგადოების მიერ ინფორმაციაზე წვდომასა და მეორეს მხრივ, სახელმწიფოს მხრიდან გარკვეული ინფორმაციის დაფარვის მართლზომიერ აუცილებლობას შორის, მაგალითად, ქვეყნისა და მისი მოქალაქეების უსაფრთხოებისა და დაცულობის უზრუნველყოფის მიზნით. ამის მიღწევა განსაკუთრებით რთულია თავდაცვის სექტორთან მიმართებით, სადაც საიდუმლოება გარკვეულწილად აუცილებლობას წარმოადგენს. თუმცა, ზოგჯერ ეროვნული უსაფრთხოების მოსახრებების მოშველიება ხდება იმ ინფორმაციის დამალვის მიზნით, რომლის გასაჯაროება და საჯარო განხილვას დაქვემდებარება აუცილებელია. იმედი მაქვს, რომ ჩვენ შევძელით სწორი ბალანსის შენარჩუნება.

წინამდებარე გზამკვლევი დაიწერა ფრანცისკო კარდონას ავტორობით, რომელიც CIDS-ის ერთ-ერთი უფროსი საერთაშორისო ექსპერტია. მინდა მადლობა გადავუხადო ამ ძალისხმევისთვის და იმისთვის, რომ გვიზიარებს საკუთარ ექსპერტულ ცოდნას და ხანგრძლივ გამოცდილებას.

აგრეთვე მინდა მადლობა გადავუხადო ცენტრის რედაქტორს ინგრიდ ბუსტერუდს ამ გზამკვლევის რედაქტირებისთვის.

იმედი გვაქვს, რომ კარგი მმართველობის საქმეში შეტანილ ამ ახალ წვლილს ჯეროვნად გამოიყენებს ფართო აუდიტორია სახელმწიფო და თავდაცვის სექტორებში და მათ მიღმაც. CIDS-ი მოხარული იქნება მიიღოს ნებისმიერი გამოსხმაურება ამ გზამკვლევთან დაკავშირებით.

ოსლო, 2016 წლის 23 მაისი

პერ კრისტენსენი
დირექტორი

სარჩევი

შესავალი	3
‘ინფორმაციის მიღების უფლება’ ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების პროცესშია.....	4
გამჭვირვალობა: ავსტრალიული ღირებულებიდან ინსტიტუციონალიზებულ პრაქტიკამდე და მმართველობის ინსტიტუტებამდე.....	8
სხვა საზოგადოებრივ ღირებულებებთან რთულად დასაცველი ბალანსი.....	12
დასკვნები.....	21

შესავალი

ინფორმაცია, გამოსხატვის თავისუფლება და გამჭვირვალობა დემოკრატიის არსებითი ელემენტებია, რადგან ისინი შეუცვლელია პოლიტიკურ პროცესში მოქალაქეთა ინფორმირებული მონაწილეობისთვის და, საბოლოო ჯამში, ადამიანის უფლებების დაცვისთვის. ინფორმაციაზე წვდომა ქვეყნის დემოკრატიის განუყოფელი ნაწილია, რადგან ის ხელს უწყობს მოქალაქეთა მონაწილეობას, საჯარო მოხელეთა ანგარიშვალდებულებას და ზოგადად ხელისუფლების გამჭვირვალობას. მას საკუთარი წვლილი შეაქვს პიროვნებების, როგორც მოქალაქეების, საკუთარი თავის პატივისცემის გაძლიერებაში და ამცირებს ავტორიტარიზმის, კორუფციის და არაკეთილსინდისიერი მმართველობის რისკს.

წინამდებარე ნაშრომი განიხილავს გამჭვირვალობის თანდათანობით დამკვიდრებას სხვადასხვა ქვეყნებში. დღესდღეობით, გამჭვირვალობა აღიქმება, როგორც კარგი მმართველობის მაგალითი. რაც უფრო ღიაა და გამჭვირვალე სახელმწიფო, მით უფრო მოსალოდნელია, რომ იქ კარგი საჯარო მმართველობის სისტემა იარსებებს.

ჩვენ ვიკვლევთ იმას, თუ რა მასშტაბით იკიდებს ფეხს გამჭვირვალობა ეთგო-ს და ევროკავშირის ქვეყნების ადმინისტრირების პრაქტიკაში. გარდა ამისა ჩვენ აგრეთვე განვსაზღვრავთ საჯარო ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვებს. ვცდილობთ დავადგინოთ, თუ რამდენად ხდება ადმინისტრირების პრაქტიკაში ბარიერების მოშლა გამჭვირვალობისკენ

მიმავალ გზაზე, ანდა საპირისპირო პროცესს თუ აქვს ადგილი. გამჭვირვალობის ძირითადი შეზღუდვები გამომდინარეობს სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვიდან და პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობიდან. ეს შეზღუდვები მართლზომიერია. თუმცა, ისინი უნდა განვიხილოთ, როგორც მთავარი პრინციპის, ინფორმაციაზე სრული წვდომის, გამონაკლისები.

სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვა მართლზომიერად ჩაითვლება იმდენად, რამდენადაც იგი დასაბუთებულია, ამავდროულად გამჭვირვალობას დასაბუთება არ სჭირდება. თუმცა, ბევრ ქვეყანაში არსებული რეალობა ძალზე განსხვავებულია. უფრო მეტიც, „ინფორმაციის მიღების უფლება“ და სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვა ურთიერთსაპირისპირო მოვლენებია. ბევრ ადამიანს კვლავ მცდარი შეხედულება აქვს, რომ ეროვნული უსაფრთხოება და ეროვნული თავდაცვა იმთავითვე უნდა არსებობდეს კანონის და დემოკრატიული კონტროლის მოქმედების არეალის მიღმა.

ნაშრომი შეგნებულად ტოვებს განხილვის გარეშე პირადი მონაცემების დაცვას (მიუხედავად იმისა არის ეს პერსონალური, თუ საქმიანი მონაცემები), რათა მთელი ყურადღება მიმართოს საჯარო მნიშვნელობის ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობაზე. ეს იმიტომ ხდება, რომ ამ უკანასკნელი ტიპის ინფორმაცია უფრო დიდი ალბათობით უწყობს ხელს კარგი საჯარო მმართველობის გაძლიერებას, ხოლო მისი დამალვა, როგორც წესი, ინვესტ დემოკრატიული რეჟიმების და მმართველობის ხარისხის დაკნინებას.

„ინფორმაციის მიღების უფლება“ ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების პროცესშია

ჩვენს თვალწინ ხდება გამჭვირვალობასა და ინფორმაციის თავისუფლებაზე მოთხოვნის ზრდა. დაახლოებით 105 ქვეყანაში უკვე არსებობს კანონები საჯარო ინფორმაციაზე წვდომის შესახებ,¹ თუმცა მათი ხარისხი და მოქმედების არეალი განსხვავებულია. გარდა ამისა, არაერთი ქვეყნის ხელისუფლება შეუერთდა ღია მმართველობის პარტნიორობას, გამჭვირვალობის ხელშეწყობის გლობალურ ალიანსს, რომელიც შეიქმნა 2011 წელს. 2015 წელს კი ამ ორგანიზაციაში 66 ქვეყანა იყო გაერთიანებული.²

ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო ორგანოებმა, მათ შორის გაერთიანებული ერების ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა (2011 წ.), ადამიანის უფლებათა ინტერ-ამერიკულმა სასამართლომ (2006 წ.) და ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ (2009 წ. და 2013 წ.) დაადგინეს, რომ სახელმწიფო ორგანოების ხელთ არსებულ ინფორმაციაზე წვდომა არის ადამიანის უფლება, იგივე პოზიცია აისახა 2010 წელს მიღებულ ლისაბონის ხელშეკრულებაში (ევროკავშირის ხელშეკრულების (TEU) მე-15 მუხლში).

ხელშეკრულების მე-15 მუხლი განსაზღვრავს,

1 ინფორმაციის უფლების გლობალური რეიტინგი (RIT). იხილეთ ბმულზე: <http://www.rti-rating.org/country-data>

2 ღია მმართველობის პარტნიორობა. იხილეთ ბმულზე: <http://www.opengovpartnership.org/>

რომ „იმისთვის, რათა მოხდეს კარგი მმართველობის ხელშეწყობა და სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობა, კავშირის ინსტიტუტები, ორგანოები და უწყებები საკუთარ საქმიანობას უნდა აწარმოებდნენ რაც შეიძლება ღიად“ და ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ ‘კავშირის ნებისმიერ მოქალაქეს და ნებისმიერ ფიზიკურ, ან იურიდიულ პირს, რომელიც ცხოვრობს, ან რეგისტრირებული ოფისი აქვს კავშირის წევრ სახელმწიფოში, უნდა ჰქონდეს კავშირის ინსტიტუტების, ორგანოების და უწყებების დოკუმენტებზე წვდომის უფლება, ამ ინფორმაციის მატარებლის ფორმის მიუხედავად’. ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტია, რომელიც ახლა უკვე სავალდებულოა ყველა წევრი სახელმწიფოსთვის, მკაფიოდ განსაზღვრავს გარანტიას იმისა, რომ „ყველა პიროვნებას უფლება აქვს ჰქონდეს წვდომა იმ დოსიეზე, რომელიც მას ეხება“ (მუხლი 41-ე) და უფლება აქვს ჰქონდეს წვდომა ევროკავშირის ინსტიტუტების დოკუმენტებზე (მუხლი 42-ე).

ეთგო/SIGMA-ს მიხედვით, ადმინისტრაციულ დოკუმენტებზე წვდომის უფლება მხოლოდ ახლახანს აღიარეს ძირითად უფლებად. თუმცა, ადმინისტრაციული გამჭვირვალობა უკვე დიდი ხანია ითვლება დადებით, მაგრამ არცთუ ისე არსებით იდეად დასავლეთის არაერთ ქვეყანაში. აღნიშნულის ყველაზე ადრეული და ღირსშესანიშნავი მაგალითია შვედეთი,

სადაც ოფიციალურ საბუთებზე საზოგადოების წვდომის პრინციპი ჯერ კიდევ 1766 წელს იქნა შემოღებული პრესის თავისუფლების დებულების ფარგლებში. ფინეთმა მსგავსი რეგულაცია შემოიღო 1951 წელს, ხოლო 1970 წელს მას მიჰყვა ნორვეგია და დანია. შეერთებულ შტატებში ინფორმაციის თავისუფლების პირველი კანონი (FOIA) მიღებულ იქნა 1966 წელს. 1982-1983 წლებში მათ მაგალითს გაჰყვა ავსტრალია, კანადა და ახალი ზელანდია. დიდ ბრიტანეთსა და კონტინენტურ ევროპაში გამჭვირვალობის პრინციპს მეტი წინააღმდეგობა შეხვდა. თავდაპირველად იგი განხორციელდა ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ კანონების მეშვეობით. თუმცა, ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში მსგავს „პროცედურულ გამჭვირვალობას“ ზედ დაერთო ინფორმაციის თავისუფლების კანონების გავრცელება მთელს მსოფლიოში.³

1999 წელს პროფესორმა იეჰეზკელ დრორმა შეიმუშავა მთავრობის გამჭვირვალობის და ღიაობის მოთხოვნა.⁴ ამ მოთხოვნის ნორმები-

3 ეთგო. 2010. „ღია საჯარო ადმინისტრაციის უფლება ევროპაში: სამართლებრივ ნორმათა წარმოქმნა“, *SIGMA Papers*, No. 46. პარიზი: ეთგოს პუბლიკაციები. ცოი: <http://dx.doi.org/10.1787/5km4g0zft27-en>

4 Dror, Yehezkel [იეჰეზკელ დრორი]. 1999 წ. “Transparency and Openness of Quality Democracy”. *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities*. [„ხარისხიანი დემოკრატიის გამჭვირვალობა და ღიაობა“.] *მმართველობის ღიაობა და გამჭვირვალობა: გამოწვევები და შესაძლებლობები*. M. Kelly, Ed. [მ. კელის რედაქციით] მასატრისტი: NISPAcee Forum,

სა და ინსტრუმენტების სახით კონცეპტუალიზაციის შემდეგ მან დაასკვნა, რომ „გამჭვირვალობის და ღიაობის გაზრდა განხილულ და გადახედულ უნდა იქნას მმართველობის პოტენციალის განვითარებისა და მთლიანობაში „დემოკრატიის თვისობრიობისკენ“ სწრაფვის კონტექსტში. მსგავსადვე, ამარტია სენმა (1999 წ.) გამოთქვა მოსაზრება, რომ გამჭვირვალობის გარანტია წარმოადგენს მთავარ უმნიშვნელოვანეს თავისუფლებას, რომელიც ხელს უწყობს პირად თავისუფლებას და კორუფციის შემცირებას.⁵

არაერთი ქვეყანა აღიარებს ინფორმაციაზე წვდომას, როგორც ადამიანის კონსტიტუციურ უფლებას. როგორც ჩანს, ინფორმაციის თავისუფლების ეროვნული კანონების და ამ სფეროში სტანდარტების დანერგვის საერთაშორისო ნაბიჯების ურთიერთქმედებით გასაქანი ეძლევა შეუჩერებელ მოძრაობას გამჭვირვალობის მხარდასაჭერად. თუმცა, ეს შეხედულება რეალობას შეიძლება არასწორად წარმოაჩენდეს. გამჭვირვალობის, როგორც საჯარო მმართველობის ერთ-ერთი მახასიათებლის საქმე ჯერ არ დასრულებულა, ხოლო მსოფლიოს მრავალ კუთხეში იგი მხოლოდ სასურველ მიზანს წარმოადგენს.

1999, გვ. 25–43.

5 Sen, Amartya. [სენ ამარტია] 1999 წ. *Development as Freedom*. [განვითარება როგორც თავისუფლება] გამომცემლობა Anchor Books, Alfred A. Knopf Inc. Publisher New York, გვ. 38-40.

ხარისხიანი დემოკრატიის განსავითარებლად აუცილებელია თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნები, თუმცა ესეც კი არასაკმარისია. ბოლო წლებში არაერთი ავტოკრატიული მთავრობა არჩეულ იქნა ოფიციალური საარჩევნო პროცესის შედეგად. ფრიდომ ჰაუსის 2015 წლის ანგარიშში „თავისუფლება მსოფლიოში“ მთლიანობაში აღინიშნება თავისუფლების დონის დაქვეითება განვლილი 9 წლის განმავლობაში.⁶ ანგარიში მიგვითითებს შემაშფოთებელ პროცესებზე: მთელ რიგ ქვეყნებში პოზიციების დათმობა გამოიწვია სახელმწიფოს მიერ განხორციელებულმა თვალთვალმა, ინტერნეტ კომუნიკაციების შეზღუდვამ და პირადი დამოუკიდებლობის შეკეცვამ. ანგარიშში აღინიშნება, რომ მსოფლიოს ქვეყნების 26% თავისუფალი არაა. უფრო მეტიც, ზოგ ქვეყანაში დაფიქსირდა მოქალაქეთათვის მთავრობის საქმიანობაზე „ინფორმაციის მიღების უფლების“ უზრუნველყოფის დარგში მიღწეული პროგრესის შემობრუნების მცდელობები.

დიდ ბრიტანეთში 2015 წლის ზაფხულში გამოქვეყნდა საგაზეთო წერილი სათაურით: „ინფორმაციის მიღების უფლება“ საფრთხეშია, მთავრობამ სამიზნეში ამოიღო ინფორმაციის თავისუფლება.⁷ უნგრეთის პრემიერ მინისტრმა, ვიქტორ ორბანმა 2014 წლის 26 ივლისს განაცხადა, რომ სურდა ლიბერალურ დემოკრატიაზე უარის თქმა „არალიბერალური სახელმწიფოს“ სასარგებლოდ და მაგალითად მოჰყავდა რუსეთი და თურქეთი.⁸

6 Freedom House. [ფრიდომ ჰაუსი] 2015 წ. "Freedom in the World 2015" [„თავისუფლება მსოფლიოში 2015“]. იხილეთ: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015?gclid=CLHLztT0o8gCFaf-nwgodQEMKkw#.Vg6JEFntmkp>

7 გაზეთი 'The Independent'. 2015 წლის 17 ივლისი. იხილეთ: <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. [შიმონ, ზოლტანი. „ორბანი ამბობს, რომ სურს ლიბერალური დემოკრატიის დასრულება უნგრეთში“ 2014 წლის 28 ივლისი. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-07-28/orban-says-he-seeks-to-end-liberal-democracy-in-hungary>

არალიბერალური დემოკრატიის ცნება 1997 წელს გამოიკვლია ფარიდ ზაქარიამ და განსაზღვრა, როგორც ფორმალური დემოკრატია ინდივიდუალური კონსტიტუციური უფლებების გარეშე, სადაც ინსტიტუტებს არ შეუძლიათ „დაიცვან პიროვნების დამოუკიდებლობა და ღირსება იძულებისგან, მიუხედავად იმისა თუ რა წყაროდან მომდინარეობს ის — სახელმწიფოს, ეკლესიის, თუ საზოგადოებისგან“.⁹ ლიბერალური დემოკრატიის იდეა სრულყოფილად რომ წარმოჩნდეს ეს მოითხოვს მთავრობის ანგარიშვალდებულებას. როგორც ფუკუიამა განსაზღვრავს, „ანგარიშვალდებული მთავრობა გულისხმობს, რომ მმართველებს სწამთ, რომ პასუხს აგებენ იმ ხალხის წინაშე, ვისაც მართავენ და ხალხის ინტერესებს საკუთარზე მაღლა აყენებენ“.¹⁰

მიუხედავად იმისა, რომ ბევრი საერთაშორისო ინსტიტუტი და ეროვნული ხელისუფლებაც ხელს უწყობს ინფორმაციაზე წვდომის და გამოხატვის თავისუფლებაზე აგებულ დემოკრატიულ ღირებულებებს, არაერთ საზოგადოებაში სულ უფრო მეტად იჩენს თავს შემაშფოთებელი ნაჩოჩება ტოტალიტარიანიზმისა და ავტორიტარიანიზმისკენ, მათ შორის ზოგიერთ ევროპულ ქვეყნებშიც. როგორ გავერკვიოთ ამ პარადოქსში? როგორ გავართვათ თავი ამ ურთიერთსაპირისპირო ტენდენციების შედეგებს? რატომ ხდება, რომ ხელისუფლების გამჭვირვალობისკენ მიმართული საერთაშორისო მოძრაობის მიუხედავად ბოლო წლებში ზოგ შემთხვევაში საჯარო მოხელეთა საქციელისა და საეჭვო სახელმწიფო პოლიტიკის მნიშვნელოვანი გამომზეურება მოხერხდა მხოლოდ ინფორმაციის მასობრივი გაჟონვის შედეგად (სნოუდენი, ვიკილიკსი, მენინგი,

9 Zakaria, Fareed. 1997. "The Rise of Illiberal Democracy". *Foreign Affairs*, Vol. 76, № 6, Nov-Dec 1997, pages 22-43. [ზაქარია, ფარიდ. 1997 წ. „არალიბერალური დემოკრატიის აღზევება“. *Foreign Affairs*, ტ. 76, № 6, 1997 წლის ნოემბერ-დეკემბერი.] აგრეთვე იხილეთ: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/rise-illiberal-democracy>

10 Fukuyama, Francis. 2012. *The Origins of Political Order*. London: Profile Books. 321. [ფრენსის ფუკუიამა. 2012 წ. *პოლიტიკური წყობის სათავეები*. ლონდონი Profile Books. გვ. 321.]

ლუქს-ლიკსი, პანამური დოსიე და ა.შ.)? ხომ არ შეიძლება ინფორმაციის ამ მასობრივი გაჟონვის თავიდან აცილება ხელისუფლებას რომ უფრო ჯანსაღი გამჭვირვალობის პოლიტიკა ეწარმოებინა?

წინამდებარე ნაშრომი გარკვეულწილად განიხილავს იმ საკითხსაც, თუ როგორ უნდა წარმოართოს გამჭვირვალობის და 'ინფორმაციის მიღების უფლების', როგორც ძირითადი დემოკრატიული ღირებულებების აბსტრაქტული გაგებიდან გადასვლა მათ კონკრეტულ ინსტიტუციონალიზაციაზე. ჰანა არენდტის მსგავსად ჩვენც ვუშვებთ, რომ თავისუფლება და დემოკრატია ვერ იარსებებს იმ ინსტიტუტების გარეშე, რომლებსაც მათი დაცვა ხელეწიფება. არენდტის პოლიტიკური აზროვნების საფუძველში დევს მისი დაჟინებული მტკიცება, რომ თავისუფლება ვერ იარსებებს ინსტიტუტების გარეშე. ისევე როგორც მანამდე მონტესკიე, არენდტიც თვლიდა, რომ ძალაუფლება და თავისუფლება ერთმანეთთან ურთიერთკავშირშია.¹¹

11 Berkowitz, Roger. [როჯერ ბერკოვიცი 2012 წ.] *Jacques Rancière and Hanna Arendt on Democratic Politics*, [ჟაკ რანსიერი და ჰანა არენდტი დემოკრატიული პოლიტიკის შესახებ], Hanna Arendt Center-Bard College-ში. იხილეთ: <http://www.hannaharendtcenter.org/?p=14131>

გამჭვირვალობა: აბსტრაქტული ღირებულებიდან ინსტიტუციონალიზებულ პრაქტიკამდე და მმართველობის ინსტიტუტებამდე

„ინფორმაციის მიღების უფლება“ უსარგებლოა, თუ მას ზურგს არ უმაგრებს საჯარო ინსტიტუტები, რომლებიც უზრუნველყოფს ინფორმაციაზე თავისუფალ წვდომას. საერთაშორისო მოძრაობა, რომელიც ხელს უწყობს ინფორმაციაზე წვდომას და საერთაშორისო დეკლარაციები, რომლებიც აწესებს ინფორმაციაზე წვდომის, როგორც ადამიანის უფლების, სტანდარტებს, არსად არ მიგვიყვანს, თუკი ეროვნულ ინსტიტუტებს არ ექნებათ საკმარისი ქმედითუნარიანობა, ანდა სულაც ქმედითუნაროები იქნებიან.

ინფორმაციაზე წვდომის უფლების დაცვის შემდეგ ინსტიტუტების მოწყობა დამოკიდებულია კონკრეტულ გარემოებებზე ეროვნული კონტექსტიდან გამომდინარე. იმ ქვეყნებს, სადაც ქმედითი დემოკრატიული ინსტიტუტების ნაკლებობაა, ალბათ ძალზე გაუჭირდებათ არა მხოლოდ საზოგადოებრივი თვალსაზრისით მნიშვნელოვან ინფორმაციაზე წვდომის გარანტირება, არამედ მოქალაქეთა სხვა ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფაც.

უფრო განვითარებულ ქვეყნებში ალბათ „ინფორმაციის მიღების უფლების“ გარანტირების მეტი შესაძლებლობა ექნებათ, როგორც სახელმწიფო, ასევე კერძო სექტორშიც, განსაკუთრებით, თუ მათი მას-მედია საკმარისად დამოუკიდებელი და პროფესიონალურია. საფრანგეთი, სკანდინავიის ქვეყნები და კანადა სავარაუდოდ ისეთ ქვეყნებს წარმოადგენენ, სადაც მას-მედიის მფლობელობა

უფრო გამჭვირვალეა და სადაც რეკლამის განმთავსებლებს ნაკლები ბერკეტები აქვთ სარედაქციო პოლიტიკაზე ზემოქმედების მოსახდენად, რასაც ადასტურებს რეკლამის განმთავსებლების მსოფლიო ფედერაციის მიერ 2014 წელს ჩატარებული კვლევა.¹² სახელმწიფოს როლი გადამწყვეტია საკუთარი მოქალაქეების ინფორმაციაზე წვდომის უფლების დაცვის საქმეში, თუმცა ბოლოს ჩამოთვლილ ქვეყნებში კერძო სექტორის მედიასაშუალებებს შეუძლიათ შეავსონ სახელმწიფოს როლი ისეთი სანდო ინფორმაციის მიწოდებით, რომელიც საზოგადოებრივ ინტერესს წარმოადგენს.

დღესდღეობით „ინფორმაციის მიღების უფლებას“ მიიჩნევენ სიტყვის თავისუფლების განუყოფელ ნაწილად. ეს უფლება, როგორც ასეთი, 2006 წელს აღიარებულ იქნა ადამიანის უფლებათა ინტერ-ამერიკული სასამართლოს მიერ, ხოლო 2009 წელს და 2013 წელს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ.¹³

12 Global Media Transparency Index. [მედიასაშუალებების გამჭვირვალობის გლობალური ინდექსი 2014 წ.] იხილეთ http://www.cnnnumerique.fr/wp-content/uploads/2014/12/WFA_MEDIA_TransparencyIndex_Feb2014.pdf

13 ადამიანის უფლებათა ინტერ-ამერიკული სასამართლო: საქმე, Claude Reyes et al. vs. Chile Judgment of 19 September 2006 [კლოდ რეისი და სხვები ჩილეს წინააღმდეგ, 2006 წ. 19 სექტემბრის გადაწყვეტილება] (http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.pdf); და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო: საქმე, Társaság a Szabadságjogokért (Hun-

მსგავსადვე, 2011 წლის 29 ივლისით დათარიღებულ 34-ე ზოგად შენიშვნაში გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი იცავს იდეას, რომ ადამიანის ერთ-ერთი ძირითადი უფლება მდგომარეობს თავისუფალ წვდომაში სახელმწიფო ორგანოების და ისეთი კერძო სტრუქტურების ხელთ არსებულ ინფორმაციაზე, რომლებიც სახელმწიფო ფუნქციებს ასრულებენ და, რომ აღნიშნული უფლება უკავშირდება მყარად ფესვგადგმულ გამომხატვის თავისუფლებას, რომელსაც განსაზღვრავს გაეროს 1948 წლის სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის 19-ე მუხლი.¹⁴

გარდა ამისა, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო თავის მიერ განხილულ საქმეებში, გუჟა მოლდოვას წინააღმდეგ (2008 წლის 12 თებერვლის გადაწყვეტილება) და ჰაინიში გერმანიის წინააღმდეგ (2011 წლის 21 ოქტომბრის გადაწყვეტილება), დაეყრდნო ადამიანის

garian Civil Liberties Union) vs. Hungary, Judgment of 14 April 2009 [საქმე, სამოქალაქო თავისუფლებათა უნგრული კავშირი უნგრეთის წინააღმდეგ, 2009 წლის 14 აპრილის გადაწყვეტილება]; (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92171>); ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო: საქმე Youth Initiative for Human Rights vs. Serbia, Judgment of 25 June 2013 [ახალგაზრდული ინიციატივა ადამიანის უფლებებისთვის სერბეთის წინააღმდეგ, 2013 წ. 25 ივნისის გადაწყვეტილება] (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-120955>)

14 გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის ზოგადი შენიშვნა 34: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

უფლებათა ევროპული კონვენციის 10-ე მუხლს, ე. ი. გამომხატვის თავისუფლების დაცვას,¹⁵ როგორც მამხილებელთა დაცვის საფუძველს.

მაშასადამე, კონცეპტუალურად შესაძლებელია „ინფორმაციის მიღების უფლების“ გაერთიანება მამხილებელთა დაცვასთან. ერთი და მეორეც გამომხატავს სიტყვის თავისუფლებას და ფართო საზოგადოების უფლებას იცოდეს, თუ რა ხდება სახელმწიფო ორგანოებში. თავისუფალი წვდომა ინფორმაციაზე, რომელიც საჯარო ინტერესს წარმოადგენს, არასრულყოფილად იქნებოდა წარმოდგენილი მას რომ არ ახლდეს მამხილებლობის, როგორც მოქალაქეობრივი უფლების და მოვალეობის საიმედო დაცვა. არსებითად, საერთაშორისო სასამართლოების პრეცედენტული სამართალი ვითარდება ინფორმაციაზე წვდომის, გამომხატვის თავისუფლების და პიროვნების საზოგადოებრივ ცხოვრებაში აქტიურად ჩართვის ცნებების გაერთიანების მიმართულებით.

‘ინფორმაციის მიღების უფლების’ ინსტიტუციონალიზაცია საჭიროებს შესაბამის სამართლებრივ ჩარჩოს და მართვის საიმედო პროცედურებს, რომელთაც ერთობლიობაში შეუძლია გამჭვირვალობის კულტურის აღმოცენებას შეუწყოს ხელი იქ, სადაც მანამდე

15 ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო: საქმეები, Guja vs Moldova [გუჟა მოლდოვას წინააღმდეგ] (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85016>) და Heinisch vs Germany [ჰეინიში გერმანიის წინააღმდეგ] (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105777>)

საიდუმლოება და მალვა სუფევდა. მალულო-ბიდან გამჭვირვალობაზე და ინფორმაციაზე წვდომაზე გადასვლა შეიძლება ხანგრძლივი და რთული პროცესი აღმოჩნდეს, თუნდაც ჩამოყალიბებული დემოკრატიის ქვეყნებში, როგორც დიდი ბრიტანეთის მაგალითი გვიჩვენებს.¹⁶

ჩვეულებრივ, სამართლებრივი ჩარჩო ეყრდნობა ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონს (FOIA), რომელიც ადგენს ძირითად სამართლებრივ საშუალებებს და აყალიბებს მართვის მექანიზმებს, ისევე როგორც ინფორმაციაზე წვდომის უფლების დაცვის ინსტიტუტებსაც. აღნიშნული შეიძლება მოიცავდეს ინფორმაციის რწმუნებულებს, ან სხვა სპეციფიკურ ორგანოებს. აქ აგრეთვე უნდა მოიაზრობოდეს მამხილებელთა დაცვა, რაც ძალზე რთული საკითხია და მოითხოვს ცალკე, დამოუკიდებელ საკანონმდებლო რეგულირებას, ეთგო-ს რეკომენდაციის შესაბამისად.¹⁷

რაც შეეხება ინსტიტუციონალიზაციას, „ინფორმაციის მიღების უფლების“ ვერცერთი სისტემა ვერ შეძლებს ადეკვატურ ფუნქციონირებას მკაფიო, ოფიციალური პროცედურების გარეშე, რომლებიც აბათილებს დისკრეციული უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობას და უქმნის ყველა დონის საჯარო მოხელეებს მოტივაციას ხელი შეუწყოს

მის იმპლემენტაციას (მაგ. სწორი ბალანსის პოვნით საჯარო მოხელის კონფიდენციალურობის დაცვის მოვალეობასა და საზოგადოების ინფორმაციაზე წვდომის უფლებას შორის). ამგვარი პროცედურები ასევე უნდა უზიდავდნენ მთავრობის ორგანოებს შექმნან ინფორმაციის გასაჯაროების რეგულარული პრაქტიკისადმი ერთგულების მაგალითი თავიანთი საქმიანობის ყველა სფეროში. ასეთი ოფიციალური პრაქტიკის არსებობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სააღრიცხვო საქმისწარმოებაში, მოთხოვნათა დამუშავებისა და ინფორმაციის წინმსწრები გასაჯაროებისას. ეს სამი სფერო „ინფორმაციის მიღების უფლების“ ინსტიტუციონალიზაციის ნებისმიერი პროცესის ხერხემალს წარმოადგენს.¹⁸

ინფორმაციაზე წვდომასთან დაკავშირებული ეროვნული კანონებიდან და საერთაშორისო სტანდარტებიდან შეგვიძლია გამოვყოთ ზოგიერთი ძირითადი ელემენტი, რომლებიც განაპირობებს მის ინსტიტუციონალიზაციას. ინფორმაციაზე წვდომა უნივერსალური უფლებაა, იგი უნდა ვრცელდებოდეს სახელმწიფო ორგანოების ხელთ არსებულ მთელ ინფორმაციაზე (თუკი არ არსებობს მისი გაუსაჯაროების კარგად დასაბუთებული არგუმენტები), ამ უფლებით სარგებლობა დაშვებულია უფასოდ და ახსნა-განმარტების ვალდებულების გარეშე, მოთხოვნებზე რეაგირება რაც შეიძლება სწრაფად უნდა მოხდეს და არაუგვიანეს 20 სამუშაო დღისა (ქვეყნების უმრავლესობის კანონმდებლობა განსაზღვრავს 15-დან 30 დღემდე ვადას), გამონაკლისების რიცხვი უნდა

16 The Economist [გაზეთი ეკონომისტი 2015 წლის 21 ნოემბერი.] “Freedom of Information: A little less free. The government seems keen to cloud public-sector transparency” [„ინფორმაციის თავისუფლება: ცოტა ნაკლებად თავისუფალი. როგორც ჩანს მთავრობა აპირებს სახელმწიფო სექტორის გამჭვირვალობა გააბუნდოვანოს“]. იხილეთ: <http://www.economist.com/news/britain/21678823-government-seems-keen-cloud-public-sector-transparency-little-less-free?cid1=cust/noonew/n/n/n/20151123n/owned/n/n/nw/n/n/EU/email>

17 ეთგო. 2011 წ. “G20 Anti-Corruption Action Plan: Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation” [დიდი ოცეულის კორუფციასთან ბრძოლის სამოქმედო გეგმა: მამხილებელთა დაცვა: მამხილებელთა დაცვის ჩარჩო მექანიზმების კვლევა, საუკეთესო პრაქტიკის და კანონმდებლობის წარმმართველი პრინციპების კრებული“]. იხილეთ: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/48972967.pdf>

18 Trapnell, Stephanie E. and Lemieux, Victoria L. [სტეფანი ე. ტრაპნელი და ვიქტორია ლ. ლემიო 2015 წ.] “Transparency in the Public Sector: Drivers of Effectiveness in Right to Information Implementation” [„გამჭვირვალობა საჯარო სექტორში: ინფორმაციის მიღების უფლების იმპლემენტაციის ეფექტურობის მამოძრავებელი ფაქტორები“]. ნაშრომი წარმოდგენილ იქნა გამჭვირვალობის კვლევისადმი მიძღვნილ მე-4 ყოველწლიურ მსოფლიო კონფერენციაზე. Università della Svizzera italiana, ლუგანო, შვეიცარია, 2015 წლის 4-6 ივნისი. გვერდი 13, იხილეთ: 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

შეიზღუდოს და ექვემდებარებოდეს გადამონ-
მებას შესაძლო ზარალის მიყენების, ანდა
საზოგადოებრივი ინტერესის პრიორიტეტის
კუთხით და მასზე უნდა ხორციელდებოდეს
ზედამხედველობა რომელიმე დამოუკიდებელი
ორგანოს მხრიდან, რომელსაც ხშირ შემთხ-
ვევაში წარმოადგენს ომბუდსმენი, ან ინფორ-
მაციის რწმუნებული. ინფორმაციაზე წვდომის
უფლებით მოსარგებლებს უნდა შეეძლოთ
საკითხის სასამართლოსთვის გადაცემა გან-
სახილველად (Darbshire, გვ. 13).¹⁹

სხვადასხვა ქვეყნებში „ინფორმაციის მიღე-
ბის უფლების“ დაცვას სხვადასხვა ორგანოე-
ბი ასრულებენ, რომლებიც განსხვავებულ
სამართლებრივ უფლებამოსილებებს ფლობენ.
შოტლანდიის ქალაქ დანდის უნივერსიტეტის
ინფორმაციის თავისუფლების ცენტრის მიერ
შედარებით ახალი კვლევა (რომელიც გამო-
ქვეყნდა 2013 წლის სექტემბერში და განახლ-
და 2014 წლის ნოემბერში), გვამცნობს, რომ
მრავალ ქვეყანაში არსებობს მოთხოვნა, რომ
ინფორმაციის რწმუნებული იყოს იურიდიული
პროფესიის წარმომადგენელი (იურისტი, მო-
სამართლე და ა. შ.) და უნდა აკმაყოფილებდეს
გარკვეულ მოთხოვნებს, რომლებიც განსხ-
ვავებულია სხვადასხვა ქვეყანაში (ასაკობრივი
შეზღუდვა, პოლიტიკური პარტიის წევრობის
აკრძალვა, უფროს ხელმძღვანელ თანამდე-
ბობაზე მუშაობის გამოცდილება და ა. შ.).²⁰

19 Darbshire, Helen. [ჰელენ დარბშირი 2015 წ.] "Critical Perspectives on Freedom of Expression: Ten Challenges for the Right to Information in the Era of Mega-Leaks" [„გამოხატვის თავისუფლების კრიტიკული განხილვა: ინფორმაციის მიღების უფლების ათი გამოწვევა ინფორმაციის მეგა-გაჟონების ეპოქაში“], კრებულში McGonagle, Tarlach და Donders, Yvonne, რედაქციით.: *The United Nations and Freedom of Expression and Information Critical Perspectives* [გაერთიანებული ერები და გამოხატვის და ინფორმაციის გავრცელების თავისუფლების კრიტიკული განხილვები]. Cambridge University Press [კემბრიჯის უნივერსიტეტის გამომცემლობა].

20 Centre for Freedom of Information. [ინფორმაციის თავისუფლების ცენტრი 2014 წ.] "International Survey of Information Commissioners and Ombudsmen" [„ინფორმაციის რწმუნებულების და ომბუდსმენების საერთაშორისო კვლევა“]. იხილეთ: <http://www.centre-foi.org.uk/research.php>

აღნიშნული კვლევის თანახმად ინფორმაციის რწმუნებულთა უმრავლესობა (76%) წარმოად-
გენს დამოუკიდებელ კვაზი-სასამართლო ორ-
განოებს, რომლებსაც აქვთ უფლებამოსილება
გამოსცენ სავალდებულო გადაწყვეტილებები,
რომელთა შესრულება სავალდებულოა, ხოლო
მათ 24%-ს მხოლოდ რეკომენდაციის მიცემა
შეუძლია. ამ ბოლო ჯგუფის ფუნქციები ემ-
ყარება ომბუდსმენის მიდგომას, რომელიც
გულისხმობს დავების გადაწყვეტას მედიაციის,
ან მორიგების გზით. კვაზი-სასამართლო სტა-
ტუსის მქონე ინფორმაციის ზოგ რწმუნებულს,
მაგალითად სლოვენიაში, ასევე აქვს უფლება-
მოსილება მიმართოს იძულების მექანიზმებს,
როგორცაა პოლიცია, როდესაც საქმე ეხება
ინფორმაციის ძებნას.

ინფორმაციის რწმუნებულთა 85%, რომლებ-
საც შეუძლიათ მოითხოვონ ინფორმაციის
გასაჯაროება, ან სხვაგვარად უზრუნველყონ
თავიანთი გადაწყვეტილებების აღსრულე-
ბა, აღნიშნავს, რომ ხელისუფლება ყოველთ-
ვის ასრულებს მათ გადაწყვეტილებებს, ანდა
ასრულებს შემთხვევათა უმრავლესობაში.
ამისგან განსხვავებით, იმ რწმუნებულთაგან,
რომლებსაც მხოლოდ რეკომენდაციის მიცე-
მა შეუძლიათ, არცერთს არ აღუნიშნავს, რომ
მათი გადაწყვეტილებები მუდამ სრულდება,
ხოლო მხოლოდ 45%-მა განაცხადა, რომ მათი
გადაწყვეტილებების უმრავლესობა სრულდება.

სხვა საზოგადოებრივ ღირებულებებთან რთულად დასაც- ველი ბალანსი

ისტორიულად, პოლიტიკური პროცესის განხორციელება აბსოლუტისტურ, ან ავტორიტარულ რეჟიმებში ემყარებოდა საიდუმლოებას, რომელიც დიდად ფასდებოდა და ინსტიტუციონალიზებული იყო, როგორც *arcana imperii*.²¹ პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება ექსკლუზიურად უმაღლეს მმართველს, სუვერენს ეკუთვნოდა, რომელსაც ქვეშევრდომებისთვის რაიმე სახის ახსნა-განმარტების მიცემის არანაირი ვალდებულება არ ჰქონდა. გადაწყვეტილებების მიღებაში სხვათა მონაწილეობა ეწინააღმდეგებოდა აბსოლუტური ძალაუფლების იდეას. სუვერენისგან განსხვავებით, რომელსაც საიდუმლობის პრივილეგია ჰქონდა მინიჭებული, ქვეშევრდომები სოციალური და სამართლებრივი ჩარჩოების კონტროლს ქვემ იმყოფებოდნენ, რომლებიც სუვერენს ფაქტობრივად უსაზღვრო უფლებას ანიჭებდა, რათა

მათ პირად ცხოვრებაზე წვდომა ჰქონოდა და გაეკონტროლებინა.

განმანათლებლობა შემობრუნების წერტილი გახდა პოლიტიკაში საიდუმლოების და გამჭვირვალობის როლის ჩვენებულ გაგებაში. საიდუმლოება კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგა, ხოლო მონარქის უფლება გაეკონტროლებინა ქვეშევრდომების ცხოვრება და საკუთრება თანდათანობით შეიკვეცა. საფრანგეთის რევოლუციის მიერ გამოცხადებული „ადამიანის და მოქალაქის უფლებების“ იდეის დამკვიდრებასთან ერთად მთავრობის საიდუმლოების ტრადიციული ლეგიტიმურობა თანდათანობით დაკნინდა და მის ნაცვლად ფეხი მოიკიდა გამჭვირვალობის გონივრულმა ლეგიტიმურობამ.²²

მოუხედავად ამისა, არაერთ ქვეყანაში, იქაც კი, სადაც დემოკრატია კარგადაა განვითარებული, ერთის მხრივ, ინფორმაციაზე წვდომის თავისუფლების, მამხილებელთა დაცვის, პირადი მონაცემების დაცვის და მეორეს მხრივ კონფიდენციალურობის და სახელმწიფო საიდუმლოების განსაზღვრებას შორის ბალანსის შენარჩუნება კვლავ პრობლემატური რჩება.

21 *Arcana imperii* ლათინური გამოთქმაა, რომელიც მიგვანიშნებს, რომ პოლიტიკური ხელისუფლება იძულებულია ნაწილობრივ, ან მთლიანად დაფაროს საკუთარი საქმიანობა და გადაწყვეტილებების მიღების მეთოდიკა. იმისთვის, რათა მთავრობა ეფექტური იყოს აღნიშნული შეუმჩნეველი უნდა დარჩეს მონარქის, ან მმართველის ქვეშევრდომებისთვის. აუცილებელია, რამდენადაც შესაძლებელია, მისი დამალვა საზოგადოებისგან და გასაიდუმლოება, რითაც სახელისუფლებო უფლებამოსილების აღსრულება უტოლდება რელიგიურ ღვანლს, ან მღვდელთმსახურებას. შესაბამისად, მონარქებიც ღმერთის სახელით მეფობდნენ. დღეს ეს გამოთქმა გამოიყენება „სახელმწიფო საიდუმლოების“, ან „სახელმწიფოს ინტერესების“ აღსანიშნავად, ანდა, უფრო ზოგადი გაგებით „მართვის ხელოვნებას“ ნიშნავს.

22 საიდუმლოების და გამჭვირვალობის ისტორიული ევოლუციის აღწერისთვის გასაცნობად იხილეთ Riese, Dorothee. [დოროთი რიზის, 2014 წ.] *“Secrecy and Transparency”* [„საიდუმლოება და გამჭვირვალობა“], ნაშრომი ნარმოდგენილი იყო ევროპის პოლიტიკურ კვლევათა კონსორციუმის გენერალურ კონფერენციაზე გლაზგოში, 2014 წლის 3-6 სექტემბერს. იხილეთ: <http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/2cedead9-5191-42de-ae36-7d320a28a304.pdf>

თავისუფალი წვდომა ინფორმაციაზე და სახელმწიფო საიდუმლოების კონფიდენციალურობა

Arcana imperii-ის გამოყენების კლასიკური პრაქტიკის აღდგენა მოხდა, სახელმწიფო საიდუმლოების ინსტიტუციონალიზაციის შედეგად ვენის კონგრესის (1815 წ.) შემდგომ შექმნილ ყველა ქვეყანაში. ამან მუტაცია განიცადა ინგლისში სახელმწიფო საიდუმლოების პრივილეგიის სახით, რომლის მიხედვითაც მონარქი სარგებლობდა „გვირგვინის პრივილეგიით“, ანუ აბსოლუტური უფლებით უარი ეთქვა პარლამენტისთვის, ან სასამართლოსთვის ინფორმაციის გაზიარებაზე. აშშ-ს უზუნაესმა სასამართლომ თითქმის სრულიად დააკაყოფილა მთავრობის სახელმწიფო საიდუმლოების პრივილეგიის, ანუ „აღმასრულებელი პრივილეგიის“ მოთხოვნა ცივი ომის დროს განხილულ საქმეში, რეინოლდსი შეერთებული შტატების წინააღმდეგ (1953 წ.). „აღმასრულებელ პრივილეგიაზე“ აპელირებისას მთავრობა აკეთებს განცხადებას, რომლითაც ცხადდება, რომ ნებისმიერი სასამართლო პროცესი ქმნის საიდუმლოებების გამჟღავნების რისკს, რამაც შეიძლება საფრთხე შეუქმნას სახელმწიფოს უსაფრთხოებას და შემდგომ მიმართავს სასამართლოს თხოვნით უარი თქვას სარჩელის განხილვაზე მხოლოდ აღნიშნულის საფუძველზე. შეიძლება ითქვას, რომ თანამედროვე გაბატონებულ დემოკრატიულ პოლიტიკურ კულტურაში ღიაობა და გამჭვირვალობა ცხადდება სათნოებად, ხოლო საიდუმლოება და ინფორმაციის დაფარვა კი შერაცხულია მანკიერებად. აღნიშნულ კონტექსტში სახელმწიფოს პერეოგატივა მოახდინოს ინფორმაციის, როგორც საიდუმლოს კლასიფიცირება, ხშირად ეჭვის ქვეშ დგება, შესაძლოა იმის გამო, რომ არც თუ ისე იშვიათია მისი ბოროტად გამოყენება. ბევრისთვის საზოგადოებრივი ინტერესის და, შესაბამისად, ეროვნული ინტერესის უკეთ დაცვა ხდება გამჭვირვალობით და არა საიდუმლოებით, რომელიც მთელი ერის ინტერესებს კი არ ემსახურება, არამედ უფრო იმათ პირად ინტერესებს, ან დღის წესრიგს, ვინც ფლობს პოლიტიკურ, ან ბიუროკრატიულ ძალაუფლებას.

სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაკავშირებული ერთ-ერთი უმთავრესი პრობლემა ის, რომ იგი წესით უნდა იცავდეს ქვეყნის ეროვნულ უსაფრთხოებას, ან თავდაცვას, რომელთა რაობაც ბუნდოვნადაა განმარტებული. ეს ორივე ფრიად არაზუსტი ცნებებია. ხშირად ეროვნულ კანონმდებლობაში ეროვნული უსაფრთხოების, სახელმწიფო უსაფრთხოების, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, საზოგადოების დაცვის, ეროვნული თავდაცვის, ეროვნული ინტერესების, სახელმწიფო საიდუმლოების, ქვეყნის, თუ რესპუბლიკის უსაფრთხოების და ა. შ. ურთიერთჩანაცვლება ხდება, როგორც ტოლფასი ტერმინების. სხვადასხვა ქვეყნის მთავრობები ინფორმაციაზე წვდომის შესახებ კანონებში, ანდა ოფიციალური სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ კანონებში ქმნიან დიქოტომიას, სადაც აღნიშნული ბუნდოვანი კონცეპცია, რომელიც ეროვნული კანონმდებლობით განსაზღვრული არაა, უპირისპირდება მოქალაქეთა მიერ ინფორმაციის მოთხოვნას. ამრიგად იგი ქმნის წინააღმდეგობას თავისუფალი წვდომისთვის და თანაც სამართლებრივი განსაზღვრულობის არანაირ მიღებულ სტანდარტს არ აკმაყოფილებს. ამგვარი არაზუსტი კონცეპციის გამოყენება იოლად იწვევს მაღალ რისკს იმისა, რომ აღმასრულებელი ორგანოები, ან საიდუმლო სამსახურები შეეცდებიან თვითნებურად დაუმალონ საზოგადოებას ინფორმაცია.²³

მიუხედავად იმისა, რომ გამჭვირვალობა სამართლებრივად საზეიმოდ ცხადდება, რო-

23 Jacobsen, Amanda L. [ამანდა ლ. ჯეიკობსენი 2013 წ.] "National Security and the Right to Information in Europe" [„ეროვნული უსაფრთხოება და ინფორმაციის მიღების უფლება ევროპაში“]. http://www.right2info.org/resources/publications/national-security-page/national-security-expert-papers/jacobsen_nat-sec-and-rti-in-europe

აგრეთვე იხილეთ: Bigo, Didier et al. [დიდიე ბიგო და სხვები 2014 წ.] "National Security and Secret Evidence in Legislation and Before the Courts: Exploring the Challenges" [„ეროვნული უსაფრთხოება და ფარული მტკიცებულებები კანონმდებლობაში და სასამართლოს წინაშე: გამოწვევათა კვლევა“]. ევროპული პარლამენტი. კვლევა ჩატარებული LIBE-ის კომიტეტისთვის: იხილეთ: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/IPOL_STU\(2014\)509991_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/IPOL_STU(2014)509991_EN.pdf)

გორც საერთო წესი, ხოლო საიდუმლოება კი მხოლოდ გამონაკლისად მოიაზრება, ჯეიკობსენის მიერ შესწავლილი ოცი ქვეყნიდან უმრავლესობაში (იხ. სქოლიო 24), კანონი არ ანიჭებს უპირატესობას ინფორმაციის გაცემას, თუკი არსებობს ეჭვი, რომ ამ ინფორმაციის გამჟღავნება ავნებს ეროვნულ უსაფრთხოებას. მხოლოდ შემდეგი ქვეყნები თვლიან დასაშვებად ინფორმაციის გამჟღავნებას ეჭვის შემთხვევაში: ბელგია (თუკი ინფორმაციას საიდუმლო გრიფი არა აქვს), ნორვეგია და შვედეთი. თუმცა, ნორვეგიაში ზოგი უწყების ინფორმაცია (მაგ. სამხედრო დაზვერვის სამსახური) ავტომატურად კლასიფიცირდება, როგორც საიდუმლო. ინფორმაციის გაცემა ამ უწყებების მიერ დამოკიდებულია მათ დისკრეცი-აზე, ამბობს ჯეიკობსენი.

ეთგოს და ევროკავშირის ქვეყნების კანონმდებლობა (გარდა შვედეთისა), ზოგადად არ ითვალისწინებს საზოგადოებრივ ინტერესს, როცა საქმე ეხება გასაიდუმლოებული ინფორმაციის გამჟღავნებას. მაგალითად, გერმანიაში საზოგადოებრივი ინტერესის კონცეპცია გამოიყენება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც საზოგადოებას აშფოთებს თუ რამდენად დაცულია ინფორმაციის საიდუმლოება და არა მამინ, როდესაც საზოგადოება დაინტერესებულია ინფორმაციის გასაჯაროებით.

უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგიერთ ქვეყანაში დაწესებულია საზღვრები, რომლის მიღმაც ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვა დაუშვებელია: ადამიანის უფლებათა დარღვევები, შეკითხვები სახელმწიფო ორგანოს არსებობის, ან არარსებობის თაობაზე (მაგ. სადაზვერვო სააგენტო, ან პოლიციის სპეც-რაზმები), ანდა გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული საკითხები არ შეიძლება გამოყვანილ იქნას ინფორმაციაზე თავისუფალი წვდომის არეალიდან. თუკი ინფორმაციის გასაიდუმლოება მოხდა იმისთვის, რათა დაეფარათ სისხლის სამართლის დანაშაული, სამსახურეობრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება, ან მსგავსი უკანონო საქციელი ოფიციალური პირების მხრიდან, გასაიდუმლოების გრიფი ბათილდება ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად შვედეთში.

სამწუხაროდ ბევრ სხვა ქვეყანაში ასეთი ინფორმაციის გასაიდუმლოება დასაშვებად ითვლება.

კუსიდო გონზალესის აზრით (2015 წ.), ევროპულ ქვეყნებში კანონმდებლობა სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ ეყრდნობა ორ განსხვავებულ მიდგომას, როდესაც საქმე ეხება გასაიდუმლოებული ინფორმაციის გასაჯაროებას ეროვნული უსაფრთხოების, ან თავდაცვის სფეროდან.²⁴ ერთ-ერთი მიდგომის მიხედვით (რომელიც გამოიყენება გერმანიაში, ფინეთში, საფრანგეთში, პორტუგალიაში, იტალიაში, ლიტვაში, პოლონეთში, ნიდერლანდებსა და სლოვენიაში) ინფორმაციის გაცემამდე უნდა შესრულდეს სხვადასხვა მოთხოვნა, მაგალითად, შესაძლო ზიანის მიყენების შემოწმება, რათა დარწმუნდნენ, რომ ინფორმაციის გაცემა არ დააზიანებს ეროვნულ უსაფრთხოებას. შვედეთში ამ მიდგომის განსხვავებულ ფორმას იყენებენ, რომლის მიხედვითაც აუცილებელია ეროვნული უსაფრთხოებისთვის შესაძლო ზიანის შეფასება და მისი შედარება იმ სარგებელთან, რასაც ინფორმაციის გასაჯაროება შესძენს საზოგადოებრივ ინტერესს.

სხვა ქვეყნებში (ბულგარეთი, ჩეხეთი, ირლანდია, ხორვატია, რუმინეთი, თურქეთი და დიდი ბრიტანეთი) იზიარებენ პოზიციას, რომლის მიხედვითაც თუკი საქმე ეხება ეროვნულ უსაფრთხოებას არ ტარდება არავითარი ზიანის, ანდა საზოგადოებრივი ინტერესის სარგებელის შეფასება. ინფორმაცია უბრალოდ არ გაიცემა. თუმცა დიდ ბრიტანეთში ზოგიერთი საკითხი ექვემდებარება ე. წ. „კვალიფიცირებული კლასის გამონაკლისს“ (qualified class exemption), როდესაც ფასდება საზოგადოებრივი ინტერესისთვის ზიანის არარსებობა, ხოლო ამ შეფასების განხორციელება ევალება იმ ორგანოს, რომელიც ფლობს ინფორმაციას.

24 González, M.P.C. [მარია პილარ კუსიდო გონზალესი 2015 წ.] "Official Secrets and the Right of Access in Spain after the Enactment of the Law on Transparency" [„სახელმწიფო საიდუმლოებები და ინფორმაციაზე წვდომის უფლება ესპანეთში გამჭვირვალობის შესახებ კანონის მიღების შემდეგ“]. *EJOCCLI* (2015 წ.) 21(2). იხილეთ <http://webjcli.org/article/view/357/561>

ევროკავშირის ყველა ქვეყანაში, გარდა საფრანგეთისა, დაშვებულია ეროვნული უსაფრთხოების საბაზით გასაიდუმლოებული ინფორმაციის მიღებაზე უარის თქმის გადანივებითების სასამართლოს მიერ გადახედვა. საფრანგეთში არცერთ მოსამართლეს არა აქვს წვდომა გასაიდუმლოებულ საბუთებზე. თუმცა იქ არსებობს დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანო, ეროვნული თავდაცვის საიდუმლოების საკონსულტაციო კომისია (CCSDN *Commission consultative du secret de la défense nationale*), რომელსაც აქვს წვდომა გასაიდუმლოებულ ინფორმაციაზე. ამ ორგანოს არა აქვს უფლება მოითხოვოს რომელიმე დოკუმენტის განსაიდუმლოება, მაგრამ შეუძლია ჩაატაროს კონსულტაცია ამ საკითხზე.

საფრანგეთისგან განსხვავებით, ეთგო-ს და ევროკავშირის ქვეყნების უმრავლესობაში მოსამართლეს შეუძლია გამოიტანოს განჩინება ინფორმაციის გაცემაზე, თუკი იგი დარწმუნებულია, რომ ინფორმაცია საიდუმლოდ აღარ უნდა შეინახონ მიუხედავად ადმინისტრაციული ორგანოს განცხადებებისა, რომ ეროვნული უსაფრთხოების მოსაზრებებით მიზანშეწონილია ამ ინფორმაციის არ გაცემა. თუმცა ესპანეთში მხოლოდ უზენაეს სასამართლოს და არა ცალკეულ მოსამართლეს შეუძლია შეცვალოს გასაიდუმლოების გადანივებითების გადაწყვეტილება.

ეთგო-ს და ევროკავშირის ქვეყნებში დოკუმენტის საიდუმლოდ შენახვის სხვადასხვა ვადები მოქმედებს. ყველაზე გავრცელებული ვადაა ოცდაათი წელი, რომლის გაგრძელება, როგორც წესი, შესაძლებელია, თუმცა ეს დამოკიდებულია დოკუმენტის გასაიდუმლოების დონეზე. (მაგ. სრულიად საიდუმლო, საიდუმლო, კონფიდენციალური, ან ადმინისტრაციული გამოყენებისათვის). ზოგ ქვეყანაში არაა განსაზღვრული ვადის მაქსიმალური ზედა ზღვარი (მაგ. პოლონეთში, ესპანეთში და თურქეთში).

ბევრ ქვეყანაში ინფორმაციის განსაიდუმლოება შეიძლება მოითხოვონ საზოგადოების წევრებმა, თუმცა სახელმწიფო ორგანოებს, რომლებიც ფლობენ ამ ინფორმაციას შეუძლიათ

უბრალოდ უარი უთხრან წმინდა დისკრეციული მოსაზრებებით.

გასაიდუმლოებული ინფორმაციის არაავტორიზებული გასაჯაროება ყველა ქვეყანაში სისხლის სამართლის დანაშაულად ითვლება, თუკი დამრღვევი სახელმწიფო მოხელეა, რომელსაც უბოძეს წვდომა გასაიდუმლოებულ ინფორმაციაზე. თუმცა, ამ დროს მოქმედი კონკრეტული სამართლებრივი რეჟიმები განსხვავებულია. ზოგიერთ ქვეყანაში მხოლოდ განზრახვი ქმედებაა დასჯადი, სხვაგან ინფორმაციის დაუდევრობით გამჟღავნებაც ისჯება. ზოგან ითხოვენ ნათელ მტკიცებულებას იმისა, რომ ინფორმაციის გამჟღავნების შედეგად საფრთხე შეექმნა მნიშვნელოვან სახელმწიფო ინტერესებს. ზოგ ქვეყანაში სასჯელი ეკისრება მხოლოდ იმ პირს, ვისაც სამსახურეობრივად ევალებოდა საიდუმლო ინფორმაციის დაცვა. სხვაგან კი სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა უნივერსალურია: ნებისმიერი პირი, ვინც გამოიყენა ინფორმაცია შეიძლება დაისაჯოს, მათ შორის ჟურნალისტებიც. სასჯელის სიმკაცრეც განსხვავებულია სხვადასხვა ქვეყანაში (ორი წლით პატიმრობიდან დაწყებული დანიაში, სამუდამო პატიმრობამდე თურქეთში).

საიდუმლო ინფორმაციის არასანქცირებული გასაჯაროება ბადებს კითხვას მამხილებელთა სამართლებრივ დაცვასთან დაკავშირებით. ეს სადავო საკითხია და ჩვენ მას უფრო დანვრით განვიხილავთ ამ ნაშრომის შემდეგ თავში. „ინფორმაციის მიღების უფლების“ შეზღუდვისას სახელმწიფო საიდუმლოების კონფიდენციალურობის საფუძველზე ხდება საიდუმლოების დემოკრატიული ლეგიტიმურობის დაპირისპირება გამჭვირვალობის დემოკრატიულ ლეგიტიმურობასთან, რომელიც უფრო ახლოს დგას წარმოამადგენლობითი დემოკრატიის იდეასთან.

საბოლოო ჯამში სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვა იმდენადაა კანონიერი, რამდენადაც დასაბუთებულია, ხოლო გამჭვირვალობას არ სჭირდება არანაირი დასაბუთება. თუმცა, არაერთ დემოკრატიულ ქვეყანაში სიტუაცია ბევრად

განსხვავებულია. უფრო მეტიც, „ინფორმაციის მიღების უფლება“ და სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვა ურთიერთსაპირისპირო მოვლენებია. საკმაოდ ბევრ ადამიანს კვლავ სჯერა, რომ ეროვნული უსაფრთხოება და ეროვნული თავდაცვა არ უნდა ექვემდებარებოდეს კანონის და დემოკრატიული კონტროლის მოქმედებას.

ამავე დროს, უფრო მეტი და მეტი ადამიანი თანდათანობით იხრება იმ აზრისკენ, რომ ეროვნული უსაფრთხოებისა და თავდაცვის დაცულობა უკეთაა უზრუნველყოფილი, თუკი ეს სფეროები ექვემდებარება დემოკრატიულ და სასამართლო კონტროლს. ალბათ ჯერ კიდევ საკმაოდ გრძელი გზა რჩება გასავლელი, ვიდრე მიღწეულ იქნება მეტი დემოკრატიული და სამართლებრივი კონტროლი იმ სახელმწიფო სუბიექტებზე, რომლებიც მუშაობენ უსაფრთხოებისა და თავდაცვის საკითხებზე. სახელმწიფო მმართველობის ეს სფერო კვლავ დიდწილად რჩება კანონის უზენაესობის (განსხვავებით თვითნებობისგან) გარეშე, რადგან ძველებურად ბევრი გადაწყვეტილება მიიღება სახელმწიფო მოხელეთა დისკრეციით.

მნიშვნელოვან ნაბიჯს ინფორმაციის მიღების უფლებასა და ეროვნულ უსაფრთხოებასა და თავდაცვასთან დაკავშირებული სახელმწიფო საიდუმლოების დაცულობას შორის მყარი ბალანსის მისაღწევად წარმოადგენს ცვანეს პრინციპები (ეროვნული უსაფრთხოების გლობალური პრინციპები და ინფორმაციის მიღების უფლება), რომლებიც მიღებულ იქნენ ქალაქ ცვანეში (პრეტორია), სამხრეთ აფრიკა 2013 წლის 12 ივნისს. ეს დოკუმენტი წარმოადგენს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების და აკადემიური ცენტრების ერთობლივი ძალისხმევის ნაყოფს და იგი მიღებულ იქნა კონსულტაციების შედეგად საერთაშორისო ექსპერტებთან და გამოხატვის თავისუფლების, ადამიანის უფლებების და კონტრ-ტერორიზმის საგანგებო მომხსენებლებთან სხვადასხვა მთავრობათაშორის ორგანიზაციებიდან, როგორცაა გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია (გაერო), ამერიკული სახელმწიფოების ორგანიზაცია (OAS), ევროპის უსაფრთხოების და თანამშროლობის ორ-

განიზაცია (ეუთო) და ადამიანის და ხალხთა უფლებების აფრიკული კომისია (ACHPR).²⁵ ამ დოკუმენტში გამოყენებულია მინიმალისტური მიდგომა, რადგან მის მიხედვით ინფორმაციაზე წვდომის უფლების შეზღუდვები არ უნდა დაეშვას ამ დოკუმენტით განსაზღვრული საბაზისო სტანდარტების ქვემოთ, ხოლო იმავდროულად იგი მოუწოდებს სახელმწიფოებს ღიაობის უფრო მაღალი დონე უზრუნველყონ.

თავისუფალი წვდომა ინფორმაციაზე და გამჭვირებალთა დაცვა

კეთილსინდისიერი მამხილებლების დაცვა ინფორმაციაზე წვდომის მედლის მეორე მხარეა. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ ეს ორივე მხარე წარმოადგენს გამოხატვის თავისუფლების ძირითადი უფლების სხვადასხვა ასპექტს. ისევე როგორც ინფორმაციაზე წვდომის უფლება მამხილებელთა დაცვაც არ აღიქმება უდაო აქსიომად დემოკრატიული ქვეყნების უმრავლესობაში.

პირიქით, ბევრ ქვეყანაში სახელმწიფო მოხელეს შეიძლება დაეკისროს სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა, თუკი შიდა საჩივარზე საპასუხოდ იგი გაამჟღავნებს ეროვნულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ ინფორმაციას (ბელგია, ჩეხეთი, საფრანგეთი, უნგრეთი, მოლდოვა, ნორვეგია, პოლონეთი, რუმინეთი, რუსეთი, სლოვენია, ესპანეთი და შვედეთი).²⁶

რაც არ უნდა პარადოქსული იყოს, ბევრ ქვეყანაში ნახალისებულია სახელმწიფო მოხელეთა მიერ შიდა საჩივრის შეტანა იმ დარღვევებთან დაკავშირებით, რისი მოწმეც ისინი შეიძლება გახდნენ, იმავდროულად, მხოლოდ ზოგ ქვეყანაში არსებობს გარანტიები მომჩივანების შურისძიებისგან დასაცავად, რისი თვალსაჩინო მაგალითია შეერთებული შტატები და დიდი ბრიტანეთი, სადაც საზოგადოებრივი ინტერესის არსებობისას ინფორმაციის გამჟღავნების კანონი (PIDA) განსაზღვრავს საკომპენსაციო საშუალებებს შურისძიების შემთხვევაში და ამასთან ერთად დისციპლინური ზომების გატარებას შურისმაძიებელთა წინააღმდეგ.

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

26 Jacobsen [ჯეიკობსენი].

რაც შეეხება მამხილებელთა გამართლებას სასამართლოს მიერ, დანიაში საზოგადოებრივი ინტერესის ტესტი მოითხოვს იმის დამტკიცებას, რომ ბრალდებულმა გაამჟღავნა ინფორმაცია აშკარა საზოგადოებრივი ინტერესის მისაღწევად და, რომ ეს ინტერესი აღემატება ინფორმაციის საიდუმლოდ შენახვით მიღებულ სარგებელს. ბევრ ქვეყანაში სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობის დასაკისრებლად უნდა შესრულდეს მოთხოვნა, რომლის მიხედვითაც უნდა დამტკიცდეს, რომ ინფორმაციის გაამჟღავნებით ეროვნულ უსაფრთხოებას მიაღწევა ფაქტობრივი, ანდა ელის სავარაუდო ზიანი. (მაგ. გერმანია, იტალია, ნიდერლანდები, ნორვეგია, ესპანეთი და შვედეთი). სხვაგან ეროვნული უსაფრთხოებისთვის მიყენებული ზიანის დამტკიცების მოთხოვნა არ არსებობს (მაგ. ბელგიაში, საფრანგეთში, უნგრეთში, პოლონეთში, რუსეთში, სლოვენიაში, თურქეთში და დიდ ბრიტანეთში), თუმცა ზოგიერთ ამ ქვეყნებში აღიარებენ, რომ ეროვნული უსაფრთხოებისთვის მიყენებული ზიანის არ არსებობა მიიჩნევა შემარბილებელ გარემოებად მამხილებელის წინააღმდეგ სასამართლო პროცესის მსვლელობისას.

ზოგ ქვეყნებში (ჯეიკობსენის მიერ შესწავლილი ოცი ქვეყნიდან ექვსში (იხილეთ სქოლიო 23) მიღებულ იქნა მამხილებელთა დაცვის კანონები, სახელდობრ უნგრეთში, რუმინეთში, სერბეთში, სლოვენიაში, შვედეთსა და დიდ ბრიტანეთში. ბევრ ქვეყანაში, სადაც არა აქვთ კონკრეტული ცალკე კანონი მამხილებლების დაცვა უზრუნველყოფილია სხვა კანონებით, ზოგან საერთოდ არ მოქმედებს დაცვა. იმ ქვეყნებში სადაც არსებობს დაცვა უსაფრთხოების სექტორის თანამშრომლებიც შესული არიან სამართლებრივი დაცვის არეალში. თუმცა, ზოგადად მრავალ ევროპულ ქვეყანაში მამხილებელთა დაცვას ჯერჯერობით ბევრი რამ აკლია. ტომ დევიზის თქმით, თავის დასაცავად მათ „მუყაოს ფარის“ მეტს არაფერს სთავაზობენ.²⁷

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

მამხილებლობის დაცვას ბევრ ქვეყანაში ჯერ კიდევ ჩამოყალიბებული პოლიტიკის სახე არ მიუღია, განსაკუთრებით როდესაც საქმე ეხება ისეთ მამხილებლობას, რომლის დროსაც ხდება სამხედრო ძალების და უსაფრთხოების სამსახურების ქმედებათა, ანდა კლასიფიცირებული სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ ინფორმაციის გასაჯაროება. ზოგ ქვეყანაში სხვა სფეროებთან დაკავშირებით საქმის ვითარება უკეთესია, მაგალითად, როდესაც ხდება კორუფციის, არაკეთილსინდისიერი მმართველობის, სამსახურებრივი მდგომარეობის ბოროტად გამოყენების მამხილებლობა, თუმცა ზოგადად მამხილებლობის დაცვა აღნიშნულ სფეროებშიც ძალზე ჩამორჩება.

ცნობიერების ამაღლებისკენ გადადგმული ნაბიჯები სამოქალაქო საზოგადოების არაერთი ორგანიზაციის მხრიდან, რომლებიც მოღვაწეობენ საერთაშორისო პოლიტიკის ასპარეზზე, მიმართულია სხვადასხვა ქვეყნის მთავრობებზე ზეწოლისკენ, რათა უბიძგონ მათ უფრო აქტიურად ჩაერთონ მამხილებლობის დაცვის პოლიტიკის შემუშავებაში. ასევე მთავრობათაშორისი ორგანიზაციები, როგორცაა გაერო, ევროპის საბჭო, ეთგო, OAS და ა. შ., რეკომენდაციას უწევენ თავიანთ წევრ სახელმწიფოებს, სერიოზულად მიუდგნენ კეთილსინდისიერი მამხილებლების დაცვას, თუკი სურთ ებრძოლონ კორუფციას. ასეთი პოზიცია იმსახურებს დაფიქრებას, თუნდაც წინააღმდეგობაში მოდიოდეს მრავალ ისტორიულად ჩამოყალიბებულ სტერეოტიპთან.

მამხილებლობა არის ღიად გაკიცხვის აქტი, რომელიც შინაგანი სინდისისგან მომდინარეობს იმ პიროვნებისა, ვინც ილაშქრებს უსამართლობის, ამორალური საქციელის წინააღმდეგ საჯარო მოხელეთა, ან კერძო სექტორის მნიშვნელოვანი სტრუქტურების მხრიდან, როგორცაა ბანკები, მედია საშუალებები, ეკლესიები და ა. შ. ის საქციელი, რომლის წინააღმდეგ ირაზმებიან მამხილებლები უბრალო მოქალაქეთა თვალში განსაკუთრებულ ზიზღს, ან ანტიპათიას იმსახურებს. სწორედ ამ მიზეზით საჯარო განხილვის პროცესში, რომელიც მიმდინარეობს საფრანგეთში, მამხ-

იღებლების უფრო საიმედო დაცვის მომხრეები, როგორცაა, მაგალითად, ადვოკატი უილიამ ბურდონი, ითხოვენ 'exception de citoyenneté'-ის (ფრანგ. „გამონაკლისი დაშვებული მოქალაქეობრივი პოზიციის გამო“) გამოყენებას გამამართლებელი, ან შემარბილებელი გარემოების სახით სისხლის სამართლის ისეთ საქმეებში, სადაც დასტურდება, რომ საიდუმლოების გამჟღავნება მოხდა მორალური მოთხოვნის საფუძველზე საზოგადოებრივი ინტერესის სასარგებლოდ.²⁸

ზიზლის გამომწვევ ქმედებებში იგულისხმება საზოგადოებაში მიღებული მორალური, ან სამართლებრივი ნორმების დარღვევა, რის შედეგადაც დამრღვევი იძენს სარგებელს საკუთარი თავისთვის, ანდა საკუთარი ჯგუფისთვის დანარჩენი საზოგადოების ხარჯზე. ამ ქმედებათა გასაჯაროების შემთხვევაში დამრღვევების, ან მათი ხელშემწყობების რეპუტაცია, ან ლეგიტიმურობა შეიძლება დასამარდეს. ამგვარი უსაქციელობის გასაჯაროება პატივყრილს ტოვებს მის ჩამდენს, ზოგჯერ სამუდამოდაც, როგორც ეს „ღრმა ხახის“ შემთხვევაში მოხდა უოტერგეიტის სკანდალის დროს.

მამხილებლობის დაცვის მექანიზმებმა შეიძლება წააქეზოს საჯარო მოხელეები, ან აქტიური მოქალაქეები სხვათა მიერ ჩადენილი გადაცდომების მამხილებლად, იმ შემთხვევაშიც თუ დამრღვევი მათი ზემდგომია და აქვს საკმარისი ძალაუფლება, რომ თავის მამხილებელზე შური იძიოს. თუმცა მამხილებლობის დაცვის პოლიტიკა კონცეპტუალურად რთულია, პოლიტიკურად სარისკოა, პრაქტიკულად ძნელად აღსასრულებელია და ბევრ ქვეყანაში საკამათოცაა.

კონცეპტუალური სახის გამონვევა იმალება იმ ფაქტში, რომ მამხილებლობის განსაზღვრება, როგორც ისეთი საქმიანობის, რომელიც იმსახურებს სახელმწიფოს მიერ დაცვას, საკმაოდ რთულია. მას ახლავს კულტურული სტერეოტიპები და უარყოფითი ასოციაციები. მართლაც, არაერთი ადამიანის წარმოდგენაში მამხილებლობა უკავშირდება ინფორმატორობას და

საჯარო გაკიცხვას, განსაკუთრებით იმ ქვეყნებში, სადაც ჯერ კიდევ ცოცხალია აბსოლუტიზტური პოლიტიკური რეჟიმების მოგონებები.

გარდა ამისა, ევროპაში ღრმადაა გამჯდარი „თვით-რეგულირებადი საზოგადოების“ იდეა, როგორც ხალხს, პოლიტიკურ ლიდერებს და პოლიციურ ორგანოებს შორის ურთიერთობის მოდელი, რომლის მიხედვითაც „კარგი მოქალაქის“ ვალია ხელისუფლების ინფორმირება დანაშაულის ჩადენის შესაკავებლად, დამნაშავეთა გამოსავლენად და არსებული წესრიგის შესანარჩუნებლად. ეს გულისხმობს, რომ მართლწესრიგის დაცვა ბევრწილად ხორციელდება თავად მოქალაქეების მიერ. ბენტამის პანოპტიკონის თეორია, რომელიც შემდგომ ხელახლა ფორმულირებულ იქნა, როგორც პანოპტიციზმის თეორია მიშელ ფუკოს მიერ (მაგ. ყოვლის მჭვრეტელი საზოგადოება სადაც არავინ რჩება მეთვალყურეობის გარეშე) ცდილობს ასახოს ეს სოციალური განწყობები.²⁹

მიუხედავად ამისა, საკმაოდ ბევრ ადამიანს აქვს ამბივალენტური, ან გამოკვეთილად ურაცოფითი დამოკიდებულება სახალხო გაკიცხვისადმი. ასეთი გაკიცხვა ნიშნავს სამთავრობო ორგანოებს შეატყობინო მეორე მოქალაქის მიერ ჩადენილ გადაცდომაზე იმ იმედით, რომ ეს უკანასკნელი დაისჯება. სამოქალაქო სიქველის რიტორიკა, რის საბურველშიც სახალხო გაკიცხვას ხვევს მთავრობა, სკოლები, ციხეები და სხვა დახურული ინსტიტუტები თანაარსებობს საპირისპირო დისკურსთან, რომლის მიხედვითაც სახალხო გაკიცხვა ღალატის ტოლფას ქმედებად აღიქმება. ამბივალენტურობამ სახალხო გაკიცხვის მიმართ წარმოშვა პარალელური ლექსიკონები ბევრ ენაში: ფრანგებს აქვთ კლასიკური დიქტომია მხილება (როგორც სახალხო გაკიცხვის კარგი ფორმა) და დაბეზლება (délation), ან ინფორმატორი (indicateur) (ცუდი ფორმა); რუსებს აქვთ დამამცირებელი დასმენა/დამსმენი (donos/donoschik) სხვადასხვა ოფიციალური ეფემიზმე-

29 Foucault, Michel. [მიშელ ფუკო 1975 წ.] *Surveiller et punir. Naissance de la prison* [ზედამხედველობა და დასჯა. ციხის დაბადება. პარიზი: გამომცემლობა Gallimard [გალიმარი].

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

ბის საპირისპიროდ; ამერიკელები ეთაყვანებიან მამხილებლებს, მაგრამ ეზიზღებათ ჩამშვებები (squealers), რითაც ინფორმაციის მიწოდების პატრიოტულ ქმედებას განასხვავებენ მამხილებლების ბინძური ჩვევისგან (ფიცპატრიკი).³⁰ აქვე შეგვიძლია გავიხსენოთ ესპანელების კარგი გაგებით denunciante (მამხილებელი) და დამამცირებელი დამსენი (delator), ჩამშვები (soplón), ან მამხილარა (chivito).

მამხილებლობის დაცვა უეჭველად პოლიტიკურად სარისკოა. მამხილებლობამ შეიძლება წარმოშვას მნიშვნელოვანი პოლიტიკური პრობლემები ქვეყნისთვის, ან მისი მთავრობისთვის. ამის ბოლოდროინდელი მაგალითია ედვარდ სნოუდენის ჯერ კიდევ არ ჩამცხრალი საქმე აშშ-ში, ანდა ბრედლი (ამჟამად ჩელსი) მენინგის მიერ გამჟღავნებული ინფორმაცია. სნოუდენიც და მენინგიც ბევრის მიერ აღიქმებიან როგორც ნამდვილი მამხილებლები, ვინც ხელი შეუწყო მთავრობის უსაფუძვლო მასობრივი შპიონაჟისა და მხეცური დანაშაულების გამომზეურებას. მეორეს მხრივ, ორივემ გაამჟღავნა ინფორმაცია, რომელიც კლასიფიცირებული იყო, როგორც საიდუმლო. აშშ-ს მთავრობის განცხადებით, ამ ინფორმაციის გამომზეურებამ საფრთხე შეუქმნა ადამიანების სიცოცხლეს. ორივე საქმე ნათელ წარმოდგენას გვიქმნის მამხილებლობის სირთულესა და მასთან დაკავშირებულ ეთიკურ დილემებზე. გარდა ამისა, ისინი ხაზს უსვამენ ინსტიტუტების მიერ პოლიტიკური ხელისუფლების და საზოგადოების ინფორმირების პასუხისმგებლობას იმ საკითხებზე, რომლებიც საჭიროებენ საჯარო განხილვას. მამხილებლებისთვის დამცავი მექანიზმების შექმნისას საჭიროა სიფთხილე და დაბალანსებული მიდგომა.

პრობლემა მდგომარეობს იმ გზის პოვნაში, რომელიც წონასწორობას დავაცვევიანებს საკანამდებლო ჩარჩოში, რომელიც იცავს ადამიანებს, ვინც ბედავს აუმხედრდეს მათ ფარისევლობას,

30 Fitzpatrick, Sheila. [შეილა ფიცპატრიკი 2005 წ.] "A Little Swine" [პატარა ღორი]. *Review of Comrade Pavlik: The Rise and Fall of a Soviet Boy Hero* [ამხანაგ პავლიკის გადაფასება: საბჭოთა გმირი ბიჭუნას აღზევება და აღსასრული] by Kelly, C. *London Review of Books* [Online] ტ. 27 no. 21 გვ. 3-6. იხილეთ <http://www.lrb.co.uk/v27/n21/sheila-fitzpatrick/a-little-swine>

ვინც თვალს ხუჭავს გადაცდომებზე. ევროპის მოსახლეობის მხოლოდ 30% უჭერს მხარს სახელმწიფო საიდუმლოების გამჟღავნებას, ხოლო შეერთებულ შტატებში ეს რიცხვი აღწევს 50%-ს.³¹ არაერთ საზოგადოებაში არსებობს საკუთარი უმსგავსოების გამიშვებულად დანახვის კულტურული მიუღებლობა.³² გამოაშკარავებები არღვევენ თვითშეფასებას, რომელსაც საზოგადოებები იქმნიდნენ საკუთარ წარსულსა და აწმყოზე. მამხილებლებმა შეიძლება ხელი შეუწყონ პოლიტიკური პარადიგმის შეცვლას იმ საზოგადოებაში, რომელშიც ისინი ცხოვრობენ, თუკი მათ გვერდში უდგანან „პროფესიონალი მამხილებლები“, როგორიცაა ჟურნალისტები და არასამთავრობოები, თუმცა ზოგადად მათ უწევთ ძვირი საფასურის გაღება.

მამხილებლობის დაცვის პოლიტიკის ეფექტურობის მისაღწევად აუცილებელია შემუშავდეს დეტალური საკანონმდებლო ბაზა და ინსტიტუციური სახელმწიფო აპარატი, რომელიც საკმარისად სანდო იქნება და შეიძლებს „ლითონის ფარების“ და არა „მუყაოს ფარების“ შექმნას მამხილებლების დასაცავად. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, პოლიტიკა შეიძლება ძალზე კონტრპროდუქტიული იყოს. მხოლოდ რამდენიმე ქვეყანა, ისიც საკითხავია ასეთები საერთოდ თუ არსებობს, ავლენს სანდო დამცავი მექანიზმების შემუშავების უნარს.

არაერთი საერთაშორისო ორგანიზაცია, მათ შორის გაერო, ევროსაბჭო, ეთგო ამერიკული სახელმწიფოების ორგანიზაცია (OAS) ხელს უწყობს მამხილებლობის დაცვის პოლიტიკის შემუშავებას. 2013 წლის მარტში OAS-მ შემოიტანა კიდევ წინადადება სანიმუშო კანონის შემოღების შესახებ კორუფციულ ქმედებათა შესახებ ინფორმაციის მოწოდების ხელშეწყობისა და წახალისებისთვის და მამხილებლების და მონმეების დასაცავად.

დღესდღეობით არსებული ხანმოკლე საერთაშორისო გამოცდილება გვიჩვენებს,

31 მონაცემები მოგვანოდა ფლორენს პარტმანმა [Florence Hartmann]. 2014 წ. *Lanceurs d'alerte*, Paris: Don Quichotte.

32 იქვე

რომ მამხილებლობის დაცვის პოლიტიკის წარმატების ერთ-ერთი ფაქტორი მდგომარეობს ყოვლისმომცველი სამართლებრივი მიდგომის გამოყენებაში და მის განსაზღვრაში სიტყვის თავისუფლების დაცვის პოლიტიკის უფრო ფართო კონტექსტში. ეს მოითხოვს მამხილებლობის დაცვის ცალკე, სპეციალიზირებული კანონის მიღებას, როგორც, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში და შეერთებულ შტატებში, რაც გამომდინარეობს ამ ქვეყნების ეროვნული კულტურული და სამართლებრივი წანამძღვრებიდან და ეროვნული პოლიტიკის გამოცდილებიდან. მსგავსი კანონები ეფექტურად მოქმედებს მხოლოდ რამოდენიმე ევროპულ ქვეყანაში. სინამდვილეში, ქვეყნების უმრავლესობაში ხელისუფლება უხალისოდ ეკიდება მამხილებელთა დაცვის უზრუნველყოფას.³³

თუ მამხილებელთა დაცვის ცალკე კანონის მიღება არ ხერხდება, ყოველ შემთხვევაში საჯარო სამსახურის შესახებ კანონს უნდა დაემატოს გარკვეული დებულებები, რომელიც უზრუნველყოფს ერთგვარ დაცვას იმ საჯარო მოსამსახურეებისთვის, ვინც არ ურიგდება უკანონო, ან ეთიკურად სადაო მითითებებს, ანდა ამხელს უკანონო ქმედებებს. საჯარო სამსახურის ორგანომ უნდა შეიმუშავოს პროცედურები, რომლებიც ეფექტურს გახდის დაცვის აღნიშნულ ზომებს. საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი აგრეთვე უნდა შეიცავდეს დებულებებს, რომლებიც უკანონოდ აცხადებს შევიწროებას და სამაგიეროს მიზღვას ამით შესაძლებელი გახდება დისციპლინური ზომების გამოყენება იმ ხელმძღვანელ მუშაკთა მიმართ, ვინც სამაგიეროს მიუზღავს საჯარო მოსამსახურეებს, ვინც ბედავს არ დაემორჩილოს უკანონო ბრძანებებს. საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი აგრეთვე უნდა კრძალავდეს „გაუთქმელობის დებულებების“ გამოყენებას საჯარო სამსახურის ხელშეკრულებებში და უკანონოდ გამოაცხადოს „გაუთქმელობის ბრძანებები“.

33 Transparency International. [საერთაშორისო გამჭვირვალობა 2013 წ.]. “Whistleblowing in Europe: Legal Protections to Whistleblowers in Europe” [მამხილებლობა ევროპაში: მამხილებელთა სამართლებრივი დაცვა ევროპაში]. იხილეთ: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu

აღნიშნული დებულებების დასაბუთება შეგვიძლია ვიხილოთ გაეროს 2003 წლის კორუფციის წინააღმდეგ კონვენციაში, რომელიც განსაზღვრავს (მუხლი 33) შესაბამისი ზომების გათვალისწინებას იმ პირთა უსაფუძვლო მოპყრობისაგან დაცვის უზრუნველსაყოფად, ვინც კეთილსინდისიერად და გონივრულ საფუძველზე დაყრდნობით აწვდის კომპეტენტურ ორგანოებს ინფორმაციას კორუფციული დანაშაულის ნებისმიერი ფაქტის შესახებ. აქვე შეგვიძლია ვივლით სამსახურებრივი მდგომარეობის ბოროტად გამოყენების სერიოზული ფაქტები, უკანონო ქმედებები, ანდა ადამიანის უფლებების დარღვევები.

ეთგო-სა და ევროსაბჭოს რეკომენდაციები მამხილებელთა დაცვის შესახებ გვანვდის დამატებით სახელმძღვანელო მითითებებს, რომლებსაც შეუძლია ხელი შეუწყოს კარგი მმართველობის პოლიტიკის დამკვიდრებას იმ ქვეყნებში, რომლებსაც სურთ მეტი ღიაობის და გამჭვირვალობის მიღწევა თავიანთ საჯარო ადმინისტრაციაში, მათ შორის ეროვნული უსაფრთხოებისა და თავდაცვის სფეროებში.³⁴

უფრო მეტი და მეტი ამბავი მამხილებლობის შესახებ აღწევს მას-მედიასი და ეხმარება ამ პრობლემის შესახებ ცნობიერების ამაღლებას და ამით ხელს უწყობს საზოგადოებრივ დებატებს, რაც შეიძლება დაგვეხმაროს უფრო ძლიერი დაცვის ზომების შემუშავებაში მამხილებლებისათვის.³⁵

34 ეთგო. 2012 წ. “Whistleblower protection: encouraging reporting” [„მამხილებელთა დაცვა: ინფორმაციის შეტყობინების წახალისება“]. იხილეთ: <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf>

აგრეთვე იხილეთ ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია CM/Rec (2014)7 მამხილებელთა დაცვის შესახებ. იხილეთ [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 ევროპულ მაგალითებში იხილავთ *Marianne*-ას, ფრანგულ ჟურნალს, რომელმაც 2014 წლის 9 მაისს გამოაქვეყნა დანერვილებითი რეპორტაჟი ამ თემაზე (<http://www.ebay.fr/itm/MARIANNE-N-890-9-MAI-2014-MARIAGES-MIXTES-Ve-REPUBLIQUE-LANCEURSDALERTE-/291193077163>) ან ბრიტანულ გაზეთს, *The Guardian*-ს, რომელმაც 2014 წლის 22 ნოემბერს გამოაქვეყნა არგუმენტირებული ანგარიში ამ საკითხზე (<http://www.theguardian.com/society/2014/nov/22/there-were-hundreds-of-us-crying-out-for-help-after-life-of-whistleblower>)

დასკვნები

ამ ნაშრომის ამოსავალი წერტილი მდგომარეობს იმაში, რომ სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვა მართლზომიერად ჩაითვლება იმდენად, რამდენადაც იგი დასაბუთებულია, ამავდროულად გამჭვირვალობას დასაბუთება არ სჭირდება. თუმცა, ბევრ ქვეყანაში არსებული რეალობა ძალზე განსხვავებულია. უფრო მეტიც, „ინფორმაციის მიღების უფლება“ და სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვა ურთიერთსაპირისპირო მოვლენებია. ბევრ ადამიანს კვლავ მცდარი შეხედულება აქვს, რომ ეროვნული უსაფრთხოება და ეროვნული თავდაცვა იმთავითვე უნდა არსებობდეს კანონის და დემოკრატიული კონტროლის მოქმედების არეალის მიღმა.

1. მოქალაქეთა ინფორმაციაზე წვდომის უფლება, რითაც ხდება რეალიზაცია მათი უფლებისა იცოდნენ, თუ რას საქმიანობს მათი მთავრობა, კვლავ ჩამოყალიბების პროცესშია. იგი ჩანასახობრივ მდგომარეობაშია ბევრ ქვეყანაში, ხოლო ზოგან საერთოდ არ არსებობს. თუმცა, ჭეშმარიტ დემოკრატია არ შეუძლია ფუნქციონირება საჯარო ინფორმაციაზე წვდომისა და გამჭვირვალობის გარეშე. დღესდღეობით, მთავრობის გამჭვირვალობა და ღიაობა კარგი მმართველობის საწინდარია.
2. საჯარო ადმინისტრაციაში მეტი გამჭვირვალობის შეტანას სჭირდება არა მხოლოდ

- ადეკვატური კანონმდებლობა, არამედ სახელმწიფო მმართველობის შესაბამისი რეფორმები და ცვლილებები საჯარო მოხელეთა მენტალიტეტში. ამ უკანასკნელებმა უნდა გაითავისონ, რომ ინფორმაცია, რასაც ისინი აწარმოებენ ეკუთვნის მოქალაქეებს და არა თავად მათი საკუთრებაა.
3. მთავრობა ზოგადად უკეთ მუშაობს, როდესაც იგი ღიაა საზოგადოების კონტროლისათვის. გამჭვირვალობას არსებითი როლი აქვს იმისთვის, რათა საჯარო მოხელეები ანგარიშვალდებულებას იწარჩუნებდნენ. სუსტ ანგარიშვალდებულებას უცილობლად მიყვავართ კორუფციასთან და ადმინისტრაციულ გადაცდომებთან.
 4. მთავრობა და საკანონმდებლო ორგანოები უნდა ცდილობდნენ მკაფიოდ ჩამოაყალიბონ, თუ რა ინფორმაციამ შეინარჩუნოს კონფიდენციალურობა და რა გახდეს საყოველთაოდ ხელმისაწვდომი, მაგ. მკვლევარებისთვის, ჟურნალისტებისა და ფართო საზოგადოებისთვის. ღიაობა და გამჭვირვალობა მაქსიმალურად უნდა გაიზარდოს, ხოლო საიდუმლოება მინიმუმამდე შემცირდეს.
 5. აუცილებელია სახელმწიფო საიდუმლოების მკაფიო სამართლებრივი და პრაქტიკული კონცეფცია. რაც შეიძლება უზადოდ უნდა განისაზღვროს განსხვავება სახელმწიფო საიდუმლოებასა და სახელმწიფო ორგანოების მიერ წარმოებულ სხვა სახის ინ-

ფორმაციას შორის, რათა შემცირდეს თვითნებობა, ბოროტად გამოყენება და კორუფცია ინფორმაციის გასაიდუმლოებისას და გაიზარდოს საიდუმლოებასთან მოპყრობის ლეგიტიმურობა.

6. მოქალაქეთა მიერ ინფორმაციის მიღების უფლების ინსტიტუციონალიზაცია მოითხოვს კარგ კანონმდებლობას, კარგ სახელმწიფო მმართველობას და აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან დამოუკიდებელ ინსტიტუტს, რომელსაც საკმარისი უფლებამოსილება უნდა ჰქონდეს, რათა უზრუნველყოს ამ უფლების გარანტირება, თუკი სახელმწიფო ორგანოები უარს იტყვიან ინფორმაციის გაცემაზე.
7. თავისუფალი, დამოუკიდებელი და პროფესიონალური მას-მედია აქტიურ სამოქალაქო საზოგადოებასთან კომბინაციაში, რომელიც ენერჯიულად ჩართულია საჯარო დებატებში ინფორმაციის მიღების უფლების თაობაზე წარმოადგენს ერთ-ერთ ყველაზე ქმედით მექანიზმს მთავრობის გამჭვირვალობისა და ღიაობის ხელშესაწყობად და ამასთან ერთად კეთილსინდისიერი მამხილებლების დასაცავად. გარე ზეწოლის გარეშე მთავრობა, როგორც წესი, არ ლეზულობს გამჭვირვალობის პოლიტიკას და ნაკლებად იხსნება საზოგადოებრივი კონტროლის წინაშე.
8. ჩვენ ვერ კიდევ მამხილებლობის დაცვის პოლიტიკის და მასთან დაკავშირებული ინსტიტუციური და პროცედურული მექანიზმე-

ბის ჩამოყალიბების ეტაპზე ვართ. გარკვეული გამონაკლისის გარდა, ბევრ ქვეყანაში მამხილებლები ვერ კიდევ ვერ ენდობიან დაცვის არსებულ მექანიზმებს ამ უკანასკნელთა არასაიმედოობის გამო.


9. ვერჯერობით ნაპოვნი არაა კონცეპტუალური განსაზღვრება, რომელიც საკმარისად დამაჯერებელი იქნება, რომ გადალახოს ბევრ საზოგადოებაში ვერ კიდევ ფეხმოკიდებული კულტურული სტერეოტიპები და თანაც შეეძლება ბალანსის იმდენად შეცვლა, რომ გონივრულმა მორალურმა არგუმენტებმა დაძლიოს პოზიტიური სამართლის მოსაზრებები ისე, რომ საფრთხე არ შეუქმნას კანონის უზენაესობას.
10. კონცეპცია, „გამონაკლისი დაშვებული მოქალაქეობრივი პოზიციის გამო“ (*exception de citoyenneté*) იმსახურებს შემდგომ შესწავლას პრაქტიკული ეთიკისა და სამართლებრივი ინტერპრეტაციის უკეთესი პარამეტრების საპოვნელად, რაც მამხილებელთა უკეთ დაცვას შეგვაძლებინებს.
11. უნდა ჩატარდეს უკეთესი და უფრო საიმედო ინსტიტუციონალიზაცია, რომელსაც შეეძლება ერთდროულად დაიცვას ორბუნებოვანი ძირითადი უფლების: ინფორმაციის მიღების უფლების და თავისუფალი გამოხატვის უფლების საზღვრები და იმავდროულად განსაზღვროს ისინი.

კარგი მმართველობის გზამკვლევების სერია

კარგი მმართველობის გზამკვლევი

No. 01


პროფესიონალიზმი და კეთილსინდისიერება საჯარო სამსახურში

 CENTER FOR INTEGRITY IN THE DEFENSE SECTOR

კარგი მმართველობის გზამკვლევი

No. 02


ინტერესთა კონფლიქტის გადაჭრა საჯარო სექტორში

 ოპიკის ცენტრი
კორუფციის აღმოსაფხვრელი ცენტრი

კარგი მმართველობის გზამკვლევი

No. 03


კორუფციასთან ბრძოლის პოლიტიკა და სააგენტოები

 ოპიკის ცენტრი
კორუფციის აღმოსაფხვრელი ცენტრი

კარგი მმართველობის გზამკვლევი

No. 04

ინფორმაციაზე წვდომა და სახელმწიფოს გამჭვირვალობის საზღვრები

 ოპიკის ცენტრი
კორუფციის აღმოსაფხვრელი ცენტრი

გზამკვლევეში, ინფორმაციაზე წვდომა და სახელმწიფოს გამჭვირვალობის საზღვრები, შეჯამებულია საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითები საზოგადოების მიერ ინფორმაციაზე წვდომის სფეროში და განხილულია ბალანსი გამჭვირვალობასა და სახელმწიფოს ლეგიტიმურ საჭიროებას შორის დაიცვას გარკვეული ინფორმაცია. საზოგადოების მიერ წვდომას ინფორმაციაზე გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს დემოკრატიულ და ღია საზოგადოებაში და კარგი მმართველობის საფუძველს წარმოადგენს. თუმცა, საკითხი განსაკუთრებით რთულდება, როდესაც საქმე ეხება თავდაცვას, სადაც საიდუმლოება გარკვეულწილად აუცილებლობას წარმოადგენს. მოცემულ გზამკვლევეში, CIDS-ის უფროსი ექსპერტი საერთაშორისო საკითხებში, ფრანცისკო კარდონა იხილავს იმას, თუ რამდენად იკიდებს ფეხს გამჭვირვალობა ეთგო-ს და ევროკავშირის ქვეყნების ადმინისტრაციულ პრაქტიკაში. უახლესი მაგალითების გამოყენებით კარდონა მსჯელობს 'ინფორმაციის მიღების უფლების' და სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის ბალანსის დილემაზე. იგი ასკვნის, რომ სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვა მართლზომიერია იმდენად, რამდენადაც დასაბუთებულია, ხოლო გამჭვირვალობას დასაბუთება არ სჭირდება.

კარგი მმართველობის გზამკვლევი წარმოადგენს მცირე ბუკლეტების სერიას, რომელთაგან თითოეული განიხილავს თავდაცვის სფეროში კარგ მმართველობასთან დაკავშირებულ კონკრეტულ თემას. გზამკვლევეების წაკითხვა შეიძლება მიზანშეწონილი იყოს მათთვის, ვისაც აინტერესებს თავდაცვის სფეროში – ან უფრო ზოგადად საჯარო სფეროში – კარგ მმართველობასთან პირდაპირი კავშირის მქონე ერთი, ან რამდენიმე საკითხი – ასევე მათი გამოყენება შეიძლება საგანმანათლებლო მიზნებისთვისაც.

გამოცემულია: „თავდაცვის სექტორში ინტეგრაციის ცენტრი“-ს მიერ

ღიზინი: www.melkeveien.no

დაიბეჭდა: ნორვეგიის სამთავრობო უსაფრთხოების და სამსახურის ორგანიზაციის მიერ 2015 წლის/დეკემბერი.



ინგლისური ორიგინალის ქართული
თარგმანი თავაზიანად უზრუნველჰყო
ჩრდილოატლანტიკური
ხელშეკრულების ორგანიზაციამ



თავდაცვის სექტორის
კეთილსინდისიერების ცენტრი
www.cids.no