

**ГРОМАДСЬКІ РОЗСЛІДУВАННЯ  
ЯК МЕХАНІЗМ  
ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ:  
КРАЩІ ПРАКТИКИ  
ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН**



ББК 67.9(4УКР)

Г 87

Художник-оформлювач  
*Захаров Б.Є.*

Загальна редакція  
*Мартиненко О.А.*

Авторський колектив  
*Блага А.Б., Мартиненко О.А., Османов А.Р.*

Публікація здійснена за підтримки  
Посольства Федеративної Республіки Німеччина в Україні.  
Погляди авторів не обов'язково збігаються з офіційною позицією  
уряду Федеративної Республіки Німеччина

Г 87

**Громадські розслідування як механізм цивільного контролю: кращі практики зарубіжних країн.** Науково-практичне видання / За заг. ред. Мартиненка О.А. — Харків: Права людини, 2012. — 128 с.

ISBN 978-617-587-084-6.

**ББК 67.9(4УКР)**

ISBN 978-617-587-084-6

- © А.Б. Блага, О.А. Мартиненко, А.Р. Османов, 2012
- © Асоціація українських моніторів з дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів, 2012
- © Б.Є. Захаров, художнє оформлення, 2012

# Зміст

ПЕРЕДМОВА.....	5
1 ВВЕДЕННЯ В ПРОБЛЕМУ: ГРОМАДСЬКЕ РОЗСЛІДУВАННЯ, ВЛАДА, СУСПІЛЬСТВО .....	6
1.1. Громадські розслідування .....	7
1.2. Неурядові (громадянські) розслідування .....	9
2 АНАЛІЗ БРИТАНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА В СФЕРІ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ РОЗСЛІДУВАНЬ .....	15
2.1. Історичний екскурс.....	15
2.2. Юрисдикція та функції громадських розслідувань .....	19
2.3. Проведення розслідування .....	22
2.4. Закон Об'єднаного Королівства про розслідування .....	25
3 ЗАКОНОДАВЧА ПРАКТИКА ГРОМАДСЬКИХ РОЗСЛІДУВАНЬ У РЕСПУБЛІЦІ ІРЛАНДІЯ.....	35
3.1. Трибунали як форма громадських розслідувань в Ірландії.....	35
3.2. Загальні процедури розслідування .....	36
3.3. Новели законодавства в сфері громадських розслідувань.....	37
3.4. Проект «Закон про трибунали».....	39
4 ГРОМАДСЬКІ РОЗСЛІДУВАННЯ В КАНАДІ .....	45
4.1. Історія громадських розслідувань в Канаді .....	45
4.2. Громадське розслідування сьогодні.....	47
4.3. Типи громадських розслідувань.....	51
4.4. Як проходять федеральні громадські розслідування.....	53
4.5. Закон Канади про громадські розслідування.....	60

---

5	ПРАКТИКА ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ РОЗСЛІДУВАНЬ У АВСТРАЛІЇ .....	74
	5.1. Суспільне значення громадських розслідувань.....	74
	5.2. «Політичні» та «слідчі» розслідування.....	77
	5.3. Закон про королівські комісії.....	79
6	ОГЛЯД ЗАКОНОДАВЧОЇ ПРАКТИКИ НОВОЇ ЗЕЛАНДІЇ В ГАЛУЗІ ГРОМАДСЬКИХ РОЗСЛІДУВАНЬ.....	89
	6.1. Історичний розвиток інституту комісій з розслідувань .....	89
	6.2. Типи розслідувань у практиці державних органів .....	92
	6.3. Закон про комісії з розслідувань.....	99
7	ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ РЕСПУБЛІКИ МОЛДОВА .....	104
	7.1. Проект закону Молдови «Про громадський контроль за державною діяльністю» (витяг) .....	105
8	НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ РОЗСЛІДУВАНЬ В УКРАЇНІ.....	112
	8.1. Журналістські розслідування, їх відмінність від інших видів розслідування .....	112
	8.2. Особливості громадських розслідувань з позицій національного законодавства .....	115
	8.3. Використання практики Європейського суду при опрацюванні інформації, отриманої в процесі громадських розслідувань .....	120

## Передмова

Процедури громадських розслідувань, апробовані у ряді країн світу протягом останнього сторіччя, на жаль, практично незнайомі інститутам громадянського суспільства України. Навіть термін «громадські розслідування», не зважаючи на досить широке його використання, досі не набув свого нормативного визначення та закріплення. В умовах, коли використання усіх форм громадського контролю стає все більш актуальним, питання розробки нормативної бази їх реалізації важко недооцінити.

На сьогодні серед усіх існуючих національних форм громадського контролю найбільш «пощастило» у цьому відношенні громадській експертизі діяльності органів виконавчої влади — порядок її проведення був нормативно закріплений відповідною постановою Кабінету Міністрів № 976 від 05.11.2008 р. Проте, як показав досвід Асоціації УМДПЛ, що у 2011 році здійснила 15 громадських експертиз діяльності підрозділів МВС України, у механізмах практичного застосування ще залишається багато прогалин організаційно-методичного порядку.

Підготовлений посібник надає огляд законодавчих практик проведення громадських розслідувань у декількох країнах — Великій Британії, Республіці Ірландія, Канаді, Австралії, Нової Зеландії. Окремо зроблено акцент на законодавчих ініціативах Республіки Молдова та України як спробі розбудови спільної платформи взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами виконавчої влади у сфері забезпечення прав людини.

Реалістично ставлячись до усіх складнощів імплементації досвіду інших країн в законодавчій сфері, ми пропонуємо цю публікацію усім зацікавленим експертам неурядових організацій з надією на подальше вдосконалення форм та методів правозахисної діяльності.

*Асоціація українських моніторів  
дотримання прав людини в діяльності  
правоохоронних органів (Асоціація УМДПЛ)*

# 1

## Введення в проблему: громадське розслідування, влада, суспільство

В Україні склалося так, що населення найбільш знайоме з такою активною формою громадського контролю, як журналістські розслідування, що почали широко застосовуватися в останнє десятиріччя існування Радянського Союзу.

Наразі в національній практиці існують такі форми громадського контролю, як громадські ради при органах виконавчої влади, спостережні комісії при територіальних державних адміністраціях, практика інформаційних запитів, процедура громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, виїзди мобільних моніторингових груп до спеціальних установ міліції (ізолятори тимчасового тримання, приймальники-розподільники).

Проте громадські розслідування, в усьому світі поширені так само, як й журналістські, тривалий час зостаються поза увагою на території країн СНГ, в тому числі й в Україні. То що ж представляє ця форма громадського контролю за діями влади?

Перш за усе зауважимо, що в англомовних джерелах громадське розслідування має сталу назву «public inquiry», тобто дослівно — публічне розслідування, яке в перекладі на українську набуває більшого відтінку участі в них громадськості, аніж закладеного за оригінальним змістом принципу відкритості для громадськості, тобто публічності. Разом з цим в практиці зарубіжних країн існує термін «громадянське розслідування» (citizens inquiry), яким позначаються такі розслідування, що ініціюються та проводяться виключно громадськими активістами. Слід погодитися, що саме останній термін більш відповідає тому змісту, який зазвичай вкладає український читач в поняття «громадські розслідування» та яким англомовний світ позначає розслідування публічні. Проте така розбіжність

у тонкощах смислового перекладу не заважає нам ознайомитися з обома формами громадського контролю, враховуючи відсутність їх аналогів на теренах нашої країни.

### 1.1. Громадські розслідування

---

У сучасних словниках громадське розслідування (public inquiry) визначається як офіційна перевірка подій або дій, що проводиться за розпорядженням уряду. Цей підхід найбільш характерний для США та країн Співдружності — Австралії, Канади та Об'єднаного Королівства<sup>1</sup>. Британські джерела вказують, що громадське розслідування відрізняється від більшості розслідувань загального характеру тим, що усі докази чи свідчення, надані в ході такого розслідування, відразу стають відкритими (публічними) для громадськості. Зацікавлені представники громадськості або організацій можуть не лише зробити письмові заяви чи надати письмові докази, як це робиться в ході більшості розслідувань, але й вислухати усні свідчення, надані іншими учасниками процесу.

Громадські розслідування виконують у сучасному суспільстві життєво важливі функції регулювання та забезпечення підзвітності влади, виявляючи необхідні факти та накопичуючи досвід для майбутнього розвитку суспільства. Громадські розслідування, що проводяться у зв'язку із резонансними інцидентами, мають надзвичайне значення для населення, особливо для тих громадян, хто постраждав в результаті таких інцидентів. Тому досить часто громадські розслідування проводяться у зв'язку із випадками чисельних жертв, що сталися під час футбольних матчів, катастроф на транспорті чи внаслідок злочинів. Розслідування, як правило, проводяться для того, щоб встановити, чому не спрацювали захисні структури чи механізми, а також для відновлення довіри населення до держави.

Проведення громадських розслідувань є вираженням стурбованості громадськості та демонструє необхідність держави звітувати про свою діяльність. У Великій Британії, починаючи з 1990 р. було прове-

---

<sup>1</sup> [http://www.wordiq.com/definition/Public\\_inquiry](http://www.wordiq.com/definition/Public_inquiry)

дено приблизно 40 масштабних розслідувань в таких сферах, як охорона здоров'я, транспорт та охорона громадського порядку<sup>2</sup>. Разом з тим громадські розслідування коштують досить дорого для британських платників податків — з 2004 р. на громадські розслідування було витрачено близько 300 млн. фунтів.

Громадське розслідування зазвичай очолює добре відомий та поважний представник вищих прошарків суспільства (суддя, член парламенту, професор або високопосадовий службовець). Він призначається урядом з наданням спеціального ордеру на проведення розслідування у визначені строки. Результати розслідування у вигляді письмового звіту направляються в першу чергу до уряду, а невдовзі публікуються для широкого загалу. Звіт обов'язково містить рекомендації щодо вдосконалення діяльності уряду або якості управління публічними закладами.

Політична опозиція та громадські організації схильні наполягати на проведенні громадських розслідувань у всіх резонансних випадках, проте уряди наразі задовольняють лише частину таких запитів. Однією з причин цього є намагання опозиції чи інших організацій не лише діяти в інтересах суспільства, але й скомпрометувати уряд в ході такого розслідування. Інша причина полягає у більшій тривалості громадських розслідувань, що автоматично тягне за собою більші бюджетні витрати, ніж звичайні розслідування.

Проте громадські розслідування можуть проводитися й без доручення уряду. Прикладом такого роду розслідувань було незалежне, неурядове розслідування щодо якості публічної освіти, проведене в Новому Південному Уельсі (Австралія) в 2001 році<sup>3</sup>. Для участі у роботі цього розслідування направило свої подання 267 громадян. Заслугує на увагу, що голова слідчої комісії професор Тоні Вінсон у своєму дослідженні не оминув таких характерних аспектів, як права людини та потреби вразливих груп студентів. Після року діяльності Слідчою комісією був підготовлений звіт з рекомендаціями щодо покращення якості освіти у зазначеному штаті. Свої результати Слідча комісія бу-

---

<sup>2</sup> Перевод матеріалів, знаходячихся на сайті <http://www.publicinquiries.org>

<sup>3</sup> Independent Inquiry, by O'Halloran, [http://www.nswtf.org.au/edu\\_online/24/vinson.html](http://www.nswtf.org.au/edu_online/24/vinson.html)



дувала на фактах, отриманих в ході індивідуальних свідчень, візитів до шкіл та коледжів, публічних слухань, консультацій з експертами, проведення групових дискусій, власного вивчення ситуації.

Наразі в англомовній літературі саме за такою формою розслідувань закріпилися назви «неурядове розслідування» (non-government inquiry) та «громадянське розслідування» (citizens inquiry). Ми наводимо далі декілька прикладів таких громадських ініціатив.

## 1.2. Неурядові (громадянські) розслідування

---

### *Велика Британія*

Одним з прикладів ініціатив неурядових організацій є **розслідування, здійснене у 2004 році британським проектом «POWER» («Влада»)**<sup>4</sup>. До проекту увійшли пересічні громадяни з різними політичними поглядами — правими, лівими, центристськими, проте більшість учасників не мала чітко виражених симпатій до жодної з політичних сил. В результаті проект наразі впевнено заявляє про свою абсолютну незалежність від жодної з партій чи організацій. Метою розслідувань «POWER» було вивчення можливостей щодо більшого залучення громадян до участі у політичному житті Британії, а також розробка рекомендацій громадянському суспільству з цього приводу. Результати такого розслідування, який ми у своїй вітчизняній традиції назвали б дослідженням, були викладені у фінальному звіті 2006 року «Влада людям». Безперечною перевагою звіту є не стільки проведення масштабного 2-етапного дослідження, скільки широке використання доказів та свідчень, наданих простими громадянами.

**Громадянське розслідування з питань використання криміналістичною експертизою ДНК та Національної бази ДНК** стартувало у грудні 2007 року<sup>5</sup>. Комітет розслідування був утворений 30 гро-

---

<sup>4</sup> <http://citizensinquiry.org>

<sup>5</sup> <http://www.statewatch.org/news/2008/jul/uk-dna-citizens-report.pdf>

мадянами різного віку, етнічної приналежності, соціально-економічного статусу та дуже різним рівнем знань та формальної освіти.

Громадянське розслідування надало унікальну можливість для громадян Британії розпочати критичний діалог між платниками податків, експертами та політиками щодо впливу Національної бази ДНК на життя громадян і місцевих громад в цілому. За своєю структурою процес розслідування можна умовно поділити на 5 етапів: оголошення та відбір експертів; ввідна сесія; засідання з розслідування; регіональні візити; аналіз результатів та підготовка висновків. Вони, у свою чергу, включали наступні види активності.

- Оголошення та відбір експертів

Оголошення були надані у різні способи — це були звичайні повідомлення радіо, місцевого телебачення та друкованих ЗМІ, розсилка електронною поштою на приватні адреси колег та офіційні сайти місцевих рад, персональні зустрічі засновників розслідування із представниками місцевих громад. Відбір експертів також передбачав широке представництво осіб з різноманітним життєвим та професійним досвідом, інтересами, мотивацією та навичками здійснення експертизи. Такий широкий спектр індивідуальних розбіжностей привніс у процес розслідування велику кількість якісних параметрів, за якими згодом оцінювалися отримані результати.

- Ввідна сесія

Вона проводилася протягом одного повного робочого дня у двох містах, в яких проводилося розслідування — у Бірмінгемі та Глазго. Протягом ввідної сесії учасники розслідування пройшли від знайомства один з одним до обговорення алгоритмів роботи та системи оцінки результатів, що дозволило в цілому сформуванню робочу групу експертів.

- Засідання з розслідування

Для проведення засідань з розслідування експерти збиралися кожного понеділка протягом шести тижнів. У ці дні встановлювався відеозв'язок між Бірмінгемом та Глазго, що дозволяло експертам

активно спілкуватися та дискутувати. Під час таких обговорювань встановлювався регламент у 15 хвилин для виступаючого експерта та 20 хвилин для запитань до експерта з боку членів комітету з розслідування. Експертами були викладачі університетів, фахівці-криміналісти, журналісти та медики. Під час відеоконференції учасники могли показувати експерту червону картку, що означало нерозуміння ними того, про що каже експерт. В таких випадках експерт мав пояснити зміст певної частини свого виступу або ж перейти на більш просту мову доповіді.

- Регіональні візити

Після кожного засідання, зазначеного вище, експерти здійснювали 2 візити. Група з Глазго відвідувала шотландський парламент, а група з Бірмінгему відвідувала місцеві громади Лондона.

- Аналіз результатів та підготовка висновків

Під час аналізу отриманих результатів доводилося знов звертатися до експертів, які вже були опитані на стадії засідань, оскільки частина дискусійних питань не могла бути вирішена без їх повторної участі. Було три таких експерта, яких доводилося бомбардувати питаннями не менш активно, ніж це було у попередні шість тижнів під час засідань з розслідування. Найбільших витрат часу потребувало узгодження індивідуальних думок та виробка єдиної позиції. Лише після цього був сформований проект звіту, який окремою робочою групою був приведений у необхідний формат офіційного документу. Під час підготовки фінальної версії звіту експерти неодноразово залучалися до його редагування для забезпечення його повноти та відповідності отриманим результатам.

### *Канада*

Широкого висвітлення у пресі отримала діяльність місцевої канадської організації «Коаліція громад проти видобутку урану» (CCAMU)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> CCAMU (Community Coalition Against Mining Uranium), <http://uraniumcitizensinquiry.com>

Коаліція була створена за ініціативою населення східного Онтаріо та західного Квебеку, коли у 2007 році в цих районах розпочалася промислова розробка уранових покладів. Про свою занепокоєність можливим забрудненням довкілля та запасів питної води в офіційному зверненні до влади провінції Онтаріо заявили 12 муніципальних рад, 2 графства, чисельні неурядові організації, 2 громади індіанців та тисячі громадян. Проте уряд ігнорував вимогу громадськості накласти мораторій на видобуток урану, через що 13 грудня 2007 року чисельні неурядові організації проголосили про початок громадянського розслідування. Саме з цього часу Коаліція проводить власне, незалежне громадське розслідування щодо наслідків для населення діяльності уранових копалень, використовуючи такі форми активності, як громадські слухання, збір письмових та усних заяв, аналіз фактів експертами.

### *Франція*

Французька неурядова організація *Survie-France* у 2004 році ініціювала створення Комісії громадянського розслідування з приводу геноциду в Руанді 1994 року та можливої причетності до нього французького уряду<sup>7</sup>. Роль останнього в поглибленні руандійської трагедії, за свідченнями офіційної преси, або ж зовсім заперечувалася, або ж висвітлювалася надто поверхово, що не могло вдовольнити громадськість. Новостворена Комісія включала зацікавлених громадян та представників НУО, таких наприклад, як Міжнародна Асоціація дослідження злочинів проти людства та геноциду. Протягом терміну розслідування, з 22 по 26 березня 2004 року 15 кваліфікованих членів Комісії вивчили чисельні документи та вислухали свідчення великої кількості експертів (журналістів, істориків, сенаторів тощо). Результатом роботи став звіт, який з великим ступенем об'єктивності висвітлив роль Франції у ескалації подій в Руанді, а Комісія після закінчення розслідування вирішила продовжувати свою роботу на постійній основі.

---

<sup>7</sup> <http://survie.org/genocide/article/introducing-the-ongoing-citizen>

### *Сполучені Штати Америки*

Одним з найперших прикладів громадянських розслідувань у найновітнішій історії пов'язаний з діяльністю Громадянської комісії з розслідування американських військових злочинів у Індокитаї<sup>8</sup>. Означена Комісія була сформована у 1969 році Тодом Енсайном та Джереєм Ріфкін за підтримкою Фонду імені Бертрана Рассела у Нью-Йорку.

### *Австралія*

У 2005 році в Сідней було оголошено проведення неурядового розслідування у зв'язку із систематичними проблемами у сфері дотримання прав людини стосовно іммігрантів мусульманського походження, які спостерігалися в діяльності Департаменту імміграції<sup>9</sup>. Завданнями цього розслідування була перевірка свідчень пошукувачів притулку, згідно яких їм було відмовлено у наданні візи та статусу біженців виключно через їх мусульманське походження, про що їм відкрито казали працівники імміграційної служби. До кола інтересів розслідування також входила оцінка ступеню професійності та толерантності державних службовців, які мають контакт з біженцями за родом своєї діяльності.

### *Бангладеш*

В Бангладеш 2001 року ініціаторами створення публічної слідчої комісії виступили представники привілейованих груп населення<sup>10</sup>. Приводом для створення комісії був незадовільний стан представників етнічних меншин, який супроводжувався загальною кризою суспільства. Випадки тортур стосовно представників етнічних меншин стали відправною подією, яка стала початком формування Комісії з публічного розслідування (Public Inquiry Commission). Комісія мала статус неурядової та незалежної, а її члени виконували обов'язки

---

<sup>8</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Citizens\\_Commission\\_of\\_Inquiry](http://en.wikipedia.org/wiki/Citizens_Commission_of_Inquiry).

<sup>9</sup> <http://www.theage.com.au/news/national/immigration-biased-on-muslims/2005/>

<sup>10</sup> [http://www.mukto-mona.com/human\\_rights/minority/report.htm](http://www.mukto-mona.com/human_rights/minority/report.htm)

добровільно, окрім власних професійних справ у різних сферах зайнятості. Враховуючи, що фінансові та людські ресурси були надто обмежені, Комісія прийняла наступні правила діяльності:

- комісія та її представники будуть проводити вибіркові візити у місця проживання етнічних меншин протягом вересня–грудня 2001 року;
- інтерв'ю проводяться лише з тими особами, які цього зажадають під час візиту комісії;
- під час розслідування брати до уваги усі дотичні повідомлення преси, а також звіт правозахисних організацій щодо репресій стосовно меншин;
- брати до уваги усі інші необхідні документальні докази.

Комісія завершила власну роботу наприкінці квітня 2002 р. Під час її діяльності було опитано 42 особи, серед яких було 3 журналіста, 12 активістів НУО та 27 потерпілих від репресій, в тому числі — 85-річний чоловік як жертва катувань.

Після декількох проведених сесій комісія завершила узагальнення отриманих фактів, документів та доказів стосовно репресій, що мали місце стосовно представників етнічних меншин. Фінальний звіт, виданий наприкінці року, разом із розробленими рекомендаціями, був направлений до виконавчої ради Комітету із захисту громадянських прав для подальшого оприлюднення.

# 2

## Аналіз британського законодавства в сфері проведення громадських розслідувань<sup>11</sup>



Лорд Кларк в своїй доповіді «Забезпечення безпеки на річці Темза» виділяє два призначення громадських розслідувань, а саме: виявлення фактів і використання отриманого досвіду в майбутньому. Громадські розслідування, що проводяться через неефективну діяльність

держави або у зв'язку з інцидентами, що мають суспільний резонанс, мають велике значення для населення, особливо для тієї його частини, яка безпосередньо постраждала від подій, у зв'язку з якими і проводиться саме розслідування.

### 2.1. Історичний експурс

---

В Об'єднаному Королівстві громадські розслідування, відомі у формі королівських комісій, застосовувалися досить обширно, в першу чергу для встановлення та розслідування фактів неналежного врядування або зловживань<sup>12</sup>. Витоки громадських розслідувань деякі дослідники схильні вбачати в перших розслідуваннях, проведених Вільгельмом Завойовником у 11 сторіччі. Вже протягом 19 сторіччя урядом було призначено більше 400 королівських комісій для отримання експертних консультацій з досить широкого кола питань

---

<sup>11</sup> Переклад матеріалів з сайту <http://www.publicinquiries.org>

<sup>12</sup> History of public inquires. — [http://www.publicinquiries.com.au/indepth\\_history.htm#Aus](http://www.publicinquiries.com.au/indepth_history.htm#Aus)

у сфері охорони здоров'я, освіти, реформи працевлаштування, публічного адміністрування, індустріального законодавства. Одночасно ініціювалися досить чисельні розслідування, які ініціював не уряд, а державні установи. Такі відомчі розслідування поступалися королівським комісіям за масштабом діяльності та роллю в суспільному житті. Проте таке широке застосування інституту громадських розслідувань призвело до прийняття у 1921 р. Закону про трибунали (Tribunals of Inquiry Act).

Громадські розслідування, що проводилися на підставі Закону 1921 р., були автономні від парламенту, хоча і залежали від рішення парламенту та бажання уряду знайти час для обговорення питання про їх проведення. Закон 1921 р. більш концентрувався на повноваженнях слідчої комісії, ніж на визначенні предмета громадської стурбованості, як це передбачено сучасним Законом про розслідування 2005 р. По суті, інститут слідчих комісій (трибуналів) 1921 р. був запропонований для того, щоб замінити раніше існуючу систему розслідувань парламентськими комітетами у справах, що викликали суспільний резонанс після того, як ця система була дискредитована незадовільними результатами розслідувань.

Публічні розслідування, що проводилися відповідно до Закону про трибунали 1921 р., були сфокусовані на розслідуваннях звинувачень у зловживаннях урядових чиновників або політичних діячів. До них відносилися розслідування звинувачень у політичній корупції, фактів жорстокості поліції, а також причин природних і техногенних катастроф. Комісія Салмона вважала, що публічні розслідування, що проводяться відповідно до Закону 1921 р., повинні «завжди бути обмежені справами, настільки життєво важливими для громадськості, що від їх вирішення залежить ступінь довіри нації до влади». Це обмежувальне формулювання комісії не внесли в Закон про розслідування 2005 р. Замість цього в тексті закону було використане формулювання «занепокоєння громадськості».

З 1921 р. британський уряд застосовував процедуру громадських розслідувань приблизно 20 разів. Тривалий період до цієї процедури не зверталися зовсім, хоча протягом 1990-х років увага до громадських розслідувань активізувалась, внаслідок чого було здійснено



приблизно 40 масштабних розслідувань в таких областях, як охорона здоров'я, транспорт і охорона громадського порядку. Однак, враховуючи високий кошторис таких розслідувань та морально застарілу схему їх проведення, уряд Великої Британії у 2005 р. прийняв новий Закон «Про розслідування» (Inquiries Act 2005).

*Закон «Про розслідування» 2005 р.*

Закон про розслідування 2005 р. являє собою нормативний акт, який консолідував і оновив законодавство, що відноситься до проведення громадських розслідувань, замінивши, тим самим, Закон про трибунали 1921 р.

В значній мірі прийняття Закону про розслідування 2005 р. було обумовлено високою вартістю попередніх розслідувань, що досягали 182 мільйонів фунтів стерлінгів, при цьому передбачалося, що ці витрати в подальшому будуть зростати. Уряд у своїй доповіді Спеціального комітету вказав, що «він вважає, що розслідування, в цілому, були успішні, але визнає, що в ряді випадків успіх розслідувань був затьмарений спорами про процедуру, або надмірної тривалістю, або більш високою, ніж передбачалося, вартістю. Тому він вважає, що існують вагомі аргументи на користь розгляду того, які кроки можуть бути зроблені, щоб зробити розслідування більш швидкими та ефективними, а також запобігти зайвим витратам. З цією метою він (уряд) представляє новий закон».

У прес-релізі з нагоди прийняття зазначеного закону позиція уряду була висловлена наступним чином: «Закон консолідує чинне законодавство в сфері громадських розслідувань, заповнює існуючі прогалини та кодифікує усе найкраще з накопиченого досвіду. Вперше в історії закон прописує усі ключові стадії процесу громадського розслідування — від призначення слідчої групи до публікації доповіді. Закон не передбачає контролю за розслідуванням з боку міністрів. Замість цього він чітко визначає повноваження усіх посадових осіб, посилюючи, таким чином, режим прозорості та підзвітності». Новий закон також передбачав, що розслідування будуть проводитися публічно за винятком тих випадків, коли будуть накладатися необхідні

обмеження, проте на відміну від попереднього законодавства, чітко прописував підстави накладення таких обмежень. Законом передбачена повна публікація фінального звіту про проведені громадські розслідування, якщо немає явних підстав для відмови в опублікуванні матеріалів при обов'язковій вказівці таких причин.

Після прийняття Закону про розслідування 2005 р. він піддався активній критиці. Зокрема, Закон критикували за зміцнення міністерського контролю за ходом розслідувань.

Доктор Роберт Кей зазначає, що «самим разючим є те, що новий закон, на відміну від Закону 1921 р., не містить норми про затвердження парламентом. Однією з найголовніших функцій законодавчого органу є забезпечення підзвітності органів виконавчої влади. Закон 1921 р. дозволив собі таку вільність, заявивши, що розслідування з питань діяльності уряду проводяться від імені парламенту. Згідно новому закону, публічні розслідування з питань діяльності уряду проводяться для уряду і доповідаються уряду.»

Об'єднаний комітет з прав людини висловив стурбованість тим, що певні аспекти нового законодавства ризикують поставити під загрозу незалежність розслідувань, потенційно порушуючи статтю 2 Європейської конвенції з прав людини в тій частині, де предмет розслідувань стосується права на життя. До вищезазначених аспектів відносяться повноваження міністра:

- (а) завершувати розслідування до публікації доповіді (розділ 14),
- (б) обмежувати доступ публіки до розслідувань або обмежити розкриття або публікацію доказів (розділ 19),
- (в) «встановлювати за замовчуванням» положення, згідно з яким Міністр може стати особою, яка приймає рішення про публікацію висновків розслідувань, а також про утримання від публікації будь-яких матеріалів розслідувань в інтересах суспільства (розділ 25).

З 2005 р. було проведено декілька громадських розслідувань, ініційованих з приводу:

- загибелі значної кількості людей;
- загрози громадській безпеці та здоров'ю населення;

- неспроможності держави виконувати функцію захисту громадян;
- інших резонансних подій.

## 2.2. Юрисдикція та функції громадських розслідувань

---

В цілому передбачається, що події, які викликають стурбованість громадськості та призводять до проведення громадських розслідувань, будуть відбуватися в межах Великої Британії, підпадаючи, таким чином, під юрисдикцію уряду та конкретного міністерства. Дійсно, надзвичайні події, за якими були проведені громадські розслідування за останні 50 років, відбувалися переважно на території Великої Британії. Проте Закон 2005 р. не обмежує підстави, за якими ініціюються громадські розслідування, будь-якими територіальними рамками, оскільки «стурбованість громадськості» можуть викликати події не лише в межах Великої Британії, але й в межах усього Об'єднаного Королівства.

Таким чином, юрисдикція Закону про розслідування може вийти за межі країни з тією метою, щоб розслідувати події, які відбулися з британськими громадянами за кордоном та викликали «стурбованість громадськості».

### *Мета громадських розслідувань*

Досвід проведення громадських розслідувань дозволяє визначити наступні їх функції:

1. Встановлення фактів.
2. Накопичення досвіду та розширення прецедентної практики;
3. Примирення і врегулювання;
4. Відновлення довіри;
5. Посилення підзвітності, визначення провини та покарання;
6. Політичні аспекти.

### *Встановлення фактів*

Мета розслідувань полягає в тому, щоб забезпечити повний і справедливий звіт про те, що сталося, особливо в тих випадках, де конкретні факти, хід подій і причинна обумовленість подій не є очевидними.

### *Накопичення досвіду та отримання уроків*

Ця функція часто допомагає запобігти повторенню негативних подій шляхом накопичення досвіду та отримання з нього уроків, які можуть використовуватися для вдосконалення практичної діяльності. Багато громадських розслідувань щодо жорстокого поводження з дітьми були ініційовані для того, щоб виправити провали в діяльності служб соціального забезпечення і дати рекомендації для того, щоб гарантувати, що відділи соціального забезпечення вжили заходів з метою мінімізації шансів повторення зловживань.

### *Примирення і врегулювання*

Ця функція забезпечує можливість примирення та врегулювання шляхом зведення супротивників обличчям один до одного для того, щоб краще зрозуміти позицію протилежної сторони. Справа Стефана Лоренса продемонструвала, як «істеблїшмент» може реагувати на невдоволення чорношкірих жителів південного Лондона, які вважали, що поліцейські знаходяться вище будь-якої критики, і може дати дієві рекомендації із зміцнення правопорядку і поліпшенню зв'язків з громадськістю.

### *Відновлення суспільної довіри*

Ця функція має своєю метою відновлення суспільної довіри після значних провалів у діяльності державних структур шляхом демонстрації того, що уряд хоче упевнитися, що інцидент розслідується належним чином. Ця мета виходить на перший план при проведенні багатьох громадських розслідувань за такими подіями, як вибухи газу, залізничні аварії і смертельні випадки під час проведення футбольних матчів на стадіонах.

*Зміцнення підзвітності, визначення провини і покарання*

Ця функція має на меті забезпечення підзвітності людей і організацій, а іноді побічно сприяє встановленню вини та визначенню механізму покарання. У деяких випадках громадськості буває недостатньо дізнатися, що сталося і почути запевнення, що це надалі не повториться. Почуття несправедливості може зберегтися, якщо не будуть виявлені і піддані громадській критиці особисті або організаційні чинники, що сприяли виникненню інциденту. Особливо це актуально для тих випадків, коли винні, наприклад, міністри, залишаються непокараними, а їх кар'єра — бездоганною.

*Підготовча стадія розслідування*

При призначенні громадських розслідувань попередньо оцінюються і приймаються до уваги наступні обставини:

- можливість розслідувати обставини справи за допомогою традиційних інституцій — органів прокуратури; правоохоронних органів, які проводять кримінальне розслідування; парламентських комітетів, експертно-консультативних груп;
- можливі витрати для проведення розслідування;
- можлива сфера компетенції розслідування.

Крім того, на цій стадії слідча комісія повинна здійснити наступні організаційно-управлінські заходи:

1. Підібрати персонал для роботи в комісії (секретаріат, юристи, консультанти, керівник діловодства, бухгалтер, редактор, фахівці по роботі зі свідками, асистенти).
2. Забезпечити безпеку робочого приміщення, в якому працюватиме комісія і буде проходити заслуховування свідків.
3. Визначити основних учасників розслідувань.
4. Визначити порядок взаємодії з органами влади.
5. Укласти трудові контракти.

6. Скласти робочий план-графік і попередній кошторис витрат.
7. Визначитися з робочою моделлю проведення розслідування.

До початку публічної стадії розслідування слідча комісія також повинна зробити відповідні кроки:

1. Перевірити наявність всіх необхідних документів.
2. Запропонувати свідкам можливість давати свої свідчення анонімно.
3. Підготувати матеріали, які потребують опублікування.
4. Підготувати проекти офіційних заяв та прес-релізів.
5. Зібрати всі докази, включаючи забезпечення явки свідків.
6. Визначити ступінь доступу громадськості до матеріалів розслідування.

### 2.3. Проведення розслідування

---

#### *Збір необхідних документів і письмових доказів*

Проводиться з обов'язковим сортуванням документів за датами, джерелами інформації, виділенням імен потенційних свідків, згаданих в зібраних документах. Після первинного збору документів передбачається їх попередній аналіз та обговорення, а також повторна ревізія зібраного матеріалу з метою визначення, які з матеріалів дійсно мають відношення до суті розслідування.

#### *Робота зі свідками*

Передбачається, що повинен бути складений максимально широкий список можливих свідків, яких потрібно вислухати в процесі громадського розслідування. При цьому необхідно надати свідкам комфортні умови для надання своїх свідчень з точки зору безпеки, принципу конфіденційності, захисту бази даних, зручного часу, правильної та своєчасної фіксації їх показань.

На кожного свідка рекомендується заводити окрему папку, яка містить наступні документи:

- інформація про те, ким є цей свідок (не більше 1 рядка);
- інформація про те, з якого приводу свідок опитується і яке відношення він має до суті розслідування (1–2 абзаци);
- список інших свідків, причетних до даного питання;
- повний текст показань свідка;
- перелік документів, що пред'являються свідку в ході інтерв'ю.

#### *Опитування свідків*

Перед початком опитування свідків складається максимально вичерпний і простий для розуміння перелік питань.

Модель інтерв'ювання свідків може бути різною. Свідків можуть просити дати свідчення у письмовому вигляді, або оголосити, що достатньою є усна заява. Процес інтерв'ю може проходити як у приміщенні слідчої комісії і безпосередньо перед обличчям членів комісії, так і бути проведений представниками спеціально найнятої для цього юридичної фірми з бездоганною репутацією, які проведуть опитування свідків в різних місцях, завіривши їх показання в установленому порядку.

Процес опитування повинен починатися з роз'яснення свідку причин і мети проведення розслідування. Свідок повинен бути забезпечений юридичною підтримкою та захистом його репутації в такій же мірі, як це передбачає будь-який процес цивільного чи кримінального розслідування (право зберігати мовчання, право на адвоката, право на перекладача та ін.).

Роздруківка отриманих в ході інтерв'ю показань підписується свідком на кожній сторінці.

Після проведення інтерв'ю комісія має скласти своє уявлення про цінність отриманої від свідків інформації, беручи до уваги те, наскільки опитані свідки виявляли чесність, схильність до співпраці або

навпаки — скритність і небажання давати свідчення. Вся отримана інформація — аналіз документів, свідчення свідків, експертна думка членів слідчої комісії — є основою для первинного звіту про хід громадських розслідувань.

#### *Висвітлення ходу розслідування*

Увесь процес розслідування має бути максимально доступним для представників ЗМІ та отримувати якомога повне висвітлення в пресі. Останнім часом центральним інформаційним компонентом громадських розслідувань стає не просто тісна взаємодія зі ЗМІ, а власний веб-сайт слідчої комісії, на якому містяться всі необхідні для громадського контролю матеріали і коментарі.

Результати розслідування публікуються, як правило, в повному обсязі з винятками, які встановлюються національним законодавством для інформації, що носить особистий характер і не відноситься безпосередньо до суті розслідування.

#### *Громадські розслідування як важливий елемент суспільного життя*

Громадські розслідування виконують життєво важливі функції регулювання і забезпечення підзвітності влади. Часто громадські розслідування проводяться в зв'язку з розслідуванням інцидентів, які спричинили численні людські жертви, наприклад під час футбольного матчу, внаслідок залізничної катастрофи чи резонансного злочину. Розслідування, як правило, проводяться для того, щоб визначити, чому не спрацювали захисні структури і механізми, і для того, щоб відновити довіру населення до держави.

Проведення громадських розслідувань є вираженням стурбованості громадськості і демонструє необхідність держави звітувати про свою діяльність. Більш того, громадські розслідування обходяться для державного бюджету та платників податків дуже дорого: з 2004 р. на громадські розслідування було витрачено більше 300 млн. фунтів. Таким чином, громадські розслідування, безсумнівно, представляють загальний інтерес як для уряду, так і для громадськості. Ступінь сус-



пільної стурбованості безпосередньо відбивається на всіх аспектах громадських розслідувань: їх проведенні, висвітленні у пресі, доступі публіки до засідань, документам, результатам і заключних доповідей, а також на рекомендаціях або змінах в політиці, схвалених урядом.

Громадські розслідування, як засіб парламентського контролю, судячи з усього, будуть існувати і далі. Поява Закону про розслідування 2005 р. є гарантією того, що розслідування будуть відігравати значну роль в суспільному житті Великої Британії і виконувати завдання важливого інструменту інституту підзвітності.

## **2.4. Закон Об'єднаного Королівства про розслідування<sup>13</sup>**

(Inquiries Act, 2005) / (реферативний огляд)

### *Призначення комісії*

Міністр може призначити розслідування, яке відбудеться у відповідності до цього Закону, у випадку, коли:

- конкретні події викликали або можуть викликати громадську стурбованість;
- у суспільстві є стурбованість, що певні події можуть мати місце.

«Міністр» у цьому Законі використовується для одночасного позначення декількох посад — прем'єр-міністра Об'єднаного Королівства, прем'єр-міністра Шотландії, прем'єр-міністра та прем'єр-міністра Північної Ірландії. При призначенні громадського розслідування, призначенні членів слідчої комісії, а також у випадку змін у її складі та повноваженнях прем'єр-міністр повинен усно чи письмово повідомити про це парламент.

Комісія з розслідування може складатися з однієї особи (голови) або з декількох осіб (голова та інші члени комісії).

Призначення кожного члена комісії проводиться міністром у письмовому вигляді після обов'язкової консультації з кожним кандидатом

<sup>13</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/12/contents>

на призначення. При призначенні голови комісії міністр має визначити та повідомити голову про дату початку роботи комісії та до початку її роботи визначити повноваження комісії, а також повідомити, чи має міністр когось запропонувати до складу комісії і якщо так, то скількох осіб.

Міністр у будь-який час до початку роботи комісії або під час проведення розслідування може призначити до складу комісії нового її члена для заповнення вакансії, що виникла, або з метою збільшення складу комісії. У випадку, коли необхідно призначити нового голову комісії, його/призначення відбувається лише з числа вже призначених членів комісії.

#### *Відповідність та об'єктивність членів комісії*

При підборі та призначенні членів комісії міністр має враховувати наявність в них кваліфікації та професійного досвіду, необхідних для проведення розслідування, а також брати до уваги необхідність дотримання балансу при формуванні складу комісії. Міністр не повинен призначати до складу комісії особу, якщо виявиться, що вона:

- має безпосередній інтерес у справах, що підлягають розслідуванню;
- знаходиться в тісних стосунках із зацікавленою стороною.

В таких випадках призначення означеної особи може бути здійснено на підставі ґрунтовного та всебічного розгляду з урахуванням потенційної небезпеки об'єктивності слідству.

У свою чергу, кожен член комісії з громадського розслідування до свого офіційного призначення повинен поінформувати міністра, якщо він/вона мають прямий інтерес у справах розслідування або знаходиться в тісних стосунках із зацікавленою стороною. Якщо такі обставини виникнуть в процесі проведення розслідування, член комісії має негайно повідомити про це міністра.

Член слідчої комісії протягом усього громадського розслідування повинен утримуватися від будь-яких дій, що можуть поставити під сумнів його професійну природність для виконання покладених функцій.

У необхідних випадках міністр або голова комісії можуть залучити до роботи комісії одного або декількох експертів, якщо обґрунтовано вважають за доцільне використовувати їх професійні знання в інтересах громадського розслідування.

*Тривалість перебування в статусі члена комісії*

Члени комісії вважаються такими до офіційного закінчення розслідування або до моменту смерті, якщо член комісії помер до закінчення громадського розслідування.

Член комісії має право у будь-який час вийти зі складу комісії, повідомивши про це міністра.

Міністр може у будь-який час вивести зі складу комісії особу на підставі того, що:

- член комісії в силу фізичного або психічного захворювання не може виконувати своїх обов'язків;
- член комісії виявився не здатним виконати будь-які обов'язки, накладені на нього/неї;
- член комісії має прямий інтерес у справах розслідування або знаходиться в тісних стосунках із зацікавленою стороною, що негативно впливає на незалежність роботи комісії;
- член комісії після свого призначення був визнаний винним у правопорушенні, що робить несумісним його перебування у складі комісії.

*Повноваження комісії*

При визначенні кола повноважень комісії зазначаються:

- питання, які мають бути досліджені;
- конкретні питання, стосовно яких мають бути встановлені факти;
- чи готує комісія рекомендації уряду;
- інші питання стосовно розслідування, які може додатково визначити прем'єр-міністр.

Комісія з розслідування не має повноважень визначати ступінь кримінальної чи цивільної відповідальності будь-якої особи, проте до такої відповідальності згодом може бути притягнута будь-яка особа на підставі встановлених в ході громадського розслідування фактів та зроблених комісією рекомендацій.

До офіційної дати початку роботи комісія не повинна розглядати будь-яких фактів чи доказів.

Міністр має право в будь-який час змінити коло повноважень комісії, якщо вважає, що цього потребують суспільні інтереси, попередньо проконсультувавшись з цього приводу з головою комісії. Функції, надані комісії, можуть реалізовуватися лише в рамках встановлених для комісії повноважень.

#### *Призупинення розслідування*

Міністр може у будь-який час призупинити процес розслідування на будь-який розумний термін, повідомивши про це голову комісії, якщо це необхідно:

- для закінчення будь-якого іншого розслідування, пов'язаного з питаннями, які знаходяться в юрисдикції громадського розслідування;
- для прийняття рішення стосовно цивільної, дисциплінарної або кримінальної відповідальності у питаннях, пов'язаних зі сферою діяльності громадського розслідування.

Призупиняючи розслідування, міністр має повідомити конкретну дату, до якої робота комісії вважається призупиненою, оголосити причину призупинення розслідування, а також повідомити про це комісію та парламент.

#### *Закінчення розслідування*

Розслідування закінчує свій термін дії після того, як звіт комісії направляється уряду, а голова повідомляє міністра про виконання комісією покладених на неї повноважень. Повноваження комісії мо-

жуть бути закінчені раніше — у строк, зазначений міністром, про що він своєчасно інформує голову комісії та парламент, аргументуючи прийняте рішення.

#### *Процедура розслідування*

Процедури та порядок проведення громадського розслідування встановлюються головою комісії в межах повноважень наданих йому міністром та відповідно до вимог чинного законодавства. Зокрема, голова може приймати свідчення, надані під присягою і з цією метою висунути вимогу скласти присягу. Приймаючи будь-які рішення стосовно процедур та порядку проведення розслідування, голова має діяти справедливо та уникаючи зайвих витрат, як державних, так й приватних.

#### *Доступ громадськості до процесу розслідування та інформації*

З урахуванням обмежень, що накладаються у відповідності з цим Законом, голова повинен вжити заходів, які він/вона вважає за доцільне, аби домогтися того, щоб представники громадськості (в тому числі журналісти) мали змогу:

- відвідувати розслідування або бачити та чути одночасно передачу (трансляцію) щодо процесу розслідування;
- отримувати або бачити записи свідчень та документів, отриманих слідчою комісією або наданих слідству.

Жодних записів або трансляцій процесу розслідування не ведеться інакше, як за проханням або з дозволу голови та у відповідності з умовами, за яких цей дозвіл надано.

Кожне таке прохання чи дозвіл повинні бути обмежені таким чином, аби унеможливити людині побачити або почути за допомогою запису або передачі те, що заборонено відповідно до цього Закону.

Стаття 32 (2) Закону про свободу інформації 2000 року не застосовується щодо інформації, що міститься в документах, які, відповідно до правил, були передані органам державної влади.

*Обмеження публічного доступу*

Обмеження, відповідно до цієї частини, можуть бути застосовані щодо:

- відвідування розслідування, або на будь-яку окрему частину розслідування;
- розголошення або публікації будь-яких доказів чи документів, що надані слідству або отримані в ході розслідування.

Обмеження можуть встановлюватися в один або обидва з наступних способів:

- будучи зазначеними в повідомленні («повідомлення щодо обмеження»), що надане міністром голові в будь-який час до моменту закінчення розслідування;
- будучи зазначеними в наказі («наказ щодо обмеження»), зробленим головою в ході розслідування.

Повідомлення або наказ про обмеження повинні містити лише такі обмеження, які:

1. Диктуються положеннями законодавства, принципами суспільних зобов'язань або верховенством права.
2. Які вважаються міністру чи голові доцільними з огляду на виконання розслідуванням власних повноважень або необхідними в громадських інтересах, з урахуванням, зокрема, таких питань, як:
  - межі обмежень щодо відвідування, розкриття або публікації, які можуть негативно позначитися на зниженні суспільного інтересу до результатів розслідування;
  - будь-який ризик заподіяння шкоди чи збитків, яких можна було б уникнути або зменшити завдяки таким обмеженням (смерть або серйозні тілесні ушкодження; шкода, завдана національній безпеці або міжнародним відносинам; шкода, завдана економічним інтересам Об'єднаного Королівства або будь-якій окремій його частині; шкода, завдана розкриттям комерційної тайни);

- будь-які умови конфіденційності, за яких людина дає або дала інформацію на вимогу розслідування;

В ході розслідування міністр та голова можуть видавати розпорядження, що уточнюють або посилюють обмеження на доступ до інформації, а після закінчення розслідування міністр має право скасувати або послабляти обмеження на доступ до інформації, накладені в процесі проведення розслідування.

#### *Повноваження голови щодо отримання свідчень*

Голова може надіслати особі повідомлення з вимогою прибути у призначене місце та у визначений час для надання показань; надання документів, що знаходяться у власності або у веденні цієї особи та які стосуються предмету розслідування; надання інших речей для перевірки, вивчення або випробування слідчою комісією.

Голова може шляхом повідомлення вимагати від особи протягом терміну, який вважається необхідним з точки зору комісії, надавати показання; надавати документи, що знаходяться у власності або у веденні цієї особи та які стосуються предмету розслідування; надавати інші речі для перевірки, вивчення або випробування слідчою комісією.

У повідомленні, що надсилається особі, мають міститися роз'яснення щодо можливих наслідків невиконання повідомлення, а також роз'яснення щодо порядку дій у випадку якщо особа не може виконати вимог цього повідомлення.

Одночасно комісія не повинна дозволяти або вимагати розкриття інформації, поки не переконається, що суспільний інтерес у інформації, що підлягає розкриттю під час громадського розслідування, поступається шкоді економіці, яка може бути спричинена розголошенням цієї інформації.

#### *Звіт комісії*

Голова комісії повинен надіслати міністру звіт, який має містити факти, встановлені комісією з розслідування, а також рекомендації,

якщо це передбачено мандатом комісії. Звіт може також містити усе, що комісія вважає за доцільне викласти. Перед тим, як підготувати звіт комісії, голова має направити міністру його попередню версію з викладенням усієї необхідної інформації.

Звіт підписується кожним членом комісії. У разі, коли комісія не прийшла до загальної згоди щодо змісту звіту, у звіті мають бути окремо зазначені позиції, за якими сталися розбіжності.

Публікація звіту, залежно від термінів закінчення роботи комісії, забезпечується або міністром, або головою комісії. Усі матеріали громадського розслідування мають бути опубліковані в повному обсязі.

Особа, відповідальна за публікацію матеріалів розслідування, може відмовити в публікації певних частин звіту у випадку, коли це вимагають норми закону чи верховенства права, або це вважається необхідним з оглядом на інтереси суспільства. Такими інтересами, наприклад, є рівень суспільної напруженості або ризик заподіяння шкоди чи збитків, яких можна було б уникнути, не публікуючи звіт розслідувань в повному обсязі. Під шкодою та збитками розуміються смерть та тілесні ушкодження; загроза національній безпеці та міжнародним відносинам; збитки економічним інтересам держави та збитки, спричинені розкриттям конфіденційної інформації комерційного характеру.

В день публікації звіту або у найкоротший після цього термін міністр має надіслати копії звіту парламенту.

Для подання апеляції та подальшого судового перегляду висновків комісії встановлюється 14-денний термін з моменту, коли скаржнику стали відомі висновки комісії.

### *Правопорушення*

Особа вважається винною у вчиненні правопорушення, якщо вона відмовляється виконувати без поважних причин вимоги цього Закону стосовно процедур проведення розслідування.



Особа вважається винною у вчиненні правопорушення, якщо в ході громадського розслідування вона:

- викривляє, пошкоджує або підміняє будь-які докази, документи чи свідчення, надані комісії;
- перешкоджає тому, щоб будь-які докази, документи чи свідчення потрапили до комісії з розслідування;
- вчиняє інші дії, які мають такий же ефект та наслідки.

Особа вважається винною у вчиненні правопорушення, якщо в ході громадського розслідування вона:

- свідомо утримує або приховує документ, про важливість якого для слідства особа знає чи має знати;
- свідомо міняє або знищує будь-який такий документ.

Особа, винна у зазначених правопорушеннях, притягується до сплати штрафу на суму не більше 1000 фунтів або до позбавлення волі терміном не більше 51 тижня (Англія та Уельс) чи 6 місяців (Шотландія та Північна Ірландія). Зазначені покарання можуть застосовуватися сукупно.

#### *Залучення Вищого суду*

Якщо особа не виконує письмове повідомлення комісії з вимогами щодо явки та надання свідчень або погрожує зробити це, голова комісії або (після закінчення розслідування) міністр може направити матеріали щодо цих дій на розгляд Вищого суду. Вищий суд у даному випадку, після вивчення матеріалів та свідчень, може розглядати справу таким чином, нібито поведінка особи стосувалася не громадського розслідування, а судового процесу з відповідними для цього висновками щодо провини.

#### *Імунітети*

Жодних репресивних дій не може бути застосовано до членів комісії, експертів, залучених асистентів стосовно їх дій або бездіяльності, які

вони виконували протягом розслідування. Такі ж привілеї встановлюються для заяв та звітів, зроблених в процесі громадського розслідування.

#### *Виплати та витрати*

Міністр може надати згоду щодо оплати членів комісії, експертів, адвокатів, консультантів, залучених асистентів в тих обсягах, які встановляє сам міністр. Міністр повинен оплатити усі транспортні витрати свідків, пов'язані із відвідуванням засідань комісії, а також компенсувати витрачений в ході розслідування час. Міністр також може компенсувати витрати, пов'язані із проведенням розслідування, включаючи публікацію попереднього та фінального звітів.

# 3

## Законодавча практика громадських розслідувань у Республіці Ірландія

### 3.1. Трибунали як форма громадських розслідувань в Ірландії

---



У Республіці Ірландія громадські розслідування стали називатися так переважно у останні роки, тоді як традиційно вони були більш відомі під назвою трибуналів. І хоча вони відігравали важливу роль та часто були в центрі суттєвих змін політичного життя Ірландії, громадські розслідування також отримали репутацію досить повільного процесу.<sup>14</sup> Особливо це помітно на прикладі трибуналу Махона (Mahon Tribunal), створеного з приводу трагічних наслідків повені 1997 р. та такого, що тривав з 1997 р. по березень 2012 р.

Розслідування регулюються спеціальним Законом про трибунали 1921 року (Tribunals of Inquiry Act), що від самого початку був частиною британського законодавства, проте залишився в силі й після створення незалежної Республіки Ірландія, отримавши декілька змін, внесених ірландським парламентом. Трибунал з розслідування призначається також парламентом у випадку надзвичайної суспільної важливості, який очолює голова. Голові видається наказ про призначення, яким закріплюються повноваження самого голови, а також коло повноважень трибуналу. Як правило, трибунали з розслідувань призначаються у випадках, коли доказів неправомірних

---

<sup>14</sup> За матеріалами сайту [http://www.citizensinformation.ie/en/government\\_in\\_ireland](http://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland)

дій може бути недостатньо для притягнення до кримінальної відповідальності, але державна політика при цьому вимагає надання чітких відповідей. Критики цієї системи кажуть, що трибунали мають певні недоліки:

- вони є відносно «беззубими»;
- можуть надати свідкам імунітет, який вони б не отримати від суду;
- дозволяють всім сторонам прибігати до використання юридичного представництва, що призводить до того, що фінальна вартість розслідування перевищує «вартість» посадових злочинів, які розслідуються;
- вони можуть значно затримати прийняття важливих політичних рішень.

### 3.2. Загальні процедури розслідування

---

Трибунали з розслідування наділені повноваженнями, привілеями та правами звертатися до Вищого суду Ірландії у випадках, якщо свідок відмовляється з'явитися на засіданні трибуналу, надати необхідні свідчення або матеріали. У таких випадках Вищий суд може наказати особі з'явитися на засіданні та надати свідчення. Якщо особа продовжує відмовлятися від співпраці з трибуналом, суд може висунути звинувачення у неповазі до суду та позбавити особу свободи, поки вона не розпочне взаємодіяти з трибуналом. Згідно законодавства Ірландії, відмова у надання речових доказів трибуналу та відмова у співпраці з трибуналом вважаються кримінальним злочином. Трибунал має право наказати особі, яка ігнорує засідання трибуналу, виплатити компенсацію іншій особі, якщо для цього є ґрунтовні підстави.

Проте функцією трибуналів не є відправлення правосуддя, їх робота полягає виключно у розслідуванні резонансних випадків та встановлення певних фактів. Будь-яка заява або зізнання, зроблені під час роботи трибуналу, не можуть бути використані в якості доказу проти особи в ході кримінального процесу. Проте час від часу результати громадського розслідування стають підставою для ініціювання незалежного кримінального або цивільного процесу.

По закінченню роботи трибунали зобов'язані спрямовувати свої висновки до парламенту, які можуть включати рекомендації уряду, а також рекомендації з удосконалення законодавства. Вони мають право зобов'язувати свідків з'являтися за викликом, проводити допит свідків та вимагати від них надання необхідних документів. Як правило, свідки підлягають перехресному опитуванню в ході засідання. Сторони, що приймають участь у процесі розслідування, мають право залучати до нього представників своїх інтересів, включаючи адвоката, молодшого та старшого консультантів.

Трибунал може складатися з одного чи більше осіб, хоча на практиці переважно призначається лише один член трибуналу з числа суддів або старших працівників юстиції. Трибунали можуть засідати спільно з суддями або без них, при цьому судді не є членами трибуналу. Засідання зазвичай проводяться публічно, але можуть, на розсуд трибуналу, проводитися в закритому, приватному режимі. Витрати на проведення розслідування, включаючи оплату послуг представників сторін, здійснюються, як правило, за рахунок держави.

### **3.3. Новели законодавства в сфері громадських розслідувань**

---

Найбільш важливими за останні роки дослідники вважають проведення громадських розслідувань з наступних питань:

1. Трибунал по розслідуванню дій керівництва Служби переливання крові 1997 р., коли було виявлено факти зараження великої кількості людей в 1970-х і 1980-х років.
2. Трибунал по розслідуванню виплати грошових коштів політикам (Dunnes Stores) 1997 р.
3. Трибунал Махон та Трибунал Моріарті, створені для розслідування платежів політикам у зв'язку з їх підготовкою до прийняття політичних рішень.
4. Трибунал Ліндсей, створений для розслідування випадків зараження на ВІЛ-інфекцію та гепатит С осіб, які страждають на гемофілію.

5. Комісія Лаффой, створена для розгляду звинувачень у жорстокому поводженні з дітьми в державних виробничих школах.
6. Трибунал Морріса, створений для розслідування скарг на поліцію.

В травні 2005 року Комісія з правових реформ опублікувала звіт щодо роботи трибуналів та процедури громадських розслідувань. Цей звіт був продовженням роботи, розпочатої ще у 2003 р. з приводу призначення великої кількості трибуналів, які розглядали досить широкий спектр питань — від наслідків природних катастроф до зловживань у сфері планування використання земель.

Зазначений звіт рекомендував введення процедурних змін стосовно призначення різних видів розслідувань, проект відповідних повноважень та завдань, прав учасників процесу. В цілому звіт намагався консолідувати вимоги сучасності та відповідним чином оновити Закон про трибунали 1921 року. Основні новели, запропоновані звітом 2005 р., стосувалися наступних моментів:

1. Уточнення процесу призначення та змін кола повноважень трибуналів.
2. Встановлення вимоги до трибуналу щодо отримання звіту, протягом перших трьох місяців після призначення, про очікувані витрати та тривалість розслідування. Цей звіт може бути змінений відповідно до подальшого перебігу обставин.
3. Надання повноважень парламенту, після узгодження з обома палатами, щодо розпуску трибуналу при наявності вагомих причин.
4. Прояснення ситуацій, що можуть виникати у зв'язку з використанням юридичного представництва сторін в процесі розслідування.
5. Надання повноважень прем'єр-міністру щодо запиту на отримання проміжної доповіді про загальний хід розслідування, або певного аспекту розслідування.
6. Дозволу на використання матеріалів розслідування в цивільних справах.

7. Вимоги від міністра юстиції, за згодою міністра фінансів, щодо встановлення максимальної суми відшкодування судових витрат з державного бюджету.

На думку авторів звіту, проект нового Закону про трибунали міг би виглядати наступним чином.

### **3.4. Проект «Закон про трибунали»**

---

(Draft tribunals of inquiry bill 2005)<sup>15</sup> / (реферативний огляд)

#### *Призначення розслідування*

Уряд може власним наказом створити трибунал для проведення розслідування будь-яких питань, які розглядає уряд та які мають надзвичайну суспільну важливість. Наказ про створення трибуналу видається лише після того, як проект наказу з обґрунтуванням необхідності створення трибуналу був поданий на розгляд до палат парламенту та схвалений цими палатами відповідними резолюціями.

Наказ про створення трибуналу має чітко визначати конкретні питання, які підлягають розгляду, а також обов'язки прем'єр-міністра щодо нагляду за ходом розслідування, своєчасного отримання звітів та здійснення інших функцій, покладених на нього/неї цим законом.

Трибунал є незалежним у своїй діяльності. Наказ уряду щодо створення трибуналу має визначити коло його повноважень на підставі раніш проведених консультацій з міністрами та організаціями, дотичних до суті майбутнього розслідування.

Опис кола повноважень, як й проект наказу про створення трибуналу, має бути поданий на розгляд до палат парламенту та схвалено цими палатами відповідними резолюціями. При цьому опис має конкретизувати події, види діяльності, обставини, практику або процедури роботи, які будуть підлягати розгляду трибуналу, аби надати таким чином гарантії, що розслідування буде проводитися у визначених ме-

---

<sup>15</sup> [http://www.lawreform.ie/\\_fileupload/Reports/rPublicInquiries.pdf](http://www.lawreform.ie/_fileupload/Reports/rPublicInquiries.pdf)

жах. Коло повноважень може бути змінено урядом за погодженням обох палат у будь-який час до подання трибуналом фінального звіту.

#### *Сутність розслідування*

Трибунал носить характер слідчого процесу, проте не ставить собі за мету та не має повноважень щодо встановлення ступеню цивільної або кримінальної відповідальності будь-якої особи.

#### *Склад трибуналу*

Трибунал може включати одну або декількох осіб. Якщо до складу трибуналу входить лише одна особа, то вона призначається також головою трибуналу. Якщо декілька, то уряд повинен визначити, хто саме буде головою трибуналу. У випадку, коли голова не може далі виконувати свої обов'язки, уряд призначає іншу персону головою трибуналу.

Призначення до складу трибуналу відбувається у письмовій формі та може бути проведено у будь-який час проведення розслідування. Перед тим, як призначити особу до складу трибуналу, уряд має впевнитися у належному рівні її досвіду, кваліфікації та підготовки. Якщо до складу трибуналу пропонується призначити діючого суддю, то його/її призначення повинно бути здійснено після консультації та погодження з головою суду, в якому цей/ця суддя працює.

Уряд може у будь-який час відповідним рішенням звільнити члена трибуналу у зв'язку з фізичним чи психічним захворюванням, а також з неналежним виконанням обов'язків члену трибуналу. Таке рішення приймається після консультації з головою трибуналу, а також повідомляється відповідному члену трибуналу з наданням причин такого рішення. Рішення вважається дійсним після подання на розгляд до палат парламенту та схвалення ними відповідними резолюціями. З урахуванням цього положення уряд може призначити одного або декількох осіб в якості резерву на заміщення членів трибуналу. Призначення до резерву здійснюється з дотриманням усіх вищевикладених процедур.



Якщо трибуналу знадобиться консультативна допомога з боку експертів у питаннях, що стосуються розслідування, то трибунал може залучити стільки і таких експертів, скільки і яких він вважає за необхідне, а також провести окреме дослідження за їх участю.

#### *Процедура розслідування*

В межах наданих цим законом повноважень трибунал може проводити розслідування таким чином, як він це вважає за найбільш доцільне. При цьому він повинен дотримуватися принципів доцільності та економії часу, а також уникати зайвих витрат при прийнятті рішень щодо процедури розслідування.

Трибунал, що складається з декількох членів, може працювати у складі декількох секцій. Голова трибуналу може призначити для кожної секції керівника, визначити для кожної секції необхідні функції, що визначаються завданнями розслідування, а також затребувати від кожної секції звіт по результатам проведеної роботи. Кожна з секцій при цьому має усі повноваження, надані трибуналу в цілому.

Трибунал має право провести приватне попереднє розслідування, якщо вважає це доцільним.

Трибунал може, за узгодженням з прем'єр-міністром та міністром фінансів, призначити стільки слідчих, скільки це необхідно для проведення усього обсягу розслідувань. Призначення кожного слідчого відбувається з урахуванням бюджету, завдань та обсягу повноважень трибуналу. На час роботи слідчий має отримати від трибуналу наказ про своє призначення, який він має пред'являти на вимогу будь-якої особи, з якою він спілкується в процесі виконання своїх обов'язків.

Кожен призначений слідчий має провести попереднє розслідування кожного питання, поставленого перед трибуналом. Для проведення попереднього розслідування слідчий може зобов'язати особу з'явитися та надати необхідні для слідства інформацію, документи чи речі, які знаходяться у власності чи під контролем особи. При цьому особа має такі ж привілеї та імунітети, як би вона була свідком у традиційному судовому процесі.

У випадку, якщо особа не виконує вимоги слідчого, Вищий суд може, за зверненням слідчого трибуналу, видати наказ для зобов'язання особи виконати усі поставлені вимоги, необхідні для проведення розслідування.

Слідчий не має права без дозволу трибуналу розкривати будь-яку інформацію, отриману ним в ході виконання своїх обов'язків.

#### *Публічність процесу*

Трибунал не має права відмовити громадськості або частині громадськості бути присутніми на засіданнях трибуналу, за винятком випадків, встановлених трибуналом, наприклад, коли розглядаються свідчення приватного характеру або надаються специфічні докази. Цей принцип не застосовується до проведення трибуналом приватних попередніх розслідувань.

Принцип доступу публіки до ходу засідань трибуналу може бути реалізований також шляхом надання письмових копій заяв та свідчень у випадках, коли письмові свідчення є частиною показань свідків та не є приводом для дискусії серед осіб, викликаних для надання свідчень. Трибунал за власним розсудом може дозволити фото та відеозйомку, проведення трансляції процесу з урахуванням наступних аспектів:

- суспільного інтересу та права громадян на доступ до інформації, що має суттєве суспільне значення;
- належного виконання трибуналом своїх завдань;
- законних інтересів учасників процесу;
- ризику шкоди для можливого кримінального процесу;
- інших важливих міркувань.

#### *Повноваження трибуналу*

Трибунал має право уповноважити особу, яку викликає на слухання для надання свідчень, бути представленою адвокатом чи пред-

ставником, або ж навпаки — відмовити особі бути представленою будь-ким.

Трибунал в межах наданих йому повноважень може видавати такі накази, які він вважає за потрібне для виконання покладених на нього завдань. Зокрема, трибунал може наказати:

- забезпечити примусову появу на слуханні свідка та опитування його під присягою;
- примусити надати необхідні для розслідування документи;
- видати запит на проведення перевірки свідка.

#### *Притягнення до відповідальності*

Якщо особа без поважних на те причин:

- відмовляється з'явитися до трибуналу за викликом;
- з'явилася на засідання в якості свідка, але відмовляється скласти присягу, надати свідчення, документи чи відповіді на поставлені запитання;
- добровільно надала неправдиві свідчення;
- перешкоджає роботі трибуналу шляхом дії чи бездіяльності;
- відмовляється чи саботує розпорядження трибуналу,

то така особа визнається винною у вчиненні загального правопорушення, що тягне за собою накладення штрафу у розмірі не більше €3,000 або позбавлення волі до 12 місяців, або одночасно того та іншого.

Якщо перелічені дії особи кваліфікуються як кримінальний злочин, то в такому випадку на винну особу накладається штраф у розмірі не більше €300,000 або призначається позбавлення волі до 2 років або застосовуються одночасно дві цих санкції.

Притягнення до відповідальності здійснюється лише Генеральною прокуратурою або за погодженням з директором Генеральної прокуратури.

*Закінчення розслідування*

Уряд може закрити або тимчасово припинити роботу трибуналу у зв'язку з поважними на те причинами та за погодженням обох палат парламенту.

По закінченню визначеного строку проведення розслідування трибунал готує письмовий звіт про результати роботи, в якому викладаються встановлені факти та, якщо це вважається доцільним, рекомендації. Трибунал у своєму звіті може не вказувати будь-яку інформацію, яка може ідентифікувати особу, що надала свідчення та докази, якщо така ідентифікація може зашкодити інтересам особи чи інтересам розслідування.

# 4

## Громадські розслідування в Канаді<sup>16</sup>

(скорочений переклад)

### 4.1. Історія громадських розслідувань в Канаді

---



Як колишня колонія Британської імперії, Канада бере історичний початок проведення громадських розслідувань з британської системи правління. Британські громадські розслідування, у свою чергу, походять від повноважень королівської влади призначати такі розслідування. Комісія, ініційована королем Генріхом VII в 1517 році є одним з перших прикладів таких королівських розслідувань.

Уряд Верхньої і Нижньої Канади прийняв перший закон про громадські розслідування в 1846 році. У 1868 році Канада прийняла змінену версію закону 1846 року, Закон про розслідування, що стосуються суспільних питань. Це дало розслідуванням владні повноваження щодо можливості вимагати від свідків надавати необхідні документи та давати показання під присягою. Новий закон встановив, що будь-які свідомо неправдиві заяви, надані свідком, будуть розглядатися як лжесвідчення, але одночасно надав свідкам право не відповідати на будь-які питання, відповіді на які можуть загрожувати кримінальним переслідуванням.

У 1880 році уряд прийняв окреме законодавство, пов'язане з проведенням розслідувань державними відомствами та де-

---

<sup>16</sup> Introduction to Public Inquiries in Canada. — <http://www.mapleleafweb.com/features/public-inquiries-canada/>

ржавними службовцями. Це дало комісарам право вимагати від органів влади офіційну документацію та примушувати свідків давати свідчення під присягою. Це викликало багато дебатів у Палаті Громад, оскільки багато політиків вважали, що громадські розслідування заходять надто далеко й розглядають питання, які мають бути розглядатися лише судовою владою.

У 1889 році до Закону 1868 року були внесені поправки з метою захисту прав свідків. Поправкою було встановлено, що свідки не можуть відмовитися від надання свідчень на тій підставі, що їх відповідь може свідчити проти них. Проте їх показання не могли бути використані як докази у кримінальній справі раніш, ніж їм були пред'явлені звинувачення у наданні неправдивих свідчень під час розслідування.

У 1906 році обидва закони були об'єднані в Закон про громадські та відомчі розслідування.

У 1912 році цей Закон був розширений, надаючи учасникам розслідування право на юридичне представництво, а комісіям — право наймати адвокатів та інших фахівців. Крім того, було передбачено, що до закінчення складання звіту, який визначав би особу винною, комісія повинна повідомити цю особу і дати йому / їй можливість надати необхідні пояснення особисто або через адвоката. Остаточна поправка до Закону у 1934 році стосувалася міжнародних комісій і трибуналів.

#### *Найбільш важливі громадські розслідування в історії Канади*

Королівська комісія з національного розвитку мистецтв, літератури і науки (1949–1951): розслідування вивчило питання культурної самобутності Канади і культурного суверенітету від США. Рекомендації комісії заклали основу національної політики в галузі культури.

Королівська комісія з охорони здоров'я (1961–1964): було розглянуто питання охорони здоров'я населення в Канаді та рекомендовано забезпечити комплексну, універсальну державну медичну систему для всіх канадців. Федеральний уряд і уряди провінцій прийняли ці рекомендації.

Королівська комісія з двомовності та бікультуралізму (1963–1967): розслідування вивчило стан франкомовної меншини в Канаді, що

привело до перевизначення канадської конфедерації в якості рівноправного партнерства між англійською та французькою мовами.

Королівська комісія зі становища жінок (1967–1970): розслідування надало коментарі та рекомендації щодо рівності жінок в Канаді. Висновки розслідування встановили стандарти сексуальної рівності.

Королівська комісія у справах корінних народів (1991–1996): були розглянуті соціальні, економічні та політичні питання, пов'язані з корінними народами Канади, зокрема, питання про самоврядування. У доповіді комісії вплинув наступних федеральної політики в цій галузі.

Комісія з розслідування використання канадських військ у Сомалі (1994–1997): комісія розслідувала події, пов'язані з катуванням та вбивством чорного полоненого канадськими миротворцями в Сомалі. Канадський повітряно-десантний полк, який перебував в Сомалі, був розформований в ході цього розслідування.

Комісія з розслідування діяльності Банку крові в Канаді (1995–1997): розслідування за фактом зараження багатьох пацієнтів на ВІЛ і гепатит при переливанні крові. Були зроблені рекомендації щодо введення нових процедур обстеження донорів крові.

Комісія з питань розвитку системи охорони здоров'я в Канаді (2000–2002): досліджено ефективність системи охорони здоров'я. Остаточна доповідь комісії була в центрі тривалих дебатів про майбутнє охорони здоров'я в Канаді.

Комісія з розслідування дій канадських чиновників стосовно Махера Арара (2004–2006): розслідування було порушено з метою вивчення ролі канадських чиновників у депортації громадянина Канади Махера Арара із США до Сирії, де він був підданий тортурам.

## 4.2. Громадське розслідування сьогодні

---

Громадське розслідування є офіційним розглядом важливих суспільних подій чи проблем, що здійснюється на замовлення уряду. Його метою є встановлення фактів і причин події з наступним наданням рекомендацій уряду. Громадське розслідування мають право про-

водити органи влади усіх рівнів — федеральні, провінційні та територіальні.

Є чотири важливих аспекти громадських розслідувань.

1. Законодавче регулювання: громадські розслідування регулюються спеціальним законодавством держави. Всі рівні влади мають відповідні закони, якими встановлюються порядок ініціювання та проведення громадських розслідувань.
2. Консультативний характер: громадські розслідування надають лише консультативні послуги уряду, оскільки громадські розслідування не мають юридичної сили, щоб змусити уряд прийняти свої рекомендації.
3. Часткова незалежність: громадське розслідування мають лише часткову незалежність від уряду, який призначає такі розслідування, визначає повноваження і мету розслідування, його склад та бюджет. Проте розслідування може вільно керувати своєю щоденною діяльністю, а також формувати свої власні висновки і рекомендації в рамках повноважень, наданих урядом.
4. Громадський характер: громадське розслідування носить дуже відкритий і публічний характер. Громадськість має право (і часто це всіляко заохочується) спостерігати за процесом розслідування, а також надавати докази або показання в якості свідків. Заключні звіти громадських розслідувань, як правило, доступні для широкої громадськості.

Загальні питання, що виносяться на порядок денний громадського розслідування, найчастіше стосуються:

- трагічних подій, таких, як аварія літака або руйнування будівлі;
- неналежного виконання службових обов'язків посадовця, що спричинило дискредитацію органів влади, наприклад шахрайство або безвідповідальність з боку державних чиновників;
- важливих питань державної політики, які вимагають ретельного вивчення і консультацій з громадськістю, наприклад, майбутнє охорони здоров'я або внутрішня політика стосовно меншин.



Чим же відрізняються громадські розслідування від інших процедур, що їх використовує уряд для розгляду важливих питань?

**Судовий процес.** Судовий процес, наприклад, має багато спільного з громадськими розслідуваннями. Так, в обох процедурах передбачений голова (суддя), який наглядає за ходом розслідування та керує його щоденною діяльністю. І в суді, в громадських розслідуваннях передбачено надання показань свідків під присягою, а також забезпечена участь адвокатів, які мають право оцінювати докази та надавати власні висновки. Проте розслідування не є судовим процесом, оскільки метою громадського розслідування є встановлення фактів певної події та розробка рекомендацій для уряду. Громадське розслідування, на відміну від судового розгляду, не може робити висновків щодо вини та ступеню відповідальності винної особи, рівно як не може вимагати від органів влади виконання своїх рішень. Судовий процес, навпроти, має чітко визначені законом процедури, які спрямовані на встановлення факту порушення, визначення винних, якщо вони є, а будь-які рішення та процедури суду є обов'язковими для усіх учасників процесу та органів влади.

Окрім того, канадські суди мають високу ступінь незалежності, якої не мають громадські розслідування. Судді не можуть бути легко звільнені і як правило, працюють довічно, в той час, як керівництво громадського розслідування може бути змінено у будь-який час. До того ж суди мають повноваження для розгляду будь-яких цивільних, кримінальних або конституційних питань, в той час як громадське розслідування розглядають лише ті питання, які йому доручено урядом.

**Кримінальні розслідування.** Цей вид розслідувань проводиться правоохоронними органами з метою встановити, чи має певна особа постати перед судом у звинуваченні за вчинення кримінального проступку. Масштаб цих розслідувань досить широкий — від дрібних щоденних правопорушень до злочинів, що вчиняє організована злочинність, високопосадовці чи бізнесмени.

Кримінальні розслідування відрізняються від громадських за двома ознаками. По-перше, кримінальне розслідування проводиться

поліцією в досить закритий від громадськості спосіб. Хоча поліція може опитувати громадян з метою збору доказів та встановлення фактів, а потім проінформувати громадськість про результати розслідування, проте зазвичай кримінальні розслідування проводяться з певним рівнем таємності, що досить сильно контрастує з максимально відкритим характером громадських розслідувань.

По-друге, що є найбільш важливим, метою кримінального розслідування є встановлення факту, чи має бути особа звинувачена у вчиненні злочину. Громадське розслідування, навпроти, не має повноважень висувати такі обвинувачення щодо вчинення злочину.

При цьому слід зазначити ту важливу обставину, що кримінальне розслідування досить часто взаємодіє з розслідуванням громадським — якщо останнє викриє факти або отримає докази щодо кримінальної активності, ці факти та докази відразу беруться поліцією для перевірки та проведення власного розслідування.

*Провадження комітетів нормативного забезпечення та департаментів.* Комітети нормативного забезпечення є консультативно-дорадчими органами, що створюються юридичним департаментом уряду як на федеральному, так й на місцевому рівнях. Провадження департаментів є свого роду внутрішнім розслідуванням, що проводиться державними департаментами та службами. На федеральному рівні, наприклад, Служба громадянства та імміграції може проводити внутрішні провадження щодо власних процедур та правил в сфері імміграційної політики з метою її реформування.

Провадження комітетів нормативного забезпечення та департаментів за формою можуть бути дуже схожими на громадські розслідування. Так, вони часто вивчають питання, що становлять суспільний інтерес, додатково надаючи консультації уряду щодо подальших заходів. Проте відмінність полягає перш за все в тому, що громадські розслідування покликані служити суспільству в цілому і є дуже відкритими процесами, в той час як провадження комітетів нормативного забезпечення та департаментів покликані служити уряду, а їх результати часто надаються лише до відома членів уряду та парламенту.

### 4.3. Типи громадських розслідувань

Разом з тим існують відмінності й серед самих громадських розслідувань, що дозволяє нам виокремлювати й відповідні типи розслідувань.

#### *Види розслідувань відповідно до їх мети*

Одна з головних таких відмінностей є мета, яка ставиться перед громадським розслідуванням. Деякі розслідування, наприклад, мають мандат щодо вивчення важливих політичних, соціальних або економічних питань з наступним наданням управлінських рекомендацій уряду. Цей тип розслідувань досить часто називають «політичними». Масштаб таких розслідувань є зазвичай досить широким, із залученням свідчень вчених, професіоналів, представників громадськості в цілому, а також людей, на яких безпосередньо вплинули події, що вивчаються. Прикладами таких розслідувань можуть бути Королівська комісія 1949 року з національного розвитку мистецтв, літератури і наук, Королівська комісія з питань корінних народів 1991 року, а також Комісія з питань розвитку системи охорони здоров'я в Канаді 2000 року.

Другий тип громадських розслідувань можна назвати «розслідуваннями фактів». Якщо «політичне» розслідування розглядає досить широку область державної політики, то «розслідування фактів» розглядає конкретну подію чи явище, що спричинили суспільний резонанс та викликали тривогу громадськості. Сфера діяльності цього роду розслідувань, як правило, дуже вузька, з акцентом на задоволення громадського інтересу стосовно того, що саме сталося і чому. Прикладами «фактичних розслідувань» можуть виступати Комісія 1994 року по розслідуванню використання канадських військ в Сомалі та Комісія з розслідування програми спонсорства та рекламної діяльності 2004 року.

Деякі громадські розслідування одночасно переслідують мету вивчення політичних питань та встановлення фактів. Вони досить схожі з «фактичними розслідуваннями» через необхідність вивчення конкретної події, що викликала стурбованість громадськості. Однак вони

виходять за рамки такого типу розслідувань, оскільки надають уряду рекомендації, як запобігти таким надзвичайним подіям у подальшому. Прикладом такого подвійного розслідування є Комісія з розслідування справ Банку крові в Канаді 1995 року.

*Види розслідувань відповідно до їх назви*

Неупереджений спостерігач легко може помітити, що громадські розслідування досить часто мають різні назви. Деякі з них називаються «Королівська Комісія», в той час, як інші мають назву «Комісія з розслідування», а певна частка відомі навіть як «спецпідрозділи». Така розбіжність може створити уявлення, що річ йдеться про різні види розслідувань, хоча насправді це не так. Єдина реальна відмінність полягає в тому, що Королівська Комісія має королівську печатку, в той час як інші слідчі комісії нею не користуються. Проте в усьому іншому зазначені види комісій з громадських розслідувань практично однакові. Наявність королівської печатки, наприклад, не надає більше повноважень Королівській Комісії, яка може виконувати функції як політичного, так й фактичного розслідування, тобто ті ж самі функції, як й Комісія з розслідування чи спецпідрозділи. Усі три види комісій мають однакові повноваження щодо виклику свідків та збору доказів, а назва комісії визначається переважно політичними вподобаннями уряду, який створює ту чи іншу комісію.

*Види розслідувань відповідно до їх територіального рівня*

Громадські розслідування можуть бути також класифіковані залежно від рівню органів влади, які ініціювали розслідування. Федеральні громадські розслідування, наприклад, є розслідуваннями, започаткованими урядом в Оттаві для надання рекомендацій верховній владі та народу Канади в цілому. Місцеві громадські розслідування ініціюються територіальними органами влади для розробки рекомендацій владі та населенню певної провінції чи території. Спільні громадські розслідування утворюються разом федеральною владою та владою однієї з провінцій. Рекомендації таких розслідувань адресовані як народу та уряду Канади, так й місцевій владі та населенню певної провінції.

#### 4.4. Як проходять федеральні громадські розслідування

Центральним федеральним законодавчим актом є Закон про громадські розслідування. Цей Закон встановлює порядок, за яким громадські розслідування призначаються, а також деякі з їх повноважень і обов'язків.

На додаток до цього Закону, більше 80 федеральних законів дають повноваження державним відомствам на проведення громадських розслідувань — відповідно до зазначеного Закону або без посилань на положення Закону. В якості прикладів можна навести Закон про імміграцію та захист біженців, Закон про конкуренцію, а також Закон про територіальні землі. Робота громадського розслідування також залежить від усталеної адміністративної та судової практики.

У відповідності з федеральним Законом про розслідування, губернатор Ради має виключне право ініціювати громадське розслідування. «Губернатор Ради» є особою або органом, якому належить виконавча влада в уряді. Теоретично, це має бути канадська монархія та її представники в Канаді, а саме генерал-губернатор Канади. На практиці, однак, виконавча влада належить федеральному Кабінету міністрів.

Закон про розслідування встановлює досить неоднозначні правила стосовно випадків, коли громадське розслідування має бути ініційоване. Фактично, закон надає губернатору (Кабінету міністрів) дуже широкі дискреційні повноваження, констатує, що громадське розслідування може бути ініційовано стосовно «будь-якого питання, пов'язаного з належним управлінням Канадою або виконанням будь-якої частини громадської діяльності». Це включає в себе практично будь-які події чи проблеми, пов'язані з урядом. Крім того, закон говорить, що громадське розслідування може бути ініційоване лише тоді, коли губернатор (Кабінет міністрів) вважає такі дії як «доцільні». Іншими словами, уряд має повну свободу у прийнятті рішення щодо початку громадського розслідування.

Коли громадське розслідування ініційоване, Кабінет міністрів видає припис та настанови, які визначають в подальшому основні види діяльності розслідування. До припису заноситься ім'я особи, яка буде вести розслідування; мандат, цілі та повноваження розслідування.

Припис може також включати дату закінчення розслідування. Важливо зазначити, що Кабінет міністрів має повну свободу у формуванні припису та призначенні особи, відповідальної за розслідування, а також у наданні кола повноважень для членів комісії з розслідування.

#### *Комісар комісії з розслідування*

Однією з найбільш важливих фігур є Комісар слідчої комісії. Він/вона має найбільший вплив на формування формату та графіку розслідування, а також керує щоденною діяльністю комісії. Як правило, Комісара призначають з числа колишніх суддів, авторитетних політиків, а також з числа найбільш кваліфікованих професіоналів.

Зазвичай очолює розслідування одна людина, яка й сидить в судовій залі, заслуховуючи свідків. Однак розслідування з питань, що представляють широкий національний інтерес, може потребувати декількох осіб з експертним досвідом в різних галузях. Такі розслідування можуть мати декількох членів комісії, які або призначаються урядом відразу, або призначаються комісаром.

#### *Мандат розслідування*

Другим важливим компонентом урядового припису є мандат громадського розслідування. Він містить чітке посилання на конкретне питання або подію, які підлягають вивченню, а також настанови щодо аспектів, які мають знаходитися під юрисдикцією розслідування. Як правило, мандат розслідування є досить широким. Наприклад, мандат Комісії з діяльності Банку крові включав вивчення «...організаційної, управлінської, поточної, фінансової та нормативно-правової діяльності» разом з подіями, що стосувалися недоліків у функціонуванні Банку.

#### *Робочий план та бюджет*

Зазвичай контроль за форматом проведення розслідування здійснює Комісар. Він/вона є особою, відповідальною за розробку робочого плану та бюджету, необхідних для проведення розслідування.

Комісар подає робочий план та бюджет на розгляд уряду, а уряд надсилає їх до міністерства фінансів, оскільки з огляду на потреби фінансового менеджменту та на підставі Закону про фінансову адміністрацію громадські розслідування фінансуються як тимчасові окремі підрозділи.

#### *Повноваження громадських розслідувань*

Навіть з огляду на те, що громадські розслідування не мають повноважень суду, вони мають багато слідчих повноважень для досягнення головної своєї мети у встановленні фактів. Ці повноваження включають право вимагати надання доказів та показань свідків, а також робити висновки щодо неналежного виконання службових обов'язків.

#### *Свідки та заяви*

Стосовно свідків та їх показань Закон закріплює за громадськими розслідуваннями наступні повноваження:

- право зобов'язувати свідків з'явитися у залі слухань;
- право зобов'язати свідків давати свої показання під присягою;
- право визнавати будь-яку свідомо надану неправдиву відповідь як порушення присяги та лжесвідцтво;
- право зобов'язувати свідків надавати певні документи.

Суттєвим є те, що цим закон надає комісару громадських розслідувань практично ті ж повноваження, які має цивільний суд щодо зобов'язання свідків давати свідчення під присягою. Закон про розслідування одночасно надає захисні права свідкам, зокрема право бути представленим адвокатом.

#### *Висновки щодо неналежного виконання службових обов'язків*

Хоча громадське розслідування має певні атрибути судового процесу, проте воно не є судом. Призначенням громадського розслідування не є встановлення провини тієї чи іншої особи, або винесення ви-

року щодо цивільної чи кримінальної відповідальності сторін. Проте розслідування може зробити висновки щодо неналежного виконання службових обов'язків особою чи організацією. У такому випадку Комісар повинен дотримуватися наступних правил:

- висновок щодо неналежного виконання службових обов'язків має стосуватися тієї сфери, яка входить до компетенції (мандату) громадського розслідування;
- формулюючи висновки, Комісар має уникати формулювань, що використовуються у вироках щодо кримінальної чи цивільної відповідальності;
- перед остаточним формулюванням висновків Комісар має сповістити про це особу чи організацію, яких ці висновки стосуються, для надання відповіді або реагування.

#### *Участь громадськості*

На додаток до своїх консультативних та слідчих функцій, громадське розслідування дозволяє уряду задовольнити вимоги громадськості щодо її участі у вирішенні важливих питань. Так, громадське розслідування може проводити вивчення громадської думки, запрошувати громадськість до безпосередньої участі у процесі, а також здійснювати навчальні та освітні заходи для громадськості.

Рівень залучення громадськості до процесу розслідування від самого початку визначається тим, які цілі переслідує розслідування — консультативні чи слідчі. Так, розслідування, орієнтоване на надання рекомендацій уряду, зазвичай більш широко використовує в своїй діяльності письмові та усні свідчення громадськості — результати групових обговорень, експертних опитувань, анкетування тощо. Зрозуміло, що «слідчі» розслідування з питань можливих зловживань з боку високопосадовців викликають досить високу громадську зацікавленість, проте рівень безпосередньої участі громадськості у такого роду розслідуваннях є нижчим, аніж у діяльності «консультативних» розслідувань. Ця обставина пояснюється передусім необхідністю особистої присутності та наданням присяги для учасників процесу, що є не зовсім зручним для великої кількості громадян.



Федеральне законодавство не вимагає проводити усні слухання, однак, якщо вони проводяться, то вони є традиційно відкритими для громадськості і часто транслюються по телебаченню. Така відкритість, втім, не означає, що для процесу громадських розслідувань не можуть бути встановлені обмеження стосовно ступеню їх відкритості. Питання приватного життя або національної безпеки можуть стати аргументом на користь того, щоб певні свідчення давалися «за закритими дверима», тобто лише для членів комісії, без глядачів та телебачення. До того ж, вимоги федерального та місцевого законодавства стосовно доступу до інформації не поширюються на діяльність комісії з громадського розслідування. В результаті цього уся кореспонденція, записи та інша приватна інформація, зібрана в процесі громадського розслідування, не можуть стати доступними та відкритими для громадськості чи мас-медіа.

#### *Судовий розгляд результатів громадського розслідування*

Результати громадського розслідування можуть бути оскаржені. Закон про Федеральний суд надає останньому право переглядати висновки громадських розслідувань з метою перевірки правильності ведення процедур протягом розслідування, відсутності помилок у діях членів комісії, а також дотримання меж повноважень, встановлених мандатом.

#### *Місцеві та територіальні громадські розслідування*

Провінції та території також можуть проводити громадські розслідування, оскільки мають відповідні місцеві законодавчі акти стосовно таких процедур. Провінції та території, як правило, ініціюють громадські розслідування з питань, що стосуються їх регіону чи юрисдикції.

Взагалі кажучи, нормативна база стосовно проведення громадських розслідувань є приблизно однаковою для усіх провінцій та територій. Так, усі територіальні одиниці дозволяють проведення розслідувань з питань, які стосуються належного управління та суспільних інтересів. Крім того, усі органи місцевого управління мають повноваження самостійно формувати параметри та мандат громадських розслідувань.

Втім, у місцевих законах є й певні відмінності.

Так, якщо федеральний уряд та більшість провінцій гарантують право на послуги адвоката лише для осіб, які знаходяться під слідством, декілька провінцій поширили це право на усіх громадян, які з'являються перед комісією з розслідування, незалежно від їх статусу.

Існують також чисельні відмінності у тому, як саме Комісія має робити висновки щодо неналежного виконання службових обов'язків певною особою. Так, федеральний уряд та уряди декількох провінцій вимагають від розслідування, щоб воно повідомило особу чи організацію перед остаточним формулюванням своїх висновків щодо неналежного виконання службових обов'язків, а також надало їм змогу належним чином відреагувати. Британська Колумбія при цьому застосовує цю вимогу лише для відомчих розслідувань. Влада провінції Альберта залишають за особою чи її представником право влаштовувати перехресні опитування свідків настільки довго, наскільки це вважає доцільним Комісар.

Інші важливі відмінності можна представити наступним чином.

В Альберті, Британській Колумбії, Новому Брунсвіку та Квебеку комісія з розслідувань може висунути звинувачення у неповазі проти осіб, які відмовляються скласти присягу або надати необхідні свідчення.

В Онтаріо члени комісії можуть звернутися до суду для звинувачення особи у неповазі до комісії.

В Онтаріо судова перевірка результатів громадського розслідування застосовується лише при наявності юридичних помилок у висновках комісії.

У Ньюфаундленді та Лабрадорі юрисдикція громадських розслідувань розповсюджується не лише на питання ефективного управління та громадських інтересів, але й на сферу промисловості.

На острові Принца Едварда громадські розслідування можуть бути ініційовані стосовно цін на товари та послуги, а у Квебеку — стосовно сфери охорони здоров'я.

#### *Суспільна важливість громадських розслідувань*

Хоча немає сумнівів стосовно важливості процедури відкритого та публічного розслідування, цінність громадських розслідувань для

суспільства часто є приводом для дискусій. Принциповими моментами при цьому виступають дуже високі витрати на проведення розслідувань; їх тісний зв'язок із урядовими структурами, а також питання стосовно загальної ефективності розслідувань.

Як вбачається, однією з найбільш важливих переваг будь-якого розслідування є його публічний та відкритий характер. Громадські розслідування надають можливість для широкої публіки отримати інформацію з важливих питань і подій дня — інформацію, яку вони не могли б отримувати в інших випадках через засоби масової інформації або від депутатів. Це може привести до підвищення рівня обізнаності громадян та якості публічних дебатів, що є ключовими моментами в сильній демократичній системі. Важливо, однак, пам'ятати, що громадські розслідування є одним із способів уряду звузити масштаб громадської обізнаності та дебатів. Уряд може використовувати громадські розслідування для того, щоб відволікти увагу суспільства від спірних питань, сподіваючись, що такі питання забудуться громадськістю до того часу, коли буде опублікований остаточний звіт комісії з розслідування. Критики також стверджують, що часто громадські розслідування є лише засобом для держави, аби створити видимість реагування на занепокоєння громадськості, не приймаючи при цьому жодних конкретних дій.

Громадські розслідування можуть також бути важливим засобом для соціальних та політичних реформ, оскільки вони намагаються з'ясувати приховані причини надзвичайної події та надати належні рекомендації стосовно того, як має діяти уряд у подальшому, аби уникнути таких помилок. В такому випадку звіт комісії може привести до помітних змін у ставленні уряду та його діяльності, хоча маємо повторити, рекомендації комісії не є обов'язковими для виконання їх урядом. Навіть тоді, коли рекомендації були прийняті урядом до дії, це зайняло іноді тривалий час на бюрократичні процедури та виробку змін в управлінській діяльності урядовців. Значення громадських розслідувань, таким чином, у реформаційному процесі не можна а ні переоцінювати, а ні недооцінювати.

Загальній критиці зазвичай підлягає нестача незалежності комісії з розслідування, оскільки уряд призначає голову комісії, визначає мандат і процедури розслідування, затверджує робочий план та бюджет комісії.

Ці аспекти можуть мати вирішальне значення у випадках, коли розслідуванню підлягають дії уряду, який сам же й призначає це розслідування. Хоча насправді з боку уряду в таких випадках може й не бути жодної спроби вплинути на результат розслідування, проте така підозра завжди залишається в суспільній свідомості. Таке сприйняття ситуації може знизити довіру суспільства до законності розслідування, а також до об'єктивності його результатів.

Важливо зазначити, що громадські розслідування, принаймні на федеральному рівні, мають більшу ступінь незалежності, ніж більшість судових та відомчих розслідувань. Крім того, їх громадський і відкритий характер, а також контроль з боку засобів масової інформації можуть допомогти забезпечити довіру громадськості щодо законності та неупередженості розслідування.

Інший привід для заклопотаності з приводу громадських розслідувань є їх вартість. На сьогоднішній день найдорожчими були Комісія з розслідування програми спонсорства та рекламної діяльності, яка обійшлася в 100 млн. дол., а також Королівська комісія у справах корінних народів, яка працювала п'ять років і витратила 60 млн. дол. Комісія про майбутнє охорони здоров'я і Королівська комісія з нових репродуктивних технологій коштували платникам податків 15 млн. дол. та 30 млн. дол. відповідно. Більшу частину бюджету зазначених комісій було витрачено у зв'язку із необхідністю проведення опитувань громадської думки, залучення до розслідування юристів і вчених, а також компенсації транспортних витрат свідків.

#### **4.5. Закон Канади про громадські розслідування<sup>17</sup>**

---

(Public Inquiries Act, 2009) / (реферативний огляд)

##### *Мета*

Метою цього Закону є створення ефективного та підзвітного процесу громадських розслідувань з питань, де є суспільний інтерес щодо незалежного розслідуванні фактів та окремих обставин, а також винесення рекомендацій стосовно цих фактів.

---

<sup>17</sup> [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws\\_statutes\\_09p33\\_e.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_09p33_e.htm)

### *Призначення комісії*

Лейтенант-губернатор може власним наказом призначити комісію для проведення громадського розслідування з питань, які, на думку лейтенант-губернатора, становлять суспільний інтерес<sup>18</sup>.

Якщо є питання, які мають бути визначені до того, як громадське розслідування розпочато, лейтенант-губернатор може призначити людину, яка розробить рекомендації щодо того, як громадське розслідування має бути проведено, в тому числі умови роботи слідчої комісії та інші дотичні питання.

Лейтенант-губернатор у процесі створення комісії:

- призначає одного або декількох осіб в якості уповноважених, а у випадку призначення кількох уповноважених — розподіляє їх ролі та обов'язки;
- визначає умови проведення громадського розслідування;
- встановлює окремі спеціальні умови щодо порядку проведення громадського розслідування;
- встановлює дату надання звіту комісії;
- врегульовує будь-які інші питання, у випадку, коли створюється об'єднана (міжвідомча) слідча комісія або у випадку, коли за проведення громадського розслідування відповідає не Генеральна прокуратура, а конкретне міністерство.

Особа, призначена до складу комісії з розслідування, може вийти з її складу, направивши письмове повідомлення на ім'я лейтенанта-губернатора.

### *Функції та повноваження комісії*

Комісія, в межах наданих повноважень:

- проводить громадське розслідування чесно, сумлінно і неупереджено у відповідності зі своїм колом повноважень;

---

<sup>18</sup> В канадських провінціях лейтенант-губернатор представляє федеративну владу і монархію одночасно.

- забезпечує, щоб громадське розслідування ведеться ефективно, оперативно і відповідно до принципу пропорційності;
- забезпечує фінансову підзвітність та діє в рамках наданого бюджету.

У відповідності з метою її створення, комісія може брати участь в будь-якій діяльності, що відповідає виконанню її обов'язків, в тому числі:

- проведення досліджень та збір інформації, включаючи проведення інтерв'ю та здійснення опитувань;
- консультації, індивідуальні або публічні, з особами або групами, в тому числі з питань визначення порядку роботи комісії або визначення осіб, які можуть брати участь в громадському розслідуванні;
- консультації з широкою громадськістю;
- отримання усних та письмових звернень,
- проведення громадських слухань.

З урахуванням цього закону комісія має право контролювати свої власні процеси і може розроблювати правила, що регулюють її роботу та порядок діяльності. Такі правила можуть стосуватися таких наступних моментів, як:

1. Планування заходів з проведення громадського розслідування, в тому числі з розподілу процесу розслідування на етапи або частини.
2. Процедури для визначення тих осіб, хто може брати участь в громадському розслідуванні та обсяг їх залучення до розслідування.
3. Часові рамки робочих процедур та продовження або скорочення строків певних процедур.
4. Організація отримання повідомлень та діловодства.
5. Відкладення слухань.
6. Ведення стенограми та аудіозапису засідань та слухань.

7. Збір, подання та отримання інформації.
8. Процедури для визначення будь-яких привілеїв щодо надання інформації.
9. Витрати, пов'язані з оплатою свідків та учасників.

Для різних осіб та груп осіб комісія може розроблювати різні правила або змінювати застосування до них єдиних встановлених правил. Одночасно комісія має вжити усіх заходів для того, щоб встановлені правила проведення громадського розслідування були доступні для громадськості.

#### *Інформація та докази*

Комісія має право збирати і отримувати інформацію, яку вона вважає доцільною та необхідною, незалежно від того, чи буде інформація прийнятною для судового процесу та незалежно від того, в якій формі така інформація надається, приймаючи цю інформацію як доказ в процесі громадського розслідування. Особи, що проводять розслідування, мають право прийняти в якості доказу свідчення, надані комісії не під присягою.

Комісія може виключати з розгляду інформацію, яку вважає зайвою або такою, що не відповідає стандартам, встановленим законом для формування доказів.

Комісія, наскільки це виправдано та доцільно з практичної точки зору, у своїй роботі бере до уваги та покладається на:

- будь-які публічні стенограми та аудіозаписи будь-якого процесу, що відбувся в будь-якому суді чи трибуналі;
- будь-які медичні, професійні, соціальні наукові дані та професійні знання, дотичні до предмету громадського розслідування;
- будь-які існуючі записи та звіти, які стосуються предмету громадського розслідування;
- будь-які узгоджені заяви, підготовлені комісією або учасниками розслідувань;

- показання свідка-учасника опитування громадського розслідування;
- будь-які інші документи або інформацію, які сприяють ефективному і швидкому проведенню громадського розслідування.

Комісія може зробити (персонально або за допомогою електронних засобів) офіційний виклик особі для:

- забезпечення її участі у громадському розслідуванні для дачі свідчень під присягою або шляхом офіційної заяви;
- надання громадському розслідуванню інформації, документа або предмету, які знаходяться у розпорядженні цієї особи.

У відповідності з покладеними завданнями і незважаючи на будь-який інший закон, комісія може вимагати надання їй інформації, яка вважається конфіденційною або закритою згідно інших законів або нормативних актів, і ця інформація повинна бути відкрита для членів комісії з метою проведення громадського розслідування.

Одночасно комісія може встановити умови відкритості інформації стосовно громадського розслідування для захисту конфіденційності цієї інформації.

Усі учасники та їх адвокати або представники зобов'язуються не використовувати інформацію, отриману від іншого учасника розслідування або зібрану чи отриману комісією для інших цілей, ніж те громадське розслідування, в якому вона була отримана. Це положення одночасно не забороняє:

1. Використання інформації з дозволу особи, яка надала цю інформацію.
2. Використання з будь-якою метою інформації, яка відкрита для громадськості.
3. Використання з будь-якою метою інформації, що надається або згадується під час слухання.
4. Використання з будь-якою метою інформації, отриманої за допомогою інформації, зазначеної в пункті 2 або 3.



*Оплата та витрати*

Комісія може:

- якщо людина викликана до комісії на прохання учасника розслідування — наказати цьому учаснику сплатити витрати, пов'язані із прибуттям викликуваної особи, окрім зборів і витрат, понесених такою особою у зв'язку із витратами на адвоката, юридичну підтримку, офіційне представництво тощо;
- в будь-якому випадку сплатити витрати, пов'язані із прибуттям викликуваної особи, окрім зборів і витрат, понесених такою особою у зв'язку із витратами на адвоката, юридичну підтримку, офіційне представництво тощо.

Комісія також може розподіляти витрати між двома або кількома учасниками розслідування або між одним або декількома учасниками та комісією.

*Повноваження щодо проведення обшуку*

У випадку, коли це оговорено при створенні комісії, вона може видати ордер щодо входу до приміщення та його обшуку, якщо є достатні підстави вважати, що в будівлі або іншому місці, в тому числі житловому будинку, є будь-які документи або речі, що мають відношення до предмету розслідування.

Зазначений ордер на обшук може бути виданий суддею за дорученням комісії, якщо суддя задоволений інформацією, наданою під присягою стосовно того, що обшук є необхідним для цілей, зазначених у поданні комісії.

Ордер може уповноважити посадову особу або особу, вказану в ордері, при пред'явленні ордера та службового посвідчення:

- входити до будь-якого місця, вказаного в ордері, в тому числі до житлових будинків, а також,
- виконувати будь-які дії, зазначені в ордері.

Виданий ордер має відповідати юридичним критеріям, які гарантують, що проведення обшуку є обґрунтованим за даних обставин.

Час для виконання обшуку за ордером має бути визначений з урахуванням принципу доцільності та розумності. Дія ордеру закінчується у термін, зазначений в самому ордері, але не пізніше, ніж через 15 днів після того, як ордер був виданий. Суддя може продовжити термін дії на додатковий період у 15 днів без повідомлення особи, зазначеної в ордері.

Особа, уповноважена для виконання ордера щодо обшуку, може звернутися до правоохоронців за допомогою у виконанні ордера. Посадова особа правоохоронного органу може при цьому використовувати усі примусові засоби, необхідні для виконання ордера.

На прохання офіцера-правоохоронця або уповноваженого щодо виконання ордера, особа має надати усі документи або речі, що запитуються у відповідності з ордером і надати будь-яку допомогу, яка є розумно необхідною, в тому числі — допомогу у використанні будь-якої бази даних, пристроїв обробки і пошуку інформації для отримання кінцевого документу в читабельній формі.

Особа, яка виконує ордер щодо вилучення будь-яких документів або речей, повинна:

- зробити їх доступними для особи, у якої вони були вилучені, на її вимогу, в зручний для обох сторін час та в зручному місці, а також;
- повернути їх особі протягом розумного строку.

### *Слухання*

Комісія проводить слухання в ході громадського розслідування, тільки якщо це передбачено метою створення комісії.

Комісія, яка проводить слухання повинна:

- завчасно повідомити громадськість про час та місце судового засідання;
- забезпечити, щоб слухання були відкритими для громадськості або шляхом особистої присутності, або за допомогою електронних засобів;

- забезпечити доступ громадськості до інформації, зібраної або отриманої в процесі слухання.

Комісія може не допустити громадськість до усього слухання або його частини, або вжити інших заходів для запобігання розголошенню інформації, якщо вона вирішить, що суспільний інтерес у інформації, що підлягає розкриттю під час громадського розслідування, поступається шкоді, яка може бути спричинена розголошенням цієї інформації:

- відправленню правосуддя;
- правоохоронним органам;
- національній безпеці;
- недоторканності приватного життя, безпеці чи фінансовим інтересам приватної особи.

Комісія може встановити розумні обмеження щодо допиту та перехресного допиту свідків, якщо вважає, що їх було досить, щоб повною мірою та правдиво розкрити факти, щодо яких свідки давали показання.

#### *Участь у громадському розслідуванні*

У відповідності з метою створення комісії, комісія повинна визначити:

- чи може та чи інша особа приймати участь у розслідуванні;
- порядок та обсяг участі у розслідуванні різних учасників або групи учасників;
- права та обов'язки, якщо такі є, різних учасників або різних груп учасників;
- будь-які обмеження або умови участі для різних учасників або різних груп учасників.

До прийняття вищезазначеного рішення комісія розглядає:

- чи має та чи інша особа істотну та безпосередню зацікавленість в предметі розслідування;

- чи маються щодо тієї чи іншої особи-учасника зауваження щодо можливих проступків, які впливають на хід розслідування;
- чи буде участь конкретної особи сприяти проведенню громадського розслідування;
- чи буде участь конкретної особи сприяти відкритості та справедливості громадського розслідування.

Особа, якій дозволено брати участь у процесі громадського розслідування:

- може приймати участь в ньому особисто;
- може бути представлена адвокатом;
- може, з дозволу комісії, бути представлена іншою особою.

#### *Захист свідків та учасників*

Учасники і свідки:

- мають ті ж самі імунітети, які мають свідки, які постають перед судом;
- можуть не відповідати на поставлені запитання, якщо є підстави вважати, що надані відповіді можуть стати підставою для їх притягнення до кримінальної або цивільної відповідальності.

Комісія не повинна встановлювати провини особи доти, поки:

- не будуть надані розумні аргументи та сукупність доказів на користь звинувачень, висунених проти цієї особи;
- особі не надана аргументована можливість надати усі необхідні відповіді.

Жоден роботодавець, організація роботодавців або особа, що діє від імені роботодавця або організації роботодавців, не повинні:

- відмовляти в прийомі на роботу або продовженні роботи учаснику розслідування;
- загрожувати звільненням чи загрожувати учаснику розслідування в будь-який інший спосіб;

- дискримінувати особу в зв'язку з роботою або умовами роботи розслідування;
- залякувати, накладати штрафи або інакші стягнення на особу через переконання, що особа може або збирається надати розслідуванню необхідну інформацію, документи або речові докази, бере або збирається брати участь в громадському розслідуванні.

Роботодавці, визнані винними у вчиненні означених дій, можуть бути притягнені до виплати штрафу у розмірі не більше \$5,000 (для особи) або не більше \$25,000 (для корпорацій та організацій).

Працівник, який вважає, що роботодавець, організація роботодавців або інша особа, порушили ці умови, може:

- порушити справу на свій захист в арбітражному суді для укладення мирової угоди за будь-яким чинним колективним договором;
- подати скаргу в Комісію Онтаріо з трудових відносин;
- порушити справу на свій захист відповідно до Закону про поліцейську службу, якщо він є суб'єктом розгляду відповідно до цього Закону.

#### *Розкриття закритої інформації*

Якщо уряд Онтаріо надає комісії, добровільно або у відповідь на запит, повістку або ордер на обшук, будь-яку інформацію, для якої урядом встановлені привілеї чи імунітети, зазначені привілеї чи імунітети не можуть бути скасовані в будь-яких інших цілях, аніж для цілей слідства.

#### *Звіт Комісії*

Комісія має надати письмовий звіт про результати розслідування міністру напередодні або в день, визначений в наказі про створення комісії. Комісія може підготувати та направити робочий звіт, якщо вважає, що це відповідає меті громадського розслідування. До звіту обов'язково додається кожен наказ, виданий лейтенант-губернато-

ром в процесі розслідування. Якщо звіт є за якихось причин незавершеним, міністр може опублікувати будь-яку частину роботи комісії, при цьому ця частина вважається такою, що опублікована самою комісією.

Усі накази та розпорядження лейтенант-губернатора мають бути зроблені обома мовами — англійською та французькою, за винятком, коли обставини потребують видання наказу спершу однією з цих мов. Офіційна копія наказу іншою мовою у цих випадках має бути зроблена у найближчий час.

Звіт комісії надається для публічної уваги обома мовами — англійською та французькою.

#### *Захист Комісії*

А ні комісар, а ні інша особа, що діє від імені або під керівництвом комісії, не може бути примушені виступати свідком щодо дій, вчинених на виконання Закону про громадські розслідування інакше, аніж в порядку, передбаченим Кримінальним кодексом Канади.

А ні комісар, а ні інша особа, що діє від імені або під керівництвом комісії:

- не відкриває будь-якій особі жодної інформації, отриманої під час громадського розслідування, окрім випадків, коли це потрібно для розслідування;
- не відкриває будь-якій особі жодної інформації після надання звіту комісії, окрім інформації, призначеної для публічного використання.

Жодні дії або процедури не можуть бути порушені проти комісії, комісара, особи, яка діє від імені або під керівництвом комісії чи будь-якої іншої особи, що діє відповідно до цього Закону, стосовно будь-яких дій, зроблених сумлінно при здійсненні або виконанні будь-яких владних повноважень чи обов'язків відповідно до цього Закону або стосовно недогляду чи недоліків при виконанні таких повноважень або обов'язків.

Незважаючи на положення цього пункту, держава не звільняється від відповідальності за дії або бездіяльність міністрів, державних службовців, комісії, комісара, особи, яка діє від імені або під керівництвом комісії чи будь-якої іншої особи, що діє відповідно до цього Закону, і держава несе відповідальність за цим законом так, ніби попередній пункт не був прийнятий.

Рішення або заходи, прийняті комісією, є остаточними і не можуть бути оскаржені, змінені, заборонені, обмежені або скасовані будь-яким судом, а також не є суб'єктом для будь-яких процедур чи процесів в суді. В ході будь-якого офіційного перегляду рішення комісії або будь-якого питання, пов'язаного з комісією, будь-яка дія або бездіяльність комісії не можуть бути змінені або скасовані доти, поки не буде доведена їх необґрунтованість. Жодна заява про перегляд судового рішення не може бути пред'явлена більш ніж через 14 днів після дати прийняття рішення або питання, з якого ініціюється судовий перегляд.

#### *Фінансово-адміністративні аспекти*

Бюджет Комісії з проведення громадського розслідування визначає міністр після консультації з комісією. Міністр може, після консультації із комісією, встановити розмір зарплатні та категорії виплат особам, що задіяні комісією до проведення розслідування, а також забезпечити відкомандирування державних службовців для допомоги в роботі комісії. Міністр також може, після консультації із комісією, переглядати бюджет з метою його відповідності обставинам.

Комісія не має будь-яких повноважень робити будь-яких фінансових розпоряджень чи зобов'язань щодо витрат у зв'язку з проведенням розслідування після дати надання фінальної доповіді.

Привілеї чи умови конфіденційності не поширюються на інформацію щодо будь-яких коштів, наданих учаснику процесу урядом, в тому числі — на наявність будь-якого фінансування, його походження, розмір та суму. Незважаючи на вимоги Закону про свободу інформації і захист приватного життя, ця інформація, за змістом цього закону, не є особистою інформацією.

### *Персонал комісії*

Комісія може залучати до своєї роботи:

- одного та більше адвокатів в якості консультантів
- службовців, репортерів та асистентів
- інших осіб, що мають спеціальні технічні та інші експертні знання.

### *Адміністративні аспекти*

Комісія та міністр можуть в будь-який час самостійно або на прохання один одного ділитися адміністративною інформацією стосовно комісії та громадського розслідування, в тому числі інформацією щодо:

- бюджету комісії;
- фактичних і прогнозованих витрат комісії;
- терміну та просування громадського розслідування;
- підготовки та подачі доповіді комісії.

### *Забезпечення порядку під час процесу*

Комісія може видавати такі накази або давати такі вказівки стосовно проведення розслідування, які вона вважає необхідними для підтримки порядку і запобігання зловживань під час роботи комісії.

Офіцер поліції, призначений для забезпечення роботи комісії та виконання її наказів, може використовувати усі необхідні владні повноваження і може застосовувати такі примусові заходи, які необхідних для цієї мети.

Якщо особа не виконує наказ, розпорядження або встановлені комісією правила, комісія може, після винесення попередження:

- продовжувати громадське розслідування і робити висновки чи рекомендації, засновані на попередній інформації, з наданням або без надання можливості цій особі дати показання;
- видати наказ з метою забезпечення виконання розпоряджень або правил комісії.



Комісія може за своєю власною ініціативою або за пропозицією одного з учасників громадського розслідування направити справу до суду з викладенням фактів у випадку, коли будь-яка особа без законних на те виправдань:

1. Не з'являється на засіданні громадського розслідування після того, як вона викликана в якості свідка з дотриманням усіх процедур;
2. Заважає або перешкоджає особі, що виконує офіційно виданий комісією припис;
3. Будучи свідком чи беручи участь в громадському розслідуванні іншим чином:
  - відмовляється прийняти присягу або зробити заяву відповідно з вимогами закону;
  - відмовляється надати комісії будь-яку інформацію, документи або речі, що перебувають під її юрисдикцією, та які необхідні для громадського розслідування;
  - відмовляється відповідати на будь-які питання, на які комісія може законно вимагати надання відповіді
4. Вчиняє будь-які інші дії, які можуть бути кваліфіковані як неповага до суду, якщо комісія має повноваження судового органу.

У зазначених випадках суд може розглянути таку справу, та після заслуховування свідків і адвокатів з обох сторін, притягнути до відповідальності особу в такому ж порядку, якби особа була визнана винною в неповазі до суду.

#### *Ведення записів*

Комісія може робити письмові або аудіо записи власних засідань та слухань, що вважається як законні процедури та є частиною процесу фіксації ведення засідань чи слухань. Законність засідань або слухань не підлягає сумніву через можливі помилки технічного чи людського характеру, що спричинили неможливість ведення письмового або аудіо запису процесу в повному обсязі (пошкодження запису, перерви в його веденні, неповнота запису).

# 5

## Практика проведення громадських розслідувань у Австралії<sup>19</sup>

### 5.1. Суспільне значення громадських розслідувань

---



Громадські розслідування в Австралії пов'язані, перш за все, з діяльністю Королівських комісій, які є формою несудового та неадміністративного урядового розслідування. Одночасно експерти визнають, що вони є одними з найстаріших інститутів уряду, витоки яких «губляться в туманній імлі неповнстю записаного минулого».

В Австралії механізм комісій з розслідування був запроваджений досить давно, коли в 1854 році було законодавчо закріплено проведення громадських розслідувань. В 1902 році був прийнятий Закон про Королівські комісії (Royal Commissions Act), який був одним з 59 законодавчих актів, прийнятих першим парламентом Австралії. Початковий варіант Закону містив лише вісім розділів, так само, як й аналогічний британський Закон про захист свідків (про публічні розслідування) 1892 року. На протязі свого існування до Закону було внесено двадцять змін та доповнень, частина яких носила суто технічний характер. Наприклад, поправкою від 2008 року було закріплено вимогу використовувати в діяльності та матеріалах комісій гендерно-нейтральну мову. Інші зміни мали більш суттєвий характер, як наприклад, поправка 1982 року, яка, завдяки вимогам Федерації профспілки докерів, розширила повно-

---

<sup>19</sup> За матеріалами публікації «Making inquiries. A New Statutory Framework, Report 111, October 2009», <http://www.alrc.gov.au/report-111>

важення королівських комісій, надавши їм право звертатися до суду для отримання дозволу на проведення обшуку.

На підставі Закону про Королівські комісії було призначено 127 таких комісій. Використання механізму громадських розслідувань не було рівномірним за різних часів в силу економічних та політичних чинників. Так, з 1910 по 1929 роки урядом було призначено 54 королівські комісії, досить незначна кількість — в період Другої Світової війни та з 1972 по 1996 роки було створено лише 33 комісії.

В Австралії усі гілки влади запроваджують розслідування різного роду — судовий арбітраж з питань цивільної та кримінальної відповідальності; аналіз урядовими комітетами діючого законодавства та законопроектів; розслідування виконавчої дисципліни з питань, що стосуються сфери державної політики та управління. Окрім того, згідно національного законодавства в Австралії створені постійні органи для надання уряду рекомендацій в сфері правової реформи та внутрішньої політики: Австралійська Комісія з прав людини, Австралійська Комісія з правової реформи, Австралійський інститут кримінології, Австралійська комісія з протидії злочинності, Офіс Омбудсмена, Офіс Генерального інспектора з національної безпеки та інші. Ці органи також можуть проводити розслідування, здійснювати розгляд скарг громадян та реалізовувати освітні заходи для громади.

Очевидною рисою громадських розслідувань є те, що певна частина їх процесу відбувається у публічній сфері, чим забезпечується прозорість процедур та підзвітність громадськості. Крім того, представники громадянського суспільства мають можливість надати для розслідувань необхідну інформацію та матеріали, в тому числі — через он-лайн форуми. Прозорість процедур розслідування відіграє тут надзвичайно важливу роль у встановленні довіри населення до дій уряду та підвищення відповідальності влади. Наочним у процесі розслідування є й обмін експертними думками між членами комісії та представниками громади, вплив громадської думки на прийняття рішень членами комісії, які, у свою чергу впливають на політику та дію органів влади. Одночасно слід зауважити, що громадські розслідування в Австралії, маючи публічний характер, зовсім не передбачають, що усі дії комісії відбуваються публічно. Це продиктовано,

передусім, необхідністю дотримувати баланс між інтересами розслідування та необхідністю захисту прав та інтересів осіб, залучених до процесу в якості свідків.

Публічність громадських розслідувань полягає також у проголошенні їх мети, масштабів та деталей проведення. Результати розслідувань та їх рекомендації також досить часто стають широко розповсюдженими, в тому числі — і за допомогою Інтернет-ресурсів.

Проблемним питанням застається тривалість громадських розслідувань та витрати, які можуть бути значно більшими, аніж ті, які спочатку передбачав уряд. Досить проблемним та незручним для уряду є також той факт, що комісія може зробити вкрай критичні висновки та рекомендації, які ставлять під загрозу репутацію самого уряду, що й призначив цю комісію. Втім, попри ці проблеми, уряд продовжує призначати громадські розслідування і на це існує декілька важливих причин. Найбільш розповсюдженими серед них є так звані «прагматичні» причини, коли:

- уряд стикається з питанням або проблемою, які потребують негайних дій;
- не вистачає звичайних повноважень для вивчення питання або проведення стандартного розслідування;
- необхідно досліджувати дуже складне питання таким чином, що це виходить за рамки адміністративних ресурсів;
- необхідно розслідувати заяви про порушення, в які змішані уряд або особа, що працює в уряді.

Ряд критичних дослідників вказують також на бажання уряду призначити громадські розслідування у випадках, коли:

- потрібно створити видимість дій при розгляді суперечливих питань;
- потрібно обґрунтувати зміну курсу власної внутрішньої політики або встановленої попереднім урядом;
- потрібно отримати незалежний аналіз проблеми, коли спосіб її вирішення вже практично обраний урядом.

## 5.2. «Політичні» та «слідчі» розслідування

---

Уся множинність громадських розслідувань умовно може бути поділена на дві великі категорії — «політичні» розслідування, коли справа стосується внутрішньополітичних чи правових реформ та «слідчі» розслідування — коли необхідно встановити факти чи межі відповідальності в інциденті, що стався. І «політичні», і «слідчі» розслідування виконують додаткові функції. Так, «політичні» розслідування можуть вирішувати проблеми, пов'язані з системними вадами та встановленими процедурами управління. Вони також можуть рекомендувати уряду переглянути загальні політичні підходи у нових або досить складних сферах суспільного життя.

«Слідчі» розслідування навпроти — намагаються чітко встановити, що саме сталося у таких конкретних ситуаціях, як катастрофа, аварія з великою кількістю загиблих, звинувачення у корупції, катування або смерть заарештованої особи. Функціями «слідчих» розслідувань є встановлення меж підзвітності та відповідальності посадових осіб перед громадянським суспільством; накопичення досвіду з результатів того, що сталося; зниження напруги у суспільстві та примирення сторін; відновлення довіри суспільства до органів влади. На практиці «слідчі» розслідування можуть, звичайно, також розглядати процедури та системні проблеми, дотичні до сфери розслідування, як це роблять розслідування «політичні». Проте загальна їх мета полягає в оцінці того, що саме було зроблено не так і якою є особиста міра відповідальності осіб, причетних до інциденту.

Більш чітка відмінність зазначених видів громадських розслідувань полягає в тому, що «політичні» розслідування ретельно розробляють програму для вивчення проблеми, організують систематичний збір емпіричної інформації, налагоджують міждисциплінарну взаємодію, детально аналізують та обговорюють можливі версії рішень, передбачають довгострокове планування. «Слідчі» розслідування здебільшого вимагають навичок проведення слідчого процесу, вміння працювати з паперовими та електронними доказами, ретельного аналізу відповідної документації, досвіду роботи з новими технологіями та знань в галузі експертизи, вміння опрацьовувати великий обсяг фактичного матеріалу.

З моменту прийняття Закону про Королівські комісії уряд призначав проведення громадських розслідувань у досить різноманітних сферах суспільного життя:

- економіка та промисловість — Комісія з питань цукрової промисловості (1912);
- торгівля — Комісія з експорту м'яса (1914);
- виборчий процес — Комісія з Закону про вибори (1915);
- охорона здоров'я — Комісія з питань охорони здоров'я (1926);
- конституційні та законодавчі питання — Комісія з розгляду Конституції (1929);
- наука та технології — Комісія з телебачення (1954);
- засоби масової інформації — Комісія з частотного розподілу трансляцій (1974);
- навколишнє середовище — Комісія з розробки нафтових свердловин в області Великого Бар'єрного рифу (1975);
- державне управління — Комісія про Адміністрацію австралійського уряду (1976);
- корупція та зловживання — Комісія із незаконних виплат Австралійським морським профспілкам (1976);
- протидія злочинам — Комісія з розслідування наркотрафіку (1983);
- оборона та національна безпека — Комісія з Австралійських служб безпеки (1985);
- захист ветеранів — Комісія з питань застосування хімічних речовин та їх впливу на австралійський особовий склад у В'єтнамі (1985);
- корінне населення — Комісія за фактами смертей аборигенів у місцях несвободи (1991); Комісія з прав земель аборигенів (1974); Комісія з гуманних взаємовідносин (1978);
- трудова зайнятість та індустрія — Комісія з будівельної промисловості (2003).

Зазначені розслідування проводилися так званими королівськими комісіями, створених відповідно до чинного законодавства Австралії. Проте існує низка громадських розслідувань, які австралійський уряд призначав за різних часів на підставі інших нормативних актів, не створюючи при цьому королівських комісій. Такі випадки диктувалися гострою потребою в реагуванні на надзвичайні події, через що виконавчою гілкою влади призначалися надзвичайні громадські розслідування (*ad hoc public inquiries*), робочі групи, комітети тощо, частина з яких створювалася та проводила свою роботу, не маючи на це законодавчо закріплених підстав. Зрозуміло, що усі такі розслідування не мали тих владних повноважень, які закріплюються законом за королівськими комісіями.

За останні десять років громадські розслідування, що проводилися некоролівськими комісіями, стосувалися досить широкого кола соціальних, економічних та культурних питань: мистецтва, прав споживачів, питань міської забудови, прав людини, освіти, соціального забезпечення, спорту, телекомунікацій, питань еміграції та етнічних меншин.

Слід брати до уваги також той факт, що усі австралійські штати та землі також мають місцеві законодавчі акти, які дозволяють формувати на місцевому рівні як королівські комісії, так й інші комісії з проведення громадських розслідувань. Певна частина розслідувань проводиться спільно — із залученням державних та місцевих органів влади.

### 5.3. Закон про королівські комісії<sup>20</sup>

---

(Royal Commissions Act 1902, із змінами станом на 19.04.2011) /  
(реферативний огляд)

#### *Право на створення Королівської комісії*

Утворити Королівську комісію для громадського розслідування (далі — комісію) має право генерал-губернатор (далі — губернатор),

---

<sup>20</sup> [http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol\\_act/rca1902224/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/rca1902224/)

призначивши до її складу таку особу або осіб, яких він/вона вважає за потрібне та які відповідають вимогам проведення розслідування та підготовки звіту в інтересах громадського спокою, порядку та належного управління у Співдружності, а також в інтересах громадськості Співдружності.

*Повноваження щодо виклику свідків та збору доказів*

Член комісії може викликати свідка для появи перед комісією з метою:

- надати свідчення та докази;
- надати документи або інші речі, зазначені у виклику до комісії;

Член комісії, що проводить слухання, може висунути вимогу до особи, що прибула на слухання, надати документ або інші речі, що стосуються предмету проведення розслідування.

Комісія має право прийняти від особи свідчення під присягою або офіційну заяву згідно установленої форми у випадку, коли цього вимагає член комісії або інша особа, уповноважена на це комісією.

Член комісії може видати письмовий припис, що зобов'язує особу, якій цей припис вручено, надати комісії документ чи предмет у той час та у тому місці, як це зазначено у приписі. Якщо витребуваний документ або предмет підпадають під сферу дії професійної адвокатської таємниці, це є поважною причиною для відмови у наданні їх в розпорядження слідчої комісії.

*Повноваження комісії стосовно документів та доказів*

Члени комісії та уповноважені нею особи мають право:

- перевіряти надані документи та докази;
- утримувати документи та докази так довго, наскільки це вважається доцільним в інтересах розслідування;
- робити копії будь-яких документів, дотичних до питань, які розглядаються в процесі розслідування.



Коли утримування речей та документів перестає бути розумно необхідним для роботи комісії, ці речі та документи, на вимогу осіб, які їх надали, мають бути доставлені їм за рахунок комісії.

Будь-який адвокат, призначений Генеральним прокурором для допомоги комісії або адвокат, призначений комісією для представлення інтересів сторін, може, за дозволом голови комісії проводити перевірку або перехресне опитування свідків з будь-яких питань, що стосуються предмету розслідування. Кожен свідок в такому випадку перехресного опитування має такі ж гарантії захисту, як й під час опитування з боку самої комісії.

Якщо в ході проведення громадського розслідування комісія отримує інформацію, факти чи докази, які стосуються або мають відношення до порушень національних законів або законів Співдружності, комісія має право на власний розсуд передати таку інформацію до органів прокуратури, поліції або органу влади, до компетенції якого відноситься розгляд такої інформації.

Якщо в ході проведення громадського розслідування комісія отримає інформацію, факти чи докази, які стосуються або мають відношення до предмету іншого розслідування, яке проводиться іншою комісією, то комісія має право на власний розсуд передати таку інформацію до цієї комісії.

#### *Професійна адвокатська таємниця*

Відмова від надання необхідного документу на підставі того, що цей документ є предметом адвокатської таємниці, не може вважатися поважною причиною, доки суд не винесе рішення на користь такого твердження або про це не буде заявлено в ході розслідування в період, коли комісія має доступ до цього документу.

Коли така заява робиться в ході розслідування, член комісії, який вимагає надання документу, може вирішити, прийняти цю заяву чи відхилити. Член комісії може також письмово зажадати надання документу для перевірки з метою вирішити, чи приймати заяву про те, що цей документ є предметом адвокатської таємниці, чи відхи-

лити її. У разі надання такого документу для перевірки та визнання членом комісії, що цей документ або його частина дійсно є предметом адвокатської таємниці, комісія має повернути документ або його частину особі. Якщо член комісії вирішує відхилити заяву про таємницю, комісія може використовувати документ в інтересах розслідування.

#### *Ордер на обшук*

Комісія може уповноважити члена комісії або працівників федеральної чи місцевої поліції, які залучені до роботи комісії, подати до суду письмову заявку для дозволу на проведення обшуку з питань, що стосуються сфери діяльності комісії.

Така заявка подається за умов:

- обґрунтованої підозри у комісії або уповноваженої особи від комісії щодо того, що у теперішній час або протягом найближчих наступних 24 годин на будь-чій території, в будь-якому приміщенні, судні, літаку або автомобілі, знаходиться предмет, який прямо чи опосередковано стосується сфери проведення громадського розслідування;
- обґрунтованого переконання комісії в тому, що незважаючи на припис комісії, важливий для розслідування предмет може бути сховано, втрачено, пошкоджено або знищено.

Коли суддя вважає, що отримана заявка для дозволу на проведення обшуку має необхідну аргументацію, він/вона може видати особі, зазначеній в заявці, ордер на обшук з наданням їй необхідної допомоги з боку правоохоронців для виконання наступних дій:

- входити на будь-чию територію, до приміщення, судна, літака чи автомобілю;
- обшукувати будь-чию територію, приміщення, судно, літак чи автомобіль для розшуку певних речей;
- вилучати речі, виявлені на території, у приміщенні, судні, літаку чи автомобілі, та доставляти їх у розпорядження комісії.

В ордері на обшук має бути зазначено:

- мета, з якою видано цей ордер, предмет та повноваження громадського розслідування, зв'язок між розшукуваним предметом та сферою розслідування;
- чи дозволено вхід до усіх приміщень у будь-який час доби або він має здійснюватися у певний проміжок часу дня чи ночі;
- опис предметів, які дозволено вилучати під час обшуку;
- період, протягом якого ордер вважається дійсним, але не більше одного місяця з дня його видачі.

Якщо під час виконання ордеру на обшук уповноважена особа знаходить інші предмети, які вона вважає причетними до причини обшуку або до сфери розслідування в цілому та які вона обґрунтовано вважає за краще вилучити з метою недопущення їх приховування, втрати, пошкодження або знищення, то в такому випадку вилучення цих предметів вважається таким, на яке розповсюджується дозвіл ордеру на обшук.

Заявка для дозволу на проведення обшуку може бути зроблена по телефону за невідкладних обставин. Коли суддя отримує таку заявку по телефону, він/вона має заповнити та підписати ордер на обшук, повідомити заявника про строк дії ордеру, дату та час його видачі, а також направити йому копію ордеру.

#### *Затримання особи, яка не з'явилася за викликом комісії*

Якщо будь-яка особа не з'явиться на засідання комісії в якості свідка, як це було зазначено у виданому їй приписі, голова комісії може, в межах наданих повноважень, видати ордер на затримання цієї особи.

Ордер надає право на затримання особи, доставляння її до комісії, а також на утримання її у камері, поки особа не буде звільнена за наказом голови комісії.

Ордер на затримання може бути виконаний будь-яким працівником федеральної чи місцевої поліції, або іншою уповноваженою осо-

бою. Особа-виконавець має повноваження на силове проникнення у будь-яке приміщення чи житло для виконання ордеру.

Затримання особи не звільняє її від обов'язків свідка надавати пояснення комісії.

### *Права свідків*

Ніщо в цьому законі не зобов'язує свідків розкривати перед комісією секретних процесів промислового виробництва.

Якщо будь-який свідок зажадає надати показання комісії без присутності інших учасників в силу того, що його свідчення пов'язані із доходами або фінансовим становищем будь-якої особи та ці свідчення можуть завдати шкоди цій особі, комісія може, якщо врахує це за потрібне, прийняти ці свідчення та пояснення без будь-яких свідків.

Комісія може надати розпорядження щодо того, аби будь-які показання, документи, опис речей або будь-яка інформація, що може розкрити особу такого свідка, не були опубліковані або стали доступними лише тим особам та в тій частині, як це визначить комісія. Винні у розголошенні такої приватно отриманої інформації притягуються до відповідальності у вигляді штрафу у розмірі не більше 2 тис. дол. або позбавлення волі строком не довше 12 місяців.

Свідки, які надали інформацію або документи на вимогу комісії, не можуть підлягати за свої дії будь-якому переслідуванню в цивільному або кримінальному порядку.

Для фізичної особи не може бути поважною причиною відмова надати комісії документ чи пояснення на підставі того, що це може в подальшому стати причиною для звинувачення її у вчиненні правопорушення та притягнення до відповідальності. Це положення не стосується випадків, коли надання комісії пояснень або документів можуть загрожувати особі відповідальністю за вчинення правопорушення, в якому особа вже звинувачена, а суд ще не розглянув остаточно усі обставини справи.

Кожен свідок, що з'явився перед комісією для дачі показань, отримує певну суму для компенсації витрат, пов'язаних з явкою, відповідно

до встановлених тарифів. У випадку відсутності таких тарифів голова комісії надає розпорядження щодо компенсації витрат у сумі, яку він/ вона вважає за доцільне. Оплата витрат свідкам проводиться міністерством фінансів з інших коштів, аніж затверджений бюджет комісії.

#### *Захист членів комісії*

Кожен член комісії в період виконання своїх обов'язків має такий же обсяг захисту та привілеїв, як й судді Верховного суду. Таким же рівнем захисту та імунітетів користуються адвокати, що допомагають роботі комісії або виступають як представники осіб, викликаних на слухання до комісії. Одночасно й особи, які виступають в якості свідків під час роботи комісії, мають такий же рівень захищеності та відповідальності перед законом, якби вони були учасниками процесу в Верховному суді.

#### *Притягнення до відповідальності*

Особа, яка після отримання офіційного повідомлення не з'явилася на громадське розслідування в якості викликуваного свідка або, без поважних на то причин та без дозволу члена комісії, не з'явилася на слухання щоденно, притягується до відповідальності у вигляді штрафу у розмірі 1 тис. дол. або позбавлення волі строком на 6 місяців.

Особа, яка прибула на слухання в якості свідка та не надала документів чи речей, які були зазначені в приписі, або які зажадав пред'явити голова засідання, притягується до відповідальності у вигляді штрафу у розмірі 1 тис. дол. або позбавлення волі строком на 6 місяців.

Підставою для непритягнення особи до відповідальності у зазначених випадках є поважна причина або той факт, що документи чи предмети, які вимагаються, не стосуються предмету громадського розслідування. Обов'язок доведення цих обставин лежить на самій особі, яка викликана в якості свідка.

Особа, яка прибула на слухання в якості свідка та відмовилася скласти присягу чи дати офіційні свідчення чи відповіді на будь-яке пи-

тання, що стосується предмету розслідування притягується до відповідальності у вигляді штрафу у розмірі 1 тис. дол. та вище або позбавлення волі строком на 6 місяців та більше.

Особа, яка відмовилася надати документ комісії для перевірки того, чи є цей документ предметом адвокатської таємниці, притягується до відповідальності у вигляді штрафу у розмірі 1 тис. дол. або позбавлення волі строком на 6 місяців.

Особа, яка в процесі слухань надала комісії свідомо неправдиві свідчення з питань, що стосуються предмету розслідування, притягується до відповідальності у вигляді позбавлення волі строком не довше 5 років або штрафу у розмірі не більше 20 тис. дол. Хоча лжесвідчення є кримінальним злочином, ці випадки можуть бути розслідувані судом загальної юрисдикції після погодження з підсудним та прокурором. В такому випадку за зазначений злочин суд загальної юрисдикції може призначити покарання у вигляді штрафу у розмірі не більше 2 тис. дол. або позбавлення волі на строк не більше 12 місяців.

Якщо особа вчиняє однакові за своїм характером порушення процедур роботи комісії в різні дні, ці дії мають кваліфікуватися не як сукупність порушень, а кожне порушення має кваліфікуватися окремо.

Притягується до кримінальної відповідальності у вигляді позбавлення волі на строк 5 років будь-яка особа, що:

- дає, пропонує або отримує, або обіцяє чи пропонує дати чи отримати, або отримує чи намагається отримати будь-яку власність чи вигоду у випадку домовленості стосовно того, що будь-яка особа, викликана до комісії в якості свідка, надасть неправдиві свідчення або відкликає власні правдиві показання;
- намагається у будь-який спосіб вплинути на особу, яка викликана до комісії в якості свідка, з метою надання нею неправдивих свідчень або відкликання власних правдивих показань;
- просить, отримує або надає згоду отримати будь-яку власність чи вигоду для себе або для іншої особи в результаті домовленості щодо того, що будь-яка особа, викликана до комісії в якості свідка, надасть неправдиві свідчення або відкликає власні правдиві показання.

Притягується до кримінальної відповідальності у вигляді позбавлення волі на строк 5 років будь-яка особа, що:

- дає, пропонує або отримує, або обіцяє чи пропонує дати чи отримати, або отримує чи намагається отримати будь-яку власність чи вигоду у випадку домовленості стосовно того, що будь-яка особа, зобов'язана комісією (ордером, приписом чи усною вимогою) надати документ чи речовий доказ, ухилиться від виконання цих вимог;
- намагається у будь-який спосіб вплинути на особу, яка зобов'язана комісією (ордером, приписом чи усною вимогою) надати документ чи речовий доказ, ухилитися від виконання цих вимог;
- просить, отримує або надає згоду отримати будь-яку власність чи вигоду для себе або для іншої особи в результаті домовленості щодо того, що будь-яка особа, зобов'язана комісією (ордером, приписом чи усною вимогою) надати документ чи речовий доказ, ухилиться від виконання цих вимог.

Притягується до кримінальної відповідальності у вигляді позбавлення волі на строк 2 роки будь-яка особа, що:

- вдається до шахрайства чи будь-якого обману, або свідомо робить неправдиві заяви, пояснення, демонстрації з метою вплинути на показання особи, викликаної до комісії в якості свідка;
- вдається до шахрайства чи будь-якого обману, або свідомо робить неправдиві заяви, пояснення, демонстрації з метою вплинути на особу, яка зобов'язана комісією (ордером, приписом чи усною вимогою) надати документ чи речовий доказ, ухилитися від виконання цих вимог.

Особи в результаті дії чи бездіяльності яких документ чи предмет приховується від розслідування, або виявляється пошкодженим чи знищеним, або втрачає можливість бути ідентифікованим або прочитаним, при цьому особа знала чи мала знати, що цей предмет або документ може бути затребуваний комісією або вже є затребуваний комісією для пред'явлення, притягуються до відповідальності у вигляді позбавлення волі строком не довше 2 років або штрафу у розмірі не більше 10 тис. дол. Хоча це правопорушення є кримінальним злочи-

ном, воно може бути розглянуто судом загальної юрисдикції після погодження з підсудним та прокурором. В такому випадку за зазначений злочин суд загальної юрисдикції може призначити покарання у вигляді штрафу у розмірі не більше 2 тис. дол. або позбавлення волі на строк не більше 12 місяців.

Будь-яка особа, що свідомо заважає іншій особі, викликаній на засідання комісії в якості свідка, прибути на засідання або надати комісії необхідні речові докази та документи, притягується до кримінальної відповідальності у вигляді позбавлення волі на 1 рік.

Будь-яка особа, що застосовує чи спричиняє будь-яке насильство, покарання, пошкодження, втрати або ускладнення стосовно особи, яка з'явилася в якості свідка, або надала комісії свідчення чи документи відповідно до припису, ордеру чи усної вимоги комісії, притягується до відповідальності у вигляді штрафу у розмірі 1 тис. дол. або позбавлення волі на 1 рік.

Будь-який роботодавець, який звільняє чи дискримінує будь-якого працівника у зв'язку з тим, що він з'явився в якості свідка, або надав комісії свідчення чи документи відповідно до припису, ордеру чи усної вимоги комісії, притягується до відповідальності у вигляді штрафу у розмірі 1 тис. дол. або позбавлення волі на 1 рік. Обов'язок доведення цих обставин лежить на самій особі, яка постраждала від цих дій.

Будь-яка особа, яка свідомо ображає комісію, заважає роботі комісії або безпідставно дискредитує комісію (письмово чи усно), а також у будь-якій іншій формі проявляє неповагу до комісії, притягується до відповідальності у вигляді штрафу у розмірі 200 дол. або позбавлення волі на 3 місяці.



# 6

## Огляд законодавчої практики Нової Зеландії в галузі громадських розслідувань<sup>21</sup>

(реферативний огляд)

### 6.1. Історичний розвиток інституту комісій з розслідувань

---



Комісії з розслідувань були запроваджені в Новій Зеландії з 1867 року відповідним Законом про повноваження комісій. Цей закон надав комісіям повноваження викликати свідків та оплачувати їх витрати, опитувати свідків під присягою та вимагати надання слідству необхідних документів. Дія закону розповсюджувала-

ся на будь-які комісії, призначені генерал-губернатором. Цей закон був доповнений у 1872 році та змінений на новий у 1903 році, коли був прийнятий Закон про Комісії (Commissioners' Act). Новим законом було розширено повноваження комісій з розслідування, а також визначено перелік завдань, для вирішення яких можуть створюватися комісії. У 1905 р. до закону було внесено зміни, які дозволяли суддям комісій використовувати повноваження, надані їм Вищим судом.

Закон про Комісії з розслідувань 1908 року об'єднав усі раніш зроблені зміни та закріпив за комісіями з розслідувань повноваження щодо витребування речових доказів та матеріалів, зобов'язання свідків з'являтися на засідання комісій та надання ними свідчень під присягою. Одночасно законом був вста-

---

<sup>21</sup> Setting up and running commissions of inquiry. Guidelines for Officials, Commissioners and Commission Staff. 2001. <http://www.dia.govt.nz/Pubforms.nsf/URL/CommissionsofInquiry.pdf>

новлений захист свідків та членів комісії, що проводять розслідування, шляхом введення привілеїв та імунітетів. Закон 1908 року зазнавав редакційних змін та змістовних доповнень декілька разів — у 1958, 1968, 1970, 1980 та 1995 роках, проте й досі залишається документом, який на сьогодні регламентує проведення громадських розслідувань у Новій Зеландії.

Історично усі комісії з розслідування поділяються на 2 категорії — Королівські комісії та стандартні комісії з розслідувань. Сьогодні цей розподіл є виключно формальним, оскільки стосується різниці у назві та незначних відмінностях у порядку призначення комісій. Так, Королівські комісії досі призначаються генерал-губернатором, оскільки колись це входило до меж його повноважень, наданих на підставі королівського патенту, що делегував генерал-губернатору повноту влади на території колоній Великої Британії. Секція 2 Закону 1908 року, наприклад, чітко визначає підстави для створення комісії з громадського розслідування: «Генерал-губернатор призначає комісію для розслідування та висвітлення усіх питань, що стосуються: управління уряду, роботи будь-якого чинного закону, необхідності та доцільності будь-якого законодавства; поведінки будь-якого державного службовця; будь-якого лиха або нещасного випадку, в якому члени громадськості були вбиті чи поранені або були чи могли бути піддані ризику смерті або травми; будь-яких інших питань суспільної значущості»<sup>22</sup>.

Можна вказати, що Королівські комісії традиційно фокусуються на питаннях внутрішньої політики в той час, як стандартні комісії часто працюють в областях, які знаходяться на межі між політикою та розслідуванням. Так, вони часто призначаються для розслідування обставин, які призвели до виникнення надзвичайних ситуацій, при цьому від них очікується розробка рекомендацій уряду або змін до законодавства, які б унеможливили в подальшому виникнення подібних ситуацій. Проте з моменту прийняття Закону 1908 року не було жодних визначень та тлумачень щодо того, чим саме мають відрізнятись Королівські комісії від стандартних з огляду на їх повноваження та мету. Можна лише припускати, що Королівські комісії

---

<sup>22</sup> <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1908/0025/latest/DLM139131.html>

призначені для виконання найбільш серйозних завдань, але це не підтверджується розслідуваннями, проведеними цими комісіями на протязі останніх 30 років.

У будь-якому разі розслідування, передбачені законом, порушуються урядом у таких екстраординарних ситуаціях, коли:

- існує суттєве занепокоєння суспільства стосовно певної події чи обставин;
- в наявності глобальні промахи уряду та його нездатність керувати ситуацією;
- обставини, що спонукають до призначення розслідування, є унікальними та безпрецедентними;
- проблема не може бути вирішена урядом шляхом традиційних процедур або в ході кримінального чи цивільного судочинства;
- проблема лежить у надзвичайно новій або складній сфері, до якої не можуть бути застосовані засоби традиційної усталеної політики.

Комісії з розслідування мають владні повноваження стосовно опитування свідків, запитів на інформацію, оплати витрат, що робить їх здатними отримувати ту інформацію, яку за інших обставин громадськість не могла б отримати без значних зусиль. Комісії також користуються довірою серед населення, оскільки, будучи призначеними, комісії становляться практично незалежними від впливу уряду, який вже не в змозі змінити напрям розслідування, обраний тією чи іншою комісією.

Комісії мають обов'язок вислухати будь-яку особу, що представляє інтерес для розслідування, при цьому таким особам надається такий самий обсяг привілеїв та імунітетів, який надається свідкам у традиційному судовому засіданні. Висновки комісій з розслідування можуть ставати предметом судового перегляду. Результати розслідування в такому випадку можуть бути повернуті судом назад до комісії, якщо вона вийшла за межі наданих їй повноважень або не дотрималася принципів законодавства.

Таким чином можна констатувати, що комісії, передбачені Законом, здатні розслідувати будь-яке найважливіше суспільне питання, а їх

ефективність полягає в їх здатності зосередитися виключно на поставлених питаннях і розслідувати їх так, аби висвітлити усю глибину проблеми, що постає перед членами комісій.

## 6.2. Типи розслідувань у практиці державних органів

---

Окрім розслідувань, передбачених Законом 1908 року, уряд Нової Зеландії застосовує також досить широкий спектр процедур у разі, якщо виникає потреба розслідувати ті чи інші важливі обставини. Таких альтернативних процедур є щонайменше декілька. Це статутні розслідування, міністерські (відомчі) розслідування, розслідування окремих комітетів, розслідування омбудсмана та статутні комісії.

### *Статутні (офіційні) розслідування*

Досить багато державних органів мають право призначати розслідування власними нормативними актами. Такі розслідування спрямовані на перевірку процесу виконання або корекцію процесу виконання завдань, покладених на цей державний орган. Статутні розслідування, таким чином, мають значно більш вузькі повноваження у порівнянні із комісіями з розслідувань. Цей вид розслідувань призначається тим чи іншим міністром та знаходиться під його контролем.

Статутним розслідуванням можуть бути надані певні повноваження, передбачені Законом 1908 року, зокрема в частині права викликати свідків та отримувати їх свідчення. Такі розслідування однак, можуть бути не зобов'язані проводити публічні засідання і можуть проводити свої розслідування в закритому, практично приватному режимі. Закон про офіційну інформацію та її доступність громадськості в такому випадку не поширюється на статутні розслідування, проте вони підпадають під вимоги загального судочинства в частинах, що стосуються свідків та доказів.

### *Міністерські розслідування*

За узгодженням з урядом, міністри мають право призначити розслідування в тих сферах, за які вони відповідають. Зазвичай вони переко-

нані, що це слід зробити з тих питань внутрішньої політики, які становлять надзвичайний суспільний інтерес або є вкрай суперечливими.

Оскільки вони застаються під контролем прем'єр-міністра, такі розслідування є корисними у випадках, коли уряд є причетним до кризи або надзвичайної події. Особи, призначені до складу таких міністерських комісій, працюють безпосередньо з урядовцями та можуть виробити рекомендації у більш стислий термін, аніж це роблять інші види розслідувань.

Міністерські розслідування через відсутність їх офіційного статусу не мають жодних владних повноважень — вони не можуть викликати свідків, вимагати надання інформації чи матеріалів. Вони можуть розраховувати виключно на добру волю задіяних сторін щодо надання необхідних свідчень. При цьому усі учасники розслідувань не мають жодних привілеїв та імунітетів. Як не дивно, саме цей вид розслідувань в останній час отримує більшу популярність в діяльності уряду.

Хоча міністерські розслідування можуть мати як публічний, так й закритий характер, проте усі докази та уся документація є суб'єктом дії Закону про офіційну інформацію, тобто мають статус публічного доступу. Публікація доказів або інформації не може бути обмежена владою без виникнення обґрунтованої підозри в тому, що розслідування або прем'єр-міністр намагаються щось приховати від суспільства. Ця обставина робить міністерські розслідування непридатними для вивчення «чутливих» питань, оскільки недоброзичливі та критичні коментарі на адресу урядовців можуть згодом стати поводом для судового з'ясування стосунків.

#### *Розслідування окремих комітетів*

Окремі комітети мають повноваження щодо аналізу будь-яких аспектів політики уряду, а також фінансової та адміністративної діяльності департаментів, що знаходяться під їх юрисдикцією. Вони мають право розглядати законопроекти та закони, звернення та інші матеріали, дотичні до їх сфери діяльності. Деякі окремі комітети фокусують свою увагу не на діяльності департаментів, а на певних сферах діяльності

уряду, проте усі вони віддають перевагу аналізу системних питань, а не розгляду індивідуальних випадків.

Оскільки окремі комітети формуються представниками усіх партій, представлених у парламенті, розслідування цих комітетів від самого початку є політично забарвленими і часто проводяться публічно. Це одночасно не є гарантією того, що уряд не буде неприємно вражений критичними матеріалами та висновками, що будуть оприлюднені в ході розслідування.

Окремим комітетам на час проведення розслідувань надаються повноваження щодо виклику свідків, запиту необхідних матеріалів та записів, а також притягнення до відповідальності за неповагу до парламенту.

#### *Розслідування омбудсмана*

Уряд може наказати Офісу омбудсмана провести розслідування з питань системних або індивідуальних порушень прав згідно із Законом про омбудсмана 1975 року. В той же час Офіс омбудсмана досить рідко був запрошений для проведення офіційних розслідувань, які проводилися від імені уряду.

Розслідування омбудсмана зазвичай ініціюються за скаргою заявника або на підставі офіційної інформації. Існує також можливість провести розслідування «з власних мотивів», що на практиці дозволяє Офісу омбудсмана вникати у розгляд значно ширших питань, ніж це прямо закріплено законодавством.

Як й робота комісій з розслідувань, розслідування омбудсмана є виключно слідчим. Якщо будуть надані повноваження, омбудсман може викликати свідків та проводити публічні засідання в ході розслідування. Висновки та рекомендації розслідування не є обов'язковими для уряду та можуть бути переглянуті в судовому порядку.

При проведенні розслідування омбудсман має також мати на увазі наступні моменти:

- Офіс омбудсмана звітує парламенту — він не є органом виконавчої влади;
- оскільки Офіс є поза політикою, потрібна згода опозиції на проведення розслідування;

- розслідування може передбачати додаткові витрати;
- розслідування час від часу будуть проводитися у закритому режимі;
- розслідування базується на звітах та документах — сторони не зустрічаються особисто;
- фінальний звіт має бути опублікованим.

#### *Розслідування статутних комісій*

Уряд має три постійно діючі статутні комісії, що надають йому незалежну консультативну допомогу в окремих сферах політики — це Комісія з прав людини, Комісія з питань безпеки та Комісія з правових питань. Усі 3 комісії мають довгострокові програми, що дозволяють здійснювати комплексне консультування в необхідній сфері. Питання, над якими працюють комісії, обираються або ними в межах їх компетенції, або доручаються до розгляду урядом. Кожна комісія має власне положення та може проводити розслідування з будь-яких питань, що знаходяться під її юрисдикцією, включаючи зміни в політиці та законодавстві. Ці розслідування не мають владних повноважень, а їх результати є виключно рекомендаційними. Проблеми, які розглядаються в ході розслідувань, є такими ж системними та комплексними, які зазвичай постають перед Королівськими комісіями.

Усі переваги та недоліки зазначених форм розслідувань можна представити в якості наступних порівняльних таблиць.

Королівські комісії та стандартні комісії з розслідувань	
Переваги	Недоліки
Найбільш серйозне реагування на події з боку уряду	Великі витрати на процес розслідування
Здатність розслідувати найбільш важкі та складні питання	Дорого коштує для осіб, які хочуть прийняти участь у розслідуванні, але потребують послуг адвоката
Комісія має такі ж повноваження, як і суд в частині виклику свідків та вимог надати необхідні документи, докази, свідчення	Результати розслідування можуть бути піддані судовому оскарженню та розгляду незадоволених сторін

Комісія може гнучко змінювати процес розслідування відповідно до обставин	Тривалі розслідування можуть гальмувати нові політичні ініціативи
Має більше шансів встановити істину у випадках, коли мова йде про розслідування дій конкретних осіб	Суд може переглянути результати розслідування
Процес та результати видаються політично незаангажованими та достовірними	

Статутні розслідування	
Переваги	Недоліки
Спрямованість та вимоги розслідування визначені законодавством	Результати розслідування можуть бути оскаржені та переглянуті судом у випадку порушення принципів законозастосовчої практики
Призначення та завдання розслідувань затверджуються міністрами	Суд може повернути результати назад до комісії у випадку виявлення процесуальних порушень
Ефективність розслідування забезпечується його проведенням посадовими особами, добре знайомими з предметом розгляду	Результати розслідувань користуються меншою довірою у населення через відсутність їх політичної незалежності
Розслідуванням можуть бути надані такі ж владні повноваження в частині збору документів та інформації, як й стандартним розслідуванням, що проводяться згідно Закону 1908 року	
Розслідування у разі необхідності можуть проводитися в закритому (приватному) режимі	

Міністерські розслідування	
Переваги	Недоліки
Спрямованість та коло повноважень розслідувань визначаються і затверджуються міністрами	Результати розслідувань користуються меншою довірою у населення через відсутність їх політичної незалежності
Хід розслідувань знаходиться під контролем міністрів	Відсутні повноваження в частині збору документів та інформації
Розслідування у разі необхідності можуть проводитися в закритому (приватному) режимі	Учасники розслідування не мають юридичних привілеїв
Сторони та свідки приймають участь у розслідуванні без примусу, на добровільних засадах	



Проведення розслідувань не потребує великих витрат	
Результати розслідувань не підлягають судовому перегляду	

<b>Розслідування окремих комітетів</b>	
<b>Переваги</b>	<b>Недоліки</b>
Добре розуміння особливостей діяльності департаментів, що знаходяться під юрисдикцією комітетів	Хід та результати розслідування можуть бути заблоковані через політичні чи ідеологічні суперечливості між учасниками
Наявність повноважень щодо виклику свідків та надання необхідних документів	Спрямованість розслідувань не може бути прогнозованою, через що їх результати можуть викликати обурення уряду
Проведення розслідувань не потребує великих витрат	Не можуть вважатися ефективними для розслідувань, пов'язаних з поведінкою окремих осіб
Результати розслідувань не підлягають судовому перегляду	
Результати розслідувань легше імплементувати через їх спільну розробку представниками усіх зацікавлених сторін	

<b>Розслідування омбудсмана</b>	
<b>Переваги</b>	<b>Недоліки</b>
Знання та розуміння усіх вимог законодавства стосовно публічності та підзвітності	Нестача досвіду проведення розслідувань у сферах, що лежать за межами компетенції омбудсмана, в тому числі — з питань внутрішньої політики
Розслідування мають не конфронтаційний підхід, спрямований на вирішення проблеми	Нестача ресурсів для проведення широкомасштабних розслідувань
Розслідуванням можуть бути надані такі ж владні повноваження в частині збору документів та інформації, як й стандартним розслідуванням, що проводяться згідно Закону 1908 року	Суд може повернути результати назад до комісії у випадку виявлення процесуальних порушень
	Результати розслідування можуть бути піддані судовому оскарженню та розгляду незадоволених сторін

	Для проведення розслідування необхідна згода опозиції
	Рішення щодо імплементації результатів розслідування приймає не уряд, а парламент

Розслідування статутних комісій	
Переваги	Недоліки
Глибинне розуміння питань, що стосуються їх сфери експертної діяльності	Обмежені розслідуванням лише тих питань, що знаходяться в сфері їх компетенції
Достовірність результатів через ізольованість від політичних процесів	Відсутність контролю з боку міністрів
Виробка комплексних рекомендацій після проведення широкомасштабних консультацій	Не можуть проводити розслідування з питань виконання обов'язків конкретною особою

Зазначені особливості як офіційних, так й відомих розслідувань залишають великий простір для їх критики. Так, в першу чергу дослідники відзначають, що королівські комісії, стандартні та міністерські комісії не мають постійної структури чи статусу. Вони часто призначаються у випадках надзвичайних подій або питань, що викликали суспільний резонанс. Тому досить важко передбачити, які саме комісії буде призначати уряд у найближчому майбутньому і які витрати з бюджету це викличе.

Усім видам розслідувань не вистачає незалежності та суворих процедурних механізмів, хоча населення вбачає, що саме громадські розслідування, проведені королівськими чи стандартними комісіями, мають найбільший рівень незалежності та об'єктивності. При цьому очевидним є факт, що на сьогодні в Новій Зеландії не встановлено формальних правил взаємодії комісій з урядом, а також нормативно не закріплені гарантії їх незалежності.

Об'єктом для критики є кошторис громадських розслідувань, витрати на проведення яких беруться з державного бюджету, а отже — з коштів платників податків. З оглядом на цю обставину уряд завжди занепокоєний тим, щоб запевнити громадян у доцільності проведення розслідувань та в тому, що державні гроші не були витрачені даремно.

Критичні зауваження стосуються й результатів розслідувань, які мають бути, перш за усе, практичними та спрямованими на досягнення чітко окреслених прагматичних цілей.

### **6.3. Закон про комісії з розслідувань**

---

(Commissions of Inquiry Act 1908)<sup>23</sup> / (реферативний огляд)

#### *Призначення Комісії*

Генерал-губернатор призначає Комісію для розслідування та висвітлення усіх питань, що стосуються:

- управління уряду;
- роботи будь-якого чинного закону;
- необхідності та доцільності будь-якого законодавства;
- поведінки будь-якого державного службовця;
- будь-якого лиха або нещасного випадку, в якому члени громадськості були вбиті чи поранені або були чи могли бути піддані ризику смерті або травми;
- будь-яких інших питань суспільної значущості.

#### *Захист членів Комісії*

На протязі усього періоду виконання своїх обов'язків жоден член Комісії не може бути підлягати будь-яким діям у зв'язку з тим, що він може повідомити або сказати в процесі розслідування.

#### *Повноваження Комісії*

З метою виконання покладених перед розслідуванням завдань, будь-яка Комісія, створена на підставі цього Закону, має повноваження

---

<sup>23</sup> <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1908/0025/latest/DLM139131.html>

районного суду в сфері цивільного судочинства для забезпечення процесу та порядку під час проведення розслідування.

#### *Особи, яким дозволяється бути вислуханими*

Будь-яка особа, яка причетна до процесу розслідування або задовольняє вимогам Комісії щодо наявності інформації, необхідної та цікавої для розслідування, має право з'явитися та бути вислуханою членами Комісії.

Будь-якій особі має бути надана можливість з'явитися та надати показання, якщо попередні докази, надані іншими свідками, можуть негативно вплинути на інтереси цієї особи.

Кожна особа, яку запрошено або якій дозволено з'явитися на засідання Комісії, може виступати особисто або бути представлена адвокатом.

#### *Докази*

Комісія може приймати в якості доказів будь-які свідчення, документи, інформацію чи матеріали, які, на думку Комісії, можуть ефективно допомогти розслідуванню незалежно від того, чи можуть ці докази бути прийнятними звичайним судом.

Комісія може приймати докази під присягою, для процедури складання якої має бути призначений один з членів Комісії.

Комісія може дозволити особі, викликаній в якості свідка, надати свідчення в письмовому виді та підтвердити їх правильність під присягою.

#### *Повноваження розслідування*

Для проведення розслідування Комісія або уповноважена нею особа може:

— вивчати та перевіряти будь-які документи, записи або предмети;

- вимагати від будь-якої особи надати для перевірки будь-які документи, записи або предмети, що перебувають у власності цієї особи або під її контролем, а також робити копії чи вилучати зазначені документи, записи або предмети;
- вимагати від будь-якої особи представити у формі, затвердженій або прийнятній для Комісії, будь-яку інформацію або відомості, які можуть знадобитися Комісії, а також будь-які копії або виписки з документів та записів.

Комісія може, якщо вважає за потрібне, надати вимогу, щоб будь-яка письмова інформація, витяги та копії з неї були завірені в порядку, визначеному Комісією.

В цілях розслідування Комісія може за власним розсудом наказати забезпечити усіх осіб, що постають перед Комісією, будь-якою інформацією, записами, витягами, копіями, які Комісія вважає за потрібне.

Усі особи в частині надання відповідей чи інформації Комісії, а також в наданні документів, записів або речей мають однакові привілеї із свідками в традиційному судовому процесі.

#### *Повноваження до зобов'язання свідків*

В цілях розслідування Комісія може на власний розсуд видати письмове розпорядження щодо обов'язку будь-якої особи з'явитися у зазначений час та місце і надати свідчення, а також надати документи, матеріали, записи або предмети, які знаходяться у власності цієї особи або перебувають під її контролем та мають відношення до суб'єкту розслідування.

На підставі цього Закону повноваження щодо видачі розпорядження належать Комісії або її голові, а також особі, уповноваженій на це Комісією чи її головою.

Письмове розпорядження щодо необхідності свідку з'явитися має бути доставлено особі нарочним за 24 години до призначеного часу

або відправлено їй рекомендованим листом за 10 днів до призначеного в розпорядженні часу.

#### *Захист осіб, що перебувають на розслідування*

Кожен свідок, що дає покази, а також кожен адвокат та інші особи, що з'являються до Комісії, мають такі ж привілеї та імунітети, які встановлені для свідків та адвокатів, що приймають участь у традиційному судовому засіданні.

#### *Виплати свідкам*

Кожен свідок, що прибув до місця проведення розслідування за викликом Комісії, має отримати грошову компенсацію за витрачений час та транспортні витрати відповідно до встановлених тарифів. Частина або повна сума виплати може, за бажанням свідка, бути видана у вигляді ваучерів або квитків.

Обсяг грошових коштів, необхідних для виплати свідкам, надається Міністерством фінансів за окремою статтею витрат після того, як Міністр внутрішніх справ затверджує список свідків, яким мають бути видані письмові виклики, а голова Комісії затверджує суму витрат на оплату свідків відповідно до цього списку. У разі необхідності виклику додаткових свідків виплати їм здійснюються у встановленому порядку.

#### *Правопорушення*

Особа вчиняє правопорушення, якщо, будучи викликана у письмовому порядку до Комісії для надання свідчень чи доказів, без поважних причин:

- не з'являється відповідно до наданого їй письмового припису;
- відмовляється скласти присягу чи надати докази, або, надавши присягу, відмовляється відповідати на поставлені Комісією запитання;

— не надає документів, матеріалів, записів чи предметів.

Особа вчиняє правопорушення, якщо:

- умисно заважає або перешкоджає Комісії або її уповноваженій особі в будь-якій інспекції
- або експертизі документів, матеріалів, записів або речей;
- без поважних причин не виконує розпоряджень Комісії або уповноваженої нею особи, які стосуються процесу розслідування;

Кожна особа, визнана винною у вчиненні цих правопорушень, підлягає штрафу у розмірі не більше 1 тис. дол.

# 7

## Законодавчі ініціативи Республіки Молдова



В Республіці Молдова у 2002 році право-захисною асоціацією «Adjuta-Cives» («Громадянський захист»), створеною у 2001 р. як об'єднання 14 неурядових організацій журналістів, юристів, правоохоронців, економістів та молоді, був розроблений законопроект «Про громадський контроль за державною діяльністю»<sup>24</sup>. Документ передбачав контроль за реалізацією політики держави та діяльністю публічної влади і посадових осіб з метою захисту прав і свобод людини, підпорядкування політики держави інтересам суспільства.

Згідно поданого законопроекту, контроль може здійснюватися політичними партіями, громадсько-політичними рухами, громадськими організаціями, а також громадянами республіки та іншими особами, що проживають у Молдові, які наділяються правом публічно критикувати курс внутрішньої і зовнішньої політики держави, діяльність або бездіяльність органів державної влади та їх посадових осіб.

Громадським організаціям при здійсненні такого контролю передбачалося надати право відкривати громадське розслідування, направляти заяви органам влади, звернення до міжнародних організацій для вирішення питання по суті. Крім того, вони могли б здійснювати незалежну громадську експертизу законів, законопроектів, інших нормативних актів, проводити громадський моніторинг законотворчої, виконавчої та судової практики в сфері дотримання та захисту прав і свобод людини.

<sup>24</sup> Генеральний прокурор Молдавіи отлучил правозащитника от закона. — <http://forum.md/Themes/3937/100801>



Поданий на розгляд в рамках законодавчої ініціативи президента та висунутий для першого читання, цей законопроект, на жаль, залишився без подальшої реалізації<sup>25</sup>. При цьому практика проведення громадських розслідувань у Молдові містить низку прикладів, коли в результаті активності правозахисників були звільнені з посад заступник комісара управління поліції та заступник прокурора Кишинєва, секретар Вищої ради з безпеки<sup>26</sup>.

## 7.1. Проект закону Молдови

### «Про громадський контроль за державною діяльністю»

(витяг)<sup>27</sup>

---

Стаття 22

*Права громадських організацій з громадського контролю за державною діяльністю*

- (1) Щодо виявлених порушень прав, свобод і законних інтересів людини або усунення передумов і умов, що сприяють їх порушенню, громадські організації мають право:
- **відкривати громадське розслідування за заявою або зверненням, а також за власною ініціативою;**
  - направляти особисто або спільно з фізичними та юридичними особами заяви публічній владі та її посадовим особам для вирішення по суті;
  - направляти звернення в міжнародні організації, пред'являти позови в суд стосовно актів органів державної влади в інтересах особи (осіб);
  - направляти інші звернення (пропозиції, зауваження, рекомендації, клопотання) публічній владі, її посадовим особам і міжнародним організаціям;

---

<sup>25</sup> Правительственные газеты опубликовали законопроект об общественном контроле над государственной деятельностью — <http://press.try.md/item.php?id=17918>

<sup>26</sup> Генеральный прокурор Молдавии отлучил правозащитника от закона. — <http://forum.md/Themes/3937/100801>

<sup>27</sup> [http://control.prpc.ru/docs\\_01.shtml](http://control.prpc.ru/docs_01.shtml)

- здійснювати незалежну громадську експертизу законопроектів, законів, інших нормативних актів, прямо або побічно спрямованих на утвердження і захист прав і свобод людини в Республіці Молдова;
  - здійснювати громадський моніторинг законотворчої, виконавчої та судової практики в сфері дотримання та захисту прав і свобод людини в Республіці Молдова;
  - підготовлювати і надавати міжнародним, в тому числі судовим організаціям незалежні доповіді про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Республіці Молдова;
  - підготовлювати і надавати міжнародним організаціям незалежні коментарі до офіційних державних доповідей (звітів) про стан дотримання прав і свобод людини в Республіці Молдова, які відповідно до міжнародних зобов'язань Республіки Молдова періодично представляють її уповноважені в ООН, європейські та інші міжнародні організації;
- ...

#### Стаття 23

##### *Обмеження права громадських організацій на ініціювання громадського розслідування*

Громадські організації розглядають заяви та звернення і ініціюють громадське розслідування тільки стосовно актів, дій (бездіяльності) органів державної влади, які відповідно до законодавства можуть бути оскаржені в суді або міжнародних судових органах по захисту прав і свобод людини.

#### Стаття 24

##### *Подача заяв і звернень в громадські організації*

- (1) Заяви і звернення в громадські організації подаються в довільній письмовій формі. Вони повинні містити дані про заявника, суть справи, назву публічних властей і посадової особи, акти та дії (бездіяльність) яких оскаржуються.

- (2) Заяви або звернення направляються громадським організаціям, як правило, в строки не пізніше року з моменту, коли заявнику стало відомо про порушення прав і свобод людини, і не пізніше трьох років з моменту порушення прав і свобод людини. Після закінчення цих термінів громадські організації беруть на розгляд заяву або звернення за своїм розсудом.
- (3) Громадські організації приймають до розгляду заяви та звернення фізичних та юридичних осіб, а також їх представників, якщо вважають, що їхні зусилля призведуть до відновлення порушених прав і свобод людини, допоможуть запобігти незаконній діяльності (бездіяльності) органів державної влади та посадових осіб в Республіці Молдова або припинити таку діяльність.
- (4) Громадські організації приймають до розгляду заяви та звернення, **а також проводять громадське розслідування** по них для захисту прав і свобод осіб розумово недієздатних, престарілих, неповнолітніх, з фізичними вадами, позбавлених волі на законних підставах, військовослужбовців строкової служби, а також інших осіб, які в силу різних причин не здатні самостійно використовувати передбачені Конституцією та законами Республіки Молдова засоби захисту своїх прав, свобод і законних інтересів.

#### Стаття 25

##### *Громадське розслідування, здійснюване громадськими організаціями*

- (1) Для здійснення своїх статутних цілей щодо прав і свобод людини громадські організації проводять громадське розслідування за заявою, зверненням або за власною ініціативою.
- (2) Громадські організації проводять громадське розслідування за власною ініціативою на основі отриманих ними відомостей про випадки грубого, масового чи іншого істотного порушення прав і свобод людини публічними властями та їх посадовими особами.
- (3) При проведенні громадського розслідування громадські організації (їх представники) мають право:

- брати участь у перевірці посадовою особою поданої заяви або звернення;
- викласти свої аргументи посадовій особі, що перевіряла подане особою або від її імені громадською організацією заяву або звернення;
- представляти матеріали або вимагати їхнього подання публічними властями і посадовими особами;
- бути присутнім при розгляді посадовою особою заяви або звернення;
- одержувати письмові відповіді про результати розгляду заяв чи звернень публічними властями та їх посадовими особами;
- одержувати від органів державної влади і посадових осіб інформацію по перевірці ними фактів порушення прав і свобод людини, зазначених у заяві або зверненні;
- звертатися із запитами до публічної влади та її посадових осіб про надання інформації з приводу порушень прав і свобод людини;
- вимагати дотримання таємниці розгляду поданого особою або від її імені заяви або звернення;
- вимагати від публічних властей і посадових осіб відшкодування збитків внаслідок порушення ними встановленого порядку розгляду заяв і звернень громадян;
- безперешкодно відвідувати органи державної влади та посадових осіб з метою перевірки необхідних даних, вивчати надану ними документацію, а також знімати копії з неї, якщо викладена в наданих документах інформація не містить державної або іншої передбаченої законом таємниці;
- брати участь у судових процесах з метою захисту і відновлення порушених прав і свобод людини, бути присутніми на відкритих судових засіданнях і засіданнях інших державних органів, що розглядають питання захисту прав і свобод

людини, мати доступ до протоколів таких засідань, знімати з них копії;

- передавати зібрану за заявами або зверненнями, а також за власною ініціативою інформацію про забезпечення прав і свобод людини Президенту Республіки Молдова, Генеральній прокуратурі, органам Міністерства внутрішніх справ, Службі інформації і безпеки Республіки Молдова, Центру з прав людини, а також міжнародним організаціям та засобам масової інформації, якщо вона не містить даних, що складають державну або іншу передбачену законом таємницю.

## Стаття 26

### *Висновки громадських організацій*

- (1) Після закінчення громадського розслідування, відкритого у зв'язку з порушенням прав і свобод людини, громадські організації формують висновки.
- (2) У своїх висновках громадські організації мають право:
  - вказувати на конкретні порушення прав і свобод людини в діяльності органів державної влади та посадових осіб;
  - виносити публічній владі та посадовим особам, дії (бездіяльність) яких призвели до порушення прав і свобод людини, попередження;
  - пропонувати публічній владі та посадовим особам усунути виявлені в ході громадського розслідування порушення прав і свобод людини;
  - передавати вищестоящим по відношенню до винних у порушенні прав і свобод людини посадовим особам, керівникам та органам матеріали про порушення для вжиття необхідних заходів;
  - ставити перед публічними властями і посадовими особами питання про скасування прийнятих ними актів, якщо ці акти порушують права і свободи людини;

- ставити перед керівниками посадових осіб, винних у порушенні прав і свобод людини, питання про накладення на них передбачених законодавством стягнень;
  - виносити громадський осуд публічній владі та посадовим особам, які в своїх актах, своїми діями (бездіяльністю) допустили порушення прав і свобод людини або не відреагували належним чином на громадські звернення з приводу таких порушень;
  - звертатися до Центру з прав людини, до парламентського адвокату з приводу масових, грубих чи інших істотних порушень прав і свобод людини публічними властями і посадовими особами в Республіці Молдова;
  - повідомляти правоохоронним органам про виявлені в ході громадського розслідування факти вчинення посадовими особами дій, що містять в собі ознаки злочину або адміністративного правопорушення.
- (3) Копії висновків громадських організацій направляються:
- фізичним та юридичним особам, які звернулись із заявою чи зверненням;
  - особі або особам, права і свободи яких були порушені;
  - публічній владі або посадовим особам, які допустили порушення прав і свобод людини;
  - у разі потреби, правоохоронним органам для вжиття заходів.
- (4) Висновки громадських організацій носять рекомендаційний характер.

#### Стаття 27

##### *Публічні звернення громадських організацій*

За підсумками розгляду заяв і звернень, а також на підставі проведених громадських розслідувань порушень прав і свобод людини громадські організації мають право:

- представляти публічній владі та посадовим особам оцінки, що стосуються загального стану здійснення ними повноважень щодо дотримання та захисту прав і свобод людини, і пропозиції щодо прийняття ними заходів, спрямованих на ефективне забезпечення прав і свобод людини;
- направляти рекомендації парламентському адвокату щодо вдосконалення правових та організаційних процедур реалізації прав і свобод людини та з цією метою просити його внести обґрунтовані пропозиції у Вищу судову палату про прийняття постанов, покликаних забезпечити точне та однакове застосування законодавства всіма судовими інстанціями.

#### Стаття 28

##### *Розгляд висновків і публічних звернень громадських організацій*

Публічна влада чи посадова особа, які отримали висновок громадської організації, зобов'язані в місячний термін розглянути його і дати письмову відповідь про вжиті або заплановані ними заходи, або ж письмово обґрунтувати свою відмову від прийняття відповідних заходів.

# 8

## Нормативно-правові аспекти проведення громадських розслідувань в Україні

### 8.1. Журналістські розслідування, їх відмінність від інших видів розслідування

---

Чинним законодавством (закони України «Про прокуратуру», «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», «Про оперативно-розшукову діяльність» тощо) визначено коло осіб та органів, яким делеговано право на проведення слідчих дій. Це правоохоронні органи та їх посадові особи, діяльність яких чітко регламентована законодавством і безпосередньо пов'язана з профілактикою та розкриттям злочинів і адміністративних проступків.

Конституцією України (стаття 89) також передбачена можливість створення у Верховній Раді України тимчасових слідчих комісій для проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес. Згідно із Основним Законом, висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду, а організація і порядок діяльності тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом. У січні 2009 року був прийнятий Закон «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», який визначав їх правовий статус, повноваження та організаційні основи діяльності. Проте Рішенням Конституційного Суду України від 10 вересня 2009 року № 20-рп/2009 цей закон був визнаний таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним). Тобто, на сьогоднішній день проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес, за допомогою парламентських інституцій є неможливим.



Однією з передумов сталого демократичного розвитку суспільства є інформаційна відкритість органів влади. Адже саме прозорість дій влади є головною запорукою здійснення ефективної політики, уможливлення громадського контролю і зміцнення довіри до себе з боку людей. У демократичних країнах влада зобов'язана виконувати чіткі та зрозумілі процедури інформування громадян про свою діяльність і використовувати механізм залучення громадськості до формування державної політики та до оцінювання якості її реалізації.<sup>28</sup>

У демократичних країнах, як різновид громадського контролю над органами влади, мають право на існування також розслідування, які проводяться засобами масової інформації та отримали назву «журналістські розслідування».

Проте діючим в Україні законодавством термін «журналістське розслідування» є досі не визначеним, незважаючи на досить широке висвітлення цієї теми вітчизняними авторами.<sup>29</sup> Серед працівників мас-медіа, наприклад, термін «журналістське розслідування», попри відсутність єдиного підходу, застосовується для визначення як методу роботи, так і окремого журналістського жанру.

Деякі журналісти розглядають розслідування як метод збору інформації, заснований на роботі з численними джерелами, ретельному їх аналізі, порівнянні, пошуку протиріч та прихованої інформації з метою оприлюднення відомостей, що становлять суспільний інтерес. Дехто дотримується точки зору, що розслідувальна журналістика є ґрунтовним та викривальним висвітленням в інтересах суспільства. Є такі, хто взагалі називає концепцію розслідувальної журналістики міфом — мовляв, насправді це справжня професійна журналістика, якою вона мала б бути. Існує також думка, що журналістське розслідування — це, загалом кажучи, матеріали про кримінал, корупцію, зловживання владою, судові засідання.

---

<sup>28</sup> Інформаційна відкритість органів державної влади України. / За загальною редакцією М. Лациби. — К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2005. С. 5

<sup>29</sup> О.С. Хоменок, О.О. Бурмагін, К.Б. Іванова, Є.М. Рибка, С.А. Томіленко. Журналістське розслідування: навчальний посібник для початківців / За заг. ред. О. Хоменка. — Мелітополь, 2008. — 182 с.

Проте більшість медійників визначають журналістське розслідування як вид журналістики, результатом якої є матеріал, що відповідає таким трьома характеристиками:

- ґрунтується на власній оригінальній роботі журналіста, а не інших людей;
- оприлюднює факти, які намагаються приховати від громадськості і які свідчать про порушення її прав;
- вказує на проблеми, які є суттєвими для суспільства, узагальнюючи при цьому отриману інформацію, а не обмежуючись висвітленням окремого інциденту.

Кожна з цих трьох характеристик є обов'язковою ознакою розслідування. Адже якщо матеріал викриває дії, наприклад, корупціонерів, але ґрунтується на словах інших розслідувачів (наприклад, представників правоохоронних структур), то він не є розслідуванням. Так само не належить до цього жанру матеріал, в якому автор робить власні, нові для громадськості висновки з приводу вивчених ним суспільних проблем, якщо немає осіб чи організацій, які б воліли перешкодити публікації. У цьому випадку йдеться скоріше про журналістське дослідження, а не розслідування.<sup>30</sup>

Відома російська правозахисниця Валерія Новодворська характеризує журналістське розслідування таким чином: «Не надо изображать из себя унтер-офицерскую вдову. Мы — санитары леса, охотники, полиция нравов, частные детективы, жрецы, судьи и даже палачи, ибо нам дано убивать репутации. Мы неприкосновенны. И никому не дано право закрывать перед нами дверь. И наш девиз — «Непечатное — в печать». Сегодня вам запретят показывать голых министров, а завтра нельзя будет сказать, что король голый».

Міфологічна привабливість журналістського розслідування частково пояснюється тим, що громадська думка ототожнює його з поліційним слідством. І все ж таки варто пам'ятати про відмінність функцій

---

<sup>30</sup> О.С. Хоменок, О.О. Бурмагін, К.Б. Іванова, Є.М. Рибка, С.А. Томіленко. Журналістське розслідування: навчальний посібник для початківців / За заг.ред. О. Хоменка. — Мелітополь, 2008. — 182 с.

журналіста й поліцейського. Поліційне слідство впливає на правовий статус однієї чи кількох осіб. Вони стають підслідними, обвинувачуваними або можуть бути виправдані.

Журналіст же, який веде розслідування, не лише не займається конкретними особами, а й виходить із власних поглядів та переконань. Ці переконання мають базуватися на документах і фактах, а потім просто бути доведені до відома громадськості.<sup>31</sup> На відміну від поліцейського слідства, журналістське розслідування не має жодного правового забезпечення й підтримки. Ніхто не зобов'язаний відповідати на запитання працівника преси, журналіст має обмежений доступ до справи, а приватні документи для нього просто закриті.<sup>32</sup>

## **8.2. Особливості громадських розслідувань з позицій національного законодавства**

---

Термін «громадське розслідування» також, як і «журналістське розслідування», не врегульований українським законодавством. Проведений аналіз нормативно-правових актів органів державної влади свідчить про відсутність будь-яких методик, механізмів, засобів проведення громадських розслідувань. Наприклад, у Положенні про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України з питань забезпечення прав людини, затвердженого наказом МВС України від 27.12.2005 року № 1243, було лише посилання на те, що однією з функцій членів цієї ради є проведення громадських розслідувань щодо порушень прав людини працівниками органів внутрішніх справ, за умови дотримання принципу невтручання в оперативно-службову діяльність та прийняття висновків за результатами проведеного громадського розслідування з передачею їх керівництву органів внутрішніх справ.

---

<sup>31</sup> Жан Мурікан. Журналістське розслідування. Посібник Центру підготовки та вдосконалення журналістів (CFPJ). Париж. Офіційний переклад — Інститут масової інформації. — К.: «Софія-А». — 2001. — С. 15.

<sup>32</sup> Там же.

Сьогодні ми пропонуємо розуміти **громадські розслідування як одну із форм громадського контролю за діяльністю органів влади та їх посадових осіб**, які проводяться в цілях:

- зміцнення демократичного порядку організації та функціонування державної влади;
- інформування громадськості про причини та обставини порушення прав людини, які мають громадський інтерес;
- вироблення рекомендацій щодо ліквідації наслідків таких подій, їх недопущенню і покаранню винних.

Проте відсутність правового визначення та методів проведення громадських розслідувань не є завадою в їх проведенні в реальному житті. У ситуації, коли існують прогалини в законодавстві, треба виходити з принципу «дозволено все, що не заборонено законом».

Отже, якщо громадські розслідування не заборонені законом, необхідно передусім визначитися, які нормативно-правові акти можуть регулювати цей інститут.

Оскільки громадські розслідування за своєю природою нерозривно пов'язані зі збором, аналізом та поширенням інформації, то представникам неурядових організацій, які планують проводити такі розслідування, необхідно користуватися законодавством, що регулює інформаційні відносини.

Право вільно одержувати, використовувати, поширювати та зберігати інформацію в будь-якій формі з використанням будь-яких засобів, крім випадків, передбачених законом, закріплене у ч. 2 ст. 34 Конституції України та ст. 5 Закону України «Про інформацію» (в новій редакції). Дуже ефективно можна використовувати і механізм направлення інформаційних запитів. Це право забезпечено ст.ст. 5, 6, 19, 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації», який чітко встановлює обов'язок суб'єктів владних повноважень надавати усну та письмову інформацію, а також — доступ до офіційних документів. Чинovníки зобов'язані задовольнити запит не пізніше п'яти робочих днів (ст. 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації»). Відмова у задоволенні запиту має бути письмовою (!) із зазначенням посадової особи, яка відмовляє, датою відмови і з роз'ясненням

порядку оскарження та, найголовніше — з мотивованою підставою відмови (ст. 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації»). Крім того, з журналіста за інформаційні запити з вимогою доступу до офіційних документів не можна вимагати гроші. Таку пільгу саме для творчих працівників ЗМІ встановлено у п. 6 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні». Працівники ЗМІ також мають пріоритет, переважне право перед іншими особами в отриманні інформації (ст. 25 Закону України «Про інформацію» та п. 5 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні»).

Як бачимо, проведення громадських розслідувань силами неурядових організації, на відміну від журналістських розслідувань, не має таких переваг, як безоплатність отримання відповіді на інформаційний запит та переважне право на отримання інформації.

Дуже часто при проведенні подібних розслідувань представники громадськості та засобів масової інформації мають справу з відповідями та відписками чиновників про те, що інформація не може бути надана в зв'язку з тим, що вона є конфіденційною. Частиною 1 статті 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлено, що конфіденційна інформація — це інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, **крім суб'єктів владних повноважень**, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Тобто у володінні суб'єкта владних повноважень не може бути конфіденційної інформації.

Крім того, статтею 29 Закону України «Про інформацію» встановлено, що інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо ця інформація є суспільно необхідною, тобто якщо вона є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення.

Громадський інтерес визначається окремо у кожному конкретному випадку. Оскільки власні розслідування представники неурядових організації проводять, як правило, у випадках резонансних порушень прав людини, необхідно визначитися, що може бути предметом громадського інтересу.

Єдиного визначення громадського (суспільного) інтересу немає, однак, за описом «Редакторських настанов Бі-Бі-Сі», він включає:

- викриття або виявлення злочинів;
- викриття антигромадської поведінки;
- викриття корупції і несправедливості;
- розкриття істотної некомпетентності або недбалості;
- захист здоров'я та безпеки людей;
- захист людей від уведення в оману заявою чи дією окремої особи чи організації;
- розкриття інформації, що дає змогу людям прийняти значно більш інформаційне обґрунтоване рішення з суспільно важливих питань.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» 2011 року лише використовує термін «суспільний інтерес», зазначаючи у преамбулі, що він визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, **що становить суспільний інтерес.**

Метою цього Закону є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації (стаття 2).

Безумовно, цей нормативний акт дає більше можливостей правозахисним організаціям для проведення громадських розслідувань, оскільки гарантує право на доступ до публічної інформації шляхом здійснення парламентського, громадського та державного контролю. Відповідно до статті 17 цього закону громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо.

Представники неурядових організації також мають звернути увагу на скорочений термін розгляду запитів на інформацію. Відповідно до

статті 20, розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. А у разі, якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, то відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту.

Ще одна норма, яка заслуговує на увагу правозахисників — це стаття 11 цього закону, в якій відмічається, що посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкілля, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкілля.

Питання суспільного (громадського) інтересу частково розкривається у новій редакції Закону України «Про інформацію» від 13 січня 2011 року № 2938-VI. Стаття 29 згаданого закону наголошує про те, що інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення.

**Предметом суспільного інтересу** вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо (частина 2 статті 29).

Як бачимо, цей перелік не є вичерпним. Тут необхідно повторитися і відзначити, що суспільний (громадський інтерес) визначається окремо у кожному конкретному випадку.

### **8.3. Використання практики Європейського суду при опрацюванні інформації, отриманої в процесі громадських розслідувань**

---

Для більш детального розгляду питання поширення інформації з обмеженим доступом (таємної, конфіденційної, службової), яка є предметом суспільного інтересу, необхідно розглянути деякі рішення Європейського суду з прав людини, які мають силу актів національного законодавства.

Основні положення щодо цих питань сформульовані у статті 10 Конвенції про захист прав людини та основних свобод (далі — ЕКПЛ). Європейський суд з прав людини (далі — Суд) використовував норми статті 10 під час винесення десятків рішень про свободу преси та інших пов'язаних з нею прав, положення цієї статті були далі розроблені в рекомендаційних повідомленнях Європейської Комісії з прав людини (далі — Комісія). Додаткові рекомендації стосовно плюралізму в пресі та доступу до інформації розробляють Комітет Міністрів та Парламентська Асамблея.<sup>33</sup>

Частина 1 статті 10 ЕКПЛ визначає, що «кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання держави і незалежно від кордонів. Відповідно із частиною 2 цієї статті, користування цими правами «може бути предметом таких формальностей, умов, обмежень або покарання, які встановлені законом і необхідні в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням або злочинам, для захисту здоров'я і моралі, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя».

Європейський Суд неодноразово визначав, що при оцінці кожного обмеження йому доводиться стикатися «не з вибором між двома протилежними принципами, але з принципами свободи вираження по-

---

<sup>33</sup> Закони та практика ЗМІ у одинадцяти демократіях світу (порівняльний аналіз) / Article 19, Харківська правозахисна група; — Харків: Фоліо, 2000. — 200 с.



глядів, із якого є низка винятків, що повинні тлумачитися якомога вужче».<sup>34</sup> Держава повинна твердо встановити, що будь-яке обмеження:

- 1) передбачено законом;
- 2) має законну мету;
- 3) необхідно в демократичному суспільстві для досягнення цієї мети.<sup>35</sup>

«Обмеження, що «накладаються згідно із законом», повинно бути «досить доступним і передбачуваним», тобто воно має бути «точно сформульованим, щоб людина могла регулювати свою поведінку».<sup>36</sup>

Щоб мати законну мету, обмеження повинно бути спрямовано на захист одного з положень, вказаних у статті 10.

Щоб бути «необхідним», повинна бути «справжня соціальна необхідність», обмеження мають бути пропорційними переслідуючій законній меті, і підстави для обмеження повинні бути достатніми і стосуватися справи. Щоб визначити, чи виправдане обмеження наявністю «достатніх» причин, Суд повинен брати до уваги суспільний інтерес.<sup>37</sup> Коли предмет обмеження — інформація, що стосується питання «не обговорюваного суспільного інтересу», інформація повинна бути обмежена тільки у випадку «абсолютної впевненості», що її поширення призведе до несприятливих наслідків для держави.

Інформація, що стосується питань суспільного інтересу або така, що повідомляється в контексті політичних дебатів, чи така, що стосується якогось політичного діяча, повинна користуватися особливим захистом.<sup>38</sup> Кажучи словами Суду, «...свобода преси надає суспільству один з найефективніших засобів пошуку та формування думки про ідеї й поведінку їх політичних лідерів. Зокрема, вона дає політикам

---

<sup>34</sup> *The Sunday Times v. the UK*, Judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, para 65.

<sup>35</sup> *The Observer and Guardian v. the UK (Spycatcher case)*. Judgment of 26 Nov. 1991, Series A no. 216, para. 59(a); *The Sunday Times (II)*, Judgment of 26 Nov. 1991, Series A no. 217.

<sup>36</sup> *The Sunday Times case*, примітка 9 at para. 49

<sup>37</sup> *The Sunday Times case*, примітка 9 at para. 63

<sup>38</sup> *Lingens case*, примітка 22 at para 42; *Oberschlick v. Austria*, Judgment of 23 May 1991, Series A no. 204 paras. 57-61

можливість прокоментувати речі, які хвилюють громадську думку, також спонукають кожного брати участь у вільних політичних дебатах, що є однією з основ концепції демократичного суспільства. Накладення санкцій за публікацію в пресі інформації стосовно питань суспільного інтересу неприпустиме, за винятком низки обмежених випадків, адже покарання можуть «завадити журналістам зробити свій внесок до громадського обговорення питань, що стосуються життя співтовариства».<sup>39</sup>

У справі Ліндера (*Leander v. Sweden*, Judgment of 26 March 1987, Series A no. 116, para. 74) Суд розглянув скаргу від людини, якій відмовили у призначенні на посаду в шведському уряді на підставі інформації, що зберігалася в секретному архіві поліції, яку уряд відмовився обнародувати, посилаючись на інтереси національної безпеки. Суд постановив, що відмова уряду не виходила за рамки ЄКПЛ, але оцінка урядом національної безпеки повинна мати межі, «адже існує ризик, що система збереження таємниці через питання національної безпеки може бути загрозою демократії під приводом її захисту».<sup>40</sup>

Європейський Суд, таким чином, постановив, що право отримувати інформацію не тягне за собою презумпцію доступу до інформації, що знаходиться у розпорядженні уряду, хоча обмежена презумпція стосовно інформації, що являє суспільний інтерес, ні в якому разі не відхиляється. Більш того, хоча й не існує прецедентного права, що встановлює загальну презумпцію, Комітет Міністрів прийняв рекомендацію, що закликає країни, які підписали ЄКПЛ, визнати її. Прийнята у 1981 році, рекомендація про доступ до інформації, що належить державним органам, закликає держави забезпечити «усім, хто знаходиться під їх юрисдикцією, право отримувати за запитом інформацію, що є в державних органах, крім законодавчих та судових, за винятками, необхідними в демократичному суспільстві для захисту законних суспільних та особистих інтересів».<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Castells case, примітка 21 at para. 43

<sup>40</sup> Закони та практика ЗМІ у одинадцяти демократіях світу (порівняльний аналіз) / Article 19, Харківська правозахисна група; — Харків: Фоліо, 2000. — 200 с.

<sup>41</sup> Rec. No. R (81) 19, adopted by the Committee of Ministers on 25 Nov. 1981 at the 340th meeting of the Ministers Deputies.

Класичним прикладом проведення журналістського розслідування з розповсюдженням інформації з обмеженим доступом є справа «Фрессо і Руар проти Франції». У цьому рішенні, ухваленому в Страсбурзі 21 січня 1999 року, Європейський суд одностайно постановив, що було допущено порушення статті 10 Європейської конвенції з прав людини.

По суті справи у вересні 1989 року у зв'язку з обставинами трудового спору, який виник в компанії «Пежо» після відмови керівництва підвищити заробітну плату своїм працівникам, у газеті «Ле Канар аншене» було опубліковано статтю Клода Руара з інформацією про підвищення заробітної плати президентові і розпорядчому директору компанії пану Жаку Кальве. Стаття, яка супроводжувалася фотокопіями витягів із останніх трьох податкових декларацій пана Кальве, мала заголовок: «Різке підвищення заробітної плати пана Жака Кальве — його податкові декларації свідчать більш промовисто, ніж він сам. За останні два роки хазяїн підвищив собі платню на 45,9%».

На підставі скарги, поданої паном Кальве, проти заявників було порушено кримінальну справу у зв'язку з отриманням ними фотокопій податкових декларацій пана Кальве, що сталося через порушення професійної конфіденційності службовцем податкової інспекції, який залишився невідомим. Після виправдання заявників у суді першої інстанції Паризький апеляційний суд визнав їх винними в отриманні згаданих фотокопій. Пана Фрессо було оштрафовано на 10000 французьких франків, а пана Руара — на 5000. Їхню апеляцію з питань права було відхилено касаційним судом у квітні 1995 року.

Заяву було подано до Європейської комісії з прав людини 3 серпня 1995 року. Визнавши заяву прийнятною, Комісія у своїй доповіді від 13 січня 1998 року висловила думку про те, що було допущено порушення статті 10 Конвенції і що окремого питання на підставі пункту 2 статті 6 не виникає. 16 березня 1998 року Комісія передала справу на розгляд старого Суду.

Заявники скаржилися, що засудження їх Паризьким апеляційним судом порушило їхнє право на свободу вираження поглядів, гарантоване статтею 10 Конвенції.

Європейський суд передовсім визнав, що засудження заявників становить «втручання» у здійснення ними свого права на свободу вираження поглядів. Суд також вважав, що, як цього і вимагає пункт 2 статті 10, таке втручання було «передбачене законом» і мало на меті захист репутації або прав інших осіб, а також захист від розголошення інформації, отриманої конфіденційно. Тому він мав встановити, чи було таке втручання «необхідним» у демократичному суспільстві як засіб досягнення зазначених цілей.

Підтвердивши необхідність застосування основних принципів, що впливають із прецедентної практики Суду, з метою встановлення можливості застосування пункту 2 статті 10, Суд розглянув питання, чи існували відповідні й достатні підстави, які б виправдовували визнання заявників винними.

Аргумент Уряду стосовно того, що розголошена заявниками інформація не була предметом загального інтересу, виявився для Суду непереконливим. Статтю було надруковано у період розгляду трудового спору, який широко обговорювався в пресі і стосувався одного з великих автомобільних заводів Франції. У статті розповідалося про те, що президент цієї автомобільної компанії у зазначений період значно підвищив свою заробітну плату, водночас відмовившись підвищити її своїм працівникам. Стаття була спрямована не на підризу репутації пана Кальве, а на поширення дискусії на тему, яка становила інтерес для громадськості.

Втручання у здійснення права на свободу преси суперечило гарантіям статті 10 Конвенції, якщо таке втручання не виправдовувалося переважними потребами, обумовленими інтересами суспільства.

Відзначаючи своє визнання важливої ролі, яку преса відіграє в демократичному суспільстві, Суд підкреслив, що, в принципі, журналісти не можуть бути на підставі гарантій, наданих ним статтею 10, звільнені від свого обов'язку додержувати загального кримінального закону. Насправді пункт 2 статті 10 визначає межі здійснення свободи вираження поглядів. Потрібно було встановити, чи існувала в конкретних обставинах справи потреба в інформуванні громадськості важливішою, ніж «обов'язки», які з'явилися у заявників внаслідок отримання ними документів із сумнівного джерела.

Суд мав, зокрема, визначити, чи становила мета захисту конфіденційності фінансової інформації, що сама по собі була законною, відповідне й достатнє виправдання такого втручання. Хоча Суд і визнає заборону опублікування податкових декларацій, інформація, яка містилася в них, не була конфіденційною. Інформація щодо заробітної плати таких людей, як пан Кальве, які керують великими компаніями, справді, регулярно публікувалася у фінансових оглядах. Причому, як сказав другий заявник — і це не оспоровалося, — він звернувся по таку інформацію для того, щоб приблизно встановити розмір заробітної плати пана Кальве. Отже, переважної потреби в захисті інформації як конфіденційної не існувало.

Якщо, як це визнає уряд Франції, інформація про щорічний дохід пана Кальве є законною і її розголошення дозволено, тоді обвинувачення заявників тільки на тій підставі, що вони опублікували документи, які містили таку інформацію, а саме — податкові декларації, не може бути виправдане в контексті статті 10. По суті, ця стаття залишала журналістам право самим приймати рішення щодо необхідності копіювання таких документів для забезпечення достовірності інформації. Вона захищала права журналістів на розголошення інформації щодо питань, які становлять загальний інтерес, за умови їхньої добросовісності, використання коректної фактографічної основи та оперування «надійними й точними» даними, відповідно до вимог журналістської етики.

Розглядаючи цю справу, Суд зазначив, що ні виклад паном Фрессо та паном Руаром подій, ні їхня сумлінність не викликали сумніву. Пан Руар, який перевіряв достовірність податкових декларацій, діяв відповідно до норм журналістської професійної етики. Витяги з кожного документа мали підтверджувати достовірність інформації, що містилася в статті, про яку йдеться. Отже, опублікування податкових декларацій мало відношення не тільки до предмета статті, а й було доречним для підтвердження достовірності поданої інформації.

В результаті Суд не виявив розумної відповідності між законною метою, яку було поставлено при обвинуваченні заявників, та засобами, використаними для досягнення цієї мети, беручи до уваги інтереси

демократичного суспільства в забезпеченні і збереженні свободи преси. Тому мало місце порушення статті 10 Конвенції.

Ще одна справа, яка заслуговує на увагу українських правозахисних організацій у контексті доступу до публічної інформації, є справа Угорський союз громадянських свобод проти Угорщини («TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT» v. HUNGARY) від 14 квітня 2009 року.<sup>42</sup>

Вперше право на доступ до державної інформації, яке передбачене статтею 10 Європейській конвенції з прав людини, було визнано офіційно, що знайшло своє відображення у рішенні Європейського суду з прав людини. Суд визнав, що засекречування інформації, необхідної для участі в суспільній дискусії з питань державної важливості, могло порушити свободу висловлювання думок.

Суть справи: у 2004 році Конституційний суд Угорщини відхилив запит Угорського союзу громадянських свобод про надання доступу до скарги, поданої депутатом, який вимагав, щоб деякі злочини, пов'язані з наркотиками, були виключені з Кримінального кодексу. Оскільки вказана неурядова організація активно працює в області політики, пов'язаної з наркотиками, зокрема, у сфері зниження шкоди, ця організація хотіла скласти думку про деталі скарги до ухвалення рішення по ній. Конституційний суд відмовив НУО в проханні, пояснивши, що скарга знаходиться на розгляді суду і не може бути надана стороннім особам без згоди її автора. У відповідь на це Угорський союз громадянських свобод подав позов до Верховного суду Угорщини, який відхилив позов, оскільки було визнано, що скарга містить «особисті дані».

Відповідно до рішення Європейського Суду, отримання і поширення інформації є необхідною умовою забезпечення свободи висловлювання думок, оскільки ніхто не може сформулювати обґрунтовану думку, не знаючи відповідних фактів. Суд визнав даний випадок «втручанням — через цензорські повноваження інформаційної монополії — в діяльність «суспільного контролера». На думку Суду, подача скарги для абстрактного розгляду законодавства, особливо з боку депутатів парламенту, поза сумнівом, є питанням, що представляє

---

<sup>42</sup> <http://www.hro.org/node/5387>

суспільний інтерес, і що «якщо державні діячі зможуть здійснювати цензуру преси і контролювати суспільні дискусії під приводом своїх особистих прав... це матиме рокові наслідки для свободи висловлювання думок в області політики». Монополія Конституційного суду на інформацію є однією з форм цензури, і може привести до того, що засоби масової інформації і суспільні контролери будуть не в змозі виконувати свою життєво важливу роль, пов'язану з наданням точної і достовірної інформації в суспільних дискусіях по питаннях, що представляють суспільний інтерес.

Підводячи підсумок викладеному, ми можемо констатувати той факт, що попри відсутність законодавчого визначення терміну «громадське розслідування», в Україні існує ряд правових положень, які дозволяють започаткувати розробку процедури та основних механізмів здійснення такого роду розслідувань.

Розглядаючи громадські розслідування як одну з форм громадського контролю, ми пропонуємо до загальної уваги модель проведення громадських розслідувань в якості відправної точки подальших розробок у цій сфері.

*Науково-практичне видання*

**ГРОМАДСЬКІ РОЗСЛІДУВАННЯ  
ЯК МЕХАНІЗМ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ:  
КРАЩІ ПРАКТИКИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН**

ISBN 617-587-084-6



Відповідальний за випуск *Олег Мартиненко*  
Редактор *Олег Мартиненко*  
Комп'ютерна верстка *Олег Мірошніченко*

Підписано до друку 22.10.2012  
Формат 60×84 1/16. Папір офсетний. Гарнітура Myriad Pro  
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 7,20. Умов. фарб.-від. 7,78  
Умов.-вид. арк. 7,93. Наклад 400 прим.

Видавництво «Права людини»  
61112, Харків, вул. Р. Ейдемана, 10, кв. 37  
Свідоцтво Державного комітету телебачення і радіомовлення України  
серія ДК № 3065 від 19.12.2007 р.

Надруковано на обладнанні Харківської правозахисної групи  
61002, Харків, вул. Іванова, 27, кв. 4  
<http://khpg.org>  
<http://library.khpg.org>