
СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ. ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Харків
«ПРАВА ЛЮДИНИ»
2015

УДК 352/354.073.533(477+100)
ББК 67.9(4Укр)404.3+67.9(0)404.3
С25

Художник-оформлювач *Б. Є. Захаров*



Ця публікація здійснена
за фінансової підтримки Європейського Союзу.
За зміст публікації відповідає лише
Харківська правозахисна група, і його ні за яких обставин
не можна вважати таким, що відбиває позицію Європейського Союзу

This document has been produced
with the financial assistance of the European Union.
The contents of this document are the sole responsibility of
Kharkiv Human Rights Protection Group and can under no circumstances
be regarded as reflecting the position of the European Union

Свобода інформації в Україні та світі. Теорія та практика /
С25 упоряд. О. М. Павліченко, Р. І. Стадник; ГО «Харківська правозахисна група». — Харків: ТОВ «Видавництво права людини», 2015. — 216 с.

ISBN 978-617-7266-44-9

Видання «Свобода інформації в Україні та світі. Теорія та практика» є другим виданням посібника для співробітників державних органів та органів місцевого самоврядування, на яких покладено відповідальність за надання публічної інформації. Це оновлене видання підготовлене після набуття чинності Закону України «Про доступ до публічної інформації» і враховує практику його застосування. Видання побудоване як навчально-методичний посібник з викладом основних положень та питаннями, які вимагають опрацювання. Цей посібник може бути використаний під час практичних навчань працівників, які відповідають за надання інформації в порядку застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації», він буде корисним всім, хто опікується питаннями доступу до інформації.

Авторами, що розробили матеріал цього видання, є Ричард Карвер, Лютгард Гамерер (директор Європейської програми «ARTICLE 19») і Сара Бучанан («ARTICLE 19»). Посібник доповнений матеріалами, які підготували Євген Захаров, директор Харківської правозахисної групи, Роксолана Стадник, керівник Управління забезпечення доступу до публічної інформації Секретаріату Кабінету Міністрів, Всеволод Речицький (ХПГ) та Олександр Павліченко (ХПГ).

УДК 352/354.073.533(477+100)
ББК 67.9(4Укр)404.3+67.9(0)404.3

© О. М. Павліченко, Р. І. Стадник,
упорядкування, 2015
© Б. Є. Захаров, художнє
оформлення, 2015

ISBN 978-617-7266-44-9

ВСТУП

Це видання було підготовлене у зв'язку із прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» у 2011 році і є вдосконаленою версією опублікованого в 2007 році навчального посібника для державних службовців. Разом з тим посібник рекомендований усім, хто опікується проблематикою доступу до публічної інформації – передовсім посадовим особам органів державної влади та місцевого самоврядування, які займаються підготовками відповідей та наданням інформації у відповідь на запити. Однак це видання може бути однаковою мірою використане також представниками громадськості та наукової спільноти. У посібнику описані основні принципи, що забезпечують реалізацію свободи інформації, в ньому також представлений досвід застосування даних принципів як у міжнародному, так і в українському законодавстві та практиці. Автори посібника проаналізували та виклали кращі міжнародні практики реалізації принципу свободи інформації, при цьому здійснивши порівняння з практикою застосування законодавства про доступ до інформації в Україні. Окремий наголос в цьому виданні зроблений на аналізі проблемних запитів, що стосуються інформаційних прав людини, при цьому наводяться конкретні приклади їх розгляду в умовах дії сучасного Закону України «Про доступ до публічної інформації». У виданні розглядаються основні положення цього Закону, а також проблемні питання, що виникають при застосуванні окремих його норм. Автори посібника в якості ілюстративного матеріалу наводять кращі приклади як з міжнародної, так і з української практики забезпечення законодавства про доступ до інформації, зокрема, на сторінках посібника представлений огляд практики Європейського суду з прав людини в питанні доступу до інформації.

Навчальний посібник розроблено і видано Ричардом Карвером (**Richard Carver**), незалежним консультантом. В підготовці матеріалів посібника брали участь Лютгард Гамерер (**Luitgard Hammerer**) (директор Європейської програми, «ARTICLE 19») і Сара Бучанан (**Sara Buchanan**) (працівник Європейської програми, «ARTICLE 19»), а попереднє дослідження здійснила Едліра Мугедіні (**Edlira**

Muhedini) (з албанської організації CDDI – партнера «ARTICLE 19»). Окремі розділи були підготовлено за участю Євгена Захарова, директора Харківської правозахисної групи, Роксолани Стадник керівника Управління забезпечення доступу до публічної інформації Секретаріату Кабінету Міністрів, Олександра Павліченка, заступника директора Харківської правозахисної групи, Олександра Северина, правового радника сайту «Майдан». Переклад посібника з англійської мови здійснив Руслан Тополевський.

МЕТА ДАНОГО ПОСІБНИКА

Протягом останнього десятиріччя безпрецедентна кількість країн в усьому світі створила законодавство про свободу інформації – включаючи Мексику, Нігерію, Об'єднане Королівство, Південну Африку, Південну Корею, Таїланд, Тринідад і Тобаго, Фіджі, Японію та більшість країн Східної і Центральної Європи. Діючи так, вони приєдналися до країн, які запровадили такі закони раніше, на кшталт Швеції, Сполучених Штатів Америки, Фінляндії, Нідерландів, Австралії і Канади.

Важливим кроком на шляху відкритості та прозорості влади в Україні стало прийняття у 2011 році Закону України «Про доступ до публічної інформації». Закон підвищив ефективність державного управління шляхом вільного та максимально спрощеного доступу до інформації, а також гарантував можливість контролювати прийняття суспільно важливих рішень. Прийняття правового акту стало великим надбанням суспільства і влади, відновленням довіри один до одного і взаємної відповідальності. Наразі за рейтингом забезпечення права на доступ до інформації, розробленим провідними міжнародними організаціями Access Info Europe (Іспанія) та Demoscasy (Канада), закон України «Про доступ до публічної інформації» посідає 19 місце серед 89 країн світу, випередивши такі країни, як США, Канада та Німеччина.

Однак підготовка законодавств є тільки першим кроком. Застосування такого закону, включаючи завдання щодо перетворення культури управління у бік більшої демократичності та підзвітності, становить величезний виклик, зокрема в країнах з вразливою еконо-

мікою, у яких видатки з державного бюджету на впровадження комплексної програми супроводжувальних заходів зі свободи інформації є обмеженими.

Цей посібник розроблявся для осіб, які хочуть адаптувати адміністративну практику таким чином, щоб відповідати найкращим стандартам у сфері свободи інформації. Посібник допоможе особам, відповідальним за доступ до інформації організувати свою роботу більш професійно, що підвищить громадську довіру і оцінку їхнього управління.

ЯК ВИКОРИСТОВУВАТИ ПОСІБНИК

Цей посібник може використовуватися трьома основними способами:

- як навчальний путівник для тренерів, що ведуть курси для державних службовців, чи осіб відповідальних за опрацювання інформаційних запитів.

- як навчальний засіб для таких службовців – іншими словами, вони можуть працювати з посібником самостійно.

- як довідковий інструмент для осіб, відповідальних за опрацювання інформаційних запитів службовців, які вже пройшли через навчальний курс.

На практиці, та ж сама група осіб може використовувати цей посібник усіма трьома способами:

- вони опрацьовують посібник самостійно;
- згодом вони відвідують семінар, на якому детально розглядаються і обговорюються навчальні питання;
- потім вони зберігають копію посібника для того, щоб звертатися до нього у своїй подальшій роботі.

Це було б ідеальним способом використання цього посібника. Семінари, звичайно, набагато більш ефективні, але якщо учасники мають можливість засвоїти більшість основного інформаційного змісту самостійно. Тоді семінар може зосереджуватися на:

- проблемах, які учасники не повністю зрозуміли;
- дискусійних питаннях, чи питаннях, щодо яких відсутня згода;
- розвитку навичок, потрібних для обробки опрацювання запитів.

Однак особи, які відповідальні за опрацювання інформаційних запитів часто не матимуть можливості працювати з посібником особисто перед семінаром. Розділ «Рекомендації для тренерів» пропонує на основі цього посібника план дводенного семінару, який може бути прийнятним для службовців без попередньої підготовки з їхньої сторони.

ЦІЛІ ТРЕНІНГУ

Наприкінці дводенного навчального семінару на основі цього посібника, учасники повинні досягти низки особливих навчальних цілей, а саме: вони повинні бути вміти:

- пояснити значення і цінність свободи інформації;
- пояснити принципи, що лежать в основі законів про свободу інформації;
- пояснити процедуру застосування винятків до загального принципу доступу до інформації;
- відобразити сильні і слабкі сторони законодавства про свободу інформації у своїй власній країні;
- визначити основних розпорядників, яких стосується закон про свободу інформації;
- визначити категорії постійно запитуваної інформації та будь-які особливості, які можуть виникнути внаслідок опрацювання таких запитів;
- опрацьовувати інформаційні запити, які надійшли до того чи іншого розпорядника, якою володіє його власний підрозділ.

Глава перша

ЩО ТАКЕ СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ?

СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ – ЧОМУ ЦЕ МАЄ ЗНАЧЕННЯ?

У 1946 році Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй прийняла одну із своїх найперших резолюцій. У ній стверджувалося таке:

Свобода інформації є фундаментальним правом людини і ... критерієм для усіх свобод, яким присвячена Організація Об'єднаних Націй.

Це дуже гучна заява. Як Ви думаєте, що ООН мала на увазі в цій резолюції?

Мозковий штурм

Запишіть будь-які способи, які Вам тільки спадають на думку, щодо того, як може наявність права на свободу інформації зробити Ваше життя кращим.

Як, для початку, щодо такого переліку?

- Це допоможе Вам жити в менш корумпованому суспільстві.
- Це допоможе Вам жити в суспільстві, вільному від голоду.
- Це допоможе Вам жити у безпечному для життя та здоров'я середовищі.
- Це допоможе Вам жити у суспільстві, в якому охороняється довкілля.
- Це допоможе Вам бути упевненим, що Ваші основні права поважаються.
- Це допоможе упевнитись, що Вашу приватність поважають.
- Це допоможе забезпечити національну безпеку, територіальну цілісність Вашої країни.
- Це допоможе зробити політичну систему Вашої країни більш демократичною.
- Це допоможе зробити державні інституції більш ефективними.
- Це призведе до відкритості та покращення процесу ухвалення рішень.

- Це сприятиме росту економіки.
- Це забезпечить Ваші основні права та свободи.

Ми вважаємо, що з наведеним переліком тверджень Ви погоджуєтесь. Ми повернемося до цього переліку згодом.

Але дозвольте спершу зробити крок назад і запитати:

ЩО МИ МАЄМО НА УВАЗІ ПІД СВОБОДОЮ ІНФОРМАЦІЇ?

В подальшому, право на свободу інформації закріплено у Загальній Декларації прав людини (1948). Так, статтею 19 Загальної Декларації прав людини, прийнятій на третій сесії Генеральної Асамблеї ООН у грудні 1948 року, визначено, що кожна людина має право на свободу переконань і їх вільне вираження. Це право також включає свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів. Також стаття 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (1966) закріпила забезпечення вільного обігу інформації й свободи слова, а також свободи масової інформації. Разом з тим, у своїй доповіді, Спеціальний Доповідач ООН Абід Хусейн звернув увагу на те, що свобода інформації утратить будь-яку ефективність, якщо позбавити людей доступу до неї. Доступ до інформації є основою демократичного стилю життя і право на доступ уже тоді розглядалося як окреме право.

Ще одним важливим кроком визнання права на доступ до інформації стало ухвалення 25 червня 1998 року у м. Аргус (Данія) Організацією Об'єднаних Націй Конвенції ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля». Україна підписала Оргуську конвенцію 25 червня 1998 року, а Верховна Рада України ратифікувала її 6 липня 1999 року. Окрім того, що положення цієї Конвенції захищали право кожної людини нинішнього та майбутніх поколінь жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, кожна зі сторін гарантує право на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі ухвалення рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Право доступу до інформації також прямо закріплене Хартією основних прав Європейського Союзу.

Однак, одним із основних документів, що визначає міжнародні стандарти права на доступ до публічної інформації є Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18 червня 2009 року. Хоча свобода інформації розглядається як така, що приносить користь не лише тим, хто «поширює інформацію», але і тим, хто отримує її, сама ідея, що громадяни мають право доступу до інформації, яка зберігається в урядових інституціях, не завжди була широко розповсюдженою. Швеція змогла отримати конституційні гарантії свободи інформації з 1776 року, але вона все ще перебуває у значній меншості.

Американський письменник Волтер Липман (Walter Lippmann) стверджував, що обов'язок виборного посадовця – це його (її) офіс, а не виборці: «Там, де думка має перевагу перед урядом, там має місце психічний розлад функцій влади». Більше того британська система парламентської демократії базується на припущенні, що саме законодавчий орган детально вивчає урядові заходи, а не громадськість. За словами Уолтера Бейджота (Walter Bagehot), основного теоретика парламентського уряду Британії, демократія може працювати, тільки «якщо її керівники захищені від звичайних запитань».

Такі погляди все ще переважали в більшості урядових кіл у 1940-х роках. (Якщо бути чесними, вони все ще широко зберігаються на сьогодні). Ось чому формулювання резолюції Генеральної Асамблеї ООН було таким радикальним засобом розриву з минулим. На цьому варто знову зробити наголос.

Вперше право на доступ до публічної інформації в українському законодавстві, знайшло своє відображення у Законі України «Про інформацію», який, ґрунтуючись на Декларації про державний суверенітет України та Акті проголошення її незалежності, утверджував інформаційний суверенітет України і визначав правові форми міжнародного співробітництва в галузі інформації.

Законом України «Про доступ до публічної інформації» у вітчизняне законодавство було введено поняття «публічна інформація» – якою є відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публіч-

ної інформації, визначених цим Законом. Ухвалений Закон гарантував забезпечення права на інформацію, значно звужив можливості обмеження на вільний розсуд доступу до інформації.

Свобода інформації є основним правом людини і ...критерієм всіх свобод, які освячує Організація Об'єднаних націй.

Дуже добре, але з чого ж насправді складається свобода інформації?

Мозковий штурм

Знов-таки, напишіть перелік всього того, що Вам спадає на думку щодо того, як Ви думаєте, що таке право на свободу інформації.

Імовірно, більшість ваших відповідей може бути віднайдено в цьому переліку:

1. Громадськість має право мати доступ до інформації, якою володіє уряд (чи інші владні інституції).

2. Громадськість має право мати доступ до інформації, якою володіє уряд (чи інші владні інституції), і яка може принести їй користь.

3. Посадові особи, державні і приватні, мають інформувати щодо неналежної практики у владних інституціях.

4. Громадськість має право бачити і чути те, що відбувається в законодавчому органі.

5. Громадськість має право бачити і чути те, що відбувається в судах

6. Громадськість має право бачити і чути те, що відбувається в інших державних органах.

Знов-таки, це – широкий перелік. Він може бути ще ширшим, якщо ми б внесли до переліку різні види інформації до якої громадськість має право мати доступ – доступ до інформації про фінанси, про доквілля, корупцію, здоров'я і ліки, оборону. І це ми назвали лише окремі види інформації.

ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ПРО ОСІБ

Це, можливо, перше, про що думає будь-хто, коли він чує слова «свобода інформації». Державні інституції в країні, так само як інші

впливові інституції в суспільстві, (для прикладу комерційні компанії), збирають та зберігають інформацію про особу в країні. Цю інформацію, можна класифікувати від найбільш простої інформації – коли хтось народився, де живе – до набагато складнішої інформації, для прикладу – медичних справ.

Законом України «Про інформацію» передбачено, що інформація про фізичну особу (персональні дані) - відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована. Не допускаються збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини. До конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження. Кожному забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законом. Законодавство України не визначає вичерпний перелік відомостей про персональні дані фізичної особи, не встановлює їх вразливість, тощо. Тому при кожному наданні інформації про особу, необхідно аналізувати серед іншого, чи суспільний інтерес переважає потенційну шкоду від розголошення такої інформації. У зв'язку із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 27.03.14 персональні дані можуть бути віднесені до конфіденційної інформації про особу законом або відповідною особою. Важливим є те, що не є конфіденційною інформацією персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень.

Обсяг і складність інформації, що зберігається, зростає разом із технологічним розвитком. Зокрема, комп'ютеризація державних записів і записів компаній зробила набагато легшим обмін інформацією між різними наборами записів.

Разом з тим, немає нічого поганого у тому, що державні органи зберігають інформацію. Якби вони не мали цієї інформації, вони не

могли б надавати послуги, які громадськість очікує від них, відтак не могли б забезпечувати права людини. Наприклад, люди були б безумовно засмучені, коли, наприклад, прийшовши на чергові вибори, їм сказали, що вони не можуть голосувати, оскільки виборча комісія не має жодних записів про них.

Аналогічно, будь-хто був би дуже стурбованим, якби банк не мав жодних записів щодо його рахунку, коли наступного разу він спробував зняти гроші зі свого рахунку.

Таким чином, інститут збирання та зберігання інформації про особу – це один з способів функціонування суспільства.

Все-таки існує дещо, що тривожить багатьох людей. Це – побоювання, що той «Великий Брат» знає занадто багато про їхнє щоденне життя.

Такі побоювання часто виправдовуються. Це є однією з практичних причин, чому люди мають право знати про те, яку інформацію про них зберігають органи влади. Інша причина полягає в тому, що особи повинні мати можливість знати про неточну інформацію (і виправляти її). І навіть якщо вони не мають жодної практичної можливості переглянути цю інформацію, вони все таки мають право знати про наявність такої інформації.

У міжнародних договорах з прав людини, так само як у більшості національних законів, особа має право на приватність. Доступ до інформації – один зі засобів переконатися, що приватність особи поважається.

Так, стаття 10 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлює, що кожна особа має право:

- ✓ знати у період збирання інформації, але до початку її використання, які відомості про неї та з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються, передаються чи поширюються, крім випадків, встановлених законом;
- ✓ доступу до інформації про неї, яка збирається та зберігається;
- ✓ вимагати виправлення неточної, неповної, застарілої інформації про себе, знищення інформації про себе, збирання, використання чи зберігання якої здійснюється з порушенням вимог закону;

- ✓ на ознайомлення за рішенням суду з інформацією про інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав та законних інтересів;
- ✓ на відшкодування шкоди у разі розкриття інформації про цю особу з порушенням вимог, визначених законом.

Крім того, розпорядники інформації, які володіють інформацією про особу, зобов'язані:

- ✓ надавати її безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом;
- ✓ використовувати її лише з метою та у спосіб, визначений законом;
- ✓ вживати заходів щодо унеможливлення несанкціонованого доступу до неї інших осіб;
- ✓ виправляти неточну та застарілу інформацію про особу самостійно або на вимогу осіб, яких вона стосується.

Разом з тим, обсяг інформації про особу, що збирається, зберігається і використовується розпорядниками інформації, має бути максимально обмеженим і використовуватися лише з метою та у спосіб, визначений законом. Зберігання інформації про особу не повинно тривати довше, ніж це необхідно для досягнення мети, задля якої ця інформація збиралася.

Важливим є те, що відмова особі в доступі до інформації про неї, приховування, незаконне збирання, використання, зберігання чи поширення інформації можуть бути оскаржені.

Мозковий штурм

Чи може бути надано органами державної влади за запитом третіх осіб інформацію (копію документу) про персональні дані тієї чи іншої особи?

- Так, може бути надана.
- Ні, не може бути надана.
- Можливо, за умов дотримання умов законодавства.

Так, статтею 32 Конституції України встановлено, що ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації.

Частинами першою - третьою статті 10 Закону «Про доступ до публічної інформації» передбачено, що кожна особа має право, зокрема, знати у період збирання інформації, але до початку її використання, які відомості про неї та з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються, передаються чи поширюються, крім випадків, встановлених законом.

Обсяг інформації про особу, що збирається, зберігається і використовується розпорядниками інформації, має бути максимально обмеженим і використовуватися лише з метою та у спосіб, визначений законом.

Розпорядники інформації, які володіють інформацією про особу, зобов'язані, зокрема, вживати заходів щодо унеможливлення несанкціонованого доступу до неї інших осіб.

Згідно із статтею 10 Закону України «Про захист персональних даних» (далі - Закон) використання персональних даних передбачає будь-які дії володільця щодо обробки цих даних, дії щодо їх захисту, а також дії щодо надання часткового або повного права обробки персональних даних іншим суб'єктам відносин, пов'язаних із персональними даними, що здійснюються за згодою суб'єкта персональних даних чи відповідно до закону.

Відповідно до статті 14 Закону поширення персональних даних передбачає дії щодо передачі відомостей про фізичну особу за згодою суб'єкта персональних даних.

Крім того, статтею 16 Закону визначено, що порядок доступу до персональних даних третіх осіб визначається умовами згоди суб'єкта персональних даних, наданої володільцю персональних даних на обробку цих даних, або відповідно до вимог закону.

Суб'єкт відносин, пов'язаних з персональними даними, подає запит щодо доступу до персональних даних володільцю персональних даних, у якому, зокрема, зазначається мета та/або

правові підстави для такого запиту. Враховуючи викладене, надання запитуваної інформації можливе за умови дотримання вимог Закону.

Мозковий штурм

Особа звернулася із запитом до органів державної влади про надання їй інформації (копії документів) про себе.

- Інформація надається.
- Інформація не надається.
- Інформація надається із дотриманням вимог законодавства.

Як вже зазначалося, статтею 10 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначено, що кожна особа має право знати у період збирання інформації, але до початку її використання, які відомості про неї та з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються, передаються чи поширюються, крім випадків, встановлених законом.

Відповідно до статті 2 Закону України «Про захист персональних даних» персональні дані - це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована.

Разом з тим, згідно з частинами четвертою та шостою статті 16 Закону суб'єкт персональних даних має право на одержання будь-яких відомостей про себе у будь-якого суб'єкта відносин, пов'язаних з персональними даними, за умови подання запиту щодо доступу до персональних даних у якому зазначається прізвище, ім'я та по батькові, місце проживання (перебування) і реквізити документа, що посвідчує фізичну особу, яка подає запит.

Враховуючи викладене, для отримання такої інформації (копії запитуваних документів) поштою, особі необхідно надати реквізити документа, що посвідчує її особу.

ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ, ЩО МОЖЕ ПРИНЕСТИ КОРИСТЬ ОСОБАМ

Держава й інші інституції зберігають багато інформації, що впливає на добробут особи як члена суспільства, навіть якщо її ім'я не згадується.

Мозковий штурм

Чи можете Ви назвати види інформації, що зберігають державні інституції, і які становлять для них суспільний інтерес?

Законом України «Про інформацію» від 02.10.1992 (в редакції від 21.05.2015) передбачено наступні види інформації, які за змістом поділяються на:

- інформацію про фізичну особу;
- інформацію довідково-енциклопедичного характеру;
- інформацію про стан довкілля (екологічна інформація);
- інформацію про товар (роботу, послугу);
- науково-технічну інформацію;
- податкову інформацію;
- правову інформацію;
- статистичну інформацію;
- соціологічну інформацію;
- інші види інформації.

В усіх цих сферах кожна людина має права і спеціальні гарантії забезпечення. Якщо вона не має адекватної інформації про те, що роблять відповідні організації у цих сферах, тоді вона не матиме змоги повною мірою користуватися своїми правами.

Довідково: Переважну більшість запитувачів у 2015 році цікавила правова інформація, інформація про фізичну особу, статистична інформація, інформація довідково-енциклопедичного характеру.

ПРАВО «ВИНОСИТИ СМІТТЯ З ХАТИ» («BLOW THE WHISTLE»)

Ті, хто працює в будь-якій великій установі – ось хто найкраще знає, що там відбувається. Інформація, про яку державні інституції інформують громадськість, може не бути цілком правдивою – це на-

віть може не бути правдою взагалі. Це особливо справедливе у випадку, коли має місце зловживання або вкрай неналежне урядування.

Важливим є те, щоб право на свободу інформації включало право посадових осіб оприлюднювати інформацію про правопорушення в установі, в якій вони працюють. Законом України «Про інформацію» встановлено, що не можуть бути обмежені в доступі відомості про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. Разом з тим, Законом України «Про доступ до публічної інформації» передбачено, що посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю.

Однак, це положення лише декларує таке право, проте не створює дієвого механізму захисту викривачів і потребує законодавчого вирішення.

Мозковий штурм

Наведіть приклади такого типу зловживань у державних інституціях, які можна було назвати такими, коли «виносять сміття з хати», коли (так звані «свистуни» або інформатори) мають право розповісти правду громадськості?

ПРАВО ЗНАТИ, ЩО ВІДБУВАЄТЬСЯ У ЗАКОНОДАВЧОМУ ОРГАНІ

Законодавчий орган – це представники суспільства – люди, обрані створювати закони і політику. Громадськість має право знати, що вони роблять – принаймні для того, щоб визначитись, як проголосувати наступного разу.

Існує ряд завдань, які виконує законодавчий орган, про що надзвичайно важливо знати, якщо окремі особи збираються бути добре обізнаними. Головна справа законодавчого органу – це, звичайно, приймати закони. Але він також відіграє надзвичайно важливу роль

у контролі за урядовою політикою, чи то через дебати, чи, дуже часто, через комітети фракцій, детально досліджуючи проблемні сфери. Отримувати інформацію про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування громадськість також може завдяки праву вільного доступу на їхні засідання. При цьому суб'єкти владних повноважень повинні заздалегідь повідомляти про свої засідання та забезпечувати належну організацію подібних заходів з можливістю прямої відео- чи аудіо трансляції. У Верховній Раді України відбувається пряма відеотрансляція пленарних засідань.

ПРАВО ЗНАТИ, ЩО ВІДБУВАЄТЬСЯ В СУДАХ

Є відомий вислів, що правосуддя потрібно не тільки здійснювати, «потрібно показувати, як правосуддя здійснюється». Іншими словами, публічний характер судової системи – спосіб показати, що закон виконується справедливо і належним чином.

Одна з головних причин, чому це важливо, полягає, звичайно, в тому, що це надає будь-якій особі кращі гарантії того, що у судовому процесі вона матиме справедливий розгляд.

Однак, є ширший інтерес всього суспільства переконатися в тому, що судова система функціонує справедливо. Право на публічний суд – добре відомий принцип прав людини. В Україні розгляд справ у судах відбувається відкрито, крім випадків, установлених процесуальним законом. Проведення в залі судового засідання фото- і кінозйомки, відеозапису, а також транслявання судового засідання допускається за рішенням суду. При розгляді справ перебіг судового процесу фіксується технічними засобами в порядку, встановленому процесуальним законом.

Відповідно до Кримінального Процесуального Кодексу України від 13.04.2012 слідчий суддя, суд може прийняти рішення про здійснення кримінального провадження у закритому судовому засіданні впродовж усього судового провадження або його окремої частини лише у випадках:

- 1) якщо обвинуваченим є неповнолітній;
- 2) розгляду справи про злочин проти статевої свободи та статевої недоторканості особи;
- 3) необхідності запобігти розголошенню відомостей про особисте та сімейне життя чи обставин, які принижують гідність особи;

- 4) якщо здійснення провадження у відкритому судовому засіданні може призвести до розголошення таємниці, що охороняється законом;
- 5) необхідності забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні.

ДОСТУП ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ДО ОФІЦІЙНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Дійсність є такою, що більшість людей не використовує своє право на свободу інформації особисто і безпосередньо. Люди не дуже часто ходять до парламенту чи до суду. І при цьому вони не часто намагаються ознайомитися із документами чи іншою інформацією, якою володіє уряд.

Разом з тим, суспільство користується засобами масової інформації – газетами, радіо, телебаченням і, усе більше й більше, інтернетом.

Громадськість очікує від засобів масової інформації велику кількість різних фактів. Більшість цього часу люди проводять у пошуку розваг. Однак, вони очікують, що засоби масової інформації будуть підтримувати їхню поінформованість про важливі справи, що відбуваються у суспільстві. Якщо прийнято закон чи винесено важливе судове рішення, якщо ухвалено важливе рішення у сфері економічної політики, чи міністра обвинувачують у корупції, громадськість очікує, що засоби масової інформації в змозі надати їм таку інформацію.

Важливо, що засоби масової інформації відповідно до законів про інформацію повинні мати змогу користуватися доступом, щоб бути поінформованим самим – для того, щоб підтримувати кращу поінформованість суспільства. Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» можна зробити запит до розпорядників про надання публічної інформації. В іншому разі – ознайомитися з інформацією на офіційних сайтах органів влади, через радіо, телебачення. Інформаційні матеріали розміщуються також на стендах, які знаходяться у приміщеннях розпорядників, надаються роз'яснення громадянам за допомогою листування, телефонних консультацій, ведуться особисті прийоми, а також публікуються статті у друкованих та Інтернет виданнях. Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» визначені наступні форми підготовки, регулярного та

невідкладного оприлюднення інформації: випуск і поширення бюлетенів, прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо; проведення прес-конференцій, брифінгів, організація інтерв'ю з керівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування для працівників вітчизняних і зарубіжних засобів масової інформації; підготовка і проведення теле- і радіопередач; забезпечення публікацій у засобах масової інформації керівників або інших відповідальних працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування; створення архівів інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Статтею 10 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів встановлено, що органам державної влади належить із власної ініціативи і в тих випадках, коли це виправдано, вживати всіх необхідних заходів щодо опублікування офіційних документів, які перебувають в їхньому розпорядженні, в інтересах підвищення прозорості та ефективності органів державного управління та сприяння залученню інформованої громадськості у справи, які становлять суспільний інтерес. У Республіці Болгарія законом про доступ до публічної інформації, прийнятим у 2000 році саме з метою максимального полегшення доступу до публічної інформації запитувачів, передбачено обов'язок щодо розкриття публічної інформації державними органами про свою діяльність шляхом її регулярної публікації або з використанням інших форм оприлюднення. Законом Нідерландів від 31 жовтня 1991 року, закріплено, що адміністративний орган забезпечує надання інформації у зрозумілій формі і в такий спосіб, щоб вона дісталася до зацікавленої сторони і максимально можливої кількості громадян за достатній час, який дозволить їм своєчасно довести власну думку до відома адміністративного органу. Дослідження аналізу даних, отриманих від 36000 відвідувачів федеральних веб-сайтів та 14 відомств-учасників, проведене у Сполучених Штатах Америки Федеральною комісією зв'язку, показало, що коли громадяни бачать високу прозорість федерального веб-сайту, вони на 85% більше задоволені, ніж ті, хто низько оцінює рівень його прозорості. Громадяни, які сприймають федеральний веб-сайт як дуже прозорий, як правило більше довіряють загальній діяльності Уряду (46%) і в майбутньому більше схильні до участі у співробітництві з даним відомством шляхом висловлення своїх думок та ідей через інтернет або поза ним (40%). Ці типи поведінки та

відношення громадян кваліфікують як «священний крааль відкритого, економічного, демократичного та ефективного уряду». Актуальним є досвід Уряду Великобританії у створенні он-лайн платформи, яка служить для громадян єдиним пунктом доступу до інформації та послуг державного сектора. Портал використовується як центр надання інформації, он-лайн послуг і опитування громадської думки з питань, винесених урядом на широке обговорення. П'ять секцій порталу надають додаткову інформацію, призначену для окремих груп населення – молоді, британців, які проживають за кордоном, батьків, осіб з обмеженими можливостями та осіб, які за кимось доглядають. У Австрії, одним із головних каналів інформаційного обміну між австрійськими органами влади та громадянами є веб-портал «HELP». Портал розподілений на чотири головні секції, призначені для різних груп населення: фізичних осіб, бізнесменів, молоді та осіб старшого віку і надає інформацію користувачам з різних тем. Зокрема, перелік та шаблони документів для проходження офіційних процедур, інформацію щодо реєстрації новонароджених, укладання шлюбу, житлові та паспортні питання, а також надає можливість виконувати деякі з цих процедур в електронному режимі.

ПРАВО НА ПРАВДУ ПРО ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

Особливо в тих суспільствах, що знаходяться на перехідному етапі авторитарних політичних систем чи виходять з конфлікту, може бути значний суспільний голод на інформацію про порушення прав людини, що мали місце в недавньому минулому. Уряди можуть відмовлятися оприлюднювати таку інформацію чи розслідувати минулі порушення прав людини, аргументуючи це тим, що «примирення» є більш високим пріоритетом, ніж правосуддя чи розкриття інформації.

Усе-таки немає сумніву, що міжнародне право надає кожному, хто став жертвою злочину (навіть, якщо він скоєний державною інституцією) право на правосуддя через правову систему. Рівною мірою, право «шукати, одержувати і передавати інформацію» (словами Загальної декларації прав людини) мають включати право розшукувати будь-яку інформацію, настільки ж важливу, як, наприклад, зловживання, що, можливо, були скоєні проти Вас чи членів Вашої родини.

Це, очевидно, означає, що державні службовці повинні нести відповідальність за будь-які порушення прав людини, які вони скоюють. Але це також означає, що люди мають право на інформацію про події, які мали місце за часів минулого уряду чи протягом конфлікту – якою б політично незручною ця інформація не була.

ВИГОДИ ВІД СВОБОДИ ІНФОРМАЦІЇ

Владні інституції у суспільстві, коли вони доводять користь від приховування інформації від громадськості, зазвичай кажуть, що це «зادля нашого власного добра». Вони кажуть, що, якби кожний знав ті речі, які вони знають:

- ми не змогли б це зрозуміти;
- це спричинило б конфлікт;
- це спричинило б небезпечну ситуацію;
- це підірвало б роботу державних інституцій.

Насправді, можна звичайно показати, що такі аргументи є помилковими. Але вони ігнорують навіть більш важливе запитання:

ЧИЄЮ Є ІНФОРМАЦІЯ У БУДЬ-ЯКОМУ ВИПАДКУ?

Ідея, що державні інституції відмовляють в інформації, тому що це для вигоди громадськості – частина застарілих (і дуже недемократичних) уявлень про стосунки між державними інституціями та людьми. Згадаймо приклад Уолтера Бейджхота, який оплакував ідею про те, що правління може підриватися «вульгарними запитаннями» тих, ким правлять.

Тим не менше, основний аргумент на користь свободи інформації полягає в тому, що інформація належить не державним інституціям, а народу.

Наведемо простий приклад: якщо я надам державним інституціям основну інформацію про себе, на кшталт мого імені, адреси і дати народження, ця інформація не стала його власністю.

Загальний обсяг інформації, яку зберігають державні інституції, – це тільки збірка фактів про жителів і про країну. Можуть існувати певні практичні причини, чому ця інформація може не завжди бути доступ-

ною – ми повернемося до таких ситуацій трохи пізніше – однак, в принципі, ця інформація належить народу, а не уряду, державним інституціям. В Україні, з прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації», відмінено поняття «інформація, що є власністю держави».

Раніше ми запитували: яким чином право на свободу інформації робить життя кращим?

І ми запропонували наступні відповіді:

- це допоможе Вам жити в менш корумпованому суспільстві;
- це допоможе Вам жити в суспільстві, вільному від голоду;
- це допоможе Вам жити у безпечному для життя та здоров'я середовищі;
- це допоможе Вам жити у суспільстві, в якому охороняється довілля;
- це допоможе Вам бути упевненим, що Ваші основні права поважаються;
- це допоможе упевнитись, що Вашу приватність поважають;
- це допоможе забезпечити національну безпеку, територіальну цілісність Вашої країни;
- це допоможе зробити політичну систему Вашої країни більш демократичною;
- це допоможе зробити державні інституції більш ефективними;
- це призведе до відкритості та покращення процесу ухвалення рішень;
- це сприятиме росту економіки;
- це забезпечить Ваші основні права та свободи.

Мозковий штурм

Із зазначеного переліку, спробуйте придумати по одному прикладу того, яким чином свобода інформації може покращити життя.

ЗМЕНШЕННЯ КОРУПЦІЇ

Корупція процвітає на таємності. Особи і інституції стають корумпованими, коли відсутній будь-який суспільний контроль щодо того, що вони чинять. Чим більше вони працюють під пильним наглядом суспільства, тим менш корумпованими (і більш ефективними) вони, імовірно, стануть. Законом України «Про засади запобі-

гання та протидії корупції» від 26.04.2015 забороняється представникам державних інституцій відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої передбачено законом, а також надавати несвочасно, недостовірну чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню відповідно до закону. Законом України «Про доступ до публічної інформації» передбачено здійснення парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації.

Щодо державного контролю, то восени 2014 Генеральна прокуратура була позбавлена повноважень здійснювати загальний нагляд за дотриманням норм закону «Про доступ до публічної інформації». Кодексом України про адміністративні правопорушення у справах про правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними в статті 221 цього кодексу, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені особи секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (стаття 2123 «Порушення права на інформацію» (крім порушень права на інформацію відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»)).

Разом з тим, на сьогодні потрібно розробити дієвий механізм контролю, з повноваженнями відповідних осіб, їх професійною підготовкою, рівнем авторитету і незалежності.

СВОБОДА ВІД ГОЛОДУ

Може здаватися дивним включення цього пункту до цього переліку. Тим не менше, нобелівський лауреат, економіст Амартья Сен (Amartya Sen) доводив, що голод не трапляється у країнах з вільною пресою. Його аргумент полягає в тому, що голод спричиняється бездіяльністю державних інституцій. Державні інституції не можуть бути бездіяльними коли вони підпадають під постійний контроль зі сторони інформації суспільства. Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає, зокрема громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації, який здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо.

ЗДОРОВІШЕ СУСПІЛЬСТВО

Це також може здаватися дивною вигодою від свободи інформації. Все ж таки, розгляньте, наприклад, найбільшу кризу хвороб здоров'я суспільства в наш час – пандемію ВІЛ/СНІД. Протягом перших років ВІЛ-інфекція змогла поширитися так швидко через брак публічно доступної інформації про вірус і про те, як його уникнути. Країни, що мали ефективні суспільні інформаційні програми – наприклад, Уганда, яка була однією з найбільш інфікованих країн у світі – змогла призупинити поширення ВІЛ-інфекції.

Зовсім нещодавно відмова китайського уряду бути відкритим щодо серйозності спалаху атипової пневмонії (SARS) зробила внесок у її поширення не тільки в межах країни, але і в інших країнах світу. Спізніле визнання цим урядом серйозності спалаху захворювання на SARS відразу ж полегшило для органів охорони здоров'я взяття його під контроль. Закон України «Про інформацію» забороняє відносити до інформації з обмеженим доступом відомості про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, тощо.

ЧИСТІШЕ ДОВКІЛЛЯ

Багато які з ухвалених рішень, що завдають шкоди навколишньому середовищу, приймаються за зачиненими дверима. Більшості із цих рішень можна було б уникнути, якби всі заплановані рішення супроводжувалися дослідженням впливу на довкілля – яке, у свою чергу, мало би оприлюднюватися. Закон України «Про інформацію» встановив, що не може бути обмеженою в доступі інформація про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, а також відомості про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей.

ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

Порушення прав людини, подібно до корупції, процвітають у режимі таємності. Деякі з найтяжчих порушень прав людини, на

кшталт катування, є, майже за визначенням, чимось таким, що має місце за зачиненими дверима. Відкриті державні інституції – включаючи, наприклад, публікацію розслідувань за повідомленнями про порушення прав людини – набагато імовірніше матиме своїм результатом дотримання прав людини. Відповідно до чинного законодавства, в Україні не може бути обмежено доступ про факти порушення прав і свобод людини, включаючи інформацію, що міститься в архівних документах колишніх радянських органів державної безпеки, пов'язаних з політичними репресіями, Голодомором 1932-1933 років в Україні та іншими злочинами, вчиненими представниками комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів.

ПОВАГА ПРИВАТНОСТІ

Окрім свободи інформації немає жодного засобу для того, щоб гарантувати, що владні органи не будуть накопичувати величезний обсяг інформації про особу. Якщо особа завжди має право бачити те, яка інформація про неї зберігається, її право на приватність, найімовірніше, буде поважатися. Окрім того, люди мають право переконатися, що інформація, яка зберігається про них, є точною. В іншому випадку, можуть бути ухвалені невірні і потенційно шкідливі рішення.

БЕЗПЕЧНІШЕ СУСПІЛЬСТВО

Це – можливо найбільш спірний пункт у цьому переліку. Аргумент на користь офіційної таємності полягає в тому, що це є необхідним для того, щоб забезпечити «національну безпеку». Тим не менше, значно кращий аргумент – сказати, що громадський контроль за рішеннями, пов'язаними із обороною і розвідкою, імовірно, зробить суспільство безпечнішим. Наприклад, багато країн мають тривалий досвід непідконтрольних розвідувальних органів, які спрямовують свою діяльність більшою мірою проти внутрішніх політичних опонентів, аніж проти справжніх загроз національній безпеці. Свобода інформації може допомогти приборкати таку поведінку. Таємність може призвести до корупції і неефективності в органах безпеки, що, у свою чергу, підриває безпеку. Ефективніша демократія.

Свобода інформації є ключовою для ефективної демократії. Як виборці можуть зробити свідомий вибір, якщо вони позбавлені інформації про те, що робили їх владні інституції? Політичні лідери, найімовірніше, діятимуть відповідно до побажань виборців, якщо вони знатимуть, що їхні дії можуть постійно контролюватися громадськістю.

СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ ПОВ'ЯЗАНА ІЗ ПІДЗВІТНІСТЮ

Цей попередній пункт про важливість свободи інформації для демократії є фундаментальним. Інформація, яку зберігають владні інституції, – це суспільна інформація. Державні інституції – лише охороняють цю інформацію на тимчасовій основі.

Інформація про діяльність владних інституцій є обов'язковою, якщо суспільство має зробити свідомий вибір – на виборах, але також і в багатьох інших ситуаціях, де особа може здійснювати свої демократичні права.

Питання для обговорення

Ми говорили в цій частині про інформацію, що зберігається державними та іншими інституціями, впливовими в суспільстві.

Наскільки далеко принцип свободи інформації може застосовуватися у суспільстві до приватних організацій, на кшталт компаній, чи такою ж мірою, що і до урядів?

Приклад із Грузії

Громадська Наглядова Рада (ГНР) була створена у Грузії для того, щоб наглядати за проблемою порушення прав людини поліцією.

Рада встановила спеціальні поштові скриньки і гарячі лінії для підтримування зв'язку з людьми, які мають скарги на поліцію. ГНР регулярно відвідує СІЗО для того, щоб самостійно перевіряти, які там умови, і гарантувати нагляд за належними процедурами.

ГНР використовує Закон про свободу інформації для доступу до досьє поліцейської розвідки. За законом поліція

може відмовити у розкритті досьє, лише якщо «нерозкриття є істотним для ефективної правоохоронної діяльності».

ГНР стверджує:

Справи поліції загалом оповиті таємністю, яка приховує застарілу політику та відомчу інерційність, сприяє димовій завісі і, звичайно, породжує підозру громадськості. Але ми повинні пам'ятати: поліція – це рука уряду, а справи уряду – це наші справи. Політика поліції, процедури, пам'ятні записки, записи, звіти, аудіозаписи, тощо не повинні бути прихованими від громадського погляду, якщо тільки їхнє розкриття не загрожувало б продовженню розслідування, ставило б у небезпеку офіцерів чи інших осіб, чи втручалось б у приватність якоїсь особи.

Вимагання інформації про практичні дії поліції є важливою частиною боротьби за встановлення підзвітності поліції. Насправді, кампанія, зосереджена суто на отриманні інформації від поліції, може слугувати засобом організації громади для того, щоб взятися за боротьбу із зловживаннями у поліції.

Глава друга

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ЗАКОНІВ ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ

Протягом останніх років все більше і більше країн приймають закони про свободу інформації. В процесі цього сформувалися деякі основні принципи, на яких ґрунтується якісне законодавство про свободу інформації.

Небезпека полягає у тому, що, оскільки «свобода інформації» стала модною фразою, уряди приймають закони про свободу інформації, які насправді не збільшують доступ громадськості до інформації. В найгірших випадках вони можуть навіть йому перешкоджати.

Наведемо приклад закону про свободу інформації, який погіршив ситуацію. У 2002 році уряд Зімбабве поступився багаторічній кампанії правозахисних і журналістських організацій і прийняв закон про свободу інформації – *Закон про доступ до інформації і захист приватності*. Однак, як це виглядає насправді?

Новий Закон надав громадськості обмежене право доступу до державних записів. Але в той же час він поставив численні і серйозні перешкоди на шляху справжньої свободи інформації:

- всі журналісти і видання повинні пройти ліцензування урядом;
- більшості іноземних кореспондентів може бути не дозволено продовжувати репортажі;
- посилено вимоги до власності, які обмежують можливості приватних ЗМІ залучати інвестиції;
- включено нові обмеження на репортажі із «фальшивими новинами».

Основні принципи важливі, тому що вони забезпечують критерій для перевірки того, чи насправді національний закон розширюватиме доступ громадськості до інформації. Звичайно, не всі національні закони відповідатимуть усім цим принципам. Але ці принципи забезпечують критерій якіснішої прак-

тики, корисної для інтерпретації чинних законів і у проведенні кампанії, спрямованої на правову реформу. Цей перелік впливає з «Принципів законодавства про свободу інформації» від «ARTICLE 19»:

- 1. законодавство про свободу інформації повинно керуватися принципом максимального розкриття інформації;**
- 2. державні органи зобов'язані публікувати ключову інформацію;**
- 3. державні органи повинні активно сприяти відкритому уряду;**
- 4. винятки повинні бути виписані зрозуміло;**
- 5. інформаційні запити повинні бути оброблені швидко і справедливо, а також повинен бути доступним незалежний перегляд будь-яких відмов;**
- 6. осіб не повинні стримувати від подання інформаційного запиту надмірні витрати;**
- 7. засідання державних органів повинні бути відкритими для громадськості;**
- 8. закони, що суперечать принципу максимального розкриття інформації, повинні бути змінені або відмінені;**
- 9. особи, які повідомляють інформацію щодо правопорушень – ті, хто «виносять сміття з хати» – «свистуни» (whistleblowers) – повинні бути захищені.**

У 2000 році Спеціальний Доповідач з питань свободи інформації Організації Об'єднаних Націй схвалив саме цей набір принципів у своїй доповіді для Комісії Організації Об'єднаних Націй з питань прав людини, а у 1999 році Спеціальний Доповідач з питань свободи інформації Організації Американських Держав похвалився на ці принципи у доповіді Міжамериканської комісії з прав людини.

Ці принципи також найкращим чином відповідають тим, що прийняті Комітетом Міністрів Ради Європи у *Рекомендації про доступ до інформації, якою володіють державні органи влади* з 1981 року, а також у більш сучасній *Рекомендації про доступ до офіційних документів*, прийнятій у 2002 році. Рада Європи планує перетворити цю останню Рекомендацію в юридично обов'язковий набір стандартів.

Витяг з *Рекомендації Rec (2002) 2 Комітету Міністрів державам – членам про доступ до офіційних документів*

III

Загальний принцип доступу до офіційних документів

«Держави-члени повинні гарантувати право кожного мати доступ, за запитом, до офіційних документів, що зберігаються державними органами влади. Цей принцип повинен застосовуватися без дискримінації на будь-якій підставі, включаючи національне походження».

IV

Можливі обмеження на доступ до офіційних документів

Держави – члени можуть обмежувати право на доступ до офіційних документів. Обмеження повинні бути чітко викладені в законі, бути необхідними в демократичному суспільстві і пропорційними меті забезпечення захисту для:

I. національної безпеки, оборони і міжнародних відносин;

II. суспільної безпеки;

III. запобігання, розслідування і переслідування кримінальних діянь;

IV. приватності та інших законних приватних інтересів;

V. комерційних та інших економічних інтересів, є вони приватними чи публічними;

VI. рівності сторін у судовому процесі;

VII. природи;

VIII. інспекції, контролю і нагляду державними органами влади;

IX. економічної, грошово-кредитної і валютообмінної політики держави;

X. конфіденційність обговорення всередині або між державними органами влади для внутрішньої підготовки справ владою.

2. У доступі може бути відмовлено, якби розкриття інформації, що міститься в офіційному документі завдало чи могло б, імовірно, завдати шкоди, будь-якому з інтересів, згаданих у параграфі 1, якщо тільки розкриття інформації не є пріоритетним суспільним інтересом.

3. Держави – члени повинні розглянути встановлення максимальних часових меж, поза якими обмеження, згадані в параграфі 1, більше не застосовуватимуться.

Існують інші важливі міжнародні стандарти свободи інформації. *Орхуська Конвенція про доступ до інформації, громадську участь в ухваленні рішень чи доступі до правосуддя у справах довкілля* про яку згадувалося раніше, прийнята на міністерській конференції у 1998 році під егідою Економічної Комісії Організації Об'єднаних Націй для Європи. Європейська Комісія з того часу прийняла директиви для впровадження Орхуської конвенції.

Орхуська конвенція містить низку важливих принципів:

- право кожного одержувати інформацію про довкілля, що знаходиться у розпорядженні державних органів влади («доступ до інформації про довкілля»). Вона може включати інформацію щодо стану довкілля, але також і щодо політики чи вжитих заходів, чи щодо стану здоров'я і безпеки людини в тому разі, коли на нього може впливати стан довкілля. Громадяни мають право одержати цю інформацію протягом одного місяця після запиту і без зобов'язання пояснювати, чому вони потребують її. Окрім цього, державні органи влади зобов'язані, відповідно до Конвенції, активно поширювати ту інформацію про довкілля, що перебуває в їхньому розпорядженні;

- право брати участь в ухваленні рішень з питань довкілля з самої ранньої стадії. Державні органи влади повинні вжити заходів з тим, щоб уможливити громадянам та природоохоронним організаціям коментувати, наприклад, запропоновані проекти, що впливають на довкілля, або плани і програми, що стосуються довкілля, самі ці коментарі повинні бути належним чином враховані при ухваленні рішень, а також має бути надана інформація про остаточні рішення та їхні причини («громадська участь в ухваленні рішень з питань довкілля»);

- право оспорювати у суді публічні рішення які були ухвалені без дотримання двох вищезгаданих прав чи екологічного законодавства загалом («доступ до правосуддя»).

Жоден з цих стандартів на даний час не є юридично зобов'язуючим, хоча вони мають великий вплив на тлумачення законів про свободу інформації. Принципи «ARTICLE 19», підтвержені Спеціальним доповідачем ООН, є найбільш комплексними, і ми, у свою чергу, розглянемо кожен із них.

Усі ці принципи слугують важливим провідником для тлумачення того, яким чином повинен здійснюватися закон про доступ до інформації.

Доступ до публічної інформації відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» здійснюється на принципах прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень; вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього Закону, крім обмежень, встановлених законом; рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

ПРИНЦИП 1. МАКСИМАЛЬНЕ ОПРИЛЮДНЕННЯ

ЗАКОНОДАВСТВО ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ ПОВИННО КЕРУВАТИСЯ ПРИНЦИПОМ МАКСИМАЛЬНОГО РОЗКРИТТЯ ІНФОРМАЦІЇ

Принцип максимального розкриття інформації є фундаментальним. Це означає – у будь-якому випадку існує презумція того, що будь-яка частина інформації повинна бути розкрита.

Існують певні обставини, за яких інформація не могла б бути розкрита, але саме орган влади, який володіє цією інформацією, має це довести.

Дефініція того, що становить інформацію, повинна бути сформульована широко, а винятки щодо розкриття інформації повинні бути дуже вузькими. В усіх випадках принцип суспільного інтересу може переважити заперечення на розкриття інформації. Для розуміння того, що означає «суспільний інтерес», див. Главу 4.

Чинні нормативно-правові акти в українському законодавстві не дають чіткого визначення, що таке суспільний інтерес. Лише стаття 29 Закону України «Про інформацію» дає загальне визначення, що є предметом суспільного інтересу. Це інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо. Тому це одне із актуальних питань, яке потребує чітких та професійних механізмів врегулювання на законодавчому рівні.

Максимальне розкриття інформації витікає з припущення, що вся інформація так чи інакше належить людям. Особа не зобов'язана обґрунтовувати своє право мати доступ до будь-якої інформації при будь-яких обставинах. Цей принцип є зрозумілим.

Це також має інший дуже важливий сенс: кожен має право робити інформаційні запити відповідно до закону про свободу інформації. Немає жодної потреби для особи пояснювати чи доводити, чому вона потребує саме цю особливу частину інформації. Такий принцип задекларовано і в Законі України «Про доступ до публічної інформації».

Також важливим є те, що не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, зокрема до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. За дотримання вимог, передбачених частиною другою ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», згадане положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину. До інформації з обмеженим доступом не належать декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які претендують на зайняття чи обіймають виборну посаду в органах влади або обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії. Необхідно зазначити, що до розпорядників інформації, крім державних інституцій, прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють інформацією про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян.

ПРИНЦИП 2. ОBOB'ЯЗОК ПУБЛІКУВАТИ

ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ ЗOBOB'ЯЗАНІ ПУБЛІКУВАТИ КЛЮЧОВУ ІНФОРМАЦІЮ

Закон про свободу інформації не може працювати тільки на основі запитів індивідуальних членів суспільства. Це важлива частина публічного доступу до інформації, але не єдина його частина.

Органи влади повинні вживати активних кроків для поширення ключових видів інформації. Таким чином, громадськість в цілому буде добре поінформована без того, щоб мати необхідність подавати інформаційні запити.

Але, окрім цього, представники суспільства, які просять про надання певної інформації, не можуть знати, якою інформацією в повній мірі володіють ті чи інші державні інституції. Тому важливо є те, щоб усі інституції публікували усю інформацію про свою діяльність.

Вона повинна включати, серед іншого:

- як вона функціонує(цілі, бюджет, рахунки за якими проведено ревізію, внутрішні структури, склад персоналу, тощо);
- інформацію, яка вже запитувалася громадськістю чи скарги, подані громадськістю, щодо того, як орган функціонує;

***Довідково:** Більшість органів виконавчої влади оприлюднюють щомісячні звіти про опрацювання запитів на інформацію, трохи менше - щоквартальні, щотижневі та щорічні звіти. Одноразово зазначаємо, що ознайомитись із графічними звітами про результати роботи із запитами на інформацію Секретаріату Кабінету Міністрів Ви можете за гіперпосиланням - http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=244*

- путівник про те, як громадськість може взяти участь у обговоренні рішень, які ухвалюються державними інституціями;

***Довідково:** Прикладом може слугувати сайт «Громадянське суспільство і влада» http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article. Відповідно до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати проекти рішень, що підлягають обговоренню. У 2014 році органами виконавчої влади було оприлюднено 5925 проектів рішень. З них: 1068 проектів винесли на обговорення міністерства, 2731 інші центральні та 2126 місцеві органи виконавчої влади.*

- види інформації, якою володіє орган і форма, в якій вона зберігається;
- зміст та ймовірні колізії рішень, що впливають на громадськість, поряд із причинами, з яких це рішення було ухвалене;

- всі оголошення про державні закупівлі і рішення про перемогу на тендерах;
- інші види інформації

Стаття 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначає перелік відомостей, що підлягають обов'язковому оприлюдненню розпорядником в ініціативному порядку та його порядок. Зокрема, інформацію про свою діяльність, а саме: організаційну структуру, місцезнаходження, повноваження, структуру, поіменний керівний склад, їх службові номери телефонів, адреси електронної пошти, розклад роботи та графік прийому громадян, порядок та умови надання послуг, обсяг та механізми витрачання бюджетних коштів, тощо. Різноманітні способи систематичного та оперативного оприлюднення інформації закріплені статтею 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Серед них: в офіційних друкованих виданнях чи стендах, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, тощо.

Важливим є те, що матеріали генерального плану населеного пункту детального плану території не можуть містити інформацію з обмеженим доступом та бути обмеженими в доступі. Загальна доступність матеріалів забезпечується шляхом його розміщення на веб-сайті органу місцевого самоврядування та у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, а також у загальнодоступному місці у приміщенні такого органу. Такі матеріали надаються за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Проте виникають певні труднощі у переведенні у електронний вигляд та розміщенні таких масштабних матеріалів на офіційних сайтах, тощо.

Довідково: *Інститут розвитку регіональної преси оприлюднив в грудні 2014 року рейтинг відкритості 55 сайтів центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) відповідно до результатів моніторингу, проведеного цим інститутом в 2014 році. Загальний показник інформаційної відкритості згідно методики, використаної Інститутом розвитку регіональної преси на досліджених веб-сайтах ЦОВВ за 2011-2014 рр. зріс на 13,16 п.п. та становить 53,76%. <http://irrp.org.ua/rating-2014.html>*

Дослідження відкритості сайтів центральних органів влади, які провела мережа неурядових організацій «За прозорість орга-

нів державної влади» спільно з Харківською правозахисною групою у 2014 році вказує на те, що рівень наповненості сайтів покращується. Наприклад, офіційний сайт Херсонської облдержадміністрації на початку 2014 р. мав показники надання доступу до пасивної інформації на рівні 78%, тоді як у січні 2015 р. цей рівень сягнув 95%. Схожа тенденція спостерігається і при вивченні відкритості сайтів у інших областях, зокрема, в Кіровоградській, Сумській.

Разом з тим, питання ведення та наповнення сайтів в Україні залишається відкритим. Причини таких труднощів із пасивним доступом полягають у відсутності культури роботи із інформацією, необхідних навиків роботи із Інтернетом, слабкими технічними можливостями тощо.

Одна з важливих проблем полягає у тому, що відсутній єдиний стандарт реєстрації сайтів. Так, офіційні сайти органів влади на Херсонщині зареєстровані в найрізноманітніших доменних зонах: .org, .com, org.ua, com.ua, in.ua, ks.ua, Kherson.ua. На практиці це означає, що можуть виникнути сумніви у достовірності належності сайту до відповідного органу влади та, відповідно, сумніви до інформації, яка викладена на цьому сайті. Наприклад: Державна екологічна інспекція у Херсонській області в один з моментів мала два сайти за різними адресами: <http://ekologia.ks.ua/> (час доступу 21 грудня 2013 р.) та <http://ecoinspekcia.ks.ua/>. Відповідно, потрібен поступовий перехід сайтів офіційних органів влади до «офіційної» доменної зони gov.ua.

Моніторинг пасивного доступу до інформації на сайтах райдержадміністрацій виявив також незадовільний рівень якості наповнення сайтів офіційною інформацією. Після проведеного вивчення наповнення сайтів було встановлено, що по-перше, систематично не виконується частина 2 ст. 15, тобто не вказується дата оновлення інформації, а в деяких випадках й дата її оприлюднення, або ця дата викликає обґрунтовані сумніви.

Найбільш «проблемними» з точки зору наявності інформації є такі пункти, як проекти рішень, що підлягають обговоренню, та контактні адреси для спілкування та отримання інформації вже в активному доступі, зокрема, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників.

ПРИНЦИП 3. СТИМУЛЮВАННЯ ВІДКРИТОГО УРЯДУ

ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ ПОВИННІ АКТИВНО СПРИЯТИ ВІДКРИТОМУ УРЯДУ

У більшості країн уряд та інші державні органи протягом десятиліть працювали в атмосфері таємності. Є два аспекти цього:

- посадові особи не розуміють своїх обов'язків інформувати громадськість;
- громадськість не розуміє свого права на інформацію.

Якщо дух закону про свободу інформації буде реалізовуватися повністю, то важливо, щоб обома цими проблемами систематично займалися.

Найкраще це можливо зробити самими державними інституціями через проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи. Вона буде спрямована як на громадськість – для того, щоб навчити їх інформаційних прав і повідомити їм, як користуватися законом про свободу інформації, – так і на посадових осіб. Останні будуть також потребувати навчання щодо того, яким чином закон про свободу інформації змінює їхні обов'язки перед громадськістю, і тренування щодо того, як працює новий інформаційний режим.

Урядом України приділяється значна увага проведенню інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення про основні права, передбачені законодавством у сфері доступу до публічної інформації. Так, за чотири роки дії Закону України «Про доступ до публічної інформації», разом із представниками громадськості проведено більше 30 круглих столів, робочих зустрічей, виїзних семінарів до м. Одеси, Львова, Харкова, Дніпропетровська, Сум, Миколаєва, Херсона, Северодонецька та інших областей України. Окрім того, надано численні коментарі, підготовлені інформаційні матеріали провідним засобам масової інформації. Державними інституціями проводиться активна інформаційно-роз'яснювальна робота серед населення про основні права передбачені Законом, вживаються дієві заходи щодо активізації співпраці з представниками громадськості та організації сприяння налагодженню ефективного діалогу з громадянським суспільством.

Питання для обговорення

Дії із роз'яснювальної роботи змінюються від країни до країни, у залежності від стану обізнаності суспільства про інформаційні права, глибину офіційної атмосфери таємності і найбільш ефективних засобів масової інформації для зв'язку з громадськістю.

Враховуючи ці фактори, як би Ви спроектували кампанію щодо сприяння свободі інформації у вашій країні (установі)? Які повідомлення Ви б хотіли донести? І як би Ви це розпочали?

ПРИНЦИП 4. ОБМЕЖЕНА СФЕРА ВИКЛЮЧЕНЬ

ВИНЯТКИ ПОВИННІ БУТИ ВИЗНАЧЕНІ ЧІТКО І ВУЗЬКО

Завжди до закону про свободу інформації назбируються винятки – окремі частини інформації, яка, з цілком законних причин, не може бути оприлюднена чи надана на інформаційний запит. Це винятки із загального принципу максимального розкриття інформації. Інституція, яка володіє інформацією, повинна обґрунтовувати її неоприлюднення. Відповідно до законодавства України інформація з обмеженим доступом може бути службовою, конфіденційною чи таємною.

В Україні кожною державною інституцією обмеження доступу до інформації щоразу здійснюється відповідно до ч.2 ст.6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», при дотриманні сукупності таких вимог (так званий трискладовий тест): 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні. Ця норма є аналогом частини другої статті 10 Європейської конвенції про права людини, яка є інструментом для застосування суддями Європейського суду з прав людини. Постає питання, чи може кожен чиновник в Україні, самостійно на сьогодні застосовувати трискладовий тест? Як показує

практика, застосування трискладового тесту в українському законодавстві, повною мірою не виконується. Насамперед, необхідно проаналізувати міжнародну практику застосування трискладового тесту та визначитися із відповідною інституцією. Крім цього, на законодавчому рівні потрібно чітко визначити поняття «службової інформації», її категорії, перелік видів конфіденційної інформації з її розмежуванням на вразливі чи не вразливі персональні дані, механізми (інструкції) віднесення відомостей до інформації з обмеженим доступом, підготувати відповідних фахівців тощо. Важливим залишається питання як обмежити саме інформацію, а не документ. Оскільки саме таку норму містить чинне законодавство. Для прикладу, у Королівстві Швеція, оприлюднення суспільно значимої інформації, яка може бути предметом громадського інтересу у багатонаціональному шведському суспільстві, котра може перебувати під охороною і, відповідно, розкрита тільки за рішенням відповідального за її збереження органу влади або структури, уможлиблюється за погодженням з Міністерством юстиції Швеції.

У зв'язку із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 27.03.14 грифи «Для службового користування» чи інші грифи, що передбачають обмеження доступу до документа або інформації в ньому, які були надані до набрання чинності Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім грифів секретності, втрачають чинність, а відповідні документи підлягають розкриттю та наданню на запит, через один рік після набрання чинності цим Законом, якщо зазначені грифи не були переглянуті та підтверджені відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Державними інституціями має бути проведена робота щодо переглядів грифів «Для службового користування». Механізмів перегляду таких грифів не визначено. На сьогодні в Україні діє Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію від 27.11.1998 № 1893. Органи влади організують свою роботу у відповідності до цієї інструкції. Разом з тим, важливим є розроблення та прийняття нової інструкції по віднесенню окремих відомос-

тей до інформації із грифом «Для службового користування». Однак нормативним актом передбачено затвердження порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію, зібрану в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни.

Мозковий штурм

Які види інформації, що були б законним винятком, Вам спадають на думку - іншими словами, яка інформація не повинна бути розкритою згідно із законом про свободу інформації?

Ваш перелік дещо нагадує цей?

- національна безпека
- правоохоронна діяльність
- приватність особи
- комерційна таємниця
- суспільна чи особиста безпека
- захист цілісності внутрішніх урядових процесів ухвалення рі-

шення

- юридично привілейована інформація
- публічні економічні інтереси

Всі ці пункти є досить розумним обґрунтуванням для нерозкриття інформації. Однак, чи означає це, що, наприклад, вся інформація, пов'язана з національною безпекою, не повинна бути розкрита?

Ні, це просто означає, що, якщо можна довести, що розкриття інформації завдасть шкоди національній безпеці, цього не слід робити.

Питання про те, чи частина інформації є законним винятком, визначатиметься низкою тестів.

- Чи ця інформація стосується законної мети (на кшталт національної безпеки, приватності тощо)?
- Чи її розкриття завдало б істотної шкоди цій меті?
- Чи, тим не менше, розкриття цієї інформації становило би суспільний інтерес?

Заплуталися?

Ми розглянемо цю дуже важливу проблему набагато детальніше у Розділі 4 цього посібника.

Мозковий штурм

Розпорядник інформації володіє документом із грифом «Для службового користування». Розробником акту є інша інституція. Яким чином повинна надаватися інформація запитувачу виходячи із чинного законодавства України.

По-перше, інформація із грифом «ДСК» надається відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Разом з тим, потрібен висновок інституції, яка розробляла документ із грифом «ДСК».

ПРИНЦИП 5. ПРОЦЕДУРА ОТРИМАННЯ ДОСТУПУ

ІНФОРМАЦІЙНІ ЗАПИТИ ПОВИННІ ОПРАЦЬОВУВАТИСЯ ШВИДКО ТА СПРАВЕДЛИВО, А НЕЗАЛЕЖНИЙ ПЕРЕГЛЯД БУДЬ-ЯКИХ ВІДМОВ ПОВИНЕН БУТИ ДОСТУПНИМ

Яким є найзагальніший і найефективніший шлях, за яким органи влади можуть відмовляти громадськості у доступі до інформації?

Простий. Зробивши процес одержання інформації настільки повільним, важким, болісним і дорогим, що більшість людей буде утримуватися від здійснення своїх прав.

Він застосовується незалежно від того, є закон про свободу інформації чи ні. Важливо те, щоб будь-який закон про свободу інформації включав пряму і легко придатну до застосування процедуру для одержання доступу до інформації. З метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника. Зазначені форми мають містити стислу інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо.

Першим кроком потрібно визначати окрему посадову особу (яку звичайно називають подібно до «інформаційний працівник /чиновник/» (information officer)), який надає допомогу щодо оформлення інформаційних запитів в кожному державному органі. Один із обов'язків інформаційного працівника полягатиме в тому, щоб до-

помогти представникам суспільства складати свої запити, – зрештою, для них може бути важко знати, яким чином просити інформацію, якщо вони не знають точно, якою інформацією володіє державний орган. Законом України «Про доступ до публічної інформації» передбачено, що розпорядники інформації утворюють спеціальні структурні підрозділи або визначають відповідальних осіб, які організують доступ до публічної інформації, що відповідальні за опрацювання, систематизацію, аналіз та контроль щодо задоволення запиту на інформацію, надання консультацій під час оформлення запиту тощо. Законом України «Про доступ до публічної інформації» передбачено як активний, так і пасивний доступ до інформації визначених розпорядників. Щодо активного доступу, то законодавством про доступ максимально спрощено процедуру подання запиту та отримання інформації, гарантувавши широкі можливості запитувачам поштою, електронною поштою, телефоном чи факсом у п'ятиденний термін, в окремих випадках – не пізніше 48 годин, отримувати інформацію у відповідних розпорядників. При цьому не потрібно зазначати причину подання запиту. І лише якщо запит стосується надання великого обсягу або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник може продовжити строк до 20 робочих днів з одночасним повідомленням про це запитувачу. Розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому відомо, хто нею володіє зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. У такому разі відлік строку розгляду запиту на інформацію починається з дня отримання запиту належним розпорядником. Для порівняння, відповідно до Закону Королівства Бельгії «Про гласність у сфері адміністрації», урядові структури мають надавати відповідь на запит протягом 30 днів. Орган федеральної адміністрації, який не в змозі негайно задовольнити запит щодо гласності якого-небудь документа або відхиляє подібний запит, сповіщає протягом 30-ти днів з дня отримання запиту про мотиви відстрочення або відмови. У першому випадку відстрочення не може бути продовжено більш ніж на 15 днів. Якщо у вказані терміни відповіді не надійшло, запит вважається відхиленим. У Республіці Сербія діє Закон «Про вільний доступ до інформації публічного значення». Інформація надається протягом 15 днів з моменту отримання запиту або, у

разі неможливості надати відповідь протягом цього періоду, враховуючи характер запитуваної інформації, не пізніше ніж через 40 днів з дня надходження запиту.

Процедури подання запитів на інформацією повинні враховувати ті соціальні верстви населення, які можуть мати особливі труднощі у складанні запитів, – наприклад, люди з особливими потребами, на кшталт сліпоти, що робило б неможливим для них читати письмові записи. Таке положення міститься у чинному Законі України «Про доступ до публічної інформації». Так, у разі якщо з поважних причин (інвалідність, обмежені фізичні можливості тощо) особа не може подати письмовий запит, його має оформити відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації, обов'язково зазначивши в запиті своє ім'я, контактний телефон, та надати копію запиту особі, яка його подала.

Пасивний доступ передбачає, що вся інформація, яка є у розпорядника розміщується на офіційному сайті. Згідно з постановою Кабінету Міністрів від 21.11.2011 р. № 1277 «Питання системи обліку публічної інформації» задля уніфікації, повноти та зручності в отриманні інформації, державні інституції повинні створити системи обліку публічної інформації, тобто електронні бази даних, що містять інформацію про документи, які перебувають у суб'єкта владних повноважень. У 89% органів виконавчої влади функціонує система обліку публічної інформації. Заслуговує на увагу система обліку публічної інформації, яка створена у Секретаріаті Кабінету Міністрів України

<http://www.kmu.gov.ua/control/pubinfo/search>. Такі механізми відповідають ще одному міжнародному принципу - принципу сприяння доступу до інформації, який полягає в тому, що усі державні органи зобов'язані створити відкриті й доступні внутрішні системи забезпечення права громадян на отримання інформації. Для прикладу, Уряд Словенії зобов'язав усі державні установи створити на своїх веб-сайтах та регулярно оновлювати каталоги публічної інформації

Питання для обговорення

Які соціальні групи у вашій країні мали б особливі труднощі в отриманні доступу до офіційної інформації? Які практичні кроки могли б бути взяті для допомоги їм?

Що трапляється, коли особа неодноразово просить інформацію, якою цей окремий державний орган не володіє? Чи подання повторних запитів, очевидно, завдає тільки шкоду?

Мета свободи інформації полягає не в тому, щоб паралізувати державні інституції. Якщо запити виглядають легковажними або спрямованими на шкоду, тоді посадова особа повинна мати повноваження відхилити їх. Законом України «Про доступ до публічної інформації» такого права для розпорядників не передбачено, що призводить деякою мірою до блокування роботи державних інституцій. В Україні вже багато випадків щодо надсилання масових запитів (більше 200 запитів за один раз), ідентичних запитів з одного і того ж видання, нерозумних запитів. Це питання потрібно врегулювати на законодавчому рівні, з умовою, щоб не зашкодити добросовісним запитувачам користуватися своїм правом на інформацію.

Однак, ця відмова, подібно до всіх рішень, що стосуються інформаційних запитів, повинна підлягати праву на оскарження.

Це означає, що, якщо запитувач отримав відмову на свій інформаційний запит, то він може подати оскарження до вищої посадової особи у рамках самого державного органу. Він також має змогу спрямувати свою справу до будь-якого іншого існуючого адміністративного органу – на кшталт Омбудсмена чи Комісії з прав людини – з повноваженнями переглядати рішення державних органів.

Врешті-решт, чи то сам представник суспільства, чи сам державний орган повинні мати право подати справу до суду, якщо вони не задоволені цим рішенням.

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України. Кодексом України про адміністративні правопорушення, протоколи про зазначені правопорушення мають право складати уповноважені особи секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Разом з тим, це не вирішує питання належного контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина у сфері права на доступ до інформації. Однак, не достат-

ньо лише розглядати скарги та складати протоколи. Серед іншого, потрібно проводити систематичний моніторинг щодо стану доступу до інформації в країні, на їх основі видавати спеціальні рекомендації та займатися просвітницькою роботою серед розпорядників інформації про їх обов'язок надавати суспільно важливу інформацію, при чому ефективно інформувати громадськість про їх право на доступ до інформації, вносити рекомендації (розпорядження) щодо зняття грифів секретності чи службовості інформації та пропозиції щодо удосконалення законодавства в сфері доступу до інформації. Тому на сьогодні потрібно розробити дієвий механізм державного контролю за забезпеченням доступу до публічної інформації, з повноваженнями відповідних осіб незалежного органу, їх професійною підготовкою, рівнем авторитету і незалежності. Таким чином, дослідивши міжнародні практики контролю за доступом до інформації, це може бути або спеціально створений незалежний орган, такий як уповноважений з питань інформації або спеціальна комісія з доступу до інформації.

Досвід Великобританії

Центральним органом державної влади Сполученого Королівства, відповідальним за забезпечення доступу до інформації, є **Офіс Інформаційного комісара Великобританії**, який є «...незалежним публічним органом, створеним з метою полегшення доступу до офіційної інформації та захисту персональної інформації шляхом впровадження належної практики, задоволення правомірних скарг громадян, а також шляхом доведення до відома громадян та організацій відповідної інформації, та вжиття належних заходів, коли порушується законодавство». Офіс не входить до складу будь-якого іншого державного органу.

Досвід Швейцарської Конфедерації

Якщо заявник отримує відмову (повну або часткову), то він має право звернутися зі скаргою до компетентного органу. До 2007 року таким органом, була **Федеральна комісія з захисту даних та прозорості**, з 2007 року її повноваження були передані **Федеральному адміністративному суду**.

Досвід Королівства Бельгія

Заявник може оскаржити рішення **Комісії щодо доступу до адміністративних документів (Commission d'accès aux documents administratifs)** у Державній Раді Бельгії. Оскарження через Держраду супроводжується висновком Комісії за наявності такого.

Досвід Королівства Швеція

Питання регулювання повноважень щодо нагляду за забезпеченням реалізації права на доступ до інформації у Швеції відносяться до сфери компетенції Міністерства юстиції Швеції.

Досвід Канади

Запроваджено інститут Уповноваженого з питань інформації.

Досвід Республіки Македонія

Спеціальним органом, до компетенції якого відноситься нагляд та контроль за дотриманням вільного доступу до інформації, є Комісія з захисту прав на вільний доступ до інформації публічного характеру, що формується Парламентом Республіки Македонія та є підзвітною йому.

ПРИНЦИП 6. КОШТИ

НАДМІРНІ ВИТРАТИ НЕ ПОВИННІ СТРИМУВАТИ ОСІБ ВІД ПОДАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ЗАПИТІВ

Коли державні інституції наводять докази проти впровадження законів про свободу інформації, однією з причин, на які звичайно посилаються, – це те, що свобода інформації дорога.

Здоровий глузд підказує, що це повинно бути правдою, – зрештою, вся нова бюрократія, що має справу із інформаційними запитами, повинна, так чи інакше, бути оплачена.

Досвід багатьох країн свідчить, що здоровий глузд у цьому випадку помиляється. Один з результатів дотримання законодавства про свободу інформації – зростання прозорості діяльності державних органів. Наприклад, більш відкрита інформаційна система веде до кращого ведення записів, що є важливою функцією сучасного уряду, так само як і до виявлення корупції і неналежного керівництва.

Однак залишається фактом, що коли запитувач звертається за інформацією – це коштує грошей. Хто ж повинен це оплатити ?

Важливим принципом тут є те, що вартість запиту за інформацією ніколи не повинна бути настільки високою, щоб стримати людей від подання запитів. Різні країни прийняли різні системи оцінювання. Найбільш загальна – низька, однаково рівна плата за всі запити, так, щоб більш дешеві запити використовувалися для субсидіюван-

ня більш дорогих. Може бути різна шкала оплати для заявників-осіб і для інституцій (наприклад комерційних компаній), які прагнуть використовувати публічну інформацію. Запити, в яких розшукується інформація суто для суспільного інтересу можуть бути виконані безкоштовно.

Незважаючи на те, яка саме система використовується, важливо, щоб нікого не стримувала вартість одержання інформації, на яку він має право. Законом України «Про доступ до публічної інформації» передбачено, що інформація на запит надається безкоштовно. У разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк. Розмір фактичних витрат визначається відповідним розпорядником на копіювання та друк в межах граничних норм, які встановлені Урядом. Так, копіювання або друк копій документів формату А4 та меншого розміру (в тому числі двосторонній друк) - не більше ніж 0,1 відсотка розміру мінімальної заробітної плати за виготовлення однієї сторінки (до 2 гривень); формату А3 та більшого розміру (в тому числі двосторонній друк) - не більше ніж 0,2 відсотка (до 3 гривень); Копіювання або друк копій документів будь-якого формату, якщо в документах поряд з відкритою інформацією міститься інформація з обмеженим доступом, що потребує її відокремлення, приховування тощо (в тому числі двосторонній друк) - від 0,3 до 0,5 відсотка (до 6 гривень). Розмір мінімальної заробітної плати за виготовлення однієї сторінки встановлюється на дату копіювання та друку документів. У разі якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається безкоштовно. При наданні особі інформації про себе та інформації, що становить суспільний інтерес, плата за копіювання та друк не стягується.

Разом з тим, в українській практиці існують питання оплати більше 10 сторінок тексту, починаючи чи то з першої сторінки документу, тобто за всю кількість сторінок, чи то з 11 сторінки, а перших 10 безоплатно; питання стягнення плати за сканування документів, які не перебувають у розпорядника у електронному вигляді; надання інформації запитувачу частинами, на кшталт спочатку перших 10 сторінок, потім інших 10 сторінок і так далі. Для прикладу, як саме організувати роботу із сплатою копій запитуваних документів. Так,

якщо запитувана інформація містить документи обсягом більш як 10 сторінок, структурний підрозділ, який володіє інформацією або особа, відповідальна за доступ до інформації протягом одного робочого дня з дати отримання запиту подає оформлену заявку на виписку рахунка для здійснення оплати витрат запитувачем інформації відповідному структурному підрозділу з питань бухгалтерського обліку, фінансів та звітності. На підставі отриманої заявки структурний підрозділ з питань бухгалтерського обліку, фінансів та звітності випишує рахунок і протягом одного робочого дня передає його особі відповідальній за доступ до інформації для подання її запитувачу. Відповідальна особа структурного підрозділу з питань бухгалтерського обліку, фінансів та звітності за своїм підписом надає копії раніше виписаного рахунка з відміткою «Сплачено». Після підтвердження факту оплати витрат, надання інформації запитувачу здійснюється протягом трьох робочих днів. Кошти, які надійшли від запитувача на рахунок державної інституції, як відшкодування витрат на копіювання або друк копій документів, перераховуються протягом п'яти робочих днів в дохід державного бюджету.

ПРИНЦИП 7. ВІДКРИТІ ЗАСІДАННЯ

ЗАСІДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ПОВИННІ БУТИ ВІДКРИТИМИ ДЛЯ ГРОМАДСЬКОСТІ

Важливим аспектом поняття «відкритий уряд» – є те, що будь-який державний орган з повноваженнями ухвалення рішення повинен бути відкритим для громадськості. Це не повинно включати внутрішніх чи консультативних засідань, а будь-які засідання із повноваженням ухвалення рішень. Це можуть бути органи охорони здоров'я, агенції індустріального розвитку, освітні органи тощо.

Проведення відкритих засідань супроводжується попереднім публічним повідомленням про той факт, що засідання матиме місце і про те, з якої справи воно проводиться (так, щоб зацікавлені представники суспільства могли простежити за цим).

Можуть, звичайно, бути винятки, коли засідання (або частина засідання) проводитиметься конфіденційно. На додаток до переліку допустимих винятків, які ми вже навели, він може включати питання що становлять службову чи комерційну таємницю, тощо

Питання для обговорення

Які державні органи у вашій країні вже проводять засідання, на яких ухвалюються рішення, публічно? А які органи, що проводять свої засідання конфіденційно, могли б проводити їх публічно відповідно до цього принципу?

Важливим кроком до відкритості у роботі парламентаріїв, стало прийняття Верховною Радою України у першому читанні Проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (щодо доступу засобів масової інформації до засідань комітетів). Тобто журналісти можуть самі ініціювати право бути присутніми під час роботи парламентських комітетів, здійснювати звукозапис, кіно- і відеозйомку, трансляцію засідання по радіо і телебаченню без дозволу головуючого чи рішення комітету у разі заперечень присутніми депутатами. Разом з тим, про запис головуючий тільки оголошує депутатам. Таким чином, кожна особа може бачити та чути про розгляд та ухвалення усіх рішень депутатів.

ПРИНЦИП 8. ОПРИЛЮДНЕННЯ СТВОРЮЄ ПРЕЦЕДЕНТ

ЗАКОНИ, ЩО СУПЕРЕЧАТЬ ПРИНЦИПУ МАКСИМАЛЬНОГО РОЗКРИТТЯ ІНФОРМАЦІЇ, ПОВИННІ БУТИ ЗМІНЕНІ АБО ВІДМІНЕНІ

Принцип максимального розкриття – провідний принцип свободи інформації. З цієї причини бажано, щоб він був включений до основного Закону країни - Конституції

Незалежно від того, чи було це зроблено, важливо, щоб усі інші закони відповідали закону про свободу інформації. Щоб не було законів, що карають за розкриття інформації, яка оприлюднена згідно із законом про свободу інформації. В країні повинна існувати загальна політика щодо того, що посадові особи не повинні бути покарані жодним чином за розкриття офіційної інформації з добрими намірами, навіть якщо було б доведено, що відповідно до закону про свободу інформації цього не вимагалось. Суттєвим є те, що в багатьох країнах культура таємності чинитиме опір – посадові особи бояться розкривати будь-яку інформацію, щоб не бути покараними.

Питання для обговорення

*Які нормативні акти існують у Вашій країні, що могли б уві-
йти в колізію із законом про свободу інформації?*

У березні 2014 року Верховна Рада України схвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації», яким передбачається приведення у відповідність із законодавством 53 нормативних актів та окремих Кодексів. Разом з тим, окремі питання доступу до інформації залишаються відкритими. Закон не вирішує питання із персональними даними, які можуть бути віднесені до конфіденційної інформації про особу законом або відповідною особою. Також є незрозумілим положення «не є конфіденційною інформацією персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень». Тобто постає питання, які види (типи) персональних даних взагалі існують, і яким чином, і за яких умов закон чи сама особа може віднести ці дані до конфіденційної інформації. Крім того, залишається не реалізованим на практиці питання публікування проектів нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, які оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття. Дана норма не ототожнюється із оприлюдненням проектів рішень та актів органів місцевого самоврядування, що мають чітко виписані процедури їх розгляду та прийняття передбачені іншими нормативно-правовими актами, які значно відрізняються від положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» (Земельний кодекс України, Бюджетний кодекс України, тощо). Також, чітко не встановлено, що за запитом на інформацію надається копія документу, крім відомостей з обмеженим доступом. Прикінцевими положеннями даного акту не передбачено розробки та прийняття уніфікованих інструкцій по розгляду запитів на інформацію, по зняттю чи накладення грифів «ДСК», по наданню конфіденційної інформації.

ПРИНЦИП 9. ЗАХИСТ ІНФОРМАТОРІВ

ОСОБИ, ЩО РОЗКРИВАЮТЬ ІНФОРМАЦІЮ ПРО ЗЛОВЖИВАННЯ - «ВИКРИВАЧІ» (WHISTLEBLOWER) - ПОВИННІ БУТИ ЗАХИЩЕНІ

Ми просили Вас раніше подумати про приклади того, коли виправдано, щоб інформатори відкрили інформацію громадськості. Ось деякі з прикладів, які Ви могли вибрати:

- скоєння злочину;
- ігнорування юридичного обов'язку;
- корупція;
- неналежне керівництво державним органом;
- ризик громадському здоров'ю;
- загроза довкіллю.

Юридичний захист для «свистунів» означає, що вони захищені, навіть якщо вони порушили свої юридичні чи договірні зобов'язання, відкриваючи інформацію, за умови, що вони робили це з чесними намірами, вірячи, що інформація є правдивою і питання йде про суспільний інтерес, на кшталт тих прикладів, що ми надали.

Ось недавній відомий приклад «винесення сміття» державною посадовою особою.

Кетрін Ган (Katherine Gun) працювала на посаді аналітика Головної комунікаційної штаб-квартири електронної організації прослуховування британського уряду. На початку 2003 року вона одержала копію електронного листа з офіційними детальними планами США щодо прослуховування дипломатів країн-членів Ради Безпеки ООН. Великій Британії і США було конче потрібно отримати рішення Ради Безпеки, яка б санкціонувала заплановане ними вторгнення до Іраку.

Ган була вражена тим, що вона прочитала, і надала копію електронного листа до газети. Внаслідок цієї історії обидва уряди зазнали значних труднощів.

Ган визнала, що вона спричинила витік інформації і була обвинувачена в шпигунстві. У лютому 2004 року обвинувачення проти неї було знято. Позиція полягала в тому, що британський уряд міг би зіштовхнутися з багатьма труднощами, якби він був зобов'язаний представити у суді конфіденційну юридичну консуль-

тацію, яку було використано для підтримки вторгнення до Іраку. У будь-якому випадку, у країні, де половина населення виступала проти війни в Іраку, здавалося малоймовірним, що присяжні визнають Ган винною.

Кетрін Ган не була захищена за британським правом. Вона втратила свою роботу і лише уникла кримінального вироку, оскільки уряд побоювався продовжувати її судове переслідування.

Інші країни мають більш сильний захист для таких інформаторів. Південна Африка надає явний захист. Так само роблять Сполучені Штати як у федеральному законі, так і у законах багатьох штатів. Стимулом для Закону США про інформаторів стала катастрофа космічного човна Челенджер у 1986 році. Інженери пізніше свідчили, що вони благали НАСА не продовжувати запуск, оскільки вони встановили технічні помилки, що приведуть до вибуху човна.

У 1996 Організація американських держав прийняла угоду проти корупції, що забезпечила захист «викривачам» (особам, що «вносять сміття з хати»). Цей захист був врахований у багатьох кримінальних і цивільних конвенціях проти корупції, прийнятих Радою Європи. Закон України «Про доступ до публічної інформації» закріпив поняття (whistleblower). Проте механізмів захисту таких осіб в українському законодавстві не існує. Актуальним є прийняття нормативно-правового акту із зазначених питань. Адже, наприклад згідно з інструкцією «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 13.06. 2000 № 950, члени комісії з проведення службового розслідування несуть персональну відповідальність згідно із законодавством, зокрема за розголошення інформації, що стосується цього розслідування.

Питання для обговорення

Ми виклали дев'ять принципів, які, як ми вважаємо, є фундаментальними для будь-якого режиму свободи інформації. Чи існують ще якісь принципи, які б Ви додали до цього переліку?

Далеко не взірець державного органа...

Центральне Розвідувальне Управління [Сполучених Штатів Америки] 7 квітня 2003 року підтвердило, що взагалі не оприлюднюватиме «Довідник штаб-квартири ЦРУ щодо питань розкриття інформації громадськості».

В листі-відмові ЦРУ підтвердило існування цього довідника, але вказало, що відмовляється оприлюднити його з двох причин: по-перше, тому що він застосовується до інформації, яка належить виключно до внутрішніх правил і практики персоналу Агенції, виняток b(2).

Службовці Агенції не можуть визначити чи процитований виняток є вузьким b(2) чи широким b(2), але вказують, що Агенція використовує обидва типи винятків, незважаючи на суперечність визначеним принципам Міністерства юстиції.

Другою причиною неоприлюднення було те, що агенція стверджувала, що цей документ описує розвідувальні джерела і методи (виняток b(3)).

Агенція заявила, що жодна частина довідника не може бути опублікованою, навіть обкладинка.

Джерело: <http://www.thememoryhole.org>

Глава третя

ЮРИДИЧНІ РАМКИ СВОБОДИ ІНФОРМАЦІЇ

ЧОМУ НЕОБХІДНІ ЮРИДИЧНІ РАМКИ?

Багато країн є учасницями міжнародних договорів, які гарантують свободу інформації. Вони включають Міжнародний Пакт про громадянські і політичні права, а також регіональні договори на кшталт Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, Африканської хартії прав людини і народів та Американської конвенції прав людини.

Оскільки ці договірні зобов'язання примушують держави дотримуватися принципу свободи інформації, тому також необхідно мати закон про свободу інформації

Є принаймні дві серйозні підстави, чому спеціальний закон про свободу інформації є необхідним для того, щоб гарантувати, що кожен може користуватися своїм правом на свободу інформації.

1. ВІДПОВІДНО ДО НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА ДОГОВІРНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ НЕ МОЖУТЬ БУТИ ПРЯМО ЗАСТОСОВАНІ

В багатьох правових системах той факт, що уряд ратифікував міжнародний акт, не робить його автоматично частиною національного права. Це означає, що, хоча теоретично громадяни мають право звертатися до міжнародної організації для реалізації свого права, вони не мають більш простіших гарантій користування цими правами згідно з національними адміністративними чи юридичними процедурами.

Перетворення міжнародного зобов'язання у національний закон є найефективнішим шляхом гарантувати, що прав дотримуються на практиці.

2. ВСТАНОВЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ СВОБОДИ ІНФОРМАЦІЇ

Для того, щоб свобода інформації працювала на практиці, повинні бути встановлені різноманітні правила і процедури. Акти з прав людини містять загальні принципи, але вони не можуть бути детальним провідником для того, щоб переконатися, що громадяни користуються цим правом на практиці. Це – найбільш важлива причина, чому закон про свободу інформації є необхідним.

КОНСТИТУЦІЯ – ОСНОВНИЙ ЗАКОН

Багато країн, що прийняли нові Конституції протягом останніх 10 чи 15 років включають право на свободу інформації.

Питання для обговорення

Як Ви думаєте, чи важливо, щоб свобода інформації повинна бути правом, захищеним у Конституції? Чому?

Чи право на свободу інформації включене до Конституції Вашої країни? Чи накладає Конституція якісь обмеження на це право?

Важливість Конституції полягає у тому, що вона є **основним законом держави**. Юридичні принципи, що містяться у Конституції мають перевагу перед будь-яким іншим законом. Це означає, що, якщо старі закони, що суперечать праву на свободу інформації, залишаються чинними, то вони повинні бути змінені або скасовані, для того, щоб привести їх у відповідність до Конституції. Конституційні принципи завжди мають пріоритет.

Положення Конституції України щодо гарантування основних прав і свобод людини повністю відповідають основним принципам «справжньої демократії», а також принципам про захист прав людини та основоположних свобод, визначених Європейською Конвенцією. У Конституції України зазначено, що наша країна – це суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, в якій визнається і діє принцип верховенства права. Основний Закон гарантував забезпечення прав і свобод людини як головний обов'язок держави, яка відповідає пе-

ред людиною за свою діяльність. Крім того, кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань та право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

Якими ж є деякі обмеження свободи інформації, що іноді містяться у Конституціях?

• Люди мають право на свободу інформації тією мірою, **наскільки вони мають потребу в ній для того, щоб застосовувати інші права.**

• Громадяни мають право на свободу інформації, **але не інші люди.**

• **Тільки журналісти** користуються правом на свободу інформації.

• Свобода інформації **поширюється тільки на інформацію, якою володіють державні органи.**

• свобода інформації може бути обмежена з підстав **національної безпеки, суспільного порядку чи приватності.**

Питання для обговорення

Що ми думаємо про ці можливі обмеження свободи інформації? Які з них, як ми думаємо, є обґрунтованими?

Деякі проблеми для розгляду:

Ми бачили, що одна з причин, чому свобода інформації є настільки важливою, – це те, що вона надає громадянам інформацію, яка дозволяє їм реалізовувати інші права. Але якщо Ви маєте доступ до інформації лише для того, щоб реалізувати інші права, це означає, що Ви повинні довести, що маєте потребу в частині інформації щоразу, коли Ви проситимете надати її, тому що в іншому разі Ви не мали б права на неї. Це було б не лише надзвичайно важко для тих, хто керує цією системою, але це також серйозно обмежило б саме право на свободу інформації. Ідея, що будь-хто, хто просить надати частину інформації, повинен довести, що він має право на це, є несумісною з базовим принципом, що вся інформація, врешті-решт, належить людям.

Існують деякі, але далеко не всі, права, які стосуються лише громадян. Звичайно вони включають суто політичні права, на кшталт права голосувати, хоча в багатьох країнах навіть ці права не обмежуються лише громадянами. Принцип свободи інформації полягає в тому, що вся інформація належить до суспільної сфери. Які аргументи можна тут навести для того, щоб сказати, що деякі сегменти суспільства (ті, хто не є громадянами) не мають доступу до цієї інформації?

Те ж саме міркування застосовується, коли право на свободу інформації обмежене журналістами. Дуже сумнівно стверджувати, що правом можуть користуватися деякі люди (на підставі тієї роботи, яку вони роблять), а інші – ні.

Багато законів про свободу інформації застосовуються тільки до інформації, якою володіють державні органи. Це – нормальна практика, і ми навряд чи могли б сказати, що це неправильно. Однак існує серйозна підстава, чому інші впливові організації у суспільстві – великі приватні компанії, наприклад – не повинні підлягати тим самим інформаційним законам, що і державні органи? Коли доходить до захисту даних про осіб, вони безсумнівно повинні їм підлягати – багато що з інформації, зібраної про осіб, зберігається приватними компаніями. Закони про захист даних існують для того, щоб захистити від неналежного використання інформації, якою володіють як державні органи, так і приватні організації – наприклад, у спосіб, що може порушити приватність особи. Необхідно робити деякі винятки з права на свободу інформації, якщо це стосується національної безпеки, громадського порядку і приватності. Ми могли додати до цього переліку кілька інших категорій, на кшталт комерційної таємниці. Що є важливим, так це те, щоб цими **законними** винятками не зловживали, з тим, щоб втручатися безпосередньо у право на свободу інформації.

Якщо право на свободу інформації гарантується Конституцією, то чому також необхідно мати закон про свободу інформації?

Відповідь тут така ж, як одна з відповідей на запитання про те, чому недостатньо самих міжнародних актів. Для того, щоб зробити так, що свобода інформації працюватиме, потрібні справедливі й ефективні процедури для опрацювання інформаційних запитів. Також будуть необхідні інформаційні працівники. Для того, щоб на-

глядати за питаннями свободи інформації буде потрібен контролюючий орган. А для того, щоб визначитися з діяльністю, – буде потрібна точна сфера свободи інформації. Винятки до свободи інформації повинні бути визначені зрозуміло і обмежено.

Усі ці питання потрібно врегулювати в законі, а не тільки в єдиному положенні Конституції.

ТАК ЩО Ж МІСТИТИМЕТЬСЯ В ЗАКОНІ?

Вправа

Якби Ви писали закон про свободу інформації, що б Ви помістили до нього?

НА ЯКУ ІНФОРМАЦІЮ ГРОМАДСЬКІСТЬ МАЄ ПРАВО?

Закон про свободу інформації деталізує основний принцип свободи інформації, що міститься в міжнародних договорах і Конституції. Він вказуватиме, чи (або за яких обставин) принцип доступу до інформації стосується приватних організацій так само, як і державних.

ЩО Є ІНФОРМАЦІЄЮ?

Може здаватися, що це очевидне питання, але це не так. Найкраще визначення інформації повинно охопити усю зареєстровану інформацію, незалежно від форми, у якій вона зберігається чи міститься. Це означає, що інформація складається радше зі змісту записів, аніж із безпосередньо самих записів. Згідно Закону України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

УСТАНОВЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ

Закон повинен також містити процедуру, відповідно до якої громадськість може подавати запити щодо інформації, якою володіють державні органи (чи хтось інший). Це може включати створення посади Інформаційного Службовця – особу у кожному державному органі, відповідальну за роботу з інформаційними запитами, і щоб інформація вільно повідомлялася громадськості.

Процедура включатиме питання на кшталт того, яким чином член суспільства заповнює запит і які зобов'язання має інформаційний службовець. (Наприклад, якщо член суспільства не може заповнити письмовий запит, які є інші чинні способи подання запитів? І що повинен робити Інформаційний Службовець, щоб допомогти?)

Закон повинен також встановлювати термін, протягом якого державний орган повинен відповісти на інформаційний запит.

Також він, у принципі, повинен встановлювати, яка оплата повинна здійснюватися за виконання інформаційного запиту.

Усі ці проблеми більш детально розглядаються в Главі 7 цього посібника.

ХТО Є ВІДПОВІДАЛЬНИМ ЗА СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ?

Закон також потребуватиме заснування загальнодержавного органу влади – Інформаційного Уповноваженого, чи щось подібне, із загальною відповідальністю за питання щодо свободи інформації.

Це буде орган влади, що матиме справу з будь-якими скаргами про способи, які працюють з інформацією, – включаючи, що дуже важливо, початкове оскарження рішень про відмову в інформації.

Однак існуватиме й право подальшого оскарження до суду рішення Інформаційного Уповноваженого.

ЯКА ІНФОРМАЦІЯ, ВСЕ Ж ТАКИ, МОЖЕ ЗАЛИШАТИСЯ ТАЄМНИЦЕЮ?

Закон також матиме справу із таким складним питанням щодо того, коли державний орган міг би мати право відмовити у розкритті

ті інформації. Іншими словами, що є винятком із принципу публічного доступу до інформації. Ми більш докладно розглянемо цю проблему в наступній главі.

ІНШІ АСПЕКТИ ВІДКРИТОСТІ

Закон про свободу інформації матиме справу не тільки з громадськими інформаційними запитами. Він потребуватиме встановлення інших обов'язків, щоб органи влади зробили інформацію легко доступною. Вони включають:

- регулярне опублікування інформації;
- проведення публічних зустрічей;
- забезпечення юридичного імунітету «свистунам»;
- забезпечення юридичних санкцій проти тих, хто навмисно перешкоджає доступу до інформації.

МОДЕЛЬНИЙ ЗАКОН ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ ВІД «ARTICLE 19»

«ARTICLE 19» розробила модельний закон про свободу інформації. Він містить усі згадані елементи і засновується на принципах, наведених у цьому посібнику. (Дивись Додаток 2).

Вправа

Перегляньте модельний закон про свободу інформації.

Які аспекти з нього Ви б змінили? Що б Ви не враховували? Що б ще Ви додали? Чому б Ви зробили ці зміни?

ІНСТРУКЦІЇ – ЦЕ «ВСТАВНІ ЗУБИ» СВОБОДИ ІНФОРМАЦІЇ

У більшості країн, навіть конституційного припису і закону не зовсім достатньо для того, щоб політика чи принцип стали практикою. Як тільки закон приймають, повинні бути створені різноманітні процедури деталізації. Так відбувається і зі свободою інформації.

Багато з фактичних деталей того, як слід заповнювати чи обробляти інформаційний запит, – наприклад, як повинен виглядати формуляр запиту – будуть врегульовані в допоміжному законодавстві (підзаконних актах – *прим. перекл.*). Точні процедури змінюються від країни до країни, але, звичайно, це означає, що міністерству державній інституції, що є відповідальною за виконання нового закону, надають повноваження видавати інструкції, що встановлюють усі ці практичні деталі.

Для інформаційних чиновників, разом з тими, хто ще залучений до системи опрацювання інформації, ці інструкції є повсякденним провідником у їхній діяльності.

Глава четверта

ЯКІ ІСНУЮТЬ ВИНЯТКИ У ПУБЛІЧНОМУ ДОСТУПІ ДО ІНФОРМАЦІЇ?

Коли ми говорили про основоположні принципи свободи інформації, ми сказали, що існують певні категорії інформації, які могли бути визнані винятками із загального правила публічного доступу. Тобто, існує певна інформація, яку органи влади можуть законно тримати у таємниці.

Пам'ятаєте, які види інформації ми перераховували тоді?

- Національна безпека;
- Правоохоронна діяльність;
- Приватність особи;
- Комерційна таємниця;
- Суспільна чи особиста безпека;
- Захист цілісності внутрішніх урядових процесів ухвалення рішення;
- Юридично привілейована інформація;
- Публічні економічні інтереси.

А Ви можете придумати ще якісь види інформації, які можливо додати до цього переліку?

Мозковий штурм

Користуючись цим переліком з восьми категорій, придумайте приклад для кожної категорії інформації, в якому вона, на вашу думку, точно не повинна бути оприлюднена.

Ось можливий перелік прикладів.

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА – НЕ ДОЗВОЛИТИ ЗНАТИ ВОРОГУ

Якби Ваша країна перебувала у стані конфлікту з іншою, чи тільки мав місце період посиленої напруженості, законним було б не розкривати місцезнаходження військових підрозділів.

Свобода інформації не повинна наражати на небезпеку справжній інтерес національної безпеки.

Інформація не може бути надана, якщо вона завдає шкоди інтересам національної безпеки, територіальній цілісності або громадському порядку згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації».

ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ – НЕ ДОЗВОЛИТИ ЗНАТИ ЗЛОЧИНЦЮ

Якщо розслідується злочин, було б законним не оприлюднювати інформацію про поступ у розслідуванні.

Свобода інформації не повинна наражати на небезпеку кримінальне розслідування. Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», до службової інформації може належати інформація, яка зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

ПРИВАТНІСТЬ ОСОБИ

Часто законним – і необхідним – є не показувати зміст особистого досє іншій особі.

Свобода інформації не повинна відкидати право особи на приватність. Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» конфіденційна інформація - інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов.

КОМЕРЦІЙНА ТАЄМНИЦЯ

Якби компанія розробляла нову продукцію, було б законним не оприлюднювати деталі, оскільки конкуруючі компанії змогли б скопіювати його.

Свобода інформації не повинна втручатися в законну комерційну конкуренцію. Таємна інформація, згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації» – це інформація, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю.

СУСПІЛЬНА ЧИ ОСОБИСТА БЕЗПЕКА

Було б законним зберігати в таємниці особистість і місцезнаходження особи, залученої до програми захисту свідків.

Свобода інформації не повинна ставити безпеку особи під загрозу.

ЗАХИСТ ЦІЛІСНОСТІ УХВАЛЕННЯ УРЯДОВИХ РІШЕНЬ

Може бути законним, наприклад, збереження в таємниці обговорення документу в Уряді, якщо його положення не було прийнято.

Уряди не повинні остерігатися висувати фантастичні думки через побоювання, що вони будуть оприлюднені і їх неправильно зрозуміють.

ЮРИДИЧНО ПРИВІЛЕЙОВАНА ІНФОРМАЦІЯ

У всіх правових системах є деякі види інформації, на кшталт розмови адвоката і клієнта, які є привілейованими, – про які повинно бути сказано, що вони не можуть бути розкриті. Мета цьо-

го – полягає в тому, щоб зберегти конфіденційність між адвокатом і клієнтом і, більш загально, цілісність судового процесу.

ПУБЛІЧНІ ЕКОНОМІЧНІ ІНТЕРЕСИ

Іноді можуть існувати проблеми у державній економічній політиці, наприклад, на кшталт запланованих змін облікової ставки – коли розкриття інформації могло б спричинити шкоду добробуту всієї економіки і інтересам суспільства.

Але чи означає це, що вся інформація, яка стосується національної безпеки, правоохоронної діяльності тощо, повинна зберігатися у таємниці? Очевидно, що ні.

У кожному випадку, коли видається, що частина інформації може становити виняток із загального правила максимального розкриття інформації, повинен застосовуватися **трискладовий тест** для того, щоб побачити, чи він насправді повинен розглядатися як виняток і не розкриватися.

Ми уже згадували кроки цього тесту.

• Чи ця інформація стосується законної мети (на кшталт національної безпеки, приватності тощо)?

• Чи його розкриття завдасть істотної шкоди цій меті?

• Чи, в суспільних інтересах розкрити цю інформацію?

ЧАСТИНА 1: Чи ця інформація стосується законної мети, зазначеної у законі про свободу інформації (на кшталт національної безпеки, приватності тощо)?

ЧАСТИНА 2: Чи її розкриття завдало б істотної шкоди цій меті?

ЧАСТИНА 3: Чи розкриття цієї інформації було би в суспільних інтересах ?

Дозвольте нам тепер розглянути, як би це працювало на практиці. Щоб зробити це більш зрозумілим, ми використовуємо гіпотетичний приклад. Дозвольте нам припустити, що модельний закон про свободу інформації від «ARTICLE 19» є чинним:

Ви – інформаційний чиновник у Міністерстві оборони. Ви одержуєте інформаційний запит про політику і практику Міністерства щодо придбання черевиків для армії. Заявник також запитує про якість наданих черевиків.

1. Цей запит стосується законної мети?

Закон про свободу інформації містить перелік законних цілей, відповідно до яких може бути обґрунтовано відмову в інформації. Це важливо – якби він не містив такий список, тоді існувала б небезпека, що чиновники могли б скласти перелік, за яким вони продовжать обґрунтовувати відмову в наданні інформації.

Чи цей запит стосується однієї з цілей у цьому переліку?

«Оборона і безпека» є законними підставами для винятку відповідно до цього закону. («Захист національної безпеки» чи «оборона нації», чи якийсь подібний вираз напевно знайдеться у переліку будь-якого закону про свободу інформації. Цей запит стосується національної безпеки.

Може здаватися, що цей крок є настільки очевидним, що він є непотрібним. Але дуже часто органи влади стверджуватимуть, що частина інформації стосується національної безпеки – ділові інтереси міністра оборони, наприклад – тоді як насправді вони такими не є.

2. Чи розкриття цієї інформації завдало б істотної шкоди цій меті?

У цьому прикладі, зрозуміло, що ні. Інформація стосується національної безпеки, але її оприлюднення не зашкодило б обороні і безпеці. Найгірше, що могло би бути, це те, що потенційний ворог міг би дізнатися, що піхота має збиті ноги через низьку якість черевиків, які вони носять – що не становить «істотної» загрози національній безпеці.

Але давайте припустимо, що у інформаційному запиті йшлося не про черевики, а про гвинтівки. І давайте припустимо, що інформація свідчила б, що велика кількість гвинтівок, використаних піхотою часто є дефектними – вони перегріваються і заклинюють при повторному пострілі.

Якою була б Ваша відповідь тоді?

Чи Ви б сказали ?

а) Ця інформація могла би бути цінною для ворога – дуже важливо, що вона не повинна бути розкритою, тому що це зашкодило б національній безпеці;

б) Національній безпеці найкраще послужило би виявлення дефектних гвинтівок – тоді існуватиме суспільний тиск на заміну них тими, які б працювали. І гласність допомогла б переконатися, що це не станеться в майбутньому знову.

Відповідна реакція може залежати від обставин. Наприклад, якщо країна знаходиться під безпосередньою загрозою нападу (чи вже у стані війни), таку інформацію можна було б вважати більш вразливою, аніж за часів стійкого миру.

Ключові слова, які слід узяти до уваги – суттєва шкода. Не достатньо вважати, що розкриття певної інформації могло б завдати збитків національній безпеці (чи одній з інших законних цілей). Уряду буде необхідно довести, що це, із значним ступенем упевненості, завдасть ці збитки. І завжди доводити, що матиме місце істотна шкода – це відповідальність уряду, а не обов'язок особи, що запитує інформацію, доводити, що це не так.

3. Чи, тим не менше, розкриття цієї інформації було би в суспільних інтересах ?

Припустимо, заради аргументу, було вирішено, що розкриття інформації про дефектні гвинтівки завдасть істотної шкоди національній безпеці. Чи це вже кінець цієї історії?

Ні – усе ще існує можливість відкинути цей висновок, якщо буде підтверджено, що це усе ще в суспільних інтересах.

У цьому прикладі можна довести, що, навіть при тому, що ворог отримає користь, дізнавшись про дефектні гвинтівки («істотна шкода» національній безпеці), є багато інших причин, чому у суспільних інтересах було б розкрити цю інформацію. Ці причини можуть включати:

- Створення громадського тиску, спрямованого на заміну гвинтівок.
- Виявлення слабкостей у системі постачання, що призвели до закупівлі армією дефектної зброї.
- Притягнення некомпетентних чи корумпованих чиновників до відповідальності.

Іноді існує непорозуміння щодо того, що мається на увазі під «суспільними інтересами». Це не тільки означає, що громадськість зацікавлена цим. У цьому сенсі не є публічним інтересом звичка вживати наркотики поп-зіркою чи позашлюбні справи футболіста.

Суспільний інтерес означає, що громадськість має вигоду від того, що певна інформація, стане доступною. Важко визначити, яка ця вигода могла б бути, тому що, природньо, вона змінюватиметься від справи до справи. Правники взагалі намагаються уникати строго визначеної дефініції.

Суспільний інтерес також змінюється з часом. У Сполучених Штатах Америки органи влади вирішили не розкривати записи відеокамер безпеки із Центру міжнародної торгівлі від 11 вересня 2001 року. Так було вирішено, щоб не завдавати надмірні страждання родинам померлих. Через рік, однак, ці записи було розкрито, оскільки було вирішено, що має місце переважання суспільного інтересу, щоб знати, як люди евакуювалися з будівлі. Це дало урок для майбутнього проектування і будівництва будинків.

Для того, щоб забезпечити більш стійку орієнтацію наведемо частину дефініції, складеної Комітетом з Етики Британського Національного Союзу Журналістів (NUJ):

- a) Виявлення чи викриття злочину чи серйозного проступку;
- b) Захист суспільного здоров'я чи безпеки;
- c) Запобігання введенню в оману громадськості певними твердженнями чи діями з боку особи чи організації;
- d) Викриття неналежного використання державних коштів чи інших форм корупції в державних органах;
- e) Розкриття потенційних конфліктів інтересів у тих, хто посідає владні і впливові місця;
- f) Викриття жадібності корпорацій;
- g) Викриття лицемірної поведінки тих, хто займає високі посади.

Інший приклад:

Давайте візьмемо інший приклад, щоб побачити, як працюють ці три частини тесту.

Підрозділ досліджень і розвитку виробничої компанії з державною формою власності розробив революційно нову методику виробництва. Ця методика далеко випередила будь-які розробки міжнародних конкурентів цієї компанії. Вона разуче зменшить кількість необхідних працівників.

Інформаційний запит про цей процес був поданий екологічною організацією, яку стурбувала небезпека рідких відходів від нової методики, що просочується у підземні води.

Закон про свободу інформації передбачає явний виняток для інформації, що є комерційною таємницею.

Чи Ви розкриєте цю інформацію, чи ні?

Давайте застосуємо той самий трискладовий тест.

1. Цей запит стосується законної мети?

Так, цілком. Запитувана інформація є комерційною таємницею.

2. Чи розкриття цієї інформації завдало б істотної шкоди цій меті?

Пам'ятайте, що ключові слова – істотна шкода. Звичайно, важко відповісти на це питання без того, щоб точно знати, яка інформація могла би бути відкрита. Але якщо ця методика далеко випереджає ті, які є у конкуруючих компаній, виглядає так, ніби її розкриття переважає комерційний інтерес. Таким чином, відповідь буде: «Так, могла мати місце істотна шкода».

3. Чи, тим не менше, розкриття цієї інформації було би в суспільних інтересах ?

Знову виглядає так, що в цій інформації може бути користь для суспільного інтересу, навіть при тому, що це завдасть істотної шкоди комерційній таємниці.

Існує дві можливі підстави для висновку, що це становить суспільний інтерес:

- Перша причина за якою природоохоронна організація розшукувала цю інформацію, – потенційно шкідливий вплив видалення відходів, що повинно бути відкритим для публічного вивчення.

- Іншою причиною суспільного інтересу може бути вплив нової методики на зайнятість. Для підприємства з державною формою власності скорочення робочих місць не є автоматично позитивним розвитком. Це також проблема, яка має бути відкритою для публічного вивчення.

Давайте тепер застосуємо трискладовий тест для прикладу з життя.

У Боснії і Герцеговині було подано запит на ознайомлення з конфіденційними досьє, складеними колишньою комуністичною

таємною поліцією на кандидатів на майбутніх парламентських виборах. Директор розвідувальних служб виніс це питання на розсуд федерального Омбудсмена.

1. Цей запит стосується законної мети?

Існує дві можливі законні підстави для відмови у доступі: одна може стосуватися національної безпеки, інша – приватності. З огляду на те, що досьє були створені режимом, який більше не перебуває при владі, видається неймовірним, що перша підстава може мати застосування. Однак, зміст персонального досьє виразно стосується законної мети збереження приватності.

2. Чи розкриття цієї інформації завдало б істотної шкоди цій меті?

Можна навести аргументи, що ця інформація має здатність завдати істотної шкоди приватності суб'єктів досьє. Омбудсман висловився так:

«Природа конфіденційних файлів, зібраних у минулому поліцією чи розвідувальними службами, чи, врешті-решт, усе ще збирається нині, є такою, що, у принципі, особи, підлеглі таким процедурам (звичайно виконуваним незаконним чином) є жертвами політичної чи ідеологічної позиції тих, хто замовляє такий збір інформації, незалежно від того, хто її потребує: органи влади, політичні партії чи самі ці служби. Публікація такої інформації у засобах масової інформації в цілях передвиборної кампанії зробила б так, щоб жертви стали б жертвами вдруге».

3. Чи, тим не менше, розкриття цієї інформації було би в суспільних інтересах ?

Аргументом на користь суспільного інтересу в опублікуванні цієї інформації могло б бути те, що, як кандидати, ці особи свідомо розкрилися для публічного дослідження. Суспільний інтерес – а саме демократичний процес – полягає у знанні змісту досьє.

Чи це так? Що Ви думаєте?

На закінчення, ще один практичний випадок з невеликою відмінністю: вона стосується «викривача».

У пресі з'явилося повідомлення про транспортування ядерних відходів залізницею. У повідомленні ЗМІ було сказано, що колія на частині маршруту погано відремонтована – шлях до за-

грози нещасного випадку – і що маршрут також проходить через частину країни, в якій діє сильний сепаратистський рух, що не визнає повноваження центральних органів влади.

В ролі джерела інформації була ідентифікована посадова особа Міністерства довілля. Його було звільнено з роботи і пред'явлено кримінальне обвинувачення у розкритті державної таємниці і підбурюванні до безпорядків, громадських заворушень.

Якщо використати трискладовий тест, як Ви думаете, чи «винесення сміття з хати» цією посадовою особою було виправдане? Чи слід його було визнати невинним?

Вправа

Нижче - трохи більше прикладів інформаційних запитів, які могли б - чи ні - становити виняток із загальної норми: інформація, яка перебуває в офіційному володінні, повинна бути розкрита.

Використайте закон про свободу інформації від «ARTICLE 19» і застосуйте трискладовий тест для того, щоб вирішити, якою могла би бути правильна відповідь у кожній справі.

• Ви – посадова особа в Міністерстві охорони здоров'я. Урядові лабораторії провели дослідження щодо нового і потенційно смертельного вірусу, що швидко поширюється в усьому світі, рознесений повітряними мандрівниками. Ви одержали інформаційний запит про доступ у цьому дослідженні. Фактично, лабораторії близькі до значного відкриття, що могло б призвести їх до створення вакцини. Однак це дослідження показало також, що вплив вірусу набагато серйозніший, аніж передбачалося спершу.

• Ви – посадова особа Міністерства внутрішніх справ. Ви одержали інформаційний запит щодо кількості і особистостей тих, кого прослуховувала поліція в процесі операції проти торгівлі людьми.

На практиці рішення про те, чи розкривати інформацію може залежати від того, як цю інформацію засекречено.

Таке засекречування – є звичайно частиною законодавства про таємницю. В її процесі кожному документу призначається ступінь обмеження доступу, який визначає, кому дозволяється озна-

йомлюватися із цими записами. Звичайно існує шкала цих грифів, від найбільш обмежувального («Цілком таємно») до менш обмежувальних.

Засекречування може продовжувати зберігатися поруч із законодавством про свободу інформації.

У Главі 2 ми відзначили, що чинні закони (на кшталт законів про таємницю) повинні завжди тлумачитися сумісно із свободою інформації. Це також застосовуватиметься до документів, що засекречені відповідно до чинних законів. Часто це може означати, що документи (чи швидше інформація, що міститься у цих документах) може бути розповсюджена більше, ніж це передбачалося первинно, коли їх засекречували.

Одна з найбільших проблем із засекречуванням відповідно до законодавства про таємницю, – навіть припускаючи, що засекречування на той час є правильним – є те, що статус інформації з часом змінюється. Інформація, яка могла б законно розглядатися як таємниця 10 років тому, може не бути такою ж сьогодні. Саме тому, було б завжди бажаніше застосовувати трискладовий тест до тієї частини інформації, яка викликає певний сумнів, аніж просто дотримуватися штампеля, поставленого на запис при його створенні. Однак, слід визнати, що окрема посадова особа часто може не мати повноважень чи права на свій власний розсуд вчинити так.

Процес засекречування може призвести до деяких смішних результатів. Ось який документ було засекречено ЦРУ США з наданням грифу «Таємно»:

VI. Загрози і плани терористів: в усьому світі

Ціль: політ кур'єра УПП

Місце: невизначене

Дата: 24-25 грудня 1974 р.

Нова організація невизначеного характеру, використовуючи назву («Мартин Ебенезер Скрудж» планує зірвати щорічний політ кур'єра уряду Північного Полюсу. Прем'єр-міністра і керівника кур'єрської служби С.Клауса було повідомлено, а заходи безпеки скоординовано в усьому світі Робочою групою СССТ Конфіденційно)

СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ. ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Закон України «Про доступ до публічної інформації» також передбачає застосування трискладового тесту при наданні інформації, а саме: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Глава п'ята

ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ І ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Державні органи в демократичному суспільстві управляють країною від імені суспільства. Їхня влада делегована народом. Державні органи мають демократичний обов'язок відповіді на інформаційний запит, тому що інформація, якою вони володіють, належить суспільству.

Принцип зрозумілий, але, що ж це таке – державний орган?

Дефініція державного органу змінюється від країни до країни, разом з різними законами, що пропонують трохи відмінні дефініції.

Деякі міжнародні організації, на кшталт Ради Європи чи «ARTICLE 19», намагалися визначити концепцію «державного органу», використовуючи найкращий досвід різних країн. Нижче – найкращі, наскільки це можливо, дефініції для використання.

ДЕФІНІЦІЯ ВІД РАДИ ЄВРОПИ

Рада Європи рекомендує дефініцію державних органів, що зосереджується, радше, на тому, що вони роблять, аніж просто на тому чим вони є. Для цілей свободи інформації, вона визначає державні органи як:

1. уряд і адміністрація на національному, регіональному чи місцевому рівні;

2. фізичні чи юридичні особи, тією мірою, скільки вони виконують державні функції чи здійснюють адміністративну владу, і так, як це передбачено відповідно до національного закону.

Перша частина цієї дефініції є очевидною, але друга – важлива, тому що вона означає, що будь-яка інституція – чи то публічна, чи

то приватна – повинна розглядатися як державний орган, якщо вона виконує державні функції чи проводить діяльність відповідно до повноважень, передбачених законом.

Прикладами таких органів можуть бути транспортні компанії, школи чи приватні компанії з догляду за здоров'ям.

Вправа

Придумайте приклади з Вашої власної країни щодо приватних компаній чи інших інституцій, які можна б кваліфікувати як «державні органи» відповідно до цієї дефініції?

ДЕФІНІЦІЯ ВІД «ARTICLE 19»

«ARTICLE 19» стверджує, що дефініція державних органів:

повинна включати всі гілки і рівні влади, включаючи місцеві адміністрації, виборні органи, органи, які діють відповідно до повноважень, передбачених законом, націоналізовані галузі промисловості та державних корпорацій, позавідомчі органи чи quangos (квазі-неурядові організації), судові органи, а також приватні органи, що виконують державні функції (на кшталт обслуговування доріг чи діяльності залізниць).

Наприкінці Глави 1 ми задавали Вам таке питання:

Наскільки далеко принцип свободи інформації може застосовуватися у суспільстві до приватних організацій, на кшталт компаній, чи такою ж мірою, що і до урядів?

Дефініція «державного органу» запропонована «ARTICLE 19» відповідає на це питання частково. Якщо приватна компанія використовує делеговані державні повноваження, то вона підлягатиме такому ж режиму доступу до інформації. Це означає, що така компанія повинна була б створити необхідні механізми для того, щоб опрацювати інформаційні запити.

Дефініція «державного органу» від «ARTICLE 19» робить у цьому питанні крок далі. Вона включає приватні інституції до режиму доступу до інформації, тією мірою, якою вони володіють інформацією, що може приносити користь суспільству в цілому:

Приватні організації також, безпосередньо, повинні включатися, якщо вони володіють інформацією, розкриття якої, імовірно,

знизить ризик шкоди ключовим суспільним інтересам, на кшталт довкілля та здоров'я. Міжурядові організації повинні також підлягати режиму свободи інформації.

На перший погляд видається, що це радикальне розширення сфери свободи інформації. Тим не менше, загальноновизнано, що приватні організації, на кшталт компаній, повинні підлягати чіткому регулюванню у певних видах своєї діяльності. Вони, наприклад, не мають повної свободи діяти таким чином, який загрожує довкіллю або суспільному здоров'ю, або добробуту. Розширення сфери свободи інформації охоплює ці аспекти поведінки приватних організацій просто на основі твердження, що ці інституції мають зобов'язання перед суспільством взагалі.

ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ В ПІВДЕННІЙ АФРИЦІ

У деяких країнах ця ширша дефініція вже застосовується. Південна Африка трансформувала багато зі своїх законів та інституцій з часу падіння апартеїду в 1994 році. Нещодавно було розроблено законодавство про свободу інформації, що відображає найостанніші міжнародні стандарти.

Закон про сприяння доступу до інформації (2000 р.), стверджує: «Державний орган» означає:

(а) будь-яке державне відомство чи адміністрацію на національному чи провінційному рівнях врядування, чи будь-який муніципалітет на місцевому рівні врядування;

(b) будь-яку посадова особу чи іншу інституцію у разі

(i) здійснення повноваження чи виконання обов'язку за приписами Конституції чи конституції провінції;

(ii) здійснення державного повноваження чи виконання державної функції за приписами будь-якого [рівня] законодавства.

У Південній Африці зобов'язання надавати інформацію поширюється навіть на приватні організації, якщо ця інформація потрібна для реалізації чи захисту інших прав. Параграф 32 Конституції Південної Африки (1996 р.) передбачає:

Кожний має право доступу до...

b. будь-якої інформації, якою володіє інша особа і яка вимагається для реалізації чи захисту будь-яких прав .

Це включає інформацію, якою володіють приватні організації (наприклад, стосовно довкілля, здоров'я тощо).

Вправа

Яким чином законодавство Вашої країни про свободу інформації визначає державний орган? Хто зобов'язаний відповідно до вашого закону надавати інформацію громадськості?

Список «державних органів» у країні не буде залишатися завжди таким самим. Вони весь час змінюються. Слід буде додавати нові агенції, тоді як інші можуть втратити свій публічний статус. Так є тому, що статус «державного органу» залежить від дій інституції, а не його формальної назви. Приватна компанія може укласти договір із органом врядування на надання певних комунальних послуг. З цього моменту, у зв'язку з наданням комунальних послуг, компанія повинна розглядатися як державний орган, зобов'язаний відповідати на інформаційні запити відповідно до закону про свободу інформації.

Деякі країни використовують дуже вузький підхід, і до свого закону про свободу інформації включають тільки органи виконавчої влади. Вони не враховують інші інституції, на кшталт органів законодавчої чи судової гілок влади або правоохоронних органів, або приватних організацій, що виконують державні функції. Цей підхід не відповідає найкращим міжнародним стандартам. Однак, навіть якщо закон не зобов'язує посадових осіб цих установ надавати інформацію, звичайно він також не забороняє їм цього. Посадові особи, тим не менше, можуть вирішити як особи, що знаходяться на службі у держави, надати інформацію громадськості відповідно до найкращої демократичної практики.

Довідково: Розпорядниками інформації відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» визнаються:

1) суб'єкти владних повноважень - органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання;

2) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, - стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів;

3) особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, - стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків;

4) суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, - стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

Також до розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитами інформацію, прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють: інформацією про стан довкілля; інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту; інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією).

ЯКИХ КРОКІВ ПОВИНЕН ВЖИТИ ДЕРЖАВНИЙ ОРГАН ДЛЯ ТОГО, ЩОБ СПРИЯТИ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ?

Прийняття якісного закону про свободу інформації – це не кінець цього процесу, а лише початок. Застосування закону – це звичайно набагато більший виклик, ніж його створення. Саме до відповідальності Уряду належить вжити заходів, для того щоб гарантувати, що закон застосовується ефективно.

Мозковий штурм

Внесіть перелік заходів, яких Уряд повинен, на Вашу думку, вжити для забезпечення функціонування нового закону про свободу інформації.

На нашу думку існує шість заходів, що можуть бути названі:

- опублікування інформації;
- покладання відповідальності на спеціальний персонал;
- навчання інформаційних чиновників та інших державних посадовців;
- створення чи поліпшення чинних систем керування інформацією і записами;
- поширення інформації про чинний закон про свободу інформації;
- звітування про діяльність з питань свободи інформації.

Наведіть ще більше прикладів.

Урядом України вже прийнято ряд підзаконних нормативних актів на виконання законодавства про доступ до публічної інформації, а саме:

Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 583 «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади»;

Постанова Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 938 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань доступу до інформації»;

Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. № 740 «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію»;

Постанова Кабінету Міністрів від 21 листопада 2011 р. N 1277 «Питання системи обліку публічної інформації»;

Важливим є приведення усіх нормативно-правових актів у відповідність із законодавством про свободу інформації, розроблення інструкцій по реалізації окремих положень законодавства про доступ до публічної інформації, тощо.

ЗАХІД 1: ОПУБЛІКУВАННЯ ІНФОРМАЦІЇ - БЕЗ ЗАПИТУ НА НЕЇ

Більшість людей, обговорюючи систему доступу до інформації, спершу думають про те, як громадськість може попросити надати інформацію.

Але запити – це не єдиний елемент свободи інформації і, у певному сенсі, вони навіть не можуть бути найбільш важливими. Свобода інформації означає, що весь процес врядування є відкритим для громадського вивчення. Найбільш ефективний шлях виконання цього державними органами, опублікувати інформацію, що являє істотний суспільний інтерес – і широко її розповсюдити.

Яку точно інформацію публікує державний орган, буде звичайно залежати від того, який це орган і що він робить, так само як і від особливих вимог національного закону.

Мозковий штурм

Подумайте про інституцію, у якій Ви працюєте.

Яка інформація, на Вашу думку, повинна бути опублікована так, щоб громадськість мала чітку картину, що Ваша інституція робить, а також як з'ясувати щось іще?

Ми думаємо, що, як мінімум, кожний державний орган повинен публікувати наступну інформацію. Це слід робити принаймні раз на рік:

- опис його структури, функцій, обов'язків і фінансів;
- деталі будь-яких послуг, що надаються безпосередньо представникам громади;
- будь-які механізми публічних запитів чи скарг, разом із коротким викладом кожного запиту чи скарги, чи інших прямих дій представників громадськості і відповідь державного органу;
- простий путівник, який містить інформацію про його систему ведення записів, типи і форми інформації, якими він володіє, категорії інформації, яку він публікує та процедура, якої потрібно дотримуватися, подаючи інформаційний запит;
- опис повноважень і обов'язків його вищих посадовців і процедури за якими відбувається ухвалення рішень;
- будь-які інструкції, концепції політики, правила, путівники, посібники;
- зміст усіх рішень і концепцій політики, що стосуються громадськості, разом із їхніми причинами, будь-які владні тлумачення щодо них, і будь-який важливий допоміжний матеріал;

• будь-які механізми чи процедури, за якими члени суспільства можуть висловити протест чи вплинути на спосіб роботи органу.

Вправа

Чи публікує державний орган, у якому Ви працюєте інформацію про свою діяльність?

В якій формі цю інформацію опубліковано (буклет, веб-сайт, тощо)?

Якою була суспільна реакція?

Чи це було корисно для Вашої роботи?

Для персоналу, що працює в державному органі, величезна перевага регулярного публікування інформації полягає в тому, що це зменшить кількість інформаційних запитів. Звичайно, якщо запитувана інформація може стати громадськості легко доступною, люди не матимуть жодної потреби просити її надати. Чи, навіть якщо вони зроблять інформаційний запит, відповісти їм для Вас буде просто.

Орган, відповідальний за контроль за дотриманням закону про свободу інформації – Інформаційний Уповноважений, Омбудсман тощо – повинен:

- опублікувати путівник про мінімальні стандарти і найкращу практику щодо опублікування інформації державними органами;
- надавати поради державним органам щодо опублікування інформації.

У Великій Британії, наприклад, закон про свободу інформації вимагає, щоб державні органи мали схеми публікації, які повинні затверджуватися Інформаційним Уповноваженим. Останній також видає модельну схему публікації, яку державні органи натомість можуть прийняти.

Але державні органи не завжди приймають свої обов'язки належним чином.

Голова [Південноафриканської] Комісії з прав людини Джоди Колларен (Jody Kollaren) попросив політичного втручання Парламенту з тим, щоб змусити 800 державних органів країни виконати свої зобов'язання, передбачені Законом про сприяння доступу до інформації.

П. Коллапен, у листі до спікера Національних зборів Френа Гінвала (Frene Ginwala), поскаржився, що у травні 2001 року, в першу річницю набуття цим законом чинності, лише 20 державних органів подали необхідні звіти.

У травні 2002 року ця кількість зменшилася до 15 звітів з 800 державних органів. За іронією, до органів, що не зуміли подати доповідь належить і сам парламент.

П. Коллапен сказав, що у 2001 році Комісія провела інструктаж для державних органів у восьми з дев'яти провінцій і розмістила повідомлення на своєму веб-сайті, «щоб викликати у державних органів потребу виконати свої зобов'язання».

Він сказав, що Комісія також витратила 80000 рендів «державних коштів» на рекламні оголошення, що нагадували державним органам необхідність подати свої звіти до березня.

Закон призначений надати матеріальним нормам конституційні гарантії на інформацію для пересічних громадян. Згідно із Законом, всі державні органи повинні повідомити Комісії кількість запитів на інформацію, які вони одержали, і як з ними по велися.

Закон також застосовується до приватних організацій, і дослідження «Консультаційного центру відкритої демократії» засвідчили, що небагато організацій чи то державних, чи то приватних виконували це законодавство.

Він попередив, що, хоча закон не передбачає санкцій за його недотримання, за Законом про Комісію з прав людини перешкодження роботи Комісії є злочином.

«Комісія неохоче звертається до радикальних заходів для гарантування виконання зобов'язань, що належать до її функцій, але ми звертаємося до цих заходів, якщо ми повинні це зробити», – сказав п. Коллапен.

Джерело: «Business Day»

Досвід України

Як зазначалося раніше, зокрема стаття 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначає види інформації, які підлягають обов'язковому опублікуванню. На єдиному веб порталі органів виконавчої влади України – Урядовому порталі систематич-

но розміщується інформація про діяльність Уряду України (далі – Уряду), важливі зустрічі керівництва, а також анонси про їх проведення, суспільно значуща інформація для населення, порядки денні проведення засідань Уряду, урядових комітетів, аудіо та фото повідомлення, тощо. Також створено спеціальну рубрику «Доступ до публічної інформації», де розміщено серед іншого форму для подачі запитів на інформації, порядок їх розгляду у Кабінеті Міністрів України, контактні дані для подачі запитів чи то поштою, електронною поштою, телефоном, факсом, у спеціальній кімнаті для запитувачів, найбільш запитувані документи, проекти актів для обговорення, система обліку публічної інформації, звіти про розгляд запитів на інформацію, моніторинги виконання законодавства про доступ до публічної інформації органами виконавчої влади, роз'яснення для органів щодо організації роботи, а також повідомлення населенню про основні права, які передбачені законодавством про доступ до інформації, тощо (http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245534798&cat_id=244819289). Разом із Урядовим порталом, на якому регулярно оновлюється інформація про діяльність органів виконавчої влади, також функціонує урядова інтернет платформа «Громадянське суспільство і влада», метою якої є надання громадянам додаткових можливостей щодо участі у формуванні та реалізації державної політики. На сайті започатковано електронну форму консультацій, у зв'язку з чим відвідувачі можуть взяти участь в обговоренні урядових проєктів, висловити свої пропозиції та зауваження до них. Крім того, можна ознайомитися з матеріалами органів виконавчої влади про проведені консультації з громадськістю, громадські слухання, конференції, семінари, «круглі столи».

ЗАХІД 2: ПОКЛАДІТЬ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ НА СПЕЦІАЛЬНИЙ ПЕРСОНАЛ

Державний орган повинен призначити особу (або групу осіб), яка несе відповідальність за опрацювання інформаційних запитів, і для забезпечення того, щоб орган виконав закон у питанні розгляду запитів. Ця посадова особа часто називається інформаційним чиновником (information officer).

Державний орган повинен гарантувати, що громадськість має вільний доступ до імені і контактної інформації інформаційного чиновника.

Мозковий штурм

Якщо Ви працюєте з цим посібником, то можливо Ви самі - інформаційний чиновник. Які обов'язки у Вас на Вашій роботі?

Інформаційний чиновник має три основні функції:

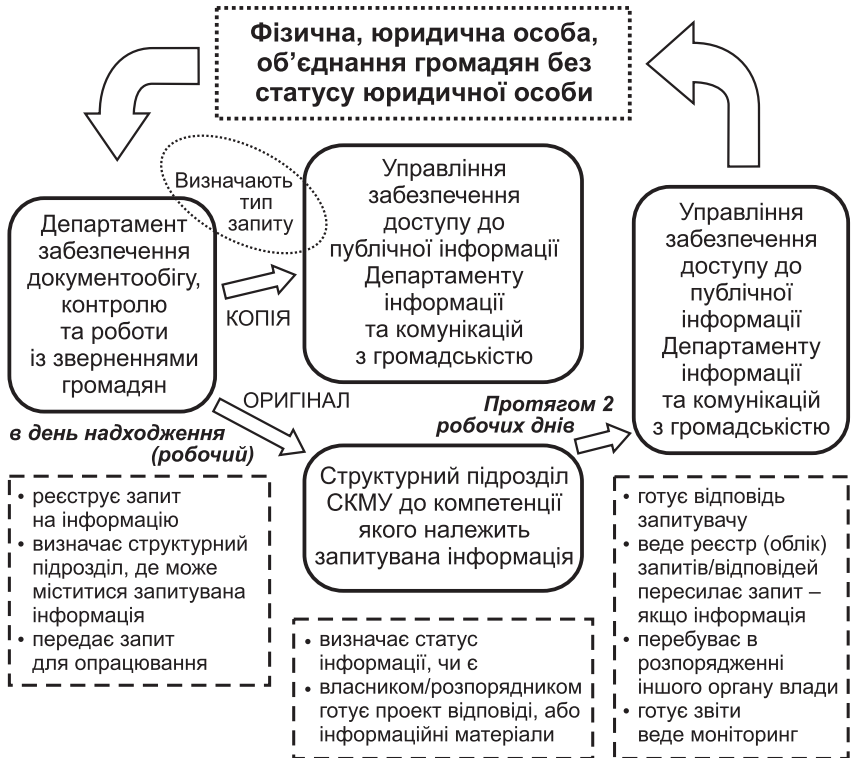
- пропонувати найкращі методи обслуговування, архівування і розпорядження документами у державному органі;
- бути головною точкою контакту між державним органом і громадськістю з усіх інформаційних питань – отримання інформаційних запитів, допомога особам, які намагаються знайти інформацію, і одержання скарг про ненадання державним органом відповіді на запит;
- гарантувати, що державний орган виконує закон про доступ до інформації найкращими методами розкриття інформації.

Важливо зрозуміти, що роль інформаційного чиновника дуже відрізняється від посадовця зі зв'язків із пресою чи зв'язків із громадськістю.

У деяких країнах, відповідальність за опрацювання інформаційних запитів покладено на посадовців зі зв'язків із пресою чи офіційних речників. Але це викликало проблеми. Роль посадовця зі зв'язків із пресою – загалом, представити інституцію в позитивному світлі. Це значно відрізняється від уявлення про доступ громадськості до інформації. Свобода інформації означає, що має бути можливим одержати доступ до незмінюваної документації про функції державного органу. Це не те, що робить посадовець зі зв'язків із пресою. Ці дві функції повинні утримуватися цілком окремо. Українським законодавством визначено, що розпорядники інформації зобов'язані утворити спеціальні структурні підрозділи або визначити відповідальних осіб, які організують доступ до публічної інформації. До основних повноважень розпорядника інформації, відповідно до законодавства серед інших належить: надавати достовірну, точну та повну інформацію, у разі потреби перевіряти її правильність та

об'єктивність; оприлюднювати інформацію про свою діяльність та прийняті рішення; систематично вести облік документів та запитів на інформацію; визначити спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо. Законом встановлено, що розпорядники повинні створити спеціальні структурні підрозділи або призначити відповідальних осіб з питань доступу до інформації. Службовці повинні усвідомлювати, перш за все, що надання інформації повинно стати новою культурою державного управління, командною роботою усього відомства. І тут важлива як етика поведінки державного службовця, його знання і професіоналізм, так і правильна організація праці структурного підрозділу органу влади. Задля оперативності підготовки відповідей запитувачам, посадові особи структурних підрозділів повинні усвідомлювати, перш за все, що це командна робота. При цьому, мати чіткий розподіл повноважень, систематично обмінюватися інформацією та використовувати у своїй роботі новітні технології. За результатами моніторингу, проведеного Управлінням забезпечення доступу до публічної інформації Секретаріату Кабінету Міністрів України (далі – Управління), станом на 2014 рік в **15,4%** органів виконавчої влади функціонують окремі структурні підрозділи. **8%** органів виконавчої влади мають структурний підрозділ у складі відділу/управління/департаменту, а у **32,8%** – визначені відповідальні особи. Разом з тим, у більшості державних інституцій, на спеціальні підрозділи по доступу до інформації чи спеціально визначених осіб покладаються серед іншого функції прес-служби, роботи по розгляду звернень громадян, взаємодії з громадськістю, діловодства тощо. Таким чином, залишаються відкриті питання щодо відокремлення таких осіб чи спеціальних підрозділів від інших функцій та завдань держоргану із наданням виключних повноважень (information officer).

Схема
роботи із запитами на інформацію на прикладі
Управління забезпечення доступу до публічної інформації
Секретаріату Кабінету Міністрів України.



**ЗАХІД 3: НАВЧАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ЧИНОВНИКІВ
ТА ІНШИХ ДЕРЖАВНИХ ПОСАДОВЦІВ (ВКЛЮЧАЮЧИ ВИЩИХ)**

З того моменту, як Ви читаете цей посібник, цей крок – навчання інформаційного службовця – може вже мати місце!

Для того, щоб закон про свободу інформації працював належним чином, це вимагає, щоб посадові особи мали як розуміння принципів, так і знання спеціальної юридичної термінології.

Це означає, що посадові особи, відповідальні за застосування закону, потребуватимуть навчання щодо того, як з ним працювати. Важливо, щоб вищі посадовці, яким вони звітують, також пройшли навчання.

У країнах із традицією інституційної таємниці – яка є у більшості країн без історії законодавства про свободу інформації – необхідно розглянути, як змінити ставлення і традиції в рамках державної служби.

Мозковий штурм

Як Ви думаєте, що ми маємо на увазі під «змінити ставлення і традиції в рамках державної служби» ?

Як Ви думаєте, яких кроків можливо вжити для того, щоб почати здійснювати це перетворення?

Навчання іноді не проводиться, тому що державний орган не має досить коштів для того, щоб організувати великі навчальні програми. Однак, люди та організації з різних частин світу розробили підходи для того, щоб взятися за цю проблему, навіть якщо ресурси обмежені.

Залучення як урядових, так і неурядових організацій у навчання і просування інституційних змін

У Південній Африці навчання інформаційних чиновників і заступників інформаційних чиновників було проведено різними організаціями, включаючи Південноафриканську Комісію з прав людини, Коледж Правосуддя та Консультаційний центр відкритої демократії (ODAC). ODAC провів численні навчальні сесії для неурядових організацій, приватного сектора і державних інституцій, на яких не тільки зосереджувалися на технічних аспектах закону але також зверталися до організаційних змін і питань трансформації, що стосуються виконання закону.

У Ямайці, Підрозділ з доступу до інформації, створений урядом, запланував низку навчальних семінарів спільно з Департаментом (Уряду) зі звітів та архівів та Інститутом управління національного розвитку, зосереджуючись на зберіганні і пошуку документів, застосуванні закону і зміні управління.

Створення стимулів «відкритості» для державних службовців

«Кампанія за свободу інформації» – неурядова організація з Великобританії – заснувала щорічну Нагороду Свободи Інформації для того, щоб відзначити осіб і державні органи, які добровільно оприлюднюють інформацію. Серед нагороджених були:

- офіційна слідча комісія з питань коров'ячого губкоподібного енцефаліту за її інтернет-сайт, який надавав громадськості негайний доступ до всіх письмових доказів, які було одержано і містив повні розшифровки усних свідчень он-лайн протягом двох годин виступу свідка;

- рада Графства Кардифф, за створення публічного реєстру витрат на проведення конференції для радників і чиновників;

- департамент технічних послуг міської ради у м. Вандсворт за тонкощі підготовки усіх заяв на планування, включаючи скановані зображення первинних формулярів заявок і плани, доступні в Інтернеті.

Приклад України

Представниками громадянського суспільства разом із Кабінетом Міністрів проведено близько 30 круглих столів, робочих зустрічей, декілька семінарів у м. Києві. Харківською правозахисною групою та Урядом організовано виїзні семінари до Одеси, Львова, Харкова, Дніпропетровська, Тернополя, Миколаєва, Херсона, Сум, Чернігова, Ковеля, Северодонецька, тощо. Окрім того, надано численні коментарі, підготовлені інформаційно-аналітичні та презентаційні матеріали про роботу із запитами на інформацію.

ЗАХІД 4: СТВОРЕННЯ ЧИ ПОЛІПШЕННЯ ЧИННИХ СИСТЕМ КЕРУВАННЯ ІНФОРМАЦІЄЮ І ДОКУМЕНТАМИ

Окрім розвитку вмінь персоналу за допомогою навчання, кожний державний орган має створити систему, яка б дозволила громадськості запитувати і одержувати інформацію.

Це вимагає двох видів систем:

Систем належної реєстрації та систем інформаційного керування («керування документами») так, щоб запитувана інформація могла бути знайдена своєчасно.

Відкритих і доступних систем, до яких можуть бути подані інформаційні запити і в яких можна відстежити їхнє просування.

Різні закони містять різні дефініції публічної інформації. Наведемо дві таких дефініції від міжнародних організацій:

Дефініція інформації від «ARTICLE 19»

Для «ARTICLE 19» інформація включає всі записи, якими володіє державний орган, незалежно від форми, в якій ця інформація зберігається (документ, магнітна стрічка, електронний запис тощо), її джерело (чи була вона створена державним органом чи іншими органами) і дати її створення».

Дефініція інформації від Ради Європи

Рекомендація Ради Європи застосовується «до офіційних документів». Ці документи визначені як такі, що включають «всю інформацію, записану в будь-якій формі, складену чи отриману, і яка перебуває у володінні органів державної влади і пов'язана з будь-якою державною чи адміністративною функцією»

Питання для обговорення

Яка інформація охоплюється законом про свободу інформації у Вашій країні? Які переваги і незручності дефініції, що використовується?

Звичайно, життя інформаційного чиновника стало б набагато простішим, якби кожна особа, яка просить інформацію могла б надати точне визначення запиту, якого вона потребує. Але звичайно, вона не може це зробити. Запитувач знає тільки, яку інформацію він шукає. Особа, звичайно, не знатиме, якою є система зберігання документів державного органу.

Ось чому важливо, щоб вони мали право, власне, на саму інформацію, а не тільки на окремих документ. Як ми побачимо пізніше, це також дозволяє інформації бути легше подільною. Подільність означає, що, якщо існують якісь законні причини, чому документ, який містить запитувану інформацію не може бути розкритим, тоді інформація в тому ж документі, що не підпадає під законний виняток, однак може бути розкрита.

Згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації», розпорядники повинні систематично вести облік документів, що знаходяться в їхньому володінні та вести облік запитів на інформацію.

Питання для обговорення

Яким чином управління документами може бути поліпшено на Вашому місці праці?

Які механізми роботи опрацювання запитів і відстежування запитів можуть чи використовуються у вашому державному органі?

Із сучасними комп'ютерними технологіями та спеціально розробленим програмним забезпеченням опрацювання документів і запитів може бути високоефективним.

Але який досвід існує щодо поліпшення інформаційних систем керування без значних інвестицій?

Взірцева практика з Болгарії

У Слівенському муніципалітеті інформаційний центр створив окремий контрольний журнал для інформаційних запитів, який проводить чітку відмінність між порадою на місці та інформаційним запитом, що не може бути задоволений негайно. Останній реєструється таким чином, щоб його проходження можливо було відстежити.

Взірцева практика з Боснії і Герцеговини

Сараєвський муніципалітет створив базу даних документів і внутрішню систему зв'язку так, щоб інформаційні службовці могли легко зв'язуватися з керівниками відділів з тим, щоб відстежити проходження запиту. Існує чіткий поділ між інформаційними запитами і адміністративними запитами (наприклад, для свідоцтв про народження і про шлюб). Останні з іншим штатом розташовуються в іншій частині будівлі.

Приклад України

Нововведенням Закону України «Про доступ до публічної інформації» є створення органами влади системи обліку публічної ін-

формації, де б містилася відповідна інформація про всі документи розпорядника, якими він володіє. Як приклад – функціонування автоматизованої системи обліку публічної інформації у Секретаріаті, розміщеної на Урядовому порталі. У електронній базі обліковуються постанови, розпорядження, порядки денні та протоколи засідання Уряду, плани підготовки проектів нормативно-правових актів та інші документи. Серед відомостей, які вносяться до бази, - це назва, номер, дата створення документа, джерело інформації, передбачена законом підстава віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом та строк такого обмеження, вид, форма та місце зберігання, тощо. Цікавим для України є досвід Естонії. За показниками 2009-2010 років Всесвітній економічний форум поставив Естонію на 25 місце (зі 134 країн світу) за Індексом сільової готовності, визнавши її в цьому відношенні лідером серед країн Центральної та Східної Європи. Система «X-Road» (Перехрестя) стала яскравим прикладом підвищення прозорості і відкритості уряду, яка забезпечує надійний доступ в електронному режимі до таких державних послуг, як вибори, школи, уряд, поліція, охорона здоров'я та податкова служба.

ЗАХІД 5: ПРОПАГУВАННЯ ЗАКОНУ ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ

Слід провести загальнонаціональну інформаційну кампанію з боку Інформаційного Уповноваженого (чи будь-кого, хто є відповідальним за нагляд за свободою інформації) чи з боку уряду, чи з боку парламенту. Мета полягатиме в тому, щоб розповісти громадськості про закон про свободу інформації.

Але в той же час, кожен державний орган повинен поінформувати громадськість про право осіб на інформацію, якою володіє цей орган, і яким чином це право може бути реалізоване на практиці.

Мозковий штурм

Як би Ви пропагували закон про свободу інформації у Вашому власному державному органі? Які б повідомлення Ви намагалися донести і які методи Ви б використали для цього?

Можливо державний орган, у якому Ви працюєте, уже проводив кампанію з пропагування свободи інформації. Якщо це так, то які уроки Ви винесли?

У країнах, де писемність слабка, а розповсюдження газет є обмеженим, телерадіомовні ЗМІ є особливо важливим засобом просвіти суспільства щодо свободи інформації. Плакати і рекламні листівки – це також ефективний і рентабельний шлях ознайомлення суспільства з тим, яка інформація є доступною і як її набути.

Існують великі можливості для творчості в донесенні вашого повідомлення.

Наведемо деякі приклади просвітницьких кампаній щодо свободи інформації.

Приклад з Ямайки

Організація громадянського суспільства заснувала Пункт Допомоги, з тим, щоб підвищити обізнаність про Закон [про свободу інформації] і надати поради тим, хто бажає подати інформаційний запит. Разом з наданням практичної допомоги потенційним заявникам у заповненні інформаційних запитів. Пункт Допомоги також відстежуватиме, моніторитиме і наглядатиме за виконанням Закону від імені громадянського суспільства. Будь-яка інформація, отримана через Пункт Допомоги, також використовуватиметься для лобіювання будь-яких необхідних змін в Законі, як тільки дійде до автоматичного перегляду через два роки після початку його виконання.

Приклад з Болгарії

Програма доступу до інформації (ПДІ), що вела кампанію за Закон про доступ до суспільної інформації, є ключовим агентом у просуванні ефективної реалізації свободи інформації. ПДІ видала підручник для громадян, який пояснює основні концепції і принципи цього Закону і процес подання інформаційного запиту. Цей підручник включає шаблон зразка інформаційного запиту».

Орган, що наглядає за виконанням закону про свободу інформації (наприклад, Інформаційний уповноважений), повинен, наскільки це можливо, скласти кожною офіційною мовою зрозумілий і простий путівник, який би містив практичну інформацію для полегшення ефективного використання інформаційних прав відповідно до закону, і широко розповсюджувати цей путівник у доступній формі. Путівник повинен оновлюватися на постійній основі, якщо це необхідно.

Взірцева практика з Болгарії

У Міністерстві охорони здоров'я, при вході у будівлю, ще до поста охорони, розвішано всю інформацію про доступ до суспільної інформації. Протягом двох годин на добу приймає чиновник, який має справу з усіма інформаційними запитам.

ЗАХІД 6: ЗВІТУВАННЯ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ З ПИТАНЬ СВОБОДИ ІНФОРМАЦІЇ

Кожен державний орган (звичайно це Інформаційний працівник) повинен щорічно подати звіт про діяльність державного органу у зв'язку з наданням публічного доступу до інформації. Звіт повинен включати інформацію про:

- кількість запитів на інформацію: отриманих, наданих, повністю чи частково відмовлених;
- як часто і на яку статтю закону про свободу інформації посилалися при повній або частковій відмові у інформаційному запиті;
- оскарження відмов у наданні інформації;
- оплата, передбачена за інформаційний запит;
- яким чином публікувалася інформація на випередження запитів;
- яким чином підтримувалися документи;
- яким чином навчалися посадові особи та інформувалася громадськість про право особи на доступ до інформації.

Якісні закони про свободу інформації вимагають, щоб державні органи робили таке повідомлення на постійній основі і, принаймні, раз на рік. Державні органи повинні бути зобов'язаними широко його розповсюджувати.

Приклад України

Управління забезпечення доступу до публічної інформації Секретаріату Кабінету Міністрів України систематично проводить аналіз надісланих запитів на інформацію на адресу Кабінету Міністрів, а також інших органів виконавчої влади та їх розгляд, розміщає відповідні щорічні, щомісячні звіти як на Урядовому порталі, так і в засобах масової інформації. Графічна форма звіту включає в себе:

джерела надходження (пошта, електронна пошта, телефон, факс), суб'єкти запитів (фізичні чи юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи), найактуальніші види запитуваної інформації (класифікація відбувається відповідно до ст. 10 Закону України «Про інформацію»), активність запитувачів у розрізі регіонів тощо (http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=245633708).

Ірландський досвід

Ірландський уряд регулярно публікує на веб-сайті «Офісу Інформаційного Уповноваженого» перелік органів, які нещодавно отримали державні функції і попадають під Закон Ірландії про свободу інформації.

1 листопада 2002 року до цього переліку було додано 32 нові інституції.

Приклад із Ямайки

Всередині 2002 року Парламент Ямайки прийняв *Закон про доступ до інформації*. Протягом місяця уряд Ямайки створив підрозділ для його виконання. Цей підрозділ провів консультації з громадянським суспільством із тим, щоб розробити дії, які б сприяли поступу нового закону. Вони включали дуже важливі процеси ознайомлення урядових і квазі-урядових департаментів із вимогами Закону і потребою покращеного управління документами. Підрозділ із доступу до інформації було взято за взірець для бюджетного, кадрового і матеріального планування подібного підрозділу у кожному департаменті.

Латвійський досвід

У Латвії від місцевих адміністрацій, міських і районих рад вимагається публікувати річні звіти.

Закон про місцеві адміністрації визначає зміст цих звітів. Щорічний публічний звіт повинен включати серед іншого таке:

- 1) виконання бюджетів за попередні два роки і прийнятий бюджет на поточний рік,
- 2) оцінку нерухомості місцевої адміністрації за останні два роки,
- 3) заходи, виконані за попередні два роки, так само як і ті, що заплановано на поточний рік на виконання територіального плану розвитку,

- 4) рішення територіальної місцевої адміністрації чи міської ради стосовно щорічного економічного звіту за попередній рік,
- 5) висновки ревізії Державної ревізійної служби,
- 6) заходи, вжиті для того, щоб сприяти обізнаності жителів стосовно діяльності місцевої адміністрації і можливостей для участі в обговоренні рішень тощо.

Приклад із США

Закон США про свободу інформації зобов'язує державні органи публікувати будь-яку інформацію розкрити у відповідь на запит, якщо, імовірно, що він стане предметом інших запитів.

Болгарський досвід

У Болгарії Закон про доступ до публічної інформації (ЗДПІ) вимагає від місцевих адміністрацій повідомляти чи публікувати певну інформацію. Відмінність між повідомленням і опублікуванням полягає у способі публічного представлення звітів: звіти можуть бути і в усній, і у письмовій формі, тоді як опублікування має завжди письмову форму. ЗДПІ вимагає, щоб адміністрація повідомляла інформацію за наступних обставин:

- коли інформація може запобігти загрозі життю, здоров'ю і безпеці громадян чи їхній власності;
- коли інформація заперечує неточну інформацію, яка вже була поширена;
- коли інформація становить суспільний інтерес.

Окрім цього, ЗДПІ вимагає від керівників адміністративних структур періодично публікувати:

- опис обов'язків державних органів і перелік дій, які проводяться;
- інформацію про організацію, функції і відповідальність адміністрації;
- опис інформаційних ресурсів, якими користується державний орган;

ім'я, адреса, телефонний номер і робочі години відділу, відповідального за отримання письмових запитів для доступу до суспільної інформації.

Приклад з Мексики

Стаття 9 Закону Мексики про прозорість федеральної влади і доступ до публічної урядової інформації вимагає, щоб державні органи надавали комп'ютерне устаткування членам громади, щоб вони, таким чином, мали доступ до офіційної інформації.

Албанський досвід

В Албанії Закон про свободу інформації було прийнято у 1999 році. До цього часу, більшість державних органів не мають спеціально призначених осіб, відповідальних за опрацювання інформаційних запитів. Натомість, ці функції частково виконуються речниками, які часто отримують політичне призначення, працюючи заради особливого політичного порядку денного. Окрім цього, більшість з них не знайомі близько з природою і вимогами законодавства про свободу інформації і саме тому нездатні його виконати.

Мексиканський приклад

Закон Мексики про свободу інформації передбачає створення секцій зв'язку (*unidades de enlace*) та інформаційних комітетів.

Така секція зв'язку існує при кожному державному органі. До її функцій входить:

- збір і опублікування інформації державного органу;
- отримання і опрацювання запитів на інформацію;
- допомога особам у підготовці запитів;
- пропонування внутрішніх процедур для допомоги в опрацюванні інформаційних запитів;
- навчання посадових осіб опрацюванню запитів на інформацію;
- зберігання документів запитів на інформацію.

Кожний державний орган також має інформаційний комітет. До його функцій входить:

- встановлення процедур щодо опрацювання запитів на інформацію;
- нагляд над засекречуванням інформації;
- підбір інформації для формування річного звіту про його діяльність.

Приклад з Південної Африки

Закон про сприяння доступу до інформації (ЗСДІ) передбачає створення «посібників», які описувалися експертами з питань свободи інформації, як «дорожні карти», що вказують на шлях до наявних документів, якими володіє будь-який державний орган. «Посібник» чи «дорожня карта», що передбачено ЗСДІ – це документ, з яким особа, що подає запит, може ознайомитися для того, щоб визначити документи, які вона може просити надати, або дізнатися, що від неї очікується при поданні запиту. Посібник за ЗСДІ повинен містити інформацію про організацію, реєстр документів, якими володіє державний орган і процедуру, яку треба пройти для того, щоб подати інформаційний запит. Для того, щоб такий посібник було створено, державний орган повинен спершу систематизувати інформацію, якою він володіє. Оголошення максимальної кількості документів автоматично відкритими є найкращим підходом: це скорочує процес ухвалення рішень – і саме тому зменшує витрати ресурсів – і зрозуміло, що для заявника краще, коли розкриття є автоматичним.

Глава шоста

ХТО Є ЗАПИТУВАЧЕМ?

РІЗНІ КРАЇНИ ПО-РІЗНОМУ ВИЗНАЧАЮТЬ, ХТО МАЄ ПРАВО НА ІНФОРМАЦІЮ

Болгарський закон «Про доступ до публічної інформації» визначає запитувачів наступним чином:

«7) Будь-який громадянин республіки Болгарія має право на доступ до інформації...

8) Іноземні громадяни й особи без громадянства будуть користуватись правом на ...

9) Юридичні особи будуть користуватися правом на ...»

Албанський закон «Про свободу інформації» стверджує, що «кожна особа – фізична, юридична, місцевий житель чи іноземець» має право на доступ до інформації.

Закон штату **Коннектикут** (США) «Про свободу інформації» визначає «особу» як «фізичну особу, товариство, корпорацію, товариство з обмеженою відповідальністю, асоціацію чи об'єднання.

А ХТО МАЄ ПРАВО ЗАПИТУВАТИ ІНФОРМАЦІЮ ВІДПОВІДНО ДО ВАШОГО ЗАКОНУ ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ?

В деяких країнах робота з людьми, що запитують інформацію є різним в залежності від їхньої професії, статусу, чи того, яку інституцію вони представляють. Однак, право на інформацію є демократичним, є правом для кожного в даній країні і не повинно залежати від будь-яких формальних вимог (наприклад, громадянства цієї країни). ЗМІ не повинні мати привілейованого доступу до інформації порівняно зі звичайними людьми. До всіх заявників повинні ставитись однаково без будь-якої дискримінації на основі віку, статі, етнічного походження, політичного чи економічного статусу чи посади.

Запитувачами інформації відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» є - фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повно-

важень. Іноді це призводить до зловживань окремих категорій запитувачів, на яких поширюються вимоги іншого законодавства. Так, народні депутати повинні подавати запити та звернення відповідно до вимог Закону України «Про статус народного депутата». Дуже часто, вони надсилають запити як фізичні особи, не вказуючи при цьому, що вони є народними депутатами і просять відповіді у визначений законом про доступ до інформації термін. Також багато громадян направляють свої звернення (скарги, заяви, клопотання, пропозиції) в порядку Закону України «Про доступ до публічної інформації». Разом з тим, законодавством про доступ до публічної інформації не передбачено вчиняти певні дії, а надавати вже готову інформацію. Іноді журналісти звертаються із журналістськими запитамі в порядку Закону України «Про доступ до публічної інформації» з проханням надати роз'яснення, коментар чи інтерв'ю. Усі ці питання потребують законодавчого врегулювання, зокрема у чіткості визначення понять, а також засобів отримання інформації у вигляді таких форм.

Питання для обговорення

Чи погоджуєтесь Ви з цим принципом? Чи є будь-які аргументи на користь інших заявників.

Мозковий штурм

Хто може прийти до вашого органу держави із запитом на інформацію? Чому ця інформація може бути важливою для них?

Будь-хто може запитувати інформацію.

Приклад

Фізична особа звернулась до Уряду електронною поштою з проханням посприяти з утепленням будинків з метою економії теплової енергії

Відповідь

На Ваш лист від __.__.201_ р., що надійшов до Секретаріату Кабінету Міністрів на електронну адресу для запитів на публічну інформацію, повідомляємо.

Згідно із вимогою частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (далі - Закон) публічна інформація - відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, яка була отримана або створена у процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Частиною п'ятою статті 19 Закону визначено, що запит на інформацію має містити загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо.

Згідно частини другої статті 2 Закону цей Закон не поширюється, зокрема, на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом.

Заяви розглядаються згідно Законом України «Про звернення громадян». Ваш лист за змістом не відповідає вимогам до запиту на інформацію, містить по суті прохання у сприянні з утепленням будинків, тому не може бути розглянутим відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Одночасно інформуємо, що Законом України «Про Кабінет Міністрів України» та пунктом другим § 1 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів від 18.07.2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів від 09.11.2011 р. № 1156), визначено, що Кабінет Міністрів є колегіальним органом. Питання діяльності, зокрема міністерств, у Кабінеті Міністрів представляють відповідні міністри, які забезпечують формування та реалізацію державної політики у відповідній сфері.

Ураховуючи викладене, пропонуємо Вам звернутися засобами поштового зв'язку до (назва органу державної влади, поштова адреса органу державної влади) у порядку, визначеному Законом України «Про звернення громадян».

Одночасно інформуємо, що відповідно Закону України «Про звернення громадян» у зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги.

Мама з Таїланду:

Одна мама у Таїланді заперечувала проти процедури відбору, що мала місце в державній початковій школі, до якої намагалася всту-

пити її донька. Від кожного здобувача вимагалось скласти вступний іспит. Однак результати тесту й розподіл місць ніколи не оприлюднювалися.

Коли заяву на вступ її доньки було відхилено, матір написала до цієї школи, попросивши показати їй екзаменаційні результати. Її запит було відхилено. Тоді вона згідно із Законом про інформацію (1997 р.) подала заяву про ознайомлення з результатами.

У 1998 р. Комісія з офіційної інформації постановила, що оцінки 120 учнів, які були прийняті до школи, повинні бути оприлюднені, і з'ясувалося, що 38 з цих учнів не здали тест, але були зараховані до школи завдяки сплаті внесків їхніми батьками.

Ця мама подала запит до Державної Ради, урядовий юридичний наглядовий орган із повноваженням видавати юридичні постанови, аргументуючи, що така практика прийняття до школи є дискримінаційною і порушує приписи нової конституції про рівність. У січні 2000 р. Рада винесла рішення на її користь і наказала цій школі, а також і всім іншим школам з державною формою фінансування відмінити таку практику.

Журналіст із Південної Африки

Журналіст на ім'я Ліза з Південної Африки мала натхнення розслідувати безпечність м'ясних продуктів, завдяки випадковим зауваженням друзів і колег, які наводили свої підозри щодо того, «що входить у м'ясо», як причину свого вегетаріанства. Вона не просунулася надто далеко, розглядаючи етикетки на різних м'ясних продуктах в супермаркетах, так що звернулася до Школи аграрних наук і агробізнесу при місцевому університеті. Дослідник розповів їй «не під запис» про дослідницький проект, в якому пестициди були знайдені у звичайній сільськогосподарській продукції Південної Африки. Окрім того джерело поінформувало Лізу, що Національний департамент сільського господарства (НДСГ) регулярно проводить залишковий харчовий тест на таких продуктах як яловичина й курятина, і що деякі тести показали, що результати залишкового рівня перевищують юридичні стандарти та стандарти безпеки.

Тоді Ліза звернулася до НДСГ і попросила надати результати харчових залишкових тестів з 1982 до 2002 р. Однак її запит було відхилено, тому що НДСГ стверджував:

1) розкриття цієї інформації може зашкодити комерційним інтересам експортерів;

2) розкриття поставить під загрозу безпеку чиновників.

Посадові особи НДСГ також стверджували, що немає доказів, які б доводили, що залишкові рівні перевищувались.

Як ми вже згадували, ця справа оскаржується – так що все ще є шанс, що Ліза отримає інформацію, яку вона шукає.

Ці два приклади з реального життя людей, які просили надати інформацію, що зберігається у державних органах. Є й багато інших.

Жіноча організація:

Для організації, яка працює для захисту прав жінок, важливо мати доступ до даних про стан жінок у їхній країні. Ця інформація може включати кількість дівчат, які мають доступ до вищої освіти, кількість проведених абортів на рік, кількість померлих новонароджених на рік, скільки на ринку праці платять жінкам у порівнянні з чоловіками.

Меншини:

Роми в Південно-східній Європі, які історично були непривілейованою групою, можуть захотіти дізнатись скільки відсотків ромів, залучених на посади публічної служби у порівнянні з іншими етнічними групами, а також що уряд робить для зменшення інституційної дискримінації проти ромів, і чи державні органи взагалі проводять будь-яку політику для зменшення соціальної дискримінації. Вони можуть шукати цю інформацію, тому що вони можуть розробляти рекомендації для проведення такої політики чи підвищити громадську обізнаність у питаннях дискримінації, для того, щоб змінити політику уряду чи ставлення суспільства до ромів.

Журналісти:

Журналісти, які розслідують повідомлення про неналежне управління чи корупцію у державних органах, можуть просити надати інформацію, таку як судові рішення чи звіти про бюджетні витрати для того, щоб перевірити, зловживали чи ні посадові особи своєю владою. Основним є те, що ЗМІ мають доступ до такої інформації у суспільних інтересах. Якщо журналістські розслідування базу-

ватимуться більшою мірою на чутках, аніж на фактах, що надаються до перевірки, існує ризик, що журналістська практика стане наклепницькою, загострить суспільний конфлікт, а громадськість не зможе судити про компетентність адміністрації й керівництва країною.

Звичайні громадяни:

Особа, яка намагається побудувати будинок на території неподалік заводу має право знати, який рівень забруднення спричиняє завод. Жінка, яка збирається стати матір'ю може бажати дізнатися про свої встановлені законом права на материнство, страхування здоров'я, режим вакцинації для новонароджених дітей. Багато людей хочуть мати доступ до інформації про себе, що зберігається, наприклад, медичних чи шкільних документів.

Підприємництво:

Приватні компанії часто просять уряди надати комерційну інформацію, зокрема, у зв'язку з такими питаннями як споживачькі огляди. Економічно ефективно зробити таку інформацію доступною, оскільки це запобігатиме дублюванню у її створенні.

Політичні партії:

В країнах із усталеною демократією і законами про свободу інформації політичні партії часто використовують ці закони для того, щоб попросити про надання інформації. Вони використовують цю інформацію для того, щоб сформулювати свою власну політику так само, як для задавання запитань уряду і для пред'явлення вимог у парламентських дебатах. Це корисно, оскільки, деякою мірою, це зменшує переваги, якими володіє правляча партія, і вирівнює поле гри на виборах.

ЯК ВАМ СЛІД ПОВОДИТИСЬ ІЗ ЗАЯВНИКАМИ?

В більшості випадків люди не просять надати інформацію для того, щоб зробити Ваше життя важчим, а саме тому, що вони насправді потребують інформацію.

Як Вам слід відповідати на їхні запити?

Ось кілька основних правил і керуючих принципів.

Принцип 1: Зустрічайте заявників ввічливо

Призначення державних посадових осіб у демократії – служити громадськості. Ось чому в деяких країнах їхні назви звучать як «публічні» або «громадянські слуги (службовці)». Ви повинні поводитися із усіма заявниками як із рівними і зустрічати їх ввічливо.

Принцип 2: Порадьте і допоможіть їм у складанні їхнього запиту

Ви повинні рекомендувати і допомагати їм у написанні їхніх запитів, беручи до уваги, що запитувач може не знати, яку точно інформацію шукати, де її шукати і як заповнювати запит. Повинні бути розроблені положення, які б гарантували повний доступ до інформації певних груп, наприклад, тих, що не можуть читати чи писати, тих, що не розмовляють мовою, якою зроблено запити, чи тих, які страждають на такі вади як, наприклад, сліпота. У таких випадках Ви повинні допомогти запитувачу заповнити його запит письмово, вказуючи своє ім'я і посаду в цьому органі і надати копію особі, яка робить запит.

Системи, які дружньо налаштовані до запитувача, встановлені в Данії і Нідерландах, де запит може бути зроблений усно. Бельгійське законодавство надає запитувачу право отримати документи з роз'ясненнями. Для прикладу, для зручності самих запитувачів урядом України розроблено форму та порядок подання запитів на інформацію, які можна отримати у електронному вигляді з Урядового порталу, паперовому – з інформаційного стенду, який розміщений у холі Будинку Уряду, а також у спеціально відведених місцях для роботи із запитувачами.

Принцип 3: Спрямуйте його туди, де ця інформація може знайтися

Якщо запитувана інформація вже оприлюднювалася, наприклад, на інтернет-сайті, у інформаційному бюлетені чи в річному звіті, Ви повинні вказати запитувачу, де він чи вона може знайти цю інформацію. В українському законодавстві загальнодоступна інформація не є відповіддю на запит.

Якщо Ви не зберігаєте інформацію, яку шукає запитувач, Ви повинні спрямувати його чи її до належної особи чи органу, де ця інформація може бути знайдена.

Принцип 4: Опрацьовуйте запити швидко і справедливо

Інформаційний запит повинен опрацьовуватися швидко і справедливо в часових межах, передбачених законом. Причини будь-якої відмови в інформації повинні бути надані заявнику у всебічному письмовому поясненні.

В Україні відповідь на запит надається протягом п'яти робочих днів з дня надходження запиту у спосіб, обраний запитувачем. У разі коли запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, інформації про стан навколишнього природного середовища, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних ситуацій, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян, відповідь надається протягом 48 годин з дня отримання запиту. Якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, строк його розгляду може бути продовжено до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження з одночасним повідомленням про це запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. Для порівняння, відповідь запитувачам у Бельгії та Швейцарії надаються протягом 30 днів, Болгарії – 14 днів, в окремих випадках 24 дні, Сербії – 15 днів, в окремих випадках 40 днів.

Принцип 5: Поінформуйте заявників про їхні права

Якісний закон про свободу інформації повинен передбачити можливість незалежного перегляду адміністративним органом будь-якої відмови (наприклад, омбудсманом чи парламентською комісією). У випадку, коли Ви вирішите не розкривати запитувану інформацію, Ви повинні поінформувати заявника, що він чи вона може оскаржити це рішення звернувшись до цього органу.

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» у відмові в задоволенні запиту на інформацію має бути за-

значено: прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту розпорядником інформації; дату відмови; мотивовану підставу відмови; порядок оскарження відмови; підпис. Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається в письмовій формі. У зв'язку з цим, є неможливим направити відмову письмово, якщо запит надійшов електронною формою без зазначення поштової адреси.

Принцип 6: Ви можете надати відмову на несумлінні запити

Тим не менше, державний орган може надати відмову на пустопорожні або несумлінні запити. Законом України «Про доступ до публічної інформації» не передбачено відмов із зазначених підстав. Тому часто приходиться відповідати на одні й ті ж самі запити, з одного і того ж питання по декілька разів, більше того, якщо вони взагалі не є запитами по суті – надавати численні роз'яснення.

Питання для обговорення

Придумайте приклади «важких» запитувачів і обговоріть, яким чином у цій ситуації слід поводитися професійно.

Принцип 7: Підтримуйте зв'язок

Підтримуйте поінформованість запитувача про розгляд його запиту, якщо запит є таким, що його опрацювання займе певний час. Це матиме місце, наприклад, коли воно включатиме значний обсяг інформації чи численні документи.

Отже, що Вам потрібно зробити, коли Ви отримуєте запит?

- Надати запитувачу розписку в документуванні запиту;
- Надати порядковий номер запиту для того, щоб було легше відслідковувати запит пізніше;
- Пояснити процедуру того, як опрацюватиметься запит (з цією метою державний орган може мати пам'ятку з поясненням стандартної процедури обговорення інформаційних запитів);
- Підтримуйте поінформованість особи щодо поступу в її справі, зокрема, якщо вона включає значний обсяг інформації, пошук якої займе певний час.

Приклад

Особа звернулася з проханням надати для ознайомлення копії матеріалів, які подавалися учасниками для участі у конкурсі з відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції у спеціально відведеному місці для запитувачів.

Відповідь

За результатами розгляду Вашого запиту від _____, що надійшов до Кабінету Міністрів електронною поштою, в межах компетенції повідомляємо.

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» Ви можете ознайомитися з копією реєстру учасників ініціативних зборів із обрання кандидатів від громадських об'єднань до складу конкурсної комісії з проведення конкурсу з відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції, копіями свідоцтв про реєстрацію громадських об'єднань, що додавались до заяви про участь в ініціативних зборах, за адресою: м. Київ, пров. Музейний, 12, попередньо узгодивши зручну для Вас дату і час за телефоном: (044) 256-79-70.

Згідно зі статтею 14 Закону під час ознайомлення з копіями запитуваних документів Ви маєте право робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо.

Разом з тим, через великий обсяг запитуваної інформації, яка потребує опрацювання у зв'язку з наявністю персональних даних, доступ, зокрема, до копій статутів громадських об'єднань, відомостей про досвід роботи громадських об'єднань у сфері запобігання корупції, досвід роботи кандидатів до складу конкурсної комісії, запропонованих громадським об'єднанням, відповідно до частини четвертої статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації» Вам буде надано протягом 20 робочих днів.

Глава сьома

ОБРОБКА ЗАПИТІВ

Принцип максимального розкриття означає, що вся інформація, яка зберігається державними органами є доступною громадськості як справа принципу, за винятком кількох дуже обмежених обставин (як це викладено в Главі 4 Посібника). Державні органи мають обов'язок розкрити інформацію, а кожен представник суспільства має право отримувати інформацію. Використання цього права не повинно вимагати від осіб доводити спеціальний інтерес до цієї інформації. В деяких законах про свободу інформації, як, наприклад, у шведському, будь-хто, хто подає інформаційний запит не є навіть зобов'язаним розкривати свою ідентичність. Коли державний орган шукає можливість відмовити в доступі до інформації, він повинен обґрунтовувати відмову на кожній стадії, що утримується інформація входить у сферу обмеженого режиму винятків, як це встановлено у законі.

Схема, наведена нижче, визначає кроки, які повинні вказати шлях будь-якій посадовій особі, що має справу з інформаційними запитами. Йдіть за схемою так ніби Ви працюєте крок за кроком.

Ви можете також використати цю схему для того, щоб відобразити особливі вимоги закону у вашій країні.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» не вимагає у запитувача вказувати причину подання запиту, більше того розкривати свою ідентичність. Виключення становить подання письмових запитів через звичайну пошту, де необхідним є ініціали запитувача, місце проживання та підпис.

Приклад

Особа звернулася із запитом щодо заробітної плати Прем'єр-міністра та Віце-прем'єр-міністра

Відповідь

За результатами опрацювання Вашого запиту, що надійшов до Кабінету Міністрів електронною поштою, у межах компетенції повідомляємо.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 14.02.2015 № 43 «Питання оплати праці членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади та інших державних органів у 2015 році» розмір заробітної плати у січні-березні 2015 р. складає:

Прем'єр-міністра України

у січні - 6640,00 гривень, у тому числі:

- посадовий оклад - 6640,00 гривень.

Сума утриманих податків складала 1439,88 гривень, у тому числі:

- податок з доходів фізичних осіб - 935,24 гривень;
- єдиний соціальний внесок - 405,04 гривень;
- військовий збір - 99,60 гривень;

Вице-прем'єр-міністра України

у січні - 5997,16 гривень, у тому числі:

- посадовий оклад - 5465,94 гривень;
- заробітна плата за час відрадження - 531,22 гривень.

Сума утриманих податків складала 1300,49 гривень, у тому числі:

- податок з доходів фізичних осіб - 844,70 гривень;
- єдиний соціальний внесок - 365,83 гривень;
- військовий збір - 89,96 гривень.

КРОК 1: ІНФОРМАЦІЙНИЙ ЗАПИТ

Інформаційний запит може бути як усним, так і письмовим. Законодавство деяких країн, зокрема, Закон Об'єднаного королівства «Про свободу інформації», охоплює тільки письмові запити. В інших країнах, наприклад, в Болгарії, інформаційний запит може бути зроблений в усній або письмовій формі.

Інформація, яка визначається у вашому законі про доступ до інформації і розуміється як зафіксована інформація. Іншими словами закон не зобов'язує Вас надавати інформацію, яка вже не є частиною документів. Згідно з найкращою міжнародною практикою закон повинен містити широке визначення інформації. Ми вже цитували визначення «ARTICLE 19»: «будь-яка зафіксована інформація, незалежно від її форми, джерела створення даних чи офіційного статусу, від того, чи була вона створена органом, який її зберігає, чи ні, від того чи було обмежено до неї доступ, чи ні».

Питання для обговорення

Чи ваш закон про свободу інформації дозволяє людям подавати запити усно, чи вони повинні бути у письмовій формі? Якими є переваги й недоліки кожного підходу?

Запит на інформацію в Україні подається фізичною, юридичною особою, об'єднаннями громадян без статусу юридичної особи розпоряднику, в усній або письмовій формі під час особистого прийому або шляхом надсилання поштою, електронною поштою, факсом або телефоном у довільній формі.

КРОК 2: ЧИ ЦЯ ІНФОРМАЦІЯ ВЖЕ ОПУБЛІКОВАНА?

Це перше питання, яке Ви повинні задати самі собі. Як ми обговорювали раніше, ваш державний орган повинен систематично публікувати щоденну інформацію без необхідності подання запиту. Для того, щоб полегшити життя Вам і Вашим колегам, а так само громадськості, перелік уже опублікованих документів повинен бути легко доступним у вашій установі в місцях прийому громадян, а якщо у Вас є веб-сайт, слід помістити цей перелік на вашій інтернет сторінці. Якщо інформація вже доступна як опублікований документ, надайте його самому запитувачу чи розкажіть запитувачу, де він/вона може його знайти.

Приклад

Особа запросила копію документу, яка містить більше 30 сторінок.

Відповідь

За результатами розгляду Вашого запиту від __. __. __, що надійшов Кабінету Міністрів, у межах компетенції повідомляємо.

Згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації» копію зазначеного документу, які містять 30 сторінок друкованого тексту, Ви можете отримати, сплативши рахунок на відшкодування фактичних витрат на копіювання та друк (додається) відповідно до статті 21 Закону. Крім того, з документом на паперових носіях Ви можете ознайомитися за адресою: м. Київ, пров. Музейний, 12, попередньо узгодивши

зручну для Вас дату і час за телефонами: (044) 256-69-69, 256-60-41. Відповідно до статті 14 Закону під час ознайомлення з копіями документів Ви маєте право робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо. Разом з тим, зазначений документ розміщено на офіційному сайті Урядовому порталі за гіперпосиланням _____.

КРОК 3: ЧИ ОРГАН, ЩО ДАЄ ВІДПОВІДЬ, ВОЛОДІЄ ІНФОРМАЦІЄЮ, ЯКУ ПРОСЯТЬ НАДАТИ?

Не всі є добре обізнаними з тим, яким чином працює уряд і державна інституція. У Вас можуть попросити інформацію, якою державний орган не володіє. У цій ситуації Ви повинні чи передати запит державному органу, що володіє цією інформацією, чи порадити особі подати запит до державного органу, який володіє цією інформацією. (Ваш національний закон може викладати стандартну процедуру дій у такій ситуації). Важливо пам'ятати, що Ваш орган може володіти багатьма документами, які розроблялися різними структурними підрозділами та іншими установами. Наприклад, якщо Ви працюєте в місцевій адміністрації, Ваш орган, імовірно, матиме багато документів, створених підрозділами центрального уряду.

Звичайно, не має значення звідки інформація надійшла первинно. Ви можете розкрити її, якщо тільки вона не підпадає до сфери одного з винятків, однак, в деяких випадках орган, який створив документ, може бути більш кваліфікованим щодо оцінювання запиту (наприклад, оцінити, чи має місце виняток, чи існує перевага суспільного інтересу). В Україні, у разі коли розпорядник не володіє запитуваною інформацією, але йому за статусом або характером діяльності відомо, хто нею володіє, тоді оригінал запиту на інформацію надсилається належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. Наприклад, у листі Кабінету Міністрів України, міститься прохання до розпорядника разом із наданням відповіді запитувачу ще й поінформувати сам Уряд. Таким чином, здійснюється моніторинг щодо повноти задоволення запитів.

Приклад

Фізична особа звернулась до Кабінету Міністрів з проханням надати відомчі накази Міністерства оборони України (дата, №, назва.).

Відповідь

На Ваш запит від _____, що надійшов до Кабінету Міністрів України факсом, в межах компетенції повідомляємо.

Відповідно до пункту сьомого § 8 розділу II Регламенту згідно із Законом України «Про Кабінет Міністрів України» питання діяльності, зокрема міністерств, у Кабінеті Міністрів представляють відповідні міністри.

Міністри, що входять до складу Уряду очолюють відповідні міністерства, які є розпорядниками інформації, отриманої або створеної у процесі виконання ними своїх обов'язків, передбачених законодавством, або яка знаходиться у їхньому володінні.

Запитувані Вами накази були створені у процесі виконання Міноборони покладених на нього завдань та функцій, визначених законодавством.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів від 25.05.2011 р. № 583 «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів, центральних та місцевих органах виконавчої влади» Секретаріат Кабінету Міністрів не є розпорядником інформації за запитами на інформацію стосовно інформації інших державних органів України та інформації, яка може бути отримана шляхом узагальнення, аналітичної обробки даних або яка потребує створення в інший спосіб.

Секретаріат Кабінету Міністрів не володіє інформацією стосовно відомчих наказів міністерств..

Ураховуючи викладене, Ваш запит був опрацьований та відповідно до частини третьої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» листом (дата, №) був надісланий до Міноборони для розгляду та інформування Вас в установленому порядку.

**КРОК 4: ЧИ ЗАПИТ ВІДПОВІДАЄ ВИМОГАМ
ДЛЯ ТОГО, ЩОБ ДОЗВОЛИТИ ВАМ НАДАТИ
ЦЮ ІНФОРМАЦІЮ?**

Різні національні закони передбачають різні вимоги того, яку інформацію повинен містити запит.

Наприклад, в Мексиканському законодавстві запит повинен містити:

- ім'я і контактні дані особи, що подає запит (і дані про особу, що представляють її, якщо це необхідно);
- зрозумілий і точний опис запитуваних документів;
- форма, в якій вимагається інформація – вона може бути усною, через ознайомлення з документом, чи у формі надсилання завіреної копії.

Слід зазначити, що закон, як це загально прийнято в усьому законодавстві про свободу інформації, не вимагає від заявника визначати точну назву чи посилання на документ, який він чи вона шукає. Усе, що вимагається – це опис, достатньо зрозумілий для того, щоб надати змогу посадовій особі визначити цей документ.

Деякі закони про свободу інформації вимагають, щоб запит було зроблено на формулярі чи на шаблоні. В будь-якому випадку, буде корисним для Вашого державного органу створити формуляр чи шаблон для заявників задля заповнення з тим, щоб передбачити всі необхідні деталі, наприклад, їхні імена, опис інформації, яку вони вимагають, поштова адреса (якби тільки упевнитись, що вони нічого не забули). Цей формуляр повинен бути простим і вузько спрямованим і розроблятися для того, щоб полегшити процедуру подання запиту, а не для того, щоб додати зайвий шар бюрократії у процедуру!

Якщо Ви отримали запит, який не відповідає вимогам закону, це не є причиною відхилити запит. Навпаки, якщо це можливо, Ви повинні допомогти запитувачу сформулювати запит. (А якщо запитувач не в змозі сформулювати запит письмово через ваду чи неписьменність, Ви повинні записати усний запит заявника).

Постановою Уряду «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади» затверджено примірну форму подання запитів на інформацію та примірний порядок їх подання та розгляду.

Питання для обговорення

В Додатку 3 наводиться копія формуляру запиту на отримання інформації від державного органу у Південній Африці.

Чи це якісний формуляр?

Які додаткові питання Ви включили б, якби розробляли формуляр для свого власного державного органу? Які б питання Ви викреслили?

КРОК 5: РЕЄСТРАЦІЯ ЗАПИТУ, ВИДАЧА РОЗПИСКИ ПРО ОТРИМАННЯ Й РОЗ'ЯСНЕННЯ ПРОЦЕДУРИ

Якщо інформаційний запит є вузько спрямованим і Ви знаєте, що інформація є публічною, Ви повинні надати її негайно. Є лише такі причини відкласти надання інформації запитувачу:

- якщо запит включає велику кількість документів, які потребують пошуку та збору;
- якщо це серйозне питання, яке може потрапити до сфери вивчання.

Як ми обговорювали раніше, деякі закони вимагають, щоб кожний запит на інформацію був зареєстрований – в будь-якому випадку є хорошою практикою реєструвати кожний інформаційний запит чи то до паперового, чи то до комп'ютерного журналу і видавати заявнику розписки про отримання і порядковий номер. Навіть, якщо інформація була надана негайно, і запит не вимагає подальших дій, збереження записів про кожний запит дозволяє державному органу відслідковувати, як багато запитів отримано і від яких суб'єктів. Це також буде потрібно у випадку розвитку подій, на кшталт, оскарження, подальшого запиту щодо тієї ж самої чи пов'язаної з нею інформації. Якщо інформація не може надаватися негайно, реєстрація запиту і видача порядкового номеру дозволяє відстежувати просування запиту. В разі прийнятності запиту є важливим, щоб Ви пояснили заявнику, що станеться далі. Ви повинні пояснити (відповідно до положень Вашого національного права):

- максимальне обмеження часу, протягом якого державний орган повинен відповісти на запит;
- різні варіанти надання доступу до інформації (перегляд особою, надсилання копії, комп'ютерного диску, тощо);
- коли необхідно сплатити кошти, і з чого складається плата;
- якщо інформаційний запит відхиляється, повинно бути надане письмове пояснення. Для прикладу, в Уряді України ведеться елек-

тронний облік запитів на інформацію із реєстраційним номером, тематикою, видом запитуваної інформації, контактними даними запитувача, терміном розгляду та надання відповіді або направлення за належністю у відповідний орган.

КРОКИ 6 І 7: ЧИ Є ПІДСТАВИ ДЛЯ ВІДМОВИ У ДОСТУПІ ДО ЗАПИТУВАНОЇ ІНФОРМАЦІЇ? ЧИ ОБМЕЖЕННЯ СТОСУЄТЬСЯ ВСЬОГО ДОКУМЕНТУ?

Пам'ятайте! Інформація може бути обмежена тільки на підставах, встановлених законом. Це не Ваша робота захищати інших посадових осіб чи міністрів від проблем отриманої інформації, яка повинна бути оприлюднена. Ми обговорювали раніше винятки з права про доступ до інформації, яке обмежуватиметься Вашим законом про свободу інформації.

Освіжіть свою пам'ять

Які винятки з права на доступ до інформації існують у праві Вашої країни?

Яким є «трискладовий тест» для вирішення того, чи частина інформації може бути винятком відповідно до закону про свободу інформації?

Поверніться до Глави 4 і нагадайте собі спосіб, яким повинні бути вирішені потенційні винятки.

Ваші наступні кроки визначатимуть, які з винятків формують підстави для обмеження доступу до інформації, яку просять надати.

Наприклад, Ваш закон може включати повідомлення третьої сторони, якщо інформація, що вимагається була надана державному органу третьою стороною. У цьому випадку, Ви повинні звернутися до третьої сторони з тим, щоб надати їй можливість довести, що запитувана інформація потрапляє до сфери винятків. Такі механізми потрібно закріпити в українському законодавстві. Разом з тим, відповідно до законодавства України обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

СПРАВА ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ

Наведемо інформаційний запит із реального життя з Нідерландів. Спочатку запит було відхилено. Прочитайте деталі запиту і причини його відхилення. Чи погоджуєтесь Ви з наведеними нижче аргументами щодо відмови?

«Коли я розпочав працювати як державний службовець, один з перших інформаційних запитів, з яким я мав справу, був заявою журналіста, який хотів побачити декларації про витрати, подані міністром внутрішніх справ, і реальні ресторани та інші чеки, на яких вони базувалися. Міністр відмовився оприлюднити ці документи на основі трьох аргументів:

- *Декларація про витрати і чеки з ресторану не є офіційними документами і саме тому не підпадають до сфери дії Закону про урядову інформацію (публічний доступ).*

- *Навіть, якщо вони б розглядалися як офіційні документи, у доступі до них все ще було б відмовлено, оскільки їхнє оприлюднення порушуватиме приватність міністра. Громадянам не потрібно знати деталі про те, які витрати міністр декларує (міністр, однак, був готовий відкрити загальну задекларовану суму).*

- *Якщо стане відомо, які ресторани і готелі міністр відвідує і з ким він спілкується, то це перешкоджатиме його діяльності»*

Не дивіться на результат, доки Ви не вирішите, яким би мало бути Ваше рішення!

Ось що сталося, коли справу було оскаржено:

«Після адміністративного оскарження і процесу в суді першої інстанції, справа потрапила до Державної Ради, найвищого адміністративного суду Нідерландів.

Державна Рада, спираючись на наведені вище аргументи постановила:

- *Декларація і ресторани чеки є офіційними документами тією мірою, наскільки вони пов'язані з діяльністю міністра як державного посадовця.*

- *До певної міри в наданні інформації може бути відмовлено з підстав приватності. Це справедливо, наприклад, щодо страв, згадуваних у ресторанному чеку, і номера банківського рахунку у декларації про витрати.*

• *Визнаємо також, що в принципі документи можуть містити інформацію, яка, в разі оприлюднення, перешкоджатиме діяльності міністра. Однак, розглянувши документи, згадані у запиті, Державна Рада вирішила, що це не той випадок.*

• *Результатом стало те, що міністр внутрішніх справ оприлюднив усі декларації про витрати і ресторанны чеки на своєму інтернет-сайті. Ті частини документів, які містили приватну інформацію було вилучено.*

Інше можливе твердження – чи запитувана інформація стосується інших осіб, чия приватність може бути порушена в разі її відкриття. Приватність може, звичайно, бути законним винятком у наданні доступу до інформації. У цьому випадку, необхідно отримати згоду третьої сторони, на яку посилаються у документі.

Або може бути необхідним відкрити лише ту частину документу, який не стосується третьої особи.

КРОК 8: ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ

РОЗКРИТТЯ ІНФОРМАЦІЇ

Це те, що відбуватиметься у більшості випадків. Ви відкриваєте інформацію заявнику у тій формі, в якій він просить.

Важливим може бути те, що цю частину інформації просять надати ще в інших запитах. Якщо це так, то Ваш департамент повинен розглянути шляхи опублікування інформації для того, щоб врятувати як запитувачів, так і Вас через повторне проходження запиту.

НАДАННЯ ЧАСТКОВОГО ДОСТУПУ ДО ДОКУМЕНТІВ

Якщо є підстави для обмеження доступу до запитуваної інформації, але це стосується тільки частини документу, Ви повинні надати частковий доступ. Таку можливість розділення ми згадували раніше. Важливо, що тільки інформація, яка насправді підпадає під один з винятків, є захищеною – а не весь документ, що містить цю інформацію. Зверніть увагу, яким чином, у вже згадуваному прикладі з Нідерландів, приватна інформація була прихована, коли документ було відкрито.

По суті існують різні способи так вчинити. Ви повинні показати заявнику, які частини документу залишаються закритими, наприклад, навівши перелік номерів пропущених сторінок, чи просто пропустивши необхідні речення чи параграфи (так, щоб він міг побачити наскільки багато інформації було вилучено).

Приклад

Особа звернулася з проханням надати протокол та стенограму засідання Уряду.

Відповідь

За результатами опрацювання Вашого запиту від _____, що надійшов до Кабінету Міністрів електронною поштою, надсилаємо скановану копію протоколу № засідання Кабінету Міністрів від _____ (додається).

Одночасно повідомляємо, що відповідно до статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» стенограми засідань Кабінету Міністрів є службовою інформацією та мають гриф «Для службового користування». Згідно із частиною дев'ятою статті 46 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та пунктом 2 § 25 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 18.07.2007 № 950, стенограма засідання Уряду є внутрішнім робочим документом Кабінету Міністрів, що використовується для складення протоколу засідання. Стенограма засідання Кабінету Міністрів надається Верховній Раді України, Президенту України, членам Кабінету Міністрів України на їх запит.

Одночасно повідомляємо, що статтею 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначено, що рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або до суду.

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.

ЩО ВІДБУВАЄТЬСЯ, КОЛИ ВИ ВІДМОВЛЯЄТЕ У ДОСТУПІ ДО ІНФОРМАЦІЇ?

У цьому випадку державний орган повинен надати письмове пояснення щодо того, чому у доступі було відмовлено. Обґрунтуван-

ня повинно супроводжуватися поясненням того, як запитувач може це оскаржити. Це залежатиме від норм Вашого національного законодавства. Деякі закони включають право на адміністративне оскарження, за яким йде оскарження до наглядового органу, такого як Уповноважений з питань інформації чи омбудсман. Інші – передбачають оскарження в судах.

Вправа

Нижче подається трохи більше інформаційних запитів для розгляду. Цього разу використайте свій власний національний закон (а не модельний закон «ARTICLE 19»). Використовуйте схему для того, щоб пройти через процедуру ухвалення рішень і вирішити, чи Ви повинні:

Відкрити інформацію;

Частково відкрити інформацію;

Не надати інформацію.

• Ви державний службовець в Міністерстві Юстиції. Ви отримали інформаційний запит про паї (акції) судді, що постійно головує у важливих справах з комерційного права.

• Ви є чиновником податкового органу. Ви отримали інформаційний запит, що міститься в архівних податкових досьє стосовно нинішнього урядового міністра.

• Ви посадова особа місцевої адміністрації. Ви отримали інформаційний запит щодо планування, яке було введено в обіг Міністром довкілля.

КРОК 9: ГОТУЄМОСЬ ДО ОСКАРЖЕННЯ

Ваша відповідальність як державного посадовця не закінчується повністю з рішенням відкрити інформацію або відмовити в запиті.

Якщо Ваше рішення полягає в тому, щоб приховати цю інформацію, запитувач може скористатися правом на оскарження, так що Ви повинні обґрунтувати Ваше рішення. Як точно працює система оскарження – це те, що встановлюється у національному законі про свободу інформації. Імовірно, що вона матиме два чи навіть три рівні.

По-перше – будь-яка особа, чий запит відхилено, повинна мати змогу оскаржити це на більш високому рівні в межах державного органу, який зберігає цю інформацію.

По-друге, якщо це оскарження не мало успіху, особа може подати свою скаргу до іншого адміністративного наглядового органу, на кшталт, Омбудсмана чи комісії з прав людини. Ці органи не мають таких самих повноважень примусу, що й суд, але важливим питанням є те, що вони є повністю незалежними від органу, що володіє інформацією. Згідно із деякими законами про доступ до інформації вони мають повноваження наглядати як саме працює закон.

Нарешті, якщо все інше не мало успіху, запитувач, який не досяг бажаного результату, повинен завжди мати змогу звернутися з цим питанням до суду. Суд повинен тоді мати змогу ухвалити кінцеве рішення щодо цього питання, яке буде обов'язковим як для запитувача, так і для державного органу.

Важливість цієї процедури оскарження полягає у тому, що це гарантує, що закон застосовується послідовно і не свавільно. Окремі посадові особи не повинні відчувати загрозу від оскарження. В певному сенсі, це допоможе їм виконувати належно свою роботу, гарантуючи, що рішення щодо інформаційних запитів ухвалено у суворій відповідності до закону.

ЯК ПРАЦЮЄ СИСТЕМА ОСКАРЖЕННЯ ЩОДО НЕУСПІШНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ЗАПИТІВ У ВАШІЙ КРАЇНІ?

Ви повинні знати відповідь на це запитання, оскільки кожного разу, коли Ви відхиляєте запит (ми сподіваємось не дуже часто!), Ви повинні пояснити заявнику процедуру оскарження.

Як зазначалося вище, Законом України «Про доступ до публічної інформації» визначено, що рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або до суду.

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.

Зразок рольової гри

Опис ситуації.

Громадянин приходить до державного органу і просить копії усіх рішень про будівництво газового трубопроводу. Він нагадує, що населення вже заплатило більше, ніж це потрібно для його спорудження, оскільки частина грошей, виділених урядом для трубопроводу, було використано місцевою адміністрацією на підтримку лікарні.

Чинownik відповідає, що такі документи не надаються будь-кому, а запитувач може йти і скаржитися про це будь-куди.

Громадянин йде до Керівника установи, якому пояснює ситуацію, але все ще отримує відмову в наданні запитованої інформації.

Громадянин спрямовує запит до палати незалежних суддів. Судді заслуховують обидві сторони і вирішують питання, обґрунтовуючи своє рішення.

Зразок рольової гри. Учасник 1

У Вас роль особи, що запитує інформацію.

На всіх стадіях Ви виглядаєте наївним і погано поінформованим.

Насправді, Ви є журналістом під прикриттям, що перевіряє ставлення цієї державної установи. Настоюйте на отриманні інформації, яку Ви повинні отримати.

Ви не повинні говорити про те, хто Ви є, навіть перед суддями. Будьте шумним і непослідовним.

Зразок рольової гри. Учасник 2

Ваша роль – посадова особа з питань інформації.

Запитована інформація не може бути розкрита, оскільки деякі рішення у цій справі були прийняті свавільно, без належно схваленої процедури.

Знайдіть будь-які причини, щоб відволікти запитувача від цієї теми: це було написано в газеті, це було сказано на телебаченні, було організовано зустрічі, порадилися з місцевим населенням, чому він потребує цих документів – найважливіша річ – це мати газ.

Коли Вас запросять до Керівника – виглядайте ввічливим і щирим. Коли Вас запросять до суддів визнайте вашу помилку:

«Я не знав», «Я не хотів втратити свою роботу», «закону, в будь-якому випадку, не дотримуються» тощо.

Зразок рольової гри. Учасник 3

Ви – керівник установи.

Вислухайте запитувача. Скажіть неправду: Ми не маємо грошей, у нас купа проблем.

Проведіть показовий «прочухан» підлеглому чиновнику.

Коли заявник скаже, що він оскаржуватиме рішення в суді, висловіть свою симпатію – його походи обіцяють бути довгими.

Під час апеляції стверджуйте, що Ви нічого не знаєте про справу. Ви бачите запитувача вперше.

Зразок рольової гри. Учасник 4

Ви – один з незалежних суддів.

Ви повинні ухвалити рішення щодо того, чи інформація повинна бути відкрита. Проаналізуйте справу щодо фактів, а також вирішіть, чи були правильними самі процедури. Надайте детальне обґрунтування вашого рішення.

Заключне засідання семінару: підсумок і оцінювання

ВАЖЛИВО:

Семінар повинен закінчуватися підсумком навчальних пунктів і оцінюванням.

Оцінювання може проводитись двома шляхами.

Перший: поверніться до письмових записів щодо очікувань, які учасники записували на вступному засіданні. Перегляньте їх і подивіться чи збулися очікування.

Другий: попросіть учасників заповнити оціночний формуляр (анонімно). Це допоможе виявити більш чесні відповіді тих, хто може бути критично налаштований до цієї процедури, так само вона буде більш детальною, ніж усне оцінювання. Зразок оціночної анкети можна знайти на наступній сторінці.

Окрім цього, може бути доволі корисним звернутися до учасників семінару після того, як вони пропрацюють на своїх робочих місцях після семінару від шести місяців до року, для того, щоб з'ясувати наскільки ефективним він виявився на практиці.

**ЗРАЗОК ОЦІНОЧНОЇ АНКЕТИ ДЛЯ УЧАСНИКІВ
ТРЕНІНГУ ДЛЯ ТРЕНЕРІВ СЕМІНАРУ
НА ЗАВЕРШЕННЯ СЕМІНАРУ**

Інформація про Вас:

1. Як багато Ви знали про свободу інформації перед тренінгом?

Ледь-ледь	Дещо знав	Багато знав
-----------	-----------	-------------

2. Який досвід у ролі тренера Ви мали перед тренінгом?

Ледь-ледь	Деякий	Значний
-----------	--------	---------

3. Наскільки добре викладалося питання свободи інформації (концепція, принципи і процедури)

Дуже слабко	Достатньо	Добре	Дуже добре
-------------	-----------	-------	------------

Чому?

4. Чи забагато/замало уваги приділялося міжнародним стандартам?

Замало	Збалансовано	Забагато
--------	--------------	----------

5. Чи забагато/замало уваги приділялося національним рамкам свободи інформації?

Замало	Збалансовано	Забагато
--------	--------------	----------

6. Чи було в темі пропущено якийсь аспект, якщо так, то який?

Методологія:

7. Будь ласка, прокоментуйте порядок денний (послідовність сесій, тривалість семінару...)

8. Наскільки корисною для Вас виявилася Схема щодо розуміння процесів поводження з інформаційними запитами?

Не корисна	Досить корисна	Достатня	Корисна	Дуже корисна
------------	----------------	----------	---------	--------------

Чому?

Як Ви думаєте, чи будете Ви використовувати її, коли самі будете проводити тренінг?

Так/Ні

9. Наскільки корисними були різні види тренінгу (вправи на покращення психологічного клімату, мозковий штурм, робота в малих групах, пленарні обговорення, рольова гра)?

Не корисні	Досить корисні	Достатні	Корисні	Дуже корисні
------------	----------------	----------	---------	--------------

Чому?

Чи змінили б Ви порядок комбінації тренінгу? Як саме?

Чому?

Посібник:

10. Чи читали Ви посібник перед тренінгом?

Так/Ні

11. Наскільки добре посібник висвітлює питання свободи інформації (концепція, принципи, процедура)?

Дуже слабо	Слабо	Достатньо	Добре	Дуже добре
------------	-------	-----------	-------	------------

12. Наскільки добре ця інформація представлена?

Дуже слабо	Слабо	Достатньо	Добре	Дуже добре
------------	-------	-----------	-------	------------

Чому?

13. Чи є у Вас будь-які пропозиції для покращення посібника?

14. Чи використовуватимете Ви посібник для самостійної підготовки тренінгу?

Модератори:

15. Як би Ви оцінили їхній внесок?

Дуже слабкий	Слабкий	Достатній	Хороший	Дуже хороший
--------------	---------	-----------	---------	--------------

Наслідки:

16. Після цього семінару, чи почуваетесь Ви достатньо впевненим для того, щоб провести сесію тренінгу зі свободи інформації?

Так/Ні

Яку б підтримку Ви хотіли отримати для цього?

17. Чи вважаєте Ви корисним сформувати мережу тренерів зі свободи інформації у вашій країні?

18. Будь-які інші коментарі.

**ЗРАЗОК ОЦІНОЧНОЇ АНКЕТИ ДЛЯ УЧАСНИКІВ
НАВЧАЛЬНОГО СЕМІНАРУ ДЛЯ ДЕРЖАВНИХ
СЛУЖБОВЦІВ – НА ЗАВЕРШЕННЯ СЕМІНАРУ**

Інформація про Вас:

1. Як багато Ви знали про свободу інформації перед тренінгом?

Ледве знайомий	Дещо знав	Багато знав
----------------	-----------	-------------

Зміст:

2. Наскільки добре викладалося питання свободи інформації (концепція, принципи і процедура)?

Дуже слабо	Слабо	Достатньо	Дуже добре
------------	-------	-----------	------------

Чому?

3. Чи забагато/замало уваги приділялося Міжнародним стандартам?

Замало	Збалансовано	Забагато
--------	--------------	----------

4. Чи забагато/замало уваги приділялося національним рамкам свободи інформації?

Замало	Збалансовано	Забагато
--------	--------------	----------

5. Чи було в тренінгу пропущено якийсь аспект теми?

Методологія:

6. Будь ласка, прокоментуйте порядок денний (послідовність сесій, тривалість семінару...)

7. Наскільки корисною для Вас виявилася Схема щодо розуміння процесів поводження з інформаційними запитами?

Не корисна	Досить корисна	Достатня	Корисна	Дуже корисна
------------	----------------	----------	---------	--------------

Чому?

8. Наскільки корисними були різні види тренінгу (вправи на покращення психологічного клімату, мозковий штурм, робота в малих групах, пленарні обговорення, рольова гра)?

Не корисні	Досить корисні	Достатні	Корисна	Дуже корисні
------------	----------------	----------	---------	--------------

Чому?

Чи змінили б Ви порядок комбінації тренінгу? Якого саме?

Чому?

Посібник:

9. Чи читали Ви посібник перед тренінгом?

Так/Ні

10. Наскільки добре він висвітлює питання свободи інформації (концепція, принципи, процедура)?

Дуже слабо	Слабо	Достатньо	Добре	Дуже добре
------------	-------	-----------	-------	------------

11. Наскільки добре ця інформація представлена?

Дуже слабо	Слабо	Достатньо	Добре	Дуже добре
------------	-------	-----------	-------	------------

Чому?

12. Чи є у Вас будь-які пропозиції для покращення посібника?

13. Чи будете Ви використовувати цей посібник у вашій щоденній праці?

Так/Ні

Модератори

14. Як би Ви оцінили їхній внесок?

Дуже слабкий	Слабкий	Достатній	Хороший	Дуже хороший
--------------	---------	-----------	---------	--------------

Наслідки:

15. Чи почуваетесь Ви після цього семінару достатньо впевненими для того, щоб опрацьовувати інформаційні запити?

Так/Ні

Яку подальшу підтримку Ви б хотіли отримати?

ЗРАЗОК ПІДСУМКОВОЇ АНКЕТИ ОЦІНЮВАННЯ УЧАСНИКІВ ТРЕНІНГУ ДЛЯ ТРЕНЕРІВ СЕМІНАРУ – ЧЕРЕЗ ШІСТЬ МІСЯЦІВ

Мета цього підсумкового оцінювання – оцінити, наскільки Ви спроможні використовувати знання та навички, отримані Вами на тренінгу, і що ми можемо зробити для подальшого покращення нашої навчальної програми і для підтримки ваших ініціатив як тренерів зі свободи інформації.

Інформація про Вас:

1. Як багато Ви знали про свободу інформації перед участю у навчальному семінарі (включаючи місяць тренінгу)?

Ледь-ледь	Дещо знав	Багато знав
-----------	-----------	-------------

2. Який досвід в ролі тренера Ви мали перед тренером?

Ледь-ледь	Дещо знав	Багато знав
-----------	-----------	-------------

Дії після тренінгу

3. Чи підтримували Ви контакт з іншими учасниками тренінгу для тренерів і/або з місцевими організаторами семінару?

Так/Ні

4. Чи мали Ви можливість зустрітися один із одним/обмінюватися інформацією і досвідом/розпочинати спільну діяльність?

Так/Ні

Якщо так, то яку діяльність?

5. Чи будь-хто з тих, кого Ви навчали на семінарі після тренінгу для тренерів, контактував з Вами з того часу для того, щоб попросити пораду чи замовити подальший тренінг для себе чи своїх колег? Чи мають учасники тренінгу Ваші контактні дані?

Так/Ні

Використання набутих навичок і знань

6. Чи мали Ви можливість провести власний навчальний семінар щодо свободи інформації для державних службовців чи будь-якої іншої цільової групи (наприклад, неурядових громадських організацій) з часу проведення Тренінгу для тренерів?

Так/Ні

Якщо Ні, чому ні?

Якщо Так, будь ласка, повністю опишіть тренінг відповідаючи на наступні питання:

А). Хто і скільки людей брало участь (якщо Ви навчали державних службовців, будь ласка, поясніть точно, ким вони є – службовці уряду центральних органів виконавчої влади чи місцевої адміністрації, тощо і їхні посади).

Б). Чи організували Ви тренінг з Вашими власними тренерами чи з іншими, які брали участь у Тренінгу для тренерів?

В). Де проходило навчання?

Г). Чи Ваш порядок денний був подібний до того, що мав місце на тренінгу для тренерів, і чи використовували Ви посібник?

Д). Якщо Ви вносили зміни в порядок денний чи використовували інші матеріали для навчання, будь ласка опишіть їх.

Е). Чи задавали учасники будь-які питання, на які Ви не змогли відповісти в повному обсязі?

Є). Які ще перешкоди чи труднощі, якщо такі були, Ви зустріли в організації тренінгу чи під час тренінгу?

Будь ласка додайте будь-які інші коментарі, які Ви бажаєте, про Ваш досвід проведення навчального семінару.

7. Чи використовували Ви навички і знання, які здобули на тренінгу для тренерів будь-яким іншим чином? (наприклад, надання порад колегам, державним службовцям, неурядовим організаціям з питань свободи інформації, включення питання свободи інформації до інших семінарів/тренінгів, до яких вас було залучено, подання інформаційних запитів до державних органів, сприяння обізнаності із Законом про свободу інформації?) А якщо Ви безпосередньо державний службовець, то чи Ви розпочали будь-який із заходів, запропонованих на навчальному семінарі у Вашій установі, або обговорили їх з колегами?

Будь ласка опишіть, яким чином Ви використовували свої нові навички.

8. Ви мали час поміркувати над тренінгом для тренерів і навчальним посібником, чи з'явилися у Вас якісь додаткові пропозиції щодо поліпшення змісту тренінгу чи методології посібника?

9. Яку додаткову підтримку Ви б хотіли отримати від місцевої партнерської організації чи від «ARTICLE 19» для того, щоб бути здатним краще проводити свої власні сесії з навчання щодо свободи інформації?

10. Будь ласка додайте будь-які подальші коментарі.

ЗРАЗОК ПІДСУМКОВОЇ АНКЕТИ ОЦІНЮВАННЯ УЧАСНИКІВ НАВЧАЛЬНОГО СЕМІНАРУ ДЛЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ – ЧЕРЕЗ ШІСТЬ МІСЯЦІВ

Мета цього підсумкового оцінювання – оцінити більш тривалий вплив навчання й визначити майбутні дії і підтримку, яку ми могли б запропонувати Вам і Вашим колегам у виконанні закону про свободу інформації.

Інформація про Вас:

1. Як багато Ви знали про свободу інформації перед навчальним семінаром (включаючи місяць навчання)?

Ледь-ледь	Дещо знав	Багато знав
-----------	-----------	-------------

2. Чи перед навчальним семінаром Ви одержували будь-яке попереднє навчання щодо свободи інформації, а якщо так, то чи його здійснював хтось з вашого органу чи зовнішня організація, наприклад неурядова організація?

3. Будь ласка опишіть ваші обов'язки відносно закону про свободу інформації на вашій роботі?

Оцінка навчання, яке Ви одержали, і того, як Ви застосували отримані знання

4. Чи Ви почуваетесь більш упевненим в опрацюванні інформаційних запитів у результаті навчання, яке Ви отримали?

5. Чи Ваша інституція одержувала будь-які інформаційні запити з моменту, коли Ви брали участь у навчальному семінарі, і якщо це так, то чи були Ви залучені до опрацювання цих запитів?

6. Яким чином Ви могли використовувати знання, які Ви отримали на тренінгу, у вашій повсякденній роботі?

7. Чи Ви зберегли посібник зі свободи інформації, одержаний на тренінгу, і наскільки він був для Вас корисним з тих пір?

8. Ви мали час, щоб поміркувати над навчанням, яке Ви одержали, – чи Ви маєте будь-які пропозиції щодо поліпшення методології тренінгу і змісту посібника?

9. Чи контактували Ви з будь-ким з тренерів чи організаторів з часу семінару, для того щоб попросити додаткову інформацію чи пораду щодо певного інформаційного запиту, який Ви одержали?

Майбутні потреби

10. Чи хотіли б Ви продовжити навчання щодо свободи інформації, а якщо так, чи є певна тема, про яку Ви хотіли б дізнатися більше? (Наприклад свобода інформації і документи з обмеженим доступом, свобода інформації і захист даних, управління документами тощо).

11. Ваша інституція планує будь-яке навчання для Вас чи ваших колег щодо свободи інформації?

12. Яку додаткову підтримку/інформацію/матеріали Ви б хотіли одержувати від місцевої партнерської організації _____ (назва) чи від «ARTICLE 19», щоб допомогти Вам у виконанні закону про свободу інформації?

13. Ми маємо намір поширити остаточну версію посібника про свободу інформації серед стількох осіб, відповідальних за доступ, скільки можливо. Будь ласка, чи могли б Ви запропонувати найкращий спосіб зробити це щодо інституції, в якій Ви працюєте, і будь ласка, подайте ім'я і контактну інформацію ключових посадових осіб, які повинні одержати посібник про свободу інформації.

14. Будь ласка, додайте будь-які інші коментарі.

Глава восьма

ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА ТА МІЖНАРОДНОЇ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ З ПИТАНЬ СВОБОДИ ІНФОРМАЦІЇ

ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА АБО НЕБЕЗПЕКА ВІДСТАВАННЯ?

Євген Захаров, Всеволод Речицький,
Харківська правозахисна група

Нам уже доводилось писати про надзвичайно шкідливу, на наш погляд, тенденцію усе більшого засекречування інформації й обмеження свободи інформаційного обміну, що спостерігається на всьому постсоціалістичному просторі, і яка стала особливо характерною в останні роки в Україні. Вона виявляється найбільше небезпечною для майбутнього країни в порівнянні з іншими порушеннями прав людини й основних свобод, і от чому.

Інформаційна сфера є основою, на якій базуються всі політичні, адміністративні, економічні та й просто рішення в царині області людської діяльності. Ці рішення будуть тим більш обґрунтованими й ефективними, чим більше інформації буде використано для їх прийняття. Найбільш важливі політичні рішення звичайно закріплюються на правовому рівні, фіксуються в тих або інших нормативних актах.

Таким чином, ми маємо трьохрівневу систему прийняття рішень: інформація, політика, право. Її можна умовно зобразити у вигляді дерева: корені, стовбур, крона. Дерево тим більше і сильніше, чим більше розвинена у нього коренева система. І коли на правовому (третьому) рівні приймаються акти, що забороняють або обмежують доступ учасників проблемних політичних дискусій (другий рівень) до інформації (до першого рівня), тоді якість політичних рішень неминуче деградує. Виникає неприродна ситуація,

коли крона не дає власним кореням жити дерево. Особливо часто вона має місце у випадку, коли інформаційні потоки намагаються обмежувати і контролювати виконавча влада або навіть парламентські інституції. Робиться це звичайно з кращими намірами, проте уражені ізоляціонізмом суспільства потрапляють у застій, їхні інтелектуальні еліти емігрують, а економічний комплекс перетворюється в сировинний придаток більш відкритих і тому більш динамічних сусідів.

Ця ситуація видається до певної міри природною, якщо взяти до уваги органічну природу і характер взаємовідносин інформації і влади: у кібернетичному сенсі інформація, як говорив Абрахам Моль, є «кількість непередбаченого, що міститься в повідомленні». Тому справжня інформація породжує інтелектуальні спокуси, що загрожують порушити соціальний *status quo*. На варті останнього звичайно стоїть виконавча влада. З метою соціальної стабільності влада пересуває інформаційні новинки в дальній кут, і спочатку здається, що нічого поганого не відбувається. Криза і глибока соціальна фрустрація з'являються пізніше. В результаті гарні наміри влади та й сама вона дискредитуються. Для запобігання подібних ситуацій досвідчені демократії розробляють конституційні гарантії, що забороняють кому б те не було втручати у свободу інформаційного обміну. Яскравим прикладом таких гарантій є Перша поправка до Конституції США, що забороняє навіть конгресу приймати рішення, що загрожують інформаційній свободі.

Оскільки саме нове знання дає можливість ефективно вирішувати суспільні проблеми, остільки обмеження доступу до інформації означає безумовне гальмування соціального розвитку і суперечить ідеї прогресу науки. Як говорив західний філософ науки ХХ століття Пол Фейєрабенд, в інтересах наукового прогресу допустимо усе, бо наука є колаж, а не бюрократично організована система. Тому виглядає помилковим рішення розробників нової версії Закону України «Про державну таємницю» віднести до відомостей, що становлять державну таємницю, інформацію «про наукові, науково-дослідні, дослідно-конструкторські та проектні роботи, на базі яких можуть бути створені прогресивні технології, нові види виробництва, продукції або технологічних процесів,

що мають важливе оборонне чи економічне значення або суттєво впливають на зовнішньоекономічну діяльність і національну безпеку України». Держава може і повинна обмежувати доступ до інформації, що необхідна для реалізації функцій охорони порядку і безпеки – інформації, що на свій страх і ризик добувають силові структури і яка виступає як відомості, про які апріорі відомо, що їхнє розголошення може завдати шкоди. Проте ні в якому разі не можна обмежувати доступ до інформації, відносно змісту якої ще нічого не відомо на майбутнє.

На порозі нового тисячоріччя мало в кого збереглися сумніви в тому, що ефективніше розвиваються саме ті суспільства, у яких більш вільно та швидко розвивається творча думка, що черпає своє натхнення в інформаційній сфері. Саме тому прямолінійно охоронна тенденція української законотворчості виглядає системно небезпечною для країни. Тим більше, що в цій царині ми і так дуже відстаємо. За кількістю користувачів Інтернету на 100 тисяч населення ми на передостанньому місці в Європі (менше тільки в Республіці Білорусь). І це не рахуючи того, що майже всі користувачі «Всесвітньої павутини» живуть у нас лише у великих містах.

Взагалі наука, у якій створюється політичне й економічне майбутнє країни, у нас ледь животіє. У нас нема жодної (!) книгарні європейського рівня, де можна було б знайти сучасні наукові книги на основних іноземних мовах. Цим Україна різко відрізняється від інших європейських посттоталітарних держав. Наприклад, у Будапешті – столиці країни, населення якої в п'ять разів менше українського, кількість спеціальної англійської літератури в двох спеціалізованих книгарнях вимірюється тисячами найменувань. Тонус же соціального життя в Україні в останні роки очевидним чином усе більше оміщанюється. Що ж стосується поточного стану сільських районів, то провінційна українська книготоргівля комуністичних часів здається тепер недосяжним ідеалом. Складається враження, що в Україні взагалі немає культурної політики. Бібліотеки майже не комплектуються новою літературою, а число наукових періодичних часописів сильно скоротилося.

Мізерне державне фінансування є цілком недостатнім для підтримки науки. В цілому стан інформаційного забезпечення в Україні

настільки жалюгідний, що нові покоління українських вчених часто виростають, не підозрюючи про реальні масштаби світових досягнень у близьких їм галузях. У гуманітарних вузах України працюють сотні фахівців, дотепер незнайомих з книгами, що змінили обличчя світового гуманітарного знання. Навіть у перекладах багато наукових джерел сприймаються фаховою українською аудиторією неадекватно, тому що кращі сучасні книги часто виявляються написаними в ментальному реєстрі, що не розпізнається і не прочитується вітчизняними кандидатами і докторами наук. При цьому «нерозуміючі» вчені і менеджери науки захищаються ксенофобною тезою про те, що «насправді нам у них навчатися нема чому». Сучасних знань виявляється недосить вже і для обґрунтованої підозри у власному неуцтві.

Кращі учені виживають сьогодні за рахунок грантів від міжнародних фондів. Зараз це єдина можливість для визначення реальної цінності наукової творчості, тому що ринок науки в країні в іншій формі практично відсутній. При цьому, проте, вільна передача наукової інформації закордонним колегам, неутруднений науковий дискурс вочевидь турбують державні структури, про що красномовно свідчать як уже прийняті нормативні акти, так і законопроекти, що готуються в країні (наприклад, «Про інформаційний суверенітет і інформаційну безпеку України», «Про інформаційну безпеку в мережах передачі даних» – назва робоча). Що ж стосується практичних справ, то в цьому відношенні симптоматичною здається така історія.

21 жовтня 1999 р. у газеті «Факти» з'явилося повідомлення про те, що співробітниками СБУ в Севастополі «припинена діяльність групи вчених одного з НДІ, що намагалися організувати відплив за рубіж деяких експериментальних наукових матеріалів. За повідомленням прес-служби СБУ, від імені закордонних наукових центрів повинна була проводитися оплата «послуг» кримських учених. За надану інформацію гроші перераховували на рахунок одного з учасників групи, який потім розраховувався готівкою (доларами) із колегами». При цьому в прес-службі СБУ заявили, що «ця інформація настільки секретна, що ні назви НДІ в Севастополі, ні тематики врятованих (sic – авт.) спецслужбами наукових досліджень, ні тим більше імен замішаних у витіку людей, обнаро-

дувати поки не можна». Аналогічна інформація була дана в кримських газетах під характерними назвами «На чисту воду» («Слава Севастополя», 23 жовтня), «Злочинці заарештовані» (Кримська газета), 27 жовтня) і іншими... З гідним кращого застосування ентузіазмом газети повідомляли, що був налагоджений «збут закритої інформації» в одну з країн Заходу і що «керівника злочинної групи заарештовано».

Але минуло трохи менше місяця, як «секрет» був розкритий. 17 листопада в «Славі Севастополя» з'явилася велика стаття Юрія Кондрат'єва «В'язень СБУ Піонтковський намагався полегшити державну скарбницю на мільйони доларів», а 19 листопада газета «Сьогодні» помістила відповіді начальника прес-служби СБУ Анатолія Сахно на питання кореспондента газети Олександра Корчинського. Полковник А.Сахно пояснив, що група співробітників Інституту біології південних морів і Морського геофізичного інституту (далі ІнБПМ і МГО під керівництвом доктора наук Сергія Піонтковського повинна була у відповідності з грантами від фондів INTAS і «Дарвіновська ініціатива» передати в Плімутську лабораторію результати досліджень більш ніж 40 морських експедицій, здійснених ученими ІнБПМ і МГО з 1963 по 1998 рік. «Ці дані – наше національне надбання!» – заявив полковник. – «Й вони оцінюються, за скромними підрахунками, у 200 млн. доларів, а за іншими – у мільярди. Причому частина робіт проводилася під грифом «Абсолютно секретно» на замовлення Міноборони СРСР і не підлягає розголошенню навіть сьогодні. А тут мова йде про передачу всіх згаданих унікальних матеріалів у лабораторію Плімута, яка є відомою своєю військово-прикладною орієнтацією».

За кілька днів до цих двох публікацій Сергію Піонтковському було пред'явлене обвинувачення в проведенні незаконних операцій із валютними цінностями, здійснених організованою злочинною групою, і взята підписка про невиїзд. Цьому передував дводенний допит, обшук в інституті і дома, вилучення наукових рукописів, документів, комп'ютерів, дискет, грошей.

Що ж викликало такі неординарні дії співробітників СБУ? Група біологів двох інститутів під керівництвом Сергія Піонт-

ковського повинна була узагальнити результати численних експедицій по біорізноманітності тропічних вод Індійського та Атлантичного океанів, опубліковані раніше у відкритих наукових журналах і подані на численних міжнародних симпозіумах, а також створити базу даних на лазерному диску, увівши цю інформацію в науковий обіг у зручному для використання вигляді. Робота ця виконувалася разом з ученими Росії, Великобританії, Голландії і США відповідно до проекту, який пройшов як внутрішню, так і міжнародну експертизу і фінансувалася на паритетних засадах Держбюджетом України і Фондом Європейського Союзу INTAS (міжнародна асоціація сприяння співробітництву з ученими нових незалежних держав). Про це йшла мова в листі першого заступника міністра науки і технологій України Бориса Гриньова на ім'я тодішнього голови СБУ Леоніда Деркача від 27 жовтня 1999 р., у якому відзначалося, що ця справа «викликала значний міжнародний резонанс, що, напевне, матиме негативні наслідки для міжнародного науково-технічного співробітництва України і не сприятиме підвищенню її авторитету, а також суперечитиме державній політиці інтеграції України у світовий науковий простір». Проте ці роз'яснення не задовольнили СБУ.

Варто підкреслити, що ніхто з учасників проекту, за словами Сергія Піонтковського, ніколи не мав доступу до відомостей, що становлять державну таємницю, а ІнБПМ уже дев'ять років взагалі не веде такої тематики. Тому всі обвинувачення в передачі секретної інформації видаються цілком безглуздими. Вражають також своєю обмеженістю міркування журналістів і співробітників СБУ про наукову працю севастопольських біологів. «На відміну від багатьох закордонних НДІ в ІнБПМ і МГІ не проводиться експертно-вартісна оцінка науково-технічної інформації, що є власністю держави і може виступати в якості товару на міжнародному ринку. Саме собою, вона навіть не поставлена на балансний облік. Унікальним дослідженням навіть не привласнений гриф «для службового користування» – пише Юрій Кондрат'єв. І ще: «Дані по темі гранту переносилися на магнітні носії і ставали надбанням, на жаль, уже не нашої науки. У цьому й полягала вся «дослідницька діяльність»..., гру-

бо були порушені авторські права наукових співробітників...» Юрію Кондрат'єву, очевидно, невтямки, що будь-яка справжня наука інтернаціональна; що обмін інформацією у світовому науковому середовищі проводиться зазвичай безплатно (плата зводиться до оплати послуг провайдера Інтернету, тому за один долар цілком реально перекачати у свій комп'ютер багатосторінкові надбаня «чужих» наук); що, випускаючи CD із базою даних, українські вчені саме підтверджують і закріплюють свій пріоритет і авторство...

Цитуючи американського професора Карла Банса, який сказав, що «діяльність Сергія Піонтковського заощаджує для США 15-20 тисяч доларів у день», А.Сахно відразу ж за тим стверджує: «...Світ улаштований так: якщо в одному місці прибуде, то в іншому неодмінно зникне. Ми не можемо допустити, щоб «зникало» в Україні». Ця невибаглива філософія в дусі чеховського «Листа до вченого сусіда» застосовується для оцінки процесів, про реальну структуру й особливості яких в автора навряд чи існує адекватне уявлення. Адже майже все в цій галузі виходить навпаки: наукова інформація – це продукт, вартість якого при передачі не зменшується, а збільшується через можливості її нових застосувань. Тому той, хто спроможний передати іншому більше інформації, завжди буде у вигоді. Тут, як у поемі Шота Руставели, діє мораль: «що ти сховав – те пропало, що ти віддав – те твоє». Якщо ми і цікаві сьогодні зовнішньому науковому світові, то саме завдяки таким українським ученим, як С.Піонтковський, що «набагато випереджають американських або, наприклад, британських дослідників» (Карл Банс) і дослідження яких готові фінансувати міжнародні фонди. Цікаво, чи припускає А.Сахно хоча б потенційну можливість існування і передачі українських грантів за дослідження, що ведуться іноземними вченими за кордоном? Адже в рамках його службових уявлень це було б дурною й ризикованою розтратою національних коштів.

Сьогодні головне багатство будь-якої країни – люди, спроможні створювати нове, саме вони залучають такі необхідні Україні інвестиції. Ще Д.Локк говорив, що стосовно своїх інтелектуальних можливостей індивіди між собою різняться більше, ніж люди взагалі відрізняються від тварин. І якщо в нашій історії присутній дра-

матичний момент, то полягає він у тому, що офіційна система науки й освіти в Україні сьогодні практично не розпізнає, не визнає і не винагороджує по-справжньому обдарованих людей. Замість цього функціонує похмура ваківська система наукової атестації кадрів, що доповнюється не менш тьмяним ранжуванням спеціалістів у системі Міністерства освіти. Саме в їх бюрократичних жорнах й досі створюються апріорі виключені зі світового наукового співтовариства кандидати і доктори наук, доценти і професори. Писати про те, що за рівнем інформаційної забезпеченості рядовий західний студент на порядок, а то і на два перевершує українського галузевого академіка і зовсім незручно...

Зауважимо, що С.Піонтковський, із 1992 р. працюючи на Заході, міг уже давно емігрувати і розвивати «чужу» науку. Але замість цього він постійно добував фінансування для своїх колег у Севастополі, що давало можливість продовжувати наукову діяльність не тільки особисто йому, але і колегам. А вже в ІнБПМ у 1999 р. науковим співробітникам оплачували тільки два дні в тиждень, тобто місячна зарплата складала близько 100 гривень (для порівняння: стільки ж заробляє прибиральниця в студентському гуртожитку Університету Единбурга за 4 години).

На початку лютого 2000 року під тиском Європейського Союзу (фонд INTAS призупинив фінансування всіх наукових проектів в Україні на 9 місяців) справа Піонтковського за 80 статтею КК була закрита в порядку ст. 7 КПК. Піонтковський одразу виїхав в США, де досить швидко отримав статус політичного біженця.

Справа Піонтковського, на нашу думку, переконливо свідчить, що при неправильних інформаційних орієнтирах діяльність СБУ, як спеціально уповноваженого державного органу у сфері забезпечення охорони державних таємниць, швидко перетворюється в пряму загрозу українському громадянському суспільству. Немає потреби доводити, що інформаційна закритість в усьому світі має один результат – вона веде до стагнації і масового від’їзду талановитих людей. Тому, на наш погляд, і необхідна широка суспільна дискусія про те, яка інформація повинна контролюватися «в Україні і не в Україні», і яким чином історії, подібні до справи севастопольських біологів стали б у нашій багатостраждальній батьківщині надалі неможливими.

ОГЛЯД МІЖНАРОДНОЇ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ З ПИТАНЬ СВОБОДИ ІНФОРМАЦІЇ

Олександр Павліченко.

Харківська правозахисна група

Одним із важливих чинників, що впливають на застосування норм інформаційних законів, є судова практика національних і міжнародних судових інстанцій, та визначені завдяки ухваленим судовим рішенням стандарти та підходи при вирішенні питань про розкриття інформації або надання інформації, доступ до якої через різні обставини може бути обмеженим.

Важливим є вивчення та врахування вже вироблених підходів при розгляді суддями питання про розкриття інформації з обмеженим режимом доступу – йдеться як про декласифікацію документів, так і про встановлення балансу при зважуванні інтересів, що конфліктують – інтересу громади отримати суспільно значиму інформацію та заперечення проти поширення такої інформації через можливе втручання в право на приватність осіб, інформація про яких має чи може бути поширеною.

Фундаментом для аналізу та вироблення позицій правників, правозахисної спільноти, журналістів при формуванні політики інформаційної відкритості і належного доступу до публічної інформації, засади якої були закладені ухваленим у січні 2011 році Законом України «Про доступ до публічної інформації», є визначені в Європейській конвенції з прав людини стандарти захисту права на інформацію, що набули конкретизації та закріплення у рішеннях Європейського суду з прав людини. В самій Конвенції право на інформацію закріплене в статті 10, яка має наступне формулювання:

1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств.

2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду.

Особливість Європейської конвенції з прав людини полягає у тому, що визначені в ній права сформульовані в загальних термінах, а конкретним змістом визначене право наповнюється вже в рішеннях Європейського суду. Окремо як таке право на доступ до інформації у Конвенції не визначене, натомість у статті 10 Конвенції закріплене право на свободу вираження поглядів, яке передбачає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів.

В часи, коли розроблювався текст Європейської конвенції, що була підписана державами-учасниками в 1950 році і набула чинності в 1953 році, доступ до інформації, яка перебувала у розпорядженні держави, був суттєво обмежений, і це питання навіть в якості проблеми для обговорення на той час не поставало.

Однією з перших справ, які були пов'язані з дослідженням Європейським судом проблеми обмеження державними інститутами доступу до інформації, стала справа Леандер проти Швеції (*Leander v. Sweden*) [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57519#%22itemid%22:\[%22001-57519%22\]](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57519#%22itemid%22:[%22001-57519%22]), (рішення у цій справі було ухвалене в 1987 році), в якій заявник – пан Леандер – просив надати йому інформацію про причини відмови у працевлаштуванні у військово-морському музеї, але так і не зміг отримати секретний додаток з інформацією про себе, підготовлений Національним поліцейським управлінням. Для того, щоб встановити, чи були дії держави правомірними і такими, що не порушували норми Конвенції, Європейський суд повинен був встановити, чи:

1) переслідувало втручання в право заявника на отримання інформації законний інтерес (один із зазначених в частині 2 статті 10 Конвенції),

2) чи обмеження було «передбачене законом», власне, чи було «законним» в термінах Конвенції,

3) чи було обмеження у доступі пана Леандера до інформації про нього необхідним в демократичному суспільстві, та, відповідно, чи було таке обмеження пропорційним.

Це, власне, є прикладом трискладового тесту, який у дещо видозміненому вигляді був перенесений до Закону України «Про доступ до публічної інформації» і викладений в частині 2 статті 6 Закону в наступному вигляді:

Стаття 6. Публічна інформація з обмеженим доступом

2. Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;

2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Тут слід зробити зауваження про різницю при застосуванні двох визначених норм – трискладового тесту, встановленого в частині 2 статті 6 Закону «Про доступ до публічної інформації» та обмежень на право отримувати інформацію, зазначених в частині 2 статті 10 ЄКПЛ. Здійснювати аналіз ситуації та встановлювати, правомірно чи ні здійснювалось обмеження у доступі до інформації при розгляді справ з посиланням на порушення статті 10 Конвенції мають виключно судді Європейського суду з прав людини на підставі та при оцінці фактів, які відбулись у визначений час та за визначених обставин. Відповідно, в той час, як згаданий «трискладовий тест», вміщений в Законі України «Про доступ до публічної інформації» пропонується здійснювати особам, що представляють розпорядника інформації – в свою чергу той хто виступає розпорядником визначений в статті 13 Закону і це є

суб'єкт владних повноважень, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання, юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, - стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів, особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, - стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків, а також суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, - стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

Оцінка істотної шкоди та переважання при оприлюдненні інформації суспільного інтересу над завданою шкодою, яка настане в результаті такого оприлюднення, має оцінюватись гіпотетично, а не при аналізі фактів, які вже мають місце, як це відбувається при розгляді справи Європейським судом. Це є одним із суттєвих недоліків Закону «Про доступ до публічної інформації» у чинній його редакції, що стає причиною надання невеликої кількості відповідей де відбувається застосування «три-складового тесту» у випадках відмови надавати інформацію, і висуває вимогу вироблення чіткого механізму застосування цієї важливої норми.

В рішенні у справі «Леандер проти Швеції» Європейський суд визнав, що здійснення перевірки особового складу у Швеції, під яку потрапив пан Леандер, безперечно, переслідувало законну мету в розумінні статті 10 - захист національної безпеки.

Для визначення того, чи було втручання «передбачене законом», слід детальніше зупинитись на понятті «законності» в розумінні Європейського суду і для цього варто навести як приклад справу «Хашмен і Харрап проти Сполученого Королівства» (Hashman and Harrup v. the United Kingdom) [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58365#{%22item%22:\[%22001-58365%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58365#{%22item%22:[%22001-58365%22]}). У цій справі заявники були противниками полювання на лисиць, і хотіли перешкодити полюван-

ню, зокрема, дуючи в ріг та горлаючи на все горло. На підставі Закону про мирових суддів (Justices of the Peace Act) від 1361 року Суд Корони встановив, що заявники припустились порушення порядку та їхня поведінка не відповідала встановленим нормам (breach of the peace and conduct contra bonos). При цьому поведінка contra bonos mores визначалась як «поведінка, яка є радше неправильною, аніж правильною, на думку більшості сучасників» (див. п. 13. зазначеного рішення). Заявникам не було висунуто обвинувачення в скоєнні злочину, було також визнано, що вони не порушували правопорядок. Європейський суд зауважив, що в ухвалі у справі «Стіл та інші проти Сполученого королівства» він зазначив, що вислів «поводитись добре» «був особливо неточним та містив у собі мало вказівок для особи, на яку покладено обов'язок дотримуватись поведінки, яка не буде становити порушення порядку» (Рішення у справі «Стіл та інші проти Сполученого Королівства», п. 76). Заявники в цій справі вважали, що закон про поведінку contra bonos mores не відповідав у достатній мірі об'єктивним критеріям вимог частини 2 статті 10 Конвенції. Відтак, вони вважали, що припис суду не діяти всупереч contra bonos mores не міг вважатись таким, що був встановлений законом, оскільки він не визначав, що було таким, що відповідно до наказу, визначені особи могли або не могли законно робити, відтак, це не було «встановлено законом».

Європейський суд зазначив, що однією з вимог, які постають із вислову «встановлений законом», є передбачуваність. Норма не може бути визнана «законом», якщо вона не сформульована з достатньою точністю, яка дозволить громадянам регулювати свою поведінку. Зважаючи на особливості даної справи, Суд не погодився з тим, що для заявників мало бути очевидним, що розпорядженням суду їм було приписано не вдаватись до певних дій. Відтак Суд визнав, що судовий припис, згідно з яким заявники були зобов'язані поводитись мирно та не вчиняти дій contra bonos mores, не відповідав вимозі частини 2 статті 10 Конвенції, а саме - не був «встановлений законом».

Суд, ухвалюючи рішення у справі, обов'язково зважає на такі чинники, як час, обставини справи, особи, інтереси яких порушені

у даній справі. Часто в справах, де розглядається питання про поширення інформації і визначається, чи було порушення статті 10 ЄКПЛ, розглядається право на захист приватності особи, інформація про яку могла бути або була поширена, що стало порушенням права на приватність цієї особи.

Як правило, Європейський суд стає на захист приватності особи, якщо тільки не існує переважаючого суспільного інтересу в поширенні такої інформації, що в термінах Конвенції визначається як «необхідність в демократичному суспільстві».

У січні 1999 року Суд ухвалив рішення у справі «Фрессоз і Руар проти Франції», в якому він розглянув конфліктну ситуацію, пов'язану з автомобільною компанією «Пежо», що переживала у вересні 1989 року період соціальних конфліктів. Серед вимог персоналу була вимога підвищення заробітної плати, яку відхилила дирекція підприємства на чолі з п. Жаком Кальве (Jacques Calvet). 27 вересня 1989 року газета «Канар аншене» опублікувала статтю за підписом К. Руара під заголовком «Кальве різко підвищує собі зарплату» з підзаголовком: «Його податкові декларації набагато промовистіші, ніж він сам. Керівник «Пежо» за останні два роки підвищив собі зарплату на 45,9%». У цій статті, зокрема, було написано:

«У жовтні 1988 року, беручи участь у телевізійній програмі Антенн-2 під назвою «Година правди», Жак Кальве відмовився відповісти на запитання про свою зарплату. Це було розцінено як помилку керівника «Пежо» під час публічного виступу, але «Канар аншене» може сьогодні її виправити завдяки трьом останнім податковим деклараціям відомого президента і розпорядчого директора компанії, які випадково до нас потрапили. На той час він отримував щомісячно 185 312 франків «чистими». Ці документи свідчать, що за період з 1986 по 1988 рік загальна сума заробітної плати Кальве (плюс натуральна оплата і щоденні відшкодування на випадок хвороби) підвищилася на 45,9%. За той самий дворічний період середня зарплата 158 000 працівників «Пежо» підвищилася, за останніми статистичними даними, на 6,7%. Тобто в сім разів менше, ніж зарплата керівника. Як ілюстрацію до статті газета вміщувала фотокопію витягу з трьох останніх відомостей п. Кальве про сплату податків. 2 жовтня 1989 року п. Кальве

подав скаргу з учиненням цивільного позову. Він вважав, що факти, для встановлення яких було потрібно як вилучення, так і володіння оригіналами або копіями документів податкової адміністрації, містять склад правопорушення у вигляді вилучення державним чиновником документів чи копій, порушення обов'язку зберігати професійну таємницю, викрадення документів на час, необхідний щоб їх скопіювати, а також переховування документів, добутих незаконним шляхом. Прокурор прийняв рішення про попереднє розслідування з метою встановлення факту викрадення документів, порушення професійної таємниці, вилучення службових документів чи копій та їх переховування. Вдалося встановити, що йдеться про фотокопії примірників декларацій, які зберігаються у податковій адміністрації і не можуть виноситися за її межі. Огляд на місці підтвердив, що замки шаф, у яких зберігаються ці документи, не були зламані і що сигналізація, яка діє в неробочі години, не спрацьовувала. Через неможливість встановлення однієї або кількох осіб, які винесли ці папери з приміщення податкової адміністрації, ніхто не був обвинувачений у цьому. 8 березня 1991 року заявників було обвинувачено у переховуванні копій податкових декларацій, добутих шляхом порушення професійної таємниці, у вилученні документів або копій, а також у крадіжці. Обов'язковою передумовою професії заявників є поширення інформації. При цьому їх було засуджено за опублікування документів. Заявники стверджували, що засудження їх за переховування фотокопій податкових декларацій, які надійшли до них від невстановленого чиновника податкової служби, що порушив професійну таємницю, становить посягання на їхнє право на свободу вираження поглядів. П. Фрессоз і п. Руар підкреслювали, що їхня стаття стосувалася публічної дискусії, яка становила громадський інтерес: питання щодо зарплати п. Кальве на момент публікації було особливо важливим. Стаття, на їхню думку, сприяла дискусії, тема якої була ширшою, ніж особа керівника компанії «Пежо»: він сам і його функції, важливість соціального конфлікту, що тоді мав місце, і самого підприємства становили елементи дискусії. Таким чином, публікація не мала на меті поставити під сумнів репутацію або права п. Кальве, а висвітлювала пи-

тання про підприємство, яким він керував. Опублікування зазначених фотокопій дало змогу заявникам підтвердити достовірність своєї інформації, а також довести свою журналістську добросовісність: надавати надійні й точні дані. Європейський суд вважав непереконливим аргумент Уряду стосовно того, що розголошена заявниками інформація не становила загального інтересу. Ця публікація з'явилася під час соціального конфлікту в одній з основних французьких автомобільних фірм, який широко висвітлювався у пресі; працівники вимагали підвищення зарплати, а дирекція відмовляла їм у цьому. У статті йшлося про те, що керівник фірми значно підвищив свою зарплату саме тоді, коли відмовився задовольнити вимоги своїх працівників. Вдавшись до такого порівняння у такому контексті, ця публікація зробила свій внесок у відкриту дискусію з питання, яке становило інтерес для громадськості; її метою було не намагання зашкодити репутації п. Кальве, а прагнення на ширшому тлі обговорити актуальне питання, яке цікавило громадськість Цілком визнаючи, що преса відіграє важливу роль у демократичному суспільстві, Суд підкреслив, що в принципі журналісти не можуть, на підставі гарантій, наданих їм статтею 10, бути звільнені від свого обов'язку дотримуватися загальних норм кримінального законодавства. Фактично пункт 2 статті 10 визначає обмеження стосовно здійснення свободи вираження поглядів. Налезало встановити, чи була, за конкретних обставин справи, потреба в інформуванні громадськості важливішою, ніж «обов'язки», які з'явилися у заявників, враховуючи сумнівне походження отриманих ними документів. У підсумку, засудження журналістів не було засобом, що розумно відповідав законній меті, беручи до уваги інтереси демократичного суспільства у забезпеченні і збереженні свободи преси. Таким чином Європейський суд визнав, що було допущено порушення статті 10 Конвенції.

Практика Європейського суду стає допоміжним інструментом пошуку рішення у випадках, коли суспільно важлива інформація приховується під грифом «таємно», «цілком таємно», «для службового користування» тощо, і аналіз рішень Європейського суду допомагає визначити баланс між інтересами держави та інтересом громадськості в отриманні важливої суспільно значимої інформації.

Як вже зазначалося вище, в спільній декларації Спеціального доповідача ООН з питань свободи переконань і вираження поглядів, Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ і Спеціального доповідача ОАД з питань свободи вираження поглядів, яку було ухвалено в грудні 2004 року, у відповідній частині це проблема була означена так:

«Право на доступ до інформації органів державної влади є одним з основоположних прав людини, які повинні бути введені в дію на національному рівні через всеосяжне законодавство (наприклад, через закон «Про свободу інформації») на основі принципу максимального розкриття інформації зі встановленням презумпції, що вся інформація буде доступною і підлягатиме лише невеликій кількості винятків.

... Доступ до інформації є правом громадян. У результаті цього процедури для доступу до інформації мають бути простими, швидкими та безкоштовними або недорогими.

... Національні органи влади повинні зробити активні кроки для вирішення питання щодо культури таємності, яка все ще переважає в державному секторі багатьох країн. Вони повинні включати положення про накладення санкцій на тих, хто навмисне перешкоджає доступу до інформації. Також потрібно вжити заходів для сприяння широкій поінформованості громадськості стосовно законодавства про доступ до інформації.

... Певна інформація може на законних підставах бути таємницею з міркувань національної безпеки або охорони інших вирішальних інтересів. Проте законодавство про таємницю повинно точно визначати національну безпеку і чітко вказувати критерії, які повинні використовуватися у визначенні того, чи може інформація бути оголошена таємницею, щоб запобігти зловживанню міткою «таємно» та розголошенню інформації, яка становить суспільний інтерес. Законодавство про таємницю повинно чітко визначати, які посадові особи мають право відносити документи до таємниці, а також встановлювати загальні обмеження часу, протягом якого документи можуть залишатися таємними. Таке законодавство має бути предметом публічних дебатів.»

У низці рішень Європейський суд з прав людини вивчав правомірність та підставність встановлених державою обмежень на інформацію, доступ до якої було обмежено через встановлені грифи (така інформація з обмеженим доступом визначається як «класифікована»). У рішенні у справі «Молодіжна ініціатива з прав людини проти Сербії» заявник скаржився на відмову розвідувальної служби Сербії надати йому інформацію щодо електронного стеження, незважаючи на остаточне і обов'язкове рішення Комісара з питань інформації, прийняте на його користь. Перед цим заявник звернувся до розвідувальної служби Сербії із запитом щодо надання йому інформації про те, до якої кількості осіб служба застосовувала електронне стеження у 2005 році. Служба відмовила йому в даному проханні, пославшись при цьому на розділ 9(5) Закону «Про свободу інформації» від 2004 року. Після звернення зі скаргою до Комісара з питань інформації, національного органу, створеного на підставі Закону «Про свободу інформації» від 2004 року для забезпечення його дотримання, Комісар постановив, що розвідувальна служба порушила закон і розпорядився, щоб протягом трьох днів запитувану інформацію було надано заявнику. Служба подала апеляцію, але 19 квітня 2006 року Верховний суд Сербії постановив, що цій апеляції бракувало процесуальної правоздатності, і відхилив її. Пізніше розвідувальна служба повідомила заявника, що не володіє запитуваною інформацією. Європейський суд з прав людини, ухвалюючи рішення в цій справі, зауважив, що здійснення свободи вираження поглядів може підлягати обмеженням, але будь-яке з обмежень має відповідати внутрішньому законодавству. Суд вважав, що обмеження, накладені розвідувальною службою у даній справі, не відповідали зазначеному критерію. Внутрішній орган, створений саме для забезпечення дотримання Закону «Про свободу інформації» від 2004 року, розглянув справу і вирішив, що запитувана інформація повинна бути надана заявникові. Це правда, що розвідувальна служба зрештою відповіла, що не володіє такою інформацією, але ця відповідь є непереконливою з огляду на характер інформації (до якої кількості осіб служба застосовувала електронне стеження у 2005 році) і першу відповідь служби. Суд визнав, що вперте небажання розвідувальної служби Сербії виконати розпоряджен-

ня Комісара з питань інформації порушило національне законодавство і було рівносильним сваволі. Відповідно, мало місце порушення статті 10 Конвенції.

Окремо стоїть питання про конфлікт між двома правами – правом особи на приватність, яке передбачає забезпечення конфіденційності інформації про особу, та правом суспільства отримувати та оприлюднювати персональну інформацію у випадку, коли таке оприлюднення продиктоване суспільним інтересом. У рішенні в справі «Фрессоз і Руар» Європейський суд визнав, що розголошена заявниками інформація порушувала право на приватність пана Кальве, однак це порушення було продиктовано необхідністю оприлюднення суспільно-значимої інформації.

Відмова у наданні інформації часто вмотивована захистом прав окремих осіб, приватність яких може зазнати шкоди в результаті розголошення певної інформації. У рішенні у справі «Гілберт проти Швеції» саме цей етичний аспект – право не розголошувати інформацію, яку було зібрано на умовах конфіденційності, на противагу праву дослідників мати доступ до матеріалів медичного дослідження – став причиною суперечки, яку розв’язував у своєму рішенні Європейський суд.

Важливим і показовим у цьому зв’язку є рішення у справі «Спілка громадянських свобод проти Угорщини», (2009 рік), у якому Європейський суд з прав людини розглянув запит від неурядової організації, що звернулась із запитом до Конституційного суду Угорщини і просила надати їй доступ до скарги, скерованої до Конституційного суду одним із членів парламенту. Конституційний суд відхилив цей запит без консультації з депутатом, пояснивши, що скарга, яка перебуває на розгляді, не може бути доступною стороннім без згоди її автора. Європейський суд визнав, що перешкоди, які були створені з метою запобігти доступу до інформації, що представляла суспільний інтерес, можуть позбавити мотивації тих, хто працює у засобах масової інформації або в суміжних областях, від опрацювання таких питань. У результаті вони будуть не в змозі виконувати свою життєво важливу роль у якості «сторожових псів» суспільства, а їхня здатність надавати точну й достовірну інформацію може зазнати негативного впливу. На підставі вищевикладених

міркувань Суд дійшов висновку, що втручання в право заявника на свободу вираження думок у цьому випадку не може вважатися необхідним у демократичному суспільстві. Отже, мало місце порушення статті 10 Конвенції.

Доступ до публічної інформації є важливим питанням, яке Європейський суд з прав людини розглядає, посилаючись при цьому на документи інших органів Ради Європи, зокрема, на Резолюцію Парламентської Асамблеї 1087 (1996) про наслідки чорнобильської катастрофи, яку було прийнято 26 квітня 1996 року (на 16-му Засіданні). У цій резолюції йдеться не тільки про ризики, пов'язані з виробництвом і використанням ядерної енергії у цивільному секторі, але також і про інші питання. У ній зокрема визначено, що «доступ громадськості до чіткої і повної інформації ... повинен розглядатися як основне право людини».

ДОДАТОК 1

МОДЕЛЬНИЙ ЗАКОН ПРО ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

«ARTICLE 19»

ЦЕНТР ПОЛІТИЧНИХ АЛЬТЕРНАТИВ
ІНІЦІАТИВА СПІВДРУЖНОСТІ З ПРАВ ЛЮДИНИ
КОМІСІЯ ПАКИСТАНУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Липень 2001 РОКУ

© ARTICLE 19, ISBN 1 902598 43 1

ПОДЯКА

Модельний закон про свободу інформації було розроблено Тобі Менделем (Toby Mendel), головою правової програми «ARTICLE 19». Багато експертів та осіб, задіяних у просуванні свободи інформації, надали свої зауваження. Особлива вдячність Девіду Голдбергу (David Goldberg) (консультанту «ARTICLE 19»), Мері МакҐонагл (Marie McGonagle) (викладач права, Національний Університет Ірландії) і Лізі Ягель (Lisa Yagel) (секретаріат Спеціального доповідача з питань свободи вираження поглядів, Організація Американських Держав). Видання редагував Пітер Норландер (Peter Noorlander) юрист із «ARTICLE 19»

Ми б хотіли подякувати Секретаріату міжнародних грантів Фонду Спільноти, який повністю профінансував розробку *Модельного закону про свободу інформації*.

Видання є частиною спільного проекту «*Сприяння праву на свободу інформації в Південній Азії*», який «ARTICLE 19» проводив у співпраці з Центром політичних альтернатив (CPA – Коломбо, Шрі-Ланка), «Ініціативою Співдружності з прав людини» (Н'ю Делі, Індія) і Комісія Пакистану з прав людини (Лагор, Пакистан).

**ARTICLE 19, the Global Campaign for Free Expression –
Всесвітня кампанія за свободу вираження поглядів**

Lancaster House, 33 Islington High Street, London N1 9LH, UK

Tel: +44 20 7278 9292 Fax: +44 20 7713 1356

Е-пошта: info@article19.org Веб-сайт: <http://www.article19.org>

Centre for Policy Alternatives (CPA) –

Центр політичних альтернатив

32/3, Flower Road, Colombo 7, Sri Lanka

Tel: + 94 1 565305 Fax: + 94 74 714460

Е-пошта: cpa@sri.lanka.net Веб-сайт: <http://www.cpalanka.org>

Commonwealth Human Rights Initiative (CHRI) –

Ініціатива Співдружності з прав людини

F 1/12A, Hauz Khas Enclave, New Delhi – 110016, India

Tel: +91 11 6864678, 6859823 Fax: +91 11 6864688

е-пошта: chriall@nda.vsnl.net.in Веб-сайт: <http://www.humanrightsinitiative.org>

Human Rights Commission of Pakistan (HRCP) –

Комісія Пакистану з прав людини

Aiwan-i-Jahmoor, 107-Tipu Block, New Garden Town,

Lahore-54600, Pakistan

Tel: +92 42 5838341, 5864994, 5883579 Fax: +92 42 5883582

Е-пошта: info@hrcp.cjb.net Веб-сайт: <http://www.hrnp.cjb.net>

© ARTICLE 19

ISBN 1 902598 43 1

Український текст Модельного закону про свободу інформації
взято з:

Міжнародні стандарти забезпечення свободи слова.

Збірник публікацій міжнародної організації «Артикль 19». – К.:
Міленіум, 2003. – 140 с.

Електронний варіант:

http://www.parliament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=7&as=2

ВСТУП

Право на інформацію гарантується міжнародним законодавством, у тому числі як частина свободи вираження, передбаченої статтею 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Більшість країн світу надають юридичної сили цьому праву шляхом включення положення про право на доступ до інформації в Конституції своїх країн та прийняття законів, які надають підстави для його практичної реалізації за допомогою конкретних процедур.

Положення Модельного Закону про свободу інформації базуються на кращих прикладах міжнародної практики, що відображено в публікації АРТИКЛЬ 19 «Право громадськості знати: принципи законодавства про свободу інформації», а також на численних законах про свободу інформації країн світу. Цей Закон, зокрема, повинен допомогти в галузі свободи інформації країнам Південної Азії і, відповідно, відображає англосаксонський підхід до створення проектів подібних законів. Водночас, Модельний Закон ґрунтується на всесвітніх стандартах у цій галузі, і тому його буде доречно використовувати також у країнах з континентальною системою.

Термін «модельний» не означає, що всі країни мають взяти Закон за єдино правильний шаблон для створення своїх власних законів. У кожній країні існують різні інформаційні потреби, а також різні структури, тому закони повинні адаптуватись відповідно до них. Термін «модельний», вочевидь, варто використовувати для вираження ідеї про те, що лише закон, який буде містити групи норм, запропоновані цією моделлю, зможе забезпечити максимально ефективні процедури розкриття інформації на практиці, у відповідності з найкращими стандартами права на поінформованість.

Модельний Закон про свободу інформації (далі – Закон) передбачає необхідні умови для реалізації права, забезпеченого правовою санкцією, на доступ до інформації, що знаходиться у віданні публічних органів, при пред'явленні запиту на отримання інформації. Цим правом наділений кожний громадянин, а термінам «інформація» та «публічні органи» надається широке тлумачення. Також Закон передбачає більш обмежене право на доступ до інформації приватних організацій у випадках, коли існує необхідність захисту або реалізації будь-якого іншого права. У цьому положенні Закону збігаються з положеннями законодав-

ства Південної Африки, згідно з яким багато важливої інформації знаходиться саме в віданні приватних організацій, і вилучення їх зі сфери закону могло б негативно вплинути на право на інформацію.

Щодо процедури надання інформації, Закон вимагає від публічних органів призначати спеціальних осіб для роботи з інформацією, в обов'язки яких входить забезпечення досягнення мети Закону. Проте, запит на інформацію може бути зроблений на ім'я будь-якого чиновника відповідного органу. Термін надання відповіді на запит становить не більше 20 днів. Якщо запит стосується великої кількості документів і неможливо вкластися у зазначений строк, цей термін може бути продовжений до 40 днів. У випадках, коли запитувана інформація необхідна для врятування життя або забезпечення свободи людини, відповідь на запит має бути надана впродовж 48 годин. Особа, яка робить запит, може вказати бажану для неї форму отримання інформації. Плата за надання інформації не може перевищувати реальну вартість послуг з надання інформації і не повинна стягуватися за надання інформації приватного характеру та інформації, що становить суспільний інтерес..

Важливим положенням Закону є призначення незалежного Уповноваженого з питань інформації (Information Commissioner), наділеного правом на перегляд будь-яких відмов з надання інформації і достатньою компетенцією для забезпечення досягнення мети Закону. Уповноважений може як отримувати скарги, так і проводити власні спостереження. Уповноважений також може вимагати від органів розкриття інформації та навіть накладати штрафи за свідоме ухилення від виконання вимог Закону.

Згідно з міжнародною практикою, Законом встановлюється ряд винятків щодо інформації приватного, комерційного та конфіденційного характеру, інформації про здоров'я та безпеку, правопорядок, оборону та формулювання державної політики. Проте, ці винятки не застосовуються до надання інформації, що становить суспільний інтерес, та в деяких випадках, до інформації зі строком давності, що спливає.

Розділ III Закону покладає на публічні органи ряд позитивних обов'язків, у тому числі вимоги щодо публікації інформації певного змісту та підтримання документів у належному порядку, відповідно до Правил (Code of Practice), які мають бути опубліковані Уповноваженим.

Розділ VII Закону передбачає захист інформаторів («свистунів») – тобто осіб, які надають інформацію про правопорушення, за умови, що вони керуються добрими намірами, та впевнені, що надана інформація є достовірною та містить докази про правопорушення або серйозну загрозу здоров'ю, безпеці, довкіллю.

Нарешті, Модельний Закон про свободу інформації передбачає захист осіб, які надають інформацію з добрими намірами на запит, і водночас, встановлює кримінальну відповідальність для осіб, які умисно перешкоджають доступу до інформації або знищують записи.

РОЗДІЛ І. ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНІВ ТА МЕТА ЗАКОНУ

Цей Закон сприяє максимальному розкриттю інформації в інтересах суспільства, гарантує право кожного на доступ до інформації та забезпечує ефективний механізм захисту цього права.

СТАТТЯ 1. ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНІВ

У цьому Законі, окрім випадків, у яких контекст потребує іншого тлумачення, терміни вживаються у таких значеннях:

(а) *«Уповноважений»* – відомство Уповноваженого з питань інформації, передбачене Розділом V, або особа, яка займає відповідну посаду, залежно від контексту;

(б) *«службовець з роботи з інформацією»* – особа, яка виконує певні обов'язки згідно з положеннями цього Закону, і призначається в кожному публічному органі відповідно до частини першої статті 16 цього Закону;

(в) *«службовець»* – особа, прийнята на роботу відповідним органом на постійній або тимчасовій основі, на повний або неповний робочий день;

(г) *«Міністр»* – один з міністрів Кабінету міністрів, відповідальний за питання юстиції;

(г) *«приватна організація»* – визначення терміна «приватна організація» наводиться в частині третій статті 6 цього Закону;

(д) *«публічний орган»* – визначення терміна «публічний орган» наводиться в частинах першій та другій статті 6 цього Закону;

(е) «*обнародувати*» – робити доступним представникам громадськості, зокрема, за допомогою друкованих та електронних форм поширення інформації;

(є) «*інформація приватного характеру*» – інформація про людину, яка може бути ідентифікована за цією інформацією;

(ж) «*документ*» – визначення терміна «документ» наводиться в статті 7 цього Закону.

СТАТТЯ 2. МЕТА

Цілями цього Закону є:

(а) забезпечення права доступу до інформації, що знаходиться у віданні публічних органів, виходячи з принципів, відповідно до яких: подібна інформація має бути доступна громадськості; необхідні винятки з права доступу мають бути обмеженими та чітко визначеними; рішення про оприлюднення подібної інформації мають переглядатись незалежно від уряду; та

(б) забезпечення права доступу до інформації, що належить приватним організаціям, у випадках, коли це необхідно для здійснення або захисту будь-якого права, крім обмежених та чітко визначених винятків.

РОЗДІЛ II. ПРАВО ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ, ЩО ЗНАХОДИТЬСЯ У ВІДАННІ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ ТА ПРИВАТНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

СТАТТЯ 3. СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ

Кожний володіє правом на свободу інформації, включаючи право доступу до інформації, що знаходиться у віданні публічних органів, з дотриманням положень цього Закону.

СТАТТЯ 4. ЗАГАЛЬНЕ ПРАВО ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

(1) Кожний, хто звертається із запитом інформації до публічного органу, має право (з дотриманням положень Розділів II та IV цього Закону):

ДОДАТОК 1. МОДЕЛЬНИЙ ЗАКОН ПРО ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

(а) бути поінформованим про те чи має державний орган документ, що містить цю інформацію, або документ, з якого ця інформація може бути отримана;

(б) на її отримання, якщо державний орган володіє документом, що містить інформацію, щодо якої зроблено запит.

(2) Кожний, хто звертається із запитом інформації до приватної організації, у віданні якої знаходиться інформація, необхідна для здійснення чи захисту будь-якого права, має право на надання йому цієї інформації приватною організацією, з дотриманням відповідних положень Розділів II та IV цього Закону.

СТАТТЯ 5. ЗАКОНОДАВЧІ АКТИ, ЩО ЗАБОРОНЯЮТЬ ЧИ ОБМЕЖУЮТЬ РОЗКРИТТЯ ІНФОРМАЦІЇ

(1) Цей Закон може бути застосований для скасування будь-якого положення іншого законодавчого акта, яке забороняє або обмежує розкриття інформації публічним органом чи приватною організацією.

(2) Жодне з положень цього Закону не обмежує розкриття інформації відповідно до інших законодавчих актів, політики чи практики.

СТАТТЯ 6. ПУБЛІЧНІ ОРГАНИ ТА ПРИВАТНІ ОРГАНІЗАЦІЇ

(1) Для цілей цього Закону, публічним органом є будь-який орган:

(а) передбачений Конституцією або відповідно до неї;

(б) встановлений законом;

(в) який належить до виконавчої влади будь-якого рівня чи в будь-якій галузі;

(г) який знаходиться у власності, під контролем держави або значна частина фінансування якого здійснюється за рахунок державних коштів;

(г) який виконує передбачену законом чи іншу суспільну функцію, за умови, що він є публічним органом лише в частині цих функцій.

(2) Міністр може своїм наказом визначити публічним будь-який орган, що виконує суспільну функцію.

(3) Для цілей цього Закону, приватною організацією вважається будь-який орган, що не є публічним органом, і який:

- (а) діє як приватна організація в торгівлі, бізнесі та професійній діяльності; або
- (б) є юридичною особою.

СТАТТЯ 7. ДОКУМЕНТИ

(1) Для цілей цього Закону, документом є будь-яка зафіксована інформація, незалежно від її форми, джерела, дати створення, офіційного статусу, від того чи була вона створена організацією, у віданні якої вона знаходиться, та незалежно від того, таємна вона чи ні.

(2) Для цілей цього Закону, публічний орган чи приватна організація володіє документом, якщо:

(а) публічний орган або приватна організація володіє документом, і це володіння здійснюється не від імені іншої особи; або

(б) інша особа володіє документом від імені публічного органу або приватної організації.

СТАТТЯ 8. ЗАПИТ ІНФОРМАЦІЇ

(1) Для цілей статті 4 цього Закону, запитом інформації вважається письмовий запит на ім'я будь-якого службовця публічного органу чи приватної організації з викладенням достатньої кількості деталей, які дозволять досвідченому службовцю, з докладенням розумних зусиль, визначити чи володіє орган (організація) документом з такою інформацією.

(2) У випадку, коли запит інформації, передбачений частиною 1 статті 4 цього Закону, не відповідає положенням частини 1 цієї статті Закону, службовець, який отримав запит, відповідно до частини 5 цієї статті Закону, має надати безоплатно усю можливу допомогу, яка може бути необхідною для забезпечення відповідності запиту частині 1 цієї статті Закону.

(3) Особа, яка не може подати запит інформації в письмовій формі згідно з частиною 1 статті 4 цього Закону через неписьменність або фізичні вади, може зробити запит в усній формі, а службовець, який отримав такий запит, дотримуючись частини 5 цієї статті Закону, має викласти цей запит у письмовій формі, вказавши при цьому своє прізвище та посаду, та надати копію запиту особі, яка зробила цей запит.

ДОДАТОК 1. МОДЕЛЬНИЙ ЗАКОН ПРО ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

(4) У запиті інформації, зробленому відповідно до частини 2 статті 4 цього Закону, має бути визначене те право, для здійснення чи захисту якого особа робить цей запит, а також має бути названа причина, за якою ця інформація необхідна для здійснення чи захисту цього права.

(5) Службовець після отримання запиту інформації може передати його Службовцю з роботи з інформацією для виконання вимог частини 2 та (або) 3 цієї статті Закону.

(6) Публічний орган або приватна організація може розробити форму запиту інформації за умови, що така форма не затягує безпідставно строк виконання запиту та не накладає надмірний тягар на тих, хто робить запит.

(7) Публічний орган або приватна організація, що отримали запит інформації, має надати заявнику документ-підтвердження отримання запиту.

СТАТТЯ 9. СТРОКИ НАДАННЯ ВІДПОВІДЕЙ НА ЗАПИТИ

(1) Публічний орган або приватна організація має надати відповідь на запит інформації, поданий згідно зі статтею 4 цього Закону, в максимально стислі строки, але в будь-якому випадку не більше ніж у 20 робочих днів з дня отримання запиту, крім випадку, передбаченого частиною 3 цієї статті Закону.

(2) У випадках, коли запит стосується інформації, яка в дійсності є необхідною для порятунку життя або забезпечення свободи особи, відповідь має бути надана впродовж 48 годин.

(3) Публічний орган або приватна організація може продовжити строк, передбачений частиною 1 цієї статті Закону, до необхідної міри, шляхом повідомлення в письмовій формі, виданого впродовж перших двадцяти днів. Продовження строку надання відповіді за будь-яких обставин не може перевищувати 40 робочих днів з дня отримання запиту. Таке продовження строку може бути зумовлене запитом великої кількості документів або необхідності здійснення пошуку у великій кількості документів, а також у випадках, коли надання відповіді у двадцятиденний строк може суттєво зашкодити діяльності органу (організації) без достатніх на це підстав.

(4) Порушення положень частини 1 цієї статті Закону вважається відмовою у наданні відповіді на запит.

СТАТТЯ 10. ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ВІДПОВІДЬ

(1) Відповідь, що надається згідно зі статтею 9 цього Закону, на запит інформації, поданий відповідно до частини 1 статті 4 цього Закону, має бути зроблена в письмовій формі та містити в собі відомості про:

(а) відповідну оплату, якщо така передбачена, згідно зі статтею 11 цього Закону, стосовно будь-якої частини запиту інформації, та форму передачі запитуваної інформації;

(б) відповідні причини, через які було відмовлено в наданні запитуваної інформації чи її частини, у відповідності до Розділу IV цього Закону;

(в) у випадку відмови повідомити володіє чи ні публічний орган документом, що містить запитувану інформацію, – факт відмови та відповідні причини для такої відмови; та

(г) усі права, які особа, що подала запит, може мати для оскарження.

(2) Відповідь, що надається згідно зі статтею 9 цього Закону, на запит інформації, поданий відповідно до частини 2 статті 4 цього Закону, має бути зроблена в письмовій формі та містити в собі відомості про:

(а) відповідну оплату, якщо така передбачена, згідно зі статтею 11 цього Закону, у відношенні до будь-якої частини запиту інформації, та форму передачі запитуваної інформації; та

(б) відповідні причини, через які було відмовлено в наданні запитуваної інформації чи її частини.

(3) Стосовно будь-якої частини запиту, на яку надано відповідь, надання відповідної інформації має відбуватися негайно, з урахуванням положень статті 11 цього Закону.

СТАТТЯ 11. ОПЛАТА

(1) Надання інформації на запит, зроблений відповідно до статті 4 цього Закону, публічним органом або приватною організацією, з дотриманням положень частин 2 та 3 цього Закону, може здійснюватися за умови сплати заявником грошового збору, що має не перевищувати реальних витрат на пошук, підготовку та передачу інформації.

(2) Сплата збору не повинна вимагатись для запитів інформації приватного характеру та інформації, що становить суспільний інтерес.

ДОДАТОК 1. МОДЕЛЬНИЙ ЗАКОН ПРО ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

(3) Після консультації з Уповноваженим, міністр може ввести правила щодо:

- (а) порядку розрахунку розміру оплати;
- (б) випадків безоплатного надання інформації; та
- (в) максимального розміру збору за надання інформації.

(4) Публічний орган не повинен вимагати сплати збору, передбаченого частиною 1 цієї статті, у випадках, коли витрати на приймання такого збору перевищують суму самого збору.

СТАТТЯ 12. ЗАСОБИ ПЕРЕДАЧІ ІНФОРМАЦІЇ

(1) У випадках, коли в запиті вказано на перевагу однієї з форм отримання запитуваної інформації, про що йдеться в частині 2 цієї статті, публічний орган або приватна організація, що надає інформацію на запит, передбачений статтею 4 цього Закону, мають виконати вимогу щодо переваги до форми запитуваної інформації з дотриманням положень частини 3 цієї статті.

(2) У запиті можуть бути вказані такі переваги щодо форми передачі інформації:

- (а) справжня копія документа в існуючій чи іншій формі;
- (б) можливість вивчення документа, при необхідності використовуючи наявне обладнання органу (організації);
- (в) можливість зняття копії з документа, використовуючи обладнання особи, яка зробила запит;
- (г) письмове розшифрування змісту документів у візуальній чи звуковій формі;
- (г) розшифрування змісту документа в друкованій, звуковій чи візуальній формі у випадках, коли подібне розшифрування може бути зробленим з використанням наявного обладнання органу (організації); або
- (д) розшифрування стенографічного документа чи документа в іншій закодованій формі.

(3) Публічний орган або приватна організація не зобов'язані надавати інформацію у формі, вказаній заявником, у випадку, якщо це:

- (а) перешкоджає ефективній роботі органу (організації) без достатніх на це підстав; або
- (б) наносить шкоду збереженню документа.

(4) У випадку, коли документ існує більше, ніж однією мовою, документ має бути наданий тієї мовою, перевагу якій надала особа, яка зробила запит.

СТАТТЯ 13. ВІДСУТНІСТЬ ЗАПИТУВАНОВОГО ДОКУМЕНТА

(1) У випадках, коли службовець, який отримав запит відповідно до частини 1 статті 4 цього Закону, вважає, що запит відноситься до інформації, яка не міститься в жодному документі, що знаходиться у віданні публічного органу, цей службовець може передати запит Службовцю з роботи з інформацією з метою виконання вимог цієї статті.

(2) Коли Службовець з роботи з інформацією отримує запит, передбачений частиною 1 цієї статті, він має підтвердити, володіє цей публічний орган документом, що містить необхідну інформацію, чи ні. Якщо ні, то Службовець повинен, якщо йому відомий інший публічний орган, який володіє відповідним документом, у найкоротший термін:

(а) передати запит цьому публічному органу та повідомити особу, яка зробила запит, про таку передачу; або

(б) повідомити особу, яка зробила запит, про орган, що володіє запитуваною інформацією, якщо це дозволить забезпечити швидший доступ до інформації.

(3) У випадку, коли запит переданий відповідно до пункту (а) частини 2 цієї статті, відлік часу, наданого на задоволення запиту згідно зі статтею 9 цього Закону, здійснюється з дня передачі запиту.

(4) Приватна організація, яка отримує запит, передбачений частиною 2 статті 4, що стосується інформації, яка не міститься в жодному документі, що знаходиться у віданні такої організації, має повідомити заявника про відсутність у її віданні такої інформації.

СТАТТЯ 14. НАВ'ЯЗЛИВІ, ЧАСТО ПОВТОРЮВАНІ ЧИ БЕЗПІДСТАВНІ ЗАПИТИ

(1) Публічний орган або приватна організація не зобов'язані відповідати на запит інформації, який є нав'язливим (несумлінно поданим) або схожим за суттєвими ознаками із запитом цієї ж особи, щодо якого нещодавно надавалась відповідь.

(2) Публічний орган або приватна організація не зобов'язана відповідати на запит інформації у тому випадку, коли така відповідь на запит безпідставно відволікатиме її ресурси.

РОЗДІЛ III. ЗАХОДИ ЗІ СПРИЯННЯ ВІДКРИТОСТІ

СТАТТЯ 15. ПРАВИЛА ВИКОРИСТАННЯ ЦЬОГО ЗАКОНУ

(1) Уповноважений повинен у найкоротший термін скласти всіма офіційними мовами чіткі та прості правила, що містили б практичну інформацію, яка б сприяла ефективній реалізації прав згідно з цим Законом, та широко розповсюдити ці правила в доступній формі.

(2) Правила, передбачені частиною 1 цієї статті, мають регулярно поновлюватись у разі необхідності.

СТАТТЯ 16. ЧИНОВНИК З РОБОТИ З ІНФОРМАЦІЄЮ

(1) Кожний публічний орган має призначити Службовця з роботи з інформацією та забезпечити безперешкодний доступ представників громадськості до відповідної інформації про цього Службовця, включаючи його прізвище, функції та контактну інформацію.

(2) У доповнення до обов'язків, зазначених в інших статтях цього Закону, Службовець з роботи з інформацією має виконувати такі обов'язки:

(а) поширювати всередині відповідного публічного органу найкращу можливу практику збереження, архівування та розміщення документів; та

(б) виступати як головна контактна особа публічного органу у питаннях отримання запитів інформації, надання допомоги особам в отриманні інформації та отримання індивідуальних скарг стосовно діяльності публічного органу у сфері розкриття інформації.

СТАТТЯ 17. ОBOB'ЯЗОК ОПРИЛЮДНЮВАТИ ІНФОРМАЦІЮ

Кожний публічний орган має в інтересах суспільства, принаймні раз на рік, у доступній формі оприлюднювати та поширювати ключову інформацію, включаючи (однак не лише):

(а) опис його структури, функцій, обов'язків та фінансування;
(б) відповідні подробиці стосовно послуг, що надаються ним безпосередньо представникам громадськості;

(в) будь-які механізми прямих запитів чи скарг, які можуть бути використані представниками громадськості щодо актів або неспроможності цієї організації виконувати свої функції. Також має бути подано стислу інформацію про будь-які запити, скарги чи інші прямі дії представників громадськості, а також відповіді на них з боку цього органу;

(г) прості правила, що містять адекватну інформацію про порядок ведення записів, документування, типи і форми інформації, що знаходиться у її віданні, категорії інформації, які публікуються цим органом, та опис процедури подання запиту інформації;

(г) перелік повноважень та обов'язків вищих службовців, процедуру, якою вони керуються при прийнятті рішень;

(д) будь-які нормативні вимоги, правила, інструкції або довідники, що стосуються виконання органом своїх функцій;

(е) зміст усіх рішень та актів, що визначають стратегію роботи, які впливають на суспільство, а також причини таких рішень, будь-які їхні офіційні тлумачення та будь-які важливі супроводжувальні матеріали до них; та

(є) будь-які механізми або процедури, за допомогою яких представники громадськості можуть висловити свою позицію або вплинути іншим чином на формулювання політики чи виконання повноважень цим органом.

СТАТТЯ 18. ІНСТРУКЦІЇ ДО ВИМОГ ОПРИЛЮДНЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ

Уповноважений має:

(а) оприлюднювати інструкцію про мінімальні стандарти та найефективніші шляхи виконання обов'язку публічних органів оприлюднювати інформацію згідно зі статтею 17 цього Закону; та

(б) надавати на запит консультації публічному органу стосовно обов'язку обнародувати інформацію.

СТАТТЯ 19. ЗБЕРІГАННЯ ДОКУМЕНТІВ

(1) Кожний публічний орган зобов'язаний зберігати документи таким чином, щоб сприяти реалізації права на інформацію.

ДОДАТОК 1. МОДЕЛЬНИЙ ЗАКОН ПРО ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

цію, відповідно до цього Закону, а також у відповідності до Правил, зазначених у частині 3 цієї статті.

(2) Кожний публічний орган має забезпечити наявність відповідних процедур для внесення виправлень до інформації приватного характеру.

(3) Після відповідних консультацій із зацікавленими сторонами, Уповноважений має розробити і час від часу поновлювати Правила, що стосуються зберігання, управління та розміщення документів, а також передачі документів до [вставити відповідну архівну установу, наприклад, Державний архів].

СТАТТЯ 20. ПІДГОТОВКА СЛУЖБОВЦІВ

Кожний публічний орган має забезпечити відповідну підготовку своїх службовців щодо права на інформацію та ефективного виконання цього Закону.

СТАТТЯ 21. ЗВІТИ УПОВНОВАЖЕНОМУ З ПИТАНЬ ІНФОРМАЦІЇ

Службовець з роботи з інформацією кожного публічного органу повинен щорічно подавати Уповноваженому звіт про діяльність своєї організації згідно з цим Законом або в напрямі досягнення відповідності його положенням, що має містити інформацію про:

(а) кількість отриманих запитів інформації, кількість відповідей, наданих в повному обсязі або частково, кількість відмов;

(б) як часто та відповідно до яких статей Закону здійснювалась відмова в наданні інформації на запит, як в цілому, так і частково;

(в) скарги, подані в результаті відмови в наданні інформації;

(г) суми зборів за надання інформації на запити;

(г) діяльність публічного органу відповідно до статті 17 (обов'язок оприлюднювати інформацію);

(д) діяльність публічного органу відповідно до статті 19 (зберігання документів); та

(е) діяльність публічного органу відповідно до статті 20 (підготовка службовців).

РОЗДІЛ IV. ВИНЯТКИ

СТАТТЯ 22. ПРІОРИТЕТ СУСПІЛЬНОГО ІНТЕРЕСУ

Незважаючи на положення цього Розділу, орган не може відмовитись від повідомлення про наявність у його розпорядженні документа або від надання інформації, крім випадку, коли шкода інтересу, який захищається, переважає суспільний інтерес у розкритті інформації.

СТАТТЯ 23. РАНІШЕ ОБНАРОДУВАНА ІНФОРМАЦІЯ

Незважаючи на положення цього Розділу, орган не може відмовити у наданні вже відомої громадськості інформації.

СТАТТЯ 24. МОЖЛИВІСТЬ ВІДДІЛЕННЯ

Якщо запит інформації стосується документа, що містить інформацію, яка відповідно до цього Розділу відноситься до винятків, будь-яка інша інформація з цього документа, яка не належить до винятків, має бути надана зацікавленій особі в частині, що може бути прийнятно відділена від решти інформації.

СТАТТЯ 25. ІНФОРМАЦІЯ ПРИВАТНОГО ХАРАКТЕРУ

(1) Орган може відмовитись повідомляти про те чи володіє він документом або відмовити в наданні інформації, якщо це призведе до необґрунтованого розголошення інформації приватного характеру про третю сторону – фізичну особу.

(2) Частина 1 цієї статті Закону не застосовується, якщо:

(а) третя сторона в дійсності дала згоду на розголошення інформації;

(б) особа, яка звернулася із запитом, є опікуном третьої сторони, близьким родичем чи виконавцем заповіту померлої третьої сторони;

(в) минуло 20 років з дня смерті особи, яка є третьою стороною; або

(г) особа є або була службовою особою публічного органу, а інформація стосується її функцій службової особи.

СТАТТЯ 26. ПРИВІЛЕЇ, ПЕРЕДБАЧЕНІ ЗАКОНОМ

Орган може відмовитись повідомляти про те чи володіє він документом або відмовити в наданні інформації, якщо така інформація є захищеною від пред'явлення під час судового процесу, крім випадку, коли особа, яка має такий захист, відмовилась від нього.

СТАТТЯ 27. КОМЕРЦІЙНА ТА КОНФІДЕНЦІЙНА ІНФОРМАЦІЯ

Орган може відмовити в наданні інформації, якщо:

(а) інформація була отримана від третьої сторони, а її розголошення становитиме порушення конфіденційності, що дає підстави для судового переслідування;

(б) інформація була отримана від третьої сторони конфіденційно та:

- містить комерційну таємницю; або
- її розголошення завдаватиме або створюватиме можливість завдання шкоди комерційним або фінансовим інтересам цієї третьої сторони; або

(в) інформація була конфіденційно отримана від іншої держави чи міжнародної організації, а її розголошення завдаватиме або може завдати істотної шкоди відносинам з цією державою чи міжнародною організацією.

СТАТТЯ 28. ЗДОРОВ'Я ТА БЕЗПЕКА

Орган може відмовитись повідомляти про те чи володіє він документом або відмовити в наданні інформації, якщо це створюватиме або може створити загрозу життю, здоров'ю чи безпеці будь-якої людини.

СТАТТЯ 29. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ

Орган може відмовитись повідомляти про те чи володіє він документом або відмовити в наданні інформації, якщо це завдаватиме або може завдати істотної шкоди:

- (а) попередженню або розкриттю злочину;
- (б) затриманню або пред'явленню обвинувачення правопорушнику;
- (в) здійсненню правосуддя;

- (г) обкладенню або збору будь-яких податків чи мита;
- (г) роботі імміграційного контролю; або
- (д) оцінці публічним органом того чи є виправданим цивільний процес, кримінальне переслідування або прийняття нормативного підзаконного акта.

СТАТТЯ 30. ОБОРОНА ТА БЕЗПЕКА

Орган може відмовитись повідомляти про те чи володіє він документом або відмовити в наданні інформації, якщо це завдаватиме або може завдати істотної шкоди обороні чи національній безпеці [вставити назву країни].

СТАТТЯ 31. ЕКОНОМІЧНІ ІНТЕРЕСИ

(1) Орган може відмовитись повідомляти про те чи володіє він документом або відмовити в наданні інформації, якщо це завдаватиме або може завдати істотної шкоди здатності держави управляти економікою [вставити назву країни].

(2) Орган може відмовитись повідомляти про те чи володіє він документом або відмовити в наданні інформації, якщо це завдаватиме або може завдати істотної шкоди законним комерційним чи фінансовим інтересам публічного органу.

(3) Частини 1 та 2 цієї статті Закону не застосовуються, якщо запит стосується результатів тестування продуктів чи стану довкілля, і ця інформація вказує на серйозний ризик для безпеки громадян або довкілля.

СТАТТЯ 32. ФОРМУЛЮВАННЯ ПОЛІТИКИ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ

(1) Орган може відмовитись повідомляти про те чи володіє він документом або відмовити в наданні інформації, якщо це:

(а) завдаватиме або може завдати істотної шкоди ефективному формулюванню чи розробці державної політики;

(б) перешкоджатиме або може перешкодити успішній реалізації державної політики шляхом передчасного розголошення цієї політики;

ДОДАТОК 1. МОДЕЛЬНИЙ ЗАКОН ПРО ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

(в) підриватиме значною мірою або може підрвати узгоджувальний процес всередині публічного органу шляхом перешкоджання вільному та відкритому обміну думками чи наданню порад;

(г) підриватиме значною мірою або може підрвати ефективність процедур перевірки чи аудиту, що використовуються таким публічним органом.

(2) Частина 1 цієї статті Закону не застосовується до фактів, аналізу фактів, технічних даних або статистичної інформації.

СТАТТЯ 33. ТЕРМІНИ

(1) Положення статтей 26–31 застосовуються лише тоді, коли передбачена ними шкода має місце або може мати місце під час або після того, як здійснено розгляд запиту.

2) Пункт («в») статті 27, статті 29, 30 та 31 не застосовуються до документів зі строком давності понад 30 років.

РОЗДІЛ V. УПОВНОВАЖЕНИЙ З ПИТАНЬ ІНФОРМАЦІЇ

СТАТТЯ 34. ПРИЗНАЧЕННЯ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПИТАНЬ ІНФОРМАЦІЇ

(1) Уповноважений призначається на посаду [вставити назву глави держави] після його висунення не менше як двома третинами від загального числа членів [вставити назву законодавчого органу чи органів] та після процесу, що відповідає наступним принципам:

(а) участь громадськості в процесі висунення;

(б) прозорість та відкритість; та

(в) оприлюднення списку кандидатів.

(2) Не може бути призначеним Уповноваженим особа, яка:

(а) обіймає офіційну посаду чи є найманим працівником політичної партії, обіймає виборну чи призначувальну посаду в центральних або місцевих органах виконавчої влади; або

(б) була засуджена після належного судового процесу, що проходив у відповідності з міжнародно визнаними правовими принципами, за вчинення насильницького злочину та (або) шахрайства або крадіжки, та відповідна судимість якої не погашена.

(3) Уповноважений обіймає посаду строком у сім років та може бути повторно призначений лише на другий термін. Уповноважений може бути усунений з посади [вставити назву глави держави] за рекомендацією, схваленою не менше як двома третинами голосів від загальної кількості членів [вставити назву законодавчого органу чи органів].

СТАТТЯ 35. НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ

(1) Уповноважений є незалежним при виконанні своїх обов'язків та проведенні діяльності від будь-яких інших осіб, у тому числі від уряду та інших органів виконавчої влади, крім випадків прямо передбачених Законом.

(2) Уповноважений повинен бути наділений усіма повноваженнями, необхідними для виконання його функцій, передбачених цим Законом, включно з наданням йому статусу юридичної особи, а також повноваження на отримання, володіння та розпорядження майном.

СТАТТЯ 36. ОПЛАТА ПРАЦІ ТА ВИТРАТИ

Уповноважений повинен отримувати оплату праці на рівні заробітної плати судді Верховного Суду [або вставити назву відповідного суду], а також йому повинні відшкодуватись у розумних межах витрати на відрядження, пов'язані з виконанням ним своїх обов'язків.

СТАТТЯ 37. ШТАТ СПІВРОБІТНИКІВ

Уповноважений може мати таку кількість посадових осіб та найманих працівників, яка дозволить йому виконувати в повному обсязі свої обов'язки та функції.

СТАТТЯ 38. ОСНОВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

Крім усіх інших повноважень та обов'язків, передбачених цим Законом, Уповноважений має право:

ДОДАТОК 1. МОДЕЛЬНИЙ ЗАКОН ПРО ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

(а) проводити спостереження та робити звіти про виконання публічними органами обов'язків, передбачених цим Законом;

(б) давати рекомендації щодо реформ загального характеру, так і тих, що стосуються діяльності окремих публічних органів;

(в) співпрацювати або проводити навчальні заходи з питань права на інформацію та належного виконання цього Закону для державних службовців;

(г) направляти у відповідні органи справи, які обґрунтовано свідчать про вчинення злочинів, передбачених цим Законом; та

(г) оприлюднювати вимоги цього Закону та передбачені ним права громадян.

СТАТТЯ 39. ЗВІТИ

(1) Уповноважений повинен не пізніше тримісячного терміну після завершення чергового фінансового року представити [вставити назву законодавчого органу чи органів] щорічний звіт про дотримання цього Закону публічними органами, діяльність відомства Уповноваженого та результати аудиторської перевірки його відомства за минулий фінансовий рік.

(2) Уповноважений може періодично представляти [вставити назву законодавчого органу чи органів] у разі необхідності інші подібні звіти на свій розсуд.

СТАТТЯ 40. ЗАХИСТ УПОВНОВАЖЕНОГО

(1) Уповноважений або будь-яка особа, яка діє від його імені чи за його дорученням, не підлягає кримінальному або цивільному переслідуванню за будь-які добросовісні дії, письмові чи усні висловлювання, зроблені в ході виконання будь-яких повноважень чи обов'язків, передбачених цим Законом.

(2) У межах положень законів про наклеп чи образу, будь-які висловлювання (інформація), зроблені (поширені) в ході розслідування відповідно до положень цього Закону, є захищеними, крім випадку, коли такі висловлювання (інформація) були зроблені (поширені) зі злим умислом.

РОЗДІЛ VI. ПРИМУСОВЕ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УПОВНОВАЖЕНИМ

СТАТТЯ 41. ОСКАРЖЕННЯ В УПОВНОВАЖЕНОГО

Особа, яка подала запит інформації, може звернутися до Уповноваженого зі скаргою про те, що публічний орган чи приватна організація не виконали своїх обов'язків відповідно до Розділу II цього Закону, зокрема, шляхом:

(а) відмови повідомити про те чи володіє орган (організація) документом або відмови в наданні інформації з порушенням положень статті 4 цього Закону;

(б) недотримання строків надання відповіді на запит інформації, встановлених статтею 9 цього Закону;

(в) ненадання письмового повідомлення з відповіддю на запит інформації згідно зі статтею 10 цього Закону;

(г) невиконання вимоги негайного надання інформації, передбаченої частиною 3 статті 10 цього Закону;

(г) стягнення надмірної плати, що суперечить статті 11 цього Закону; або

(д) ненадання інформації в запитуваній формі, що суперечить статті 12 цього Закону.

СТАТТЯ 42. РІШЕННЯ ПО СКАРЗІ

(1) Уповноважений повинен розглянути подану згідно зі статтею 41 цього Закону скаргу, у відповідності з частиною 2 цієї статті Закону, та прийняти рішення в мінімальний розумний термін (але в будь-якому разі не більше ніж у 30 днів) після надання скаржнику та відповідному публічному органу чи приватній організації можливості подати свої доводи в письмовій формі.

(2) Уповноважений може відхилити скарги без розгляду, якщо:

(а) вони є несуттєвими, нав'язливими або непідтвердженими; або

(б) заявник не використав своєчасно жодних ефективних внутрішніх процедур оскарження, що надаються відповідним публічним органом чи приватною організацією.

(3) Стосовно будь-якої скарги, поданої відповідно до статті 41 цього Закону, тягар доведення того, що орган (організація) діяв від-

ДОДАТОК 1. МОДЕЛЬНИЙ ЗАКОН ПРО ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

повідно до своїх обов'язків, передбачених Розділом II цього Закону, покладається на публічний орган або приватну організацію.

(4) У своєму рішенні, прийнятому стосовно скарги відповідно до частини 1 цієї статті Закону, Уповноважений може:

(а) відхилити скаргу;

(б) вимагати від публічного органу чи приватної організації здійснити необхідні дії для приведення своєї діяльності у відповідність з вимогами Розділу II цього Закону;

(в) вимагати від державного органу компенсації скаржнику завданих йому моральної чи матеріальної шкоди; та (або)

(г) у випадках істотного або навмисного порушення вимог, передбачених Розділом II цього Закону, накладити на публічний орган штраф.

(5) Уповноважений повідомляє про своє рішення, у тому числі із зазначенням будь-якого права на оскарження, скаржника та публічний орган або приватну організацію.

СТАТТЯ 43. БЕЗПОСЕРЕДНЄ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ

(1) Після надання публічному органу можливості подати свої доводи в письмовій формі, Уповноважений може прийняти рішення про те, що публічний орган не виконав свої обов'язки відповідно до Розділу III.

(2) У своєму рішенні, відповідно до частини 1 цієї статті Закону, Уповноважений може вимагати від публічного органу вчинення дій, необхідних для приведення своєї діяльності у відповідність з Розділом III, зокрема:

(а) призначення Службовця з роботи з інформацією;

(б) оприлюднення певної інформації та (або) категорій інформації;

(в) внесення змін у роботу органу в частині зберігання, управління та знищення документів та (або) передачі документів [вставити відповідну архівну установу, наприклад, Державний архів];

(г) покращення порядку навчання службовців з питань права на інформацію;

(г) надання йому річного звіту згідно зі статтею 21 цього Закону; та (або)

(д) у випадках істотного або навмисного порушення вимог, передбачених Розділом II цього Закону, сплатити штраф.

(3) Уповноважений повідомляє публічний орган про своє рішення, у тому числі про право на оскарження.

СТАТТЯ 44. ПОВНОВАЖЕННЯ НА ПРОВЕДЕННЯ РОЗСЛІДУВАННЯ

(1) При прийнятті рішення, згідно зі статтями 42 або 43 цього Закону, Уповноважений повинен мати повноваження на проведення повного розслідування, у тому числі право видавати накази про представлення доказів та обов'язкові показання свідків.

(2) Під час проведення розслідування відповідно до частини першої цієї статті Закону Уповноважений може дослідити будь-який документ, до якого застосовується цей Закон. За будь-яких обставин, жоден з таких документів не може бути прихований від Уповноваженого.

СТАТТЯ 45. ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ТА НАКАЗІВ УПОВНОВАЖЕНОГО

(1) Скаржник або відповідний публічний орган чи приватна організація може впродовж 45 днів подати скаргу до суду для повного перегляду рішення Уповноваженого, прийнятого відповідно до статей 42 або 43 цього Закону, або його наказу, прийнятого відповідно до частини 1 статті 44 цього Закону.

(2) При розгляді скарги на рішення, прийняте згідно зі статтею 42 цього Закону, тягар доведення відповідності поведінки публічного органу чи приватної організації положенням Розділу II цього Закону покладається на відповідний орган чи організацію.

**СТАТТЯ 46. ОБОВ'ЯЗКОВИЙ ХАРАКТЕР РІШЕНЬ ТА НАКАЗІВ
УПОВНОВАЖЕНОГО**

Після закінчення 45-денного терміну для оскарження відповідно до статті 45 цього Закону, Уповноважений може в письмовій формі поставити до відома суд про невиконання рішення, прийнятого відповідно до статей 42 або 43 цього Закону, або наказу, прийнятого відповідно до частини 1 статті 44 цього Закону, а суд має розглянути таке невиконання відповідно до законодавства про невиконання рішення суду.

РОЗДІЛ VII. «СВИСТУНИ»

СТАТТЯ 47. «СВИСТУНИ»

(1) Ніхто не може підлягати будь-яким правовим, адміністративним чи службовим санкціям, незважаючи на порушення будь-яких

правових або службових обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або інформації, що розкриває серйозну загрозу для здоров'я, безпеки або довкілля, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною і містить докази про правопорушення або серйозну загрозу здоров'ю, безпеці чи довкіллю.

(2) Для цілей частини 1 цієї статті Закону «правопорушення» включає в себе вчинення злочину, невиконання правового обов'язку, судову помилку, корупцію або шахрайство, або серйозні випадки поганого, неефективного управління публічним органом.

РОЗДІЛ VIII. КРИМІНАЛЬНА ТА ЦИВІЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

СТАТТЯ 48. РОЗКРИТТЯ ІНФОРМАЦІЇ З ДОБРИМИ НАМІРАМИ

Ніхто не повинен підлягати кримінальній чи цивільній відповідальності або будь-яким службовим санкціям за дії, вчинені з добрими намірами щодо виконання, використання чи можливого використання будь-якого повноваження чи обов'язку згідно з положеннями цього Закону, якщо особа при цьому діяла розумно та з добрими намірами (in a good faith).

СТАТТЯ 49. КРИМІНАЛЬНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

(1) Кримінальним правопорушенням визнається:

(а) перешкоджання доступу до будь-якого документа, що суперечить Розділу II цього Закону;

(б) перешкоджання виконанню публічним органом обов'язків згідно з Розділом III цього Закону;

(в) втручання в роботу Уповноваженого; або

(г) знищення документів без відповідного дозволу.

(2) Будь-яка особа, яка вчинила передбачений частиною 1 цієї статті Закону злочин, підлягає покаранню у вигляді штрафу в розмірі, що не перевищує [вставити відповідну суму], та (або) ув'язнення строком до двох років.

РОЗДІЛ ІХ. ІНШІ ПОЛОЖЕННЯ

СТАТТЯ 50. ПРАВИЛА

(1) Міністр після консультацій з Уповноваженим та з повідомленням у [вставити назву відповідного видання], може встановити правила стосовно:

(а) додаткових форм надання інформації згідно з частиною другою статті 12 цього Закону;

(б) навчання службовців згідно зі статтею 20 цього Закону;

(в) звітів Уповноваженому згідно зі статтею 21 цього Закону;

(г) будь-яких повідомлень, передбачених цим Законом; або

(г) будь-яких адміністративних чи процедурних питань, необхідних для реалізації положень цього Закону;

(2) Будь-які правила, передбачені частиною 1 цієї статті Закону, перед опублікуванням [вставити назву відповідного видання], мають бути представлені [вставити назву законодавчого органу чи органів].

СТАТТЯ 51. ТЛУМАЧЕННЯ

При тлумаченні положень цього Закону, кожний суд повинен здійснювати будь-які розумні тлумачення положень, які найбільш ефективно забезпечують реалізацію права на інформацію.

СТАТТЯ 52. СКОРОЧЕНА НАЗВА ТА НАБРАННЯ ЧИННОСТІ

(1) Цей Закон може бути цитований як Закон про право на інформацію [вставити відповідний рік].

(2) Цей Закон набирає чинності в день обнародування [вставити відповідну посадову особу, наприклад, президент, прем'єр-міністр чи міністр]. Цей Закон автоматично набирає чинності через шість місяців після його схвалення, якщо таке обнародування не було здійснено.

ДОДАТОК 2

ЗРАЗОК ФОРМУЛЯРУ ЗАПИТУ, УКРАЇНА

ФОРМА А

ЗАПИТ НА ДОСТУП ДО ЗАПИСІВ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ

(Параграф 18(1) Закону про сприяння доступу до інформації
(2000 рік)

(Act No. 2 of 2000))

[Положення 6]

ДЛЯ ВНУТРІШНЬОГО ВИКОРИСТАННЯ

Порядковий номер: _____

Запит отримав _____ (державний ранг, ім'я, прізвище
інформаційного чиновника/заступника інформаційного чиновника)

«__» _____ р. (дата) в _____ (місце).

Оплата за запит (якщо є): R

Депозит (якщо є): R

Оплата за доступ: R

ПІДПИС ІНФОРМАЦІЙНОГО УПОВНОВАЖЕНОГО/
ЗАСТУПНИКА ІНФОРМАЦІЙНОГО УПОВНОВАЖЕНОГО

А. Дані про державний орган

Інформаційний уповноважений/ заступник інформаційного упо-
вноваженого: _____

В. Характеристики особи, що просить надати доступ до записів

(a) Нижче повинні бути наведені дані особи, яка просить надати до-
ступ до документу.

(b) Адреса і/чи номер факсу в Республіці, за якою повинна бути до-
ставлена надіслана інформація.

(c) Докази ролі, в якій робиться запит, якщо це застосовується, по-
винні бути додані.

Повне ім'я та прізвище: _____

Ідентифікаційний номер: _____

Поштова адреса: _____

Номер факсу: _____

Телефонний номер: _____ E-mail адреса: _____

Рол, в якій робиться запит, коли подається від імені іншої особи:

С. Характеристики особи від чийого імені подається запит

Цей розділ повинен заповнюватися ЛИШЕ, якщо запит на інформацію подається від імені іншої особи.

Повне ім'я і прізвище: _____

Ідентифікаційний номер: _____

D. Дані про документи

(a) Надайте повні дані про документ до якого просите надати доступ, включаючи порядковий номер, якщо він Вам відомий, для того, щоб було можливо знайти, де знаходиться документ.

(b) Якщо наданого місця недостатньо, будь ласка продовжіть на окремому аркуші і додайте до цього формуляру. Заявник повинен підписати всі додаткові аркуші.

1. Опис документу чи відповідної частини документу: _____

2. Порядковий номер, якщо доступно: _____

3. Будь-які інші дані про документ: _____

E. Оплата

(a) Запит на доступ до документу, окрім тих, документів, що містять Вашу персональну інформацію оброблятиметься лише після внесення оплати за запит.

(b) Ви повинні позначити суму, яку вимагається заплатити як оплата за запит.

(c) Оплата за доступ до запису залежить від форми в якій вимагається доступ і обтрунтованого часу на пошук і підготовку документу.

(d) Якщо Ви маєте право на звільнення від оплати будь-якої суми, будь-ласка наведіть причини для цього винятку.

ДОДАТОК 2. ЗРАЗОК ФОРМУЛЯРУ ЗАПИТУ, УКРАЇНА

Причини звільнення від оплати:

Ф. Форма доступу до запису

Якщо Ви через ваду нездатні прочитати, переглянути чи прослухати запис у формі, в якій надається доступ передбачений в п.п. 1-4, повідомте про свою ваду і вкажіть, в якій формі необхідний документ.

Вада: _____	Форма, в якій документ є необхідним: _____
-------------	---

Позначте відповідне віконечко знаком «Х».

ПРИМІТКИ:

(a) Відповідність запиту на доступ у певній формі може залежати від форм, у якій документ є доступним.

(b) Доступ у формі, яка потрібна може бути не наданий з певних обставин. У такому випадку Вас повинні повідомити, якщо доступ може бути наданий у іншій формі..

(c) Оплата за доступ до запису, якщо є, визначатиметься частково формою, у якій просять надати доступ.

1. Якщо запис у письмовій чи друкованій формі:

<input type="checkbox"/>	копія документу*	<input type="checkbox"/>	перегляд документу
--------------------------	------------------	--------------------------	--------------------

2. Якщо документ містить візуальні образи –
(що включає фотографії, слайди, відеозаписи, образи,
створені за допомогою комп'ютера ескізи, тощо):

<input type="checkbox"/>	показ образів	<input type="checkbox"/>	копія образів*	<input type="checkbox"/>	опис образів*
--------------------------	---------------	--------------------------	----------------	--------------------------	---------------

3. Якщо документ складається із записаних слів чи інформації,
яка може бути відтворена як звук:

<input type="checkbox"/>	прослуховування звукової доріжки (аудіокасета)	<input type="checkbox"/>	транскрипція звукової доріжки (письмовий чи друкований документ)
--------------------------	--	--------------------------	---

4. Якщо документ зберігається на комп'ютері або в електронній, або у машино-зчитуваній формі :

	надрукована копія документу*		надрукована копія інформації, отриманої із документу*		Копія в комп'ютерно- зчитуваній формі* (дискета 3,5" або компакт диск)	
*Якщо Ви попросили копію чи транскрипцію документа (згаданого вище), чи Ви хочете, щоб копія чи транскрипція була надіслана Вам поштою? Надсилання поштою – платне.					ТАК	НІ
<i>Відзначте, що якщо запис є недоступним мовою, якою б Ви бажали, доступ може бути наданий мовою, якою документ є доступним.</i>						
Якою мовою Ви б бажали отримати документ? _____						

Г. Повідомлення про рішення стосовно запиту на доступ

<p><i>Вас буде письмово повідомлено, чи Ваш запит було задоволено/відхилено. Якщо Ви хочете, щоб Вас поінформували іншим способом, будь ласка, визначте спосіб і надайте необхідні дані для того, щоб зробити це можливим у відповідності до Вашого документу.</i></p>
--

Яким чином Ви б хотіли, щоб Вас поінформували про рішення стосовно Вашого запиту на доступ до документу?

Підписано в ____ «__» ____ 20__ р.

ПІДПИС ЗАЯВНИКА / ОСОБИ В ЧИЇХ ІНТЕРЕСАХ РОБИТЬСЯ
ЗАПИТ

ДОДАТОК 2. ЗРАЗОК ФОРМУЛЯРУ ЗАПИТУ, УКРАЇНА

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 25 травня 2011 р. № 583

ПРИМІРНА ФОРМА ЗАПИТУ НА ІНФОРМАЦІЮ

Розпорядник інформації	<hr/> (найменування розпорядника інформації)
Запитувач	<hr/> (прізвище, ім'я, по батькові – для фізичних осіб, найменування організації, <hr/> прізвище, ім'я, по батькові представника організації – для юридичних <hr/> осіб та об'єднань громадян, що не мають статусу юридичної особи, <hr/> поштова адреса або електронна адреса, контактний телефон)

ЗАПИТ НА ІНФОРМАЦІЮ

Прошу відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» надати

(загальний опис інформації або вид, назва, реквізити чи зміст документа)

Запитувану інформацію прошу надати у визначений законом строк *(необхідне зазначити)*:

СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ. ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

на поштову адресу	_____ (поштовий індекс, область, район, населений пункт, вулиця, _____ будинок, корпус, квартира)
на електронну адресу	_____
телефаксом	_____
за телефоном	_____

_____ (дата)

_____ (підпис)

Примітки.

1. Система обліку, що містить інформацію про документи, які перебувають у володінні _____ ,

(найменування розпорядника інформації)

розміщена на веб-сайті _____

(адреса офіційного веб-сайту розпорядника інформації)

2. Запит може бути поданий:

на поштову адресу _____ ;

(поштова адреса розпорядника інформації)

ДОДАТОК 2. ЗРАЗОК ФОРМУЛЯРУ ЗАПИТУ, УКРАЇНА

на електронну адресу _____ ;

(електронна адреса розпорядника інформації)

телефаксом _____ ;

(номер телефаксу розпорядника інформації)

за телефоном _____ .

(номер телефону розпорядника інформації)

3. Запит може бути поданий особисто до спеціальних структурних підрозділів або посадовим особам, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою володіє розпорядник інформації, в робочий час згідно з правилами внутрішнього трудового розпорядку.

4. У запиті необхідно зазначити спосіб отримання інформації.

5. Відповідь на запит на інформацію надається у спосіб, обраний запитувачем, протягом п'яти робочих днів з дня надходження запиту.

6. У разі коли запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, інформації щодо стану навколишнього природного середовища, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних ситуацій, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян, відповідь надається протягом 48 годин з дня отримання запиту.

7. У разі коли запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, строк розгляду запиту може бути продовжено до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку запитувачу повідомляється в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня надходження запиту.

8. Інформація на запит надається безоплатно.

9. У разі коли запитувана інформація містить документи обсягом більш як 10 сторінок, про це протягом п'яти робочих днів з дня надходження запиту повідомляється запитувачу із зазначенням обсягу фактичних витрат, пов'язаних із копіюванням або друком документів, та реквізитів і порядку відшкодування таких витрат. Надання інформації здійснюється протягом трьох робочих днів після підтвердження оплати вартості фактичних витрат.

10. У задоволенні запиту може бути відмовлено у таких випадках:

1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;

2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом;

3) запитувач не оплатив фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком документів, відповідно до пункту 9 цих приміток;

4) не дотримано вимог до складення та подання запиту на інформацію, передбачених частиною п'ятою статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме не зазначено:

прізвище, ім'я, по батькові (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку (якщо такий є);

загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит (якщо запитувачу це відомо);

підпис і дату (за умови подання письмового запиту).

ЗАЯВКА

від «___» _____ 20___ р.

на виписку рахунка для здійснення оплати витрат на копіювання або друк копій документів, що надаються за запитом на інформацію

Найменування структурного підрозділу
Секретаріату Кабінету Міністрів _____

Індекс _____

Запитувач _____
(прізвище та ініціали-для фізичної особи, найменування –
_____ для юридичної особи або об'єднання громадян, що не має статусу
_____ юридичної особи, адреса, телефон)

Найменування послуги, що надається	Кількість сторінок
Копіювання або друк копій документів формату А4 та меншого розміру (в тому числі двосторонній друк) *	
Копіювання або друк копій документів формату А3 та більшого розміру (в тому числі двосторонній друк) *	
Копіювання або друк копій документів будь-якого формату, якщо в документах поряд з відкритою інформацією міститься інформація з обмеженим доступом, що потребує її відокремлення, приховування тощо (в тому числі двосторонній друк) *	

* За відсутності даних ставиться прочерк.

СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ. ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Відповідальна особа структурного
підрозділу Секретаріату Кабінету
Міністрів _____

(підпис)

_____ (прізвище та ініціали)

Робочий телефон:

--	--

Надавач послуг	Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України
Реєстраційний рахунок	35210002000078 в ДКУ м. Київ
МФО банку	820172
Код ЄДРПОУ	00019442

Платник _____
(прізвище та ініціали запитувача фізичної особи, найменування

запитувача юридичної особи або об'єднання громадян, що не має

статусу юридичної особи)

ДОДАТОК 2. ЗРАЗОК ФОРМУЛЯРУ ЗАПИТУ, УКРАЇНА

РАХУНОК № _____

від «____» _____ 20__ р.

Найменування послуги, що надається	Кількість сторінок	Ціна з ПДВ, гривень	Сума з ПДВ, гривень
Копіювання або друк копій документів формату А4 та меншого розміру (в тому числі двосторонній друк)			
Копіювання або друк копій документів формату А3 та більшого розміру (в тому числі двосторонній друк)			
Копіювання або друк копій документів будь-якого формату, якщо в документах поряд з відкритою інформацією міститься інформація з обмеженим доступом, що потребує її відокремлення, приховування тощо (в тому числі двосторонній друк)			
Разом			
в тому числі ПДВ	X	X	

СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ. ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Усього до сплати _____

(сума словами)

Головний спеціаліст

Управління бухгалтерського

обліку, фінансів та звітності _____

(підпис)

(прізвище та ініціали)

М. П. _____

ДОДАТОК 3

ДОДАТКОВІ МАТЕРІАЛИ І РЕСУРСИ

Найбільш корисні ресурси щодо свободи інформації – це в основному ті, які можна знайти у Всесвітній Павутині (World Wide Web). Нижче подаємо перелік деяких найбільш значимих ВЕБ-САЙТІВ.

«ARTICLE 19», Всесвітня кампанія за вільне вираження думки має численні публікації щодо свободи інформації на своєму веб-сайті: <http://www.article19.org>.

Друковані копії видань також доступні безпосередньо за адресою: info@article19.org

Ресурси «ARTICLE 19» включають публікації про встановлені стандарти (Принципи) і тематичні огляди. Принципи були перекладені багатьма мовами, у тому числі російською, французькою, арабською та іспанською.

The Johannesburg Principles: National Security, Freedom of Expression and Access to Information, 1996.

The Public's Right to Know: Principles on freedom of information legislation, 1999.

Global Trends on the Right to Information: A Survey of South Asia, 2001.

Promoting Practical Access to Democracy: A Survey of Freedom of Information in Central and Eastern Europe, 2002.

«*Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*» (видає ЮНЕСКО), 2003. Це видання включає документальний фільм на CD-ROM – *Accounts and Accountability* – про право на інформацію у Раджастані (Індія) і може бути завантажено звідси: <http://www.article19.org/docimages/1707.pdf>

Рекомендацію Ради Європи Rec (2002) 2 про доступ до офіційних документів можна знайти за такою гіперстежкою:

[http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/5_Documentary_Resources/1_Basic_Texts/2_Committee_of_Ministers'_texts/PDF_Rec\(2002\)002_E.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/5_Documentary_Resources/1_Basic_Texts/2_Committee_of_Ministers'_texts/PDF_Rec(2002)002_E.pdf)

Цивільну конвенцію Ради Європи про корупцію можна знайти за такою гіперстежкою:

<http://conventions.coe.int/treaty/EN/WhatYouWant.asp?NT=174&CM=8&DF=>

Кримінальну конвенцію Ради Європи про корупцію можна знайти за такою гіперстежкою:

<http://conventions.coe.int/treaty/EN/WhatYouWant.asp?NT=173&CM=8&DF=>

«The Open Society Justice Initiative Freedom of Information Program» має на меті сприяти прийняттю і впровадженню законів для того, щоб зробити можливим використання права на інформацію, якою володіє уряд, а також на інформацію суспільного інтересу, якою володіють приватні організації:

<http://www.justiceinitiative.org/activities/foifoe/foi>

«The FOI Advocates Network» була сформована для задоволення потреби обміну інформацією між НУО, що активно працюють у сфері свободи інформації і полегшення розробки спільних проєктів. «The FOIA Network aims» має на меті допомогти НУО в проведенні кампаній, правозахисті і фондрейзингу через обмін інформацією, ідеями, стратегіями і наданням форуму для співпраці: <http://www.foiadvocates.net>

«Privacy International»: <http://www.privacyinternational.org>. Девід Бенізар (David Banisar) з «Privacy International» написав комплексний огляд про закони про доступ до інформації, який доступний тут:

http://www.freedominfo.org/survey/global_survey2004.pdf

<http://www.freedominfo.org/index.htm> містить регулярні новини і оновлення з питань свободи інформації.

«The Commonwealth Human Rights Initiative» бореться за право на інформацію в Британській Співдружності, переважно в Азії та Африці. Актуальну інформацію можна знайти тут:

<http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/rti.htm>. Огляд CHRI за 2003 рік щодо права на інформацію в Співдружності можна знайти тут:

http://www.humanrightsinitiative.org/publications/chogm/chogm_2003/default.htm.

Програма «Доступ до інформації» сприяє свободі інформації в Болгарії: <http://www.aip-bg.org>.

«The American Civil Liberties Union» надає он-лайн путівник щодо користування Законом США про свободу інформації: <http://www.aclu.org/library/foia.html>.

«The Campaign for Freedom of Information» має ресурси щодо свободи інформації у Великій Британії та деінде: <http://www.cfoi.org.uk>.

«The Open Democracy Advice Centre» – це неурядова організація, яка надає поради громадськості щодо свободи інформації у Південній Африці: <http://www.opendemocracy.org.za>

Закони про свободу інформації: <http://home.online.no/~wkeim/foil.htm>.

Свобода інформації в Азії: <http://foi-asia.org>.

Ресурси щодо законів про свободу інформації: <http://www.foi.net>.

«*Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice*» (2004). Видавник «Public Concern at Work» (PCaW); е-пошта: whistle@pcaw.co.uk; веб-сайт: www.pcaw.co.uk

Рада Європи. Комітет Міністрів. Резолюція 1165 (1998). Право на приватність. Від 26.06.1998 р. – http://www.medialaw.kiev.ua/laws/laws_international/52//. Європейський кодекс належної адміністративної поведінки» від 06.09.2001 р. Схвалений Європейським Парламентом – http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1226417427718_code2005_en.pdf&type=pdf&download=true&lang=en.

Республіка Сербія, Закон «Про вільний доступ до інформації публічного значення» від 02.11.2004 р. <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/3005/file/LAW%20ON%20FREE%20ACCESS%20TO%20INFORMATION%20-%20consolidated.pdf>.

Закон Естонії «Про публічну інформацію» від 15.11.2000 р. - http://www.old.eurasia-media.ru/law/est_o_smi.shtml

Принципи належної адміністрації в державах – членах Європейського Союзу, 2005. Шведське агентство у справах державного управління. <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>.

Рейтинг юридичного оцінювання права на інформацію. Центр права і демократії. <http://www.rti-rating.org/results.html>

Декларація свободи висловлювань та інформації, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 29 квітня 1982 року <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=601273&SecMode=1&DocId=675536&Usage=2>.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція) від 11.09.1997 р. http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 р. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_524.

Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 27.11.2008 р. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377737&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>.

Скликання міжнародної конференції з питання про свободу інформації: Резолюція 59 (1) першої сесії Генеральної Асамблеї ООН від 14.12.1946 р. <http://www.un.org/Russian/ga/1/docs/res.1.htm>.

Закон Бельгії «Про гласність в сфері адміністрації» від 30.06.1994 р. <http://www.informasiya.org/docs/int/wordbelq.doc>.

Закон Великої Британії «Про захист інформації» від 16.07.1998 р. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/29/introduction>.

Закон Великої Британії «Про свободу інформації» 30.11.2000 р. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/introduction>.

Велика Британія «Правила забезпечення приватності у засобах електронної комунікації» від 18.09.2003 р. <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2003/2426/introduction/made>.

Велика Британія «Правила щодо інформації з навколишнього середовища» від 21.12.2004 р. <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/3391/introduction/made>.

Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН від 10.12.1948 р. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН від 16.12.1966 р. Ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII від 19.10.73 р. http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

«Європейський кодекс належної адміністративної поведінки» від 06.09.2001 р. Схвалений Європейським Парламентом. <http://www>.

ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1226417427718_code2005_en.pdf&type=pdf&download=true&lang=en.

Конституція України від 28.06.2006 р.

Закон України «Про інформацію» від 2.10.1992 р.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р.

Закон України «Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» від 6.07.1999

Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16.11.1992 р.

Закон України «Про інформаційні агентства» від 28.02.1995 р.

Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 р.

Закон України «Про захист персональних даних» від 1.06.2010 р.

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7.04.2011 р.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 27.03.2014 р.

Постанова Кабінету Міністрів України «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади» від 25.05.2011 р. № 583 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/583-2011-%D0%BF>.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію» від 13.07.2011 р. № 740 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/740-2011-%D0%BF>.

Постанова Кабінету Міністрів України «Питання системи обліку публічної інформації» від 21.11. 2011 р. № 1277 http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fshowHidden=1&art_id=244859044&cat_id=244394482.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4.01.2002 р. № <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>.

Урядовий портал (Єдиний веб – портал органів виконавчої влади) http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245534798&cat_id=244819289

Національні та міжнародні механізми фінансування громадянського суспільства. Н35 Міжнародні заходи зміцнення довіри між державою та громадянським суспільством.

ДОДАТОК 4

РЕКОМЕНДАЦІЇ ТРЕНЕРАМ

Як це пояснюється у «Вступі» до посібника, його можна використовувати трьома основними способами:

- як навчальний путівник для тренерів, що ведуть курси для державних службовців, відповідальних за опрацювання інформаційних запитів.
- як навчальний інструмент для таких службовців – інакше кажучи для самостійного освоєння посібника.
- як довідковий матеріал для службовців, які вже пройшли курс навчання.

Ми вважаємо оптимальним підходом надання службовцям відповідальним особам за доступ до публічної інформації можливості опрацювати посібник перед відвідуванням семінару, що дозволило б мінімізувати обсяг інформації, яку тренер повинен повідомити на семінарі, та надати можливість зосередитись, натомість, на тих питаннях, щодо яких існує незгода чи бракує розумілості, а також на розвитку практичних навичок, які вимагаються для опрацювання інформаційних запитів.

ЯК ДОРΟΣЛІ ВЧАТЬСЯ

Існує багато різних теорій про те, яким чином вчаться люди, в цьому випадку дорослі люди. Висновок який можна зробити на підставі багатьох з цих теорій, можливо не буде надто практично корисним – люди вчаться багатьма різними способами.

Однак, можна значно впевненіше сказати, що більшість навчальних підходів для дорослих є заснованими на особистій участі. Тобто, вважається, що людям більше подобається навчатися діючи, аніж просто читаючи, слухаючи чи спостерігаючи.

Наведемо одну із точок зору щодо того, який обсяг інформації запам'ятовується при використанні різних методів навчання:

- Тільки прочитати – 10%
- Тільки послухати – 20%

- Побачити – 30%
- Побачити і послухати – 50%
- Сказати і повторити – 80%
- Сказати і зробити – 90%

Таке точне визначення відсотків, імовірно, важко довести, однак серед тренерів, які займаються навчанням дорослих, існує загальна згода стосовно того, що люди набагато більше запам'ятовують з наданого для вивчення матеріалу у разі, якщо вони самі активно задіяні в навчальному процесі.

Отже, слід наголосити, що призначення цього посібника – допомога у підготовці навчальних семінарів, заснованих на активній участі самих слухачів.

Чинні педагогічні теорії мають багато інших спільних елементів, які важливо пам'ятати під час підготовки семінару.*

Мотивація: слухачі збільшують свої зусилля, якщо вони мають потребу чи бажання вчитися. Ви можете посприяти цьому, забезпечивши, що зміст семінару має практичну актуальність для повсякденної діяльності слухачів.

Індивідуальні відмінності: люди вчаться різною мірою і різними способами, отож навчальні методи повинні це враховувати. Ми усвідомлюємо, що існують труднощі щодо врахування цього під час короткого семінару, але використання індивідуальної роботи та роботи у малих групах над запропонованим порядком денним сприятиме вирішенню цієї проблеми.

Цілі навчання: слухачі мають кращий шанс на успіх, коли вони розуміють, що саме вони намагаються вивчити і засвоїти. Ми виклали декілька загальних цілей навчання у «Змісті» до цього посібника. Тренери повинні завжди з'ясовувати погляди слухачів щодо того, що саме вони очікують отримати на семінарі, із самого його початку.

Організація змісту: навчання є легшим, коли матеріал, що вивчається, викладено у логічно структурованій послідовності. Ми на-

* Перелік цих елементів взято з **Facilitator's Information Booklet**, що супроводжує Проект BRIDGE (Building Resources in Democracy Governance and Elections), який створено International IDEA, Австралійською виборчою комісією і Організацією Об'єднаних Націй.

магалися врахувати це при укладанні цього посібника, котрий приблизно відповідає послідовності проведення семінару. Будьте готові додатково адаптувати цю пропоновану послідовність, якщо це може виявитися корисним для слухачів у вашій установі.

Емоції: Навчання включає як емоційний, так і інтелектуальний чинники. Емоційний стан може перешкоджати навчанню чи посилювати мотивацію. Помірна кількість проблем і викликів дасть мотивацію більшості слухачів. Надмірна проблемність перешкоджатиме навчанню. Намагайтеся гарантувати, що навчання відбуватиметься у комфортабельному й сприятливому середовищі.

Участь: як вже говорилося, слухачі, напевно, краще запам'ятають інформацію у тому разі, якщо вони є активними під час навчання.

Зворотній зв'язок і підкріплення: навчання стає ефективнішим, коли слухача періодично інформують про його поступ. Навчання мотивується успіхом.

Практика, повторення і застосування: рідко кому вдасться вивчити матеріал на належному рівні лише з першої спроби. У частини слухачів повне розуміння настає тільки тоді, коли вони в змозі застосувати те, що було вивчено, до певної конкретної проблеми чи ситуації або пов'язати прослуханий навчальний матеріал із нею. Має бути надано достатньо часу для того, щоб опрацювати кожне нове вміння чи знання, застосовуючи їх до різних прикладів чи ситуацій.

ВИКОРИСТАННЯ ПОСІБНИКА ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ СЕМІНАРУ

Нижче наведено порядок денний для проведення дводенного семінару, спланованого з врахуванням мети навчання і педагогічного змісту цього посібника. Звичайно, цей порядок денний може бути змінено відповідно до досвіду учасників семінару, конкретних навчальних цілей, встановлених Вами, а так само з будь-яких інших міркувань. Однак ми сподіваємося, що тренерам семінару не доведеться відходити надто далеко від шляху, схематично позначеного запропонованим нами порядком денним.

Ви побачите, що семінар структуровано таким самим чином, що й сам посібник: перший день призначений для дискусії щодо загаль-

них принципів свободи інформації, а другий день – для більш практичних вимог щодо обробки запитів на інформацію. Ви можете вирішити, що є певні посадовці, які самі не залучені до опрацювання запитів, але яким були б корисні загальні відомості щодо свободи інформації. Таких людей можна запросити тільки на перший день семінару.

В тексті посібника Вам будуть зустрічатися спеціальні пункти, призначені для обговорення. Вони будуть позначатися як **Мозковий штурм** або **Питання для обговорення**. Відмінність між ними полягає у тому, що пункти, позначені як **Мозковий штурм**, призначені як ввідні позиції для обговорення нових питань, з використанням власного досвіду учасників перед тим, як тренер ознайомить їх з новою інформацією. Це робить процес навчання більш інтерактивним і заснованим на власній участі, оскільки група часто відкриватиме, як багато необхідної інформації можна віднайти з власного досвіду самих слухачів, іноді навіть більше, ніж та інформація, що надасться тренером у форматі лекції.

Будь-хто, працюючи з цим посібником самостійно, може провести мозковий штурм, просто написавши перелік відповідей на кожне питання. На семінарі в цьому бере участь вся група. Тренер може попросити зробити свій внесок у роботу групи вибірково, запитуючи відповіді у її членів, або опитати присутніх у кімнаті по черзі. Перевага останнього способу в тому, що він залучає до участі кожного, але це може бути менш спонтанним, ніж коли люди просто вигукують свої ідеї.

- Мета мозкового штурму – отримати якомога більше ідей.
- Хтось (краще не тренер) має записати їх на фліп-чарті чи на дошці.
- Усі ідеї записуються, вважаючись однаково цінними.
- Зберігайте швидкий темп.

Відразу після того, як ідеї було записано, їх можна класифікувати, визначити пріоритетні, обговорити чи відкласти для подальшого обговорення.

Інші **Питання для обговорення** призначені для того, щоб поглибити розуміння інформації, повідомленої тренером, і надати учасникам можливість додатково з'ясувати будь-які питання, які вони не повністю зрозуміли.

Деякі з питань для обговорення представлені як навчальні вправи (деякі з реального життя, деякі є вигаданими). Ви як тренер можете забажати збільшити кількість навчальних вправ, звернувшись до розробок на досвіді Вашої країни або запропонувати учасникам семінару навести для обговорення справи з їхнього власного досвіду. Окрім заключної рольової гри, включеної до цього посібника, Ви можете розіграти як рольові ігри деякі з навчальних справ цього посібника.

Зрозуміло, що протягом часу, доступного протягом дводенного семінару, не всі ці питання, ймовірно, будуть охоплені обговоренням, тож тренеру потрібно вирішити, які питання є найбільш важливими для розгляду.

Деякі питання для обговорення можуть розглядатися під час дискусій у малих групах, а потім доповідатися на пленарному занятті. Це є ефективним способом розширити сферу проблематики, яка б об'єднала всіх слухачів, будучи, водночас, корисним для підтримання інтересу і дієвої участі протягом цих двох днів.

Обговорення в малих групах має декілька переваг:

- Воно створює різноманітність, включно з більшою можливістю зміни фізичного стану, що сприяє більшій концентрації.
- Воно передбачає більшу особисту участь, оскільки зменшується очікування своєї черги говорити.
- Воно сприяє учасникам, що не мають бажання виступати і, відтак, можуть нервувати в разі виступу перед усіма учасниками семінару.
- Воно дозволяє виконувати декілька різних завдань в той самий час.

Групи можуть формуватися випадково. Найбільш поширений метод полягає в тому, що учасники по черзі називають числа. Усі, хто назвав число 1, складають одну групу, ті, хто отримав число 2 – іншу групу тощо. Існує безліч інших випадкових методів – від співставлення кольору волосся до співставлення дат на монетах із кишень чи гаманців учасників.

Як варіант, тренер може вважати, що для груп корисно, щоб вони виключали осіб із відмінними характеристиками чи досвідом (наприклад, не мати суто чоловічих чи суто жіночих груп). Групи можуть бути відібрані випадково, а потім додатково пристосовані або безпосередньо вибрані самим тренером.

Намагайтесь змінювати склад групи для різної діяльності протягом цих двох днів.

Встановіть час для завершення роботи у групах, але не бійтесь зупинити роботу раніше, якщо всі, як здається, її завершили. Тренер повинен відвідати кожну групу для того, щоб переконатися, що слухачі у групах належно зрозуміли поставлене перед ними завдання. Проведіть час у групах, якщо це буде корисним у конкретному випадку.

Забезпечте, щоб кожна група мала доповідача – когось, хто доповість свої висновки перед усіма учасниками. Це мають бути загальні підсумки обговорення у групах, так щоб ніхто не відчув себе незручно через неучасть в окремому обговоренні у групі.

ПІДГОТОВКА

Посібник за своєю природою має загальний характер, намагаючись ознайомити учасників семінару із основними принципами свободи інформації, найкращою міжнародною практикою у порівнянні з українською.

Однак для того, щоб бути практичною допомогою для державних службовців, задіяних у сфері інформації, та інших осіб, відповідальних за доступ до інформації, навчання на семінарі має відбуватися таким чином, щоб відображувати реалії у конкретній країні. Зокрема, потрібно запровадити детальну презентацію національного законодавства щодо свободи інформації, щонайменше тією мірою, яка стосується опрацювання інформаційних запитів (приклад наводився вище).

Це вимагатиме належної підготовки тренерів. Неможливо проводити семінари, просто використовуючи цей посібник і проект порядку денного, без забезпечення того, що рівень учасників достатній щодо питань відповідного національного законодавства.

Рекомендації для тренерів подано до кожної глави. Вони надають детальніший поділ порядку денного відповідної сесії, а також поради для роботи на кожній сесії. Крім того, висвітлюються можливі спірні питання, як наприклад, можливі суперечності між міжнародними стандартами, що складають основу цього посібника, і національним законодавством країни.

ДОДАТОК 4. РЕКОМЕНДАЦІЇ ТРЕНЕРАМ

1 ДЕНЬ

НАВЧАЛЬНІ ЦІЛІ І ПРОГРАМА, ЩО МАЮТЬ БУТИ ВИСВІТЛЕНІ	ЗАПРОПОНОВАНІ ЗАХОДИ ПОРЯДКУ ДЕННОГО
Ознайомити з метою і цілями тренінгу; познайомити учасників	Вітальне представлення Вправа «Криголам» Огляд очікувань учасників <i>(30 хвилин)</i>
Вступ до свободи інформації (Глава 1 Посібника)	Обговорення у малих групах щодо можливих вигод і недоліків свободи інформації Підсумкова доповідь на пленарній сесії Тренер представляє основні концепції свободи інформації <i>(45 хвилин)</i>
Основні принципи, виявлені законами про свободу інформації (Глава 2)	Тренер ознайомлює з 9 принципами (наведені вище) <i>Обговорення в малих групах/парами. Щодо кожного принципу, результати обговорення згодом доповідаються на пленарній сесії.</i> Обговорення щодо того, чи суперечать чинні національні закони свободі інформації <i>(120 хвилин)</i>
Юридичні рамки свободи інформації (Глава 3)	Обговорення «мозковий штурм»: «Чому закон про свободу інформації є необхідним?» Презентація зі сторони запрошених національних експертів із національного права <i>(90 хвилин).</i>

СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ. ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Винятки з публічного доступу до інформації (Глава 4)	<p>Мозковий штурм щодо випадків, що можуть бути винятковими.</p> <p>Тренер пояснює трискладовий тест і проводить навчальну вправу на пленарній сесії.</p> <p>Обговорення у групах інших навчальних вправ і представлення їх згодом на пленарній сесії. <i>(90 хвилин)</i></p>
---	---

2 ДЕНЬ

НАВЧАЛЬНІ ЦІЛІ І ПРОГРАМА, ЩО МАЮТЬ БУТИ ВИСВІТЛЕНІ	ЗАПРОПОНОВАНІ ЗАХОДИ ПОРЯДКУ ДЕННОГО
Ознайомлення з порядком денним	Вступ і «Криголам» <i>(15 хвилин)</i>
Огляд 1-го дня	Перегляд навчальних питань першого дня <i>(30 хвилин)</i>
Відповідальність державних органів (Глава 5)	<p>Учасники характеризують органи державної влади, в яких вони працюють.</p> <p>Мозковий штурм стосовно зобов'язань органів влади у сфері інформації.</p> <p>Учасники пропонують процесуальні механізми, які можуть бути розроблені заради сприяння запитам, що стосуються свободи інформації. Пропозиції включаються в «спорядження самодопомоги» <i>(60 хвилин)</i></p>
Хто є запитувачами (авторами інформаційних запитів)? (Глава 6)	Тренер розпочинає дискусію, яка базується на різних сценаріях, що передбачають різних запитувачів. <i>(60 хвилин)</i>

ДОДАТОК 4. РЕКОМЕНДАЦІЇ ТРЕНЕРАМ

Запити щодо свободи опрацювання інформації (Глава 7)	Виступ тренера на основі: 1. Схеми опрацювання інформації 2. Чинна національна процедура поводження із інформаційними запитам. Рольова гра, після проведення пленарного засідання, що базується на різних сценаріях. (дивитися вище) <i>(120 хвилин)</i>
Підсумок і оцінка	Пленарне обговорення і заповнення формулярів оцінки <i>(30 хвилин)</i> .

РОЗПОЧИНАЄМО

Як ми вже зазначали, до кожної глави додаються рекомендації для тренерів на кожну сесію. Вони деталізують порядок денний, висвітлюючи також найскладніші питання.

Ознайомча сесія має особливу важливість, оскільки вона встановлює цілі навчання для всього семінару. Учасники мають можливість викласти свої очікування, а також познайомитися один з одним. Тренер повинен спеціально продумати, як структурувати цю вступну сесію, навіть якщо вона, можливо, триватиме не більше, ніж півгодини.

Пропонуємо наступний спосіб організації вступної сесії:

Привітання

ВПРАВА «КРИГОЛАМ»

Складаємо мапу досвіду та знань учасників:

Наскільки багато Ви знаєте про свободу інформації?

Наскільки багатим є Ваш досвід участі в тренінгах?

Які знання чи безпосередній досвід у галузі державного управління Ви маєте?

ВИВЧЕННЯ ОЧІКУВАНЬ УЧАСНИКІВ

Учасники записують на невеликих картках/листівках свої думки стосовно того, що саме вони очікують здобути від цього тренінгу та прикріплюють їх до стіни з тим, щоб повернутися до них на закінчення.

ОЗНАЙОМЛЕННЯ З ПОРЯДКОМ ДЕННИМ І БАЗОВИМИ ПРАВИЛАМИ

«Яким чином цей посібник буде використовуватися у цьому тренінгу?»

«Ми всі будемо намагатися добре провести час».

«Вимкніть мобільні телефони» тощо.

Вправа «Криголам» є важливою. Спершу ми пропонуємо долучитися кожного – стати в лінію, зайнявши уявну позицію від 0 до нескінченості, залежно від того, який досвід щодо свободи інформації вони мають (ви можете намалювати справжню лінію на підлозі чи стіні). Тоді кожен учасник розповідає про себе, повідомляючи, зокрема, який досвід він має.

Для тренінгу тренерів ви можете повторити цю вправу, застосувавши її щодо досвіченості в тренінгу і/чи знань про державну службу.

Це хороша вправа, оскільки вона безпосередньо стосується предмету справи. Існує і багато інших, які можуть бути використані просто для того, щоб «крига скресла». Наприклад, учасників можна розбити на пари, надати можливість повноцінного обговорення, а тоді запропонувати їм представити всій групі один одного. Або такий варіант – кожній особі на спину прикріплюється картка, а іншим пропонується написати на картці свої перші враження про цю особу.

Жодна з цих вправ не претендує на серйозність, бо хороший «криголам» надає кожному можливість розслабитися і посміятися.

Протягом семінару корисно також проводити «підзарядку» – вправи, які поновлюють енергію учасників. Наприклад, вранці можна запропонувати таку вправу: тренер просить одного учасника намалювати простий малюнок (будинок, дерево чи kota – щось просте і звичайне). Учасник не повинен показувати його іншим. Всі учасники стоять колоною на лінії, один з малюнком позаду всіх. Він/вона

«малює» картинку пальцем на спині учасника, що знаходиться прямо перед ним, наступний учасник робить те саме з тим, хто стоїть перед ним, і так до кінця колони. Особа, котра стоїть першою, повинна намалювати малюнок на фліп-чарті. Звичайно те, що буде намальовано, не матиме жодного відношення до оригіналу. Навчальний момент полягає в демонстрації способу, яким інформація спотворюється в процесі передачі, але основним сенсом цієї вправи є розслаблення і підзарядка.

Огляд очікувань учасників є важливим із тих причин, які ми вже вказували. Слухачі матимуть мотивацію і отримають підтримку, якщо їм буде зрозуміло, що саме і для чого вони намагаються вивчити. Тренер може пристосувати семінар під очікування учасників. Усі очікування повинні бути вивчені і на закінчення семінару слід з'ясувати, чи такі очікування справдилися.

І накінець, важливим є установити певні базові «процесуальні» правила семінару. Вони повинні виходити від самих учасників – встановлені у такий спосіб правила матимуть найбільше шансів виконуватися. Тренер, втім, може сам подати деякі правила на узгодження групи. Серед важливих базових правил можна назвати: не переривати інших і поважати чужу точку зору, бути у доброму гуморі і вимикати мобільні телефони.

ГЛАВА ПЕРША – ПОРАДИ ДЛЯ ТРЕНЕРІВ

Зразок розкладу на першу сесію

1. Пленарний «мозковий штурм»: Як ви думаєте, що означає свобода інформації? *10 хвилин*

2. Обговорення у малих групах щодо можливих переваг і недоліків свободи інформації. Кожна група повинна доповісти 5 пунктів – по 3 хвилини на кожен доповідь. *15 хвилин*

3. Обговорення доповідей груп. Запишіть всі «за» і «проти» на фліп-чарті для того, щоб повернутися до них пізніше, під час тренінгу. *15 хвилин*

4. Підсумуйте концепцію свободи інформації – додайте будь-які переваги, які не були вказані. *5 хвилин*

Ця сесія призначається не для технічної дискусії щодо того, як працює свобода інформації, а для того, щоб дослідити, чому свобода інформації – це добре. Відповідно обсяг інформації, яку повинен повідомити тренер, є невеликим. Найкраще використовувати «мозковий штурм» і роботу в групах для того, щоб дозволити учасникам самостійно дійти до своїх власних аргументів на користь свободи інформації.

ГЛАВА ДРУГА – РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ТРЕНЕРІВ

Зразок розкладу на другу сесію

1. Тренер коротко ознайомлює з дев'ятьма принципами, котрі мають бути вже написані на фліп-чарті. *10 хвилин*

2. Обговорення в парах щодо того, як тлумачити ці принципи. Кожна пара вибирає пару принципів і готує п'ятихвилинне представлення кожного з них. *Приблизно 30 хвилин.*

3. Презентація та обговорення кожного принципу. *Приблизно 60 хвилин.* (залежно від кількості учасників)

Важливо прояснити статус цих принципів. Це – міжнародні стандарти, що відбивають найкращу світову практику в цій сфері. Малоймовірно, що всі ці стандарти будуть повністю відображені в національному законодавстві, яким керуються державні службовці, залучені до тренінгу. Стандарти повинні використовуватися як путівник для тлумачення закону у відповідності до найбільш прогресивної практики. Якщо закон суперечить міжнародним стандартам, на це необхідно звернути увагу, при тому, що метою цього тренінгу аж ніяк не є спонукання посадових осіб порушувати чинний Закон!

Один із способів того, як зробити таке порівняння більш наочним, може полягати в поверненні до цих дев'яти принципів наприкінці дня, після огляду національного законодавства. В цьому разі можна краще побачити, де чинний закон відповідає цим міжнародним стандартам, а де ні.

Особливе застереження є необхідним щодо розгляду концепції «свистунів» (whistleblower). Навряд чи захист «свистунів» на сьо-

годні забезпечується Вашим національним законодавством. В цьому контексті може бути корисним ознайомити слухачів із загальними етичними обов'язками державних службовців повідомляти про наявні порушення чи про неналежні дії. Однак важливо не створити у державних службовців помилкового враження, що закон захищає їх у цій сфері, якщо насправді це все ж не так.

ГЛАВА ТРЕТЯ – РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ТРЕНЕРІВ

Зразок розкладу на третю сесію

1. Короткий ознайомчий коментар чи «мозковий штурм» щодо того, чому саме необхідно мати закон про свободу інформації. *10 хвилин*

2. Доповідь експерта щодо національного законодавства, котре регулює питання доступу до інформації. *Приблизно 60 хвилин*

Це єдина сесія семінару, яка включає тривалу презентацію із візуальними матеріалами, на кшталт настінних плакатів чи презентацій PowerPoint (фото, відео презентація). Візуальні засоби допоможуть зафіксувати основні положення.

Тренери також можуть надати власні міркування щодо характеристики національного законодавства, під тими ж заголовками, які мають дев'ять принципів у Главі 2. Це допоможе осмислити зв'язок між міжнародними стандартами і національним законодавством.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТА – РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ТРЕНЕРІВ

Зразок розкладу на четверту сесію

1. Пленарний «мозковий штурм» щодо можливих винятків. Поверніться до переліку аргументів проти свободи інформації, складеного на першій сесії, і додайте будь-які інші винятки. Тоді запишіть їх на фліп-чарті. *10 хвилин*

2. Тренер пояснює трискладовий тест. Пояснює три частини тесту і на пленарній сесії проводить дві навчальні вправи. *30 хвилин*

3. Обговорення в малих групах решти навчальних вправ. *20 хвилин*

4. Звіт і обговорення на пленарній сесії *30 хвилин*

Це площина, в якій тренер повинен бути дуже обережним, оскільки, ймовірно, може існувати невідповідність між міжнародними стандартами і змістом національного законодавства. Повинно бути чітко вказано, що трискладовий тест визначає найкращу практику, однак дуже небагато країн у своєму національному законодавстві, на сьогодні, передбачили всі три елементи такого тесту.

Можливим ускладненням, спричиненим існуванням системи обмеження доступу, є вірогідність вилучення ухвалення відповідних рішень з-під компетенції службовців, які пройшли тренінг. Тому на тренері лежить відповідальність з'ясувати, як працює у конкретній установі система обмеження доступу, та специфіку чинних законів щодо таємниці.

Навчальні вправи, що використовуються, є вигаданими і можуть бути адаптованими до судових процедур, застосовуваних у конкретній країні, рівно як і специфічні типи інформаційних запитів, подібні до реально отриманих службовцями, які беруть участь у тренінгу.

ГЛАВА П'ЯТА – РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ТРЕНЕРІВ

Зразок розкладу на п'яту сесію

Пленарний «мозковий штурм» щодо того, що входить у поняття «державні органи» відповідно до національного законодавства про свободу інформації. *15 хвилин*

Стисле представлення шести заходів, перерахованих у посібнику, яких повинен вживати державний орган. Ці шість заходів слід попередньо записати на фліп-чарті. *5 хвилин*

Робота у групах над розробкою інструментів із впровадження цих шести заходів у практику. Кожна група розробляє принаймні один інструмент, що стосується шести заходів і може запропонувати додаткові заходи, які, на її думку, є неврахованими. *20 хвилин*

Представлення цих інструментів і обговорення їх на пленарній сесії.

Це може бути дуже важливою практичною сесією. Загальна мета – надати учасникам розуміння позитивних кроків, яких державні органи повинні вживати для того, щоб забезпечувати доступ до інформації. Більш конкретно, учасники повинні закінчити цю сесію з ідеями щодо низки практичних заходів, яких вони можуть вжити, повертаючись на свої робочі місця, та реально їх запровадити.

ГЛАВА ШОСТА – РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ТРЕНЕРІВ

Зразок розкладу на шосту сесію

Розпочніть сесію роз'ясненням того, чому є важливою увага до авторів інформаційних запитів, спрямованих до державних органів. Спонукайте учасників співпереживати з людьми, які можуть запитувати інформацію і намагатися зрозуміти, чому ця інформація може бути для них важливою. *10 хвилин*

Пленарний «мозковий штурм» щодо того, хто, за законом, може запитати інформацію. Нагадайте учасникам, хто, відповідно до національного законодавства, має право подавати запит. Поверніться до переліку аргументів на користь свободи інформації для того, щоб стимулювати обговорення питання про те, хто може бути автором інформаційних запитів. *15 хвилин*

Обговорення у групах різних сценаріїв, котрі передбачають участь різних запитувачів. *15 хвилин*

Звіти груп. *20 хвилин*

Групи, використовуючи цей посібник, отримують з цієї сесії різноманітний досвід. Природно, що дехто вважатиме його кориснішим.

Мета – спонукати службовців співпереживати людям, котрі запитують інформацію, через розуміння причин, чому люди можуть бажати чи мати потребу в такій інформації. Це може сприяти тому, що державні службовці, ймовірно, ставитимуться до запитувачів з більшою симпатією та розумінням.

У цій главі є питання, які обов'язково повинні бути висвітлені, зокрема, основні принципи роботи із запитувачами.

Подальший перелік містить приклади можливих запитів, які можна використовувати в обговоренні у групах як навчальні справи.

СПРАВИ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ У МАЛИХ ГРУПАХ

1. Яким є бюджет районної ради за минулий рік ?

2. Чому мені не дозволили бути присутньою на вчорашньому засіданні районної ради, на якому обговорювалася справа мого чоловіка? Він є державним службовцем, який знаходиться під слідством за крадіжку.

3. Я пишу дослідження щодо моральності і милосердя, і я хочу мати: 1) перелік усіх дітей, усиновлених протягом останніх 2-3 років; 2) перелік їхніх батьків (як фізичних, так і прийомних).

4. Будь ласка, надайте мені перелік таємних документів, які знаходяться у вашій районній раді.

5. Будь ласка, надайте мені копії протоколів усіх засідань районної ради за останні 10 років.

6. Я б хотів знайти економічні дані про діяльність компанії «Вперед!» за 2001-2003 роки і їхні довготермінові плани. Я звертався до голови компанії, але він навіть не вислухав моє запитання.

7. Які результати медичного огляду військовослужбовців із території вашої районної ради?

8. Я звертаюсь зі скаргою на ваших посадовців. Місяць вже минув. А вони все ще не зустрілися зі мною. Будь ласка, зробіть щось!

9. Будь ласка, надайте мені інформацію про доходи персоналу районної ради.

10. Протягом багатьох років я намагався повернути собі роботу (мене звільнили). Я зібрав досьє з усією документацією. Скажіть, будь ласка, чи міг би я відкопіювати його тут безкоштовно?

11. Я посадова особа районної ради. Будь ласка, надайте мені копію моєї особистої справи.

12. Фабрика «Х» виробляє мило, але насправді, як знає кожен, також виробляє порох. Чи правда, що склад може вибухнути?

13. Будь ласка, надайте мені акти про пенсії.

14. Люди говорять, що якщо підуть сильні дощі, то водосхо-

вища, які знаходяться вище села, можуть переповнитися і зруйнувати село. Надайте мені документи, що містять плани цих водосховищ.

15. Я хочу побачити план дій районної ради у надзвичайній ситуації, на випадок війни чи стихійного лиха.

16. Кожен знає, що один із кандидатів на пост голови районної ради весь час перебуває у лікарні. Я хотів би побачити його медичну картку.

ГЛАВА СЬОМА – РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ТРЕНЕРІВ

Зразок розкладу на сьому сесію

1. Представлення і обговорення схематичного порядку. Радимо підготувати заздалегідь збільшену версію схематичного порядку для візуальної презентації. *40 хвилин.*

2. Проведення рольової гри за різними сценаріями запитів щодо свободи інформації, після чого відбувається пленарна сесія.

Вступ до рольової гри. *10 хвилин.*

Учасники діляться на три групи і кожна отримує різні сценарії, що включають 2 чи 3 персонажі. Члени кожної групи обговорюють поміж себе сценарій – від них залежить, чи вони захочуть заздалегідь готувати виступ, чи будуть брати участь спонтанно. *15 хвилин.*

Кожна група проводить перед усіма рольову гру, а тренери втручаються для того, щоб запропонувати альтернативний вихід. Зворотня реакція учасників семінару і обговорення – після кожної рольової гри. *65 хвилин.*

Ця сесія потребуватиме значної підготовки для того, щоб зробити її прийнятною в конкретному національному контексті.

Схему слід вивісити на стіні, так щоб її було видно для всієї групи. Її можна пристосувати так, щоб вона відображала процедуру, яка відповідає національному законодавству.

Окрім того, може бути кориснішим працювати з реально існуючими формулярами, що використовуються для запису і відповіді на інформаційний запит, аніж з формуляром з Південної Африки, котрий наводиться як взірець у цій главі.

Існує два основних підходи до рольових ігор.

Перший – надати кожній групі основну інформацію про кожний сценарій і дозволити їм обирати бажаний для нього персонаж, так само як вирішувати, яку історію висвітлювати. Якщо ви приймаєте цей підхід, Ви можете надати кожній групі можливість зіграти їхній сценарій двічі, досягаючи кожного разу різного результату.

Ви можете використати сценарії, запропоновані в кінці глави чи інші відповідні національні приклади. Як альтернативу, Ви можете використати деякі сценарії із Рекомендацій для тренерів до Глави 6.

Інший підхід – опрацювати сценарій у дрібних деталях, признаючи ролі кожному з учасників і, надаючи їм матеріали з інструкціями.

Перевага цього підходу в тому, що тренер має значний контроль над результатами навчання. Недолік (окрім тривалого часу для підготовки), полягає у можливості втрати спонтанності рольової гри.

Ви можете запровадити сценарій для рольової гри разом із текстом карток, які мають бути роздані кожному з персонажів. Цей сценарій включає використання процедури оскарження, який Ви можете адаптувати до специфіки конкретної країни.

Який би метод Ви не використовували, важливим є те, що Ви завершуєте семінар обговоренням, додатково вказуючи на основні навчальні тези цього заняття.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
Глава перша. ЩО ТАКЕ СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ?	7
Глава друга. ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ЗАКОНІВ ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ	29
Глава третя. ЮРИДИЧНІ РАМКИ СВОБОДИ ІНФОРМАЦІЇ	55
Глава четверта. ЯКІ ІСНУЮТЬ ВИНЯТКИ У ПУБЛІЧНОМУ ДОСТУПІ ДО ІНФОРМАЦІЇ?	63
Глава п'ята. ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ І ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ	75
Глава шоста. ХТО Є ЗАПИТУВАЧЕМ?	99
Глава сьома. ОБРОБКА ЗАПИТІВ	109
Глава восьма. ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА ТА МІЖНАРОДНОЇ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ З ПИТАНЬ СВОБОДИ ІНФОРМАЦІЇ ...	133
ДОДАТОК 1. МОДЕЛЬНИЙ ЗАКОН ПРО ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ	153
ДОДАТОК 2. ЗРАЗОК ФОРМУЛЯРУ ЗАПИТУ, УКРАЇНА	179
ДОДАТОК 3. ДОДАТКОВІ МАТЕРІАЛИ І РЕСУРСИ	191
ДОДАТОК 4. РЕКОМЕНДАЦІЇ ТРЕНЕРАМ	197

Наукове видання

**СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ
В УКРАЇНІ ТА СВІТІ.
ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА**

ISBN 617-7266-44-9



Відповідальний за випуск *Є. Ю. Захаров*
Редактор *О. М. Павліченко*
Коректори: *І. Б. Захарова, Р. І. Стадник*
Комп'ютерна верстка *Ю. А. Жданов*

Підписано до друку 16.06.2015
Формат 60×84 1/16. Папір офсетний. Гарнітура Times
Умов. друк. арк. 12,55. Облік.-вид. арк. 10,47
Наклад 1000 прим. Зам. № ХС-19/15

ГО «ХАРКІВСЬКА ПРАВОЗАХИСНА ГРУПА»
61002, Харків, а/с 10430
<http://khpg.org>
<http://library.khpg.org>

ТОВ «ВИДАВНИЦТВО ПРАВА ЛЮДИНИ»
61002, Харків, вул. Дарвіна, 7, кв. 35
Свідоцтво Державного комітету телебачення і радіомовлення України
серія ДК № 4783 від 23.10.2014 р.