

GUIDES TO GOOD GOVERN- ANCE

04/15

Доступ до інформації і межі
прозорості державної влади



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR



ЦЕНТР З РОЗБУДОВИ ДОБРОЧЕСНОСТІ В ОБОРОННОМУ СЕКТОРІ

Центр з розбудови доброчесності в оборонному секторі (ЦДОС) здійснює сприяння доброчесності, боротьбі з корупцією та належному врядуванню в оборонному секторі. Центр співпрацює з норвезькими та міжнародними партнерами з метою підвищення рівня компетентності, інформування і надання практичних засобів для зменшення ризику корупції. ЦДОС було створено Міністерством оборони Норвегії у 2012 році.

Думки, висловлені у цьому буклеті, належать його автору і можуть не співпадати з точкою зору і не повинні розглядатися як такі, що відображають точку зору Міністерства оборони Норвегії.

ПРО АВТОРА

Франсіско Кардона (**Francisco Cardona**) – асоційований міжнародний експерт ЦДОС. Кардона є відомим фахівцем з розроблення та оцінювання реформ державної служби і державного управління, адміністративного права і правосуддя, антикорупційної політики та інституційного розвитку. Його досвід включає роботу як на батьківщині – в Іспанії, де він зробив кар'єру у державній службі, так і у міжнародних організаціях, таких як ОЕСР та програма SIGMA, де він протягом 15 років працював старшим політичним аналітиком у сфері державного врядування. Працюючи у SIGMA, він консультував близько 25 країн з перехідною економікою та країн, що розвиваються, у Східній Європі, Африці, Латинській Америці та Карибському басейні. Має юридичну освіту (Університет Валенсії, 1976 р.) і декілька ступенів магістра у сфері державного управління.

ПЕРЕДМОВА

Посібники з належного врядування

ЦДОС публікує вже четвертий буклет із серії «Посібники з належного врядування». Мета цієї серії – у лаконічній формі, але не надто спрощуючи, представити широкій аудиторії ключові питання у сфері «належного врядування».

Автор зробив спробу узагальнити найуспішніший міжнародний досвід у сфері забезпечення доступу громадськості до інформації. Це складно – знайти баланс між правом громадськості на доступ до інформації та правомірною потребою держави у забезпеченні захисту певної інформації, наприклад, в цілях безпеки і захисту держави та її громадян. Це особливо складно в оборонній сфері, де таємність є до певної міри необхідністю. Втім, інколи про міркування національної безпеки згадують з єдиною метою: приховати інформацію, що є публічною і має бути предметом суспільного обговорення. Маю надію, що нам вдалося знайти такий баланс.

Автором цього посібника є Франсіско Кардоною (Francisco Cardona), один із старших міжнародних експертів ЦДОС. Я хотів би

подякувати йому за його зусилля та за надану нам можливість скористатися його знаннями і великим досвідом.

Також я хотів би подякувати редакторці центру Інґрід Бустеруд (Ingrid Busterud) за редагування посібника.

Ми сподіваємося, що цей внесок у справу належного врядування стане в нагоді широкій аудиторії як у державному й оборонному секторі, так і поза їхніми межами. Доступ громадськості до інформації має принципове значення у демократичному, відкритому суспільстві і є основою для належного врядування. ЦДОС вітатиме відгуки щодо цього посібника.

Осло, 23 травня 2016 р.



Пер Крістенсен (Per Christensen)
Директор

ЗМІСТ

ВСТУП	3
«ПРАВО ЗНАТИ»: РОБОТА ТРИВАЄ.....	4
ПРОЗОРИСТЬ: ВІД АБСТРАКТНОЇ ЦІННОСТІ ДО ІНСТИТУЦІОНАЛІЗОВАНОЇ ПРАКТИКИ ТА ІНСТИТУТІВ ВРЯДУВАННЯ	7
ХИТКИЙ БАЛАНС З ІНШИМИ СУСПІЛЬНИМИ ЦІННОСТЯМИ	10
ВІЛЬНИЙ ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ТА КОНФІДЕНЦІЙНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ	10
ВІЛЬНИЙ ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ТА ЗАХИСТ ВИКРИВАЧІВ	14
ВИСНОВ	19

Вступ

Інформація, свобода слова і прозорість мають принципове значення для демократії, оскільки вони є обов'язковою умовою свідомої участі громадян у політичному процесі і, в цілому, забезпечення прав людини. Доступ до інформації є невід'ємною складовою будь-якої справжньої демократії, бо він сприяє громадській участі в суспільному житті, підзвітності державних посадовців і прозорості органів державної влади в цілому. Він сприяє підвищенню громадянської самосвідомості серед населення і зменшенню ризику авторитаризму, корупції та зловживання владою.

Цей документ присвячений поетапному утвердженню прозорості як суспільної цінності у багатьох країнах. Наразі прозорість є свідченням належного врядування. Чим більш відкритою і прозорою є держава, тим, імовірно, ефективнішою є система державного врядування.

Ми досліджуємо, наскільки прозорість набуває поширення в адміністративній практиці у країнах ОЕСР та ЄС. Ми також окреслюємо межі доступу до публічної інформації. Ми оцінюємо, наскільки з адміністративної практики усуваються перешкоди для прозорості, або

ж відбувається зворотній процес. Основні обмеження прозорості випливають із необхідності захисту державної таємниці та захисту приватного життя. Ці обмеження є правомірними. Втім, їх слід розглядати як винятки з основного принципу, що передбачає забезпечення повного доступу до інформації.

Захист державної таємниці є правомірним, якщо він є виправданим, тоді як вимога щодо прозорості не потребує жодного обґрунтування. Втім, у багатьох країнах це далеко не факт. Ба більше, «право знати» і захист державної таємниці вступають у конфлікт між собою. Багато людей продовжують помилково вважати, що питання національної безпеки і національної оборони за визначенням мають бути виключені зі сфери дії права і демократичного контролю.

У цьому документі ми навмисно оминули питання захисту приватних даних (особистих чи ділових) для того, щоб зосередити увагу на питанні доступу до інформації суспільного значення. Це було зроблено тому, що вільний доступ до інформації такого роду ймовірніше сприятиме належному державному врядуванню, тоді як її приховування має тенденцію до зниження якості демократичних режимів і врядування.

«Право знати»: робота триває

Ми є свідками зростання попиту на прозорість і свободу інформації. Наразі приблизно у 105 країнах існує законодавство про доступ до публічної інформації¹, хоча воно відрізняється за якістю і сферою дії. Крім цього, уряди багатьох країн приєднуються до партнерства «Відкритий уряд» – міжнародного альянсу, створеного у 2011 році з метою забезпечення прозорості. Станом на 2015 рік, до цієї організації входили 66 країн.²

Міжнародні органи із захисту прав людини, зокрема Комітет з прав людини ООН (у 2011 році), Міжамериканський суд з прав людини (у 2006 році) та Європейський суд з прав людини (у 2009 та 2013 роках), постановили, що доступ до інформації, якою володіють державні органи, є одним із прав людини, і це твердження було підкріплено Лісабонською угодою 2010 року (стаття 15 Договору про утворення Європейського Союзу).

У статті 15 Договору зазначено, що «з метою сприяння належному врядуванню і забезпеченню участі громадянського суспільства установи, органи, представництва

та агенції Союзу мають здійснювати свою діяльність у максимально відкритий спосіб», і підкреслюється, що «будь-який громадянин Союзу та будь-яка фізична чи юридична особа, що проживає або має зареєстрований офіс у країні-члені Союзу, має право на доступ до документів у володінні установ, органів, представництв та агенцій Союзу у будь-якій формі». Хартія основних прав ЄС, що наразі має обов'язковий характер для всіх країн-членів, чітко гарантує «право кожної особи на доступ до своєї особистої справи» (стаття 41) та право на доступ до документів у володінні установ ЄС (стаття 42).

За твердженням ОЕСР/SIGMA, право на доступ до адміністративних документів було визнано основним правом лише нещодавно. Тим не менш, у багатьох західних країнах ідея адміністративної прозорості давно вважалася позитивною, хоч і неактуальною. Цікаво, що ще давно вдалим прикладом її реалізації стала Швеція, де принцип публічного доступу до офіційних документів було запроваджено у рамках положення про свободу преси у 1766 році. У 1951 році аналогічне положення запровадила Фінляндія, а слідом за нею, у 1970 році, – Норвегія і Данія. У Сполучених Штатах перший закон про свободу інформації набув

¹ Міжнародний рейтинг забезпечення права на інформацію (Global Right to Information Rating, RIT). Доступно за адресою <http://www.rti-rating.org/country-data>

² Партнерство «Відкритий уряд» (Open Government Partnership). Доступно за адресою: <http://www.opengovpartnership.org/>

чинності у 1966 році. Австралія, Канада і Нова Зеландія пішли за цим прикладом у 1982-1983 роках. У Великій Британії та континентальній Європі принцип прозорості зустрів потужніший спротив. Спочатку він реалізовувався лише у вигляді законів про адміністративні процедури. Втім, протягом останніх двох десятиліть на додачу до такої «прозорості процедур» закони про свободу інформації набули поширення в усьому світі.³

У 1999 році Єгезкель Дрор сформулював вимогу щодо прозорості і відкритості діяльності органів державної влади.⁴ Представивши їх у вигляді норм та інструментів, він зробив висновок, що «підвищення рівня прозорості і відкритості необхідно знову і знову розглядати у контексті підвищення спроможностей щодо врядування і руху до «якісної демократії» в цілому». Аналогічно, у 1999 році Амартья Сен висловив думку, що гарантія прозорості – це ключова, визначальна свобода, що сприяє забезпеченню свободи особистості і зменшенню корупції.⁵

3 ОЕСР. 2010. "The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards", SIGMA Papers, No. 46. Париж: Публікації ОЕСР. Доступно за адр.: <http://dx.doi.org/10.1787/5km4g0zftq27-en>

4 Dror, Yehezkel. 1999. "Transparency and Openness of Quality Democracy". Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities. M. Kelly, Ed. Maastricht: NISPAcee Forum, 1999, 25–43.

5 Sen, Amartya. 1999. Development as Freedom. Anchor Books, Alfred A. Knopf Inc. Publisher New York, 38–40.

У багатьох країнах доступ до інформації визнано конституційним правом людини. Може здаватися, що національні закони про свободу інформації у поєднанні з діяльністю із впровадження міжнародних стандартів мали б сприяти невпинному руху за прозорість. Втім, таке уявлення не завжди відповідає дійсності. Прозорість як якість державного врядування у багатьох країнах світу залишається лише бажаною метою, і робота з її досягнення досі триває.

Вільні і чесні вибори є необхідними, але недостатніми для формування якісної демократії. Протягом останніх років багато автократичних урядів було формально обрано за результатами виборчого процесу. Звіт Freedom House «Свобода у світі-2015» виявив загальне зниження рівня свободи дев'ятий рік поспіль.⁶ У звіті відзначено тривожну тенденцію: декілька країн втратили позиції через державне стеження, обмеження користування мережею Інтернет та обмеження особистої свободи. У звіті зазначено, що 26% країн світу не є вільними. Більше того, у деяких країнах мають місце спроби зупинити прогрес у забезпеченні права громадян знати, що роблять державні органи.

6 Freedom House. 2015. "Freedom in the World 2015". Доступно за адресою: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015?gclid=CLHLztT0o8gCFafnwgodQEMKkw#Vg6JFentmkp>

Влітку 2015 року газети у Великій Британії вийшли із заголовком: ««Право знати» у небезпеці: уряд посягає на свободу інформації».⁷ 26 липня 2014 року прем'єр-міністр Угорщини Віктор Орбан висловив бажання відмовитися від ліберальної демократії на користь «неліберальної держави», наводячи у якості прикладу Росію і Туреччину.⁸ Ідея неліберальної демократії була ретельно досліджена і сформульована Фарідом Закарією у 1997 році як формальна демократія, де відсутні особисті конституційні права та інститути, спроможні «забезпечити захист свободи і гідності особи від примусу з боку держави, церкви чи суспільства».⁹ Ідея ліберальної демократії вимагає повного забезпечення підзвітності державної влади. Як пише Фукуяма, «підзвітність державної влади передбачає, що правителі усвідомлюють свою відповідальність перед народом, яким правлять, і ставлять інтереси народу вище за власні».¹⁰

Хоча, з одного боку, багато міжнародних інститутів і національних органів сприяють утвердженню демократичних цінностей, що ґрунтуються на забезпеченні доступу до інформації і свободі вираження поглядів, у багатьох країнах, зокрема у Європі, дедалі

частіше спостерігається тривожний зсув у бік тоталітаризму та авторитаризму. Як розуміти цей парадокс? Як упоратися з наслідками таких протилежних тенденцій? Чому, попри міжнародний рух за прозорість діяльності державної влади, деякі з найгучніших викриттів діяльності державних посадовців і сумнівних державних рішень, що побачили світло протягом останніх років, сталися внаслідок масових зливів інформації (Сноуден, «Вікілікс», Меннінг, «Люкс-лікс», Панамські документи тощо)? Чи можна було б уникнути цих масових зливів, якби уряди зі свого боку проводили більш ефективну політику прозорості?

У цьому документі частково розглядається питання, як здійснити перехід від прозорості і «права знати» як абстрактних основних демократичних цінностей до їхньої інституалізації. Ми так само, як і Ганна Арендт, виходимо з припущення, що свобода і демократія неможливі без інститутів, спроможних їх захистити. В основі політичної концепції Арендт лежить її твердження, що свобода не може існувати поза інститутами. Як Монтескйю до неї, Арендт вважала, що влада і свобода нероздільні.¹¹

7 The Independent. 17 липня 2015. Доступно за адресою: <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/the-end-of-foi-right-to-know-in-peril-as-government-targets-freedom-of-information-10397935.html>

8 Simon, Zoltan. "Orban says he seeks to end liberal democracy in Hungary". Bloomberg. 28 липня 2014. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-07-28/orban-says-he-seeks-to-end-liberal-democracy-in-hungary>

9 Zakaria, Fareed. 1997. "The Rise of Illiberal Democracy". Foreign Affairs, том. 76, № 6, 11-12 1997, стор. 22-43. Також доступно за адресою: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/rise-illiberal-democracy>

10 Fukuyama, Francis. 2012. The Origins of Political Order. London: Profile Books. 321.

11 Berkowitz, Roger. 2012. Jacques Rancière and Hanna Arendt on Democratic Politics, у Hanna Arendt Center-Bard College. Доступно за адресою: <http://www.hannaharendtcenter.org/?p=14131>

Прозорість: від абстрактної цінності до інституціоналізованої практики та інститутів врядування

«Право знати» не варте нічого, якщо воно не забезпечується державними інститутами, що гарантують вільний доступ до інформації. Міжнародний рух, спрямований на сприяння доступу до інформації, і декларації міжнародних стандартів доступу до інформації як права людини не призведуть ні до чого, якщо інститути в країні відсутні або не мають повноважень.

Формування органів, спроможних забезпечити захист права на доступ до інформації, залежить від ситуації у конкретній країні. Країнам, у яких відсутні дієві демократичні інститути, напевно, буде надзвичайно складно гарантувати не лише доступ до інформації суспільного значення, але й дотримання інших основних громадянських прав.

Більш розвинені країни, певно, краще підготовлені для того, щоб гарантувати «право знати» як у державному, так і в приватному секторі, особливо за умови наявності достатньо незалежних і професійних ЗМІ. За даними дослідження, проведеного Світовою федерацією рекламодавців у 2014 році, Франція, скандинавські країни і Канада є тими країнами, де медіавласність є більш прозорою, і де рекламодавці мають менший

вплив на редакційну політику.¹² Роль держави у забезпеченні захисту права її громадян знати є критично важливою, проте у названих країнах приватні ЗМІ здатні доповнювати функції держави, надаючи достовірну інформацію, що становить суспільний інтерес.

У наші дні «право знати» однозначно вважається невід'ємною складовою права на свободу слова. Воно було визнане таким Міжамериканським судом з прав людини у 2006 році і Європейським судом з прав людини у 2009 і 2013 роках.¹³ У тому самому ключі у своєму загальному коментарі №34 від 29 липня 2011 року Комітет з прав людини ООН підтримав точку зору, що існує основоположне право на вільний доступ до інформації у володінні державних органів і приватних органів, які виконують державні функції, і що це право пов'язане із загальноновизнаним правом

¹² Global Media Transparency Index (Міжнародний індекс прозорості медіа). 2014. Доступно за адресою http://www.sfnnumerique.fr/wp-content/uploads/2014/12/WFA_MEDIA_TransparencyIndex_Feb2014.pdf

¹³ Міжамериканський суд з прав людини: справа «Клод Рейес та ін. проти Чилі» (Claude Reyes et al. vs. Chile), рішення від 19 вересня 2006 р. (http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.pdf); Європейський суд з прав людини: справа «Társaság a Szabadságjogokért (Угорська спілка громадянських свобод) проти Угорщини» (Társaság a Szabadságjogokért (Hungarian Civil Liberties Union) vs. Hungary), рішення від 14 квітня 2009 р. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92171>); Європейський суд з прав людини: справа «Молодіжна ініціатива з прав людини проти Сербії» (Youth Initiative for Human Rights vs. Serbia), рішення від 25 червня 2013 р. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-120955>)

на вільне вираження поглядів, закріпленим у статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права ООН 1948 року.¹⁴

Крім цього, Європейський суд з прав людини у справах «Ґуя проти Молдови» (рішення від 12 лютого 2008 р.) і «Ґайніш проти Німеччини» (рішення від 21 жовтня 2011 р.) послався на статтю 10 Європейської конвенції з прав людини про захист права на вільне вираження поглядів¹⁵ як підставу для захисту викривачів.

Таким чином, теоретично можливо пов'язати між собою «право знати» і захист викривачів. Обидва є проявами права на свободу слова і права громадськості знати, що відбувається в державних органах. Вільний доступ до інформації, що становить суспільний інтерес, буде неповним за відсутності надійного захисту викривачів як осіб, що здійснюють своє право і виконують громадянський обов'язок. Насправді, у практиці міжнародних судів має місце тенденція пов'язувати між собою захист права на доступ до інформації, свободу вираження поглядів та активну участь осіб у державних справах.

Інституціоналізація «права знати» потребує наявності належної правової бази і раціональних управлінських процедур, що у поєднанні здатні сформулювати культуру прозорості там, де раніше переважала культура таємності і приховування. Шлях від таємності до прозорості і забезпечення доступу до інформації може бути довгим і складним навіть у країнах усталеної демократії, як свідчить приклад Великої Британії.¹⁶

14 Загальний коментар №34 Комітету з прав людини ООН: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

15 Європейський суд з прав людини: справи «Ґуя проти Молдови» (Guja vs Moldova) (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85016>) і «Ґайніш проти Німеччини» (Heinisch vs Germany) (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105777>)

16 The Economist. 21 листопада 2015. "Freedom of Information: A little less free. The government seems keen to cloud public-sector transparency". Доступно за адресою: <http://www.economist.com/news/britain/21678823-government-seems-keen-cloud-public-sector-transparency-little-less-free?cid1=cust/noonew/n/n/20151123n/owned/n/n/nwl/n/n/EU/email>

Зазвичай правову базу складає закон про свободу інформації, що визначає основні правові й управлінські механізми, а також інститути, покликані захищати право на доступ до інформації. До числа останніх можуть входити уповноважені з питань інформації чи інші спеціальні установи. Сюди ж має відноситися захист викривачів, що є дуже складним питанням і заслуговує бути врегульованим окремим спеціальним законодавством, як рекомендує ОЕСР.¹⁷

В контексті інституціоналізації жодна система, що забезпечує «право знати», не здатна функціонувати належним чином за відсутності чітких формалізованих процедур, що усувають можливості для зловживання владою і мотивують державних службовців усіх рівнів підтримувати його реалізацію (наприклад, підтримуючи баланс між обов'язком державних службовців щодо дотримання конфіденційності та правом громадськості на доступ до інформації). Такі процедури також мають заохочувати всі органи державної влади на власному прикладі демонструвати готовність до регулярного оприлюднення інформації. Такі формалізовані кроки є особливо важливими в управлінні документами, обробці запитів та ініціативному оприлюдненні інформації. Ці три аспекти є основою будь-якої інституціоналізації «права знати».¹⁸

З національних законів і міжнародних стандартів стосовно права на доступ до інформації

17 OECD. 2011. "G20 Anti-Corruption Action Plan: Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation". Доступно за адресою: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/48972967.pdf>

18 Trapnell, Stephanie E. and Lemieux, Victoria L. 2015. "Transparency in the Public Sector: Drivers of Effectiveness in Right to Information Implementation". Доповідь на 4ій щорічній глобальній конференції з дослідження прозорості. Università della Svizzera italiana, Лугано, Швейцарія, 4-6 червня 2015. Стр. 13. Доступно за адресою: http://www.transparency.usi.ch/sites/www.transparency.usi.ch/files/media/trapnell_lemieux_transparency_in_the_public_sector_drivers_of_effectiveness_in_right_to_information_implementation.pdf

можливо вивести деякі основні складові, що мають визначати його інституціоналізацію. Доступ до інформації – це всезагальне право і має поширюватися на всю інформацію у володінні державних органів (за винятком, якщо її нерозголошення є цілком виправданим), може бути реалізоване безоплатно і без необхідності обґрунтування, відповіді на запити мають надаватися якомога швидше, протягом не більш ніж 20 робочих днів (законодавство більшості країн передбачає строк від 15 до 30 днів), кількість винятків має бути обмеженою, а самі вони мають підлягати перевірці на наявність суспільного інтересу в оприлюдненні інформації і ймовірність заподіяння шкоди, при цьому незалежний орган, найчастіше уповноважений з прав людини або з питань інформації, має здійснювати контроль. Особи, що прагнуть скористатися своїм правом на доступ до інформації, також повинні мати можливість звернутися до судових органів (Дарбішир, стор. 13).¹⁹

У різних країнах захист «права знати» доручено різним органам влади з різними юридичними повноваженнями. Результати відносно нещодавнього дослідження Центру за свободу інформації Університету Данді, Шотландія, оприлюднені у вересні 2013 року і доповнені у листопаді 2014 року, свідчать, що у багатьох країнах уповноважені з питань інформації зобов'язані бути професійними юристами (адвокатами, суддями тощо) і відповідати певним вимогам, що відрізняються у різних країнах (вікові обмеження, відсутність членства у політичних партіях, наявність досвіду роботи на вищих керівних посадах тощо).²⁰

За даними зазначеного вище дослідження більшість (76%) уповноважених з питань інформації – це незалежні квазісудові органи, чіі рішення є обов'язковими для виконання, тоді як решта 24% мають право лише давати рекомендації. Діяльність цієї другої групи ґрунтується на моделі омбудсмана, у якій переважає вирішення спорів шляхом медіації чи примирення. Деякі уповноважені з питань інформації, що мають квазісудовий статус, також мають право, подібно до поліції, застосовувати механізми примусу, коли йдеться про пошук інформації, прикладом чого є Словенія.

За твердженням 85% уповноважених з питань інформації, що мають право розпорядитися оприлюднити інформацію або іншим чином вимагати виконання ухвалених ними рішень, органи влади виконують їхні рішення завжди або у переважній більшості випадків. Натомість, жоден уповноважений, що мав право лише давати рекомендації, не сказав, що його/її рішення завжди виконуються, і лише 45% відповіли, що рішення виконуються у переважній більшості випадків.

19 Darbshire, Helen. 2015. "Critical Perspectives on Freedom of Expression: Ten Challenges for the Right to Information in the Era of Mega-Leaks", у McGonagle, Tarlach and Donders, Yvonne, ed.: The United Nations and Freedom of Expression and Information Critical Perspectives. Cambridge University Press.

20 Centre for Freedom of Information. 2014. "International Survey of Information Commissioners and Ombudsmen". Доступно за адресою: <http://www.centrefoi.org.uk/research.php>

Хиткий баланс з іншими суспільними цінностями

Історично здійснення політики в умовах абсолютистських чи авторитарних режимів ґрунтувалося на таємності, що високо цінувалася і була міцно закріплена як *arcana imperii*²¹. Політичні рішення приймалися виключно сувереном, який жодним чином не був зобов'язаний пояснювати їх своїм підданам. Участь інших у прийнятті рішень суперечила ідеї абсолютної влади. На відміну від суверена, якому належав привілей таємності, піддані знаходилися під контролем завдяки суспільній і правовій базі, що давала суверену фактично необмежене право на втручання у їхнє приватне життя.

Епоха Просвітництва ознаменувала поворотний момент у нашому розумінні ролі таємності і прозорості в політиці. Таємності було кинуте виклик, і право монарха на втручання у життя і право власності особи ставало дедалі обмеженішим. В міру того, як проголошена після Французької революції концепція «прав людини і громадянина» завойовувала позиції, традиційна таємність у діяльності державної

влади почала зникати, а на зміну їй прийшла раціонально обґрунтована прозорість.²²

Тим не менш, у багатьох країнах – навіть з розвинутою демократією – баланс між свободою доступу до інформації, захистом викривачів, захистом персональних даних і визначенням конфіденційності і державної таємниці залишається проблемою.

ВІЛЬНИЙ ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ТА КОНФІДЕНЦІЙНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ

Засади таємності (*arcana imperii*) були відновлені як наслідок інституціоналізації державної таємниці в усіх країнах, народжених Віденським конгресом (1815). Вони трансформувалися у привілей державної таємниці (ПДТ) (*state secret privilege - SSP*) в Англії, згідно з якими монарх користується «привілеєм корони» (*Crown Privilege*), тобто абсолютним правом не надавати інформацію парламенту і судам. Так, у справі часів холодної війни Рейнольдс проти Сполучених Штатів (1953) Верховний Суд США майже одностайно підтримав

21 *Arcana imperii* – латинський вислів, що означає необхідність для державної влади частково або повністю приховувати свої дії і методи ухвалення рішень. Останні мають залишатися невидимими для підданих монарха чи правителя для того, щоб забезпечити ефективність державної влади. Вони мали залишатися прихованими від громадськості і якомога більш таємничими, що робило здійснення влади подібним до виконання релігійної або жрецької функції. Відповідно, монархи правили іменем Господа. У наш час під цим висловом мається на увазі «державна таємниця» чи «державні міркування», або, у більш широкому значенні, навіть «мистецтво владарювання».

22 Про історію еволюції таємності та прозорості див. Riese, Dorothee. 2014. "Secrecy and Transparency" – робота, представлена на Загальній конференції Європейського консорціуму політичних досліджень (ECPR) 3-6 вересня 2014 року у Глазго. Доступно за адресою: <http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/2cedead9-5191-42de-ae36-7d320a28a304.pdf>

вимогу уряду застосувати привілеї державної таємниці (ПДТ) або «виконавчі привілеї». При застосуванні ПДТ уряд подає заяву, стверджуючи, що будь-яке судове провадження може призвести до розголошення таємниці, загрожуючи національній безпеці, і просить суд відхилити позов лише на цих підставах. Варто зауважити, що в сьогоднішній демократичній політичній культурі відкритість та прозорість переважно вважаються достоїнствами, а втаємниченість та приховування - вадами. У цьому зв'язку виключне право держави засекречувати інформацію ставиться під великий сумнів, можливо через те, що цим правом часто зловживають. Багато хто вважає, що суспільні інтереси - а відтак і національні - є краще захищеними в умовах прозорості, а не втаємниченості, яка розцінюється як така, що слугує не загальнодержавним, а особистим інтересам або планам тих, у кого в руках політичні чи бюрократичні важелі.

Одна з головних проблем державної таємниці полягає в тому, що вона покликана захищати розпливчасті визначення національної безпеки та оборони країни. Ці поняття не є точними. В законодавстві часто містяться посилання на національну безпеку, державну безпеку, громадської безпеки, безпеку суспільства, національну оборону, національні інтереси, державні таємниці, безпеку монархії, республіки тощо. Держави створюють в законах про доступ до інформації чи про державну таємницю своєрідну дихотомію, за якої ця нечітка концепція, не роз'яснена національним законодавством, виступає на противагу прагненню громадян мати доступ до інформації. У такий спосіб вона стає перешкодою для вільного доступу до інформації, не відповідаючи визнаним нормам правової визначеності. Застосування таких неточних понять викликає значний ризик того, що виконавча влада або

спецслужби можуть на свій власний розсуд вирішувати, чи приховувати інформацію від громадськості.²³

Попри урочисті юридичні заяви щодо того, що прозорість є загальним правилом, а таємниці винятком, у переважній більшості з двадцяти країн, досліджених Якобсеном (див. виноску 24), у випадку сумнівів щодо того, чи розкриття інформації може зашкодити національній безпеці, законодавство не схиляється у бік розкриття таємниці. Сумніви діють на користь розкриття таємниці лише у Бельгії (доки інформація ще не засекречена), Норвегії та Швеції. Проте в Норвегії інформація, підготовлена певними органами влади (наприклад, військовою розвідкою), автоматично засекречується, і, за твердженням Якобсона, вони самостійно визначаються з питанням щодо її оприлюднення.

Законодавство в країнах ОЕСР та ЄС (крім Швеції) здебільшого не бере до уваги принцип суспільних інтересів стосовно розкриття таємної інформації. Приміром, у Німеччині поняття «суспільний інтерес» розглядається лише як зацікавленість суспільства у збереженні таємниці інформації, але зовсім не як суспільний інтерес у її розкритті.

Слід зазначити, що деякі країни встановлюють межі щодо обмеження доступу до інформації. Заборона доступу до інформації є неприпустимою, коли йдеться про порушення прав людини, існування чи відсутність державного органу (приміром, розвідувального

²³ Якобсен, Аманда Л. 2013. «Національна безпека та право на інформацію в Європі».

http://www.right2info.org/resources/publications/national-security-page/national-security-expert-papers/jacobsen_nat-sec-and-rti-in-europe

Див. також: Біго, Діде та інші. 2014. «Національна безпека та таємні докази у законодавстві та судах: вивчення викликів». Європейський парламент. Дослідження для Комітету LIBE; доступне за адресою: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/IPOL_STU\(2014\)509991_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/IPOL_STU(2014)509991_EN.pdf)

агентства або спеціальних поліцейських підрозділів), або ж питань захисту довкілля. Якщо інформації присвоєно гриф таємності для приховування кримінального правопорушення, зловживання владою чи інших протиправних вчинків державних службовців, то в деяких країнах, таких як Швеція, він вважається нікчемним. На жаль, у багатьох інших країнах така інформація може бути засекреченою.

Згідно з Кусідо Гонсалесом (2015), законодавство про державні таємниці в європейських країнах підпорядковується двом різним принципам, коли йдеться про розголошення таємної інформації стосовно національної безпеки та оборони.²⁴ Одні (Німеччина, Фінляндія, Франція, Португалія, Італія, Литва, Польща, Нідерланди та Словенія) перед оприлюдненням інформації вимагають проведення перевірки, щоб з'ясувати, чи не зашкодить розкриття інформації національній безпеці. Швеція використовує різновид такого підходу, при якому необхідно оцінити потенційну шкоду від розкриття інформації і знайти баланс між можливими втратами для національної безпеки та суспільними інтересами.

Інші країни (Болгарія, Чехія, Ірландія, Хорватія, Румунія, Туреччина та Велика Британія) дотримуються політики, за якої міркування національної безпеки не дозволяють ані проведення перевірок на шкоду, ні оцінки будь-якої користі від розкриття інформації для задоволення суспільних інтересів. Інформація просто не оприлюднюється. І все ж у Великій Британії деяка проблематика підпадає під так зване «виняткове кваліфікування», коли застосовується тест щодо шкоди громадським інтересам, і така шкода має бути доведена органом, якому ця інформація належить.

²⁴ Гонсалес, М.П.К. 2015 р. «Офіційна таємниця та право доступу в Іспанії після набрання чинності Законом про прозорість». EJoCLI (2015) 21 (2). Доступне на: <http://webjcli.org/article/view/357/561>

Всі країни Європейського Союзу, окрім Франції, дозволяють судовий перегляд рішень про заборону доступу до інформації, засекреченої з міркувань національної безпеки. У Франції жоден суддя не має права доступу до таємних документів. Проте там існує незалежний орган CCSDN (Консультативний комітет з питань таємниці у сфері національної оборони), що має право доступу до засекреченої інформації. Він не має повноважень наказати зняти гриф секретності з будь-якого документа, але може надавати рекомендації з цього питання.

На відміну від Франції, у переважній більшості країн ОЕСР та ЄС суддя може зобов'язати оприлюднити інформацію, якщо він переконаний у недоцільності зберігання її в таємниці, попри запевнення державного органу у тому, що міркування національної безпеки виправдовують нерозголошення інформації. Водночас в Іспанії лише Верховний суд, а не окремий суддя, може скасувати рішення про присвоєння грифу таємності.

У країнах ОЕСР та ЄС терміни зберігання таємних документів є різними. Зазвичай термін зберігання становить тридцять років та, як правило, може подовжуватися, хоча це залежить від ступеню таємності документа (а саме: цілком таємно, таємно, конфіденційно або з обмеженим доступом). Деякі країни максимальний термін зберігання не встановлюють (Польща, Іспанія, Туреччина).

З запитами щодо зняття з інформації грифу секретності можуть звертатися представники громадськості у більшості країн. Втім, державні органи, що володіють такою інформацією, можуть просто відмовити у цьому з суб'єктивних міркувань.

Несанкціоноване розголошення таємної

інформації є кримінальним злочином у всіх країнах, якщо правопорушником є державний службовець, якому було надано доступ до таємної інформації. Проте існують різні правові режими. У деяких країнах переслідують лише за навмисне розголошення інформації, в інших ще і за розголошення через недбалість. В окремих країнах вимагають чітких доказів того, що розголошення інформації загрожує важливим суспільним інтересам. В одних країнах до відповідальності притягаються лише особи, що зобов'язані захищати таємну інформацію. В інших кримінальна відповідальність є загальною: будь-які особи, які використовують таку інформацію, включно з журналістами, можуть бути покарані. Суворість покарань також різниться від країни до країни (від двох років позбавлення волі у Данії до довічного ув'язнення в Туреччині).

Несанкціоноване розголошення таємної інформації породжує проблему правового захисту викривачів відповідних злочинів. Це суперечлива тема, на якій ми зосередимося в наступному розділі. Обмеження «права знати» на підставі конфіденційності державної таємниці протиставляє демократичну законність таємності демократичній законності прозорості, яка більше відповідає поняттю представницької демократії.

Суть у тім, що захист державної таємниці є законним, якщо це виправдано, тоді як прозорість не потребує жодних виправдань. Проте це далеко не факт у багатьох демократичних країнах. Понад те, «право знати» та захист державної таємниці мають протилежні вектори. Багато хто продовжує вважати, що національна безпека та національна оборона повинні перебувати поза межами правового регулювання та демократичного контролю.

Втім, дедалі більше людей поступово схиляються до думки про те, що національна безпека та оборона стають надійніше захищеними, якщо підлягають громадському контролю та судовому нагляду. Можливо доведеться пройти ще довгий шлях, перш ніж вдасться досягти більш високого ступеню демократичного та правового контролю за причетними до безпеки та оборони державними структурами. Це є однією зі сфер державного управління, де верховенство права (на відміну від свавілля) у державних органах здебільшого відсутнє, оскільки чиновники на власний розсуд продовжують приймати управлінські рішення.

Важливим чинником досягнення належного балансу між правом на інформацію та збереженням державної таємниці, пов'язаної з національною безпекою та обороною, є Тшванські принципи (Глобальні принципи національної безпеки та права на інформацію), схвалені 12 червня 2013 р. у Тшване, Преторія, Південна Африка. Цей документ був спільно розроблений громадськими організаціями та науковими центрами за підтримки міжнародних експертів та спеціальних доповідачів з питань свободи висловлювань, прав людини та боротьби з тероризмом, що представляли такі міжнародні інститути, як Організація Об'єднаних Націй (ООН), Організація американських держав (ОАД), Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) та Африканська комісія з прав людини та народів (АКПЛН).²⁵ Рамки цього документа є мінімалістськими, тобто обмеження на право доступу до інформації не повинні поступатися базовим стандарти, що містяться в ньому, а державам пропонується впроваджувати набагато вищий рівень відкритості.

²⁵ Доступно на: <http://www.right2info.org/exceptions-to-access/national-security/global-principles>

ВІЛЬНИЙ ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ТА ЗАХИСТ ВИКРИВАЧІВ

Захист сумлінних викривачів - це інша сторона проблеми доступу до інформації. Як було вказано раніше, обидві сторони є складовими одного основоположного права на свободу висловлювань. Як і право на доступ до інформації, захист викривачів ще не є даністю у більшості демократичних країн.

Навпаки, у більшості країн проти державних службовців можуть порушуватися кримінальні справи, якщо вони, подаючи внутрішню скаргу, оприлюднюють таємну інформацію, що стосується національної безпеки (Бельгія, Чехія, Франція, Угорщина, Молдова, Норвегія, Польща, Румунія, Росія, Словенія, Іспанія, Швеція).²⁶ Парадоксально, але у багатьох країнах державних службовців закликають подавати внутрішні заяви щодо неправомірних вчинків, свідками яких вони стали, але у незначній кількості країн встановлено механізми захисту від помсти. Важливим винятком є Велика Британія, де закон про розголошення інформації суспільної важливості (Public Interest Disclosure Act - PIDA) передбачає компенсаційні заходи у разі помсти у поєднанні з дисциплінарними заходами проти тих, хто мстить. Так само робиться і в США.

Якщо викривач постає перед судом, в Данії перевірка на суспільний інтерес вимагає, щоб оприлюднена обвинуваченим інформація слугувала забезпеченню очевидного суспільного інтересу, який би перевищував за значущістю збереження інформації в таємниці. У більшості країн вимагається, щоб фактична або ймовірна шкода національній безпеці, яка виникла внаслідок розголошення інформації, була доведена, аби виникли підстави для застосування кримінального

покарання (наприклад, Німеччина, Італія, Нідерланди, Норвегія, Іспанія, Швеція). Інші країни не вимагають жодних доказів заподіяння шкоди національній безпеці (Бельгія, Франція, Угорщина, Польща, Росія, Словенія, Туреччина, Велика Британія), навіть хоча деякі з них визнають, що відсутність такої шкоди може вважатися пом'якшувальною обставиною у кримінальному процесі проти викривача.

У деяких країнах (у шістьох з двадцяти досліджуваних Якобсеном (див. виноску 23) ухвалено закони про захист викривачів, а саме в Угорщині, Румунії, Сербії, Словенії, Швеції та Великій Британії. У більшості країн, де немає окремих спеціальних законів, захист викривачів забезпечується іншими законами, тоді як у решті країн вони ніяк не захищені. У тих країнах, де викривачам надається захист, правовим захистом забезпечують і працівників сектору безпеки. Однак загалом у багатьох європейських країнах захист викривачів містить чимало недоліків. За словами Тома Девайна, їм нічого не пропонують, окрім «картонних щитів» для самозахисту.²⁷

Захист викривачів ще не став усталеною політикою в багатьох країнах, особливо коли йдеться про розголошення діяльності збройних сил та розвідувальних служб, або про відповідним чином класифіковані державні таємниці. В інших сферах, таких як викриття корупції, поганого врядування або зловживання службовим становищем, ситуація в окремих країнах є дещо кращою. Але в цілому захист викривачів є вкрай незадовільним і на цих напрямках.

Зусилля з підвищення поінформованості, яких докладають численні громадські організації,

²⁶ Якобсен.

²⁷ http://www.whistleblower.org/sites/default/files/pictures/Best_Practices_Document_for_website_March_13_2013.pdf

що спеціалізуються на міжнародній політиці, змушують владу більш рішуче розробляти політику захисту викривачів. Подібним чином діють і міжнародні організації, зокрема ООН, Рада Європи, ОЕСР, ОАД тощо, рекомендуючи країнам-членам відповідально ставитися до захисту сумлінних викривачів, якщо вони прагнуть боротися з корупцією. Така пропозиція заслуговує на увагу, навіть якщо вона суперечить багатьом історичним упередженням.

Викривання - це акт засудження, породжений внутрішнім сумлінням особи, яка повстає проти несправедливості та аморальності державних посадовців, впливових суб'єктів приватного сектору, банків, ЗМІ, церкви тощо. Вчинки, проти яких виступають викривачі, зазвичай є особливо огидними та неприйнятними для простих громадян. Це одна з причин того, чому в рамках нинішніх дискусій у Франції прихильники посилення захисту викривачів, зокрема адвокат Вільям Бурдон, пропонують застосовувати "виняток з громадянських міркувань" (*exception de citoyenneté*) як виправдальну чи пом'якшувальну умову, коли моральні вимоги суспільства перевищують кримінальну складову справи за фактом розголошення таємної інформації.²⁸

Огидні вчинки означають порушення загальноприйнятих моральних або правових норм, внаслідок яких злочинець отримує

переваги для себе чи свого оточення за рахунок решти громадян. У разі публічного розголосу такі вчинки можуть знищити репутацію або легітимність порушників та їхніх підбурювачів. Публічне викриття злочинів паплюжить причетних до них осіб, іноді назавжди, як це сталося після розголошення «Глибокою горлянкою» Вотергейтської справи.

Забезпечення захисту викривачів може заохочувати держслужбовців та небайдужих громадян виявляти правопорушення, вчинені іншими особами, включаючи їхніх керівників, які мають достатньо влади, щоб помститися тим, хто викриває їхні вчинки. Водночас захист викривачів є концептуально нелегким, політично ризикованим та операційно складним, а в багатьох країнах ще і доволі неоднозначним.

Концептуальний виклик вкорінений у тому, що визнання викривання як діяльності, що вимагає громадського захисту, є непростю справою. Воно обтяжене культурними упередженнями та негативними асоціаціями. Дійсно, викривання часто пов'язують з інформаторами та публічними засудженнями, особливо в тих країнах, де ще свіжа пам'ять про абсолютистські політичні режими.

²⁸ http://www.liberation.fr/france/2010/12/24/pour-une-exception-de-citoyennete_702803

Крім того, поняття «самовпорядкованого суспільства» має міцне коріння в Європі та деінде як парадигма взаємин між людьми, політичними лідерами та силами правопорядку. У таких суспільствах обов'язком «сумлінного громадянина» є інформувати владу з метою попередження злочинів, виявлення злочинців та підтримання належного порядку. Припускається, що значна кількість поліцейських функцій у такому суспільстві здійснюється самими громадянами. У теорії «Паноптикону» Бентама, розвиненій Мішелем Фуко у теорію паноптицизму (суспільство, що все бачить, в якому ніхто не залишається поза наглядом), робиться спроба відобразити цей соціальний прояв.²⁹

Разом з тим, багато людей має двозначне або відверто негативне ставлення до викривання. Викривач повідомляє владі про правопорушення з боку іншого громадянина, сподіваючись, що той буде покараний. Сповнена громадянської доброчесності риторика з боку державних органів, адміністрації шкіл, в'язниць та інших закритих установ щодо викривання співіснує з розповсюдженням контр-дискурсом, в якому викривання є актом зради. Амбівалентність щодо викривання спричинила появу паралельних лексичних засобів у багатьох мовах: французи мають класичну дихотомію слова викривання - *dénonciation* (хороше викривання) та *délation* or *indicateur* (погане); у росіян існує негативне донос/доносчик, яке протиставляється різним офіційним евфемізмам; американці захоплено ставляться до *whistle-blowers* (викривачів), але зневажають *squealers* (стукачів), відрізняючи патріотичний акт з надання інсайдерської інформації від гідкого доносництва (за Фіцпатриком).³⁰ Ми могли

б додати іспанське позитивне *denunciante* (викривач) проти негативних *delator*, *soplón* чи *chivato*.

Захист викривачів, поза сумнівами, є політично ризикованою справою. Викривання може створити серйозні політичні проблеми для країни чи її влади. Свіжий приклад - триваюча в США справа Едварда Сноудена, а також інформація, розголошена Бредлі (нині Челсі) Меннінг. І Сноудена, і Меннінг багато хто сприймав як геніальних викривачів, які допомогли виявити невинуватого масове стеження та інші правопорушення з боку держави. З іншого ж боку, вони оприлюднили інформацію, що мала гриф «таємно». За твердженням адміністрації США, розголошення цієї інформації поставило під загрозу життя людей. Два згаданих випадки яскраво ілюструють складність викривної діяльності та етичний характер цієї дилеми. Вони також фокусують увагу на відповідальності установ за інформування як політичної влади, так і громадськості стосовно проблем, що підлягають публічному обговоренню. Отже, до створення системи захисту викривачів слід підходити обережно та зважено.

Проблема полягає у знаходженні правового балансу, який би захищав тих, хто наважується повстати проти лицемірства інших, які просто відвертаються. Лише 30% населення Європи виступає за оприлюднення державної таємниці. У Сполучених Штатах цей показник сягає 50%.³¹ У суспільствах існує культура небажання бачити власні негідні сторони.³² Викривання руйнують власноруч створені суспільствами образи свого минулого і сьогодення. Викривачі можуть сприяти змінам політичних парадигм

29 Фуко, Мішель. 1975. Нагляд та покарання. Народження в'язниці. Париж: Видання Галлімарда.

30 Фіцпатрик, Шейла. 2005. «Маленька свиня». Огляд книги Товариш Павлик: зліт та падіння радянського хлопчика-героя, Келлі, С. London Review of Books [Online] т. 27 № 21 стор. 3-6. Доступний

на: <http://www.lrb.co.uk/v27/n21/sheila-fitzpatrick/a-little-swine>

31 Цифри надані Флоренс Гартманн. 2014. *Lanceurs d'alerte*, Paris: Don Quichotte.

32 Там само.

у суспільствах, в яких вони живуть, якщо їх підтримуватимуть «професійні викривачі», такі як журналісти та ГО. Але вони, як правило, змушені дорого за це платити.

Для того, щоб політика захисту викривачів була ефективною, вона потребує комплексного правового механізму, державного апарату, який вартує довіри та здатний забезпечити викривачів «металевими, а не картонними щитами». Інакше така політика буде вкрай контрпродуктивною. Дуже мало країн демонструють здатність впроваджувати належні захисні механізми.

Багато міжнародних організацій, у тому числі ООН, Рада Європи, ОЕСР та ОАД, пропагують політику захисту викривачів. У березні 2013 р. ОАД навіть запропонувала Рамковий закон, щоб полегшити та заохочувати повідомлення про вчинення актів корупції та захистити викривачів і свідків.

Наявний наразі невеликий міжнародний досвід показує, що одним з чинників успішності політики захисту викривань є застосування всеосяжного правового підходу та його підпорядкування більш широкій політиці захисту свободи слова. Це потребує існування окремого спеціального закону про захист викривачів, як, наприклад, у Великій Британії та Сполучених Штатах, де такі закони породжувалися їхньою національною культурою, власним правовим підґрунтям та досвідом правоохоронної роботи. В небагатьох державах Європи та деяких інших країнах такі закони діють належним чином. Насправді, у більшості країн влада неохоче підступається до

захисту викривачів.³³

Якщо окремий закон про захист викривачів є нереалістичним, слід запровадити принаймні деякі положення до закону про державну службу, щоб забезпечити певний захист тим державним службовцям, які відмовляються виконувати протиправні чи етично сумнівні вказівки або викривають незаконні дії. Відповідальний за державну службу орган повинен розробити процедури, щоб забезпечити ефективність заходів захисту. Закон про державну службу також повинен містити положення про те, що переслідування та помста є незаконними. Це дозволяло б накладати дисциплінарні стягнення на тих керівників, які застосовують репресії проти державних службовців, що насмілюються відмовлятися від виконання протиправних розпоряджень. Закон про державну службу також повинен забороняти «недозвільні статті» у договорах держслужбовців та оголошувати протиправними «накази про замовчування».

Підстави для таких положень можна знайти в Конвенції ООН проти корупції 2003 року, яка передбачає (стаття 33) необхідність запровадження належних заходів для захисту від будь-якого необґрунтованого поводження з будь-якою особою, яка сумлінно і на резонних підставах повідомляє компетентним органам будь-які факти щодо корупційних правопорушень. Ми могли б також додати до цього переліку грубу недбалість, протиправну діяльність або порушення прав людини.

³³ Transparency International. 2013. «Викривачі в Європі: юридичний захист викривачів у Європі». Доступне на: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu

Рекомендації ОЕСР та Ради Європи про захист викривачів містять додаткові вказівки щодо заохочення політики належного врядування в країнах, які прагнуть більшої відкритості та прозорості влади, включаючи сферу національної безпеки та оборони.³⁴

Дедалі більше викривних історій попадає у ЗМІ. Вони допомагають підвищенню обізнаності з цією проблематикою, сприяючи тематичним громадським обговоренням, які - у свою чергу - роблять внесок у розбудову дедалі міцнішого захисту викривачів.³⁵

34 ОЕСР. «Захист викривачів: заохочення інформування». Доступне на: <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf>. Див. також Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи СМ / Rec (2014) 7 про захист викривачів. Доступне на: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf)

35 Європейські приклади включають Marianne, французький журнал, який 9 травня 2014 року надрукував повний репортаж на цю тему (<http://www.ebay.fr/itm/MARIANNE-N-890-9-MAI-2014-MARIAGES-MIXTES-Ve-REPUBLIQUE-LANCEURS-DALERTE-/291193077163>); британська газета The Guardian надрукувала переконливий репортаж з цього питання (<http://www.theguardian.com/society/2014/nov/22/there-were-hundreds-of-us-crying-out-for-help-afterlife-of-whistleblower>)

ВИСНОВКИ

Головний висновок цього документу полягає в тому, що захист державної таємниці є законним, коли він є виправданим, тоді як прозорість не потребує жодних виправдань. Проте це далеко не факт у багатьох країнах. Понад те, «право знати» та захист державної таємниці мають протилежну спрямованість. Багато хто продовжує помилково вважати, що національна безпека та оборона мають, за визначенням, залишатися понад законом та демократичним контролем.

1. Право громадян на доступ до інформації, які реалізує право знати про діяльність органів влади, все ще знаходиться в процесі будівництва. У багатьох країнах воно перебуває у зародковому стані, а в деяких не існує взагалі. Однак справжні демократичні країни не можуть функціонувати без права доступу громадян до публічної інформації та прозорості. Сьогодні прозорість та відкритість влади є неодмінними передумовами належного врядування.
2. Запровадження більшої прозорості державного управління потребує не лише відповідного законодавства, але і послідовних реформ системи державного

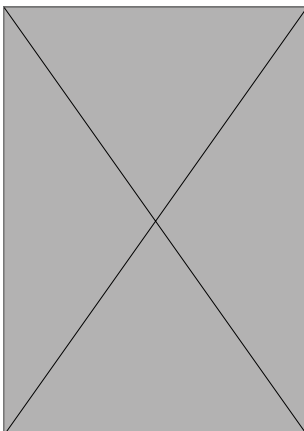
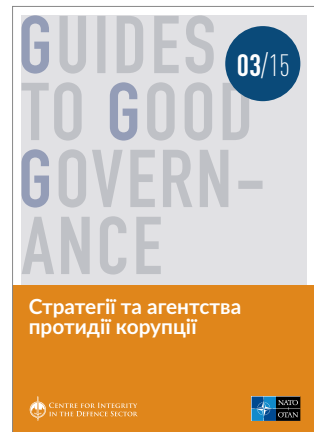
управління та зміни світогляду державних службовців. Вони повинні усвідомити, що підготовлена ними інформація належить громадянам, а не їм самим.

3. Взагалі влада працює краще, коли вона підзвітна громадськості. Для досягнення відповідальності державних посадовців прозорість є обов'язковою. Неналежна підзвітність неминуче веде до корупції та зловживань.
4. Виконавча і законодавча гілки влади повинні забезпечити ясне розмежування між інформацією, що має залишатися конфіденційною, і тією, яку слід надавати суспільству, тобто дослідникам, журналістам та широкій громадськості. Відкритість і прозорість мають бути максимальними, а секретність зведена до мінімуму.
5. Необхідна чітка правова та прикладна концепція державної таємниці. Слід провести якомога чіткішу лінію між державною таємницею та всією іншою інформацією, напрацьованою державними органами, з метою зменшення свавілля, зловживань і хабарництва при засекреченні

інформації та підвищення рівня законності при поводженні з таємницею.

6. Ефективна інституціоналізація права громадян на знання вимагає належного законодавства, належного державного управління та інституцій, що віддалені від виконавчої влади і наділені достатніми повноваженнями для забезпечення цього права, якщо державні органи намагаються відмовити у розголошенні інформації.
 7. Вільні, незалежні та професійні ЗМІ у поєднанні з дієвим громадянським суспільством, яке бере активну участь у публічних дискусіях щодо права знати, є одним з найефективніших механізмів підтримки принципів прозорості та відкритості у владі, а також захисту сумлінних викривачів. Без такого зовнішнього тиску влада навряд чи вестиме прозору політику та буде відкритою для громадського контролю.
 8. Ми все ще перебуваємо на початковій стадії розбудови засад політики захисту викривачів та відповідних інституційних і процедурних механізмів. За деякими
- винятками, у багатьох країнах викривачам все ще слід не довіряти наявним захисним механізмам як ненадійним.
9. Наразі ми ще не знайшли концептуально міцну конструкцію, здатну долати культурні упередження, що сформувалися у багатьох суспільствах, і змінювати баланс настільки, щоб розсудливі моральні чинники переважали над позитивним правом, не ставлячи під загрозу верховенство права.
 10. Потрібно детальніше вивчити концепцію *exception de citoyenneté*, щоб знайти кращі варіанти тлумачення понять етики та права для досконалішого захисту викривачів.
 11. Необхідно створювати ефективніші та міцніші інституційні засади, здатні одночасно встановити і накреслити рамки двомірного основоположного права, а саме: права знати і права на свободу слова.

Guides to Good Governance series



В посібнику щодо стратегії та агентств з протидії корупції йдеться про інституційне забезпечення політики протидії корупції за допомогою спеціалізованих антикорупційних органів або відомств. Останніми роками такі органи та відомства набувають все більшого поширення в багатьох країнах як інструменти запобігання та протидії корупції, зокрема, під впливом міжнародних організацій та міжнародних угод. За останніми підрахунками, кількість агентств з протидії корупції (АПК) по всьому світі наближається до ста. Найбільш впливовою конвенцією щодо АПК залишається Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, прийнята Генеральною асамблеєю ООН 31 жовтня 2003 року (UNCAC).

Посібники з належного врядування мають форму низки невеликих брошур, кожна з яких присвячена обговоренню конкретної теми, важливої для належного врядування в оборонному секторі. Читачами таких посібників можуть бути особи, зацікавлені в збільшенні своїх знань стосовно певної теми або кількох тем, які є безпосередньо дотичними до питань належного врядування в оборонному секторі, або ж в державному секторі взагалі; ці матеріали також можуть бути використані в освітніх цілях.

Публікація Центру доброчесності в оборонному секторі

Макет: www.melkeveien.no

Переклад: Служба письмових перекладів, Міжнародний секретаріат НАТО



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no