

ՈՐՐՆ Է ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ԱԶԱՏՈՒԹՅԱՆ ՄԱՍԻՆ ՕՐԵՆՍԳՐՈՒԹՅԱՆ ԱՆՀՐԱԺԵՇՏՈՒԹՅՈՒՆԸ

Հարցը չէր ծագի, եթե կառավարությունները պարզապես բաց աշխատեին՝ հանրությանը եւ շահագրգիռ անձանց տրամադրելով անհրաժեշտ տեղեկատվություն: Այդօրինակ մոտեցում բոլորովին վերջերս կիրառվել է Միացյալ Թագավորությունում, սակայն, այն նկատելի հաջողություն չունեցավ: Ձեռնառու տեղեկատվություն տրամադրելը վարչակարգի համար դժվար չէ, սակայն երբ պահանջվող տեղեկատվությունը ձեռնառու չէ, այն տրամադրելու հարցում կամավոր մոտեցումը խիստ անհանգստացնող է դառնում: Երբ տեղեկատվությունը քաղաքական գործիչների եւ պետական պաշտոնյաների կամային հայեցողությամբ է տրվում, ոչ ձեռնառու տեղեկատվությունն արգելափակելու գալթակողությունը շատ հաճախ անհաղթահարելի է դառնում:¹

Սա չի նշանակում, թե կառավարությունը չպետք է ջանքեր գործադրի փոփոխությունները խրախուսելու նպատակով, որոնք կնվազեցնեն տեղեկատվության մատչելիության սահմանափակման դեպքերը եւ որոշում ընդունողներին մատչելի կդարձնեն մամուլի եւ ողջ հասարակության համար: Սակայն վարչական սկզբունքների ձեւավորման հետ կապված պրոբլեմը միշտ կլինի այն, որ, այնուամենայնիվ, մնում է կամային հայեցողությունը: Կարծիք կա, թե հայեցողությունը դեմ է բնական արդարության հիմնարար սկզբունքին, քանի որ այս դեպքում վարչակարգը ինքն է իր դատավորը: Նույն փաստարկի համաձայն՝ տեղեկատվության մատչելիությանն առնչվող ցանկացած վեճ պետք է լուծի մի երրորդ, անկախ կողմ:

Ուստի միակ այլընտրանքը հարցին օրենսդրական լուծում տալն է:² Այստեղից էլ Տեղեկատվության Ազատության օրենսդրության (SUO) շարունակ աճող պահանջը:³ SUO-ն ոչ միայն կարող է վերահսկողության ճիշտ մեխանիզմ սահմանել (օրինակ՝ օմբուդսմենի՝ մարդու իրավունքների պաշտպանի միջոցով), այն կարող է նաեւ ձեւավորել պրակտիկա բոլորի համար, նույնիսկ նրանց, ովքեր քիչ են հակված հետեւել դրան: Այն կարող է

¹ Տե՛ս, օրինակ, 1995 թվականի օգոստոսի 21-ի «Գարդիան» թերթը (Միացյալ Թագավորություն). «Երկրի հնագույն § ամենից աղտոտող միջուկային ռեակտորներին վերաբերող ֆինանսական կարճոր տեղեկատվությունը զաղտմի է պահվում կառավարության կողմից, մինչև որ այն չմասնավորեցնի ավելի արդիական ատոմակայանները»:

² Շվեդիա 1766, ԱՄՆ 1966, Դանիա 1970, Նորվեգիա 1970, Հոլանդիա 1978, Ֆրանսիա 1978, Ավստրալիա 1982, Նոր Զելանդիա 1982, Կանադա 1983, Հունգարիա 1992, Բելիզ 1994, Իռլանդիա 1997, Թայլանդ 1997, Կորեա 1998, Իսրայել 1998, Ճապոնիա 1999, Հարավաֆրիկյան Հանրապետություն 2000:

³ Ինչպես երջում է նախորդ ծանոթագրությունում բերված նմանօրինակ օրենսդրություն որդեգրած երկրների ցանկից, այս հարցը վերաբերում է ոչ միայն զարգացած երկրներին:

շրջադարձել սովորական դարձած գաղտնիության կանխավարկածը: Այն քաղաքացիներին օրինական իրավունք է տալիս ծանոթանալ պաշտոնական փաստաթղթերին, առանց հիմնավորելու, թե ինչու են հետաքրքրված դրանցով, իսկ մերժումն արդարացնելու բեռը դրվում է պետական վարչակարգի վրա: Օրենքը սահմանում է կոնկրետ ժամկետներ, որոնց ընթացքում վարչակարգը պարտավոր է պատասխանել տեղեկատվության տրամադրման դիմումներին, ինչպես նաև տեղեկատվության որոշակի կատեգորիաների ծանոթանալու իրավունք է նախատեսում:⁴

Տեղեկատվության մատչելիությունը կանոնակարգող առաջին օրենսդրական ակտն ընդունվել է Շվեդիայում 1776 թվականին: Այդ երկրի մերօրյա համապատասխան օրենքը⁵ առանձնանում է նրանով, որ չորս օրենքներից մեկն է, որոնք միասին կազմում են երկրի Սահմանադրությունը: Այս օրենքն ուրվագծում է տեղեկատվության մատչելիության մեխանիզմի հիմնական սկզբունքները, իսկ դրա մանրամասն դրույթներն ամփոփված են հասարակ օրենքում՝ Գաղտնիության մասին օրենքում: Նմանօրինակ, բայց ազատականությամբ նախորդի հետ չհամեմատվող համակարգեր սահմանվեցին Նորվեգիայում եւ Դանիայում 1970, իսկ Ֆինլանդիայում 1971 թվականներին: Դրանից ի վեր տեղեկատվության մատչելիության օրենսդրության հայեցակարգը սկսեց կրկնօրինակել օմբուդսմենի ինստիտուտը եւ տարածվել աշխարհով մեկ:

Տեղեկատվության մատչելիության օրենսդրությունը քաղաքացիներին «տեղյակ լինելու» օրինական իրավունք է տալիս: Գործնականում օրենսդրության կոնկրետ դրույթները ուրվագծում են այն սահմանը, որի շրջանակում քաղաքացիները կարող են ստանալ պետության գործունեության մասին տեղեկատվություն: Սրա նպատակն այն է, որ մատչելիությունն ապահովվի բոլոր այն դեպքերում, երբ բացահայտումը ծառայում է հասարակությանը, եւ ո՛չ պաշտոնյաներն, որոնք ցանկանում են օրենսդրությամբ գաղտնիությունն ապահովել:

Տեղեկատվության ազատության օրենսդրության առանցքային սկզբունքները հետևյալն են: Այն.

⁴ Շատ երկրներում արտահայտման ազատության § տեղեկատվության ազատ փոխանակության սկզբունքները ամրագրված են սահմանադրության մեջ: Բայց § այնպես քաղաքացիների կողմից այդ իրավունքները իրականացնելու համար պահանջվում է տեղեկատվության ազատության մասին հատուկ օրենսդրություն: Օրինակ՝ Հարավաֆրիկյան Հանրապետության 1996 թվականի սահմանադրությունը պարունակում է տեղեկատվության մատույցի իրավունքին վերաբերող դրույթներ, ըստ որոնց այդ իրավունքները պետք է ամրագրվեն առանձին օրենքով: Տեղեկատվության ազատության պաշտպանության մասին օրենքը այնտեղ ընդունվեց 2000 թվականի փետրվարին:

⁵ Մամուլի ազատության մասին օրենք, 1949 թ:

- քաղաքացիներին օրինական իրավունք է տալիս, որը կարող է կիրառվել,
- փորձում է փոխել քաղաքացիական ծառայության համակարգում արմատավորված գաղտնիությունը,
- ապահովում է ոչ միայն տեղեկատվության, այլև պաշտոնական փաստաթղթերի , գրառումների մատչելիությունը,
- սահմանում է բացառությունները,
- սահմանում է բողոքարկման իրավունքները:

SU օրենսդրությունը կարող է, բայց պարտադիր չէ, որ հետադարձ ուժ ունենա: Շատ երկրներ ընդունել են հետադարձ ուժ չունեցող օրենսդրություն, որի ներգործության տակ ընկնում են միայն օրենքի ուժի մեջ մտնելուց հետո ստեղծված պաշտոնական փաստաթղթերն ու գրառումները: Այլ երկրներ, ինչպես, օրինակ՝ Հարավաֆրիկյան Հանրապետությունը, ընդունել են հետադարձ ամբողջական ուժ ունեցող օրենքներ:

Տեղեկատվության ազատության օրենսդրությունը ոչ միայն սահմանում է քաղաքացու՝ տեղեկություն ստանալու օրինական իրավունքը, այլ նաև պետությանը պարտավորեցնում է այն ավելի մատչելի դարձնել: Օրենքը պետք է դրույթներ պարունակի, որոնք օրենքի շրջանակներում ընդգրկված պետական մարմիններին պարտավորեցնեն հրապարակել տեղեկատվություն, որը վերաբերում է.

- իրենց կառուցվածքին, գործառույթներին եւ գործունեությանը,
- պետական մարմնի՝ որոշակի խումբ փաստաթղթերին,
- մատչելիություն ապահովելու մասին որոշումներին,
- իր գործունեության ընթացքում պետական մարմնի որդեգրած ներքին կանոնակարգերին:

Այս պահանջների կատարման վերահսկողությունը պետք է օմբուդսմենի լիազորությունների մեջ մտնի: Կառավարությունները պարտավոր են քաղաքացիներին տեղեկացնել SU եւ անձնական կյանքի անձեռնմխելիության մասին օրենսդրությամբ սահմանվող իրավունքների մասին: Սրանով սկնհայտ կդառնա հրապարակային եւ հաշվետու գործելու՝ պետության իրական պատրաստակամությունը:

SU օրենսդրությունը բավական բազմազան է, այն սահմանվում է յուրաքանչյուր երկրի կառավարության կառուցվածքի համապատասխան:⁶ Իռլանդիայում, ինչպես նաև մի շարք այլ երկրներում, Տեղեկատվության Ազատության մասին օրենքը տարածվում է ոչ միայն գործադիր, այլև տեղական իշխանության եւ 50 տոկոսից ավելի պետական բաժնեմաս ունեցող եւ նույնիսկ պետական պատվերներ ստացած մասնավոր ընկերությունների վրա (վերջինս կարելի է մասնավորապես քաղաքացիական հասարակության այն խմբերի համար, որոնք նպատակ ունեն հսկել պետական գնումները): Օրենքի դրույթները պետական սեփականությամբ ընկերությունների վրա տարածելը հիմնավորվում է նրանով, որ դրանք հանրային սեփականություն են, ունեն «խառը» գործառույթներ, եւ հասարակությունում ունեն կարելի դեր:

Անկախ SU օրենսդրության ընդգրկման աստիճանից, միշտ էլ կլինեն հակափաստարկներ կամ օրենքի բացառություններ: SU օրենսդրության դեմ ամենից հաճախ շահարկվող փաստարկը վերաբերում է դրա հետ կապված ծախսերին եւ դրա արդյունավետությանը: Ոմանք պնդում են, թե այն շեղում է ծառայողներին եւ մյուս ռեսուրսները հասարակության բարօրության վրա իրապես ազդող ծրագրեր իրականացնելուց: Բայց եւ այնպես, հարկ է հաշվի առնել նաև այդօրինակ օրենսդրություն չունենալու հետ կապված կորուստը, ինչի հետեւանքով տուժում է հրապարակայնությունը, եւ պարարտ միջավայր է ստեղծվում կոռուպցիայի համար:

Երկրի պաշտպանությունը, ազգային անվտանգությունը, արտաքին հարաբերությունները, օրինականությունը եւ անձնական կյանքի անձեռնմխելիությունը եւ, ինչ-որ չափով, պետական մարմնի ներքին գործընթացները կարող են SU օրենսդրության բացառություն լինել: Օրինակ, Շվեդիայի Գաղտնիության մասին օրենքում նախատեսված են 250-ի հասնող բացառություններ, որոնց մի մասն առնչվում է օրենքով պաշտպանվող շահերին, իսկ մյուսները՝ փաստաթղթերի որոշակի խմբերի: Բացառությունների մեծ մասը սահմանվում է որոշակի ժամկետով՝ 70-ից մինչեւ երկու տարի: Որոշ այլ բացառություններ իրենց ուժը պահպանում են մինչեւ որոշակի դեպքի երեւան գալը: Տարբերակները շատ են եւ բազմազան, սակայն խնդրի կարելիությունը աստիճանաբար մեծանում է քաղաքացիական հասարակություններում եւ տարածվում աշխարհով մեկ:

⁶ Օրինակ՝ ԱՄՆ-ում SU դաշնային օրենքը վերաբերում է բացառապես դաշնային իշխանության գործադիր թթին: ԱՄՆ-ի շատ նահանգներ դաշնային օրենքը լրացնում են սեփական SU օրենքներով, որոնցում SU սկզբունքները տարածվում են նախ նահանգային § տեղական իշխանությունների վրա:

Նկատելի է նաև, որ չափից ավելի հրապարակայնությունը կարող է խանգարել պետական պաշտոնյաների միջև կարծիքների ազատ եւ անկեղծ փոխանակմանը, եւ որ պաշտոնյաները չեն կարող արդյունավետ գործել թափանցիկ «ակվարիումում»: Այս փաստարկը կարելու է, սակայն այն պետք է հաշվեկշռել գաղտնապահության եւ հաշվետվության բացակայության հետ: Կարո՞ղ է արդյոք որեւէ մեկը լրջորեն պնդել, որ առանց հաշվետու լինելու որոշումներ ընդունելն առավել արդյունավետ է:

SU օրենսդրության թերեւս ամենատարածված (սակայն ոչ՝ միակ) օրինակը Ամերիկայի Միացյալ Նահանգներինն է, որտեղ բազմիցս ապացուցվել է, որ մամուլի եւ հասարակական խմբերի հրապարակած հաշվետվություններից, ուսումնասիրություններից եւ այլ փաստաթղթերից հասարակության իրազեկումը եւ ընկալումը միայն շահում է:

Նշանակալից էր նաև 1995 թվականի նոյեմբերին Ուզանդայի կառավարության ձեռնարկած քայլը, երբ տասը լրագրողներ հրավիրվեցին մասնակցելու (եւ լուսաբանելու) կառավարության հակակոռուպցիոն նախաձեռնության խմբի նիստին, որին ներկա էին նաև իրավապահ մարմինների բարձրաստիճան պաշտոնյաներ: Նիստի նպատակն էր պարզել, թե որքանով արդյունավետ է իրականացվում երկրի անվտանգության ազգային ծրագիրը: Նիստում փոխանակված կարծիքները սուր էին եւ անկեղծ, իսկ դրա լուսաբանումը ծավալուն էր եւ խիստ կարելու է:

Առանձնահատուկ էր նաև Տանզանիայի նախագահ Մկապայի 1996 թվականին կայացրած որոշումը՝ Վարիորայի հանձնաժողովի հաշվետվությունը նախ տրամադրել մամուլին, ապա նոր իր աշխատակազմին եւ կառավարության անդամներին, որոնցից ոմանք հաշվետվության մեջ մեղադրվում էին կոռուպցիայի մեջ: Նախագահ Մկապայի որոշումը խիստ կարելու էր, քանի որ իր երկիրը 1961 թվականին անկախություն հռչակելուց ի վեր հայտնի էր պաշտոնական գաղտնապահությամբ, եւ սա այսպիսի կարելուության առաջին հաշվետվությունն էր, որ ներկայացվեց հասարակությանը:⁷

SU օրենսդրության միջազգային անդրադարձերը նույնպես կարող են շոշափելի լինել: Օրինակ, Միացյալ Թագավորությունում գրաքննության ենթարկված տեղեկատվությունը կարող է երբեմն մատչելի դառնալ բրիտանական հետաքննող լրագրողներին, եթե նույն նյութը Միացյալ Նահանգներում մատչելի է դարձել լայն հասարակությանը ԱՄՆ-ի՝ ավելի ազատական SU օրենսդրության շնորհիվ: Հետաքննող

⁷ Այստեղ շարունակվում են ավելի բաց բյուրոկրատական գործելաճ ձեւավորելու ջանքերը, որի շուրջ քննարկումներին աջակցում է Փաստաթղթերի կառավարման միջազգային հիմնադրամը § դրա ազգային մասնաճյուղը: Նմանօրինակ նախաձեռնություն իրականացվում է նաև Գանայում:

լրագրողները գնալով ավելի լավ են հասկանում, թե ուր դիմեն այն տեղեկատվությունը ստանալու համար, որ իրենց կառավարությունները մերժում են:

ՊԱՇՏՈՆԱԿԱՆ ՓԱՍՏԱԹՂԹԵՐ ՍՏԱՆԱԼՈՒ ԴԻՄՈՒՄՆԵՐ

Տեղեկատվության ազատության մասին օրենսդրությամբ քաղաքացիները իրավունք են ստանում պահանջել փաստաթղթերի պատճենները, եւ ոչ թե միայն դրանցում պարունակվող տեղեկատվությունը: ՏԱ շատ օրենքներ սահմանում են, որ այն դեպքերում, երբ տեղեկատվության միայն մի մասը կարող է տրամադրվել, պետական մարմինները պարտավոր են տալ փաստաթղթի պատճենը, որից հանված է հրապարակման ոչ ենթակա տեղեկատվությունը, եւ ոչ թե ընդհանրապես մերժեն դիմումը: Տեղեկատվության տրամադրման դիմաց կարող են գանձվել վճարներ, բայց դրանք պետք է մատչելի լինեն:⁸

ՏԱ օրենքում պետք է սահմանվեն դիմումներին եւ բողոքներին պատասխանելու կոնկրետ ժամկետներ, որոնք պետք է պարտադիր ուժ ունենան: Ժամկետների խախտումը, ինչպես նաեւ բարձր վճարներ սահմանելը կարող է բողոքարկման հիմք հանդիսանալ:

ՄԵՐԺՈՒՄՆԵՐԻ ԲՈՂՈՔԱՐԿՈՒՄԸ

Տեղեկատվության ազատության մասին օրենքի կարեւոր դրույթներից մեկը մերժումը բողոքարկելու իրավունքն է: Այն պաշտպանում է գաղտնապահությունից՝ նախատեսելով մի մեխանիզմ, որով տեղեկատվության մերժումը կարող է դառնալ անկախ քննության առարկա: Առանց այս երաշխիքի ՏԱ օրենսդրության արդյունավետությունը խիստ նվազում է:

Հետեւյալ հանգամանքները չեն կարող տեղեկատվության տրամադրումը մերժելու հիմք լինել.

- անհարմարություն կպատճառի նախարարին (կամ գերատեսչությանը),
- գերատեսչությանը կներկայացնի ոչ շահեկան լույսի մեջ,
- նախարարին կարող է քաղաքական անհարմարություն պատճառել,
- դիմողի գործը չէ, կամ

⁸ Օրինակ՝ ԱՄՆ-ում պետական շատ մարմիններ տեղեկատվության մեծ մասը տրամադրում են անվճար: Ավելի ծավալուն նյութերի դիմաց գանձվում է վճար, սակայն այն սովորաբար չի գերազանցում ծախսածածկումը:

- կարող է թյուր ընկալվել դիմողի կամ ՁԼՄ-ի կողմից (այս դեպքում ամենախելամիտ գործելակերպը կլինի բացատրություն կամ նյութեր տալը, որոնք տեղեկատվությունը պատշաճ համատեքստի մեջ կդնեն):⁹

Երբ մերժվում է տեղեկատվության տրամադրումը, պետական մարմինը պետք է օրենքով պարտավոր լինի դիմողին տեղեկացնել մերժման պատճառները՝ հղում անելով այն կոնկրետ բացատրությանը, որին առնչվում է պահանջվող տեղեկատվությունը: Օրենսդրությունը պետք է պատժամիջոցներ նախատեսի այդ պահանջները խախտելու համար:

Տեղեկատվության ազատության մասին օրենքների մեծ մասը նախատեսում է բողոքարկման երկաստիճան համակարգ.

- Բողոքը նախ հղվում է խնդրո առարկա վարչական մարմնին: Քաղաքացիները կարող են բողոքել՝ մարմնից պահանջելով ներքին կարգով վերանայել մերժումը: Այդօրինակ բողոքը պետք է քննվի վերադաս մակարդակով: Եթե վերադասը ուժի մեջ է թողնում մերժումը, քաղաքացին, որպես հաջորդ քայլ, իրավունք ունի դիմել անկախ իրավաբանի:
- ՏՄ օրենքների մեծ մասի համաձայն՝ բողոքարկման երկրորդ փուլը անկախ օմբուդսմենին կամ Տեղեկատվական հանձնակատարին դիմելն է:¹⁰
- Որպես այլընտրանք, բողոքարկման երկրորդ փուլը կարող է իրացվել դատաիրավական համակարգի միջոցով, ինչպես, օրինակ, Ամերիկայի Միացյալ Նահանգներում է:¹¹ Որոշ երկրներում օմբուդսմենը իր հերթին իրավունք ունի բողոքն ուղարկել դատարան:

Հնարավոր տարբերակները դիտարկելու արդյունքում Դանքսի հանձնաժողովը¹²

Նոր Ձելանդիայում որոշեց օմբուդսմենին հռչակել որպես բողոքարկման միակ եւ վերջին

⁹ Ուղենիշ Նոթեր, Նոր Ձելանդիայի Պետական ծառայությունների հանձնաժողով, 1995:

¹⁰ «Նոր Ձելանդիայում Կառավարության նախարարը իրավունք ունի բեկանելու տեղեկատվության դիմումի կապակցությամբ օմբուդսմենի որոշումը: Որոշ ժամանակ անց այդ լիազորությունը սկսեց չարաշահվել: Զննադատության արդյունքում 1987թ.-ին մեխանիզմը փոփոխության ենթարկվեց, որից հետո օմբուդսմենի որոշումը բեկանելու համար արդեն պահանջվեց ոչ թե համապատասխան նախարարի, այլ կառավարության լիազումար կազմի որոշումը: Դրա արդյունքը խիստ ազդեցիկ էր՝ առ այսօր այդ վետոյի իրավունքը դեռ ոչ մի անգամ չի կիրառվել»: Ջուդիթ Աքքեն, «Բաց կառավարությունը Նոր Ձելանդիայում», «Բաց կառավարություն՝ տեղեկատվության ազատություն § անձնական կյանքի անձեռնմխելիություն», խմբ. Անդրյու Մաքդոնալդ § Գրեգ Թերիլ, (Macmillan, London, 1998):

¹¹ ԱՄՆ-ում եթե վարչական բողոքը չի ընդունվում, բողոքարկողն իրավունք ունի դիմել շրջանային դատարան: Գործընթացը հեշտացված է նախ նրանով, որ բողոքարկողը կարող է հայց ներկայացնել կամ իր բնակության, կամ տեղեկատվությունը մերժող գերատեսչության գտնվելու վայրի դատարան:

¹² Տե՛ս վերեւում:

մարմին. «Մենք համարում ենք, որ...կան համոզիչ պատճառներ, որ այս հարցում վերջնական որոշում կայացնելու իրավունքը չլինի դատարանների լիազորությունը: Մեր նախընտրած համակարգում պետք է հաշվի առնվեն բամաթիվ նկատառումներ, եւ հաշվեկշռվեն հասարակական եւ անհատական մրցակցող շահերը: Եթե դատարաններին ընդհանուր իրավասություն տրվեր վերջնական որոշում կայացնել պաշտոնական տեղեկատվության մատչելիությանը վերաբերող հարցերում, դրանք ստիպված կլինեին քաղաքական հնչեղություն ունեցող խնդիրներ լուծել»:¹³

Ցանկացած տարբերակ ընտրելու դեպքում կարելու է այն է, որ հաստատվի որոշումներն անաչառ վերահսկելու արդյունավետ հնարավորություն:

¹³ «Հաշվի առնելով օմբուդսմենների առանցքային դերը Նոր Չեխանդիայի համակարգում՝ օմբուդսմենների ընդհանուր մոտեցումները § անաչառության համար վայելած հեղինակությունը օգնել են հասարակության մեջ վստահություն սերմանել SU օրենքի հանդեպ § վճռական դեր են խաղացել օրենքը հաջողությամբ կիրառելու հարցում»: Ջուդիթ Աքքեն, «Բաց կառավարությունը Նոր Չեխանդիայում»: