

СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ: НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК ДЛЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

ХАРКІВСЬКА ПРАВОЗАХИСНА ГРУПА

ARTICLE 19

ХАРКІВ
2005

ПОДЯКА

Цей навчальний посібник було розроблено і видано Ричардом Карвером (**Richard Carver**), незалежним консультантом. Розробники додаткових статей – Лютгард Гамерер (**Luitgard Hammerer**) (директор Європейської програми, «ARTICLE 19») і Сара Бучанан (**Sara Buchanan**) (працівник Європейської програми, «ARTICLE 19»), а попереднє дослідження провела Едіра Мугедіні (**Edlira Muhedini**) (з албанської організації CDDI – партнера «ARTICLE 19»).

Цей навчальний посібник було створено в рамках двох послідовних проєктів «ARTICLE 19»: «Сприяння практичному доступу до демократії у Центральній та Східній Європі», співфінансованого Європейською ініціативою за демократію і права людини (European Initiative for Democracy and Human Rights), а також «Свобода інформації: справа суспільного інтересу», фінансованого Міністерством іноземних справ Федеративної Республіки Німеччина, в рамках Пакту стабільності для Південно-Східної Європи.

Додатковий переклад і друк посібника став можливим завдяки фінансуванню Регіональної програми для демократичної стабілізації EU CARDS. За зміст цього документу повну відповідальність несе «ARTICLE 19», і за жодних обставин він не може вважатися таким, що відображає позицію Європейського Союзу.

Пілотна версія цього посібника використовувалася для проведення тренінгів для тренерів і державних службовців у Албанії, Молдові, Боснії і Герцеговині, Болгарії і Румунії протягом 2003-2004 років. Цей посібник було виправлено з врахуванням досвіду цих навчальних семінарів і багатьох корисних порад, наданих їхніми учасниками, а також організаціями — партнерами «ARTICLE 19»:

Центром розвитку і демократизації інституцій (Албанія), «Centar za Slobodan pristup Informacijama» (Боснія і Герцеговина), Програмою «Доступ до інформації» (Болгарія), Доступ-Інфо (Молдова), Центром незалежної журналістики (Румунія) і Румунським Гельсінським комітетом.

Розробка **eazy multimedia** zbehla@yahoo.co.uk
Малюнок на обкладинці Роджера Пенвіла (**Roger Penwill**) www.penwill.com
Переклад з англійської Руслана Тополевського

ISBN 1-902598-64-4

«ARTICLE 19»

Всесвітня кампанія за вільне вираження поглядів

Lancaster House
33 Islington High Street,
London, N1 9LH
Tel: +44 20 72789292
Fax: +44 20 77131356
Email: info@article19.org
Web: www.article19.org

ВСТУП

Мета цього посібника

Протягом останнього десятиріччя у безпрецедентній кількості країн в усьому світі створено законодавство про свободу інформації – включно з Мексикою, Нігерією, Великою Британією, Південною Африкою, Південною Кореєю, Таїландом, Тринідадом і Тобаго, Фіджі, Японією та більшістю країн Східної і Центральної Європи. Таким чином, вони приєдналися до країн, які запровадили такі закони раніше, на кшталт Швеції, Сполучених Штатів Америки, Фінляндії, Нідерландів, Австралії і Канади.

Сам закон, однак, є лише першим кроком. Впровадження такого закону, включаючи завдання перетворення культури управління у бік більшої демократичності та підзвітності, становить величезну проблему, зокрема для країн із вразливою економікою, де видатки державного бюджету на впровадження комплексної програми відповідних заходів є обмеженими.

Цей посібник для державних службовців розроблявся як джерело для тих службовців, котрі прагнуть адаптувати адміністративну практику таким чином, щоб вона відповідала найкращим стандартам у сфері свободи інформації. Він допоможе їм організувати свою працю і процедури 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, відповідальних за обробку інформаційних запитів.
- як навчальний інструмент для таких службовців – інакше кажучи для самостійного опрацювання посібника.
- як довідковий матеріал для службовців, які вже пройшли курс навчання.

На практиці та ж сама група державних службовців може використовувати цей посібник всіма трьома способами:

- Вони опрацьовують посібник самостійно.
- Згодом вони відвідують семінар, на якому детально розглядаються і обговорюються навчальні питання.
- Потім вони зберігають примірник посібника, користуючись ним у своїй подальшій праці.

Це – оптимальний спосіб використання цього посібника. Семінари, звичайно, набагато ефективніші у тому разі, якщо учасники мають можливість попередньо засвоїти більшість основного інформаційного змісту самостійно, з власною швидкістю. Тоді семінар може зосереджуватися на:

- Проблемах, які учасники не повністю зрозуміли.
- Дискусійних питаннях чи питаннях, щодо яких відсутня згода.
- Розвитку навичок, потрібних для обробки запитів.

Однак, визнаємо, що службовці часто не матимуть можливості особисто попрацювати з посібником перед семінаром. Розділ «Рекомендації для тренерів» пропонує, на основі цього посібника, план дводенного семінару, який може бути прийнятним для службовців без попередньої підготовки з їхнього боку.

Цілі тренінгу

Наприкінці дводенного навчального семінару, на основі цього посібника, учасники повинні досягти низки певних цілей навчання. Вони повинні бути здатні:

- Пояснити значення і цінність свободи інформації.
- Пояснити принципи, що лежать в основі законів про свободу інформації.
- Пояснити процес застосування винятків до загального принципу доступу до інформації.
- Визначити сильні і слабкі сторони законодавства про свободу інформації у своїй власній країні.
- Визначити основні інституції, яких стосується закон про свободу інформації.
- Визначити групи осіб, які зазвичай запитують інформацію та специфіку обробки їхніх запитів.
- Обробляти запити на інформацію, якою володіє його власний підрозділ.

Зміст посібника

Основна частина посібника поділена на дві частини.

Перша частина (Глави 1–4) присвячена концепції і основним принципам, що лежать в основі свободи інформації. Ця частина посібника може бути однаково ефективно використана і представниками громадськості, і чиновниками, які безпосередньо не залучені до обробки інформаційних запитів.

Друга частина (Глави 5–7) спеціально адресована службовцям, відповідальним за відповіді на інформаційні запити. Вона стосується державних органів, які зобов'язані забезпечувати публічний доступ до інформації, заявників, які мають право на інформацію, а також процесу обробки інформаційних запитів. За жодних обставин друга частина посібника не може використовуватися без того, щоб слухачі опрацювали основні принципи, викладені в першій частині.

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. В ній стверджувалося таке:

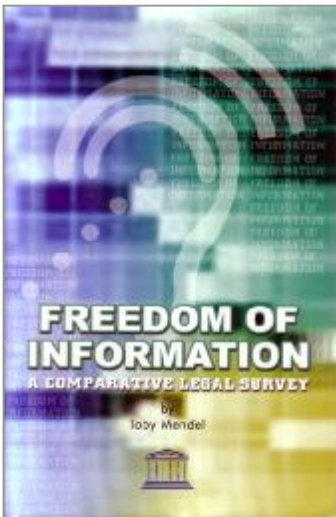
Свобода інформації є фундаментальним правом людини і ... критерієм для всіх свобод, яким присвячено Організацію Об'єднаних Націй.

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

Мозковий штурм

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

Як, для початку, щодо такого переліку?



Обкладинка книги «Порівняльний огляд свободи інформації», виданий ЮНЕСКО у 2003 році

- Це допоможе Вам жити в менш корумпованому суспільстві
- Це допоможе Вам жити в суспільстві, вільному від голоду
- Це допоможе Вам жити у здоровішому суспільстві
- Це допоможе Вам жити у суспільстві, в якому поважається довкілля
- Це допоможе Вам бути упевненим, що Ваші основні права людини поважаються
- Це допоможе упевнитись, що Вашу приватність поважають
- Це допоможе зробити Вашу країну безпечнішою
- Це допоможе зробити політичну систему Вашої країни демократичнішою
- Це допоможе зробити уряд ефективнішим
- Це сприятиме покращенню процесу ухвалення рішень
- Це допоможе економіці бути ефективнішою
- Це сприятиме покращенню ставлення інституцій до індивідів

Насправді вражаючий перелік тверджень, з якими, як нам здається, Ви погодитесь. Ми повернемося до цього переліку згодом.

Але дозвольте спершу зробити крок назад і запитати:

Що ми маємо на увазі під свободою інформації?

Враховуючи, що свобода інформації розглядається як дуже важливе право людини, може бути дещо несподіваним, що міжнародні стандарти прав людини не стверджують цього більш чітко. Формулювання статті 19 Загальної декларації прав людини є зрозумілим і недвозначним:

*«Кожний має право на свободу переконань і висловлювання; це право включає свободу мати переконання без втручання, а також **шукати, отримувати і поширювати** інформацію і ідеї через будь-які засоби і незалежно від кордонів».*

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, якою володіють урядові інституції, не завжди була широко розповсюдженою. Швеція змогла отримати конституційні гарантії свободи інформації з 1776 року, але вона все ще перебуває у нечисельній меншості.

Американський письменник Волтер Ліпман (Walter Lippmann) стверджував, що обов'язок виборного посадовця – це його 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 має детально вивчати урядові заходи, а не громадськість. За словами Вальтера Баггота (Walter Bagehot), основного теоретика парламентського уряду Британії, демократія може працювати, тільки «якщо її керівники захищені від вульгарних 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 настільки радикальним засобом розриву з минулим. Дозвольте ще раз це нагадати.

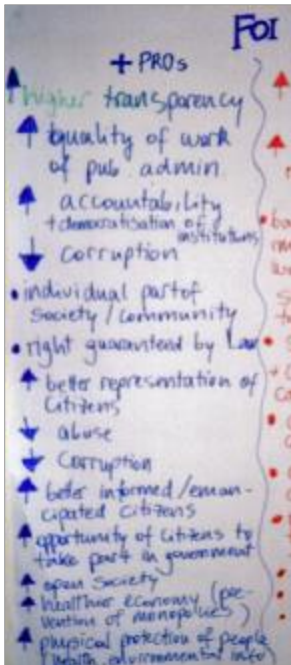
«Свобода інформації є основним правом людини і ...критерієм всіх свобод, яким присвячена Організація Об'єднаних Націй».

Гаразд, але з чого ж насправді складається свобода інформації?

Мозковий штурм

Напишіть перелік всього того, що, як Ви вважаєте, може включатися в право на свободу інформації.

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



**Результати вправи
«Мозковий штурм»
з Тренінгу для тренерів**

1. Громадськість має право на доступ до інформації, якою про неї 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 недержавні, 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.

Слід звернути увагу, що цей широкий перелік став би ще ширшим, якби внести до переліку всі різноманітні типи інформації, на яку громадськість може мати право – на інформацію про фінанси, про довкілля, корупцію, здоров'я і ліки, оборону – тут ми згадали лише дещицю.

Доступ до інформації про особу

Це, можливо, перше, про що думає будь-хто, коли він чує слова «свобода інформації». Уряди, так само як інші впливові інституції в суспільстві, на кшталт комерційних компаній, володіють інформацією про кожну особу в країні. Цю інформацію, імовірно, можна класифікувати від найбільш простої інформації: коли хтось народився, де він живе тощо, до набагато складнішої інформації, на кшталт медичних звітів.

Обсяг і складність інформації, що зберігається, зросла разом з технологічним розвитком. Зокрема, комп'ютеризація урядової документації і документації комерційних компаній зробила набагато легшим обмін інформацією між різними базами даних.

Саме по собі немає нічого поганого у тому, що уряди володіють інформацією. Якби вони не мали цієї інформації, вони не могли б ані надавати послуги, які громадськість очікує від них, ані забезпечувати права людини. Наприклад, громадянам навряд чи сподобалося, якби їм, коли вони прийдуть голосувати на наступних виборах, лишень сказали, що вони не можуть проголосувати, оскільки виборча комісія не має жодних даних про них.

Аналогічно, будь-хто був би занепокоєний, якби банк не мав жодних даних щодо його рахунку, коли б він спробував зняти з нього свої гроші.

Таким чином, нормальний спосіб організації діяльності суспільства передбачає, що інституції володіють інформацією про особу.

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

Це побоювання часто виправдовується, і 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 людина повинна мати можливість знати про неточну інформацію (і виправляти її). І навіть, якщо вона не має жодної практичної підстави для перегляду цієї інформації, вона, все ж, має основоположне право знати.

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

Доступ до інформації, що може принести користь особам

Уряди та інші інституції зберігають багато інформації, що впливає на добробут особи як члена суспільства, навіть якщо вона не згадується на ім'я.

Мозковий штурм

Чи можете Ви навести певні види інформації, що зберігає уряд, знати яку може бути в інтересах особи як члена громади?

Існує низка видів інформації, яку зберігають уряди, що безпосередньо стосується громадянина. Вони підпадають під одну з наступних категорій (або й під декілька):

- Політика
- Соціальний добробут
- Здоров'я
- Освіта
- Довкілля
- Заплановані інвестиції
- Безпека
- Правосуддя

В усіх цих сферах кожний громадянин має права і спеціальні засоби їхнього забезпечення. Якщо ж він не має адекватної інформації про те, що уряд робить у цих сферах, тоді він не матиме змоги повною мірою користуватися своїми правами.

Право «виносити сміття з хати» («blow the whistle»)

Ті, хто працюють в будь-якій великій установі – ось, хто найкраще знає, що там відбувається. Інформація, з якою уряд хоче познайомити громадськість, може не бути цілком правдивою, більше того, це навіть може не бути правдою взагалі, передусім у випадку, коли має місце зловживання або надзвичайно неналежне управління.

Ось чому є важливим, щоб право на свободу інформації включало право державних службовців оприлюднювати інформацію про правопорушення в установі, в якій вони працюють.

Мозковий штурм

Чи Ви можете навести приклади зловживань в державних структурах, які можна було б подолати, надавши тим, хто «виносить сміття з хати», (так званим «свистунам» або інформаторам) захищене право розповісти правду громадськості?

Право знати, що відбувається у законодавчому органі

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

Існує ціле розмаїття задач, які виконує законодавчий орган, про що надзвичайно важливо знати, якщо громадяни прагнуть бути добре поінформованими. Головна справа законодавчого органу – це, звичайно, приймати закони. Однак, він також відіграє надзвичайно важливу роль у нагляді за урядовою політикою і урядовими пріоритетами, чи то через парламентські дебати, чи то через спеціалізовані комітети, призначені для детального вивчення політичних проблем.

Право знати, що відбувається в судах

Є відомий вислів, що правосуддя не тільки має звершитися, але і «слід показати як правосуддя вершилося». Іншими словами, публічний характер судової системи – найкращий 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 найкращі гарантії того, що у будь-якому судовому процесі її кримінальна справа буде розглянута справедливо. Однак, суспільство має і ширший інтерес – інтерес переконатися в тому, що судова система функціонує справедливо.

Право знати, що відбувається в інших державних органах

Право на публічний суд – добре відомий принцип прав людини. Що є менш відомим, так це право громадськості знати те, що відбувається в низці інших органів, які ухвалюють рішення, важливі для життя кожного громадянина.

Поняття «уряд» стосується не тільки глави уряду і міністрів. У загальному розумінні це означає також велику кількість інших інституцій (в тому числі спеціальних комітетів з розробки рішень, що діють в рамках цих інституцій), які виносять рішення і вживають відповідних заходів на впровадження в життя урядової політики та закону. І, хоча суспільний інтерес зазвичай прикуто до уряду, законодавчого органу та судів, інші менш відомі державні установи приймають теж надзвичайно важливі рішення.

Мозковий штурм

Подумайте, які державні органи ухвалюють суспільно важливі рішення у Вашій власній країні.

Доступ засобів масової інформації до офіційної інформації

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

Але водночас більшість членів суспільства повсякденно користується засобами масової інформації – газетами, радіо, телебаченням і, усе більше й більше, Інтернетом.

Громадськість очікує від засобів масової інформації розмаїття різних фактів. Більшість цього часу люди проводять у пошуку розваг, однак, вони також очікують, що засоби масової інформації будуть сприяти їхній поінформованості 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 повинні бути спроможні надати їм таку інформацію.

Є важливим, щоби засоби масової інформації, відповідно до законів про інформацію, мали можливість доступу до інформації задля того, щоб сприяти інформованості суспільства.

Приклад із Грузії

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

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

ГНР використовує Закон про свободу інформації для доступу до досвіду поліцейської розвідки. За законом поліція може відмовити в розкритті досвіду лише, якщо «не розкриття 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 поліції.

Право на правду про порушення прав людини

Саме у тих суспільствах, що знаходяться на перехідному етапі від авторитарних політичних систем чи виходять з внутрішнього 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.

Проте немає сумніву, що міжнародне право надає кожному, хто став жертвою злочину (навіть, якщо злочин був скоєний урядом) право на правосуддя через правову систему. Рівною мірою, право «шукати, одержувати і передавати інформацію» (словами Загальної декларації прав людини) має включати право розшукувати будь-яку інформацію, настільки ж значиму, як, наприклад, інформація про зловживання, що, можливо, були скоєні проти Вас чи членів Вашої родини.

Це, властиво, 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, що мали місце за часів минулого уряду чи під час конфлікту – якою б політично незручною ця інформація не була.

Вигоди від свободи інформації

Владні інституції, аргументуючи користь від приховування інформації від громадськості, звичайно кажуть, що це «задля 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 уряду.

Насправді, можна легко довести, що такі аргументи є помилковими, однак вони ігнорують навіть більш важливе запитання:

Чисю є інформація за будь-яких обставин?

Ідея, що уряди відмовляють в інформації, тому що це для вигоди громадськості – частина застарілих (і дуже недемократичних) уявлень про стосунки між урядом і людьми. Згадаймо приклад Уолтера Багегота, який оплакував ідею про те, що правління може підірватися «вульгарними запитаннями» тих, ким правлять.

Тим не менше, основний аргумент на користь свободи інформації полягає в тому, що інформація належить не уряду, а народу як цілому.

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

Загальний обсяг інформації, яку зберігає уряд, – це тільки набір фактів про жителів і про країну. Можуть існувати певні практичні причини, чому ця інформація може не завжди бути доступною (ми звернемося до таких ситуацій трохи пізніше) однак, у принципі, ця інформація належить народу, а не уряду.

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 здоровішому суспільстві
- Це допоможе Вам жити у суспільстві, в якому поважається довкілля
- Це допоможе Вам бути упевненим, що ваші основні права людини поважаються
- Це допоможе упевнитись, що вашу приватність поважають
- Це допоможе зробити вашу країну безпечнішою
- Це допоможе зробити політичну систему вашої країни демократичнішою
- Це допоможе зробити уряд ефективнішим
- Це призведе до покращення процесу ухвалення рішень
- Це допоможе економіці бути ефективнішою
- Це сприятиме покращенню ставлення інституцій до індивідів

Мозковий шторм

Для кожної з дванадцяти причин, з наведеного переліку, спробуйте придумати по одному прикладу того, яким чином свобода інформації може зробити життя кращим.

Зменшення корупції

Корупція процвітає на таємності. Особи і інституції стають корумпованими тоді, коли відсутній будь-який суспільний контроль стосовно їхньої діяльності. Чим під більш пильним наглядом суспільства вони працюють, тим менш корумпованими (і ефективнішими) вони, імовірно, стануть.

Свобода від голоду

Включення цього пункту до такого переліку може здатися дивним. 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 уряду. Уряд не посміє бути бездіяльним щодо такої важливої проблеми, якщо він підлягає постійному контролю з боку засобів масової інформації.

Здоровіше суспільство

Це також, на перший погляд, може здаватися доволі дивною вигодою від свободи інформації. Все ж таки, розгляньмо, наприклад, найбільшу кризу здоров'я суспільства в наш час – пандемію ВІЛ/СНІД. Протягом перших років ВІЛ-інфекція змогла поширитися так швидко саме через брак публічно доступної інформації про вірус і про те, як його уникнути. Країни, які мали ефективні системи інформування суспільства (наприклад, Уганда, яка була однією з найбільш інфікованих країн у світі), змогли призупинити поширення ВІЛ-інфекції.

Зовсім нещодавно відмова китайського уряду бути відкритим щодо серйозності спалаху атипової пневмонії (SARS) призвела до її поширення не тільки в межах країни, але і в інших країнах світу. Спізнале визнання китайським урядом серйозності спалаху захворювання на SARS відразу ж полетіли для органів охорони здоров'я взяття його під контроль.

Чистіше довкілля

Багато які з ухвалених рішень, що завдають шкоди навколишньому середовищу, приймаються за зачиненими дверима. Більшості із цих рішень можна було б уникати, якби всі заплановані рішення супроводжувалися дослідженням впливу на довкілля – яке, у свою чергу, мало би оприлюднюватися.

Дотримання прав людини

Порушення прав людини, подібно до корупції, процвітають у кліматі таємності. Деякі з найтяжчих порушень прав людини, на кшталт катування, є, майже за визначенням, чимось таким, що має місце за зачиненими дверима. Відкрите урядування, передбачаючи, зокрема, публікацію результатів розслідувань випадків порушення прав людини, набагато імовірніше матиме своїм результатом дотримання прав людини.

Повага приватності

Окрім свободи інформації немає жодного засобу для того, щоб гарантувати, що уряд (та інші владні органи) не буде накопичувати величезний обсяг інформації про особу. Якщо особа 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 таємності полягає в тому, що вона є необхідною для того, щоб забезпечити «національну безпеку». Тим не менше, значно кращий аргумент – сказати, що саме суспільний контроль за рішеннями, пов'язаними із обороною і розвідкою, імовірно, зробить суспільство безпечнішим. Наприклад, багато країн мають тривалий досвід невідконтрольних розвідувальних органів, які спрямовують свою діяльність більшою мірою проти внутрішніх політичних опонентів, аніж проти справжніх загроз національній безпеці. Свобода інформації може допомогти продибати такий поведінці.

Таємність може призвести до корупції і неефективності в органах безпеки, що, у свою чергу, підриває безпеку.

Ефективніша демократія

Свобода інформації є ключовим питанням для ефективної демократії. Як виборці можуть зробити свідомий вибір, якщо вони позбавлені інформації про те, що уряд – їхній уряд – робив?

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 зберігає уряд, – це суспільна інформація, а роль уряду – лише роль зберігача цієї інформації на тимчасовій основі.

Інформація про діяльність уряду є обов'язковою, якщо суспільство прагне зробити свідомий вибір на виборах, а також і в багатьох інших ситуаціях, де особа може здійснювати свої демократичні права як громадянин.

Свобода інформації пов'язана із участю

В демократичній державі важливі урядові рішення ухвалюються виборними органами. Однак ці органи не мають монополії на відповідні висновки. Якщо уряд діє відкрито, з публікацією документів і відкритістю процедури прийняття рішень для громадськості, тоді особи, зацікавлені у певному питанні, можуть висловлювати свою думку щодо ухвалюваних рішень.

Чи це рішення про планування місцевої забудови, чи це новий законопроект – найкращим для офіційних органів є запропонувати громадськості, а також фахівцям, що мають спеціальні знання з цієї проблеми, взяти участь в її обговоренні і надати свої коментарі.

Цей принцип чітко сформулював вищий посадовець ООН, Спеціальний доповідач щодо свободи думки і висловлювання Абід Гусейн (Abid Hussein):

«Свобода буде позбавлена всієї своєї ефективності, якщо люди не мають доступу до інформації. Доступ до інформації є основою демократичного способу життя. Саме тому тенденція приховувати інформацію від людей без належної мети, повинна бути жорстко зупинена».

Питання для обговорення

Ми говорили в цій частині про інформацію, що зберігається урядом і «іншими інституціями, впливовими в суспільстві».

Чи може принцип свободи інформації застосовуватися у суспільстві до приватних структур (наприклад, компаній) такою ж мірою, як і до урядів?

Глава Друга

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ЗАКОНІВ
ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇЗакон про свободу
інформації,
який погіршує ситуацію

У 2002 році уряд Зімбабве посту-
пився багаторічній кампанії пра-
возахисних і журналістських ор-
ганізацій і прийняв закон про
свободу інформації – *Закон про
доступ до інформації і захист
приватності*. Однак, як це на-
справді?

Новий Закон надав громадськості
обмежене право доступу до уря-
дових записів. Але в той же ча-
с він поставив численні і серйозні
перешкоди на шляху справжньої
свободи інформації:

- Всі журналісти і видання пови-
нні пройти ліцензування урядом.
- Більшості іноземних кореспон-
дентів може бути не дозволено
продовжувати репортажі
- Посилено вимоги до власності,
які обмежують можливості при-
ватних ЗМІ залучати інвестиції.
- Включено нові обмеження на
репортажі із «фальшивими нови-
нами».

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

Небезпека полягає в 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 во-
ни можуть навіть йому перешкоджати.

Основні принципи є важливими, тому що вони забезпечують критерій для
перевірки того, чи насправді національний закон розширюватиме доступ
громадськості до інформації. Звичайно, не всі національні закони відпові-
датимуть усім цим принципам. Але ці принципи встановлюють критерій
належної діяльності, корисний для тлумачення чинних законів і для прове-
дження кампаній, спрямованих на правову реформу. Цей перелік прийшов з
«Принципів законодавства про свободу інформації» від «ARTICLE 19»:

1. Законодавство про свободу інформації повинно керуватися принципом
максимального розкриття інформації
2. Державні органи повинні бути зобов'язаними публікувати ключову
інформацію
3. Державні органи повинні активно сприяти відкритому уряду
4. Винятки повинні бути виписані зрозуміло і обмежувально
5. Інформаційні запити повинні оброблятися швидко і справедливо,
має бути забезпечено незалежний перегляд будь-яких відмов у наданні ін-
формації
6. Особу не повинні стримувати від подання інформаційного запиту
надмірні витрати
7. Засідання державних органів повинні бути відкритими для громад-
ськості
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 Американ-
ських Держав послався на ці принципи у доповіді Міжамериканської комі-
сії 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 від 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 Res (2002) 2 Комітету Міністрів державам – членам про доступ до офіційних документів*



Емблема програми
«Доступ до інформації»
з Болгарії

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 валютнообмінної політики держави;
 - X. конфіденційності обговорення всередині або між державними органами влади для внутрішньої підготовки справ владою.
2. У доступі може бути відмовлено, якщо розкриття інформації, що міститься в офіційному документі завдає чи могло б за певних умов, 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 застосуватимуться.

Існують інші важливі міжнародні стандарти свободи інформації. Зокрема, *Орхуська Конвенція про доступ до інформації, громадську участь в ухваленні рішень чи доступі до правосуддя у справах довкілля*, 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 не лише 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, органи державної 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 для того, 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 громадськості має надаватися інформація про остаточні рішення та їхнє обґрунтування («громадська участь в ухваленні рішень з питань довкілля»);
- право оспарювати 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», підтверджені Спеціальним доповідачем ООН, є найбільш комплексними, і ми, у свою чергу, розглянемо кожен із них.

Не всі ці принципи обов'язково містяться у вашому власному національному законі про свободу інформації. Однак, вони слугують важливим путівником для тлумачення того, яким чином повинен здійснюватися закон про доступ до інформації.

Законодавство про свободу інформації повинно керуватися принципом максимального розкриття інформації

Далеко не вірець 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, належній 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 на прямим 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>

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

Існують певні обставини, за яких інформація не могла б розкриватися, 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.

Максимальне розкриття інформації витікає з припущення, що вся інформація, за будь-яких обставин, належить людям. Член суспільства не повинен обґрунтовувати своє право мати доступ до будь-якої частини інформації в будь-якому випадку. Цей принцип є основоположним.

Це також має інший дуже важливий сенс: кожен має право робити інформаційні запити згідно до закону про свободу інформації. Немає жодної потреби для особи пояснювати чи доводити, чому вона потребує певної інформації.

Державні органи повинні бути зобов'язаними публікувати ключову інформацію

Закон про свободу інформації не може працювати тільки на основі запитів індивідуальних членів суспільства. Це є важливою частиною публічного доступу до інформації, але не єдиною частиною.

Органи влади повинні вживати активних кроків для поширення ключових типів інформації. Внаслідок цього, громадськість в цілому буде добре поінформована без того, щоб мати необхідність в кожному разі подавати інформаційні запити.

Члени суспільства, які хочуть попросити надати певну інформацію, можуть достеменно не знати, якою інформацією володіють ті чи інші державні органи, тому вони не знають, що просити і від кого саме. Це – інша причина, чому є суттєвим, щоб від усіх державних органів вимагалось публікувати ключову інформацію про їхню діяльність.

Така ключова інформація повинна включати:

- Як функціонує орган – цілі, бюджет, результати аудиту, внутрішню структуру і склад персоналу.

- Інформацію, яка вже запитувалася громадськістю (чи скарги, подані громадськістю, щодо того, як орган функціонує.
- Роз'яснення щодо того, як громадськість може посприяти рішенням, ухваленим державним органом.
- Типи інформації, якою володіє цей орган і форма, в якій вона зберігається (це може надзвичайно відрізнитися між, скажімо, органом охорони здоров'я і поліцією).
- Зміст рішень та ймовірні колізії, що впливають на громадськість, поряд із причинами, через які це рішення було ухвалене.
- Всі оголошення про державні закупівлі і рішення про перемогу на тендерах.

Державні органи повинні активно сприяти відкритому уряду

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

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

Оскільки дух закону про свободу інформації повинен виявлятися повною мірою, то дуже важливою є енергійна робота над вирішенням обох цих проблем.

Найкраще це може бути зроблене самими державними органами через проведення відповідної роботи. Вона буде спрямована як на громадськість – для того, щоб надати громадянам знання про їхні інформаційні права і повідомити їм, як використовувати закон про свободу інформації, так і на посадових осіб. Останні будуть також потребувати навчання щодо того, яким чином закон про свободу інформації впливає на їхні зобов'язання перед громадськістю, і практичного тренування щодо функціонування нового інформаційного режиму.

Питання для обговорення

Дії зі сприяння свободі інформації 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? Які повідомлення Ви б хотіли донести? І як би Ви це розпочали?

Винятки повинні бути визначені чітко і вузько

Закон про свободу інформації завжди містить винятки – «шматки» інформації, які, з цілком законних причин, не можуть бути оприлюднені. Однак – зверніть увагу на формулювання – це є саме винятками із загального принципу максимального розкриття інформації. Насправді, орган, який володіє інформацією, повинен обґрунтовувати її неоприлюднення.

Мозковий штурм

Які типи інформації, що були б законним винятком з принципу свободи інформації, Вам спадають на думку? Іншими словами, яка інформація не має 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
- питання внутрішніх процесів ухвалення рішень урядом
- 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 певна 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?

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

Інформаційні запити повинні бути оброблені 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 утримуватиметься від здійснення своїх прав.

Він застосовується незалежно від того, є закон про свободу інформації чи ні. Так що життєво важливо, щоб будь-який закон про свободу інформації включав пряму і легко придатну до застосування процедуру для одержання доступу до інформації.

Загальний перший крок повинен визначати окрему посадову особу (яку звичайно називають подібно до «інформаційний працівник /чиновник/» (information officer)), який відповідає за допомогу щодо інформаційних запитів в кожному державному органі. Один з обов'язків інформаційного працівника полягатиме в тому, щоб допомогти членам суспільства скласти свої запити, – зрештою, вони можуть самі і не знати, яким чином запитати інформацію, якщо вони не знають точно, якою інформацією володіє який державний орган.

Процедури звернення за інформацією повинні враховувати ті групи, які можуть мати особливі труднощі у складанні запитів, – наприклад, люди з особливими потребами, на кшталт сліпих, нездатних читати письмові документи.

Питання для обговорення

Які соціальні групи у вашій країні можуть мати особливі труднощі в отриманні доступу до офіційної інформації? Які практичні кроки могли б бути вжиті 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 уряд. Якщо запити виглядають легковажними або спрямованими на шкоду, тоді посадова особа повинна мати повноваження відхилити їх.

Однак... і ця відмова, так само як і всі інші рішення, що стосуються інформаційних запитів, повинна підлягати праву на оскарження.

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

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

Надмірні витрати не повинні стримувати осіб від подання інформаційних запитів



Учасниця навчального семінару у Молдові

Коли уряди наводять докази проти впровадження законів про свободу інформації, однією з причин, на які звичайно посилаються, це те, що свобода інформації є дорогою.

Здоровий глузд підказує, що це має бути правдою, зрештою, вся 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 ефектів дотримання законодавства про свободу інформації – зростання ефективності державних органів, так що в підсумку гранична вартість свободи інформації дуже низька – а іноді навіть від’ємна. Наприклад, більш відкрита інформаційна система веде до кращого ведення документообігу, що є важливою функцією сучасного уряду, так само як і є важливим для мети виявлення корупції і неналежного управління.

Однак залишається фактом, що коли член суспільства звертається за наданням інформації – це коштує грошей. Хто ж повинен це оплатити ?

Важливим принципом тут є те, що вартість звертання за частиною інформації 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 субсидіювання більш дорогих. Може існувати різна шкала оплати для заявників-фізичних осіб і для заявників-юридичних осіб (наприклад комерційних компаній), які прагнуть використовувати публічну інформацію. Запити, в яких розшукується інформація суто для суспільного інтересу, можуть бути виконані безкоштовно.

Безвідносно до того, яка саме система використовується, важливо, щоб нікого не стримувала вартість одержання інформації, на яку він має право.

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 стосуватися внутрішніх чи консультативних засідань, але обов'язково – будь-яких засідань із повноваженням ухвалення рішень. Це може включати органи планування чи органи районування (встановлення зональних тарифів), органи охорони здоров'я, агенції індустріального розвитку, органи управління освітою тощо.

Під публічністю роботи уряду та інших державних органів розуміється, що у кожному разі має бути зроблене попереднє публічне повідомлення про той факт, що засідання матиме місце і про те, з якої справи воно проводиться (так, щоб зацікавлені члени суспільства могли його проконтролювати).

Можуть, звичайно, бути винятки, коли засідання (або частина засідання) проводитиметься конфіденційно. На додаток до переліку прийнятих винятків, які ми уже навели, він може включати особисті питання службовців чи кадрові питання, або питання, що становлять комерційну таємницю.

Питання для обговорення

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

Закони, що суперечать принципу максимального розкриття інформації, повинні бути змінені або скасовані

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

Незалежно від того, чи було це зроблено, життєво важливо, щоб всі інші закони тлумачилися у спосіб, сумісний із законом про свободу інформації. Зокрема, важливо, щоб не було законів, що карають за розкриття інформації, яка оприлюднена згідно до закону про свободу інформації. Це – особлива небезпека від чинних законів про таємницю чи про національну безпеку. Один з наслідків такого конфлікту між законами мав би поставити державних службовців у безвихідь, оскільки вони не знатимуть, чи їхнім пріоритетним обов'язком є розкриття інформації чи збереження її в таємниці.

Має також забезпечуватися загальне правило, що посадові особи не повинні бути покарані жодним чином за розкриття офіційної інформації з чесними намірами, навіть якщо було доведено, що згідно 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

Чи існують у Вашій країні закони, що вступають у колізію із законом про свободу інформації?

Особи, що розкривають інформацію про зловживання, «свистуни» (whistleblower), повинні бути захищені

Раніше ми Вас просили подумати про приклади того, коли є виправданим розкриття інформації громадськості інформаторами з числа державних службовців. Ось деякі з прикладів, які Ви могли вибрати:

- Скоєння злочину
- Ігнорування юридичного обов'язку
- Корупція
- Неналежне управління 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, будучи впевнені, що інформація є правдивою і йдеться про серйозне питання суспільного інтересу, на кшталт тих прикладів, що ми навели.

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 заплановані 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 конфіденційне юридичне обґрунтування, яке було використано для підтримки вторгнення до Іраку. У будь-якому випадку, у країні, де половина населення виступала проти війни в Іраку, здавалося малоімовірним, що присяжні визнають Ган винною.

Кетрін Ган не була захищена за британським правом. Вона втратила свою роботу і уникла кримінального вироку лише тому, що уряд побоювався продовжувати її судові 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 човника Челенджер у 1986 році. Інженери пізніше свідчили, що вони благали НАСА не продовжувати запуск, оскільки вони встановили технічні помилки, що призведуть до вибуху.

У 1996 Організація американських держав прийняла угоду проти корупції, що забезпечила захист «свистунам» (особам, що «виносять сміття з хати»). Цей захист був врахований у багатьох кримінальних і цивільних конвенціях проти корупції, прийнятих Радою Європи.

Питання для обговорення

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

Глава Третя

ЮРИДИЧНІ РАМКИ СВОБОДИ ІНФОРМАЦІЇ

Чому необхідні юридичні рамки?

Багато країн є учасниками міжнародних договорів, які гарантують свободу інформації. Серед таких договорів – 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, чому також необхідно мати закон про свободу інформації?

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

1. Відповідно до національного права міжнародні договірні зобов'язання не можуть бути прямо застосовані

В багатьох правових системах той факт, що уряд ратифікував міжнародний договір, не робить його автоматично частиною національного законодавства. Це означає, що, хоча, теоретично громадяни мають право звертатися до міжнародної організації для реалізації свого права, вони водночас не мають набагато 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 відповідні правила і процедури. Договори 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 протягом останніх 10 чи 15 років прийняли Конституції, включили до них право на свободу інформації.

Питання для обговорення

Як Ви думаєте, чи важливо, щоб свобода інформації повинна бути правом, гарантованим Конституцією? Чому?

Чи право на свободу інформації включене до Конституції Вашої країни? Чи передбачає Конституція якісь обмеження щодо реалізації цього права?

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, котрі суперечать праву на свободу інформації, залишаються чинним законодавством, то вони повинні бути змінені або скасовані, для того, щоб привести їх у відповідність до Конституції. Конституційні принципи завжди мають пріоритет.

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 використати інші права.**
- Право на свободу інформації мають саме громадяни, **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 Ви думаєте про ці можливі обмеження свободи інформації? Які з них, на Вашу думку, 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 будете повинні довести, що Ви маєте потребу в частині інформації щоразу, коли Ви проситимете надати її, бо 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 інформацію, зобов'язаний довести, що він має право на це, є несумісною з базовим принципом, за яким вся інформація належить людям.



*Модератор на Тренінгу
для тренерів у Тирані
у вересні 2003 року*

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 у принципі стверджувати, що правом можуть користуватися тільки деякі люди (на підставі своєї професійної діяльності), 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 серйозне принципове питання: 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.

У принципі, 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 для безпідставного обмеження права 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 угод. Для того, щоб зробити так, що свобода інформації працюватиме, потрібні справедливі й ефективні процедури. Для обробки інформаційних запитів, будуть необхідні інформаційні працівники. Для того, щоб наглядати за питаннями свободи інформації буде необхідний якийсь контролюючий орган. А для того, щоб визначитися з діяльністю, потрібна точна сфера свободи інформації. Винятки з принципу свободи інформації повинні бути визначені зрозуміло і обмежувально.

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 передбачили у ньому?

На яку інформацію громадськість має право?

Закон про свободу інформації деталізує основний принцип свободи інформації, що міститься в міжнародних договорах і Конституції. Він вказуватиме, зокрема, 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 має охопити усю зареєстровану інформацію, незалежно від форми, у якій вона зберігається чи міститься. Це означає, що інформація складається радше зі **змісту** документів, аніж із безпосередньо самих документів.

Установлення процедури

Закон повинен буде також містити чітку процедуру, відповідно до якої громадськість може подавати запити щодо інформації, якою володіють державні органи (чи хтось інший). Це може включати створення посади інформаційного службовця – особи у кожному державному органі, відповідальної за роботу з інформаційними запитами і, більш загально, за забезпечення того, що інформація вільно повідомляється громадськості.

Процедура включатиме питання на кшталт того, **яким чином** член суспільства заповнює заяву і які зобов'язання має інформаційний службовець. (Наприклад, якщо член суспільства не може заповнити письмовий запит, які інші види запитів є чинними? 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 має 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 – Уповноваженого з питань інформації, чи чогось подібного, із загальною відповідальністю за питання щодо свободи інформації.

Це буде орган влади, що матиме справу з будь-якими скаргами стосовно процедур доступу до інформації, включаючи, що дуже важливо, початкове оскарження рішень про відмову в інформації.

Однак необхідним є і існування права подальшого оскарження до суду рішення Уповноваженого з питань інформації.

Яка інформація, все ж таки, може залишатися таємницею?

Закон також матиме справу із таким складним питанням щодо того, коли державний орган все ж має право відмовити у розкритті 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 державних органів, спрямованих на те, щоб зробити інформацію легко доступною. Вони включають:

- Регулярне опублікування інформації
- Проведення публічних зустрічей
- Забезпечення юридичного імунітету «свистунам»
- Забезпечення притягнення до юридичної відповідальності тих, хто навмисно утруднює доступ до інформації

Модельний закон про свободу інформації від «ARTICLE 19»

«ARTICLE 19» розробила модельний закон про свободу інформації. Він містить всі 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 з нього виключили? Що б ще Ви додали? Чому б Ви зробили ці зміни?

Інструкції – це «вставні зуби» свободи інформації

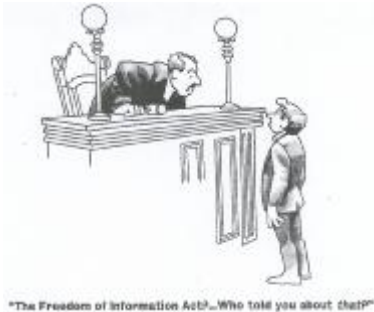
У більшості країн навіть конституційного припису і закону не зовсім достатньо для того, щоб проголошена політика чи принцип стали практикою. Як тільки закон приймають, повинні бути створені різноманітні процедури деталізації. Так відбувається і зі свободою інформації.

Багато з фактичних деталей того, як слід заповнювати чи обробляти інформаційний запит, – наприклад, як повинен виглядати формуляр запиту, будуть врегульовані у *підзаконних нормативних актах*. Точні процедури змінюються від країни до країни, але, звичайно, це означає, що міністерству, відповідальному 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 обробки інформації, ці інструкції є повсякденним провідником у їхній праці.

Глава Четверта

ЯКІ ІСНУЮТЬ ВИНЯТКИ У ПУБЛІЧНОМУ ДОСТУПІ ДО ІНФОРМАЦІЇ?



Карикатура Комісії з питань свободи інформації, Коннектикут, США.

- Закон про свободу інформації?
- Хто Вам про це розповів?

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
- Питання внутрішніх процесів ухвалення рішень урядом
- Юридично привілейована інформація
- Публічні економічні інтереси

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

Мозковий штурм

Користуючись цим переліком з восьми категорій, придумайте приклади для кожної категорії інформації, в яких вона, на Вашу думку, не повинна підлягати оприлюдненню.

Ось можливий перелік прикладів.

Національна безпека – не дозволити знати ворогу

Якби Ваша країна перебувала у стані конфлікту з іншою, чи існувала б підвищена напруженість, було б законним не розкривати місцезнаходження військових підрозділів.

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

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 ефективність кримінального розслідування.

Приватність особи

Часто законним і необхідним є не показувати зміст особистого дос'є іншій особі.

Свобода інформації не повинна відкидати право особи на приватність.

Комерційна таємниця

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

Свобода інформації не повинна втручатися в законну комерційну конкуренцію.

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.

Питання внутрішніх процесів ухвалення урядових рішень

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

Уряди не повинні остерігатися висувати фантастичні думки тільки 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, які не повинні розкриватися. Мета цього 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.

Усі ці приклади, на нашу думку, роз'яснюють перелік.

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, тим не менше, в суспільних інтересах є 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, тим не менше, розкриття цієї інформації було би в суспільних інтересах ?

Дозвольте нам тепер розглянути, як би це працювало на практиці. Щоб зрозуміти це більш зрозумілим, ми використовуватимемо 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 підстав**, на основі яких може бути обґрунтовано відмову в інформації. Це важливо – якби він не містив такий список, тоді існувала б небезпека, що чиновники могли б самі скласти перелік, за яким вони будуть обґрунтовувати відмову в наданні інформації.

Чи цей запит стосується цього 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, наприклад, ділові інтереси міністра оборони, тоді як насправді вони такими аж ніяк 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 гвинтівки, використовуваних піхотою, часто є дефектними – вони перегріваються і заклинюють при повторному пострілі.

Якою була б Ваша відповідь тоді?

Чи Ви б сказали ?

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

b) Національній безпеці найкраще послужило би виявлення дефектних гвинтівки – 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 критичною для безпеки, аніж за часів стійкого миру.

Ключові слова, які слід узяти до уваги – **істотна 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 невизначеність щодо того, що мається на увазі під «суспільними інтересами». Це означає **не** тільки, що громадськість зацікавлена цим. У цьому сенсі не є публічним інтересом звичка вживати наркотики попірки чи позашлюбні справи футболіста.

Суспільний інтерес означає, що громадськість має **вигоду** від того, що певна інформація, стане доступною. Підчас важко визначити, якою 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 відеореєстрації з Центру міжнародної торгівлі від 11 вересня 2001 року. Так було вирішено, щоб не завдати надмірні страждання родинам померлих. Через рік, однак, ці записи було розкрито, оскільки було вирішено, що має місце переважання суспільного інтересу, котрий полягає у тому, щоб знати, як люди евакуювалися з будівлі. Це дало урок для майбутнього проектування і будівництва будинків.

Для кращого розуміння 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 новий метод виробництва. Цей метод далеко випередив будь-які розробки міжнародних конкурентів цієї компанії. Він разюче зменшить кількість необхідних працівників.

Інформаційний запит про цей процес був поданий екологічною організацією, яку стурбувала небезпека рідких відходів від використання нового методу виробництва, що просочуються 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 метода далеко випереджає ті, які є у конкуруючих компаній, виглядає так, ніби її розкриття може пожертвувати комерційною перевагою. 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 добро 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, через яку природоохоронна організація розшукувала цю інформацію – потенційно шкідливий вплив видалення відходів, що потребує відкритості для публічного вивчення.
- Іншою причиною суспільного інтересу може бути вплив нового методу 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 дос'є, складеними колишньою комуністичною таємною поліцією на кандидатів на майбутніх парламентських виборах. Директор розвідувальних служб виніс це питання на розсуд федерального Омбудсмана.

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 дос'є були створені режимом, який більше не перебуває при владі, видається наймовірним, що перша підстава може мати застосування. Однак, зміст персонального дос'є 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 дос'є. Омбудсман висловився так:

«Природа конфіденційних файлів, зібраних у минулому поліцією чи розвідувальними службами, чи тими що все ще збираються 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 призвела би до того, що 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 публічної уваги. Суспільний інтерес, а саме демократичний виборчий процес, полягає у знанні змісту досє.

Чи це так? Що Ви думаєте?

На закінчення, ще один випадок практики з невеликою відмінністю: вона стосується «свистуна».

У пресі з'явилося повідомлення про транспортування ядерних відходів залізницею. У повідомленні ЗМІ було сказано, що колія на частині маршруту погано відремонтована, що створює загрозу нещасного випадку, і що маршрут також проходить через частину країни, в якій діє сильний сепаратистський рух, який, 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 суспільних безпорядків.

Якщо використати трискладовий тест, як Ви думаєте, 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, завдяки повітряним мандрівникам. Ви одержали інформаційний запит про поступ 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 персоналії 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.

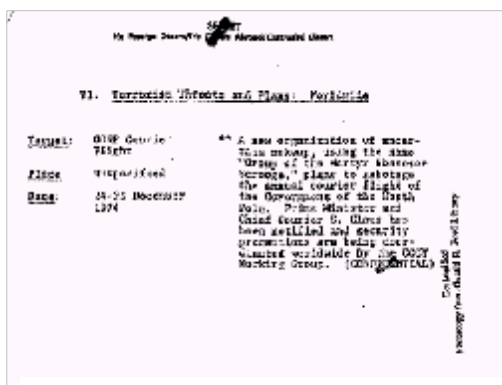
Таке засекречування – є звичайно частиною законодавства про таємницю. В її процесі кожному документу призначається ступінь обмеження доступу, який визначає, кому дозволяється ознайомлюватися з цими документами. Звичайно існує шкала цих грифів, від найбільш обмежувального («Цілковито таємно») до менш обмежувальних.

Засекречування може продовжуватися водночас з існуванням законодавства 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. Це може часто означати, що документи (чи швидше інформація, що міститься у цих документах) можуть бути більш відкритими, аніж 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 документ при його створенні. Однак, слід визнати, що окрема посадова особа часто може не мати повноважень чи права розсуду 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)

Глава П'ята

ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ І ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ



Учасники навчального семінару для державних службовців у Тирані. Вересень 2003 р.

Державні органи в демократичному суспільстві керують країною від імені суспільства. Їхня влада делегована їм народом. Державні органи мають обов'язок відповісти 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:

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

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

Перша частина цієї дефініції, можливо, 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 делегованих 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 комерційних компаній? Чи такою ж мірою, що і до урядів?

Дефініція «державного органу» від Ради Європи 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 обслуговувати інформаційні запити.

Дефініція «державного органу» від «ARTICLE 19» робить в 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 повинні безпосередньо 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, загальновизнано, що приватні організації, на кшталт компаній, мають підлягати строгому регулюванню в 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 принципу, 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 урядування, чи будь-який муніципалітет на місцевому рівні урядування; чи
- (б) будь-яку посадову особу чи іншу інституцію в разі
 - (і) здійснення повноваження чи виконання обов'язку за приписами Конституції чи конституції провінції; чи
 - (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...

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

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

Вправа

Що розглядається як державний орган відповідно до законодавства про свободу інформації у Вашій країні? Хто зобов'язаний відповідно до закону надавати інформацію громадськості?

Ірландський досвід

Ірландський уряд регулярно публікує на веб-сайті «Офісу Інформаційного Уповноваженого» перелік органів, які нещодавно отримали державні функції і стали підлягати Закону Ірландії про свободу інформації. 1 листопада 2002 року до цього переліку було додано 32 нових органи.

Список «державних органів» у країні не буде залишатися завжди таким самим. Вони весь час змінюються. Слід буде додавати нові інституції, тоді як інші можуть втратити свій публічний статус. Так є тому, що статус «державного органу» залежить від дій інституції, а не її формальної назви. Приватна компанія може укласти договір із органом урядування на надання певних комунальних послуг. З цього моменту, у зв'язку з цими комунальними послугами, 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 і державні службовці, тим не менше, можуть вирішити надати інформацію громадськості відповідно до найкращої демократичної практики.

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 більша проблема, аніж його прийняття. Саме в компетенції уряду знаходиться задача вжити заходів для ефективності застосування такого закону.

Мозковий штурм

Внесіть до переліку кроки, яких уряд, на Вашу думку, повинен вжити для забезпечення функціонування нового закону про свободу інформації.

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 поступовому новому закону. Вони включали дуже важливі процеси ознайомлення урядових і квазі-урядових департаментів із вимогами Закону і потребою покращеного управління записами. Підрозділ із доступу до інформації було взято за взірець для бюджетного, кадрового і матеріального планування подібного підрозділу у кожному департаменті.

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 документами
- Поширення інформації про чинний закон про свободу інформації
- Звітування про діяльність з питань свободи інформації

Можливо Ви наведете більше?

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 урядування є відкритим для громадського вивчення. Найбільш ефективний шлях виконання цього державними органами, само собою зрозуміло, опублікувати інформацію, яка являє істотний суспільний інтерес, і широко її таким чином оприлюднити.

Яку саме конкретну інформацію публікує державний орган, буде звичайно залежати від того, який це орган і що знаходиться в його компетенції, рівно як і від особливостей національного законодавства.

Мозковий штурм

Подумайте про орган, в якому Ви працюєте. Яку інформацію, на Вашу думку, слід опублікувати ним чи стосовно нього так, щоб громадськість мала чітке уявлення про діяльність цього державного органу, а також про можливість отримання додаткової інформації?

Латвійський досвід

У Латвії від місцевих адміністрацій, міських і районних 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 плановано 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.

Ми думаємо, що, як мінімум, кожний державний орган повинен публікувати наступну інформацію (принаймні раз на рік):

- опис його структури, функцій, обов'язків і фінансів;
- відомості щодо будь-яких послуг, що надаються безпосередньо представникам громади;
- механізм публічних запитів чи скарг, разом із коротким викладом кожного запиту чи скарги, або інших звернень представників громадськості і відповідь державного органу;
- простий путівник, який містить інформацію про систему ведення документації, типи і форми інформації, якими володіє цей орган, 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 офіційні 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 спостереження за дотриманням закону про свободу інформації (Уповноважений з питань інформації, 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 відомостей про свою діяльність, які повинні затверджуватися Уповноваженим з питань інформації. Останній також видає модельну схему публікації, яку державні органи можуть прийняти натомість.

Але державні органи не завжди приймають свої обов'язки всерйоз...

Болгарський досвід

В 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 загрози 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; інформація про організацію, функції і відповідальність адміністрації; опис інформаційних ресурсів, які вони користується державний орган; ім'я, адреса, телефонний номер і робочі години відділу, відповідального за отримання письмових запитів для доступу до суспільної інформації.

Голова [Південноафриканської] Комісії з прав людини Джоди Коллапен (Jody Kollapen) 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 матеріальні норми конституційній гарантії на інформацію для пересічних громадян. Згідно із Законом, всі державні органи повинні повідомити Комісії кількість заяв на інформацію, які вони одержали, і як з ними поведися.

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 безпосередньо сам закон не передбачає санкції 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»

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.

Захід 2: Покладіть відповідальність на спеціальний персонал

Державний орган повинен призначити особу (або групу осіб), яка несе відповідальність за обробку інформаційних запитів, і для забезпечення того, щоб орган виконав закон у питанні поводження із запитом. 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?

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 частіше отримують політичне призначення, працюючи заради особливого політичного порядку денного. Окрім цього, більшість з них не знайомі з природою і вимогами законодавства про свободу інформації і саме тому нездатні його виконати.

Інформаційний чиновник має три основні функції:

- забезпечувати застосування найкращих методів обслуговування, архівування і розпорядження документів 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;
- гарантувати, що державний орган виконує закон про доступ до інформації і сприяє найкращим методам 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 обробку 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 зовсім не те, що робить посадовець зі зв'язків із пресою і ці дві функції повинні розділятися.

Захід 3: Навчання інформаційних чиновників та інших державних посадовців (включаючи найвищих)

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

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

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

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

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 обробка запитів на інформацію;
- допомога особам у підготовці запитів;
- пропонування внутрішніх процедур для допомоги в опрацюванні інформаційних запитів;
- навчання посадових осіб обробці запитів на інформацію;
- зберігання записів запитів на інформацію.

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

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

Мозковий штурм

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

Як Ви думаєте, яких кроків може бути вжито 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 певні підходи для того, щоб вирішити цю проблему, навіть у випадку обмежених ресурсів.

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 Консультативний 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 перетворень у сфері виконання закону.

У Ямаїці 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 реформі 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 підготовку на високому рівні усіх заяв на планування, включаючи скановані зображення первинних формулярів заявок і плани, доступні в Інтернеті.

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 документи, якими володіє державний орган, незалежно від форми, в якій ця інформація зберігається (письмовий документ, магнітна стрічка, електронний запис тощо), її джерело (чи була вона створена державним органом чи якимись 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 документу, якого вона потребує. Але звичайно, вона не може це зробити. Член суспільства знає тільки, яку інформацію він шукає. Особа, звичайно, не знатиме, якою є система документообігу державного органу.

Ось чому важливо, щоб громадяни мали право, власне, на саму інформацію, а не тільки на певний документ. Як ми побачимо пізніше, це також дозволяє інформації бути такою, що легше може бути розділеною. Це означає, що, якщо існують якісь законні причини, чому повний документ, який містить запитану інформацію, не може бути розкритою, тоді інформація в тому ж документі, що не підпадає під законний виняток, може, разом з тим, бути розкрита.

Питання для обговорення

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

Які механізми керування запитами і відстежування запитів можуть використовуватися чи використовуються у вашому державному органі?

Із сучасними комп'ютерними технологіями та спеціально розробленим програмним забезпеченням управління документами і запитами може бути високоефективним.

Але який існує досвід 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 просування можливо було відстежити.

Взірцева практика з Боснії і Герцеговини

Сараєвський муніципалітет створив базу даних документів і внутрішню систему зв'язку так, щоб інформаційні чиновники могли легко зв'язуватися з керівниками відділів з тим, щоб відстежити просування 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.

Захід 5: Пропагування закону про свободу інформації

Слід провести загальнонаціональну інформаційну кампанію з боку Уповноваженого з питань інформації (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 суспільству 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 кампаній суспільної просвіти щодо свободи інформації.

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 записів, 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 записи, які вона може просити надати або дізнатися, що від неї очікується при поданні запиту. Посібник за ЗСДІ повинен містити інформацію про організацію, реєстр записів, 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 записів 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.

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 лобювання 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, Уповноважений з питань інформації), повинен, наскільки це є здійсненним, скласти кожною офіційною мовою зрозумілий і простий посібник, який би містив практичну інформацію для полегшення ефективного використання прав відповідно до закону, і широко розповсюджувати цей посібник у доступній формі. Посібник 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, вивішено всю інформацію про доступ до суспільної інформації. Протягом двох годин на добу приймає чиновник, який має справу з усіма інформаційними запитами.

Захід 6: Звітвання про діяльність з питань свободи інформації

Кожний 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, задоволених, повністю чи частково незадоволених;
- як часто і на яку статтю закону про свободу інформації посилалися при повній або частковій відмові у задоволенні інформаційного запиту;
- оскарження відмов повідомити інформацію;
- оплату, передбачену за інформаційний запит;
- те, яким чином публікувалася інформація на випередження запитів;
- те, яким чином зберігалися документи;
- те, 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.

Глава Шоста

ХТО Є ЗАЯВНИКОМ?

Різні країни по-різному визначають, хто має право на інформацію (є заявником).

Болгарський закон «Про доступ до публічної інформації» визначає заявників 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 поводження з людьми, що запитують інформацію, є різним в залежності від їхньої професії, статусу, чи того, яку інституцію вони представляють. Однак, право на інформацію є загальнодемократичним, є правом людини 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.

Питання для обговорення

Чи погоджуєтесь Ви з цим принципом? Чи є будь-які аргументи на користь розрізнення між заявниками.

Мозковий штурм

Хто може звернутися до Вашого державного органу з інформаційним запитом? Чому ця інформація може бути важливою для них?

Будь-хто може запитувати інформацію.

Мама з Таїланду:

Одна мама у Таїланді заперечувала проти процедури відбору, що мала місце в державній початковій школі, до якої намагалася вступити 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 жінка подала запит до Державної Ради, урядового юридичного наглядового органу з повноваженням видавати обов'язкові до виконання 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. Співробітник розповів їй «не під запис» про результати дослідження, відповідно до яких у звичайній сільськогосподарській продукції Південної Африки були знайдені пестициди. 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 в державних органах. Є багато інших, які ми можемо уявити:

Жіноча організація:

Для організації, яка працює для захисту прав жінок, важливим є 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 відсоток 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 мають будь-яку політику взагалі для зменшення соціальної дискримінації. Вони можуть шукати цю інформацію для розробки рекомендацій щодо проведення такої політики чи для підвищення громадської обізнаності у питаннях дискримінації, для того, щоб змінити політику уряду чи ставлення суспільства до ромів.

Журналісти:

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



Обкладинка «Путівника по Закону Албанії про доступ до офіційних документів», виданого «Європейським центром» у 2002 році

Звичайні громадяни:

Особа, яка збирається 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 персональної інформації, що зберігається про них, наприклад, медичних чи шкільних документів.

Підприємництво:

Приватні компанії часто просять уряди надати комерційну інформацію, зокрема, у зв'язку з такими питаннями як показники споживання різних товарів. 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 використання у парламентських дебатах. Це корисно, оскільки, деякою мірою, це зменшує переваги, якими володіє правляча партія, і вирівляє поле гри на виборах.

Як Вам слід поводитись із заявниками?

В абсолютній більшості випадків люди просять надати інформацію не 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 напрямних принципів.

Напрямний принцип 1: Зустрічайте заявників ввічливо

Призначення державних посадових осіб в демократії – служити громадянськості. 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.

Напрямний принцип 2:

Порадьте і допоможіть їм у складанні їхнього запиту

Ви повинні радити і допомагати їм у створенні їхніх запитів, беручи до уваги, що заявник 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 складено документи, чи тих, які страждають на такі вади як, наприклад, сліпота. У таких випадках Ви повинні допомогти споживачу письмово скласти його запит, вказуючи своє ім'я і посаду в цьому органі та надати копію особі, яка робить запит.

Системи, дружньо налаштовані до споживача, встановлені в Данії і Нідерландах, де звернення може бути зроблене усно. Бельгійське законодавство надає заявнику право отримати документи з роз'ясненнями.

Напрямний 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 заявнику, де він чи вона може знайти цю інформацію.

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

Напрямний принцип 4:

Обробляйте запити швидко і справедливо

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

Напрямний 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.

Напрямний принцип 6: Ви можете надати відмову на несумлінні запити

Тим не менше, державний орган може надати відмову на пустопорожні або несумлінні запити.

Напрямний принцип 7: Підтримуйте зв'язок

Підтримуйте поінформованість заявника про поступ щодо його запиту, якщо на опрацювання запиту потрібен істотний час. Це матиме місце, наприклад, у випадку, коли йдеться про значний обсяг інформації чи численні документи.

Отже, що Вам потрібно зробити, коли Ви отримуєте запит? Нижче подається контрольний перелік:

- Надати заявнику розписку в документуванні запиту;
- Надати порядковий номер запиту для того, щоб було легше відслідковувати запит пізніше;
- Пояснити процедуру того, як оброблятиметься запит (з цією метою державний орган може мати листівку 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.

Питання для обговорення

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

Глава Сьома

ОБРОБКА ЗАПИТІВ



Обговорення в малій групі на навчальному семінарі для державних службовців у Тирані у вересні 2003 року

Принцип максимального розкриття означає, що вся інформація, яка зберігається державними органами, є доступною громадськості як справа принципу, за винятком кількох дуже обмежених обставин (див. в Главі 4 Посібника). Державні органи мають обов'язок розкрити інформацію, а кожен член суспільства має право отримувати інформацію, яке кореспондує цьому обов'язку. Використання цього права не має ставитися в залежність від доведення особою підстав спеціального інтересу 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 особу. Коли державний орган шукає можливість відмовити в доступі до інформації, він повинен обґрунтовувати, що утримувана інформація входить у сферу обмеженого режиму винятків, установлених законом.

Схема, наведена нижче, ілюструє шлях будь-якої посадової особи, 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.

Крок 1: Інформаційний запит

Інформаційний запит може бути як усним, так і письмовим. Законодавство деяких країн, зокрема, Закон З'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.

Поняття інформація визначається у вашому законодавстві про інформацію і, взагалі-то, розуміється як зафіксована інформація. Іншими словами закон не зобов'язує Вас надавати інформацію, яка вже не міститься у документах. Згідно до найкращої міжнародної практики 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?

Крок 2: Чи ця інформація вже опублікована?

Це перше питання, яке Ви повинні задати собі. Як ми обговорювали раніше, ваш державний орган повинен публікувати певну рутинну 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 будівлі в районі прийому громадян, а якщо у Вас є веб-сайт, слід помістити цей перелік на вашій домашній сторінці. Якщо інформація вже доступна як опублікований документ, надайте його самому заявнику чи розкажіть заявнику, де він/вона може його знайти.

Крок 3: Чи орган, що має надати відповідь, володіє інформацією, яку просять надати?



на Тренінгу для тренерів
у Тирані 2003 року

Не всі є добре обізнаними з тим, яким чином працює уряд і державна адміністрація. У Вас можуть попросити інформацію, якою Ваш 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 цим документом (ваше національне законодавство може встановлювати стандартну процедуру дій у такій ситуації). Важливо пам'ятати, що Ваш державний орган може володіти багатьма документами, які беруть своє походження з інших частин державної адміністрації. 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. В деяких випадках, однак, орган-видавець документу може бути більш кваліфікованим щодо оцінювання запиту (наприклад, оцінити, чи має місце виняток, чи існує перевага суспільного інтересу).

Крок 4: Чи запит містить достатньо деталей для того, щоб дозволити Вам надати цю інформацію?

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

Наприклад, в Мексиканському законодавстві запит повинен містити:

ім'я і контактні деталі особи, що подає запит (і деталі 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 простої, чи завіреної копії).

Відзначте, 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 у певній формі. В будь-якому випадку, буде корисним для Вашого державного органу створити формуляр чи шаблон для заявників, передбачивши всі необхідні деталі, наприклад, їхні імена, опис інформації, яку вони вимагають, поштова адреса (щоб упевнитись, що вони нічого не забули) тощо. Цей зразок повинен бути простим і зрозумілим і розробляється для того, щоб полегшити запит, а не для того, щоб додати зайвий шар бюрократії у процедуру!

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

Питання для обговорення

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

Чи це якісний зразок?

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

Крок 5: Реєстрація запиту, видачі 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 заявнику:

- якщо запит включає велику кількість документів, які потребують відновлення;
- якщо це серйозне запитання, яке може потрапити до сфери винятків.

Як ми обговорювали раніше, деякі закони вимагають, щоб кожний запит інформації був зареєстрований – у 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 законодавства):

- максимальний проміжок часу, протягом якого державний орган повинен відповісти на запит;
- різні варіанти надання доступу до інформації (перегляд особою, надсилання копії, комп'ютерного диску, тощо);
- чи необхідно заплатити за надання інформації і з чого складатиметься плата;
- якщо інформаційний запит відхиляється, має бути надане письмове пояснення.

Кроки 6 і 7: Чи є підстави для відмови у доступі до запитуваної інформації? Чи обмеження стосується всього документу?

Пам'ятайте! Свободу інформації може бути обмежено тільки на підставах, встановлених законом. Це не Ваша робота захищати інших посадових осіб чи міністрів від турбот, приховуючи інформацію, яка повинна бути оприлюднена. Ми обговорювали раніше винятки з права на 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 підхід до вирішення питання про 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.

Справа для обговорення

Наведемо інформаційний запит зі справжнього 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, котрий хотів побачити декларації про витрати, подані міністром внутрішніх справ, і реальні ресторани та інші чеки, на яких вона базувалася. 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 праці»*

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 ресторанні чеки є офіційними документами тією мірою, наскільки вони пов'язані з працею міністра як державного посадовця.*
- *До певної міри в наданні інформації може бути відмовлено з підстав приватності. Це справедливо, наприклад, щодо страв, згадуваних в ресторанный чеку, і номерів банківського рахунку у декларації про витрати.*
- *Визнаємо також, у принципі документи можуть містити інформацію, яка, в разі оприлюднення, перешкоджатиме праці міністра. Однак, розглянувши документ, згаданий у запиті, Державна Рада вирішила, що це не той випадок.*
- *Результатом стало те, що міністр внутрішніх справ оприлюднив всі декларації про витрати і ресторанні чеки на своєму інтернет-сайті. Ті частини документів, які містили приватну інформацію було вилучено.*

Інше питання – 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, може бути необхідним отримати згоду третьої сторони, на яку посилаються у документі.

Або може бути необхідним відкрити лише ту частину документу, яка 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.

Може бути цінним врахувати, чи цю інформацію просять надати ще в інших запитках. Якщо це так, то Ваш департамент повинен розглянути шляхи опублікування інформації для того, щоб врятувати як заявників, так і Вас від повторення 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. Відзначте, яким чином, у вже згадуваному прикладі з Нідерландів, приватна інформація була пропущена, коли документ було відкрито.

Існують різні способи, як це зробити на практиці. Ви повинні показати заявнику, які частини документу залишаться закритими, наприклад, навівши перелік номерів пропущених сторінок, чи просто пропустивши необхідні речення чи параграфи (так, щоб він міг побачити наскільки багато інформації було вилучено).

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. Обґрунтування повинно супроводжуватися поясненням того, як заявник може це оскаржити. Це залежатиме від положень 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 про зміст податкових декларацій нинішнього урядового міністра.*
- *Ви посадова особа місцевої адміністрації. Ви отримали інформаційний запит щодо напрямків діяльності і робочих планів Міністра охорони 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, заявник може скористатися правом на оскарження, так що повинні обґрунтувати Ваше рішення. Як точно працює система оскарження – це те, що встановлюється в 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 справу до іншого адміністративного наглядового органу, на кшталт, Омбудсманна 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 до деяких законів про доступ до інформації вони мають повноваження наглядати за способом, яким працює закон.

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

Важливість цієї процедури оскарження полягає в 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 відмов у задоволенні 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.

Зразок рольової гри

Опис ситуації.

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

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

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

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

Зразок рольової гри. Персонаж 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. Наполягайте на наданні інформації, яку Ви хочете отримати.

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

Зразок рольової гри. Персонаж 2

Ваша роль – посадова особа з питань інформації.

Запитувана інформація не може бути розкрита, оскільки деякі рішення у цій справі були прийняті свавільно, без дотримання встановленої процедури ухвалення.

Знайдіть будь-які причини, щоб відволікти заявника від цієї теми: «це було написано в газеті», «це було сказано на телебаченні», «було організовано зустрічі», «порадилися з місцевим населенням», «чому ви взагалі потребуєте цих документів?», «найважливіша річ – це мати газ».

Коли Вас запросять до Директора – 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. Персонаж 3

Ви – керівник установи.

Вислухайте заявника. 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 мандри обіцяють бути довгими.

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

Зразок рольової гри. Персонаж 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 в ролі тренера Ви мали перед тренінгом?

Заледве якийсь Деякий Значний

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

Дуже слабо 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 запитам?

Не корисна Досить корисна Достатня Корисна Дуже корисна

Чому?

Як Ви думаєте, чи використовуватимете її, коли самі проведете тренінг?

Так/Ні

9. Наскільки корисними були різні види діяльності (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 комбінацію видів діяльності? Більше чи менше якого виду діяльності?

Чому?

Посібник:

10. Чи читали Ви посібник перед тренінгом?

Так/Ні

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

Дуже слабо Слабо Достатньо Добре Дуже добре

12. Наскільки добре цю інформацію подано?

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 почуваєтеся 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 темі 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 запитам?

Не корисна Досить корисна Достатня Корисна Дуже корисна

Чому?

8. Наскільки корисними були різні види діяльності (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 комбінацію видів діяльності? Більше чи менше якого виду діяльності?

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 цю інформацію подано?

Дуже слабо Слабо Достатньо Добре Дуже добре

Чому?

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

13. Чи використовуватимете 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. Після цього семінару чи почуваєтеся Ви достатньо впевненим для того, щоб обробляти 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 зустрічатися один із одним/обмінюватися інформацією і досвідом/розпочинати спільну діяльність?

Так/Ні

Якщо Так, то яку діяльність?

5. Чи будь-хто з державних службовців, яких 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 знаєте Ви, якщо державні службовці мають Ваші контактні дані?

Так/Ні

Використання набутих навичок і знань.

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

Так/Ні

Якщо Ні, чому ні?

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

i. Хто і скільки людей брало участь (якщо Ви навчали державних службовців, будь ласка, поясніть точно, ким вони є – службовці центрального уряду чи місцевої адміністрації і їхні посади)?

ii. Чи організовували Ви тренінг з Вашими власними тренерами чи з іншими, які брали участь у Тренінгу для тренерів?

iii. Де проходило навчання?

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

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

vi. Чи задавали учасники будь-які питання, на які Ви почувалися нездатним відповісти задовільно?

vii. 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 проблеми 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 обробці інформаційних запитів у результаті навчання, яке Ви одержали?

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 обробки 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. Чи планує Ваша інституція якесь 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?

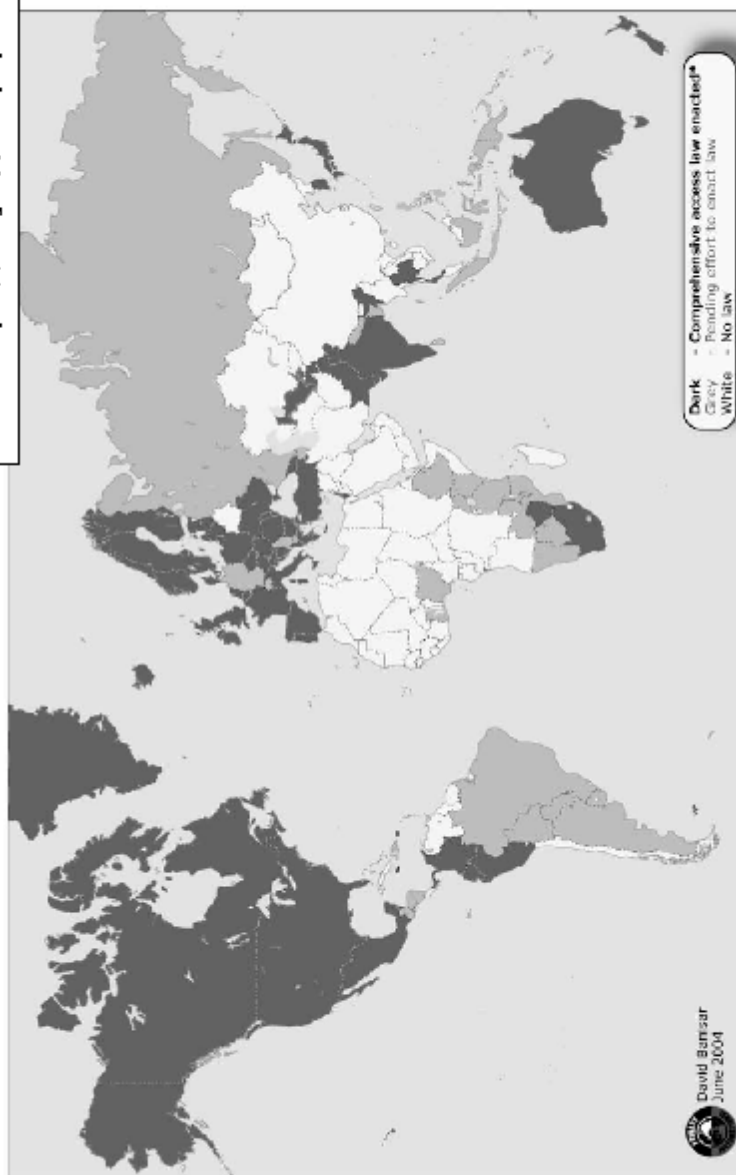
13. Ми маємо намір поширити остаточну версію посібника про свободу інформації серед максимально можливої кількості державних службовців. Будь ласка, чи могли б Ви запропонувати найкращий спосіб зробити це щодо інституції, в якій Ви працюєте, і будь ласка, подайте ім'я і контактну інформацію ключових посадових осіб, які повинні одержати посібник про свободу інформації.

14. Будь ласка, додайте будь-які інші коментарі.

ДОДАТОК 1

Access to Information Laws Around the World

Закони про доступ до інформації у світі



* Not all national laws have been implemented or are effective. See freedominfo.org/

Точний впровадження законів про особливий доступ*
 Серий: вказує на країни, які в процесі впровадження.

* Не всі національні закони виконуються чи є ефективними. Для отримання змін з акцій закони з freedominfo.org/survey.htm

ДОДАТОК 2

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 МакГонагл (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 Комісією Пакистану з прав людини (Лагос, 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

МОДЕЛЬНИЙ ЗАКОН ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ

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 міститиме 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 положення Закону збігаються з положеннями законодавства 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 інтерес для громадськості.

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 інтерес для громадськості, 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 («світунів») – 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 документи.

Розділ I. 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;
- (ґ) «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):

- (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.

(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 кількос-

ті 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.

(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 ЗАПИТУВАНОГО 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 відання такої організації, має повідомити заявника про відсутність у її відання 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. ОБОВ'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, 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;

(в) підриватиме значною мірою або може підірвати узгоджувальний процес всередині публічного органу шляхом перешкоджання вільному та відкритому обміну думками чи наданню порад;

(г) підриватиме значною мірою або може підірвати 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 статей 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 відшкодовуватись 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:

- (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 відхиляти 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 відповідно 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, накласти 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 робити 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 ке-

рувалася 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 IX. 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 3

ЗРАЗОК ФОРМУЛЯРУ ЗАПИТУ, ПІВДЕННА АФРИКА

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 уповноваженого: _____

В. Характеристики особи, що просить надати доступ до записів

- (a) Нижче повинні бути наведені дані особи, яка просить надати доступ до запису
 (b) Адреса і/чи номер факсу в Республіці, за якою повинна бути доставлена надіслана інформація.
 (c) Докази ролі, в якій робиться запит, якщо це застосовується, повинні 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 ЛІШЕ, якщо запит на інформацію подається від імені іншої особи.

Повне ім'я і прізвище: _____

Ідентифікаційний номер: _____

D. Дані про записи

- (a) Надайте повні дані про запис до якого просите надати доступ, включаючи порядковий номер, якщо він Вам відомий, для того, щоб було можливо знайти, де знаходиться запис.
 (b) Якщо наданого місця недостатньо, будь ласка продовжіть на окремому аркуші і додайте до цього формуляру. Заявник повинен підписати всі додаткові аркуші.

1. Опис запису чи відповідної частини запису: _____

2. Порядковий номер, якщо доступно: _____

3. Будь-які інші дані про запис: _____

Е. Оплата

(а) Запит на доступ до запису, окрім тих, записів, що містять Вашу персональну інформацію оброблятиметься лише після внесення **оплати за запит**.

(б) Ви повинні позначити суму, яку вимагається заплатити як оплата за запит.

(с) **Оплата за доступ** до запису залежить від форми в якій вимагається доступ і обґрунтованого часу на пошук і підготовку запису.

(д) Якщо Ви маєте право на звільнення від оплати будь-якої суми, будь-ласка наведіть причини для цього винятку.

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 запис.

Вада: _____	Форма, в якій запис є необхідним _____
-------------	---

Позначте відповідне віконечко знаком «X».

ПРИМІТКИ:

- (а) Відповідність запиту на доступ у певній формі може залежати від форм, у якій запис є доступним.
- (б) 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..
- (с) Оплата за доступ до запису, якщо є, визначатиметься частково формою, у якій просять надати доступ.

1. Якщо запис у письмовій чи друкованій формі:

☐	копія запису*	☐	перегляд запису
--------------------------	---------------	--------------------------	-----------------

2. Якщо запис містить візуальні образи –

(що включає фотографії, слайди, відеозаписи, образи, створені за допомогою комп'ютера ескізи, тощо):

☐	показ образів	☐	копія образів*	☐	опис образів*
--------------------------	---------------	--------------------------	----------------	--------------------------	---------------

3. Якщо запис складається із записаних слів чи інформації, яка може бути відтворена як звук:

☐	прослуховування звукової доріжки (аудіокасета)	☐	транскрипція звукової доріжки (письмовий чи друкований документ)
--------------------------	--	--------------------------	--

4. Якщо запис зберігається на комп'ютері або в електронній, або у машино-зчитуваній формі :

☐	надрукована копія запису*	☐	надрукована копія інформації, отриманої із запису*	☐	Копія в комп'ютерно-зчитуваній формі* (дискета 3,5'' або компакт диск)
--------------------------	---------------------------	--------------------------	--	--------------------------	--

*Якщо Ви попросили копію чи транскрипцію запису (згаданого вище), чи Ви хочете, щоб копія чи транскрипція була надіслана Вам поштою?

Надсилення поштою – платне.

Відзначте, що якщо запис є недоступним мовою, якою б Ви бажали, доступ може бути наданий мовою, якою запис є доступним.

Якою мовою Ви б бажали отримати запис? _____

Г. Повідомлення про рішення стосовно запиту на доступ

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 запиту.

Яким чином Ви б хотіли, щоб Вас поінформували про рішення стосовно Вашого запиту на доступ до запису?

Підписано в _____ « ____ » _____ 20__ р. _____

ПІДПИС ЗАЯВНИКА / ОСОБИ В ЧИЇХ ІНТЕРЕСАХ РОБИТЬСЯ ЗАПИТ

ДОДАТОК 4

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*» (видано 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 фандрейзингу через обмін інформацією, ідеями, стратеніями 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

СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ: НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК ДЛЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

<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). Видавець «Public Concern at Work» (PCaW); е-пошта: whistle@pcaw.co.uk; веб-сайт: www.pcaw.co.uk

ДОДАТОК 5

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ІНФОРМАЦІЮ»

від 2 жовтня 1992 року,
із змінами і доповненнями станом на 12.04.2005

Цей Закон закріплює право громадян України на інформацію, закладає правові основи інформаційної діяльності.

Грунтуючись на Декларації про державний суверенітет України та Акті проголошення її незалежності, Закон стверджує інформаційний суверенітет України і визначає правові форми міжнародного співробітництва в галузі інформації.

Розділ І. Загальні положення

СТАТТЯ 1. ВИЗНАЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ

Під інформацією цей Закон розуміє документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі.

СТАТТЯ 2. МЕТА І ЗАВДАННЯ ЗАКОНУ

Закон встановлює загальні правові основи одержання, використання, поширення та зберігання інформації, закріплює право особи на інформацію в усіх сферах суспільного і державного життя України, а також систему інформації, її джерела, визначає статус учасників інформаційних відносин, регулює доступ до інформації та забезпечує її охорону, захищає особу та суспільство від неправдивої інформації.

СТАТТЯ 3. СФЕРА ДІЇ ЗАКОНУ

Дія цього Закону поширюється на інформаційні відносини, які виникають у всіх сферах життя і діяльності суспільства і держави при одержанні, використанні, поширенні та зберіганні інформації.

СТАТТЯ 4. ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ІНФОРМАЦІЮ

Законодавство України про інформацію складають Конституція України, цей Закон, законодавчі акти про окремі галузі, види, форми і засоби інформації, міжнародні договори та угоди, ратифіковані Україною, та принципи і норми міжнародного права.

СТАТТЯ 5. ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН

Основними принципами інформаційних відносин є:

- гарантованість права на інформацію;
- відкритість, доступність інформації та свобода її обміну;
- об'єктивність, вірогідність інформації;
- повнота і точність інформації;
- законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

СТАТТЯ 6. ДЕРЖАВНА ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА

Державна інформаційна політика – це сукупність основних напрямів і способів діяльності держави по одержанню, використанню, поширенню та зберіганню інформації.

Головними напрямами і способами державної інформаційної політики є:

- забезпечення доступу громадян до інформації;

- створення національних систем і мереж інформації;
- зміцнення матеріально-технічних, фінансових, організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності;
- забезпечення ефективного використання інформації;
- сприяння постійному оновленню, збагаченню та зберіганню національних інформаційних ресурсів;
- створення загальної системи охорони інформації;
- сприяння міжнародному співробітництву в галузі інформації і гарантування інформаційного суверенітету України.

Державну інформаційну політику розробляють і здійснюють органи державної влади загальної компетенції, а також відповідні органи спеціальної компетенції.

СТАТТЯ 7. СУБ'ЄКТИ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН

Суб'єктами інформаційних відносин є:

- громадяни України;
- юридичні особи;
- держава.

Суб'єктами інформаційних відносин відповідно до цього Закону можуть бути також інші держави, їх громадяни та юридичні особи, міжнародні організації та особи без громадянства.

СТАТТЯ 8. ОБ'ЄКТИ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН

Об'єктами інформаційних відносин є документована або публічно оголошувана інформація про події та явища в галузі політики, економіки, культури, охорони здоров'я, а також у соціальній, екологічній, міжнародній та інших сферах.

СТАТТЯ 9. ПРАВО НА ІНФОРМАЦІЮ

Всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій.

Реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

Кожному громадянину забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законами України.

СТАТТЯ 10. ГАРАНТІЇ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ

Право на інформацію забезпечується:

- обов'язком органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення;
- створенням у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації;
- вільним доступом суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів; обмеження цього доступу зумовлюються лише специфікою цінностей та особливими умовами їх схоронності, що визначаються законодавством;
- створенням механізму здійснення права на інформацію;
- здійсненням державного контролю за додержанням законодавства про інформацію;

встановленням відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

СТАТТЯ 11. МОВА ІНФОРМАЦІЇ

Мова інформації визначається Законом «Про мови в Україні», іншими законодавчими актами України в цій галузі, міжнародними договорами та угодами, ратифікованими Україною.

Розділ II. Інформаційна діяльність

СТАТТЯ 12. ВИЗНАЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Інформаційна діяльність – це сукупність дій, спрямованих на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави.

З метою задоволення цих потреб органи державної влади та органи місцевого і регіонального самоврядування створюють інформаційні служби, системи, мережі, бази і банки даних.

Порядок їх створення, структура, права та обов'язки визначаються Кабінетом Міністрів України або іншими органами державної влади, а також органами місцевого і регіонального самоврядування.

СТАТТЯ 13. ОСНОВНІ НАПРЯМИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Основними напрямками інформаційної діяльності є: політичний, економічний, соціальний, духовний, екологічний, науково-технічний, міжнародний тощо.

Держава зобов'язана постійно дбати про своєчасне створення, належне функціонування і розвиток інформаційних систем, мереж, банків і баз даних у всіх напрямках інформаційної діяльності.

Держава гарантує свободу інформаційної діяльності в цих напрямках всім громадянам та юридичним особам в межах їх прав і свобод, функцій і повноважень.

СТАТТЯ 14. ОСНОВНІ ВИДИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Основними видами інформаційної діяльності є одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

Одержання інформації – це набуття, придбання, накопичення відповідно до чинного законодавства України документованої або публічно оголошеної інформації громадянами, юридичними особами або державою.

Використання інформації – це задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави.

Поширення інформації – це розповсюдження, обнародування, реалізація у встановленому законом порядку документованої або публічно оголошеної інформації.

Зберігання інформації – це забезпечення належного стану інформації та її матеріальних носіїв.

Одержання, використання, поширення та

зберігання документованої або публічно оголошеної інформації здійснюється у порядку, передбаченому цим Законом та іншими законодавчими актами в галузі інформації.

СТАТТЯ 15. ПРОФЕСІЙНА ОСВІТА В ГАЛУЗІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

В Україні створюються умови для здобуття професійної освіти в галузі інформаційної діяльності через систему її навчальних закладів.

Порядок створення навчальних закладів інформаційного напрямку (журналістики, статистики, бібліотечної та архівної справи, науково-інформаційної діяльності, інформатики, обчислювальної техніки тощо) та принципи їх діяльності визначаються Законом України «Про освіту» іншими законодавчими актами.

СТАТТЯ 16. ОРГАНІЗАЦІЯ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ В ГАЛУЗІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Для забезпечення успішного функціонування і розвитку національних систем інформації в Україні здійснюються пошукові фундаментальні та прикладні наукові дослідження в галузі інформаційної діяльності.

З цією метою створюються наукові установи, науково-виробничі підрозділи, об'єднання, асоціації, центри нових інформаційних технологій та інші формування, в тому числі за участю зарубіжних партнерів.

Фінансування пошукових і фундаментальних наукових досліджень, наукових програм, проєктів державного значення у науково-дослідних установах і навчальних закладах здійснюється за рахунок бюджетних асигнувань, власних коштів та коштів замовників.

Фінансування прикладних досліджень, розробок здійснюється, як правило, на договірній або контрактній основі, а їх результати можуть бути об'єктом товарних відносин.

Розділ III. Галузі, види, джерела інформації та режим доступу до неї

СТАТТЯ 17. ГАЛУЗІ ІНФОРМАЦІЇ

Галузі інформації – це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про відносно самостійні сфери життя і діяльності суспільства та держави.

Основними галузями інформації є: політична, економічна, духовна, науково-технічна, соціальна, екологічна, міжнародна.

СТАТТЯ 18. ВИДИ ІНФОРМАЦІЇ

Основними видами інформації є:

- статистична інформація;
- адміністративна інформація (дані);
- масова інформація;
- інформація про діяльність державних органів влади та органів місцевого і регіонального самоврядування;
- правова інформація;
- інформація про особу;
- інформація довідково-енциклопедичного характеру;
- соціологічна інформація.

СТАТТЯ 19. СТАТИСТИЧНА ІНФОРМАЦІЯ

Статистична інформація – це офіційна документована державна інформація, яка дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, що відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя. Державна статистична інформація підлягає систематичному відкритому публікуванню. Забезпечується відкритий доступ громадян, наукових установ, заінтересованих організацій до неопублікованих статистичних

даних, які не підпадають під дію обмежень, установлених цим Законом, а також Законом України «Про державну статистику»

Система статистичної інформації, її джерела і режим визначаються Законом України «Про державну статистику» та іншими правовими актами в цій галузі.

СТАТТЯ 19-1. АДМІНІСТРАТИВНА ІНФОРМАЦІЯ (ДАНІ)

Адміністративна інформація (дані) – це офіційні документовані дані, що дають кількісну характеристику явищ та процесів, що відбуваються в економічній, соціальній, культурній, інших сферах життя і збираються, використовуються, поширюються та зберігаються органами державної влади (за винятком органів державної статистики), органами місцевого самоврядування, юридичними особами відповідно до законодавства з метою виконання адміністративних обов'язків та завдань, що належать до їх компетенції.

Система адміністративної інформації (даних), повноваження органів, які займаються діяльністю, пов'язаною із збиранням та використанням адміністративних даних, їх джерела та режим встановлюються відповідно до законодавства.

СТАТТЯ 20. МАСОВА ІНФОРМАЦІЯ ТА ЇЇ ЗАСОБИ

Масова інформація – це публічно поширювана друкована та аудіовізуальна інформація.

Друкowanими засобами масової інформації є періодичні друковані видання (преса) – газети, журнали, бюлетені тощо і разові видання з визначеним тиражем.

Аудіовізуальними засобами масової інформації є: радіомовлення, телебачення, кіно, звукозапис, відеозапис тощо.

Порядок створення (заснування) та організації діяльності окремих засобів масової інформації визначаються законодавчими актами про ці засоби.

СТАТТЯ 21. ІНФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО І РЕГІОНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Інформація державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування – це офіційна документована інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого і регіонального самоврядування.

Основними джерелами цієї інформації є: законодавчі акти України, інші акти, що приймаються Верховною Радою та її органами, акти Президента України, підзаконні нормативні акти, ненормативні акти державних органів, акти органів місцевого і регіонального самоврядування.

Інформація державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування доводиться до відома заінтересованих осіб шляхом:

- опублікування її в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами відповідних державних органів і організацій;
- опублікування її в друкованих засобах масової інформації або публічного оголошення через аудіо- та аудіовізуальні засоби масової інформації;
- безпосереднього доведення її до заінтересованих осіб (усно, письмово чи іншими способами);
- надання можливості ознайомлення з архівними матеріалами;
- оголошення її під час публічних виступів посадових осіб.

Джерела і порядок одержання, використання, поширення та зберігання офіційної інформації державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування

визначаються законодавчими актами про ці органи.

Законодавчі та інші нормативні акти, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян, не доведені до публічного відома, не мають юридичної сили.

СТАТТЯ 22. ПРАВОВА ІНФОРМАЦІЯ

Правова інформація – це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо.

Джерелами правової інформації є Конституція України, інші законодавчі і підзаконні нормативні правові акти, міжнародні договори та угоди, норми і принципи міжнародного права, а також ненормативні правові акти, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, інші джерела інформації з правових питань.

З метою забезпечення доступу до законодавчих та інших нормативних актів всім громадянам держава забезпечує видання цих актів масовими тиражами у найкоротші строки після набрання ними чинності.

СТАТТЯ 23. ІНФОРМАЦІЯ ПРО ОСОБУ

Інформація про особу – це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про особу.

Основними даними про особу (персональними даними) є: національність, освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження.

Джерелами документованої інформації про особу є видані на її ім'я документи, підписані нею документи, а також відомості про особу, зібрані державними органами влади та органами місцевого і регіонального самоврядування в межах своїх повноважень.

Забороняється збирання відомостей про особу без її попередньої згоди, за винятком випадків, передбачених законом.

Кожна особа має право на ознайомлення з інформацією, зібраною про неї.

Інформація про особу охороняється Законом.

СТАТТЯ 24. ІНФОРМАЦІЯ ДОВІДКОВО-ЕНЦИКЛОПЕДИЧНОГО ХАРАКТЕРУ

Інформація довідково-енциклопедичного характеру – це систематизовані, документовані або публічно оголошені відомості про суспільне, державне життя та навколишнє природне середовище.

Основними джерелами цієї інформації є: енциклопедії, словники, довідники, рекламні повідомлення та оголошення, путівники, картографічні матеріали тощо, а також довідки, що даються уповноваженими на те державними органами та органами місцевого і регіонального самоврядування, об'єднаннями громадян, організаціями, їх працівниками та автоматизованими інформаційними системами.

Система цієї інформації, доступ до неї регулюються бібліотечним, архівним та іншим галузевим законодавством.

СТАТТЯ 25. СОЦІОЛОГІЧНА ІНФОРМАЦІЯ

Соціологічна інформація – це документовані або публічно оголошені відомості про ставлення окремих громадян і соціальних груп до суспільних подій та явищ, процесів, фактів.

Основними джерелами соціологічної інформації є документовані або публічно оголошені відомості, в яких відображено результати соціологічних опитувань, спостережень та інших соціологічних досліджень.

Соціологічні дослідження здійснюються державними органами, об'єднаннями громадян, зареєстрованими у встановленому порядку.

СТАТТЯ 26. ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ

Джерелами інформації є передбачені або встановлені Законом носії інформації: документи та інші носії інформації, які являють собою матеріальні об'єкти, що зберігають інформацію, а також повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи.

СТАТТЯ 27. ДОКУМЕНТ В ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИНАХ

Документ – це передбачена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці або на іншому носіїві.

Первинний документ – це документ, що містить в собі вихідну інформацію.

Вторинний документ – це документ, що являє собою результат аналітико-синтетичної та іншої переробки одного або кількох документів.

СТАТТЯ 28. РЕЖИМ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

Режим доступу до інформації – це передбачений правовими нормами порядок одержання, використання, поширення і зберігання інформації.

За режимом доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом.

Держава здійснює контроль за режимом доступу до інформації.

Завдання контролю за режимом доступу до інформації полягає у забезпеченні додержання вимог законодавства про інформацію всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, недопущенні необгрунтованого віднесення відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом.

Державний контроль за додержанням встановленого режиму здійснюється спеціальними органами, які визначають Верховна Рада України і Кабінет Міністрів України.

У порядку контролю Верховна Рада України може вимагати від урядових установ, міністерств, відомств звіти, які містять відомості про їх діяльність по забезпеченню інформацією заінтересованих осіб (кількість випадків відмови у наданні доступу до інформації із зазначенням мотивів таких відмов; кількість та обгрунтування застосування режиму обмеженого доступу до окремих видів інформації; кількість скарг на неправомірні дії посадових осіб, які відмовили у доступі до інформації, та вжиті щодо них заходи тощо).

СТАТТЯ 29. ДОСТУП ДО ВІДКРИТОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом:

- систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях (булетенях, збірниках);
- поширення її засобами масової комунікації;
- безпосереднього її надання заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам.

Порядок і умови надання громадянам, державним органам, юридичним особам і представникам громадськості відомостей за запитами встановлюються цим Законом або договорами (угодами), якщо надання інформації здійснюється на договірній основі.

Обмеження права на одержання відкритої інформації забороняється законом.

Переважним правом на одержання інформації користуються громадяни, яким ця інформація необхідна для виконання своїх професійних обов'язків.

СТАТТЯ 30. ІНФОРМАЦІЯ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ

Інформація з обмеженим доступом за своїм правовим режимом поділяється на конфіденційну і таємну.

Конфіденційна інформація – це відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов.

Стосовно інформації, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, з метою її збереження може бути відповідно до закону встановлено обмежений доступ – надано статус конфіденційної. Порядок обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, що містять зазначену інформацію, визначається Кабінетом Міністрів України.

До конфіденційної інформації, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, не можуть бути віднесені відомості:

- про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту;
- про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян;
- про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення;
- стосовно стану справ із правами і свободами людини і громадянина, а також фактів їх порушень;
- про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб;
- інша інформація, доступ до якої відповідно до законів України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не може бути обмеженим.

Громадяни, юридичні особи, які володіють інформацією професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого характеру, одержаною на власні кошти, або такою, яка є предметом їх професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого інтересу і не порушує передбаченої законом таємниці, самостійно визначають режим доступу до неї, включаючи належність її до категорії конфіденційної, та встановлюють для неї систему (способи) захисту.

Виняток становить інформація комерційного та банківського характеру, а також інформація, правовий режим якої встановлено Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України (з питань статистики, екології, банківських операцій, податків тощо), та інформація, приховування якої являє загрозу життю і здоров'ю людей.

До таємної інформації належить інформація, що містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі.

Віднесення інформації до категорії таємних відомостей, які становлять державну таємницю, і доступ до неї громадян здійснюється відповідно до закону про цю інформацію.

Порядок обігу таємної інформації та її захисту визначається відповідними державними органами за умови додержання вимог, встановлених цим Законом.

Порядок і терміни обнародування таємної інформації визначаються відповідним законом.

Інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значимою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист.

СТАТТЯ 31. ДОСТУП ГРОМАДЯН ДО ІНФОРМАЦІЇ ПРО НИХ

Громадяни мають право:

- знати у період збирання інформації, які відомості про них і з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються;
- доступу до інформації про них, заперечувати її правильність, повноту, доречність тощо.

Державні органи та організації, органи місцевого і регіонального самоврядування, інформаційні системи яких вміщують інформацію про громадян, зобов'язані надавати її безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом, а також вживати заходів щодо запобігання несанкціонованому доступу до неї. У разі порушень цих вимог Закон гарантує захист громадян від завданої їм шкоди використанням такої інформації.

Забороняється доступ сторонніх осіб до відомостей про іншу особу, зібраних відповідно до чинного законодавства державними органами, організаціями і посадовими особами.

Зберігання інформації про громадян не повинно тривати довше, ніж це необхідно для законно встановленої мети.

Всі організації, які збирають інформацію про громадян, повинні до початку роботи з нею здійснити у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку державну реєстрацію відповідних баз даних.

Необхідна кількість даних про громадян, яку можна одержати законним шляхом, має бути максимально обмеженою і може використовуватися лише для законно встановленої мети.

Відмова в доступі до такої інформації, або приховування її, або незаконні збирання, використання, зберігання чи поширення можуть бути оскаржені до суду.

СТАТТЯ 32. ІНФОРМАЦІЙНИЙ ЗАПИТ ЩОДО ДОСТУПУ ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ І ЗАПИТ ЩОДО НАДАННЯ ПИСЬМОВОЇ АБО УСНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Під інформаційним запитом (надалі – запитом) щодо доступу до офіційних документів у цьому Законі розуміється звернення з вимогою про надання можливості ознайомлення з офіційними документами. Запит може бути індивідуальним або колективним. Він подається у письмовій формі.

Громадянин має право звернутися до державних органів і вимагати надання будь-якого офіційного документа, незалежно від того, стосується цей документ його особисто чи ні, крім випадків обмеження доступу, передбачених цим Законом.

Під запитом щодо надання письмової або усної інформації у цьому Законі розуміється звернення з вимогою надати письмову або усну інформацію про діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадових осіб з окремих питань.

Громадяни України, державні органи, організації і об'єднання громадян (надалі – запитувачі) подають запит відповідному органу законодавчої, виконавчої та судової влади, його посадовим особам.

У запиті повинно бути зазначено прізвище, ім'я та по батькові запитувача, документ, письмова або усна інформація, що його цікавить, та адреса, за якою він бажає одержати відповідь.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадові особи зобов'язані надавати інформацію, що стосується їх діяльності, письмово, усно, по телефону чи використовуючи публічні виступи своїх посадових осіб.

СТАТТЯ 33. ТЕРМІН РОЗГЛЯДУ ЗАПИТУ ЩОДО ДОСТУПУ ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ

Термін вивчення запиту на предмет можливості його задоволення не повинен перевищувати десяти календарних днів.

Протягом вказаного терміну державна установа письмово доводить до відома запитувача, що його запит буде задоволено або що запитуваний документ не підлягає наданню для ознайомлення.

Задоволення запиту здійснюється протягом місяця, якщо інше не передбачено законом.

Аналогічний термін розгляду встановлюється і щодо запиту про надання письмової інформації.

СТАТТЯ 34. ВІДМОВА ТА ВІДСТРОЧКА ЗАДОВОЛЕННЯ ЗАПИТУ

щодо доступу до офіційних документів

Відмова в задоволенні запиту доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

У відмові має бути зазначено:

- 1) посадову особу державної установи, яка відмовляє у задоволенні запиту;
- 2) дату відмови;
- 3) мотивовану підставу відмови.

Відстрочка задоволення запиту допускається в разі, якщо запитуваний документ не може бути наданий для ознайомлення у місячний термін. Повідомлення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

У повідомленні про відстрочку має бути зазначено:

- 1) посадову особу державної установи, яка відмовляє у задоволенні запиту у визначений місячний термін;
- 2) дату надсилання або видачі повідомлення про відстрочку;
- 3) причини, з яких запитуваний документ не може бути видано у встановлений цим Законом термін;
- 4) термін, у який буде задоволено запит.

Відмова та відстрочка задоволення запиту щодо надання письмової інформації здійснюються в аналогічному порядку.

СТАТТЯ 35. ОСКАРЖЕННЯ ВІДМОВИ І ВІДСТРОЧКИ ЗАДОВОЛЕННЯ ЗАПИТУ ЩОДО ДОСТУПУ ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ

Відмову або відстрочку задоволення запиту може бути оскаржено.

У разі відмови в наданні документа для ознайомлення або відстрочки задоволення запиту запитувач має право оскаржити відмову або відстрочку до органу вищого рівня.

Якщо на скаргу, подану до органу вищого рівня, дається негативна відповідь, запитувач має право оскаржити цю відмову до суду.

У разі, коли запитувач звернувся до суду, обов'язок доводити законність відмови чи відстрочки задоволення запиту покладається на відповідача – державну установу.

Суд має право для забезпечення повноти та об'єктивності розгляду справи запитати офіційні документи, у можливості ознайомлення з якими було відмовлено, і, вивчивши їх, прийняти рішення про обґрунтованість (або необґрунтованість) дій посадових осіб державної установи.

Якщо відмову або відстрочку визнано необґрунтованою, суд зобов'язує державну установу надати запитувачу змогу ознайомитися з офіційним документом і постановляє окрему ухвалу щодо посадових осіб, які відмовили заявнику.

Необґрунтована відмова у наданні змоги для ознайомлення з офіційними документами або порушення визначеного терміну її надання без поважних причин тягнуть за собою дисциплінарну або іншу відповідальність посадових осіб державних установ у порядку, встановленому законами України.

Офіційні документи, надані на запити органами законодавчої, виконавчої та судової влади України, можуть публікуватися.

Запитувачі мають право робити виписки з наданих їм для ознайомлення офіційних документів, фотографувати їх, записувати текст на магнітну плівку тощо. Власник документів має право за відповідну плату виготовляти за бажанням запитувача копії запитуваних документів.

Не підлягає оплаті робота по пошуку офіційних документів.

Оскарження відмови і відстрочки задоволення запиту щодо надання письмової інформації здійснюється в аналогічному порядку.

СТАТТЯ 36. ПОРЯДОК ВІДШКОДУВАННЯ ВИТРАТ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ЗАДОВОЛЕННЯМ ЗАПИТІВ ЩОДО ДОСТУПУ ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ І НАДАННЯ ПИСЬМОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Запитувачі повинні повністю або частково відшкодувати витрати, пов'язані з виконанням запитів щодо доступу до офіційних документів та наданням письмової інформації.

Порядок оплати копій запитуваних документів встановлюється державними установами.

Кабінет Міністрів України або інші державні установи визначають порядок і розмір оплати робіт по збиранню, пошуку, підготовці, створенню і наданню запитованої письмової інформації, який не повинен перевищувати реальних витрат, пов'язаних з виконанням запитів.

СТАТТЯ 37. ДОКУМЕНТИ ТА ІНФОРМАЦІЯ, ЩО НЕ ПІДЛЯГАЮТЬ НАДАННЮ ДЛЯ ОЗНАЙОМЛЕННЯ ЗА ЗАПИТАМИ

Не підлягають обов'язковому наданню для ознайомлення за інформаційними запитами офіційні документи, які містять у собі:

- інформацію, визнану у встановленому порядку державною таємницею;
- конфіденційну інформацію;
- інформацію про оперативну і слідчу роботу органів прокуратури, МВС, СБУ, роботу органів дізнання та суду у тих випадках, коли її розголошення може зашкодити оперативним заходам, розслідуванню чи дізнанню, порушити право людини на справедливий та об'єктивний судовий розгляд її справи, створити загрозу життю або здоров'ю будь-якої особи;
- інформацію, що стосується особистого життя громадян;
- документи, що становлять внутрішню
- службову кореспонденцію (довідні записки, переписка між підрозділами та інше), якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи, процесом прийняття рішень і передують їх прийняттю;
- інформацію, що не підлягає розголошенню згідно з іншими законодавчими або нормативними актами. Установа, до якої звернуто запит, може не надавати для ознайомлення документ, якщо він містить інформацію, яка не підлягає розголошенню на підставі нормативного акта іншої державної установи, а та державна установа, яка розглядає запит, не має права вирішувати питання щодо її розсекречення;
- інформацію фінансових установ, підготовлену
- для контрольно-фінансових відомств.

СТАТТЯ 38. ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА ІНФОРМАЦІЮ

Право власності на інформацію – це врегульовані законом суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження інформацією.

Інформація є об'єктом права власності громадян, організацій (юридичних осіб) і держави. Інформація може бути об'єктом права власності як у повному обсязі, так і об'єктом лише володіння, користування чи розпорядження.

Власник інформації щодо об'єктів своєї власності має право здійснювати будь-які законні дії.

Підставами виникнення права власності на інформацію є:

- створення інформації своїми силами і за свій рахунок;
- договір на створення інформації;
- договір, що містить умови переходу права власності на інформацію до іншої особи.

Інформація, створена кількома громадянами або юридичними особами, є колективною власністю її творців. Порядок і правила користування такою власністю визначаються договором, укладеним між співвласниками.

Інформація, створена організаціями (юридичними особами) або придбана ними іншим законним способом, є власністю цих організацій.

Інформація, створена на кошти державного бюджету, є державною власністю. Інформацію, створену на правах індивідуальної власності, може бути віднесено до державної власності у випадках передачі її на зберігання у відповідні банки даних, фонди або архіви на договірній основі.

Власник інформації має право призначати особу, яка здійснює володіння, використання і розпорядження інформацією, і визначати правила обробки інформації та доступ до неї, а також встановлювати інші умови щодо інформації.

СТАТТЯ 39. ІНФОРМАЦІЯ ЯК ТОВАР

Інформаційна продукція та інформаційні послуги громадян та юридичних осіб, які займаються інформаційною діяльністю, можуть бути об'єктами товарних відносин, що регулюються чинним цивільним та іншим законодавством.

Ціни і ціноутворення на інформаційну продукцію та інформаційні послуги встановлюються договорами, за винятком випадків, передбачених Законом.

СТАТТЯ 40. ІНФОРМАЦІЙНА ПРОДУКЦІЯ

Інформаційна продукція – це матеріалізований результат інформаційної діяльності, призначений для задоволення інформаційних потреб громадян, державних органів, підприємств, установ і організацій.

СТАТТЯ 41. ІНФОРМАЦІЙНА ПОСЛУГА

Інформаційна послуга – це здійснення у визначеній законом формі інформаційної діяльності по доведенню інформаційної продукції до споживачів з метою задоволення їх інформаційних потреб.

Розділ IV. Учасники інформаційних відносин, їх права та обов'язки

СТАТТЯ 42. УЧАСНИКИ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН

Учасниками інформаційних відносин є громадяни, юридичні особи або держава, які набувають передбачених законом прав і обов'язків у процесі інформаційної діяльності.

Основними учасниками цих відносин є: автори, споживачі, поширювачі, зберігачі (охоронці) інформації.

СТАТТЯ 43. ПРАВА УЧАСНИКІВ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН

Учасники інформаційних відносин мають право одержувати (виробляти, добувати), використовувати, поширювати та зберігати інформацію в будь-якій формі з використанням будь-яких засобів, крім випадків, передбачених законом.

Кожний учасник інформаційних відносин для забезпечення його прав, свобод і законних інтересів має право на одержання інформації про:

- діяльність органів державної влади;
- діяльність народних депутатів;
- діяльність органів місцевого і регіонального самоврядування та місцевої адміністрації;
- те, що стосується його особисто.

СТАТТЯ 44. ОБОВ'ЯЗКИ УЧАСНИКІВ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН

Учасники інформаційних відносин зобов'язані:

- поважати інформаційні права інших суб'єктів;
- використовувати інформацію згідно з законом або договором (угодою);
- забезпечувати дотримання принципів інформаційних відносин, передбачених статтею 5 цього Закону;
- забезпечувати доступ до інформації усім споживачам на умовах, передбачених законом або угодою;
- зберігати її в належному стані протягом встановленого терміну і надавати іншим громадянам, юридичним особам або державним органам у передбаченому законом порядку;
- компенсувати шкоду, заподіяну при порушенні законодавства про інформацію.

Розділ V. Охорона інформації. Відповідальність за порушення законодавства про інформацію

СТАТТЯ 45. ОХОРОНА ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ

Право на інформацію охороняється законом. Держава гарантує всім учасникам інформаційних відносин рівні права і можливості доступу до інформації.

Ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом.

Суб'єкт права на інформацію може вимагати усунення будь-яких порушень його права.

Забороняється вилучення друкованих видань, експонатів, інформаційних банків, документів із архівних, бібліотечних, музейних фондів та знищення їх з ідеологічних чи політичних міркувань.

СТАТТЯ 45-1. ЗАБОРОНА ЦЕНЗУРИ ТА ЗАБОРОНА ВТРУЧАННЯ В ПРОФЕСІЙНУ ДІЯЛЬНІСТЬ ЖУРНАЛІСТІВ І ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ З БОКУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ АБО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ

Цензура як вимога, спрямована до засобу масової інформації, журналіста, головного редактора, організації, що здійснює випуск засобу масової інформації, його засновника (співзасновника), видавця, розповсюджувача, попередньо узгоджувати інформацію, що поширюється (крім випадків, коли така вимога йде від автора цієї інформації чи іншого суб'єкта авторського права і (або) суміжних прав на неї), та/або як накладення заборони (крім випадків, коли така заборона накладається судом) чи перешкоджання в будь-якій іншій формі тиражуванню або поширенню інформації з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб заборонена.

Забороняються втручання у формах, не передбачених законодавством України або договором, укладеним між засновником (співзасновниками) і редакцією засобу масової інформації, у професійну діяльність журналістів, контроль за змістом інформації, що поширюється, з боку засновників (співзасновників) засобів масової інформації, органів державної влади або органів місцевого самоврядування, посадових осіб цих органів, зокрема з метою поширення чи непоширення певної інформації, замовчування суспільно значимої інформації, накладення заборони на показ окремих осіб або поширення інформації про них, заборони критикувати органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або їх посадових осіб.

Забороняються створення будь-яких органів державної влади, установ, введення посад, на які покладаються повноваження щодо здійснення контролю за змістом інформації, що поширюється засобами масової інформації.

Умисне перешкоджання законній професійній діяльності журналістів та/або переслідування журналіста за виконання професійних обов'язків, за критику, здійснювані посадовою особою або групою осіб за попередньою змовою, тягне за собою кримінальну відповідальність відповідно до Кримінального кодексу України.

Повноваження органів державної влади з питань діяльності засобів масової інформації визначаються виключно Конституцією та законами України.

СТАТТЯ 46. НЕПРИПУСТИМІСТЬ ЗЛОВЖИВАННЯ ПРАВОМ НА ІНФОРМАЦІЮ

Інформація не може бути використана для закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі, вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини.

Не підлягають розголошенню відомості, що становлять державну або іншу передбачену законодавством таємницю.

Не підлягають розголошенню відомості, що стосуються лікарської таємниці, грошових вкладів, прибутків від підприємницької діяльності, усиновлення (удочеріння), листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень, крім випадків, передбачених законом.

СТАТТЯ 47. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ІНФОРМАЦІЮ

Порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законодавством України.

Відповідальність за порушення законодавства про інформацію несуть особи, винні у вчиненні таких порушень, як:

- необгрунтована відмова від надання відповідної інформації;
- надання інформації, що не відповідає дійсності;
- несвоєчасне надання інформації;

- навмисне приховування інформації;
- примушення до поширення або перешкоджання поширенню певної інформації, а також цензура;
- поширення відомостей, що не відповідають дійсності, ганьблять честь і гідність особи;
- безпідставна відмова від поширення певної інформації;
- використання і поширення інформації стосовно особистого життя громадянина без його згоди особою, яка є власником відповідної інформації внаслідок виконання своїх службових обов'язків;
- розголошення державної або іншої таємниці, що охороняється законом, особою, яка повинна охороняти цю таємницю;
- порушення порядку зберігання інформації;
- навмисне знищення інформації;
- необґрунтоване віднесення окремих видів інформації до категорії відомостей з обмеженим доступом;
- порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави.

СТАТТЯ 47-1. ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Ніхто не може бути притягнутий до відповідальності за висловлення оціночних суджень.

Оціночними судженнями, за винятком образи чи наклепу, є висловлювання, які не містять фактичних даних, зокрема критика, оцінка дій, а також висловлювання, що не можуть бути витлумачені як такі, що містять фактичні дані, з огляду на характер використання мовних засобів, зокрема вживання гіпербол, алегорій, сатири. Оціночні судження не підлягають спростуванню та доведенню їх правдивості.

Особа звільняється від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно значимою.

Додаткові підстави звільнення від відповідальності засобів масової інформації та журналістів визначаються законами «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» «Про телебачення і радіомовлення» «Про інформаційні агентства» та «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів»

СТАТТЯ 48. ПОРЯДОК ОСКАРЖЕННЯ ПРОТИПРАВНИХ ДІЯНЬ

В разі вчинення державними органами, органами місцевого і регіонального самоврядування та їх посадовими особами, а також політичними партіями, іншими об'єднаннями громадян, засобами масової інформації, державними організаціями, які є юридичними особами, та окремими громадянами протиправних діянь, передбачених цим Законом, ці дії підлягають оскарженню до органів вищого рівня або до суду.

Скарги на протиправні дії посадових осіб подаються в органи вищого рівня, яким підпорядковані ці посадові особи.

У разі незадоволення скарги, поданої до органу вищого рівня, заінтересований громадянин або юридична особа мають право оскаржити протиправні дії посадових осіб до суду.

СТАТТЯ 49. ВІДШКОДУВАННЯ МАТЕРІАЛЬНОЇ ТА МОРАЛЬНОЇ ШКОДИ

У випадках, коли правопорушенням, вчиненим суб'єктом інформаційної діяльності, завдано матеріальної чи моральної шкоди фізичним або юридичним особам, винні особи відшкодовують її добровільно або на підставі рішення суду.

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування як позивачі у справах про захист честі, гідності та ділової репутації вправі вимагати по суду лише спростування недостовірної інформації та не мають права вимагати відшкодування моральної (немайнової) шкоди. Це не позбавляє посадову особу органу державної влади чи органу місцевого самоврядування права на захист честі, гідності та ділової репутації у суді.

Розділ VI. Міжнародна інформаційна діяльність. Співробітництво з іншими державами, зарубіжними і міжнародними організаціями в галузі інформації

СТАТТЯ 50. МІЖНАРОДНА ІНФОРМАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ

Міжнародна інформаційна діяльність полягає в забезпеченні громадян, державних органів, підприємств, установ і організацій офіційною документованою або публічно оголошуваною інформацією про зовнішньополітичну діяльність України, про події та явища в інших країнах, а також у цілеспрямованому поширенні за межами України державними органами і об'єднаннями громадян, засобами масової інформації та громадянами всебічної інформації про Україну.

Громадяни України мають право на вільний і безперешкодний доступ до інформації через зарубіжні джерела, включаючи пряме телевізійне мовлення, радіомовлення і пресу.

Правове становище і професійна діяльність акредитованих в Україні іноземних кореспондентів та інших представників іноземних засобів масової інформації, а також інформаційна діяльність дипломатичних, консульських та інших офіційних представників зарубіжних держав в Україні регулюються законодавством України, відповідними міжнародними договорами, укладеними Україною.

Створення і діяльність спільних організацій в галузі інформації за участю вітчизняних та іноземних юридичних осіб і громадян регулюються законодавством України.

Якщо міжнародним договором встановлені інші правила, ніж ті, які містяться в законодавстві України, що регулює відносини в галузі інформації, то застосовуються норми міжнародного договору, укладеного Україною.

СТАТТЯ 51. МІЖНАРОДНІ ДОГОВОРИ

Міжнародне співробітництво в галузі інформації з питань, що становлять взаємний інтерес, здійснюється на основі міжнародних договорів, укладених Україною та юридичними особами, які займаються інформаційною діяльністю.

Державні органи та інші юридичні особи, які займаються інформаційною діяльністю, можуть безпосередньо здійснювати зовнішньоекономічну діяльність у власних інтересах, а також в інтересах індивідуальних і колективних споживачів, яких вони обслуговують і яким гарантують одержання зарубіжної інформації.

СТАТТЯ 52. ЕКСПОРТ ТА ІМПОРТ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПРОДУКЦІЇ (ПОСЛУГ)

Експорт та імпорт інформаційної продукції (послуг) здійснюється згідно з законодавством України про зовнішньоекономічну діяльність.

СТАТТЯ 53. ІНФОРМАЦІЙНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ

Основою інформаційного суверенітету України є національні інформаційні ресурси.

До інформаційних ресурсів України входить вся належна їй інформація, незалежно від змісту, форм, часу і місця створення.

Україна самостійно формує інформаційні ресурси на своїй території і вільно розпоряджається ними, за винятком випадків, передбачених законами і міжнародними договорами.

СТАТТЯ 54. ГАРАНТІЇ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ УКРАЇНИ

Інформаційний суверенітет України забезпечується:

- виключним правом власності України на інформаційні ресурси, що формуються за рахунок коштів державного бюджету;
- створенням національних систем інформації;
- встановленням режиму доступу інших держав до інформаційних ресурсів України;
- використанням інформаційних ресурсів на основі рівноправного співробітництва з іншими державами. Президент України

Л.Кравчук м. Київ, 2 жовтня 1992 року

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 обробку інформаційних запитів.
- як навчальний інструмент для таких службовців – інакше кажучи для самостійного опрацювання посібника.
- як довідковий матеріал для службовців, які вже пройшли курс навчання.

Ми вважаємо оптимальним підходом надання державним службовцям 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 розуміння, а також на розвитку практичних навичок, які вимагаються для обробки інформаційних запитів.

ЯК ДОРОСЛІ 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:¹

¹ 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.

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 праці та праці 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 «Вступі» 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 намагалися врахувати це при укладанні цього посібника, котрий приблизно відповідає послідовності проведення семінару. Будьте готові додатково адаптувати цю пропонувану послідовність, якщо це може виявитися корисним для слухачів у Вашій країні.

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.

Зворотний зв'язок і підкріплення: навчання стає ефективнішим, коли слухача періодично інформують про його поступ. Навчання мотивується успіхом.

Практика, повторення і застосування: рідко кому вдається 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 загальних 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 зустрічатимуться спеціальні пункти, призначені для обговорення. Вони позначатимуться як **Мозковий шторм** або **Питання для обговорення**. Відмінність між ними полягає в тому, що пункти, позначені як **Мозковий шторм**, призначені як ввідні позиції для обговорення нових питань, з використан-

ням 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 видобути з власного досвіду самих слухачів, іноді навіть більше, ніж та інформація, що надається 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 працю групи вибірково, запитуючи відповіді у її членів, або опитати присутніх в 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 справи (деякі з реального життя, деякі є вигаданими). Ви як тренер можете забажати збільшити кількість навчальних справ, 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 у групах 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 видається, що 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 в 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 загальними принципами свободи інформації і найкращою міжнародною практикою.

Однак для того, щоб бути практичною допомогою для державних посадових осіб, задіяних у сфері інформації, та інших державних службовців у виконанні ними своїх обов'язків, навчання на семінарі має бути пристосованим таким чином, щоби відбивати реалії в конкретній країні. Зокрема, потрібно запровадити детальну презентацію національного законодавства щодо свободи інформації, щонайменше тією мірою, яка стосується обробки інформаційних запитів.

Це вимагатиме належної підготовки тренерів. Неможливо проводити семінари, *просто* використовуючи цей посібник і проект порядку денного, *без* забезпечення того, що ланка інструкторів має достатні знання і досвід стосовно 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 законодавством країни, якої це стосується.

1 ДЕНЬ

НАВЧАЛЬНІ ЦІЛІ І ПРОГРАМА, ЩО МАЮТЬ БУТИ ВИСВІТЛЕНІ	ПРОПОНОВАНІ ЗАХОДИ ПОРЯДКУ ДЕННОГО
Ознайомити з метою і цілями тренінгу; познайомити учасників	Привітальне представлення
	Вправа «Криголам»
	Огляд очікувань учасників (30 хвилин)
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 (45 хвилин)

Удалено: „

Основні принципи, виявлені законами про свободу інформації (Глава 2)	Тренер ознайомлює з 9 принципами (с. 16-26 Посібника) Обговорення в малих групах/парами. Щодо кожного принципу, результати обговорення згодом доповідаються на пленарній сесії. Обговорення щодо того, як чинні закони суперечать свободі інформації (120 хвилин)
Юридичні рамки свободи інформації (Глава 3)	Обговорення «мозковий шторм»: «Чому закон про свободу інформації є необхідним?» Презентація з боку запрошених національних експертів із національного права (90 хвилин).
Винятки з публічного доступу до інформації (Глава 4)	Мозковий шторм щодо випадків, що можуть бути винятковими. Тренер пояснює трискладовий тест і проводить навчальну справу на пленарній сесії. Обговорення у групах інших навчальних справ і представлення їх згодом на пленарній сесії. (90 хвилин)

2 ДЕНЬ

НАВЧАЛЬНІ ЦІЛІ І ПРОГРАМА, ЩО МАЮТЬ БУТИ ВИСВІТЛЕНІ	ПРОПОНОВАНІ ЗАХОДИ ПОРЯДКУ ДЕННОГО
Ознайомлення з порядком денним	Вступ і «Криголам» (15 хвилин)
Огляд 1-го дня	Перегляд навчальних питань першого дня (30 хвилин)
Відповідальність державних органів (Глава 5)	Учасники характеризують органи державної влади, в яких вони працюють. Мозковий шторм стосовно зобов'язань органів влади у сфері інформації. Учасники пропонують процесуальні механізми, які можуть бути розроблені заради сприяння запитам, що стосуються свободи інформації. Пропозиції включаються в «спорядження самопомогі» (60 хвилин)
Хто є заявниками (авторами інформаційних запитів)? (Глава 6)	Тренер розпочинає дискусію, яка базується на різних сценаріях, що передбачають різних заявників. (60 хвилин)

Запити щодо свободи обробки інформації (Глава 7)	Виступ тренера на основі: 1. Схеми обробки інформації 2. Чинної національної процедури поводження із інформаційними запитам.
	Рольова гра, після проведення пленарного засідання, що базується на різних сценаріях. Дивись с. 68 для ознайомлення з контурами сценаріїв, придатних для використання (120 хвилин)
Підсумок і оцінка	Пленарне обговорення і заповнення формулярів оцінки (30 хвилин).

РОЗПОЧИНАЄМО

Як ми вже вказували, до кожної глави додаються рекомендації для тренерів на кожну сесію. Вони деталізують порядок денний, висвітлюючи також особливо складні питання.

Ознайомлювальна 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/лістівках 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 використовуватиметься в цьому тренінгу?»

«Ми всі намагатимемось добре провести час».

«Вимкніть мобільні телефони» тощо.

Вправа «Криголам» є важливою. Спершу ми пропонуємо долучитися кожному – стати в лінію, зайнявши уявну позицію від 0 до нескінченності, 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 досвідченості 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 відпружитися 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 відпруження і підзарядка.

Огляд очікувань учасників є важливим із 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. Всі очікування повинні бути вивчені і на закінчення семінару слід з'ясувати, чи такі очікування справдилися.

І наостанку, важливим є встановити 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 шторм»: Як ви думаєте, що означає свобода інформації? *10 хвилин*
2. Обговорення в малих групах щодо можливих переваг і недоліків свободи інформації. Кожна група повинна доповісти 5 пунктів – по 3 хвилини на кожную 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 шторм» 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. Малоімовірно, 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, однак, необхідно звернути увагу, при тому, що метою цього тренінгу аж ніяк не є спонукування 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 сьогодні забезпечується Вашим національним законодавством.. В цьому контексті може бути корисним ознайомити слухачів із загальними етичними обов'язками державних посадовців повідомляти про наявні порушення чи про неналежні дії. Однак важливо не створити у державних посадовців 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 візуальними матеріалами, на кшталт настінних плакатів чи презентацій PowerPoint. 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 шторм» 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 справи. *30 хвилин*
3. Обговорення в малих групах решти навчальних справ. *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 в своєму національному законодавстві реально, на сьогодні, передбачили всі три елементи такого тесту.

Можливим ускладненням, спричиненим існуванням системи обмеження доступу, є вірогідність вилучення ухвалення відповідних рішень з-під компетенції посадовців, які пройшли тренінг. Тому на тренері лежить відповідальність з'ясувати, як працює в конкретній державі така система обмеження доступу, та специфіку чинних законів щодо таємниці.

Навчальні справи, 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 посадовими особами, які беруть участь у тренінгу.

ГЛАВА П'ЯТА – РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ТРЕНЕРІВ

Зразок розкладу на п'яту сесію

1. Пленарний «мозковий шторм» щодо того, що входить у поняття «державні органи» відповідно до національного законодавства про свободу інформації. *15 хвилин*
2. Стисле представлення шести заходів, перерахованих в посібнику, яких повинен вживати державний орган. Ці шість заходів слід попередньо записати на фліп-чарті. *5 хвилин*
3. Робота у групах над розробкою інструментів з 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*
4. 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

1. 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

2. Пленарний «мозковий шторм» 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

3. Обговорення у групах різних сценаріїв, котрі передбачають участь різних заявників.

15 хвилин

4. Звіти груп. *20 хвилин*

Групи, використовуючи цей посібник, отримують з цієї сесії різноманітний досвід. Природно, що дехто вважатиме його кориснішим.

Мета – спонукати посадовців 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 заявників з більшою симпатією та розумінням.

В цій главі є питання, які обов'язково повинні бути висвітлені, зокрема, напрямні принципи поведінки із заявниками.

Подальший перелік містить приклади можливих запитів, які можна використовувати в обговоренні у групах як навчальні справи.

Справи для обговорення в 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 всіх 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 всіх засідань районної ради за останні 10 років.

6. Я б хотів знайти економічні дані про діяльність компанії «Вперед!» за 2001-2003 роки і їхні дов-

готермінові 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 закони про пенсії.
14. Люди говорять, що якщо підуть сильні дощі, то водосховища, 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 в лікарні. Я хотів би побачити його медичну картку.

ГЛАВА СЬОМА – РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ТРЕНЕРІВ

Зразок розкладу на сьому сесію

1. Представлення і обговорення Схеми. Радимо підготувати заздалегідь збільшену версію Схеми для візуальної презентації. Пам'ятайте, що порядок кроків описаних і представлених на Схемі відрізнятиметься в різних національних правових системах. Наприклад, відповідно до румунського закону про свободу інформації «Крок 5» – «реєстрація запиту» передує «Кроку 3» – «підтвердження, що орган, який відповідає, володіє необхідною інформацією» *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 гратимуть 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, котра використовується саме у Вашій країні.

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 кожному 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 в дрібних деталях, призначаючи 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 в можливості втрати спонтанності рольової гри.

На наступних сторінках ви можете знайти 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 завершуйте семінар обговоренням, додатково вказуючи на основні навчальні тези цього заняття.

ЗМІСТ

ПОДЯКА.....	2
ВСТУП.....	3
ЩО ТАКЕ СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ?.....	5
ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ЗАКОНІВ ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ	16
ЮРИДИЧНІ РАМКИ СВОБОДИ ІНФОРМАЦІЇ.....	27
ЯКІ ІСНУЮТЬ ВИНЯТКИ У ПУБЛІЧНОМУ ДОСТУПІ ДО ІНФОРМАЦІЇ?	33
ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ І ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ.....	42
ХТО Є ЗАЯВНИКОМ?	54
ОБРОБКА ЗАПИТІВ	60
ДОДАТОК 1.....	79
ДОДАТОК 2.....	80
ДОДАТОК 3.....	96
ДОДАТОК 4.....	99
ДОДАТОК 5.....	101
РЕКОМЕНДАЦІЇ ТРЕНЕРАМ	118