

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ДОСТУПУ ГРОМАДЯН ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

В статті досліджується міжнародно-правові стандарти доступу громадян до публічної інформації. Основні принципи доступу до публічної інформації, закріплені в аналізованих міжнародних нормативних документах, відображені в конституціях та національному законодавстві більшості країн світу. Чимало сучасних світових конституцій містять гарантії права на доступ до публічної інформації. Однак, як правило, статті в Основному Законі держави не достатньо для закріплення права на інформацію.

Ключові слова: громадян, публічна інформація, міжнародно-правові стандарти, світові конституції, ООН, Конвенція, Міжнародний пакт, Конституція України.

В статье исследуются международно-правовые стандарты доступа граждан к публичной информации. Основные принципы доступа к публичной информации, закрепленные в рассматриваемых международных нормативных документах, отражены в конституциях и национальном законодательстве большинства стран мира. Многие современные мировых конституций содержат гарантии права на доступ к публичной информации. Однако, как правило, статьи в Основном Законе государства не достаточно для закрепления права на информацию.

Ключевые слова: граждан, публичная информация, международно-правовые стандарты, мировые конституции, ООН, Конвенция, Международный пакт, Конституция Украины.

The article examines international legal standards for access to public information. Basic principles of access to public information contained in the analyzed international regulations are reflected in the Constitution and national laws of most countries. Many modern world constitutions contain guarantees the right of access to public information. However, as a rule, articles in the Basic Law of the State is not sufficient for securing the right to information.

Keywords: citizens, public information, international legal standards, the world's constitution, the UN Convention, the International Covenant, the Constitution of Ukraine.

Вступ. Важливе місце в системі правового регулювання доступу громадян до публічної інформації посідають міжнародно-правові норми. Серед міжнародно-правових актів, які стосуються реалізації права громадян на інформацію, необхідно виокремити такі: Загальна декларація ООН прав людини [59]; Конвенція про захист прав і основних свобод людини [53]; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [54]; Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) [77]; Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства [78]; Страсбурзька Конвенція про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру [79]; Конвенція про кіберзлочинність [80]; Рекомендація Ради Європи № R (81) 19 1981 р. «Про право доступу до інформації, яка перебуває в розпорядженні органів державної влади» [55].

Розглянемо окремі положення зазначених документів, що прямо чи опосередковано стосуються реалізації права громадян на доступ до публічної інформації.

Аналіз останніх досліджень. Загальна декларація ООН прав людини 1948 року [59] закріплює «свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів». Акцентуємо, що зазначена ст. 19 Загальної декларації ООН прав людини гарантує не тільки право одержувати і поширювати інформацію, але й право «шукати» її.

Стаття 10 Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року [53] встановлює: «Кожна людина має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу... одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання держави і незалежно від кордонів. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з правами та обов'язками, може бути предметом таких формальностей, умов, обмежень або покарання, які встановлені законом і є необхідними 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». Схожа конструкція використана й у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року, і, як зазначалося, міститься у Конституції України.

Виклад основного матеріалу. Основне право на свободу вираження поглядів згідно зі статтею 10 Європейської конвенції з прав людини охоплює право одержувати і передавати інформацію без втручання органів державної влади. Зазначене право доступу до інформації, закріплене у ст. 10 Конвенції, неодноразово були предметом розгляду Європейським судом з прав людини. «Суд встановив відмінності між, з іншого боку –

доступом до інформації загалу та ЗМІ і, з другого боку, окремих громадян, включаючи право на доступ до документів тих громадян, які мають особливу зацікавленість в одержанні інформації» [53].

У контексті Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [81] українські правозахисники можуть використовувати це рішення у відстоюванні права на доступ до публічної інформації.

Страсбурзька Конвенція про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру від 28 січня 1981 року [79] має на меті забезпечення на території кожної Сторони для кожної особи незалежно від її національності або помешкання поважання її прав і основних свобод, зокрема її права на недоторканість особистого життя, стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру, що її стосуються («захист даних»).

Стаття 7 Страсбурзької Конвенції про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру від 28 січня 1981 року передбачає: «для захисту даних особистого характеру, що зберігаються у файлах даних для автоматизованої обробки, вживаються відповідні заходи захисту, спрямовані на запобігання випадковому чи несанкціонованому знищенню або випадковій втраті, а також на запобігання несанкціонованому доступу, зміні або поширенню» [79].

Конвенція про кіберзлочинність від 2001 року була ратифікована із застереженнями і заявами Законом України № 2824-IV від 07.09.2005 р. [80]. Держави-учасниці Конвенції виразили впевненість, що ця Конвенція є необхідною для зупинення дій, спрямованих проти конфіденційності, цілісності і доступності комп'ютерних систем, мереж і комп'ютерних даних, а також зловживання такими системами, мережами і даними, шляхом установлення кримінальної відповідальності за таку поведінку, як це описано у Конвенції, надання повноважень, достатніх для ефективної боротьби з такими кримінальними правопорушеннями шляхом сприяння їхньому виявленню, розслідуванню та переслідуванню, як на внутрідержавному, так і на міжнародному рівнях, і укладення домовленостей щодо швидкого і надійного міжнародного співробітництва.

У статті 2 Розділу II Конвенції про кіберзлочинність погоджено, що кожна Сторона вживає такі законодавчі та інші заходи, які можуть бути необхідними для встановлення кримінальної відповідальності відповідно до її внутрішнього законодавства за навмисний доступ, до цілої комп'ютерної системи або її частини без права на це. Сторона може вимагати, щоб таке правопорушення було вчинене шляхом порушення заходів безпеки з метою отримання комп'ютерних даних або з іншою недобросовісною метою, або щодо комп'ютерної системи, поєднаної з іншою комп'ютерною системою.

Орхуська Конвенція (ратифікована Законом України № 832-XIV від 06.07.99 р.) [77] на відміну від документів Ради Європи і ЄС про доступ до інформації не регулює питання доступу у загальному розумінні, а в основному стосується тільки питань довіклія.

Орхуська Конвенція була прийнята з метою сприяння захисту права кожної людини нинішнього і майбутнього покоління жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, кожна зі Сторін гарантує права на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, відповідно до положень зазначеної Конвенції.

Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства, підписана країнами-учасниками «Великої вісімки» 22.07.2000 р. [78], Декларація принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання в новому тисячолітті» від 12.12.2003 р. були розглянуті у попередньому розділі.

Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи про доступ до інформації, якою володіють державні органи влади 1981 року № R (81) 1981 р., стали основою для прийняття більш сучасних Рекомендацій про доступ до офіційних документів, прийнятих 2002 року. Рада Європи планує перетворити зазначені Рекомендації в юридично обов'язковий набір стандартів. Загальні принципи доступу до офіційних документів відповідно до Рекомендацій полягають у такому.

Держави-члени повинні гарантувати право кожного мати доступ за запитом до офіційних документів, що зберігаються державними органами влади. Цей принцип повинен застосовуватися без дискримінації на будь-якій підставі, включаючи національне походження.

Стаття 255 Договору про Європейське Співтовариство містить положення, відповідно до якого найважливіші органи ЄС мають установити правила доступу до документів. Цю вимогу було реалізовано в травні 2001 р. завдяки прийняттю Європейським Парламентом і Радою акта – Регламенту (1049/2001) загального доступу до документів Європейського Парламенту, Ради і Комісії. Ці правила поширюються на всі документи будь-якого з цих трьох органів, включаючи як документи, видані ними самими, так і передані їм третьою стороною. Однак на деякі документи, зокрема на документи держави-учасниці, які на її вимогу не можуть видаватись без її дозволу, та на документи, на котрі з міркувань захисту життєвих інтересів (наприклад, питання обороноздатності) накладено гриф таємності, поширюється особливий режим [50].

Виняток із загальної норми доступу робиться з метою захисту певних інтересів щодо громадської безпеки, оборони і війська, міжнародних відносин, фінансової, валютної і економічної політики союзу чи однієї з його держав-учасниць, економічних інтересів фізичних чи юридичних осіб, судочинства і консультацій юридичного характеру, питань, пов'язаних з метою обстеження, розслідування і аудиту, інформації про приватне життя і добросовісність особи, змісту попередніх внутрішніх дискусій. Критерієм установлення всіх таких винятків є можливість завдання шкоди. Деякі не застосовуються навіть і тоді, коли

можна встановити зв'язок між завданою шкодою та розголошенням змісту документа, але зацікавленість загалом в оприлюдненні переважає.

Кожний орган країн ЄС створює загальний реєстр своїх документів. Документи видаються у вигляді, зазначеному у запиті запитувача – у вигляді копії, включаючи електронну копію, якщо документ існує в такій формі, або (без права виносити за межі установи) у вигляді оригіналу.

Заяви про доступ до документів подаються письмово із зазначенням, за змоги, реквізитів документа. Письмові заяви можуть подаватись електронною поштою чи факсом. Остаточне рішення органу про відмову в доступі можна оскаржити в Суді ЄС.

У зазначених міжнародно-правових угодах їх учасники – суб'єкти міжнародного права, як правило, беруть на себе зобов'язання щодо забезпечення доступу громадян, держав, міждержавних утворень до інформації. Отож, акцентується на створенні державами за допомогою національних правових механізмів умов для доступу до інформації. Іншими словами, наголошується на забезпеченні доступу до інформації.

Основні принципи доступу до публічної інформації, закріплені в аналізованих міжнародних нормативних документах, відображені в конституціях та національному законодавстві більшості країн світу, в тому числі у Законі України «Про доступ до публічної інформації».

Відтак спробуємо проілюструвати, які міжнародні принципи доступу до публічної інформації та у який спосіб відображені у Законі України «Про доступ до публічної інформації».

Чимало сучасних світових конституцій містять гарантії права на доступ до публічної інформації. Однак, як правило, статті в Основному Законі держави не достатньо для закріплення права на інформацію. Необхідно створювати галузеве законодавство у цій сфері.

Національні законодавства багатьох країн містять єдині нормативно-правові акти (як правило, закони), які регламентують право громадян на інформацію. Однак більшість із них стосуються доступу до інформації, що перебуває в розпорядженні органів державної влади. Науковці називають такі закони «законами про свободу інформації». Наприклад, дослідник Тобі Мендел зазначає, що типовий Закон про свободу інформації «містить у собі право громадськості на доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні обраної народом влади, і накладає на обрану народом владу обов'язок публікувати ключові види інформації» [82, с. 3].

Закони про доступ до публічної інформації існують у більшості демократичних держав, і вони є реальним правовим механізмом здійснення одного з основних прав людини – права на доступ до публічної інформації, що є, своєю чергою, вимогою європейського законодавства та необхідною умовою інтеграції у Європейське Співтовариство. Прикладом держав, у яких існують закони про доступ до публічної інформації, є: США (Закон про свободу доступу до інформації), Великобританія (Закон про свободу інформації), Латвія (Закон про свободу інформації), Естонія (Закон про свободу інформації), Словаччина (Закон про вільний доступ до інформації), Болгарія (Закон про доступ до публічної інформації), Словенія (Закон про доступ до публічної інформації), Угорщина (Закон про захист інформації) тощо [83].

Загалом, упродовж останнього десятиріччя в усьому світі різні держави створили законодавство про свободу інформації, включаючи Великобританію, Нігерію, Мексику, Тринідад і Тобаго, Південну Африку, Південну Корею, Таїланд, Фіджі, Японію та більшість країн Східної і Центральної Європи. Ще раніше запровадили такі закони Швеція, США, Нідерланди, Фінляндія, Австралія і Канада.

Американський та європейський підходи до визначення публічної і приватної інформації різняться між собою. Суперечки між Організацією Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) та Сполученими Штатами з цього приводу тривають, адже законодавство і практика США в сфері захисту персональних даних не відповідають принципам ОЕСР та стандартам Європейського Союзу. На думку представників Сполучених Штатів, держави-учасниці Європейського Союзу не мають достатньої законодавчої бази, яка б надійно гарантувала свободу інформації.

Щодо засобів правового регулювання двох вищезазначених типів інформації слід пам'ятати, що найбільш усталеною практикою в цій ділянці є практика застосування закону «Про свободу інформації» (Freedom of Information Act [83, с. 122]), норми якого вживаються стосовно інформації, що становить суспільний інтерес, а також закону «Про захист персональних даних», який регулює сферу правовідносин, пов'язаних із збором, зберіганням, обробкою та використанням інформації персонального характеру. За такою схемою регулюються інформаційні правовідносини, наприклад, в Угорщині – державі з доволі прогресивним реформуванням правової системи. Серед держав-членів ЄС лише Німеччина та Сполучене Королівство не мають законів «Про свободу інформації». Що ж стосується Великобританії, то відсутність такого закону в цій країні значною мірою пояснюється усталеною традицією втаємничення певних даних (останнє є помітним у розповідях про Шерлока Холмса та Джеймса Бонда). З іншого боку, в цій країні важливою частиною законодавства є судові прецеденти. Тому роль законодавчого регулювання інформаційних правовідносин у Сполученому Королівстві суттєво відрізняється від країн континентальної системи права. Звісно, судова практика Сполученого Королівства останнім часом також зазнає змін, пов'язаних із імплементацією норм Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, а також прецедентів Європейського суду з прав людини у Страсбурзі. Великобританія неодноразово визнавалася Європейським судом з прав людини порушником статті 10 Конвенції («Санді Таймс» проти Сполученого Королівства; справи «Тайм», «Гардіан» та інших газет тощо). В Німеччині закони про свободу інформації приймаються на рівні суб'єктів федерації – земель. Зокрема, такі закони вже існують у Бранденбурзі (1999), Берліні (1999), Шлезвіг-Гольштейні (2000) [84, с. 52].

Цікава норма про інформацію передбачена у французькому законодавстві. Так, вільно отриману інформацію у Франції заборонено використовувати в комерційних цілях. З одного боку, зрозуміло, що ця норма запобігає обмеженню доступу до публічної інформації. З іншого – цілком можливе її застосування для обмеження свободи інформаційних відносин, адже вона дозволяє державі контролювати мету отримання інформації. Втім, країною з найбільш усталеними принципами свободи інформації в Європі вже давно вважається Швеція. Закон про свободу преси був прийнятий у цій країні ще у 1766 року.

У країнах існують різні підходи до визначення допустимих обмежень свободи публічної інформації. Якщо спробувати їх систематизувати, то можна визначити такі обмеження:

- в інтересах захисту національної безпеки;
- з метою захисту економічних інтересів держави;
- з метою дотримання правопорядку;
- в інтересах розвитку і захисту міжнародних відносин;
- для забезпечення належної процедури прийняття рішень.

Це лише перелік суспільних інтересів, заради яких законодавство різних країн допускає відхилення від принципу вільного розповсюдження публічної інформації. Всі виключення вимагають детального правового обґрунтування. Кожна країна визначає обсяг інформації, доступ до якої обмежений. Як правило, ця сфера інформаційних відносин регулюється різними законами про державну таємницю. Водночас дуже суттєві відмінності спостерігаються в ступені деталізації правових норм про державну таємницю в різних країнах. Удалим і вартим запозичення, зокрема, є досвід Швеції. Закон про державну таємницю («Sekretesslag») був ухвалений у цій країні 1937 року і діє досі [87, с. 104]. У Швеції не існує жодних підзаконних нормативних актів, що регулювали б питання державної таємниці, бо у вищезгаданому законі детально прописані всі допустимі обмеження свободи інформації, в тому числі з метою захисту інтересів держави. Сам закон – документ, що містить величезний обсяг інформації.

Висновок. Аналіз міжнародно-правового регулювання доступу до публічної інформації, а також досвіду окремих зарубіжних країн щодо забезпечення громадянам доступу до публічної інформації дав змогу стверджувати, що правове регулювання права громадян на доступ до публічної інформації є однією з найважливіших гарантій становлення будь-якого демократичного суспільства. Процес доступу до публічної інформації від її носія (власника) до користувача може відбуватися як безпосередньо, так і за допомогою інформаційних посередників. Роль такого посередника виконують найчастіше засоби масової інформації. У цілому досвід країн, які прийняли закони про доступ до публічної інформації, свідчить про позитивний вплив таких законодавчих змін на реалізацію громадянами основоположних прав, підвищення ефективності діяльності органів влади, а також зменшення ризиків корупції в діяльності інформативної сфери.

Література

1. *Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: прийнятий 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН: Док. ООН A/RES/2200 A. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043*
2. *Рекомендація № R (81) 19 про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів (Прийнята Комітетом Міністрів 25 листопада 1981 на 340-й зустрічі заступників міністрів) / Інститут медіаправа. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.medialaw.kiev.ua/laws/laws_international/116/*
3. *Петрова Н.І. Обмеження: кому і навіщо вони потрібні? (Свобода думки + свобода слова = демократія) / Н.І. Петрова // Юридичний вісник України. – 2002. – № 13. – С. 7.*
4. *Толковий словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д.Н. Ушакова. – М.: ТЕРРА, 2001. – Т. 1. – 1562 с.*
5. *Бачило И.Л. Информационное право: основы практической информатики: учеб. пособие / И.Л. Бачило. – М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2001. – 352 с.*
6. *Загальна декларація прав людини 1948 р. // Інформаційне законодавство: зб. законодав. актів: у 6 т. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Чижя. – К.: Юрид. думка, 2005. – Т. 5: Міжнародно-правові акти в інформаційній сфері. – С. 5–17.*
7. *Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Конвенцію ратифіковано Законом № 832-XIV від 06.07.99 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_015*
8. *Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства від 22 липня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998_163*
9. *Страсбурзька Конвенція про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру від 28 січня 1981 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Ukrainian/108-Ukrainian.pdf>*
10. *Конвенція про кіберзлочинність від 23.11.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_575*
11. *Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України 23 лютого 2006 р. № 3477. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3477-15>.*