

Синячов О.П.,
здобувач кафедри інформаційної
політики НАДУ при Президентіві України

МІЖНАРОДНІ ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

У статті розкрито зміст міжнародних принципів формування законодавства про доступ до публічної інформації. Дані принципи встановлюють стандарти для національних і міжнародних правових режимів, які регулюють право на свободу інформації. Вони розроблені в першу чергу для національного законодавства, але застосовні і до інформації, що є у міжурядових органів, таких, як ООН і Європейський Союз.

В статье раскрыто содержание международных принципов формирования законодательства о доступе к публичной информации. Эти принципы устанавливают стандарты для национальных и международных правовых режимов, которые регулируют право на свободу информации. Они разработаны в первую очередь для национального законодательства, но могут применяться и к информации, имеющейся у межправительственных органов, таких как ООН и Европейский Союз.

In the article maintenance of international principles of forming of legislation is exposed about access to public information. These principles are set by standards for the national and international legal modes which regulate a right on freedom of information. They are developed above all things for a national legislation, but can be used and to information, to present at intergovernmental organs, such as UNO and European Union.

Постановка проблеми. Одним із головних показників рівня демократії в країні є забезпечення доступу громадян до публічної інформації. Міжнародні громадські організації [6] неодноразово наголошували, що інформація – це кисень демократії. Якщо люди не знають, що відбувається в їх суспільстві, якщо дії тих, хто ними править приховані, вони не можуть приймати діяльної участі в справах суспільства і держави. Інформація не просто необхідна для громадян, це ще і найважливіша характеристика демократичного уряду. Поганий уряд потребує секретності, щоб вижити. Секретність суттєво знижує ефективність діяльності державної влади і сприяє розквіту корупції. За словами економіста і лауреата Нобелівської премії Амартії Сіна, в країні з демократичною формою правління і порівняно вільною пресою, не буває голоду. Інформація дозволяє людям стежити за діяльністю уряду і створює основу для обговорення його дій із знанням справи.

Проте навіть демократичні уряди приховують значну частину своєї діяльності від громадськості. І вони завжди можуть знайти причини для секретності - наприклад, на користь національної безпеки, громадського порядку і ширшого суспільного інтересу. Дуже часто уряди поводяться з офіційною інформацією як зі своєю власністю, а не як з тим, що має слугувати для користі людей.

Стан дослідження проблеми. Про необхідність врахування міжнародних стандартів в процесі формування вітчизняного законодавства про свободу слова та доступ до інформації у своїх наукових працях наголошували Арістова І. [1], Гнидюк Н. [2], Гонцяж Я. [2], Гуцалюк М. [5], Демкова М. [3], Захаров Є. [4], Калюжний Р. [5], Копилов В. [], Крупчан О. [5], Павловський В. [5], Почепцов Г. [7], Рапп І. [4], Фігель М. [3], Цимбалюк В. [5], Чукут С. [7], Швець М. [5] та ін. Проте зміст міжнародних стандартів, узагальнений міжнародною організацією «Артикль 19. Всесвітня кампанія за свободу слова», на нашу думку, потребує більш детального висвітлення задля поширення у практику вітчизняного законотворення.

Мета статті – розкрити зміст міжнародних принципів формування законодавства про доступ до публічної інформації.

Виклад основного матеріалу. «Артикль 19» розробив міжнародні принципи – стандарти “Принципи законодавства про свободу інформації. Право громадян на доступ до інформації” [8], за допомогою яких кожен громадянин може визначити, чи гарантує державне законодавство доступ до офіційної інформації. Принципи точно і зрозуміло встановлюють шляхи, за допомогою яких уряди можуть досягти максимальної відкритості відповідно до загальновизнаних міжнародних стандартів і практики.

Поняття "інформація" і "державні органи" у цьому документі визначаються широко. "Інформація" включає всі дані, що належать державним органам, безвідносно форми, в якій інформація зберігається (документ, касета, електронні записи і так далі), її джерела (чи була вона вироблена державним органом або іншою організацією) і дати випуску. В цілях забезпечення відкритості інформації, визначення "державного органу" повинне виходити з функцій відповідного органу, а не з його назви або форми організації. З цією метою, до «державних органів» відносяться органи всіх гілок і рівнів влади, включаючи органи місцевого самоврядування, виборні органи, судові органи, інші уповноважені законом органи, державні підприємства і установи, неурядові організації і організації, що знаходяться в приватній власності, що займаються необхідною для функціонування держави діяльністю (наприклад, підтримкою і забезпеченням функціонування транспортної інфраструктури - автодоріг і залізничних колій). Приватні організації також повинні бути включені в це поняття, якщо вони володіють інформацією, відкритість якої зменшить ризик нанесення шкоди ключовим суспільним інтересам, таким, як навколишнє середовище і громадське здоров'я. Міжнародні організації повинні бути також суб'єктами, на яких розповсюджуються принципи свободи інформації, які викладені в цьому документі.

Принцип 1. Законодавство про свободу інформації повинне базуватися на принципі максимальної відкритості. Принцип максимальної відкритості встановлює презумпцію того, що вся інформація, що є у державних органів, має бути відкрита, і від цієї

презумпції можна відступити тільки в дуже обмежених випадках. Даний принцип лежить в основі всієї концепції свободи інформації і, в ідеалі, це повинно бути закріплено в Конституції, що засвідчити, що доступ до офіційної інформації є одним з основоположних принципів правової держави. Але найвищою метою законодавства є реалізація відкритості інформації на практиці.

Державні органи зобов'язані надавати інформацію, і кожен член суспільства має кореспондуюче право отримувати інформацію. Кожен, хто знаходиться на території країни, повинен користуватися цим правом. Для реалізації цього права громадянин не повинен обґрунтовувати необхідність отримання тієї або іншої інформації. Там, де державні органи відмовляють у доступі до інформації, вони зобов'язані мотивувати відмову на кожному етапі доступу до інформації та нести відповідальність за невиконання цього обов'язку. Іншими словами, влада повинна підтвердити, що інформація, в наданні якої громадянину відмовляють, входить до переліку інформації з обмеженим доступом, що буде роз'яснено нижче.

Принцип 2. Державні органи мають бути зобов'язані публікувати інформацію, що представляє особливу важливість для суспільства. Свобода інформації передбачає не тільки те, що державні органи надають інформацію у відповідь на запит, але і те, що вони самі публікують і широко поширюють документи, що представляють особливий суспільний інтерес, виходячи з наявних ресурсів і можливостей. Вид інформації, яка повинна бути опублікована, залежить від специфіки державного органу, що володіє нею. Закон повинен встановлювати загальний обов'язок обнародувати відомості шляхом публікації і основні категорії інформації, які повинні бути опубліковані. Як мінімум, державні органи повинні публікувати наступні категорії інформації:

- оперативну інформацію про те, як державний орган працює, включаючи вартість послуг, що надаються ним, його цілі, результати аудиторських перевірок, стандарти, досягнуті результати, і так далі, особливо, якщо державний орган надає безпосередні послуги громадськості;

- інформацію у відповідь на будь-які запити, скарги і інші дії, які члени суспільства можуть зробити щодо державних органів;

- інформацію про можливі форми участі представників громадськості в ухваленні рішень в області політики і законотворчості;

- перелік інформації, якою володіє орган, і в яких формах дана інформація міститься;

- зміст будь-якого рішення державного органу і його намірів, які можуть відбитися на громадськості, а також причини і підготовчий матеріал, що мали значення при ухваленні рішення.

Принцип 3. Державні органи повинні активно сприяти прозорості і відкритості діяльності уряду. Якщо держава хоче реалізувати цілі, що встановлюються інформаційним законодавством, необхідно інформувати

членів суспільства про їх права, а також пропагувати відкритість діяльності уряду. Досвід різних країн показує, що бездіяльність державних службовців може підірвати реалізацію навіть найпрогресивнішого законодавства. Отже, діяльність з пропаганди відкритості влади є необхідним компонентом свободи інформації. У різних країнах ця діяльність буде різною і залежатиме від таких чинників, як система організації державної служби, основні обмеження свободи і відкритості інформації, рівень писемності, ступінь інформованості громадськості. Закон повинен вимагати залучення достатніх ресурсів і відповідної уваги для реалізації цілей законодавства.

Як мінімум, закон повинен передбачати суспільну освіту і розповсюдження інформації, що стосується права на доступ до інформації, обмеження доступу до інформації і порядок реалізації цих прав. В ідеалі, така діяльність повинна проводитися як кожним державним органом окремо, так і спеціально створеним державним органом, що фінансується достатньою мірою, основною або однією з функцій якого є розгляд запитів щодо інформації. Закон повинен передбачати різноманітні механізми боротьби з тенденціями закритості діяльності уряду. Він повинен містити вимогу до державних органів проводити тренінги на тему свободи доступу до інформації для державних службовців. Такі тренінги повинні бути присвячені питанню важливості свободи інформації, її видам, процесуальним механізмам доступу до інформації, захисту осіб, що повідомляють про здійснення правопорушень, а також, видам інформації, яку офіційні органи зобов'язані оприлюднювати.

Принцип 4. Вичерпний перелік виключень з принципу відкритості інформації. Виключення повинні бути ясні і чітко визначені, і підлягати строгой перевірці на "загрози" і "суспільний інтерес". Всі індивідуальні запити інформації в державні органи мають бути задоволені, за винятком тих випадків, коли державний орган зможе продемонструвати, що запрошувана інформація підпадає під обмежений перелік виключень з принципу відкритості інформації. Відмова в наданні інформації може бути виправданою тільки якщо державний орган зможе довести, що інформація відповідає трьом необхідним в сукупності ознакам, а саме: інформація пов'язана із державною метою, закріпленою в законі; розкриття інформації перешкоджає досягненню цієї мети; і шкода, нанесена цій меті, перевищує суспільний інтерес в розкритті цієї інформації. Жоден державний орган не повинен бути повністю виключений із сфери дії закону, навіть якщо в своїй більшості інформація про діяльність даного органу є секретною і підпадає в список обмеження доступу до інформації. Це стосується всіх гілок влади (виконавчої, законодавчої і судової), так само, як і всіх функцій влади (включаючи, наприклад, функції органів безпеки і оборони). Неможливість розкриття інформації має бути обґрунтовано у кожному конкретному випадку.

Обмеження, метою яких є захист репутації уряду і недопущення розголосу його неправомочних дій, ніколи не можуть бути виправдані.

Вичерпний перелік законних цілей, які можуть виправдати відмову в доступі до інформації, повинен бути закріплений законом. Цей перелік має включати тільки ті підстави, які встановлені законом для відмови в наданні документів, що містять інформацію про державну таємницю, національну безпеку, комерційну та іншу, таємницю, що охороняється законом, суспільну або особисту безпеку, ефективність і стабільність процесу ухвалення рішень урядом. Виключення повинні бути чітко визначені, щоб уникнути їх вільного тлумачення і включення до них інформації, що не наносить шкоди законним інтересам. Для того, щоб визначити, чи є документ закритим, необхідно виходити з інформації, що міститься в ньому, а не з типу документа. Обмеження повинні мати тимчасові рамки. Наприклад, засекречування інформації в цілях захисту національної безпеки не обґрунтовано після того, коли загроза вже минула. Недостатньо простого включення інформації в перелік інформації з обмеженим доступом у зв'язку з охороною державної мети, закріпленої в конкретному законі. Державний орган повинен продемонструвати, що розкриття інформації нанесе істотної шкоди державному інтересу.

Принцип 5. Процедури, сприяючі доступу до інформації, мають забезпечувати швидкість і сумлінність розгляду запитів інформації та доступність оскарження будь-яких відмов в наданні інформації. Процедура ухвалення рішення з питання про надання інформації на запит повинна передбачати три різні рівні: 1) рішення безпосередньо в державному органі, що володіє відповідною інформацією; 2) оскарження в незалежному адміністративному органі; 3) оскарження в суді.

Там, де це необхідно, повинні бути створені умови повного доступу до інформації для певних груп населення, наприклад, тих, хто не уміє читати або писати, тих, хто не володіє мовою, на якій викладена інформація, або тих, хто має фізичні вади, такі, як, наприклад, сліпота.

Закон повинен встановлювати чіткі тимчасові рамки для розгляду запитів і вимагати, щоб всі відмови в наданні інформації були мотивовані і оформлені письмово. Скрізь, де це практично реалізовується, повинна існувати можливість перегляду первинного рішення вищим органом у порядку підпорядкування.

У всіх випадках, закон повинен гарантувати громадянину право оскаржити в незалежному адміністративному органі відмову державного органу надати інформацію. Це може бути як вже існуючий орган, як, наприклад, Омбудсмен або Комісія з прав людини, так і орган, спеціально створений для цих цілей. У будь-якому випадку, такий орган повинен відповідати певним стандартам і мати відповідні повноваження. Йому повинна бути гарантована незалежність, як де-юре, так і де-факто, а також за допомогою встановлення певної процедури призначення його глави або колегіального органу керівництва.

Призначати на посади в такому органі повинен представницький орган влади, наприклад, багатопартійна парламентська комісія, процес призначення має бути відкритим і доступним для участі в ньому

громадськості, особливо в частині висунення кандидатур. Посадові особи, призначені в такий орган, повинні відповідати високим вимогам професіоналізму, бути незалежними і компетентними. Також при призначенні їх на посаду має бути перевірена відсутність у них конфлікту інтересів.

Адміністративному органу мають бути надані повноваження досліджувати будь-яку скаргу, включаючи можливість залучати свідків, і, що важливе, вимагати у державних органів будь-яку інформацію або документи на свій розсуд, і, де це необхідно і виправдано, розглядати їх у закритому засіданні.

Адміністративний орган за наслідками розгляду скарги повинен володіти наступними повноваженнями: відхилити скаргу; зобов'язати державний орган надати інформацію; змінити будь-які платежі, що стягуються державним органом; накласти штраф на державний орган за неправомірні дії, а також покласти на державний орган фінансові витрати з перегляду рішення, як разом з штрафом, так і окремо від нього. Адміністративний орган повинен також володіти повноваженням передавати справу до суду у випадку, коли є докази того, що посадовець перешкодив доступу до інформації або умисно знищив записи.

Обидві сторони конфлікту (особа, що звернулася із запитом, і відповідний державний орган) повинні мати право оскаржити вирішення адміністративного органу в судовому порядку. При розгляді скарги на рішення адміністративного органу вся суперечка повинна бути повністю розглянута по суті, а не тільки питання про обґрунтованість рішення адміністративного органу. Це забезпечує правильність вирішення складних справ. Крім того, це забезпечує послідовний підхід до розгляду справ про свободу висловлювання думки.

Принцип 6. Плата за надання інформації на запити громадян не повинна бути надмірною, щоб не бути перешкодою для звернення із запитом. Плата за отримання інформації, що знаходиться у розпорядженні державного органу, не повинна бути настільки висока, щоб не бути перешкодою для потенційних заявників при подачі запиту, беручи до уваги і те, що сама свобода інформації полягає в забезпеченні відкритого доступу до неї. Встановлено, що в довгостроковій перспективі користь відкритості інформації більш ніж перевищує витрати. У будь-якому випадку, досвід низки країн показує, що плата за доступ до інформації не є ефективним засобом відшкодування витрат на забезпечення вільного інформаційного режиму.

У світовій практиці розроблені різні механізми для того, щоб гарантувати, що стягування плати за надання інформації не виступатиме стримуючим чинником для запиту інформації. У деяких державах застосовується одночасно два види оплати: однакова плата для кожного запиту, і диференційована плата залежно від фактичних витрат на підбір і надання інформації. Плата за надання повинна бути знята або істотно понижена для запитів громадян про їх персональну інформацію або для

запитів інформації, що представляє суспільний інтерес (що завжди презентується, коли кінцевою метою запиту є публікація інформації в ЗМІ). У деяких країнах встановлюється вища плата за надання інформації на запит, необхідний в комерційних цілях, як засіб зменшення плати за запити, пов'язані з суспільним інтересом.

Принцип 7. Засідання державних органів повинні бути відкриті для громадськості. Свобода інформації включає право громадськості на інформацію про діяльність уряду, для того, щоб мати можливість брати участь в процесі ухвалення рішень. Тому законодавство у сфері свободи інформації повинне встановлювати загальне правило: всі засідання органів влади є відкритими для громадян. До "органів влади", в даному контексті, відносяться органи, що володіють повноваженнями ухвалювати рішення, що мають обов'язкову силу, а не ті органи, які виносять ухвали рекомендаційного характеру. Політичні об'єднання, тобто з'їзди членів однієї політичної партії, не вважаються органами влади. З іншого боку, засідання виборних органів і їх комітетів, засідання планових і територіальних колегій, відділів народної освіти, суспільних комісій, відділів промислового розвитку повинні бути включені в категорію «засідання органів влади».

"Засідання", в даному контексті, означає, в першу чергу, формальну зустріч, тобто офіційне скликання державного органу для здійснення управління публічними справами. Ознаками офіційного засідання є необхідність кворуму і застосування формальних процесуальних правил. Повідомлення про засідання необхідне для того, щоб громадськість мала реальну можливість взяти в них участь. Закон повинен вимагати завчасного оголошення про засідання державних органів, щоб забезпечити реальну можливість присутності на засіданні. Засідання можуть бути закритими, але тільки відповідно до передбаченого закону порядку, і якщо існують вагомі підстави для проведення закритого засідання. Саме рішення про проведення закритого засідання повинне бути завжди відкритим для громадськості. Підстави для призначення закритих засідань ширші, ніж список виключень, що відносяться до правил відкритості інформації, але не може бути безмежним. Підставами для призначення закритого засідання, при відповідних обставинах, можуть бути розгляд питань охорони здоров'я населення і суспільної безпеки, законності і правопорядку, таємниці слідства, відносин працівника і працедавця, особиста таємниця, комерційна таємниця і національна безпека.

Принцип 8. Відкритість інформації має першорядне значення, закони, що не відповідають принципу максимальної відкритості, повинні бути змінені або скасовані. Закон про свободу інформації повинен вимагати, щоб, наскільки це можливо, інші закони тлумачилися відповідно до його положень. У випадку, якщо це неможливо, законодавство, яке регулює доступ до інформації, утримувачами якої є державні органи, повинне відповідати принципам, що лежать в основі законодавства про свободу інформації.

Перелік виключень, передбачених в законі про свободу інформації, повинен бути вичерпним і таким, що не підлягає розширенню іншими законами. Зокрема, розголошення офіційними особами інформації, яку вони зобов'язані надати у відповідність із законом про свободу інформації, не повинне визнаватися незаконним за законами про державну таємницю. З часом, має бути взято зобов'язання привести всі закони, які так або інакше регламентують питання доступу до інформації, у відповідність з принципами, що лежать в основі законодавства про свободу доступу до інформації.

Крім цього, офіційні особи повинні бути захищені від переслідування і покарання, якщо вони обґрунтовано і сумлінно надали інформацію згідно вимогам свободи доступу до інформації, навіть якщо згодом виявиться, що інформація не підлягала оприлюдненню. Інакше атмосфера секретності буде збережена в органах влади і управління, оскільки посадові особи будуть надмірно обережні в наданні інформації на запити, щоб уникнути персональної відповідальності.

Принцип 9. Особи, що інформують про правопорушення, повинні бути захищені. Громадяни мають бути захищені від будь-яких правових, адміністративних або дисциплінарних санкцій за повідомлення інформації про правопорушення. "Правопорушення", в цьому контексті, включає скоєння кримінального злочину, невиконання законних обов'язків, судову помилку, корупцію та шахрайство, або серйозне зловживання адміністративними повноваженнями з боку посадових осіб державного органу. Сюди ж входить створення серйозної загрози здоров'ю, безпеці або навколишньому середовищу, у тому числі і з боку фізичних осіб. Право на захист мають громадяни, що повідомляють про правопорушення, якщо вони діють сумлінно і переконані, що інформація вірна і надають докази правопорушення. Такий захист повинен надаватися навіть тоді, коли розкриття інформації буде порушенням вимог закону або прав працедавця. У деяких країнах захист осіб, що надають інформацію про правопорушення, обумовлений наявністю вимог надати інформацію певним фізичним особам і контролюючим органам. Коли це прийнятно, захист повинен надаватися також у тих випадках, коли цього вимагає суспільний інтерес, у разі розкриття інформації широкому колу осіб або навіть засобам масової інформації. Поняття "суспільний інтерес", в даному випадку, означає, що користь від розкриття інформації переважає шкоду або коли альтернативні способи оприлюднення інформації необхідні для захисту першорядного інтересу. Це застосовується, наприклад, в ситуаціях, коли необхідний захист осіб, що повідомляють про правопорушення, від помсти, і коли звичайних механізмів явно недостатньо, коли існує виключно серйозна причина для розкриття інформації, як, наприклад, загроза здоров'ю населення або безпеці, або за наявності ризику приховування або знищення доказів правопорушення.

Висновки. Принципи законодавства про свободу інформації засновані на міжнародних і внутрішньодержавних законах і стандартах,

включаючи правозастосовчу практику (що відображено в державних законах і рішеннях національних судів), і визнані співтовариством націй. Вони є продуктом тривалого процесу вивчення, аналізу і консультацій під спостереженням і керівництвом Міжнародної організації «Артикль 19», що має великий досвід і працює з організаціями - партнерами в багатьох країнах світу. Дані принципи встановлюють стандарти для національних і міжнародних правових режимів, які регулюють право на свободу інформації. Вони розроблені в першу чергу для національного законодавства про свободу інформації і доступ до офіційної інформації, але застосовуються і у відношенні до інформації міжурядових органів, таких як ООН і Європейський Союз.

Принципи важливі як стандарти, але самих по собі їх не досить. Вони повинні бути використані учасниками кампаній, юристами, особами, що обіймають виборні посади, політиками і посадовцями. Вони повинні застосовуватися в конкретних обставинах в кожному суспільстві громадянами, які розуміють їх важливість і віддані ідеї підтримки відкритості діяльності влади.

Перспективу подальших розвідок вбачаємо у здійсненні наукової експертизи Закону України «Про доступ до публічної інформації» на предмет його відповідності вищевикладеним міжнародним принципам законодавства про свободу інформації та аналізу практики його реалізації.

Використані джерела інформації:

1. Арістова І.В. державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти / [І.В.Арістова] За ред. О.М.Бандурка. – Харків: Вид-во Університету внутрішніх справ, 2000. - 257 с.
2. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури / [Я.Гонцяж, Н.Гнидюк] – К., 2002. – 168 с.
3. Доступ до інформації та електронне урядування / Автори-упорядники М.С.Демкова, М.В.Фігель. – К.: Факт, 2004. – 336 с.
4. Захаров Є., Рапп І. Доступ до інформації: починаємо заново? [Євген Захаров, Ірина Рапп]. – [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.krytyka.kiev.ua
5. Інформатизація, право, управління: організаційно-правові питання / [Р.А.Калюжний, О.Д.Крупчан, В.Д.Павловський, М.В.Гуцалюк, В.С.Цимбалюк, М.Я.Швець]. – К., 2002. – 387 с.
6. Міжнародні стандарти забезпечення свободи слова: Збірник публікацій міжнародних організацій «Артикль 19». – К.: Міленіум, 2003. – 124 с.
7. Почепцов Г.Г., Чукут С.А. Інформаційна політика: Навч посіб – / [Г.Г.Почепцов, С.А.Чукут] - К.: Знання, 2006. – 663 с.
8. Принципи Артикля 19. Принципи законодавства про свободу інформації. Право громадян на доступ до інформації / [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://mmdc.narod.ru/books/freedom_of_info_principles.html

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор