



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО УКРАЇНИ
З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ



*Міжнародний досвід щодо Закону про доступ до публічної
інформації*

Ця стаття була підготовлена для інформаційного листа «Бюрократ» і є частиною документації проекту
*«Технічна підтримка реформування державного сектору в Україні. Данська Програма
Сусідства, Фаза 2».*

Підготовлено Йенсом Моллером (Jens Møller), експертом проекту
*«Технічна підтримка реформування державного сектору в Україні. Данська Програма
Сусідства, Фаза 2».*
[*\(jens@kingseymoller.com\)*](mailto:jens@kingseymoller.com)

Історія

Деякі країни члени OECD (Організація економічного співробітництва і розвитку) мають давно встановлену традицію доступу до інформації та законодавство – наприклад, Швеція, чий перший закон по темі було прийнято в 1766 році, Фінляндія прийняла сучасний закон у 1951 році, Акт про публікацію офіційних документів, а Сполучені Штати у 1966 році прийняли Акт про свободу інформації. Деякі країни додали положення про доступ до інформації у свої конституції (наприклад, Австрія, Угорщина та Польща).

Тенденція щодо адаптування законів про доступ до інформації в останні роки набирає темп. В 1980 році тільки 20% країн-членів OECD мали законодавство стосовно доступу до інформації; в 1990 році ця цифра виросла до 40%, а до кінця 2000 року досягла рівня 80% - тобто 24 з 30 країн-членів. В процесі творення проектів законів щодо доступу до інформації країни-члени часто застосовували громадські консультації.

Закони про доступ до інформації кількох країн-членів OECD чітко визначають доступ як закон, та секретність, як виняток (наприклад, Фінляндія, Нова Зеландія та Норвегія). Усі закони надають доступ до документів органів державної влади та передбачають апеляційні механізми у разі відмови. Однак можна знайти значні різниці у питаннях: 1) обсягу подачі заявки, 2) умов подачі запиту, 3) обсягу виключень, 4) часових меж для відповіді, 5) зобов'язань надавати причини для відмови, 6) пасивного та активного надання інформації, 7) використання офіційної мови та 8) визначення форматів інформації.

Кілька років тому 67 країн по всьому світу мали законодавство стосовно доступу до інформації, і є чітка тенденція, що все більше і більше країн приєднуються до процесу. Демократичні країни постійно підвищують тенденцію прийняття законодавчих актів стосовно надання публічного доступу до урядових документації та процесів. Культура секретності, яка характеризувала багато урядів протягом сторіч, здається все менш життєздатною. Сучасні комунікаційні технології також укладають шлях для більш легкого та широкого доступу, навіть якщо деякі країни намагаються протидіяти цьому розвитку.

Однак не всі закони показали себе адекватними, або ж, можливо, була їх невідповідна реалізація. У деяких країнах закони можуть здаватись твердими та всеохопними, однак вони не застосовуються владою. В інших країнах ці закони обходяться урядом через різні причини. Нові закони про секретність у глобальній війні з терором обмежили доступ до інформації. Міжнародні організації відіграють роль урядів у національному та глобальному контекстах, але не можуть видавати закони або встановлювати правила про доступ до інформації.

Хоча є потоки, що йдуть всупереч відкритості та доступу до інформації у деяких країнах або регіонах, глобальна тенденція рухається у бік більшого доступу. Та навіть якщо уряди бажають практикувати закрите та неосвітчене керівництво, тільки кілька авторитарних лідерів наслідують стверджувати, що громадяни не мають права знати.

Захист персональних даних також збільшився протягом останніх десятиріч, в першу чергу завдяки актуальності нових та набагато потужніших технологій, що спрощують технічний аспект обробки даних. Усі інструменти міжнародного та регіонального

захисту даних надають особам право доступу до даних про себе, а також право випробувати ці дані.

Контрольний список – відкритий уряд

Для оцінки відкритості в конкретній країні необхідно надати відповіді на наступні питання:

Чи було адаптовано Акт про доступ до інформації, що будується на:

- Принципі максимального розкриття?
- Широкому застосуванні до державних органів (в тому числі законодавчих та судових)?
- Загальному праві до публічності інформації?
- Обов'язку органів державної влади активно інформувати громадськість про свою діяльність?
- Обмеженому та чітко сформульованому ряду винятків?
- В принципі, відсутності платні за отримання доступу до інформації?

Чи національне законодавство або нормативно правові акти:

- Зобов'язують владу активно залучати громадськість до специфічних заходів, планів, тощо, що призводить до публічних слухань, дебатів, тощо?
- Встановлюють, що основний навчальний план відповідних вищих навчальних закладів та післядипломної освіти має включати введення в хорошу адміністрацію?
- Чи влада піднімає інформування громадськості стосовно правових стандартів, включаючи право доступу до інформації?
- Чи існують ініціативи громадянського суспільства, направлені на інформування громадськості стосовно права доступу до інформації?
- Чи громадськість користується правом доступу до інформації?
- Чи представники влади знають про свій обов'язок надавати інформацію. і чи проходять вони тренінги та навчання по цьому питанню?
- Чи практикуючі юристи та інші відповідні співробітники проінформовані про стандарти, і якщо ні, чи щось робиться для виправлення ситуації?
- Чи застосовуються правові стандарти на практиці?
- Чи державні службовці надають інформацію по запитах?
- Чи відмовляють в отриманні інформації тільки у випадках, передбачених законом?
- Чи влада публікує кількість запитів, на які були дані позитивні/ негативні відповіді щодо доступу до інформації, у щорічних звітах або подібних документах?

Данський акт про доступ до публічної інформації, 1970 та 1985 роки

Перший закон у сфері доступу до публічної інформації у Данії відноситься до 1970 року. У 1985 році його було замінено на новий. До того ж, Данське законодавче поле включає Закон про акти державних адміністрацій та місцевих урядів. Акти місцевих

урядів є дуже важливими не в останню чергу тому, що передані обов'язки дозволяють приймати рішення по більшості державних послуг, що пропонуються на місцевому рівні.

Метою Акту від 1985 року було забезпечення можливості громадян взагалі (та преси) отримувати доступ до інформації щодо роботи органів державної влади.

Закон надає право кожному громадянину ознайомлюватись із документами та інформацією щодо роботи уряду. Закон покриває усі аспекти урядових відносин, включаючи усі вхідні або вихідні файли (такі як, документи, фотографії, мапи, електронні файли, тощо).

Виключеннями є: 1) документи, підготовлені для внутрішнього використання (нотатки, проекти робочих документів), 2) реєстри, в яких використовується електронна обробка даних, 3) інформація, що порушує приватність особи, тобто раса, релігія, сексуальна орієнтація, фінансові питання та національна безпека.

Громадяни можуть зробити запит по телефону/ листом/ електронною поштою, а органи державної влади мають надати відповідь протягом 10 робочих днів.

В той час як *постачальниками* відкритості та доступу до інформації взагалі є держава та її адміністрації, тобто державні інституції, найбільш частими *користувачами* доступу до файлів є журналісти, громадянське суспільство, громадяни, політики, державні інституції та дослідники.

Специфічні приклади

В Данії, журналісти, зокрема, використовують право доступу до інформації про осіб або процеси. Право доступу до інформації часто є корисним, коли доходить до розкриття споживання політиками державних ресурсів, принаймні, не лише міністри були в центрі уваги.

Нещодавно данська газета, через право доступу до інформації, висвітила молоду, бадьюру, видатну та, вочевидь, талановиту та амбіційну професорку університету, що витратила бюджет грантів на персональні потреби, та її нечесність відповідно до результатів її досліджень. Було повідомлено Міністра з досліджень, і, зрештою, професорка була змушена залишити свою посаду в університеті. У цьому випадку, фактично, газета дуже добре виконала функції четвертої влади у державі, «сторожового пса», що контролює державні інституції та роботу їх працівників відповідно до правил.

В Данії є інші приклади неправильного поводження. Наприклад, журналісти розкрили справу Міністерства інтеграції, завдяки чим питанням від ООН була відхилена конкретна конвенція (стосовно курдських осіб без громадянства). В результаті, відповідального Міністра було звільнено.

У Данії були справи, де інформація, що запитувалась, не надавалась через закордонні інтереси. Однак, данські журналісти отримали необхідну інформацію через державні органи влади Швеції.

Хоча Данія і пишається відкритим урядом, ведеться постійна «війна» між мас-медіа та чиновниками державних адміністрацій стосовно більш широких кордонів відкритості.

Данська комісія стосовно відкритої адміністрації, 2002-2009 роки

В 2002 році уряд Данії створив Комісію з метою розробки нового, всебічного Акту про доступ до файлів державної адміністрації, що мав замінити поточний закон від 1985 року.

Загальною метою був подальший розвиток базового принципу закону про відкритість та демократичний контроль над державною адміністрацією, та у цьому контексті адаптувати закон до сучасних умов, наприклад, трансформацію державних компаній та інституцій, тощо, виконання державних послуг, цифрові рішення, так само як і нові та сучасні шляхи співпраці в межах державних адміністрацій.

Біла книга (що складається з 1199 сторінок) детально описує роздуми Комісії та презентує добре підготовлене обґрунтування для кожної, окремої пропозиції. В межах даної статті неможливо описати усе в деталях; однак, у загальній перспективі можна сказати, що 26 елементів законопроекту Комісії позначають *розширення* принципу відкритості у державній адміністрації та визначаються у Акті про доступ до файлів державної адміністрації.

Наступні десять прикладів взяті із переліку 26 елементів, для того аби надати розуміння по сферах, яких торкнулось *розширення* принципів відкритості (номер у лапках відповідає підсумковому переліку Комісії):

(2) Акцент на відповідальності органів державної та іншої влади для забезпечення, того, що турбота про відкритість до максимально можливого ступеня сприяє створенню нових ІТ-рішень;

(4) Розширення обсягу Акту, для того аби включити компанії, інституції, тощо, оскільки вони приймають рішення від імені державної адміністрації;

(06) Обов'язок забезпечити, щоб компанії, що мають відповідальність виконувати завдання, що за законом є державними, регулярно інформували відповідний орган державної влади про роботу по таких завданнях;

(08) Право отримувати інформацію у базах даних органів державної влади за допомогою простих команд, так званих витягів даних;

(10) Обов'язок органів державної влади, за своєю власною ініціативою, розглядати розширення своєї відкритості;

(12) Статутне регулювання обов'язку органів державної влади забезпечувати заповнення документів;

(13) Створення пілотної схеми для публікації та обслуговування переліку кореспонденції;

(14) Обов'язок органів державної влади надавати звичайну інформацію про свою діяльність;

(15) Створити так званий портал громадського доступу;

(17) Доступ до контрактів найвищого керівництва відповідно до інформації про загальні пріоритети у конкретному органі державної влади;

Деякі інші елементи про кінцеві дати обробки даних.

Наступні п'ять елементів у законопроекті можна назвати, із загальної перспективи, *обмеженням* існуючих принципів відкритості державної адміністрації, як описано у законі від 1985 року:

(01) Звільнення від громадського доступу до усіх справ, пов'язаних із керівництвом;

(02) Звільнення від громадського доступу до внутрішньої інформації та документів, що поширюються між органами державної влади у зв'язку із обслуговуванням Міністра;

(03) У зв'язку із обсягом Акту, що розширюється, внести у звільнення від громадського доступу Асоціацію місцевих урядів Данії (АМУД), а також Асоціацію Данських регіонів. Це стосується доступу до внутрішньої інформації та документів, що розповсюджуються між АМУД, Данськими регіонами, муніципалітетами та регіонами у зв'язку із, наприклад, фінансовими або політичними консультаціями з урядом;

(04) Звільнення від громадського доступу документів, що розробляються та поширюються між міністрами та членами Folketing (Данський парламент) у зв'язку із питаннями, пов'язаними із законодавством або іншими подібними політичними процесами;

(05) Положення для відмови виконувати так звані витяги інформації із, наприклад, внутрішніх документів, потягне за собою непропорційне використання ресурсів.

Після дев'яти років роботи та 49 зустрічей, Комісія подала свою Білу книгу у листопаді 2009 року. Однак пропозиція Комісії замінити закон від 1985 року не була прийнята Данським парламентом. Мабуть складно досягти широкого консенсусу по певним спірним питанням, наприклад, обов'язок органів державної влади надавати постійну інформацію стосовно своїх дій, керівництва та публічного доступу до документів, що розробляються та розповсюджуються між міністрами та членами Folketing – як зазначено вище.

Підтримка реалізації Українського закону про доступ до публічної інформації

На час написання цього документу (серпень 2011 року) очікується, що проект «Технічна підтримка реформування державного сектору в Україні, Фаза 2 – Данська Програма Сусідства» в Україні, що є частиною широкого діапазону заходів на 2011 та 2012 роки, надасть виключну підтримку для реалізації нового Закону про доступ до публічної інформації. Ця підтримка включає інформаційно-пропагандистські кампанії та тренінги державних службовців на центральному та

регіональному рівнях. Сподіваюсь, в результаті буде широкий діапазон позитивних відповідей на питання, включені у вище приведений *контрольний перелік*.

Джерела:

«Відкритість та доступ до інформації – Ваш ключ до державних справ». Данський інститут прав людини (2008)(50 сторінок); ISBN: 87-91836-20-4; <http://www.humanrights.dk>; сторінки 46-47 публікації містять всеосяжний перелік відповідних організацій та веб-сайти;

«Громадяни у якості партнерів – інформація, консультація та громадська участь у створенні політики», OECD (2001) (267 сторінок);

‘Біла книга – Звіт Комісії по відкритій адміністрації’ (листопад 2009) (1199 сторінок); ISBN: 8791851-72-6; ISBN Інтернет: 8791851-73-4;