

# **СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ**

**НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК  
ДЛЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Київ  
2010

УДК [351.751+342.732](075)  
ББК 67.401я7  
С25

**Свобода інформації** : навчальний посібник для державних службовців. [пер. з англ. С25 Р. Тополевського] — К. : Тютюкін, 2010. — 128 с.

ISBN 978-966-97067-6-8

У виданні вміщено документи й теоретичні розділи, які будуть корисними для вдосконалення української адміністративної практики та її адаптації до найкращих світових стандартів у сфері свободи слова. Посібник подає вичерпну інформацію щодо теми свободи інформації, юридичних меж, основних принципів законів про свободу інформації, опрацювання інформаційних запитів та стосовно низки інших питань. Теоретична частина посібника підкріплена Модельним законом про свободу інформації, Законом України «Про інформацію», а також схемою опрацювання інформаційного запиту та формуляром його подання.

Посібник має науково-практичне значення, призначений для державних службовців, а також тренерів, які навчають державних службовців, відповідальних за опрацювання інформаційних запитів. Видання підготовлене й надруковане в межах програми IMS «Медіа та Демократія» для Центральної і Східної Європи та Кавказу.

УДК [351.751+342.732](075)  
ББК 67.401я7

ISBN 978-966-97067-6-8

©«ARTICLE 19» 2010

## **ЗМІСТ**

ПОДЯКА .....	4
ВСТУП .....	5
ЩО ТАКЕ СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ? .....	7
ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ЗАКОНІВ ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ .....	17
ЮРИДИЧНІ МЕЖІ СВОБОДИ ІНФОРМАЦІЇ .....	27
ЯКІ ІСНУЮТЬ ВИНЯТКИ В ПУБЛІЧНОМУ ДОСТУПІ ДО ІНФОРМАЦІЇ? .....	33
ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ І ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ .....	43
ХТО Є ЗАЯВНИКОМ? .....	57
ОПРАЦЮВАННЯ ЗАПИТІВ .....	63
ДОДАТОК 1 — Схема опрацювання інформаційного запиту .....	80
ДОДАТОК 2 — Модельний закон про свободу інформації .....	83
ДОДАТОК 3 — Зразок формуляра запиту .....	102
ДОДАТОК 4 — Додаткові матеріали та ресурси .....	106
ДОДАТОК 5 — Закон України «Про інформацію» .....	108

## ПОДЯКА

Цей навчальний посібник підготував незалежний консультант — Річард Карвер (Richard Carver). Розробниками додаткових статей є Лютгард Гаммерер (Luitgard Hammerer), директор Європейської програми, «ARTICLE 19», і Сара Бучанан (Sara Buchanan), працівник Європейської програми, «ARTICLE 19». Попереднє дослідження провела Едліра Мугедіні (Edlira Muhedini) (з албанської організації CDDI — партнера «ARTICLE 19»).

Пропонований навчальний посібник створено в межах двох послідовних проектів «ARTICLE 19»: «Сприяння практичному доступу до демократії в 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, у межах Пакту стабільності для Південно-Східної Європи.

Пілотну версію цього посібника використовували під час тренінгів для тренерів і державних службовців в Албанії, Молдові, Боснії та Герцеговині, Болгарії й Румунії протягом 2003–2004 років. Згодом посібник виправлено з урахуванням 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.

Українську версію посібника підготував до друку Інститут Медіа Права у рамках програми IMS «Медіа та Демократія» для Центральної і Східної Європи та Кавказу.

Переклад з англійської Руслана Тополевського.

ISBN 1-902598-64-4

«ARTICLE 19»

Усесвітня кампанія за вільне вираження поглядів

ARTICLE 19

Free Word Centre

60 Farringdon Road

London EC1R 3GA

United Kingdom

Tel: +44 20 7324 2500

Email: [info@article19.org](mailto:info@article19.org)

Web: [www.article19.org](http://www.article19.org)

# ВСТУП

## Мета цього посібника

Протягом останнього десятиріччя в усьому світі, у безпрецедентній кількості країн, створено законодавство про свободу інформації — зокрема в Мексиці, Нігерії, Великій Британії, Південній Африці, Південній Кореї, Таїланді, Тринідаді й Тобаго, Фіджі, Японії та в більшості країн Східної й Центральної Європи. Отже, вони приєдналися до країн, які запровадили такі закони раніше, на кшталт Швеції, Сполучених Штатів Америки, Фінляндії, Нідерландів, Австралії та Канади.

Закон, однак, є лише першим кроком. Упровадження цього закону, а також перетворення культури управління в бік більшої демократичності та підзвітності становить величезну проблему, зокрема для країн із вразливою економікою, де видатки державного бюджету на реалізацію комплексної програми відповідних заходів є обмеженими.

Цей посібник розробляли як джерело для тих державних службовців, які прагнуть адаптувати адміністративну практику таким чином, щоб вона відповідала найкращим стандартам у сфері свободи інформації. Навчання допоможе організувати власну працю й процедури більш професійно, що підвищить рівень громадської довіри й оцінку управління.

## Як використовувати посібник

Цей посібник можна використовувати трьома основними способами:

- як навчальний путівник для тренерів, що ведуть курси для державних службовців, відповідальних за опрацювання інформаційних запитів;
- як навчальний інструмент для таких службовців, інакше кажучи, для самостійного опрацювання посібника;
- як довідковий матеріал для службовців, які вже пройшли курс навчання.

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

- вони опрацюють посібник самостійно;
- згодом відвідують семінар, на якому детально аналізують та обговорюють навчальні питання;
- потім учасники зберігають примірник посібника для застосування у своїй подальшій роботі.

Це — оптимальний спосіб використання пропонованого посібника. Семінари, звичайно, набагато ефективніші в тому разі, якщо учасники мають можливість попередньо засвоїти більшість основного інформаційного змісту самостійно, з індивідуальною швидкістю. Тоді семінар можна зосереджувати на:

- проблемах, які учасники не повністю зрозуміли;

- дискусійних питаннях чи таких, щодо яких відсутня згода;
- розвиткові навичок, потрібних для опрацювання запитів.

Однак визнаємо, що службовці часто не матимуть змоги 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

Після завершення дводенного навчального семінару (на основі цього посібника) учасники повинні досягти низки певних цілей навчання. Вони повинні засвідчити вміння:

- пояснювати значення і цінність свободи інформації;
- обґрунтовувати принципи, що лежать в основі законів про свободу інформації;
- характеризувати процес застосування винятків до загального принципу доступу до інформації;
- окреслювати сильні й слабкі сторони законодавства про свободу інформації у власній країні;
- називати основні інституції, яких стосується закон про свободу інформації;
- визначати групи осіб, які зазвичай запитують інформацію, та з'ясовувати специфіку опрацювання їхніх запитів;
- опрацювати запити на інформацію, якою володіє власний підрозділ.

### Зміст посібника

Основну частину посібника поділено на дві частини.

**Першу частину** (розділи 1–4) присвячено концепції й 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 опрацювання інформаційних запитів.

**Другу частину** (розділи 5–7) спеціально адресовано службовцям, відповідальним за відповіді на інформаційні запити. Вона стосується державних органів, що зобов'язані забезпечувати публічний доступ до інформації, заявників, які мають право на інформацію, а також процесу опрацювання інформаційних запитів. Другу частину посібника можна використовувати лише тоді, коли слухачі опрацювали основні принципи, викладені в першому розділі.

## **Розділ перший**

# **ЩО ТАКЕ СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ?**

## РОЗДІЛ ПЕРШИЙ

### ЩО ТАКЕ СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ?

#### Свобода інформації — чому це має значення?

У 1946 році Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй ухвалила одну зі своїх найперших резолюцій, де зазначено таке:

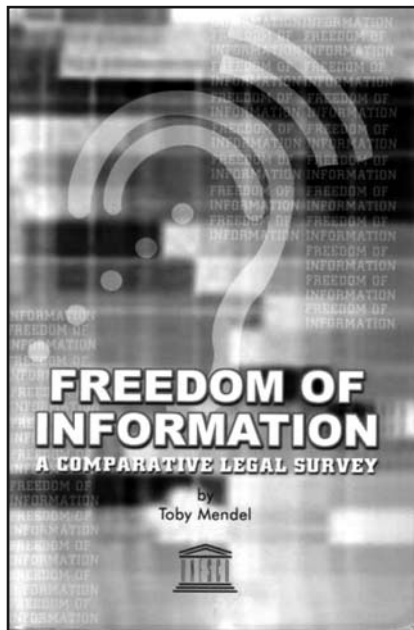
«Свобода інформації є фундаментальним правом людини і ... критерієм для всіх свобод, яким присвячено Організацію Об'єднаних Націй».

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

#### Мозковий штурм

---

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



**Обкладинка книги  
«Порівняльний огляд  
свободи інформації»,  
виданої ЮНЕСКО 2003 року.**

Як, для початку, щодо такого переліку?

- Це допоможе Вам жити в менш корумпованому суспільстві.
- Це допоможе Вам жити в суспільстві, вільному від голоду.
- Це допоможе Вам жити в здоровішому суспільстві.
- Це допоможе Вам жити в суспільстві, де поважають довкілля.
- Це допоможе Вам бути впевненим, що Ваші основні права людини поважають.
- Це допоможе переконатися, 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 перелік тверджень, із якими, на нашу думку, Ви погодитесь, вражає. Ми повернемося до нього згодом. Але дозвольте спершу зробити крок назад і запитати:



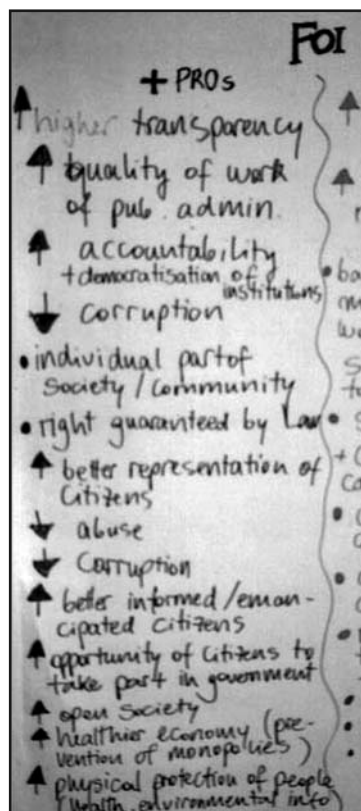
## Що ми маємо на увазі під свободою інформації?

З огляду на те, що свободу інформації тлумачать 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».*

Хоч свободу інформації трактують як таку, що приносить користь не лише тим, хто «поширює інформацію», але й тим, хто отримує її, власне ідея, що громадяни мають право доступу до інформації, якою володіють урядові інституції, не завжди була поширеною. Швеція змогла отримати конституційні гарантії свободи інформації з 1776 року, але вона все ще перебуває в нечисленній 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». До того ж британська система парламентської демократії базується на припущенні, що саме законодавчий орган повинен детально вивчати урядові заходи, а не громадськість. За словами Вальтера Багегота (Walter Bagehot), основного теоретика парламентського уряду Британії, демократія може працювати, тільки «якщо її керівники захищені від вульгарних запитань».



**Результати вправи  
«Мозковий шторм»  
із Тренінгу для тренерів.**

Такі погляди все ще переважали серед більшості урядових кіл у 1940-х роках (якщо бути чесними, вони зберігаються донині). Ось чому формулювання резолюції Генеральної Асамблеї ООН було настільки радикальним засобом розриву з минулим. Дозвольте вкотре про 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 шторм

Напишіть перелік усього того, що, на Ваш погляд, може входити до поняття право на свободу інформації.

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

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 й недержавні, мають інформувати щодо неналежної практики у владних інституціях.
4. Громадськість має право бачити й чути те, що відбувається в законодавчому органі.

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

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

Слід звернути увагу, що цей широкий перелік став би ще більшим, якби до нього внести 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 частинку).

### 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, очевидно, можна класифікувати від найбільш простої інформації: коли хтось народився, де він живе тощо — до набагато складнішої інформації, на зразок медичних звітів.

Обсяг і складність інформації, що зберігається, зросли разом із технологічним розвитком. Комп'ютеризація урядової документації та документації комерційних компаній, зокрема, зробила набагато легшим обмін інформацією між різними базами даних.

Зрештою, немає нічого поганого в тому, що уряди володіють інформацією. Якби вони не мали цих відомостей, вони не могли б ані надавати послуги, які громадськість очікує від них, ані забезпечувати права людини. Наприклад, громадянам навряд чи сподобалося б, 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 свої гроші.

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

Усе-таки існують певні моменти, що турбують багатьох людей. Мова йде про 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 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 володіє основоположним правом знати.

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

### Доступ до інформації, що може бути корисною для осіб

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

#### Мозковий штурм

Назвіть певні види інформації, що зберігає уряд і знання якої може бути в інтересах особи як члена громади?

Існує низка видів інформації, яку зберігають уряди, що безпосередньо стосується громадянина. Різновиди відомостей стосуються однієї з нижчеподаних категорій (або й кількох):

- політика;
- соціальний добробут;
- здоров'я;
- освіта;
- довкілля;
- заплановані інвестиції;
- безпека;
- правосуддя.

В усіх цих сферах кожний громадянин має права та 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 працює в будь-якій великій установі, — ось, хто найкраще знає, що там відбувається. Інформація, із якою уряд хоче ознайомити громадськість, може не бути цілком правдивою, до того ж це навіть може не бути правда взагалі, насамперед у разі, коли наявні зловживання або вкрай неналежне управління.

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

### Мозковий штурм

Чи можете Ви навести приклади зловживань у державних структурах, що 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 в законодавчому органі

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

Існує ціла низка завдань, які виконує законодавчий орган і про які надзвичайно важливо знати, якщо громадяни прагнуть бути добре поінформованими. Головна справа законодавчого органу — це, звичайно, ухвалювати закони. Однак він також відіграє надзвичайно важливу роль у нагляді за урядовою політикою й 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 звершувалося». Іншими словами, публічний характер судової системи — найкращий спосіб продемонструвати, що закон виконують справедливо і належним чином.

Одна з головних причин, чому це важливо, полягає, звичайно, у тому, що це надає будь-якій особі найкращі гарантії того, що в 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. Менш відомим є 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 та міністрів. У загальному розумінні це означає також велику кількість інших інституцій (зокрема спеціальних комітетів із розроблення рішень, що діють у межах цих інституцій), які ухвалюють рішення і вживають відповідних заходів для впровадження в життя урядової політики та закону. І хоч суспільну увагу переважно прикуто до уряду, законодавчого органу та судів, інші менш відомі державні установи ухвалюють теж надзвичайно важливі рішення.

### Мозковий штурм

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

## Доступ засобів масової комунікації до офіційної інформації

Реалії є такими, що більшість людей не використовує своє право на свободу інформації особисто й безпосередньо. Переважна частка осіб не дуже часто ходить до парламенту чи до суду. І при цьому вони рідко намагаються ознайомитися з документами чи з іншою інформацією, якою володіє уряд.

Але водночас більшість членів суспільства повсякденно послуговується засобами масової інформації — газетами, радіо, телебаченням та інтернетом. Громадськість очікує від засобів масової інформації розмаїття різних фактів. Люди проводять численну кількість часу в пошуку розваг, однак вони також очікують, що засоби масової інформації будуть сприяти їхній поінформованості про важливі справи, які відбуваються в суспільстві. Якщо прийнято закон, або ухвалено важливе судове рішення, рішення у сфері економічної політики, чи міністра обвинувачують у корупції, громадськість очікує, що засоби масової інформації повинні бути спроможні надати їм таку інформацію.

Важливо, щоб засоби масової комунікації, відповідно до законів про інформацію, мали можливість доступу до відомостей задля того, щоб сприяти поінформованості суспільства.

## Право на правду про порушення прав людини

Саме в тих суспільствах, що перебувають на перехідному етапі від авторитарних політичних систем чи виходять із внутрішнього конфлікту, може бути значний суспільний голод на інформацію про порушення прав людини, що траплялися в недавньому минулому. Уряди можуть відмовлятися оприлюднювати таку інформацію чи розслідувати колишні порушення прав людини, аргументуючи це тим, що «примирення» є більш високим пріоритетом, ніж правосуддя чи розголошення інформації.

### Приклад із Грузії

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

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

ГНР використовує Закон про свободу інформації для доступу до досє поліцейської розвідки. За законом, поліція може відмовити в розкритті досє, лише якщо «нерозкриття є істотним для ефективної правоохоронної діяльності».

ГНР стверджує: «Справи поліції загалом укриті таємницею, 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 або інших осіб чи втручалося б у приватність якоїсь особи.

Вимагання інформації про практичні дії поліції є важливою частиною боротьби за запровадження підзвітності поліції. Насправді кампанія, зосереджена суто на отриманні інформації від поліції, може слугувати засобом організації громади для того, щоб узятися за боротьбу зі зловживаннями в поліції.

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

Це, власне, 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 відбувалися за часів попереднього уряду чи під час конфлікту, якою б політично незручно ця інформація не була.

Владні інституції, аргументуючи користь із приховування інформації від громадськості, зазвичай кажуть, що це «задля нашого власного добра». Вони стверджують, що, якби кожний знав ті речі, які знають вони:

### Користь від свободи інформації

• ми не змогли б це зрозуміти;

- це спричинило б конфлікт;
- це зумовило б небезпечну ситуацію;
- це похитнуло б роботу уряду.

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

### Чиєю є інформація за будь-яких обставин?

Ідея, що уряди відмовляють надавати інформацію, бо це в інтересах громадськості, — частина застарілих (і дуже недемократичних) уявлень про взаємини між урядом і

людьми. Згадаймо приклад Уолтера Багегота, який оплакував ідею про те, що правління можуть похитнути «вульгарні запити» тих, ким правлять.

Попри це, основний аргумент на користь свободи інформації полягає в тому, що інформація належить не урядові, а всьому народові як єдиному цілому.

Наведемо простий приклад: якщо я надам урядові основну інформацію про себе, на кшталт мого імені, адреси й 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 не завжди доступна (ми звернемося до таких ситуацій трохи пізніше), однак, по суті, ця інформація належить народові, а не уряду.

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

І ми запропонували такі відповіді:

- це допоможе Вам жити в менш корумпованому суспільстві;
- це допоможе Вам жити в суспільстві, вільному від голоду;
- це допоможе Вам жити в здоровішому суспільстві;
- це допоможе Вам жити в суспільстві, де поважають довілля;
- це допоможе Вам бути впевненим, що ваші основні права людини поважають;
- це допоможе переконатися, 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 штурм

---

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

### Зменшення корупції

Корупція процвітає на таємності. Особи й інституції стають корумпованими тоді, коли відсутній будь-який суспільний контроль стосовно їхньої діяльності. Що під пильнішим наглядом суспільства вони працюють, то менш корумпованими (й ефективнішими), імовірно, будуть.

### Свобода від голоду

Включення цього пункту до такого переліку може здатися дивним. Попри це нобелівський лауреат, економіст Амартья Сен (Amartya Sen), доводив, що голод не настає в країнах, де функціонує вільна преса. Його аргумент полягає в тому, що голод спричинений бездіяльністю уряду.

Уряд не посміє бути бездіяльним щодо такої важливої проблеми, якщо він зазнає постійного контролю з боку засобів масової інформації.

## Здоровіше суспільство

Це також, на перший погляд, може здаватися дивним зиском від свободи інформації. Усе ж таки проаналізуємо, 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 — одна 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 й в інших країнах світу. Запізніле визнання китайським урядом серйозності спалаху захворювання на SARS відразу ж полегшило для органів охорони здоров'я взяття його під контроль.

## Чистіше довкілля

Численну кількість рішень, що завдають шкоди навколишньому середовищу, ухвалюють за зачиненими дверима. Більшості з цих рішень можна було б уникнути, якби всі заплановані постанови супроводжувалися дослідженням впливу на довкілля, про що натомість слід було б інформувати.

## Дотримання прав людини

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

## Повага до 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 знати те, яку інформацію про неї зберігають, її право на приватність, очевидно, будуть поважати.

До того ж люди мають право переконатися, що інформація, яку зберігають про них, є точною. Інакше можуть бути ухвалені неправильні й потенційно шкідливі рішення.

## Безпечніше суспільство

Це, можливо, найбільш дискусійний пункт у цьому переліку. Аргумент на користь таємності полягає в тому, що вона є необхідною для того, щоб забезпечити «національну безпеку». Попри це значно кращий аргумент — сказати, що саме суспільний контроль за рішеннями, пов'язаними з обороною і розвідкою, очевидно, зробить суспільство безпечнішим. Наприк-

лад, багато країн має 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 протидіяти такій поведінці.

Таємність може призвести до корупції та неефективності в органах безпеки, що натомість похитне 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 може постійно контролювати громадськість.

### Свобода інформації пов'язана з підзвітністю

Попередній пункт про важливість свободи інформації для демократії є фундаментальним. Інформація, яку зберігає уряд, — це суспільна інформація, а роль уряду — лише роль зберігача інформації на тимчасовій основі.

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

### Свобода інформації пов'язана з участю

У демократичній державі важливі урядові рішення ухвалюють виборчі органи. Однак ці органи не мають монополії на відповідні висновки. Якщо уряд діє відкрито, публікує документи і повідомляє про процедури ухвалення рішень для громадськості, тоді особи, зацікавлені в певному питанні, можуть висловлювати свою думку щодо ухвалюваних рішень.

Чи це рішення про планування місцевої забудови, чи це новий законопроект, найкраще для офіційних органів — запропонувати громадськості, а також фахівцям, які мають спеціальні знання з цієї проблеми, узяти участь в її обговоренні й надати коментарі.

Аналізований 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».*

---

### Мозковий штурм

---

Ми говорили в цій частині про інформацію, що зберігає уряд та «інші інституції, впливові в суспільстві». Чи можуть у суспільстві застосовувати принцип свободи інформації до приватних структур (наприклад, компаній) такою ж мірою, як і до урядів?



## **Розділ другий**

# **ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ЗАКОНІВ ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ**

## РОЗДІЛ ДРУГИЙ

### ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ЗАКОНІВ ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ

Протягом останніх років все більше й більше країн ухвалює закони про свободу інформації. У 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 ухвалюють закони про свободу інформації, які насправді не збільшують доступ громадськості до інформації. У найгірших випадках вони 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 відповідатимуть усім принципам, але такі принципи регламентують критерій належної діяльності, корисний для тлумачення чинних законів і для проведення кампаній, спрямованих на правову реформу. Цей перелік походить із «Принципів законодавства про свободу інформації» від «ARTICLE 19»:

#### Закон про свободу інформації, який погіршує ситуацію

У 2002 році уряд Зімбабве поступився багаторічній кампанії правозахисних і журналістських організацій та ухвалив закон про свободу інформації — Закон про доступ до інформації і захист приватності. Що це означає, однак, насправді?

Новий Закон надав громадськості обмежене право доступу до урядових записів, але водночас він створив численні й серйозні перешкоди на шляху до справжньої свободи інформації:

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

1. Законодавство про свободу інформації повинно керуватися принципом максимального розголошення інформації.
2. Державні органи зобов'язані публікувати ключову інформацію.
3. Державні органи повинні активно сприяти відкритому урядові.
4. Винятки повинні бути вписані зрозуміло й обмежувально.
5. Інформаційні запити потрібно опрацьовувати швидко й справедливо, має бути забезпечено незалежний перегляд будь-яких відмов у наданні інформації.
6. Надмірні витрати не повинні стримувати особу від подання інформаційного запиту.
7. Засідання державних органів мають бути відкритими для громадськості.
8. Закони, що суперечать принципів максимального розголошення інформації, повинні бути змінені або скасовані.

**9. Особи, які повідомляють інформацію щодо правопорушень — ті, хто «виносить сміття з хати» — «свистуни» (whistleblowers), — повинні бути захищені.**



**Емблема програми  
«Доступ до інформації»  
з Болгарії.**

У 2000 році Спеціальний доповідач із питань свободи інформації Організації Об'єднаних Націй схвалив саме цей набір принципів у своїй доповіді для Комісії Організації Об'єднаних Націй із питань прав людини, а 1999 року Спеціальний доповідач із питань свободи інформації Організації американських держав послався на ці принципи в доповіді Міжамериканської комісії з прав людини.

Зазначені принципи також найкраще узгоджуються з тими, що ухвалені Комітетом Міністрів Ради Європи в *Рекомендації про доступ до інформації*, якою володіють державні органи влади від 1981 року, а також із більш сучасною *Рекомендацією про доступ до офіційних документів*, ухваленою у 2002 році. Рада Європи планує перетворити останню Рекомендацію в юридично обов'язковий набір стандартів.

**Витяг із Рекомендації Rec (2002) 2 Комітету Міністрів державам-членам про доступ до офіційних документів:**

### III

#### **Загальний принцип доступу до офіційних документів**

*«Держави-члени повинні гарантувати право кожного мати доступ, за запитом, до офіційних документів, що зберігають державні органи влади. Цей принцип потрібно застосовувати без дискримінації на будь-якій підставі, зокрема за національним походженням».*

### 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 та пропорційними меті забезпечення захисту для:*

- I) національної безпеки, оборони і міжнародних відносин;*
- II) суспільної безпеки;*
- III) запобігання кримінальним діянням та розслідування і переслідування їх;*
- 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 й валютообмінної політики держави;*
- X) конфіденційності обговорення всередині або між державними органами влади для внутрішньої підготовки справ владою.*

*2. У доступі може бути відмовлено, якщо розголошення 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 розголошення інформації не є пріоритетним суспільним інтересом.

3. Держави-члени повинні визначити максимальні часові межі, поза якими обмеження, згадані в параграфі 1, більше не застосуватимуть».

Існують інші важливі міжнародні стандарти свободи інформації, зокрема *Орхуська Конвенція про доступ до інформації, громадську участь в ухваленні рішень чи доступні до правосуддя в справах довкілля*, прийнята на міністерській конференції в 1998 році під егідою Економічної Комісії Організації Об'єднаних Націй для Європи.

Європейська Комісія відтоді ухвалила директиви для впровадження Орхуської конвенції.

Орхуська конвенція містить низку важливих принципів:

- право кожного одержувати інформацію про довкілля, що перебуває в розпорядженні державних органів влади («доступ до інформації про довкілля»). Вона може включати інформацію не лише щодо стану довкілля, але також і стосовно політики чи вжитих заходів або 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 не зобов'язані 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 із питань довкілля на ранній 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, такі коментарі повинні бути належним чином враховані в ході ухвалення рішень, крім того, громадськості слід надавати інформацію про остаточні рішення та їхнє обґрунтування («громадська участь в ухваленні рішень із питань довкілля»);
- право оспорювати в суді публічні рішення, ухвалені без дотримання двох вищезгаданих прав чи екологічного законодавства загалом («доступ до правосуддя»).

Жоден із цих стандартів нині не є юридично зобов'язувальним, хоча вони мають великий вплив на тлумачення законів про свободу інформації. Принципи «ARTICLE 19», підтверджені Спеціальним доповідачем ООН, найбільш комплексні, з огляду на що ми проаналізуємо кожен із них.

Не всі ці принципи обов'язково вміщено у Вашому національному законі про свободу інформації, однак вони слугують важливим путівником для тлумачення того, яким чином повинен дотримуватися закон про доступ до інформації.

### Законодавство про свободу інформації повинно керуватися принципом максимального розголошення інформації

Принцип максимального розголошення інформації є фундаментальним. Це означає: існує презумпція того, що будь-яка інформація повинна бути оприлюднена.

Існують певні обставини, за яких інформацію могли б не розголошувати, але орган влади, що володіє такою інформацією, має це довести.

Дефініція того, що становить інформацію, повинна бути сформульована широко, а винятки стосовно розкриття інформації мають бути дуже вузькими. У всіх випадках принцип суспіль-

### Зовсім не взірець державного органу...

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

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

Службовці Агенції не можуть визначити, чи процитований виняток є вузьким b(2) чи широким b(2), але зауважують, що Агенція використовує обидва типи винятків, попри суперечність із напрямними принципами Міністерства юстиції.

Друга причина неоприлюднення: 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>.

ного інтересу може переважити заперечення на розголошення інформації. Для розуміння того, що означає «суспільний інтерес», див. Розділ 4.

Максимальне розголошення інформації впливає з припущення, що за будь-яких обставин уся інформація належить людям. Член суспільства не повинен обґрунтовувати своє право мати доступ до будь-якої частини інформації в будь-якому разі. Цей принцип — основоположний.

Це також має інший дуже важливий сенс: кожен має право робити інформаційні запити, згідно із законом про свободу інформації. Немає жодних підстав змушувати особу пояснювати чи доводити, чому вона потребує певної інформації.

### Державні органи зобов'язані публікувати ключову інформацію

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

Органи влади повинні вживати активних заходів для поширення ключових типів інформації, унаслідок чого громадськість буде в цілому належно поінформована та не відчуватиме необхідності щоразу подавати інформаційні запити.

Члени суспільства, які хочуть попросити надати певну інформацію, можуть достеменно не знати,

якою інформацією володіють ті чи ті державні органи, тому вони не знають, що просити й від кого саме. Це — інша суттєва причина, чому від усіх державних органів слід вимагати опублікування ключової інформації про їхню діяльність.

Така ключова інформація повинна передбачати:

- 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 того, як громадськість може посприяти рішенням, ухваленим державним органом;
- типи інформації, якою володіє цей орган, і форма, у якій вона зберігається (це може надзвичайно відрізнитися, скажімо, між органом охорони здоров'я і поліцією);
- зміст рішень та ймовірні колізії, що впливають на громадськість, поряд із причинами, через які це рішення було ухвалене;
- усі оголошення про державні закупівлі й рішення про перемогу в тендерах.

## Державні органи повинні активно сприяти відкритості уряду

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

- посадові особи не усвідомлюють 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 можуть виконати власне державні органи через проведення відповідної роботи, спрямованої як на громадськість (для того, щоб надати громадянам знання про їхні інформаційні права і повідомити їм, як застосовувати закон про свободу інформації), так і на посадових осіб. Останні також потребуватимуть навчання в аспекті того, яким чином закон про свободу інформації впливає на їхні зобов'язання перед громадськістю, і в руслі практичного тренування щодо функціонування нового інформаційного режиму.

---

### Питання для обговорення

У кожній країні вживають різних заходів зі сприяння свободі інформації, що залежить від стану обізнаності суспільства про інформаційні права, глибину офіційної атмосфери таємності та від найбільш ефективних засобів масової інформації для зв'язку з громадськістю.

Яким чином Ви б спроектували, з огляду на ці фактори, 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 й вузько

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

---

### Мозковий штурм

Які типи інформації, що були б законним винятком із принципу свободи інформації, Вам спадають на думку? Іншими словами, яка інформація не має бути розголошеною згідно із законом про свободу інформації?

Ваш перелік певною мірою 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?

Усі ці пункти є слушним обґрунтуванням для нерозголошення інформації. Однак, чи означає це, що, наприклад, **уся** інформація, пов'язана з національною безпекою, не повинна бути розголошена?

Ні, це лише 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, залежить від низки факторів:

- чи ця інформація стосується законної мети (на кшталт національної безпеки, приватності тощо);
- чи її розголошення завдало б істотної шкоди цій меті;
- чи розголошення цієї інформації, попри все, становить суспільний інтерес.

Заплуталися?

Не хвилюйтеся. Ми проаналізуємо цю вкрай важливу проблему значно детальніше в Розділі 4.

## **Інформаційні запити повинні бути опрацьовані швидко та справедливо, а незалежний перегляд будь-яких відмов має бути доступним**

Яким є найзагальніший і найефективніший шлях, що дає змогу органам влади відмовляти громадянськості в доступі до інформації? Простий: процес одержання інформації настільки повільний, важкий, болісний і дорогий, що більшість людей утримуватиметься від реалізації своїх прав.

Такий шлях застосовують незалежно від того, є закон про свободу інформації чи ні. Отже, життєво важливо, щоб будь-який закон про свободу інформації передбачав пряму й легко придатну до застосування процедуру для одержання доступу до інформації.

Загальний перший крок повинен визначати окрему посадову особу (яку переважно називають подібно до «інформаційний працівник / чиновник» (information officer)), що відповідає за допомогу стосовно інформаційних запитів у кожному державному органі. Один з обов'язків інформаційного працівника полягатиме в тому, щоб допомогати членам суспільства складати свої запити: зрештою, громадяни можуть і не знати, яким чином запитати інформацію, якщо вони точно не обізнані, якою інформацією володіє конкретний державний орган.

Процедури звернення по інформацію повинні передбачати роботу з тими групами, які можуть мати особливі труднощі в складанні запитів, скажімо, люди з особливими потребами, як-от: незрячі, нездатні читати письмові документи.

### **Питання для обговорення**

Які соціальні групи у Вашій країні можуть мати особливі труднощі в отриманні доступу до офіційної інформації? Яких практичних заходів можна вжити для допомоги їм?

Що трапляється, коли особа неодноразово просить інформацію, якою цей державний орган не володіє? Можливо, подання повторних запитів завдає тільки шкоди?

Мета свободи інформації полягає не в тому, щоб паралізувати уряд. Якщо запити здаються легковажними або спрямованими на шкоду, тоді посадова особа вповноважена відхилити їх.

Однак і ця відмова, 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 в межах державного органу. Громадянин повинен мати змогу спрямувати свою справу до будь-якого іншого чинного адміністративного органу (наприклад, Омбудсмана чи Комісії з прав людини), що вповноважений переглядати рішення державних органів.

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



**Учасниця навчального семінару в Молдові.**

### Надмірні витрати не повинні стримувати осіб від подання інформаційних запитів

Коли уряди наводять докази проти впровадження законів про свободу інформації, однією з причин, на які зазвичай посилаються, є те, що свобода інформації — річ дорога.

Здоровий глузд підказує, що це — правда, зрештою, уся бюрократія, яка має справу з інформаційними запитами, повинна так чи так бути оплаченою.

Досвід багатьох країн переконує, що раціональний підхід у цьому разі помилковий. Одна з переваг дотримання законодавства про свободу інформації — зростання ефективності державних органів, у підсумку гранична вартість свободи інформації дуже низька, а іноді навіть від'ємна. Наприклад, більш відкрита інформаційна система оптимізує документообіг, що свідчить про значущість функцій сучасного уряду. Крім того, це важливо для виявлення корупції та фактів неналежного управління.

Однак не потребує доведення той факт, що, коли член суспільства звертається по надання інформації, це коштує грошей. Хто ж повинен оплатити це?

Важливим принципом тут є те, що вартість звертання по частину інформації ніколи не повинна бути настільки високою, щоб стримати людей від подання запитів. У багатьох країнах ухвалено різні системи оцінювання. Найбільш загальна — низька, однаково рівна плата за всі запити, щоб дешевші запити використовувати для субсидювання дорожчих. Може існувати неоднакова шкала оплати для заявників-фізичних осіб і для заявників-юридичних осіб (наприклад комерційних компаній), які прагнуть використовувати публічну інформацію. Запити, зосереджені на пошуку інформації суто для суспільного інтересу, можуть бути виконані безкоштовно.

Незалежно від того, яку саме систему застосовують, важливо, щоб нікого не стримувала вартість одержання інформації, на яку має право особа.

### Засідання державних органів повинні бути відкритими для громадськості

Одним зі значущих аспектів поняття «відкритий уряд» є те, що будь-який державний орган, уповноважений ухвалювати рішення, має бути відкритим для громадськості. Це не повинно стосуватися внутрішніх чи консультативних засідань, але обов'язково стосується будь-яких засідань, уповноважених ухвалювати рішення. Мова йде, наприклад, про органи планування



чи органи районування (визначення зональних тарифів), органи охорони здоров'я, агенції індустріального розвитку, органи управління освітою тощо.

Під публічністю роботи уряду та інших державних органів розуміють таке: щоразу має бути зроблене попереднє публічне повідомлення про той факт, що відбудеться засідання, і про те, якої справи воно стосуватиметься (так, щоб зацікавлені члени суспільства могли його проконтролювати).

Трапляються, звичайно, винятки, коли засідання (або частину засідання) проводять конфіденційно. Крім переліку прийнятних винятків, зазначених вище, таке засідання може стосуватися особистих питань службовців, кадрових проблем або аспектів, що становлять комерційну таємницю.

#### Питання для обговорення

Які державні органи у Вашій країні вже проводять засідання, де ухвалюють рішення публічно? Які державні органи, що проводять свої засідання конфіденційно, могли б проводити їх публічно, відповідно до цього принципу?

### Закони, що суперечать принципів максимального розголошення інформації, повинні бути змінені або скасовані

Принцип максимального розголошення — провідний принцип свободи інформації, з огляду на що його варто включити до національної Конституції.

У будь-якому разі вкрай важливо, щоб усі інші закони тлумачили так, щоб це не суперечило законам про свободу інформації. Важливо, зокрема, щоб не було законів, які карають за розголошення інформації, оприлюдненої згідно із законом про свободу інформації. Це — особлива небезпека від чинних законів про таємницю чи про національну безпеку. Один із наслідків такого конфлікту між законами мав би поставити державних службовців у безвихідь, оскільки вони не знатимуть, що є їхнім пріоритетним обов'язком: розголошення інформації чи збереження її в таємниці.

Слід також подбати про дотримання загального правила: посадові особи не повинні бути покарані жодним чином за розголошення офіційної інформації, якщо вони мали чесні наміри (навіть якщо доведено, що, згідно із законом про свободу інформації, цього не вимагали). Суттєво, 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 спричиняють колізію із законом про свободу інформації?

### Особи, які розголошують інформацію про зловживання, «свистуни» (whistleblower), повинні бути захищені

Раніше ми Вас просили назвати приклади того, коли є виправданим розголошення інформації громадськості інформаторами з-поміж державних службовців. Ось деякі з прикладів, які Ви могли навести:

- 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 порушили свої юридичні чи договірні зобов'язання, оприлюднюючи інформацію, — за умови, що вони робили це з чесними намірами, маючи впевненість, що інформація є правдивою і йдеться про серйозне питання суспільного інтересу, на кшталт зазначених вище прикладів.

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

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

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

*Ган визнала, що вона спричинила витік інформації, жінку звинуватили в шпигунстві. У лютому 2004 року обвинувачення проти неї зняли. Позиція полягала в тому, що британський уряд міг би зіштовхнутися з багатьма труднощами, якби він був зобов'язаний представити в суді конфіденційне юридичне обґрунтування, використане для підтримки вторгнення до Іраку. Попри все, у країні, де половина населення виступала проти війни в Іраку, здавалося малоймовірним, що присяжні визнають Ган винною.*

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

Інші країни мають більш сильний захист для таких інформаторів. Південна Африка надає очевидний захист, аналогічно роблять Сполучені Штати як у федеральному законі, так і в законах багатьох штатів. Стимулом для Закону США про інформаторів стала катастрофа космічного корабля Челенджер у 1986 році. Інженери пізніше свідчили, що вони вмовляли НАСА не продовжувати запуск, оскільки виявлено технічні помилки, що призведуть до вибуху.

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

### Питання для обговорення

Ми виклали дев'ять принципів, які, на нашу думку, є фундаментальними для свободи інформації. Чи існують ще якісь принципи, які Ви вважаєте за потрібне додати до цього переліку?

## **Розділ третій**

# **ЮРИДИЧНІ МЕЖІ СВОБОДИ ІНФОРМАЦІЇ**

## РОЗДІЛ ТРЕТІЙ

### ЮРИДИЧНІ МЕЖІ СВОБОДИ ІНФОРМАЦІЇ

#### Чому необхідні юридичні межі?

Багато країн є учасниками міжнародних договорів, що гарантують свободу інформації, серед документів — Міжнародний Пакт про громадянські й 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, навіщо, крім того, мати закон про свободу інформації?

Існує принаймні дві серйозні підстави, чому спеціальний закон про свободу інформації — необхідний для гарантування того, що кожен може послуговатися своїм правом на свободу інформації.

#### 1. Відповідно до національного права, міжнародні договірні зобов'язання не можуть бути застосовані безпосередньо

У багатьох правових системах міжнародний договір, попри ратифікацію урядом, не стає автоматично частиною національного законодавства. Це означає, що, хоч теоретично громадяни можуть 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 в національний закон є найефективнішим шляхом гарантування, що прав дотримуються на практиці.

#### 2. Запровадження механізму свободи інформації

Для того щоб свобода інформації працювала на практиці, повинні бути регламентовані відповідні правила й процедури. Договори з прав людини містять загальні принципи, але вони не можуть слугувати детальним провідником для того, щоб переконатися, що громадяни користуються цим правом. Це — найбільш важлива причина, чому необхідний закон про свободу інформації.

#### Конституція — основний закон

Багато країн, що протягом останніх десяти чи п'ятнадцяти років затвердили Конституцію, передбачили в них право на свободу інформації.

---

### Питання для обговорення

---

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

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

Важливість Конституції полягає в тому, що вона є **основним законом держави**. Юридичні принципи, уміщені в Конституції, мають перевагу перед будь-яким іншим законом. Якщо в чинному законодавстві наявні закони, що суперечать праву на свободу інформації, то вони повинні бути змінені або скасовані та приведені у відповідність до Конституції. Конституційні принципи завжди мають пріоритет.

Якими ж є деякі обмеження свободи інформації, що іноді вміщено в 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 мають право 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 Ваш погляд, обґрунтовані?

Деякі проблеми для аналізу

Одна з причин, чому свобода інформації настільки важлива, — це те, що громадяни стають обізнаними та мають змогу реалізовувати інші права. Але якщо Ви маєте доступ до інформації лише для того, щоб реалізувати інші права, це означає, що Ви повинні доводити, що потребуєте частини відомостей щоразу, коли Ви проситимете надати їх, бо інакше Ви не мали б права на них. Це було б не лише надзвичайно важко для тих, хто керує цією системою, але також серйозно обмежило б право на свободу інформації. Ідея, що будь-хто, хто просить надати інформацію, зобов'язаний довести, що він має право на це, несумісна з базовим принципом, згідно з яким уся інформація належить людям.

Існують окремі права, що стосуються лише громадян. Звичайно, вони передбачають 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?

Аналогічні міркування застосовують, коли право на свободу інформації обмежене журналістами. Дуже сумнівно в принципі стверджувати, що правом можуть користуватися тільки деякі люди (на підставі своєї професійної діяльності), а інші — ні.



**Модератор на Тренінгу для тренерів у Тирані, вересень 2003 року.**

Багато законів про свободу інформації застосовують 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 в суспільстві (великі приватні компанії, наприклад) не повинні підлягати тим же інформаційним законам, що й державні органи? Коли справа стосується **захисту даних про осіб**, вони, безсумнівно, повинні їм підлягати — багато що з інформації, зібраної про осіб, зберігають приватні компанії. 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.

По суті, необхідно робити деякі винятки з права на свободу інформації, якщо це стосується національної безпеки, громадського порядку й приватності. Ми могли додати до цього переліку кілька інших категорій, на кшталт комерційної таємниці. Головне, щоб цими **законними винятками** не зловживали для безпідставного обмеження права на свободу інформації.

Якщо право на свободу інформації гарантоване Конституцією, то чому необхідно мати, крім того, закон про свободу інформації?

Відповідь тут така ж, як одна з відповідей на запитання про те, чому недостатньо власне міжнародних угод. Щоб свобода інформації була дієвою, потрібні справедливі й ефективні процедури. Для опрацювання інформаційних запитів необхідні інформаційні працівники, для нагляду за питаннями свободи інформації потрібен орган, що контролюватиме роботу. А для того щоб визначитися з діяльністю, необхідна точна сфера свободи інформації. Винятки з принципу свободи інформації слід окреслити чітко й обмежувально.

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

Так що ж буде вміщено в законі?

#### Вправа

Якби Ви писали закон про свободу інформації, що б Ви передбачили в ньому?

На яку інформацію громадськість має право?

Закон про свободу інформації деталізує основний принцип свободи інформації, що міститься в міжнародних договорах і Конституції. Він регламентуватиме, 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 запитання, але це не так. Найкраще визначення інформації має охопити всю зареєстровану інформацію, незалежно від форми, у якій вона зберігається чи міститься. Це означає, що інформація складається ймовірніше зі **змісту** документів, ніж безпосередньо з власне документів.

## Установлення процедури

Закон повинен також містити чітку процедуру, відповідно до чого громадськість має змогу подавати запити щодо інформації, якою володіють державні органи (чи хтось інший). Це може включати створення посади інформаційного службовця — особи в кожному державному органі, відповідальної за роботу з інформаційними запитами і в цілому за забезпечення того, що інформацію вільно повідомляють громадськості.

Процедура передбачатиме 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? Що повинен робити інформаційний службовець, щоб допомогти?)

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

Крім того, закон, по суті, повинен регламентувати плату за виконання інформаційного запиту.

Усі ці проблеми більш детально проаналізовано в Розділі 7 пропонованого посібника.

## Хто є відповідальним за свободу інформації?

Закон також потребуватиме створення загальнодержавного органу влади — Уповноваженого з питань інформації — чи чогось подібного, із загальною відповідальністю за питання щодо свободи інформації.

Це буде орган влади, який матиме справу з будь-якими скаргами щодо процедур доступу до інформації, зокрема, що важливо, стосовно початкового оскарження рішень про відмову в інформації.

Однак необхідне й право подальшого оскарження в суді рішення Уповноваженого з питань інформації.

## Яка інформація все ж таки може залишатися таємницею?

Закон, окрім того, матиме справу з таким складним питанням: коли державний орган усе ж має право відмовити в розголошенні інформації. Іншими словами, що є винятком із принципу публічного доступу до інформації. Більш докладно проаналізуємо цю проблему в наступному розділі.



**Спікери на тренінгу з доступу до інформації.  
Київ, травень 2009 року.**

## Інші аспекти відкритості

Закон про свободу інформації матиме справу не тільки з громадськими інформаційними запитами. Він потребуватиме визначення інших обов'язків державних органів, що спрямовані на те, щоб зробити інформацію легко доступною. Це передбачає:

- регулярне опублікування інформації;
- проведення публічних зустрічей;
- забезпечення юридичного імунітету «свистунам»;
- притягнення до юридичної відповідальності тих, хто навмисно ускладнює доступ до інформації.

## Модельний закон про свободу інформації від «ARTICLE 19»

«ARTICLE 19» розробила модельний закон про свободу інформації, що містить усі згадані елементи й базується на принципах, наведених у цьому посібнику (див. Додаток 2).

### Вправа

Перегляньте модельний закон про свободу інформації.

Які аспекти Ви б змінили? Що б Ви з нього вилучили і що б додали? Обґрунтуйте доцільні, на Вашу думку, зміни.

## Інструкції — це «вставні зуби» свободи інформації

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

Багато з фактичних деталей того, як слід заповнювати чи опрацьовувати інформаційний запит (наприклад, який вигляд повинен мати формуляр запиту), буде врегульовано в підзаконних нормативних актах. Точні процедури неоднакові в різних країнах, але зазвичай це означає, що міністерству, відповідальному за виконання нового закону, надають повноваження видавати інструкції, що регламентують усі практичні деталі.

Для інформаційних чиновників та тих, хто ще залучений до системи опрацювання інформації, такі інструкції є повсякденним путівником у їхній роботі.

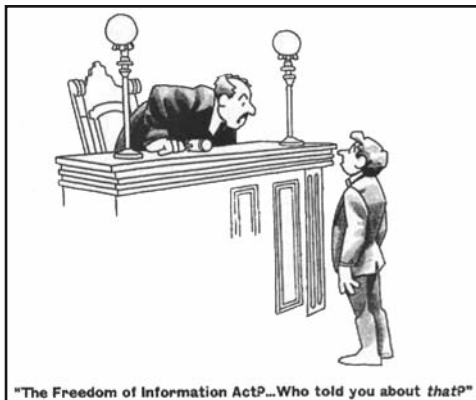


## **Розділ четвертий**

### **ЯКІ ІСНУЮТЬ ВИНЯТКИ В ПУБЛІЧНОМУ ДОСТУПІ ДО ІНФОРМАЦІЇ?**

## РОЗДІЛ ЧЕТВЕРТИЙ

### ЯКІ ІСНУЮТЬ ВИНЯТКИ В ПУБЛІЧНОМУ ДОСТУПІ ДО ІНФОРМАЦІЇ?



**Карикатура Комісії з питань свободи інформації, Коннектикут, США.**

— **Закон про свободу інформації?**  
— **Хто Вам про це розповів?**

- 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 із восьми категорій, наведіть приклади для кожної категорії інформації, коли вона, на Вашу думку, не повинна підлягати оприлюдненню.

Ось можливий перелік прикладів.

Коли ми говорили про основоположні принципи свободи інформації, то зауважили, 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 в 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.

## Національна безпека — не дозволити знати ворогові

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

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

## Правоохоронна діяльність: не дозволити знати злочинцеві

Якщо розслідують злочин, було б законним не оприлюднювати інформацію про хід розслідування.

Свобода інформації не повинна наражати на небезпеку ефективність кримінального розслідування.

## Приватність особи

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

Свобода інформації не повинна нівелювати право особи на приватність.

## Комерційна таємниця

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

Свобода інформації не повинна втручатися в законну комерційну конкуренцію.

## Суспільна чи особиста безпека

Було б законним зберігати в таємниці ім'я та 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 документа в Кабінеті Міністрів, якщо його положення не ухвалено.

Уряди не повинні остерігатися висловлювати фантастичні думки тільки через побоювання, що вони будуть оприлюднені та їх неправильно зрозуміють.

## Юридично привілейована інформація

У всіх правових системах наявні деякі види інформації, як-от розмова адвоката й клієнта, що є привілейованими й не повинні розголошуватися. Мета цього полягає в тому, щоб зберегти конфіденційність між адвокатом і клієнтом та загалом цілісність судового процесу.

## Публічні економічні інтереси

Іноді можуть існувати проблеми в державній економічній політиці, наприклад, заплановані зміни облікової ставки, коли розголошення інформації могло б завдати шкоди добробуту всієї економіки й інтересам суспільства.



*Учасники тренінгу з доступу до інформації у Києві.*

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

Але чи означає це, що **вся** інформація, яка стосується національної безпеки, правоохоронної діяльності та ін., повинна зберігатися в таємниці? Очевидно, що ні.

Щоразу, коли здається, що частина інформації може становити виняток із загального правила максимального розголошення інформації, слід застосовувати **трикомпонентний тест**. Це дасть змогу з'ясувати, чи насправді потрібно констатувати виняток і не розголошувати відомостей.

Ми вже згадували кроки цього тесту.

- Чи ця інформація стосується законної мети (на кшталт національної безпеки, приватності тощо)?
- Чи її розголошення завдало б істотної шкоди цій меті?
- Чи розголошення цієї інформації, попри все, становить суспільний інтерес?

**ЧАСТИНА 1:** Чи ця інформація стосується законної мети (на кшталт національної безпеки, приватності тощо)?

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

**ЧАСТИНА 3:** Чи розголошення цієї інформації, попри все, становить суспільний інтерес?

Дозвольте тепер проаналізувати, як би це працювало на практиці. Щоб зробити це більш зрозумілим, ми використаємо гіпотетичний приклад. Припустимо, що модельний закон про свободу інформації від «ARTICLE 19» є чинним.

*Ви — інформаційний чиновник у Міністерстві оборони. Ви одержуєте інформаційний запит про політику й 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 такого списку, тоді існувала б небезпека, що чиновники могли б самостійно скласти перелік, за яким обґрунтовуватимуть відмову в наданні інформації.

Чи запит стосується цього переліку?

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

Може здаватися, що цей крок настільки очевидний, що він не потрібний. 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 розголошення цієї інформації завдало б істотної шкоди меті?

В аналізованому прикладі, зрозуміло, що ні. Інформація стосується національної безпеки, але її оприлюднення не зашкодило б обороні й безпеці. Найгірше, що могло би бути, це те, що потенційний ворог дізнався б, що піхота має збиті ноги через низьку якість черевиків, які вона носять. Це не становить «істотної» загрози національній безпеці.

Але припустимо, що в інформаційному запиті йшлося не про **черевики**, а про **гвинтівки** й інформація свідчила б, що велика кількість гвинтівок, використовуваних піхотою, часто дефектна (зброя перегрівається, тому гвинтівки заклинює в разі повторного пострілу).

Якою була б Ваша відповідь тоді?

Чи сказали б Ви, що:

- а) ця інформація могла би бути цінною для ворога — дуже важливо, що вона не повинна бути розголошеною, оскільки це зашкодить національній безпеці;
- б) національній безпеці найкраще послугувало б виявлення дефектних гвинтівок — тоді існуватиме суспільний тиск на заміну новою зброєю, гласність допомогла б переконатися, що прикросців не станеться в майбутньому?

Реакція може залежати від обставин. Наприклад, якщо країна перебуває під безпосередньою загрозою нападу (чи вже в стані війни), таку інформацію можна було б вважати більш критичною для безпеки, ніж за часів стабільного 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). Урядові буде необхідно довести, що це очевидно завдасть таких збитків. Крім того, довести, що матиме місце істотна шкода — це відповідальність уряду, а не обов'язок особи, що запитує інформацію, переконувати, що це не так.

### 3. Чи розголошення цієї інформації, попри все, становить суспільний інтерес?

Заради аргументу припустимо, що розголошення інформації про дефектні гвинтівки завдасть істотної шкоди національній безпеці. Чи це вже кінець цієї історії?

Ні — усе ще існує можливість відхилити цей висновок, якщо буде підтверджено, що питання стосується суспільного інтересу.

Наведений приклад свідчить про таке: **навіть попри те, що ворог отримає зиск, дізнавшись про дефектні гвинтівки** («істотна шкода» національній безпеці), є багато інших причин, чому розголошення інформації доцільне з огляду на суспільний інтерес, зокрема:

- створення громадського тиску, спрямованого на заміну гвинтівок;
- виявлення недоліків у системі постачання, що призвели до закупівлі армією дефектної зброї;
- притягнення некомпетентних чи корумпованих чиновників до відповідальності.

Іноді існує невизначеність стосовно того, що мають на увазі під «суспільними інтересами». Це означає **не** тільки громадську зацікавленість. У цьому сенсі не є публічним інтересом інформація про звичку поп-зірки вживати наркотики чи про позашлюбні стосунки футболіста.

Суспільний інтерес означає, що громадськість має **користь** від того, що певна інформація, стане доступною. Інколи важко з'ясувати, яким міг би бути такий зиск, оскільки він природно змінюватиметься від справи до справи. Правники взагалі намагаються уникати суворо визначеної дефініції.

Суспільний інтерес також змінюється з часом. У Сполучених Штатах Америки органи влади вирішили не оприлюднювати записи відеокамер безпеки з Центру міжнародної торгівлі від 11 вересня 2001 року, щоб не завдавати надмірних страждань родинам померлих. Через рік, однак, ці записи було оприлюднено, оскільки переважив суспільний інтерес, що полягав у тому, щоб знати, як люди евакуювалися з будівлі. Це стало уроком для майбутнього проектування і будівництва будинків.

Для кращого розуміння наведемо частину дефініції, складеної Комітетом з Етики Британського Національного Союзу Журналістів (NUJ):

- а) виявлення чи викриття злочину або серйозної провини;
- б) захист суспільного здоров'я чи безпеки;
- в) запобігання введенню в оману громадськості певними твердженнями чи діями з боку особи або організації;
- г) викриття неналежного використання державних коштів чи інших форм корупції в державних органах;
- г) розголошення потенційного конфлікту інтересів у тих, хто обіймає владні й впливові посади;

д) викриття жадібності корпорацій;

е) викриття лицемірної поведінки тих, хто обіймає високі посади.

Інший приклад

Проаналізуймо 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, що випередив будь-які розробки міжнародних конкурентів компанії. Він разюче зменшить кількість необхідних працівників.*

*Інформаційний запит про цей процес був поданий екологічною організацією, яку занепокоїла небезпека рідких відходів від використання нового методу виробництва, що просочуються в підземні води.*

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

**Ви розголосите цю інформацію чи ні?**

Застосуємо той же трикомпонентний тест.

**1. Цей запит стосується законної мети?**

Так, цілком. Запитувана інформація є комерційною таємницею.

**2. Чи розголошення цієї інформації завдало б істотної шкоди меті?**

Пам'ятайте, що ключові слова — **істотна шкода**. Звичайно, важко відповісти на це запитання та точно з'ясувати, яка інформація могла би бути відкритою. Але якщо ця метода випереджає ті, що наявні в компаній-конкурентів, то складається враження, ніби її оприлюднення може пожертвувати комерційною перевагою. Отже, відповідь буде: «Так, могло завдати істотної шкоди».

**3. Чи розголошення цієї інформації, попри все, становить суспільний інтерес?**

Знову здається, що в цій інформації може бути добро для суспільного інтересу, **навіть попри те, 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;
- інша причина суспільного інтересу — вплив нового методу на зайнятість: для підприємства з державною формою власності скорочення робочих місць не означає позитивного розвитку, це також проблема, відкрита для публічного вивчення.

Тепер застосуємо трикомпонентний тест для прикладу з життя.

*У Боснії і Герцеговині подано запит на ознайомлення з конфіденційними досьє, складеними колишньою комуністичною таємною поліцією на кандидатів майбутніх парламентських виборів. Директор розвідувальних служб порушив це питання перед федеральним Омбудсманом.*

### **1. Цей запит стосується законної мети?**

Існує дві можливі законні підстави для відмови в доступі: одна може стосуватися національної безпеки, інша — приватності. З огляду на те, що досьє створені режимом, який більше не перебуває при владі, перша підстава унеможливорюється. Однак зміст персонального досьє стосується законної мети збереження приватності.

### **2. Чи розголошення цієї інформації завдало б істотної шкоди цій меті?**

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

«Природа конфіденційних файлів, зібраних поліцією, розвідувальними службами чи тими, хто все ще збирається нині, є такою, що, по суті, 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 власне служби. Опублікування таких відомостей у засобах масової інформації в цілях передвиборчої кампанії призвело б до того, що жертви стали б жертвами вдруге».

### **3. Чи розголошення цієї інформації, попри все, становить суспільний інтерес?**

Аргументом на користь суспільного інтересу в опублікуванні цієї інформації могло би бути те, що, як кандидати, ці особи свідомо погодилися на публічну увагу. Суспільний інтерес, а саме демократичний виборчий процес, полягає в знанні змісту досьє.

Чи це так? Що Ви думаєте з цього приводу?

На завершення ще один практичний випадок із невеликою відмінністю: приклад стосується «свистуна».

*У пресі з'явилося повідомлення про транспортування ядерних відходів залізницею. У повідомленні ЗМІ сказано, що колія на частині маршруту погано відремонтована, це створює загрозу нещасного випадку, і що маршрут також проходить через частину країни, де діє сильний сепаратистський рух, який не визнає повноваження центральних органів влади.*

*У ролі джерела інформації ідентифіковано посадову особу Міністерства довілля. Людину звільнено з роботи і пред'явлено їй кримінальне обвинувачення в розголошенні державної таємниці та підбурюванні до суспільних безпорядків.*

Висловте власну думку з приводу того, чи було виправданим, з огляду на трикомпонентний тест, «винесення сміття з хати» посадовцем? Чи слід було визнати особу невинною?



## Вправа

Нижче — трохи більше прикладів інформаційних запитів, які могли б (чи ні) становити виняток із загальної норми: інформація, що перебуває в офіційному розпорядженні, повинна бути розголошена.

Застосуйте закон про свободу інформації від «ARTICLE 19», а також трикомпонентний тест для того, щоб з'ясувати, якою могла би бути правильна відповідь у кожній справі.

- Ви — посадова особа в Міністерстві охорони здоров'я. Урядові лабораторії провели дослідження щодо нового й потенційно смертельного вірусу, що швидко поширюється в усьому світі, завдяки повітряним мандрівникам. Ви одержали інформаційний запит про хід цього дослідження. Лабораторії близькі до значущого відкриття, що могло б призвести до створення вакцини. Однак це дослідження засвідчило також, що вплив вірусу набагато серйозніший, аніж передбачалося спершу.
- Ви — посадова особа Міністерства внутрішніх справ. Ви одержали інформаційний запит щодо кількості й персоналій тих, кого прослуховувала поліція в процесі операції проти торгівлі людьми.

На практиці рішення про розголошення інформації може залежати від того, як цю інформацію засекречено.

Таке засекречування є звичайно частиною **законодавства про таємницю**. Кожному документові призначають ступінь обмеження доступу, що регламентує, кому дозволено ознайомлюватися з цими документами. Існує шкала таких грифів — від найбільш обмежувального («Цілком таємно») до менш обмежувальних.

Засекречування може продовжуватися водночас з існуванням законодавства про свободу інформації

У Розділі 2 наголошено, що чинні закони (на кшталт законів про таємницю) слід завжди тлумачити в контексті свободи інформації, це також застосовують до документів, засекречених відповідно до чинних законів. Мова йде про те, що документи (чи, імовірно, інформація, що міститься в цих документах) можуть бути більш відкритими, ніж це передбачали первісно, коли їх засекречували.

Одна з найбільших проблем із засекречуванням відповідно до законодавства про таємницю (навіть припускаючи, що засекречування на той час є правильним) — те, що статус інформації згодом змінюється. Інформацію, яку могли б законно трактувати як таємницю десять років назад, може не бути такою ж сьогодні. Саме тому бажано завжди застосовувати трикомпонентний тест до тієї частини інформації, яка породжує певні сумніви, ніж просто дотримуватися штампа, поставленого на документі під час його створення. Однак слід визнати, що окрема посадова особа часто може не мати повноважень вчинити так.

Процес засекречування може призвести до деяких курйозних результатів, ось який документ було засекречено ЦРУ США з наданням грифу «Таємно»:

<del>SECRET</del> No Foreign Dissem/No ( ) in Abroad/Controlled Dissem	
<b>VI. <u>Terrorist Threats and Plans: Worldwide</u></b>	
<b>Target:</b>	GONP Courier Flight
<b>Place</b>	Unspecified
<b>Date:</b>	24-25 December 1974
	** A new organization of uncertain makeup, using the name "Group of the Martyr Ebenezer Scrooge," plans to sabotage the annual courier flight of the Government of the North Pole. Prime Minister and Chief Courier S. Claus has been notified and security precautions are being coordinated worldwide by the CCCT Working Group. (CONFIDENTIAL)
	Declassified Photocopy from Gerald R. Ford Library

**VI. ЗАГРОЗИ І ПЛАНИ ТЕРОРИСТІВ: В УСЬОМУ СВІТІ**

**Мета:** політ кур'єра УПП.

**Місце:** невизначене.

**Дата:** 24–25 грудня 1974 р.

**Нова організація невизначеного характеру, використовуючи назву «Мартир Ебенезер Скрудж», планує зірвати щорічний політ кур'єра уряду Північного Полюса. Прем'єр-міністрові й керівникові кур'єрської служби С. Клаусу повідомлено, а заходи безпеки скоординовано в усьому світі Робочою групою СССТ. (КОНФІДЕНЦІЙНО)**

## **Розділ п'ятий**

# **ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ І ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ**

## РОЗДІЛ П'ЯТИЙ

### 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?**

Дефініції поняття державний орган різні в багатьох країнах, як і неоднаковими є закони, що пропонують трохи відмінні визначення.

Деякі міжнародні організації, як-от Рада Європи чи «ARTICLE 19», намагалися окреслити концепцію «державного органу», застосовуючи найкращий досвід різних країн. Нижче — найвлучніші (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 тлумачить державні органи як:

- уряд і адміністрацію на національному, регіональному чи місцевому рівні;
- фізичні чи юридичні особи, оскільки вони виконують державні функції чи реалізують адміністративну владу, як це передбачено відповідно до національного закону.

Перша частина цієї дефініції, можливо, очевидна, але друга — важлива, бо вона означає, що будь-яку інституцію, чи то публічну, чи то приватну, слід трактувати 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

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

## Дефініція від «ARTICLE 19»

«ARTICLE 19» стверджує, що дефініція державних органів:

*повинна включати всі гілки й рівні влади, зокрема місцеві адміністрації, виборчі 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 Розділу 1 ми ставили Вам таке запитання:

*якою мірою можна застосовувати в суспільстві принцип свободи інформації до приватних організацій, на зразок комерційних компаній? Чи такою ж мірою, що й до урядів?*

Дефініція «державного органу» від Ради Європи відповідає на це запитання частково. Якщо приватна компанія використовує делеговані державні повноваження, то вона підлягатиме такому ж режимові доступу до інформації. Це означає, що компанія повинна була б створити необхідні механізми для того, щоб обслуговувати інформаційні запити.

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

*приватні організації також потрібно безпосередньо включати, якщо вони володіють інформацією, розголошення 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, мова йде про радикальне розширення сфери свободи інформації. Попри це загальновизнано, що приватні організації, як-от компанії, мають підлягати суворому 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 на підставі принципу, що такі інституції мають зобов'язання перед суспільством узагалі.

## Державні органи в Південній Африці

У деяких країнах уже застосовують ширшу дефініцію. Південна Африка трансформувала багато зі своїх законів та інституцій із часу падіння апартеїду в 1994 році. Нещодавно розроблено законодавство про свободу інформації, що відображає сучасні 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 врядування; чи*
- (б) будь-яку посадову особу чи іншу інституцію в разі*
- (в) здійснення повноваження чи виконання обов'язку за приписами Конституції чи конституції провінції; чи*

(г) 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:

«Кожен має право доступу до...

б) будь-якої інформації, якою володіє інша особа і яку вимагають для реалізації чи захисту будь-яких прав».

Це, звичайно, передбачає інформацію, якою володіють приватні організації (наприклад, стосовно довілля, здоров'я тощо).

### Вправа

Що розуміють під поняттям державний орган, відповідно до законодавства про свободу інформації, у Вашій країні? Хто зобов'язаний, згідно із законом, 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 додано 32 нові органи.

Список «державних органів» у країні не залишати- меться завжди однаковим, вони весь час змінюються. Слід додавати нові інституції, тоді як інші можуть втратити свій публічний статус. Так є тому, що статус «державного органу» залежить від дій інституції, а не від її формальної назви. Приватна компанія може укласти договір з органом врядування на надання певних комунальних послуг. Від цього моменту, у зв'язку з комунальними послугами, компанію потрібно тлумачити як державний орган, зобов'язаний відповідати на інформаційні запити, згідно із законом про свободу інформації.

Деякі країни застосовують дуже вузький підхід, включаючи до свого закону про свободу інформації 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 попри все можуть надати інформацію громадськості, відповідно до найкращої демократичної практики.

**Яких заходів повинен ужити державний орган для того, щоб сприяти доступові до інформації?**

Ухвалення якісного закону про свободу інформації — це не кінець процесу, а лише початок. Застосування закону — це, звичайно, набагато більша проблема, ніж його затвердження. Саме в компетенції уряду перебуває завдання вжити заходів для ефективності застосування такого закону.

## Мозковий штурм

Назвіть заходи, яких уряд, на Вашу думку, повинен ужити для функціонування нового закону про свободу інформації.

### Приклад із Ямайки

Усередині 2002 року Парламент Ямайки ухвалив Закон про доступ до інформації. Протягом місяця уряд Ямайки створив підрозділ для його виконання, що провів консультації з громадянським суспільством, щоб розробити дії, які б сприяли поступу нового закону. Вони передбачали дуже важливі процеси ознайомлення урядових і квазі-урядових департаментів із вимогами Закону та з потребою покращеного управління записами. Підрозділ із доступу до інформації взято за взірець для бюджетного, кадрового й матеріального планування такого підрозділу в кожному департаменті.

На наш погляд, існує шість потенційних заходів:

- 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 стосовно чинного закону про свободу інформації;
- звітування про діяльність із питань свободи інформації.

Можливо, Ви назвете більше?

### Захід 1. Опублікування інформації без запиту на неї

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

Але запити — це не єдиний елемент свободи інформації, 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, зрозуміло, — опублікувати інформацію, яка становить істотний суспільний інтерес, і широко її таким чином оприлюднити.

Яку саме конкретну інформацію публікує державний орган, звичайно, залежатиме від того, що це за орган і що належить до його компетенції, а також від особливостей національного законодавства.

## Мозковий штурм

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

На наш погляд, кожен державний орган повинен як мінімум публікувати таку інформацію (принаймні раз на рік):

- опис структури, функцій, обов'язків і фінансів;
- відомості стосовно будь-яких послуг, що надають безпосередньо представникам громади;

### Латвійський досвід

У Латвії від місцевих адміністрацій, міських і районних рад вимагають публікувати річні звіти. Закон про місцеві адміністрації регламентує зміст цих звітів. Щорічний публічний звіт повинен включати серед іншого таке:

- 1) виконання бюджетів за попередні два роки та ухвалений бюджет на поточний рік;
- 2) оцінку нерухомості місцевої адміністрації за останні два роки;
- 3) заходи, ужиті за попередні два роки, а також ті, що заплановано в поточному році 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, ужиті для того, щоб сприяти обізнаності жителів стосовно діяльності місцевої адміністрації та можливостей для участі в обговоренні рішень тощо.

### Приклад із США

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

- механізм публічних запитів чи скарг, разом із коротким викладом кожного запиту чи скарги або інших звернень представників громадськості та відповідей державного органу;
- путівник, що містить інформацію про систему ведення документації, типи й форми інформації, якими володіє цей орган, категорії інформації, яку він публікує, та про процедуру, якої потрібно дотримуватися, подаючи інформаційний запит;
- опис повноважень та 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?

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

Якою була суспільна реакція?

Чи це було корисним для Вашої роботи?

Для персоналу, який працює в державному органі, величезна перевага регулярного публікування інформації полягає в тому, що це зменшить кількість ін-

формаційних 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, відповіді їм для Вас буде просто.



## Болгарський досвід

У Болгарії Закон про доступ до публічної інформації (ЗДПІ) вимагає від місцевих адміністрацій повідомляти чи публікувати певну інформацію. Відмінність між повідомленням та опублікуванням полягає в способі публічного представлення звітів: звіти можуть бути і в усній, і в письмовій формі, тоді як опублікування має завжди письмову форму. ЗДПІ вимагає, щоб адміністрація повідомляла інформацію за таких 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 проводять; відомості про організацію, функції й відповідальність адміністрації; опис інформаційних ресурсів, якими користується державний орган; ім'я, адреса, телефонний номер і робочі години відділу, відповідального за отримання письмових запитів для доступу до суспільної інформації.

## Приклад із 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 в такий спосіб мали доступ до офіційної інформації.

Орган, відповідальний за спостереження за дотриманням закону про свободу інформації (Уповноважений з питань інформації, Омбудсман тощо), повинен:

- опублікувати путівник про мінімальні стандарти й 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, що повинен затверджувати Уповноважений із питань інформації, який також пропонує державним органам модельну схему публікації.

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

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

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

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

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

Він зауважив, що Комісія також витратила 80 000 рендів «державних коштів» на рекламні оголошення, що нагадували державним органам про необхідність подати свої звіти до березня.

Закон покликаний надати матеріальні норми конституційній гарантії на інформацію для пересічних громадян. Згідно із Законом, усі державні органи повинні повідомити Комісії кількість заяв на інформацію, які вони одержали, і як на них відреагували.

Закон також застосовують 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, хоч безпосередньо власне закон не передбачає санкції за його недотримання, за Законом про Комісію з прав людини перешкоджання роботі 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».

## Захід 2. Покладіть відповідальність на спеціальний персонал

Державний орган повинен призначити особу (або групу осіб), яка відповідає за опрацювання інформаційних запитів, для забезпечення того, щоб орган виконав закон у питанні поведінки із запитом. Цю посадову особу часто називають інформаційним чиновником (information officer).

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

### Мозковий штурм

Якщо Ви працюєте з цим посібником, то, можливо, Ви самі — інформаційний чиновник. Які Ваші робочі обов'язки?

#### Албанський досвід

В Албанії Закон про свободу інформації ухвалено 1999 року. До цього часу більшість державних органів не мала спеціально призначених осіб, відповідальних за опрацювання інформаційних запитів. Натомість такі функції частково виконують речники, які нерідко отримують політичне призначення, працюючи заради особливого політичного порядку денного. Окрім цього, більшість із них достатньо не ознайомлена з природою та вимогами законодавства про свободу інформації і саме тому нездатна його виконати.

Інформаційний чиновник виконує три основні функції:

- забезпечення найкращих методів обслуговування, архівування і розпорядження документів у державному органі;
- налагодження контакту між державним органом і громадськістю з усіх інформаційних питань — отримання інформаційних запитів, допомога особам, які намагаються знайти інформацію, і одержання скарг;
- гарантування того, що державний орган виконує закон про доступ до інформації і сприяє найкращим методам оприлюднення інформації.

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

У деяких країнах відповідальність за опрацювання інформаційних запитів покладено на посадовців зі зв'язків із пресою чи офіційних речників. Однак такий підхід зумовлює труднощі. Загалом роль посадовця зі зв'язків із пресою — представити інституцію в позитивному контексті, що суттєво відрізняється від уявлення про доступ громадськості до інформації. Свобода інформації означає, що можливо одержати доступ до незмінюваної документації про функції державного органу. Це зовсім не те, що робить посадовець зі зв'язків із пресою, тому названі дві функції слід розмежовувати.

### 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 та опублікування інформації державного органу;
- отримання й опрацювання інформаційних запитів;
- допомога особам у підготовці запитів;
- пропонування внутрішніх процедур для допомоги в опрацюванні інформаційних запитів;
- навчання посадових осіб опрацьовувати інформаційні запити;
- зберігання записів щодо інформаційних запитів.

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

- визначення процедур щодо опрацювання інформаційних запитів;
- нагляд за засекречуванням інформації;
- добір інформації для формування річного звіту про його діяльність.

зувати великі освітні програми. Однак організації з різних частин світу розробили певні підходи для того, щоб вирішити цю проблему, навіть у разі обмежених ресурсів.

### Захід 3. Навчання інформаційних чиновників та інших державних посадовців (зокрема, найвищих)

Із тієї миті, від якої Ви читаете пропонований посібник, Ви вже навчаєтеся як інформаційний чиновник!

Для того щоб закон про свободу інформації працював належним чином, потрібно, аби посадові особи не тільки усвідомлювали напрямні принципи, а й знали спеціальну юридичну термінологію.

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

У країнах, що мають традиції інституційної таємниці, наявної в більшості держав без історії існування законодавства про свободу інформації, необхідно вивчити, як змінити ставлення і традиції в межах державної служби.

### Мозковий штурм

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

Яких заходів, на Ваш погляд, може бути вжито для того, щоб почати це перетворення?

Навчання іноді не проводять, оскільки державний орган не має достатніх коштів для того, щоб органі-

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

У Південній Африці навчання інформаційних чиновників і заступників інформаційних чиновників проводили різні організації, зокрема Південноафриканська Комісія з прав людини, Коледж Правосуддя та Консультаційний центр відкритої демократії (ODAC). ODAC провів численні навчальні сесії для неурядових організацій, приватного сектору і державних інституцій, де не тільки зосереджував увагу на технічних аспектах закону, але також звертався до організаційних змін і проблем перетворень у сфері виконання закону.

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

## Створення стимулів «відкритості» для державних службовців

«Кампанія за свободу інформації» — неурядова організація з Великобританії — заснувала щорічну Нагороду Свободи Інформації для того, щоб пошанувати 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 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 в м. Вандсворт за підготовку на високому рівні всіх заяв на планування, зокрема скановані зображення первинних формулярів заявок і плани, доступні в інтернеті.



**Модератор мозкового штурму на тренінгу в Києві.**

## Захід 4. Створення чи поліпшення чинних систем керування інформацією і документами

Окрім розвитку вмінь персоналу за допомогою навчання, кожен державний орган має створити систему, яка б дала змогу громадськості запитувати й 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.

Закони містять різні дефініції публічної інформації, наведемо два такі визначення від міжнародних організацій.

### Дефініція інформації від «ARTICLE 19»

*Для «ARTICLE 19» інформація включає всі документи, якими володіє державний орган, незалежно від форми, у якій цю інформацію зберігають (письмовий документ, магнітна стрічка, електронний запис тощо), її джерело (створена державним органом чи іншими органами) і дату створення».*

### Дефініція інформації від Ради Європи

*Рекомендацію Ради Європи застосовують «до офіційних документів», потлумачених як таких, що включають «всю інформацію, записану в будь-якій формі, складену чи отриману, яка перебуває в компетенції органів державної влади і пов'язана з будь-якою державною чи адміністративною функцією».*

#### Питання для обговорення

---

Яку інформацію охоплює закон про свободу інформації у Вашій країні? Які переваги й недоліки має застосовуване визначення?

Звичайно, життя інформаційного чиновника стало б набагато простішим, якби кожна особа, яка просить інформацію, могла б надати точне визначення документа, що вона потребує. Однак, звісно, вона не може цього зробити. Член суспільства знає тільки, яку інформацію він шукає. Особа переважно не знатиме, якою є система документообігу державного органу.

Ось чому важливо, щоб громадяни мали право власне на інформацію, а не тільки на певний документ. Як ми побачимо пізніше, це також уможлиблює розмежування інформації. Існують певні законні причини, через які повний документ, що містить запитувану інформацію, заборонено розголошувати, водночас інформація в тому ж документі, що не підлягає під законний виняток, може бути оприлюднена.

#### Питання для обговорення

---

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

Які механізми керування запитами і відстежування запитів можна використовувати чи використовують у Вашому державному органі?

Сучасні комп'ютерні технології й спеціально розроблене програмне забезпечення полегшують та оптимізують управління документами і запитами.

Який існує досвід щодо поліпшення інформаційних систем керування без суттєвих інвестицій?

## Взірцева практика з Болгарії

*У Слівенському муніципалітеті інформаційний центр створив окремий контрольний журнал для інформаційних запитів, що проводить чітку відмінність між порадою на місці та інформаційним запитом, який не може бути задоволений негайно. Останній реєструють 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 для того, аби відстежити просування запиту. Існує чіткий поділ між інформаційними запитами й адміністративними запитами (наприклад, для свідоцтв про народження і про шлюб). Останні та інший штат розташовано в окремій частині будівлі.*

## Захід 5. Пропагування закону про свободу інформації

Слід провести загальнонаціональну інформаційну кампанію з боку Уповноваженого з питань інформації (або 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 свободу інформації.

Водночас 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 державному органі?

Про що б Ви намагалися поінформувати суспільство і які методи Ви б застосували для цього?

Можливо, державний орган, де Ви працюєте, уже проводив кампанію з пропагування свободи інформації? Якщо це так, то який досвід Ви здобули?

У країнах, де писемність слабка, а газети не поширені, телерадіомовні ЗМІ відіграють особливо важливу просвітницьку роль у суспільстві, пропагуючи свободу інформації. Плакати і рекламні листівки — це також ефективний та рентабельний шлях ознайомлення суспільства з тим, яка інформація доступна і як її здобути.

Існують великі творчі можливості для донесення Вашого повідомлення.

Наведемо деякі приклади просвітницьких кампаній щодо свободи інформації.

### Приклад із Південної Африки

Закон про сприяння доступу до інформації (ЗСДІ) передбачає створення «посібників», підготовлених експертами з питань свободи інформації як «дорожні карти», що описують шлях до наявних записів, якими володіє будь-який державний орган. «Посібник» чи «дорожня карта», що передбачено ЗСДІ, — це документ, із яким особа, подаючи запит, може ознайомитися для того, щоб визначити записи, які вона може просити надати, або дізнатися, що від неї очікують у разі подання запиту. Посібник за ЗСДІ повинен містити інформацію про організацію, реєстр записів, якими володіє державний орган, і процедуру, яку треба пройти, щоб подати інформаційний запит. Для того щоб підготувати такий посібник, державний орган повинен спершу систематизувати інформацію, якою він володіє. Оголошення максимальної кількості записів автоматично відкритими є найкращим способом: це скорочує процес ухвалення рішень і саме тому зменшує витрати ресурсів. Зрозуміло, що для заявника краще, коли оприлюднення є автоматичним.

### Приклад з Ямайки

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

### Приклад із 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 й принципи цього Закону та процес подання інформаційного запиту. У підручнику подано шаблон зразка інформаційного запиту.*

Орган, що наглядає за виконанням закону про свободу інформації (наприклад, Уповноважений із питань інформації), повинен, наскільки це є здійсненним, скласти кожною офіційною мовою зрозумілий і доступний посібник, який би містив практичну інформацію для полегшення ефективного використання прав відповідно до закону, а також розповсюджувати цей посібник та постійно оновлювати в разі потреби.

### Взірцева практика з Болгарії

У Міністерстві охорони здоров'я при вході до приміщення, ще до посту охорони, вивішено всю інформацію про доступ до суспільної інформації. Протягом двох годин на добу відвідувачів приймає чиновник, який має справу з усіма інформаційними запитами.

## Захід 6. Звітування про діяльність із питань свободи інформації

Кожен державний орган (зазвичай це інформаційний працівник) повинен щорічно подавати звіт про діяльність державного органу, у зв'язку з наданням публічного доступу до інформації. Звіт повинен представляти відомості про:

- кількість запитів на інформацію: отриманих, задоволених, повністю чи частково незадоволених;
- те, як часто і на яку статтю закону про свободу інформації посилалися, повністю або частково відмовляючи в задоволенні інформаційного запиту;
- оскарження відмов повідомити інформацію;
- плату, передбачену за інформаційний запит;
- те, яким чином публікували інформацію на випередження запитів;
- те, у який спосіб зберігали документи;
- те, як навчалися посадові особи та як інформували громадськість про право особи на доступ до інформації.

**Якісні закони про свободу інформації вимагають, щоб державні органи готували такі повідомлення постійно, принаймні — щорічно. Державні органи зобов'язані поширювати ці відомості.**



**Розділ шостий**

**ХТО Є ЗАЯВНИКОМ?**

## РОЗДІЛ ШОСТИЙ

### ХТО Є ЗАЯВНИКОМ?

У багатьох країнах по-різному визначають, хто має право на інформацію (є заявником).

Болгарський закон «Про доступ до публічної інформації» визначає заявників так:

«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» тлумачить «особу» як «фізичну особу, товариство, корпорацію, товариство з обмеженою відповідальністю, асоціацію чи об'єднання.

#### **Хто має право запитувати інформацію, відповідно до Вашого закону про свободу інформації?**

У деяких країнах поводження з людьми, що запитують інформацію, є різним, залежно від їхньої професії, статусу чи того, яку інституцію вони представляють. Однак право на інформацію — загальнодемократичне, це право для кожної людини в країні, воно 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 потрібно ставитися однаково, без будь-якої дискримінації за віком, статтю, етнічним походженням, політичним чи економічним статусом або посадою.

#### 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.

#### *Мати з Таїланду*

Одна мати в Таїланді заперечувала проти процедури відбору, що панувала в державній початковій школі, до якої намагалася вступити її донька. Кожен здобувач повинен був скласти вступний іспит, однак результати тесту й розподіл місць ніколи не оприлюднювали.

Коли заяву на вступ її доньки відхилили, мати написала до цієї школи, попросивши показати їй екзаменаційні результати. Жінці відмовили в запиті. Тоді вона, згідно із Законом про інформування (1997 р.), подала заяву про ознайомлення з результатами.

У 1998 р. Комісія з офіційної інформації ухвалила, що оцінки 120 учнів, зарахованих до школи, повинні бути оприлюднені. З'ясувалося, що 38 із цих учнів не склали 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 зарахування до школи є дискримінаційною і порушує приписи нової конституції про рівність. У січні 2000 р. Рада ухвалила рішення на користь позивача і наказала цій школі, а також і всім іншим школам державної форми фінансування, скасувати таку практику.

### ***Журналіст із Південної Африки***

Журналіст на ім'я Ліза із Південної Африки прагнула розслідувати безпечність м'ясних продуктів. До цього спонукали випадкові розповіді друзів і колег, які, обравши вегетаріанство, висловлювали свої підозри стосовно того, «що входить у м'ясо». Журналістка не просунулася надто далеко, вивчаючи етикетки на різних м'ясних продуктах у супермаркетах, тому звернулася до Школи аграрних наук і агробізнесу при місцевому університеті. Співробітник розповів їй «не для запису» про результати дослідження, відповідно до яких у звичайній сільськогосподарській продукції Південної Африки знайдено 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 засвідчили, що результати залишкового рівня перевищують юридичні стандарти та стандарти безпеки.

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

- 1) розголошення цієї інформації може зашкодити комерційним інтересам експортерів;
- 2) оприлюднення поставить під загрозу безпеку чиновників.

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

Як ми вже згадували, цю справу оскаржують, тому 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. Існує багато інших фактів, які ми можемо обговорити.

### ***Жіноча організація***

Для організації, що працює заради захисту прав жінок, важливим є доступ до даних про стан жінок у їхній країні. Ця інформація може включати кількість дівчат, які мають доступ до вищої освіти, чисельність щорічних абортів, кількість померлих новонароджених за рік, вартість на ринку праці роботи жінок порівняно з чоловіками.

### ***Меншини***

Роми в Південно-Східній Європі, історично не привілейована група, можуть поцікавитися відсотком ромів, залучених на посади публічної служби порівняно з іншими етнічними групами, а також тим, що уряд робить для зменшення інституційної дискримінації проти ромів і чи державні органи провадять будь-яку політику взагалі для зменшення соціальної дискри-

мінації. Вони можуть шукати цю інформацію для формулювання рекомендацій щодо проведення такої політики, для підвищення громадської обізнаності стосовно питань дискримінації, для зміни політики уряду чи корекції ставлення суспільства до ромів.

### **Журналісти**

Журналісти, які розслідують факти неналежного управління чи корупції в державних органах, можуть звернутися з проханням надати таку інформацію, як судові рішення або звіти про бюджетні витрати, щоб перевірити, зловживали чи ні посадові особи своєю владою. Основним є те, що ЗМІ мають доступ до такої інформації в суспільних інтересах. Якщо журналістика розслідування базуватиметься більшою мірою на чутках, ніж на фактах, що підлягають перевірці, існує ризик, що журналістська практика стане наклепницькою, загострить суспільний конфлікт, а громадськість не зможе оцінювати компетентність адміністрації й керівництва країною.



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

### **Політичні партії**

У країнах з усталеною демократією і законами про свободу інформації політичні партії часто використовують ці закони для того, щоб попросити про надання інформації. Вони застосовують цю інформацію, щоб окреслити власну політику так само, як для формулювання запитань урядові й для парламентських дебатів. Це корисно, оскільки певною мірою зменшує переваги, якими володіє правляча партія, і вирівнює поле гри на виборах.

### **Як Вам слід поводитися із заявниками?**

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

Як Вам слід відповідати на їхні запити?

Ось кілька основних правил і напрямних принципів.

### **Звичайні громадяни**

Особа, яка збирається побудувати будинок на території неподалік заводу, має право знати, який рівень забруднення спричинює завод. Жінка, яка збирається стати матір'ю, може бажати дізнатися про свої регламентовані законом права на материнство, страхування здоров'я, режим вакцинації для новонароджених дітей. Багато людей хоче мати доступ до персональної інформації, що зберігається про них, наприклад, до 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 в її створенні.

## Напрямний принцип 1: зустрійте заявників увічливо.

Згідно з демократичними принципами, покликання державних посадових осіб — служити громадськості, ось чому в деяких країнах їх називають «публічними» або «громадськими службами (службовцями)». Ви повинні поводитися з усіма заявниками як із рівними і зустрічати їх увічливо.

## 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. Слід розробити 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, незрячість. У цих випадках Ви повинні допомогти споживачеві письмово скласти його запит, зазначити своє ім'я і посаду в цьому органі та надати копію особі, яка робить запит.

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

## Напрямний принцип 3: спрямуйте його туди, де запитувану інформацію можна знайти.

Якщо запитувану інформацію вже оприлюднювали, наприклад, на інтернет-сайті, в інформаційному бюлетені чи в річному звіті, Ви повинні сказати заявникові, де він чи вона може знайти цю інформацію.

Якщо Ви не зберігаєте інформації, яку шукає заявник, Ви повинні спрямувати його чи її до належної особи або органу, де цю інформацію можна знайти.

## Напрямний принцип 4: опрацюуйте запити швидко і справедливо.

Інформаційний запит потрібно опрацювати швидко і справедливо в часових межах, передбачених законом. Причини будь-якої відмови в інформації повинні бути надані заявникові в усебічному 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 разі, коли Ви вирішите не розголошувати 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.

Попри все державний орган може надати відмову на беззмістовні або несумлінні запити.

## Напрямний принцип 7: підтримуйте зв'язок.

Підтримуйте поінформованість заявника про хід виконання його запиту, якщо на опрацювання запиту потрібно більше часу, наприклад, коли йдеться про значний обсяг інформації або про численні документи.

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

- надайте заявникові розписку в документуванні запиту;
- надайте порядковий номер запиту для того, щоб було легше відслідковувати запит пізніше;
- поясніть процедуру опрацювання запиту (для цього державний орган може мати листівку з поясненням стандартної процедури обговорення інформаційних запитів);
- підтримуйте поінформованість особи щодо ходу її справи, зокрема, якщо вона передбачає суттєвий обсяг інформації, пошук якої потребує певного часу.

---

### Питання для обговорення

Наведіть приклади «важких» заявників та обговоріть, яким чином у цій ситуації слід поводитися професійно.

**Розділ сьомий**

**ОПРАЦЮВАННЯ ЗАПИТІВ**

## РОЗДІЛ СЬОМИЙ

### ОПРАЦЮВАННЯ ЗАПИТІВ



**Обговорення в малій групі на навчальному семінарі для державних службовців у Тирані, вересень 2003 року.**

Принцип максимального розголошення означає, що вся інформація, яку зберігають державні органи, є доступною для громадськості, за винятком кількох дуже обмежених обставин (див. Розділ 4 посібника). Державні органи зобов'язані оприлюднити інформацію, а кожен член суспільства має право отримувати таку інформацію. Використання такого права не має ставитися в залежність від доведення особою підстав спеціального інтересу до цієї інформації. У деяких законах про свободу інформації, як, наприклад, у шведському, будь-хто, хто подає інформаційний запит, навіть незобов'язаний називати свою особу. Коли державний орган шукає можливість відмовити в доступі до інформації, він повинен обґрунтовувати, що утримувана інформація входить до сфери обмеженого режиму винятків, регламентованих законом.

Схема, наведена нижче, ілюструє шлях будь-якої посадової особи, що має справу з інформаційними запитами. Ідіть 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 Об'єднаного королівства «Про свободу інформації», охоплює тільки письмові запити. В інших країнах, наприклад, у Болгарії, інформаційний запит може бути зроблений в усній або в письмовій формі.

Поняття інформації потрактовано у Вашому законодавстві про інформацію, під ним розуміють зафіксовану інформацію. Іншими словами, закон не зобов'язує Вас надавати інформацію, яка вже не міститься в документах. Згідно з найкращою міжнародною практикою, закон повинен подавати широке визначення інформації. Ми вже цитували дефініцію «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 дає змогу людям подавати запити усно, чи вони повинні бути в письмовій формі? Якими є переваги й недоліки кожного підходу?

### Крок 2. Чи цю інформацію вже опубліковано?

Це перше запитання, яке Ви повинні ставити перед собою. 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 також громадськості, перелік уже опублікованих документів повинен бути легко доступним для відвідувачів Вашої установи, якщо у Вас є веб-сайт, слід помістити цей перелік на Вашій домашній сторінці. Якщо інформація вже доступна як опублікований документ, надайте його власне заявникові чи розкажіть особі, де він/вона може його знайти.

### Крок 3. Чи орган, що має підготувати відповідь, володіє інформацією, яку просять надати?



**Місцевий модератор  
на Тренінгу для тренерів  
у Тирані 2003 року.**

Не всі належно обізнані 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 регламентувати 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 оприлюднити її, якщо тільки вона не належить до сфери одного з винятків. У деяких випадках, однак, орган-видавець документа може бути більш кваліфікованим щодо оцінювання запиту (наприклад, оцінити, чи є виняток, чи існує перевага суспільного інтересу).

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

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

Наприклад, у 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;
- форму, за якою вимагають інформації (вона може бути усною, через ознайомлення з документом, чи у вигляді простої або засвідченої копії).

Наголосимо, що закон, як це усталено в усьому законодавстві про свободу інформації, не вимагає від заявника визначати точну назву чи посилання на документ, який людина шукає. Вимагають лише опису, достатньо зрозумілого для того, щоб надати змогу посадовій особі виявити цей документ.

Деякі закони про свободу інформації вимагають, щоб запит подавали в певній формі. У будь-якому разі буде корисним для Вашого державного органу створити формуляр чи шаблон для заявників, передбачивши всі необхідні деталі, наприклад, їхні імена, опис інформації, яку вони вимагають, поштову адресу (щоб упевнитися, що вони нічого не забули) тощо. Цей зразок повинен бути простим і зрозумілим, розробленим для того, щоб полегшити запит, а не для того, щоб додати зайвої бюрократії в процедуру!

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

### Питання для обговорення

У Додатку 3 запропоновано зразок формуляра запиту на отримання інформації від державного органу в Південній Африці.

Чи це якісний зразок?

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

## Крок 5. Реєстрація запиту, видача розписки про отримання й роз'яснення процедури

Якщо інформаційний запит вузько спрямований і Ви знаєте, що інформація публічна, Ви повинні надати її негайно. Є лише такі причини відкласти надання інформації заявникові:

- 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 кожен запит інформації був зареєстрований. У будь-якому випадку є слушною практика реєструвати кожен інформаційний запит чи то до паперового, чи то до комп'ютерного журналу і видавати заявникові розписку про отримання й порядковий номер. Навіть якщо інформація була надана негайно і запит не вимагає подальших дій, збереження записів про кожний запит дає змогу державному органу відслідковувати, як багато запитів отримано і від яких суб'єктів. Це також буде потрібно в разі розвитку подій, на кшталт оскарження, подальшого запиту щодо тієї ж чи пов'язаної з нею інформації. Якщо інформацію не можуть надати негайно, реєстрація запиту і видача порядкового номера уможлиблює відстеження просування запиту. У разі прийнятності запиту важливо, щоб Ви пояснили заявникові, 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 диска тощо);
- чи необхідно заплатити за надання інформації і з чого складається плата;
- якщо інформаційний запит відхилено, має бути надане письмове пояснення.

## Кроки 6 і 7. Чи є підстави для відмови в доступі до запитуваної інформації? Чи обмеження стосується всього документа?

Пам'ятайте! Свободу інформації може бути обмежено тільки на підставах, регламентованих законом. Це не Ваша робота захищати інших посадових осіб чи міністрів від клопоту, 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 Вашої країни?

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

Поверніться до Розділу 4 і пригадайте суть підходу до вирішення питання про потенційні винятки.

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

Наприклад, Ваш закон може включати повідомлення третьої сторони, якщо запитувана інформація надана державному органу третьою стороною. У цьому випадку Ви повинні звернутися до третьої сторони, щоб надати їй можливість довести, що така інформація потрапляє до сфери винятків.

### Справа для обговорення

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

*«Коли я розпочав працювати як державний службовець, один із перших інформаційних запитів, із яким я мав справу, був заявою журналіста, який хотів побачити декларацію про витрати, подану міністром внутрішніх справ, а також реальні ресторанный й інші чеки, на чому вона базувалася. Міністр відмовився оприлюднити ці документи на підставі трьох аргументів:*

- *Декларація про витрати і чеки з ресторану не є офіційними документами, саме тому це не підлягає сфері дії Закону про урядову інформацію (публічний доступ);*

- *навіть якщо їх вважати офіційними документами, у доступі до них відмовили б, оскільки їх оприлюднення порушуватиме приватність міністра. Громадянам не потрібно знати деталі про те, які витрати міністр декларує (міністр, однак, був готовий оприлюднити загальну задекларовану суму);*
- *якщо стане відомо, які ресторани й готелі міністр відвідує і з ким він спілкується, то це перешкоджатиме його роботі».*

Не зважайте на результат, доки Ви не з'ясуєте, яким би мало бути Ваше рішення!

Ось що сталося, коли справу оскаржили:

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

*Державна Рада, керуючись наведеними вище аргументами, ухвалила:*

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

*Певною мірою в наданні інформації може бути відмовлено з підстав приватності. Це справедливо, наприклад, щодо страв, згадуваних у ресторанным чеку, і номера банківського рахунку в декларації про витрати.*

*Визнаємо також, що документи можуть містити інформацію, яка в разі оприлюднення перешкоджатиме роботі міністра. Однак, вивчивши документи, згадані в запиті, Державна Рада вирішила, що це не той випадок.*

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

Інше питання — чи запитувана інформація стосується інших осіб, чия приватність може бути порушена в разі розголошення? Приватність може, звичайно, бути законним винятком у наданні доступу до інформації. У цьому випадку з'явиться потреба отримати згоду третьої сторони, на яку посилаються в документі, або виникне необхідність оприлюднити лише ту частину документа, що не стосується третьої особи.

## Крок 8. Ухвалення рішень

### Оприлюднення інформації

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

Важливо враховувати, чи цю інформацію просять надати ще в інших запитах. Якщо це так, то Ваш департамент повинен вивчити шляхи опублікування інформації для того, щоб урятувати як заявників, так і Вас від повторного проходження запиту.

### Надання часткового доступу до документів

Якщо є підстави для обмеження доступу до запитуваної інформації, але це стосується тільки частини документа, Ви повинні надати частковий доступ. Про таке розмежування ми згадували раніше. Важливо, що тільки інформація, яка насправді належить до одного з винятків, є захищеною, а не весь документ, що містить цю інформацію. З'ясуйте, яким чином у згаданому прикладі з Нідерландів приватна інформація була пропущена, коли документ оприлюднили.

Існують різні способи, як це зробити на практиці. Ви повинні продемонструвати заявникові, які частини документа залишаються закритими, наприклад, навівши перелік номерів пропущених сторінок чи пропустивши необхідні речення або параграфи (так, щоб він міг пересвідчитися, наскільки багато інформації вилучено).

### **Що відбувається, коли Ви відмовляєте в доступі до інформації?**

У цьому випадку державний орган повинен надати письмове пояснення щодо того, чому в доступі відмовлено. Обґрунтування повинно супроводжуватися поясненням того, як заявник може це оскаржити, що залежатиме від положень Вашого національного законодавства. Деякі закони включають право на адміністративне оскарження, за яким оскарження йде до наглядового органу, такого як Уповноважений із питань інформації чи Омбудсман. Інші — передбачають оскарження в судах.

## **Вправа**

Нижче подано трохи більше інформаційних запитів для аналізу. Цього разу використайте свій національний закон (а не модельний закон «ARTICLE 19»). Застосуйте схему для того, щоб пройти через процедуру ухвалення рішень і з'ясувати, чи Ви повинні:

- оприлюднити інформацію;
- частково надати інформацію;
- не надати інформації.
  - Ви, державний службовець у Міністерстві юстиції, отримали інформаційний запит про паї (акції) судді, який постійно головує у важливих справах із комерційного права.
  - Ви — чиновник податкового органу — отримали інформаційний запит про зміст податкових декларацій нинішнього урядового міністра.
  - Ви як посадова особа місцевої адміністрації отримали інформаційний запит щодо напрямів діяльності та робочих планів Міністра охорони довкілля.

## **Крок 9. Готуємося до оскарження**

Ваша відповідальність як державного посадовця повністю не закінчується після ухвалення рішення надати інформацію або відмовити в запиті.

Якщо Ваше рішення полягає в тому, щоб приховати цю інформацію, заявник може скористатися правом на оскарження, отже, Ви повинні обґрунтувати Ваше рішення. Як точно працює система оскарження — це те, що регламентовано 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 було успішним, особа може подати свою справу до іншого адміністративного наглядового органу, наприклад, до Омбудсмана чи до комісії з прав людини. Ці органи не мають таких же повноважень примусу, що й суд, але важливим питанням є те, що вони повністю незалежні від органу, який володіє інформацією. Згідно з окремими законами про доступ до інформації, вони мають повноваження наглядати за тим, як 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. Тоді суд має ухвалити остаточне рішення стосовно цього питання, що буде обов'язковим як для заявника, так і для державного органу.

Важливість процедури оскарження полягає в доведенні того, що закон застосовують послідовно й не свавільно. Окремі посадові особи не повинні відчувати загрози від оскарження. У певному сенсі це допоможе їм виконувати належно свою роботу, гарантуючи, що рішення стосовно інформаційних запитів ухвалено в суворій відповідності до закону.

### **Як працює система оскарження відмов у задоволенні інформаційних запитів у Вашій країні?**

Ви повинні знати відповідь на це запитання, оскільки щоразу, коли Ви відхиляєте запит (ми сподіваємося, не дуже часто!), Ви повинні пояснити заявникові 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 спорудження, оскільки частину грошей, виділених урядом для трубопроводу, використано місцевою адміністрацією для підтримки лікарні. Чиновник відповідає, що такі документи не надають будь-кому, а заявник може поскаржитися на це будь-куди. Громадянин звертається до Директора установи, пояснюючи ситуацію, але все ще отримує відмову в наданні запитуваної інформації. Згодом особа спрямовує запит до палати незалежних суддів. Судді заслуховують обидві сторони і вирішують питання, обґрунтовуючи своє рішення.

## Зразок рольової гри. Персонаж 1

Ви виконуєте роль особи, яка запитує інформацію.

На всіх стадіях Ви маєте наївний вигляд і вдаєте, що погано поінформовані. Насправді Ви — журналіст під прикриттям, який перевіряє ставлення цієї державної установи. Наполягайте на наданні інформації, яку Ви хочете отримати.

Ви не повинні говорити про те, хто Ви є, навіть перед судьями. Будьте галасливими і не-послідовними.

## Зразок рольової гри. Персонаж 2

Ваша роль — посадова особа з питань інформації.

Запитувана інформація не може бути оприлюднена, оскільки деякі рішення в цій справі ухвалили свавільно, без дотримання чинної процедури.

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

Коли Вас запросять до Директора — будьте ввічливим і щирим. Коли Вас запросять до суддів, визнайте свою 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.

Вислухавши заявника, скажіть неправду: «Ми не маємо грошей, у нас купа проблем».

Проведіть показовий «прочухан» підлеглому чиновникові.

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 із незалежних суддів.

Ви повинні ухвалити рішення щодо того, чи інформація повинна бути оприлюднена. Проаналізуйте справу стосовно фактів, а також з'ясуйте, чи були правильними процедури. Надайте детальне обґрунтування до Вашого рішення.

## ЗАКЛЮЧНЕ ЗАСІДАННЯ СЕМІНАРУ: ПІДСУМОК ТА ОЦІНЮВАННЯ

### **ВАЖЛИВО:**

Семінар повинен закінчуватися підсумком навчальних пунктів та оцінюванням.

Оцінювання може відбуватися двома шляхами.

Перший: поверніться до письмових записів щодо очікувань, які учасники записували на вступному засіданні. Перегляньте їх і з'ясуйте, чи виправдано очікування.

Другий: попросіть учасників заповнити оцінювальний формуляр (анонімно). Це допоможе виявити більш чесні відповіді тих, хто може бути критично налаштований до цієї процедури, крім того, вона буде детальнішою, ніж усне оцінювання. Зразок оцінювальної анкети розміщено нижче.

Корисно також звернутися до учасників семінару після того, як вони попрацюють на своїх робочих місцях від шести місяців до року, для того, щоб з'ясувати наскільки ефективними виявилися знання семінару на практиці.

## Зразок оцінювальної анкети для учасників тренінгу (на завершення семінару)

### Інформація про Вас:

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

- Дуже мало                       Дещо знав/ла                       Багато знав/ла

2. Який досвід тренера Ви мали перед тренінгом?

- Незначний                       Певний                       Суттєвий

3. Наскільки якісно викладено питання свободи інформації (концепція, принципи і процедури)?

- Дуже слабо                       Достатньо                       Добре                       Дуже добре

Чому?

4. Чи забагато / замало уваги приділено міжнародним стандартам?

- Замало                       Збалансовано                       Забагато

5. Чи забагато / замало уваги звернено на національні межі свободи інформації?

- Замало                       Збалансовано                       Забагато

6. Чи пропущено в темі 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 поведження з інформаційними запитами?

- Не корисна                       Корисна                       Достатньо корисна                       Дуже корисна

Чому?

Чи плануєте Ви застосовувати її, коли 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                       Корисні                       Достатньо корисні                       Дуже корисні

Чому?

Чи змінили б Ви комбінацію видів діяльності? Якого б виду діяльності було більше чи менше? 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 слабко     Слабко     Достатньо     Добре     Дуже добре

Чому?

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

14. Чи будете Ви використовувати посібник для самостійної підготовки тренінгу?

**Модератори:**

15. Як би Ви оцінили їхній внесок у роботу семінару?

Дуже слабкий     Слабкий     Достатній     Посутній     Дуже суттєвий

**Наслідки:**

16. Чи відчуваєтеся Ви після цього семінару 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 сформуванню мережу тренерів зі свободи інформації у Вашій країні?

18. Будь-які інші коментарі.

Зразок оцінювальної анкети для учасників навчального семінару (для державних службовців) — на завершення семінару

**Інформація про Вас:**

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

- Ледь ознайомлений/а                       Дещо знав/ла                       Багато знав/ла

**Зміст:**

2. Наскільки якісно викладено питання свободи інформації (концепція, принципи і процедура)?

- Дуже слабо                       Слабо                       Достатньо                       Дуже добре

**Чому?**

3. Чи забагато / замало уваги приділено Міжнародним стандартам?

- Замало                       Збалансовано                       Забагато

4. Чи забагато / замало уваги звернено на національні межі свободи інформації?

- Замало                       Збалансовано                       Забагато

5. Чи пропущено в темі якийсь аспект?

**Методологія:**

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

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

- Не корисна                       Корисна                       Достатньо 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                       Корисні                       Достатньо корисні                       Дуже корисні

**Чому?**

Чи змінили б Ви комбінацію видів діяльності? Якого б виду діяльності було більше чи менше?

**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

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

13. Чи використовуватимете Ви цей посібник у Вашій щоденній роботі?

Так                       Ні

**Модератори:**

14. Як би Ви оцінили їхній внесок?

Дуже слабкий     Слабкий     Достатній     Посутній     Дуже суттєвий

**Наслідки:**

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

Так                       Ні

Яку подальшу підтримку Ви б хотіли отримати?

## Зразок підсумкової оцінювальної анкети учасників Тренінгу для тренерів — через шість місяців

Мета підсумкового оцінювання — з'ясувати, наскільки Ви спроможні застосовувати знання та навички, отримані Вами на тренінгу, і що ми можемо зробити для подальшого покращення нашої навчальної програми та підтримки Ваших ініціатив як тренерів зі свободи інформації.

### Інформація про Вас:

1. Як багато Ви знали про свободу інформації перед участю в навчальному семінарі [включаючи місяць тренінгу]?

- Дуже мало                       Дещо знав/ла                       Багато знав/ла

2. Який досвід тренера Ви мали перед тренінгом?

- Незначний                       Певний                       Суттєвий

### Дії після тренінгу

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

- Так                       Ні

4. Чи мали Ви можливість зустрітися один з 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 із Вами, щоб попросити поради чи замовити подальший тренінг для себе або для своїх колег? Чи знаєте Ви, якщо державні службовці мають Ваші контактні дані?

- Так                       Ні

### Застосування набутих навичок і знань:

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

- Так                       Ні

Якщо ні, то чому?

Якщо так, будь ласка, опишіть повністю тренінг, відповідаючи на такі запитання:

- 1) хто і скільки людей брало участь (якщо Ви навчали державних службовців, будь ласка, поясніть, ким вони є — службовцями центрального уряду чи місцевої адміністрації, зазначте їхні посади);
- 2) чи організували Ви тренінг із Вашими тренерами або з іншими особами, які брали участь у Тренінгу для тренерів;
- 3) де проходило навчання;
- 4) чи обраний Вами порядок денний подібний до того, що був на Тренінгу для тренерів, чи використовували Ви посібник;

- 5) якщо Ви вносили зміни до порядку денного, чи використовували інші матеріали для навчання, будь ласка, опишіть їх;
- 6) чи ставили учасники запитання, на які Ви не змогли відповісти;
- 7) які перешкоди чи труднощі Ви відчули, організовуючи тренінг чи проводячи його?

Будь ласка, додайте будь-які інші коментарі, які Ви бажаєте, стосовно Вашого досвіду проведення навчального семінару.

7. Чи застосовували Ви навички і знання, здобуті на Тренінгу для тренерів, будь-яким іншим чином (наприклад, надання порад колегам, державним службовцям, неурядовим організаціям із питань свободи інформації, включення проблеми свободи інформації до інших семінарів / тренінгів, до яких Вас залучали, подання інформаційних запитів до державних органів, сприяння обізнаності із Законом про свободу інформації)? Якщо Ви безпосередньо державний службовець, чи запровадили будь-який із заходів, запропонованих на навчальному семінарі, у Вашій установі або обговорили їх із 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 власні сесії з навчання стосовно свободи інформації?

10. Будь ласка, додайте будь-які подальші коментарі.

## Зразок підсумкової оцінювальної анкети учасників навчального семінару для державних службовців — через шість місяців

Мета підсумкового аналізу — оцінити більш тривалий вплив навчання й окреслити майбутні дії, спрямовані на 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]?

Дуже мало                       Дещо знав/ла                       Багато знав/ла

2. Чи навчалися Ви перед освітнім семінаром щодо свободи інформації? Якщо так, то хто його проводив: хтось із Вашого органу чи зовнішня організація, наприклад, неурядова організація?

3. Будь ласка, опишіть Ваші обов'язки щодо закону про свободу інформації на Вашій роботі?

### Оцінювання процесу навчання і того, як Ви застосували отримані знання:

4. Чи відчуваєтеся Ви внаслідок пройденого навчання більш упевненим, опрацьовуючи інформаційні запити?

5. Чи Ваша інституція одержувала будь-які інформаційні запити з моменту, коли Ви брали участь у навчальному семінарі? Якщо це так, то чи були Ви залучені до опрацювання запитів?

6. Яким чином Ви могли використовувати знання, отримані на тренінгу, у Вашій повсякденній роботі?

7. Чи Ви зберегли посібник зі свободи інформації, одержаний на тренінгу, і наскільки він був для Вас корисним відтоді?

8. Ви мали час, щоб поміркувати над результатами навчання. Чи маєте Ви будь-які пропозиції щодо поліпшення методології тренінгу та змісту посібника?

9. Чи контактували Ви з тренерами або організаторами після семінару, для того щоб попросити додаткову інформацію або поради щодо певного інформаційного запиту, який Ви одержали?

### Майбутні потреби:

10. Чи хотіли б Ви продовжити навчання щодо свободи інформації? Якщо так, чи маєте певну тему, 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 одержати допомогу у виконанні закону про свободу інформації?

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

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

## **ДОДАТКИ**

## ДОДАТОК 1

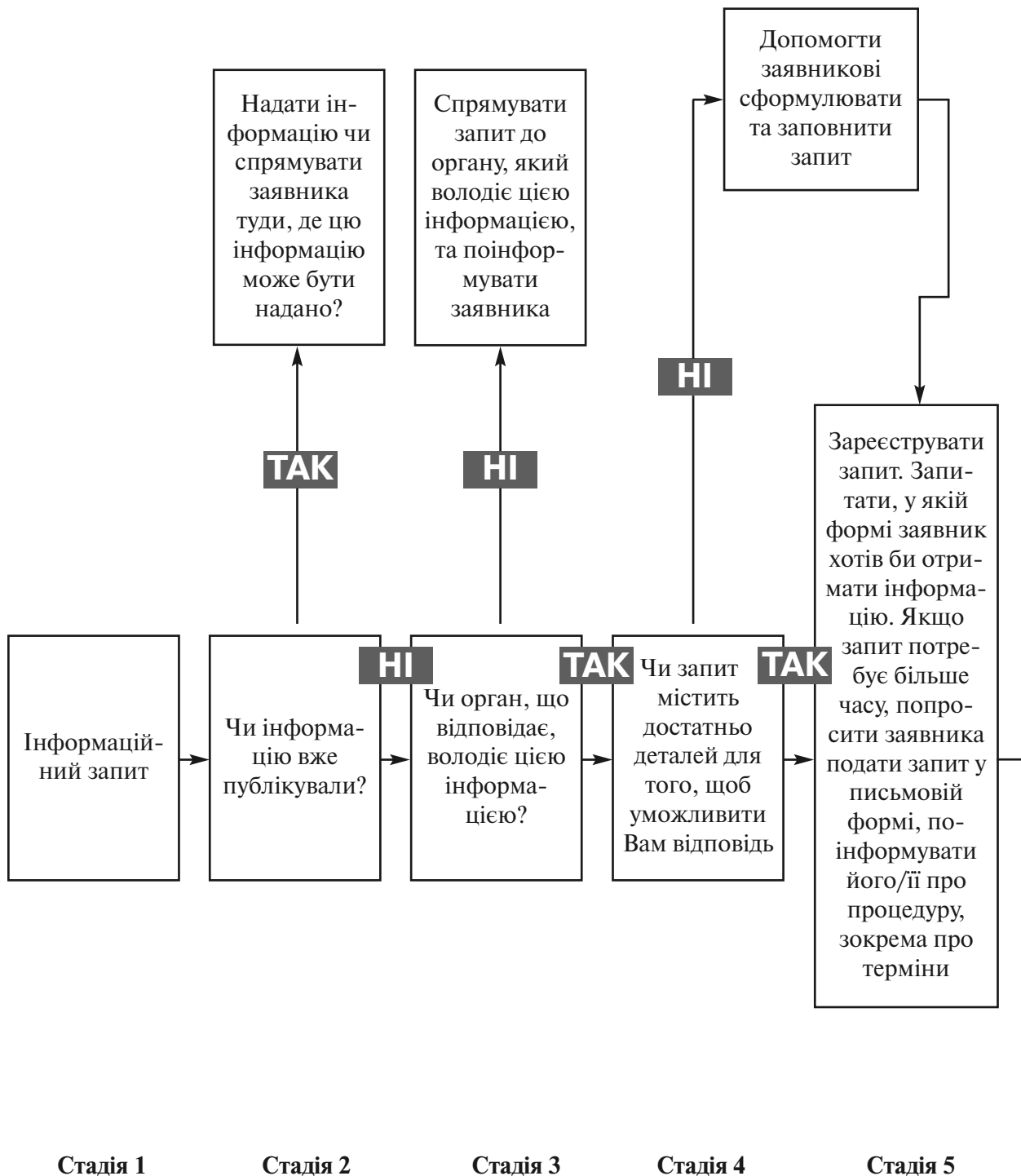


СХЕМА ОПРАЦЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАПИТУ



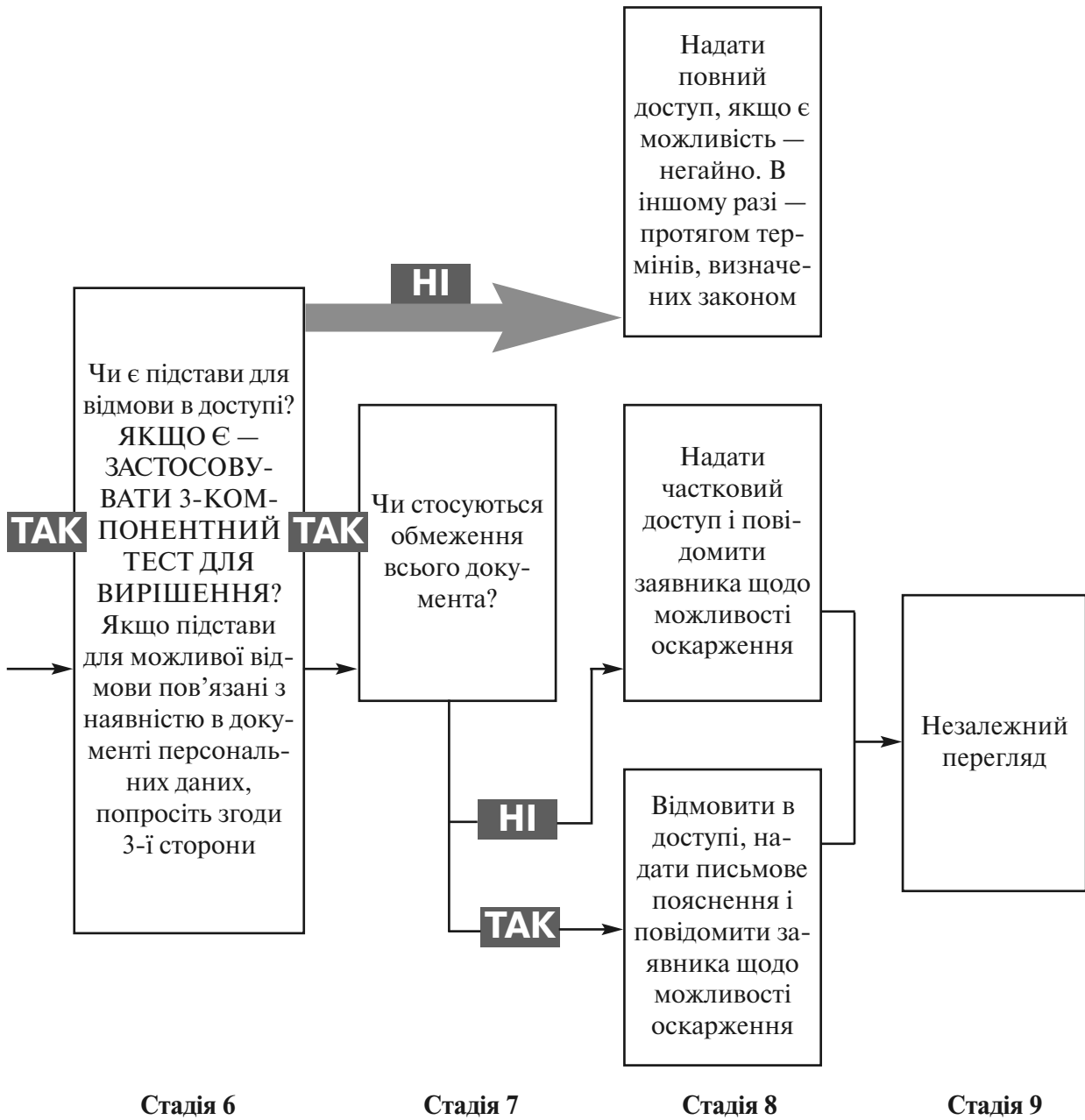
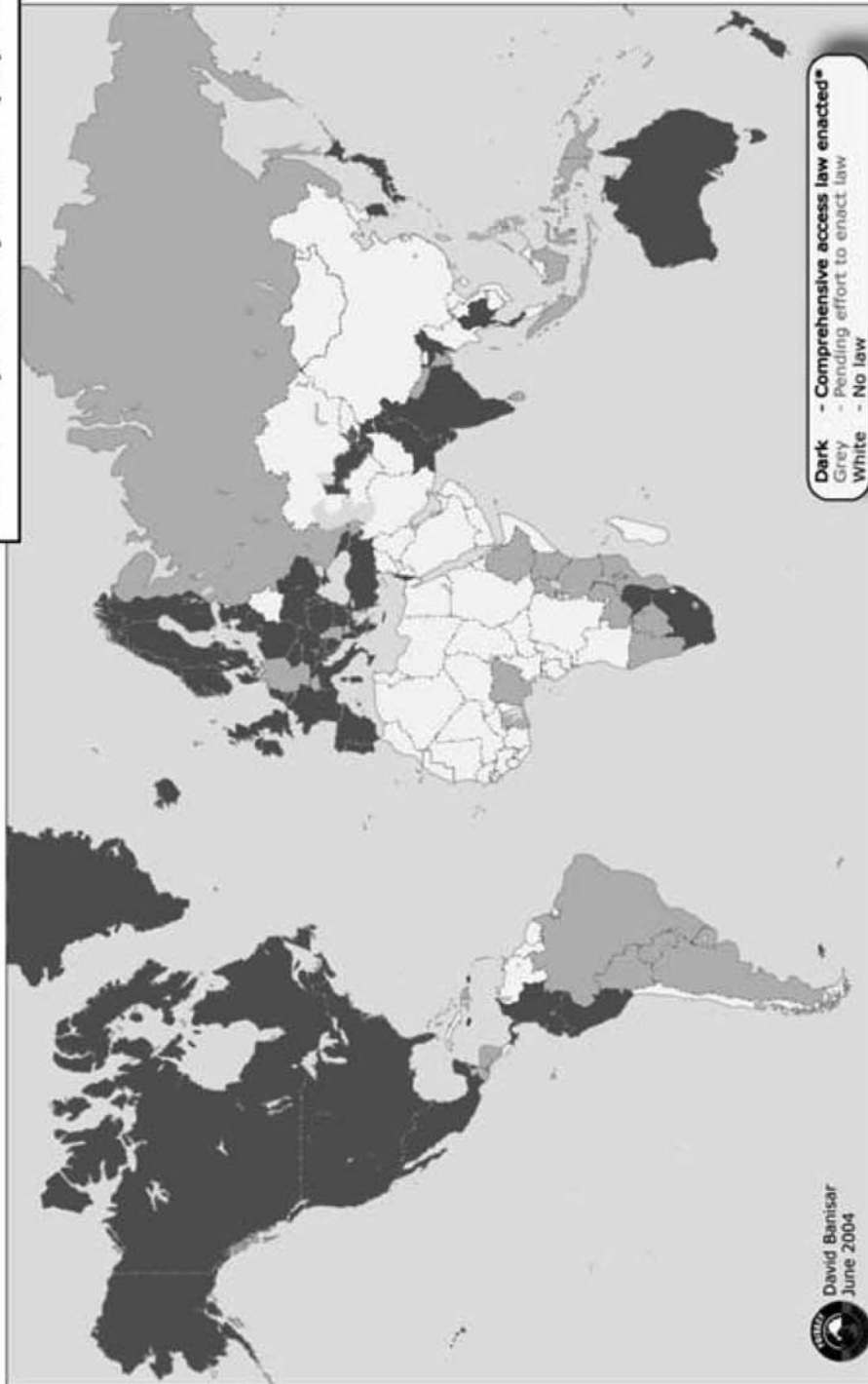


СХЕМА ОПРАЦЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАПИТУ

## 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/survey](http://freedominfo.org/survey)

Темний – впроваджено закон про всебічний доступ\*

Сірий – зусилля по прийняттю закону є незавершеними

\* Не всі національні закони виконуються чи є ефективними. Для ознайомлення з аналізом законів і практикою зверніться до [freedominfo.org/survey.htm](http://freedominfo.org/survey.htm)

## ДОДАТОК 2

# МОДЕЛЬНИЙ ЗАКОН ПРО СВОБОДУ 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 розробив Тобі Мендель (Toby Mendel), голова правової програми «ARTICLE 19». Багато експертів та осіб, залучених до просування свободи інформації, висловили свої зауваження. Особлива вдячність Девідові Голдбергу (David Goldberg) (консультанту «ARTICLE 19»), Мері МакГонагл (Marie McGonagle) (викладачеві 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 Секретаріатові міжнародних грантів Фонду Спільноти, що повністю профінансував розробку Модельного закону про свободу інформації.

Видання є частиною спільного проекту «Сприяння праву на свободу інформації в Південній Азії», що «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 (Лагор, Пакистан).

### **ARTICLE 19, the Global Campaign for Free Expression — Усесвітня 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  
E-mail: [info@article19.org](mailto: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  
E-mail: [cpa@sri.lanka.net](mailto: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

E-mail: [chriall@nda.vsnl.net.in](mailto: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

E-mail: [info@hrcp.cjb.net](mailto:info@hrcp.cjb.net), Веб-сайт: <http://www.hrnp.cjb.net>

© ARTICLE 19 ISBN 1-902598-43-1

## **МОДЕЛЬНИЙ ЗАКОН ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ**

### **ВСТУП**

Право на інформацію гарантоване міжнародним законодавством зокрема як частина свободи вираження, що передбачено в статті 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Більшість країн світу надає юридичної чинності цьому праву шляхом включення положення про право на доступ до інформації в Конституції своїх країн та ухвалення 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 повинен, зокрема, допомогти в галузі свободи інформації країнам Південної Азії і, отже, 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 із континентальною системою.

Термін «модельний» не означає, що всі країни мають взяти Закон за єдино правильний шаблон для створення своїх законів. У кожній країні існують різні інформаційні потреби, а також різні структури, тому закони слід адаптувати 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 розголошення інформації на практиці, згідно 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 перебуває в компетенції публічних органів, при пред'явленні запиту на отримання інформації. Це право має кожен громадянин, а термінам «інформація» та «публічні органи» надано широкого тлума-

чення. 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 перебуває в компетенції приватних організацій, і вилучення їх зі сфери закону могло б негативно вплинути на право стосовно інформації.

Щодо процедури надання інформації, Закон вимагає від публічних органів призначати спеціальних осіб для роботи з інформацією, до обов'язків яких входить 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 ніж 20 днів. Якщо запит стосується великої кількості документів і неможливо вкластися в зазначений термін, його може бути продовжено 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 зазначити бажану для неї форму отримання інформації. Плата за надання інформації не повинна перевищувати реальної вартості послуг із надання інформації та стягуватися за надання інформації приватного характеру й інформації, що становить інтерес для громадськості.

Важливим положенням Закону є призначення незалежного Уповноваженого з питань інформації (Information Commissioner), який має право на перегляд будь-яких відмов із надання інформації та достатню компетенцію для досягнення мети Закону. Уповноважений може як отримувати скарги, так і проводити власні спостереження. Уповноважений також може вимагати від органів розголошення інформації та навіть стягувати штрафи за свідоме ухилення від виконання вимог Закону.

Згідно з міжнародною практикою, Закон регламентує низку винятків щодо інформації приватного, комерційного та конфіденційного характеру, інформації про здоров'я та безпеку, правопорядок, оборону та формулювання державної політики. Проте ці винятки не застосовують до надання інформації, що становить інтерес для громадськості, та в деяких випадках, до інформації з терміном давності, що минув.

Розділ III Закону покладає на публічні органи позитивні обов'язки, зокрема вимоги щодо публікації інформації певного змісту та підтримання документів у належному порядку, відповідно до Правил (Code of Practice), які мають бути опубліковані Уповноваженим.

Розділ VII Закону передбачає захист інформаторів («свистунів») — тобто осіб, які надають інформацію про правопорушення, за умови, що вони керуються добрими намірами та впевнені, що надана інформація є достовірною та містить докази про правопорушення або серйозну загрозу здоров'ю, безпеці, довкіллю.

Нарешті, Модельний Закон про свободу інформації передбачає захист осіб, які надають інформацію з добрими намірами на запит, і водночас регламентує кримінальну відповідальність для осіб, які умисно перешкоджають доступу до інформації або знищують документи.

## Розділ I. Визначення термінів та мета закону

Цей Закон сприяє максимальному розголошенню 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 вжито в таких значеннях:

- (а) «Уповноважений» — відомство Уповноваженого з питань інформації, передбачене Розділом V, або особа, яка обіймає відповідну посаду, залежно від контексту;
- (б) «службовець із роботи з інформацією» — особа, яка виконує певні обов'язки згідно з положеннями цього Закону, її призначають у кожному публічному органі відповідно до частини першої статті 16 цього Закону;
- (в) «службовець» — особа, працевлаштована 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» наведено в частині третій статті 6 цього Закону;
- (д) «публічний орган» — визначення терміна «публічний орган» подано в частинах першій та другій статті 6 цього Закону;
- (е) «оприлюднити» — робити доступним для представників громадськості, зокрема за допомогою друкованих та електронних форм поширення інформації;
- (є) «інформація приватного характеру» — інформація про людину, що може бути ідентифікована за цією інформацією;
- (ж) «документ» — визначення терміна «документ» наведено в статті 7 цього Закону.

### СТАТТЯ 2. МЕТА

Цілями цього Закону є:

- (а) забезпечення права доступу до інформації, що перебуває в компетенції публічних органів, з огляду на принципи, відповідно до яких: така інформація має бути доступна для громадськості; необхідні винятки з права доступу мають бути обмеженими та чітко регламентованими; рішення про оприлюднення такої інформації потрібно переглядати незалежно від уряду; та
- (б) забезпечення права доступу до інформації, що належить приватним організаціям, у випадках, коли це необхідно для реалізації або захисту будь-якого права, крім обмежених та чітко описаних винятків.

## **Розділ II. Право доступу до інформації, що перебуває в компетенції публічних органів та приватних організацій**

### **СТАТТЯ 3. СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ**

Кожен володіє правом на свободу інформації, зокрема правом доступу до інформації, що перебуває в компетенції публічних органів, із дотриманням положень цього Закону.

### **СТАТТЯ 4. ЗАГАЛЬНЕ ПРАВО ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ**

(1) Кожен, хто звертається з інформаційним запитом до публічного органу, має право (із дотриманням положень Розділів II та IV цього Закону):

- (а) бути поінформованим про те, чи має державний орган документ, що містить цю інформацію, або документ, із якого ця інформація може бути отримана;
- (б) на її отримання, якщо державний орган володіє документом, що містить інформацію, стосовно якої зроблено запит.

(2) Кожен, хто звертається з інформаційним запитом до приватної організації, у компетенції якої перебуває інформація, необхідна для реалізації чи захисту будь-якого права, має право на надання йому цієї інформації приватною організацією, із дотриманням відповідних положень Розділів II та IV цього Закону.

### **СТАТТЯ 5. ЗАКОНОДАВЧІ АКТИ, ЩО ЗАБОРОНЯЮТЬ ЧИ ОБМЕЖУЮТЬ РОЗГОЛОШЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ**

(1) Цей Закон може бути застосований для скасування будь-якого положення іншого законодавчого акту, що забороняє або обмежує розголошення інформації публічним органом чи приватною організацією.

(2) Жодне з положень цього Закону не обмежує розголошення 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) регламентований законом;
- (в) який належить до виконавчої влади будь-якого рівня чи в будь-якій галузі;
- (г) який перебуває у власності, під контролем держави або значну частину фінансування якого здійснюють 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 призначити публічним будь-який орган, що виконує суспільну функцію.

(3) Для цілей цього Закону, приватною організацією вважають 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 компетенції якої вона перебуває, 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 вважають письмовий запит на ім'я будь-якого службовця публічного органу чи приватної організації з викладенням достатньої кількості деталей, які дають змогу досвідченому службовцеві, доклавши зусиль, з'ясувати, чи володіє орган (організація) документом із такою інформацією.

(2) У разі, коли запит інформації, передбачений частиною 1 статті 4 цього Закону, не відповідає положенням частини 1 цієї статті Закону, службовець, отримавши запит, відповідно до частини 5 цієї статті Закону, має надати безоплатно всю можливу допомогу, що 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, зазначивши при цьому своє прізвище й 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 реалізації 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 безпідставно не затягує терміну виконання запиту та не є надмірним тягарем для тих, хто робить запит.

(7) Публічний орган або приватна організація, що отримали запит інформації, має надати заявникові документ-підтвердження отримання запиту.



## СТАТТЯ 9. ТЕРМІН НАДАННЯ ВІДПОВІДЕЙ НА ЗАПИТИ

(1) Публічний орган або приватна організація має надати відповідь на запит інформації, поданий згідно зі статтею 4 цього Закону, протягом максимально стислого терміну, але в будь-якому разі не більше ніж упродовж 20 робочих днів із дня отримання запиту, крім випадку, передбаченого частиною 3 цієї статті Закону.

(2) У випадках, коли запит стосується інформації, справді необхідної для порятунку життя або забезпечення свободи особи, відповідь має бути надана впродовж 48 годин.

(3) Публічний орган або приватна організація може продовжити термін, передбачений частиною 1 цієї статті Закону, до необхідного, шляхом повідомлення в письмовій формі, виданого впродовж перших двадцяти днів. Продовження терміну надання відповіді за будь-яких обставин не може перевищувати 40 робочих днів із дня отримання запиту. Таке продовження терміну може бути зумовлене запитом численної кількості документів або необхідності пошуку серед великої кількості документів, а також у випадках, коли надання відповіді у двадцятиденний термін суттєво зашкодить діяльності органу (організації) без достатніх на це підстав.

(4) Порушення положень частини 1 цієї статті Закону вважають відмовою в наданні відповіді на запит.

## СТАТТЯ 10. ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ВІДПОВІДЬ

(1) Відповідь, що надають 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 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) причини, через які відмовлено в наданні запитуваної інформації чи її частини, згідно з Розділом IV цього Закону;

(в) у разі 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 надають 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 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; та

(б) причини, через які 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, із дотриманням положень частин 2 та 3 цього Закону, може відбуватися за умови сплати заявником грошового збору, що не повинно перевищувати реальних витрат на пошук, підготовку та передачу інформації.

- (2) Сплату зборів не можна вимагати 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 разі, коли витрати на приймання такого збору перевищують суму власне збору.

## СТАТТЯ 12. ЗАСОБИ ПЕРЕДАЧІ ІНФОРМАЦІЇ

- (1) У разі, коли в запиті зазначено 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 стосовно переваги форми запитуваної інформації з дотриманням положень частини 3 цієї статті.
- (2) У запиті можуть бути зазначені такі переваги щодо форми передачі інформації:
- (а) справжня копія документа в чинній або в іншій формі;
  - (б) можливість вивчення документа, за необхідності — використання наявного обладнання органу (організації);
  - (в) можливість зняття копії з документа, використання обладнання особи, яка зробила запит;
  - (г) письмове розшифрування змісту документів у візуальній чи у звуковій формі;
  - (г) розшифрування змісту документа в друкованій, звуковій чи у візуальній формі в разі, коли подібне розшифрування може бути зробленим із 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, зазначеній заявником, у разі, якщо це:
- (а) перешкоджає ефективній роботі органу (організації) без достатніх на це підстав; або
  - (б) завдає шкоди збереженню документа.
- (4) У разі, якщо документ створено більше ніж однією мовою, документ має бути наданий тією мовою, перевагу якій надала особа, підготувавши запит.

## СТАТТЯ 13. ВІДСУТНІСТЬ ЗАПИТУВАНОВОГО ДОКУМЕНТА

- (1) У разі, якщо службовець, який отримав запит відповідно до частини 1 статті 4 цього Закону, вважає, що запит належить до інформації, яка не міститься в жодному документі, що перебуває в компетенції публічного органу, працівник може передати запит Службовцю з роботи з інформацією для виконання вимог цієї статті.
- (2) Коли Службовець із 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, що володіє потрібним 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 дасть змогу забезпечити швидший доступ до інформації.

(3) У разі, коли запит переданий відповідно до пункту (а) частини 2 цієї статті, відлік часу, наданого на задоволення запиту згідно зі статтею 9 цього Закону, починається з дня передачі запиту.

(4) Приватна організація, отримуючи запит, передбачений частиною 2 статті 4, що стосується інформації, яка не міститься в жодному документі, що перебуває в компетенції такої організації, має повідомити заявника про відсутність в її компетенції 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 на запит цієї ж особи, щодо якого нещодавно надавали відповідь.

(2) Публічний орган або приватна організація не зобов'язані відповідати на запит інформації в тому разі, коли така відповідь на запит безпідставно відволікатиме їхні ресурси.

## **Розділ III. Заходи зі сприяння відкритості**

### **СТАТТЯ 15. ПРАВИЛА ЗАСТОСУВАННЯ 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 поширити ці правила в доступній формі.

(2) Правила, передбачені частиною 1 цієї статті, слід регулярно поновлювати в разі необхідності.

### **СТАТТЯ 16. ЧИНОВНИК ІЗ РОБОТИ З ІНФОРМАЦІЄЮ**

(1) Кожен публічний орган має призначити Службовця з роботи з інформацією та забезпечити безперешкодний доступ представників громадськості до потрібної інформації про цього Службовця, зокрема його прізвища, функцій та контактних відомостей.

(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) бути головною контактною особою публічного органу в питаннях отримання запитів інформації, надання допомоги особам в отриманні інформації та одержання індивідуальних скарг стосовно діяльності публічного органу у сфері розголошення інформації.

## СТАТТЯ 17. ОБОВ'ЯЗОК ОПРИЛЮДНЮВАТИ ІНФОРМАЦІЮ

Кожен публічний орган має в інтересах суспільства, принаймні раз на рік, у доступній формі оприлюднювати та поширювати ключову інформацію, зокрема (однак не лише):

- (а) опис його структури, функцій, обов'язків та фінансування;
- (б) відповідні подробиці стосовно послуг, що він надає безпосередньо представникам громадськості;
- (в) будь-які механізми безпосередніх запитів чи скарг, які можуть бути використані представниками громадськості щодо актів або неспроможності цієї організації виконувати свої функції; стислу інформацію про будь-які запити, скарги чи інші безпосередні дії представників громадськості, а також відповіді на них із боку цього органу;
- (г) прості правила, що містять адекватну інформацію про порядок ведення записів, документування, типи і форми інформації, що перебуває в компетенції органу, категорії інформації, які публікує цей орган, та опис процедури подання запиту інформації;
- (г) перелік повноважень та обов'язків вищих службовців, процедуру, якою вони керуються, ухвалюючи рішення;
- (д) будь-які нормативні вимоги, правила, інструкції або довідники, що стосуються виконання органом своїх функцій;
- (е) зміст усіх рішень та актів, від яких залежить стратегія роботи, що 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 формування 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 поширювати інформацію згідно зі статтею 17 цього Закону; та
- (б) надавати на запит консультації публічному органу стосовно обов'язку оприлюднювати інформацію.

## СТАТТЯ 19. ЗБЕРІГАННЯ ДОКУМЕНТІВ

- (1) Кожен публічний орган зобов'язаний зберігати документи таким чином, щоб сприяти реалізації права на інформацію, відповідно до цього Закону, а також згідно з Правилами, зазначеними в частині 3 цієї статті.
- (2) Кожен публічний орган має забезпечити наявність відповідних процедур для внесення виправлень до інформації приватного характеру.
- (3) Після відповідних консультацій із зацікавленими сторонами Уповноважений має розробити й періодично поновлювати Правила, що стосуються зберігання, управління та розмі-

щення документів, а також передачі документів до ... [вказати потрібну архівну установу, наприклад, Державний архів].

## СТАТТЯ 20. ПІДГОТОВКА СЛУЖБОВЦІВ

Кожен публічний орган має забезпечити належну 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 у повному обсязі або частково, кількість відмов;
- (б) як часто та відповідно до яких статей Закону відмовлено в наданні інформації на запит як у цілому, так і частково;
- (в) скарги, подані внаслідок відмов у 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 відмовитися від повідомлення про наявність у його розпорядженні документа або від надання інформації, крім випадку, коли шкода інтересу, який захищають, переважає суспільний інтерес у розголошенні інформації.

### СТАТТЯ 23. РАНІШЕ ОПРИЛЮДНЕНА ІНФОРМАЦІЯ

Незважаючи на положення цього Розділу, орган не може відмовити в наданні вже відомої громадськості інформації.

### СТАТТЯ 24. МОЖЛИВІСТЬ ВІДОКРЕМЛЕННЯ

Якщо запит інформації стосується документа, що містить інформацію, яка відповідно до цього Розділу належить до винятків, будь-яка інша інформація з цього документа, яка не стосується винятків, має бути надана зацікавленій особі в частині, що може бути прийнятно відокремлена від решти інформації.

## СТАТТЯ 25. ІНФОРМАЦІЯ ПРИВАТНОГО ХАРАКТЕРУ

(1) Орган може відмовитися 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 застосовують, якщо:

- (а) третя сторона насправді 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 із дня смерті особи, яка є третьою стороною; або
- (г) людина є або була службовою особою публічного органу, а інформація стосується її функцій як службової особи.

## СТАТТЯ 26. ПРИВІЛЕЇ, ПЕРЕДБАЧЕНІ ЗАКОНОМ

Орган може відмовитися 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, відмовилася 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 із цією державою чи міжнародною організацією.

## СТАТТЯ 28. ЗДОРОВ'Я ТА БЕЗПЕКА

Орган може відмовитися 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 відмовитися повідомляти про те, чи володіє він документом, або відмовити в наданні інформації, якщо це завдаватиме або може завдати істотної шкоди:

- (а) запобіганню або розкриттю злочину;
- (б) затриманню або пред'явленню обвинувачення правопорушникові;

- (в) здійсненню правосуддя;
- (г) стягненню або зборів будь-яких податків чи мита;
- (г) роботі імміграційного контролю; або
- (д) оцінюванню публічним органом того, чи є виправданим цивільний процес, кримінальне переслідування або ухвалення нормативного підзаконного акта.

## СТАТТЯ 30. ОБОРОНА ТА БЕЗПЕКА

Орган може відмовитися повідомляти про те, чи володіє він документом, або відмовити в наданні інформації, якщо це завдаватиме або може завдати істотної шкоди обороні чи національній безпеці [вказати назву країни].

## СТАТТЯ 31. ЕКОНОМІЧНІ ІНТЕРЕСИ

(1) Орган може відмовитися повідомляти про те, чи володіє він документом, або відмовити в наданні інформації, якщо це завдаватиме або може завдати істотної шкоди здатності держави управляти економікою [вказати назву країни].

(2) Орган може відмовитися 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 застосовують, якщо запит стосується результатів тестування продуктів чи стану довкілля і ця інформація свідчить про серйозний ризик для безпеки громадян або довкілля.

## СТАТТЯ 32. ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ

(1) Орган може відмовитися повідомляти про те, чи володіє він документом, або відмовити в наданні інформації, якщо це:

- (а) завдаватиме або може завдати істотної шкоди ефективному формуванню чи розробці державної політики;
- (б) перешкоджатиме або може перешкодити успішній реалізації державної політики шляхом передчасного розголошення цієї політики;
- (в) похитне значною мірою або може похитнути узгоджувальний процес усередині публічного органу шляхом перешкоджання вільному та відкритому обміну думками чи наданню порад;
- (г) похитне значною мірою або може похитнути ефективність процедур перевірки чи аудиту, що використовує такий публічний орган.

(2) Частину 1 цієї статті Закону не застосовують до фактів, аналізу фактів, технічних даних або статистичної інформації.

## СТАТТЯ 33. ТЕРМІНИ

- (1) Положення статей 26–31 застосовують лише тоді, коли передбачена ними шкода є або може виникнути під час або після того, як запит розглянуто.
- 2) Пункт («в») статті 27, статті 29, 30 та 31 не застосовують до документів, що мають термін давності понад 30 років.

## Розділ V. Уповноважений із питань інформації

### СТАТТЯ 34. ПРИЗНАЧЕННЯ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПИТАНЬ ІНФОРМАЦІЇ

- (1) Уповноваженого призначають на посаду [вказати назву глави держави] після його висунення не менше як двома третинами від загальної кількості членів [вказати назву законодавчого органу чи органів] та після процесу, що відповідає таким 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 судового процесу, що проходив відповідно до міжнародно визнаних правовими принципами, за вчинення насильницького злочину та (або) шахрайства або крадіжки та судимість якої не погашена.
- (3) Уповноважений обіймає посаду терміном на сім років і може бути повторно призначений лише на другий термін. Уповноважений може бути усунений із посади [вказати назву глави держави] за рекомендацією, схваленою не менше як двома третинами голосів від загальної кількості членів [вказати 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, зокрема від уряду та інших органів виконавчої влади, крім випадків, безпосередньо передбачених Законом.
- (2) Уповноважений повинен мати всі повноваження, необхідні для виконання його функцій, передбачених цим Законом, включно із наданням йому статусу юридичної особи, а також повноваження на отримання майна, володіння та розпорядження ним.

### СТАТТЯ 36. ОПЛАТА ПРАЦІ ТА ВИТРАТИ

Уповноважений повинен отримувати оплату праці на рівні заробітної плати судді Верховного Суду [або вказати назву потрібного суду], а також йому повинні відшкодувати в 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 дасть йому змогу 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 та 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 до потрібних органів 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 від тримісячного терміну після завершення чергового фінансового року представити [зазначити назву законодавчого органу чи органів] щорічний звіт про дотримання цього Закону публічними органами, діяльність відомства Уповноваженого та результати аудиторської перевірки його відомства за попередній фінансовий рік.
- (2) Уповноважений може періодично представляти [зазначити назву законодавчого органу чи органів] у разі необхідності інші 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 сумлінні дії, письмові чи усні висловлювання, зроблені в ході виконання будь-яких повноважень чи обов'язків, передбачених цим Законом.
- (2) У межах положень законів проклеп 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 термінів надання відповіді на запит інформації, регламентованих 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, що передбачено 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, відповідно до частини 2 цієї статті Закону, та ухвалити рішення протягом мінімально розумного терміну (але в будь-якому разі не більше ніж упродовж 30 днів) після надання скаржникові та відповідному публічному органу чи приватній організації можливості подати свої докази в письмовій формі.

(2) Уповноважений може відхилити скарги без розгляду, якщо:

- (а) вони є несуттєвими, нав'язливими або непідтвердженими; або
- (б) заявник не використав своєчасно жодних ефективних внутрішніх процедур оскарження, що надає публічний орган чи приватна організація.

(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, покладають на публічний орган або приватну організацію.

(4) У своєму рішенні, ухваленому стосовно скарги відповідно до частини 1 цієї статті Закону, Уповноважений може:

- (а) відхилити скаргу;
- (б) вимагати від публічного органу чи приватної організації вжити необхідних заходів для приведення своєї діяльності у відповідність із вимогами Розділу II цього Закону;
- (в) вимагати від державного органу компенсації скаржникові завданих йому моральної чи матеріальної шкоди; та (або)

(г) у випадках істотного або навмисного порушення вимог, передбачених Розділом II цього Закону, стягнути з публічного органу штраф.

(5) Уповноважений повідомляє про своє рішення, зокрема 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 докази в письмовій формі, Уповноважений може ухвалити 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 із Розділом III, зокрема:

(а) призначення Службовця з роботи з інформацією;

(б) оприлюднення певної інформації та (або) категорій інформації;

(в) внесення змін до роботи органу в частині зберігання, управління та знищення документів та (або) передачі документів [зазначити потрібну архівну установу, наприклад, Державний архів];

(г) покращення порядку навчання службовців із 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, зокрема про право на оскарження.

## СТАТТЯ 44. ПОВНОВАЖЕННЯ НА ПРОВЕДЕННЯ РОЗСЛІДУВАННЯ

(1) Ухвалюючи рішення, згідно зі статтями 42 або 43 цього Закону, Уповноважений повинен мати повноваження на проведення повного розслідування, зокрема право видавати накази про представлення доказів та обов'язкові свідчення свідків.

(2) Під час проведення розслідування, відповідно до частини першої цієї статті Закону, Уповноважений може дослідити будь-який документ, до якого застосовують цей Закон. За будь-яких обставин жоден із 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, що ухвалено відповідно до статей 42 або 43 цього Закону чи його наказу, прийнятого відповідно до частини 1 статті 44 цього Закону.

(2) Розглядаючи скарги на рішення, ухвалені згідно зі статтею 42 цього Закону, тягар доведення відповідності поведінки публічного органу чи приватної організації положенням Розділу II цього Закону покладають на відповідний орган чи організацію.

## СТАТТЯ 46. ОBOB'ЯЗKOBИЙ XAPAKTEP PИШEНЬ TA HAKAZИB УПОВHOBАЖEНОГО

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, ухваленого згідно зі статтями 42 або 43 цього Закону чи наказом, прийнятим відповідно до частини 1 статті 44 цього Закону, а суд має розглянути це, згідно із законодавством 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 відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю, безпеці чи довкіллю, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною і містить докази про правопорушення або серйозну загрозу здоров'ю, безпеці чи довкіллю.

(2) Для цілей частини 1 цієї статті Закону «правопорушення» включає 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. РОЗГОЛОШЕННЯ 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 визнано:

- (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 належного дозволу.

(2) Будь-яка особа, яка вчинила передбачений частиною 1 цієї статті Закону злочин, підлягає покаранню у вигляді штрафу в розмірі, що не перевищує [зазначити потрібну суму], та (або) ув'язнення строком до двох років.

## Розділ IX. Інші положення

### СТАТТЯ 50. ПРАВИЛА

(1) Міністр після консультацій з Уповноваженим та повідомлення у [вказати назву відповідного видання] може запровадити 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 [вказати назву відповідного видання] мають бути представлені [вказати назву законодавчого органу чи органів].

### СТАТТЯ 51. ТЛУМАЧЕННЯ

Тлумачачи положення цього Закону, кожен суд повинен вдаватися до будь-якого розумного трактування положень, які найбільш ефективно забезпечують реалізацію права на інформацію.

### СТАТТЯ 52. СКОРОЧЕНА НАЗВА ТА НАБУТТЯ ЧИННОСТІ

(1) Цей Закон може бути цитований як Закон про право на інформацію [вказати потрібний рік].

(2) Цей Закон набуває чинності в день оприлюднення [вказати відповідну посадову особу, наприклад, президент, прем'єр-міністр чи міністр]. Цей Закон автоматично набуває чинності через шість місяців після його схвалення, якщо такого оприлюднення не було.

## ДОДАТОК 3

### ЗРАЗОК ФОРМУЛЯРА 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 уповноваженого)

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ р. (дата) в \_\_\_\_\_ (місце).

Плата за запит (якщо є): R \_\_\_\_\_

Депозит (якщо є): R \_\_\_\_\_

Плата за доступ: R \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ ПІДПИС ІНФОРМАЦІЙНОГО УПОВНОВАЖЕНОГО /  
ЗАСТУПНИКА ІНФОРМАЦІЙНОГО УПОВНОВАЖЕНОГО

#### А. Дані про державний орган

Інформаційний уповноважений / заступник інформаційного уповноваженого:

\_\_\_\_\_

#### В. Характеристики особи, яка просить надати доступ до записів

(a) Нижче повинні бути зазначені дані особи, яка просить надати доступ до запису.

(b) Адреса і / чи номер факсу в Республіці, куди повинна бути доставлена надіслана інформація.

(c) Якщо запит подається від імені іншої особи, має додаватися документ, що підтверджує її повноваження.

Повне ім'я та прізвище: \_\_\_\_\_

Ідентифікаційний номер: \_\_\_\_\_

Поштова адреса: \_\_\_\_\_

Номер факсу: \_\_\_\_\_

Телефонний номер: \_\_\_\_\_ E-mail адреса: \_\_\_\_\_

Статус особи, яка робить запит від імені іншої особи :

### С. Характеристики особи, від чийого імені подано запит

*Цей розділ потрібно заповнювати ЛИШЕ тоді, якщо запит на інформацію подано від імені іншої особи.*

Повне ім'я і прізвище: \_\_\_\_\_

Ідентифікаційний номер: \_\_\_\_\_

### Д. Дані про записи

(а) Надайте повні дані про запис, до якого просите надати доступ, зокрема порядковий номер, якщо він Вам відомий, для того, щоб було можливо знайти, де зберігають запис.

(б) Якщо наданого місця недостатньо, будь ласка, продовжіть на окремому аркуші та додайте до цього формуляра. 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, опрацьовуватимуть лише після внесення плати за запит.

(б) Ви повинні зазначити суму, яку вимагають заплатити як плату за запит.

(с) Оплата доступу до запису залежить від форми, у якій вимагають доступу, та від обґрунтованого часу на пошук і підготовку запису.

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

Причини звільнення від оплати:

### Ф. Форма доступу до запису

Якщо Ви через вади нездатні прочитати, переглянути чи прослухати запис у формі, у якій надають доступ, передбачений у п. п. 1–4, повідомте про свою ваду і зазначте, у якій формі необхідний запис.

Вада:

Форма, у якій запис є необхідним

<p>Позначте потрібне віконечко знаком «X».</p> <p><b>ПРИМІТКИ:</b></p> <p>(а) Відповідність запиту на доступ у певній формі може залежати від форми, у якій запис є доступним.</p> <p>(б) Доступ у формі, яка потрібна, може бути не наданий із певних обставин. У такому випадку Вас повинні повідомити, якщо доступ може бути наданий в іншій формі.</p> <p>(с) Оплату доступу до запису, якщо такий є, визначатимуть частково формою, у якій просять надати доступ.</p>				
<b>1. Якщо запис у письмовій чи друкованій формі:</b>				
	копія запису*		перегляд запису	
<b>2. Якщо запис містить візуальні образи (зокрема фотографії, слайди, відеозаписи, образи, створені за допомогою комп'ютера, ескізи тощо):</b>				
	показ образів		копія образів*	опис образів*
<b>3. Якщо запис складається із записаних слів чи з інформації, що може бути відтворена як звук:</b>				
	прослуховування звукової доріжки (аудіокасета)		транскрипція звукової доріжки (письмовий чи друкований документ)	
<b>4. Якщо запис зберігається на комп'ютері, або в електронній, або в машино-зчитуваній формі :</b>				
	надрукована копія запису*		надрукована копія інформації, отриманої із запису	копія в комп'ютерно-зчитуваній формі* (дискета 3,5" або компакт-диск)
<p>*Якщо Ви попросили копію чи транскрипцію запису (згаданого вище), чи хочете Ви, щоб копія чи транскрипція була надіслана Вам поштою?  <b>Надсилання поштою — платне.</b></p>			ТАК	НІ
<p>Зазначте, що, якщо запис недоступний бажаною мовою, доступ може бути наданий мовою, якою запис є доступним.</p>				
<p>Якою мовою Ви бажали б отримати запис? _____</p>				



**Г. Повідомлення про рішення стосовно запиту на доступ**

Вам буде письмово повідомлено, чи Ваш запит задоволено / відхилено. Якщо Ви хочете, щоб Вас поінформували іншим способом, будь ласка, зазначте спосіб і надайте необхідні дані для того, щоб зробити це можливим відповідно 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, У ЧИЇХ ІНТЕРЕСАХ ЗРОБЛЕНО ЗАПИТ

## ДОДАТОК 4

### ДОДАТКОВІ МАТЕРІАЛИ І РЕСУРСИ

Найбільш корисні ресурси щодо свободи інформації — це переважно ті, які можна знайти у Всесвітній Павутині (World Wide Web). Нижче подаємо перелік деяких найбільш значущих веб-сайтів.

«ARTICLE 19», Усесвітня компанія 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](mailto:info@article19.org).

Ресурси «ARTICLE 19» включають публікації про стандарти (Принципи) і Тематичні огляди. Принципи перекладено багатьма мовами, зокрема 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 в 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 ухваленню 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 проектів. «The FOIA Network aims» має на меті допомогти НУО в проведенні кампаній, правозахисті і фандрейзингу через обмін інформацією, ідеями, стратегіями і надання 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, що запропоновано тут: [http://www.freedominfo.org/survey/global\\_survey2004.pdf](http://www.freedominfo.org/survey/global_survey2004.pdf).

<http://www.freedominfo.org/index.htm> містить регулярні новини й 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](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 онлайн-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 в Південній Африці: <http://www.opendemocracy.org.za>

Закони про свободу інформації: <http://home.online.no/~wkeim/foil.htm>.

Свобода інформації в Азії: <http://foi-asia.org>.

Ресурси щодо законів про свободу інформації: <http://www.foi.net>.

«Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice» (2004). Видавник «Public Concern at Work» (PCaW); e-mail: [whistle@pcaw.co.uk](mailto:whistle@pcaw.co.uk); веб-сайт: [www.pcaw.co.uk](http://www.pcaw.co.uk).

## **ДОДАТОК 5**

# **ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ІНФОРМАЦІЮ»**

від 2 жовтня 1992 року,

зі змінами і доповненнями станом на 12.03.2010

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 I. 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 напрямками 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.

Друкованими 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 необґрунтованого 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 заінте-

ресованих осіб (кількість випадків відмови у наданні доступу до інформації із зазначенням мотивів таких відмов; кількість та обґрунтування 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 (бюлетенях, 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, яким 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 дисциплі-

нарну або іншу відповідальність посадових осіб державних установ 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 додержання 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:

- необґрунтована 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 клепу, 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 оголошеною 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  
м. Київ, 2 жовтня 1992 року

Л. Кравчук

**Свобода інформації**  
**Навчальний посібник для державних службовців**

Переклад з англійської:  
Р. Тополевський

Відповідальний за випуск:  
Тарас Шевченко

Літературне редагування:  
Тетяна Бондаренко, канд. філ. наук, доцент

**Видавництво ТЮТЮКІН**  
свідоцтво ДК № 3558 від 27.08.2009 р.  
050 583-64-10  
knigadruk.com.ua

Підписано до друку 10.11.2010 р.  
Формат 70x100/16. Папір офсетний. Друк офсетний.  
Ум. друк. арк. 26. Обл.-вид. арк. 17,4.  
Наклад 1000 прим. Зам. № 05-09.

Надруковано у видавництві «Фенікс»  
свідоцтво ДК № 271 від 07.12.2000 р.