

Фігель Ю. О.,

*к. ю. н., доцент, Львівська комерційна академія,
доцент кафедри теорії держави і права.*

ПРОБЛЕМИ ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Ключові слова: *право на інформацію, доступ до інформації, обмеження права на інформацію, інформаційна безпека.*

Keywords: *right on information, access to information, limit of right on information, informative safety.*

Постановка проблеми. Функціонування суспільства неминує породжує ситуації, які потребують від держави обмежувати громадянські права та свободи, оскільки певні обмеження конституційних прав одних людей одночасно є гарантією реалізації інших. Відповідно, не є абсолютним і право на доступ до інформації. Так, для забезпечення права на приватність необхідно обмежити право на доступ до інформації, яке набуває особливої актуальності в умовах сучасного демократичного суспільства.

Аналіз досліджень даної проблеми. Питанню обмеження права на доступ до інформації присвячено праці: І. В. Арістової, О. С. Денісової, Б. А. Кормича, Т. А. Костецької, А. І. Марущака, Ю. М. Тодики, І. С. Чижа, та інших.

Метою статті є визначення теоретичних та практичних проблем обмеження права на доступ до інформації.

Виклад основного матеріалу. Під час дослідження обмеження права на доступ до інформації виникає питання щодо підстав, меж, цілей та умов, за яких можливі такі обмеження. Адже вони можуть перетворитися на порушення прав і свобод особи. Обмеження права – це звуження його обсягу на передбачених законом підставах

і у певному порядку. У літературі зазначається, що теоретичне розуміння меж прав людини є важливим, насамперед, у контексті відокремлення обмежування прав, тобто діяльність компетентних органів зі встановлення меж (обмежень) щодо здійснення прав людини від їх порушення. Оскільки правові наслідки в обох випадках мають бути різними, то й обґрунтоване обмежування прав людини не слід безпідставно критикувати, бо воно значною мірою саме і спрямовується на належне визнання й утвердження інших прав [1, 10].

Те, що право на доступ до інформації не є абсолютним і що в світі не існує країни, яка б не встановлювала певні обмеження щодо доступу до інформації, підтверджує закордонне законодавство. Так Конституцією Литви встановлено, що право одержувати інформацію може бути обмежене лише законом, якщо це необхідно для захисту здоров'я, честі, гідності, приватного життя, моральності людини або конституційного ладу [2]. Відповідно до ч. 1 ст. 7 закону Молдови “Про доступ до інформації”: “Реалізація права на доступ до інформації може бути обмежена лише органічним законом та якщо це відповідає потребі забезпечити права та недопущення посягання на репутацію іншої особи, охорони національної безпеки, громадського порядку, здоров'я або моралі суспільства”. У частині 2 цієї статті подано детальний перелік категорій інформації, доступ до якої може бути обмежено [3]. У Швеції, країні, яка першою в світі на законодавчому рівні закріпила право на доступ до інформації, це право може бути обмежено лише з міркувань: безпеки держави або її відносин з іншою державою або міжнародною організацією; централізованої фінансової, грошової або валютної політики держави; діяльності влади з інспектування, контролю та інших перевірок; заінтересованості в розкритті кримінального злочину; загальних економічних інтересів; приватного життя та фінансового стану громадян; з метою збереження тварин та рослин (глава 2 закону “Про свободу преси”) [4].

Огляд законодавства країн світу дозволяє зробити висновок, що, не враховуючи окремі відмінності можливих винятків стосовно надання інформації, і в країнах усталеної демократії, і в державах посткомуністичного табору метою таких обмежень є втілення міжнародно-правових стандартів у цій сфері. Зокрема, Міжнародний

пакт про громадянські і політичні права 1966 р. передбачає можливість встановлення законом обмежень щодо пошуку та одержання інформації з метою забезпечити поважання прав і репутації інших осіб, для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення [5].

Що ж стосується європейських стандартів можливих винятків з приводу надання інформації, то перш за все необхідно звернутися до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Хоча до недавня й вважалось, що ст. 10 Конвенції не гарантує право на доступ до інформації, однак при розгляді питання співвідношення права на доступ до інформації та свободи інформації, а також при висвітленні розвитку права на доступ до інформації, рішення Європейського суду з прав людини від 10 липня 2006 р. у справі *Sdružení Jihočeské Matky v. Czech Republic* змінило цю практику. Судом було визнано, що на державу покладається обов'язок надавати запитувану інформацію та оприлюднювати її. Тобто згідно з ч. 2 ст. 10 Конвенції право на доступ може бути обмежено законом: в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для охорони порядку або запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі, для захисту репутації або прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду. Крім того, таке обмеження має бути необхідним у демократичному суспільстві. Зокрема, у справі *Sdružení Jihočeské Matky v. Czech Republic* суд не визнав порушення ст. 10 Конвенції, бо доступ до інформації було обмежено з метою захисту національної безпеки та здоров'я населення. Суд також наголосив, що запит щодо надання технічної інформації з приводу роботи атомної електростанції не відображає суспільного інтересу [6, 134].

Аналогічні підстави обмеження доступу до офіційних документів передбачені також Рекомендацією Rec (2002) 2 Комітету міністрів Ради Європи від 21.02.2002 “Про доступ до офіційних документів”. Відповідно до рекомендації IV “Доступ до офіційних документів”: “Обмеження мають бути чітко визначені в законодавстві, бути необхідними в демократичному суспільстві й пропорційними до мети захисту: національної безпеки, оборони та міжнарод-

них зв'язків; охорони громадського порядку; запобігання, розшуку та розслідування кримінальної діяльності; приватного життя та інших законних приватних інтересів; комерційних та інших економічних інтересів, як приватних, так і державних; рівності сторін у судовому провадженні; природи; інспекції, контролю й нагляду з боку органів державної влади; державної економічної, монетарної та обмінної політики; конфіденційності обговорень усередині органу державної влади або ж між кількома органами державної влади під час внутрішнього процесу підготовки документа” [7, с. 86].

В Україні обмеження доступу до інформації можливе лише на підставі закону та з відповідною метою. Вичерпний перелік цілей поданий в ч. 2 ст. 32 та ч. 3 ст. 34 Конституції України [8]. Він цілком відповідає європейським стандартам у цій сфері. Відповідно до ч. 3 ст. 34 Конституції України право на доступ до інформації може бути обмежено законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Згідно зі ст. 32 Конституції, не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Відповідно до ст. 64 Основного Закону, конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (на практиці дана норма постійно порушується органами державної влади та управління). Право на доступ до інформації (ч. 3 ст. 32, ч. 2 ст. 34, ч. 2 ст. 50) на підставі ст. 64 Конституції України може бути обмежене, однак не може бути обмеженим право знати свої права та обов'язки, тобто закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки особи (ст. 57), навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану не можуть бути обмежені.

Деталізація конституційних обмежень та порядок їх застосування закріплені у Законах України “Про інформацію” [9] та “Про державну таємницю” [10].

Таким чином, аналіз законодавства різних країн світу, а також міжнародних стандартів у цій сфері дозволяє зробити висновок, що в світі спостерігається однакова тенденція відносно обмежень права на доступ до інформації. Аналіз наукової літератури дає право зробити висновок, що науковці теж дотримуються спільної думки в питанні необхідності обмеження права на доступ до інформації. Проте залишається питання: якщо є певні загальновизнані стандарти щодо можливих обмежень права на доступ до інформації, то чому постійно виникають проблеми з приводу їх правомірності.

Насамперед це пов'язано з тим, що перелік таких цілей може досить широко тлумачитись. Всі вони є оціночними категоріями, їх тлумачення, інтерпретація нерідко бувають неоднозначними. А це може призвести до проблем, які можуть постати при їх застосуванні. Зокрема, право на доступ до інформації може бути обмежено в інтересах національної безпеки. Але важко уявити собі більш загальну категорію, ніж національна безпека. Важливим елементом національної безпеки є інформаційна безпека (інформаційна безпека складається з трьох сегментів: інформаційна безпека людини, інформаційна безпека суспільства, інформаційна безпека держави). Але чи необхідно обмежувати доступ до інформації про діяльність органів державної влади з метою забезпечення інформаційної безпеки. Врешті-решт досить складно знайти баланс між забезпеченням інформаційної безпеки людини та інформаційної безпеки держави.

Підстави для обмеження інформації перелічені в ст. 34 Конституції [8]. А от вимога визначення, чи буде завдавати розголошення інформації суттєвої шкоди, відповідно до мети обмеження доступу законодавством, не передбачена. На практиці така перевірка відсутня: інформація засекречується, як тільки вона підпадає під одну з підстав для засекречування.

Отже, однією з причин безпідставного обмеження права на доступ до інформації є недосконале законодавство в цій сфері. Прикро, що в Україні законодавець не лише не усуває вже існуючі недоліки законодавства в сфері регулювання обмежень права на доступ до інформації, а й продовжує приймати закони, що слугують індульгенцією для незаконного обмеження доступу до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Наприклад,

Законом України “Про Державну службу спеціального зв’язку та захисту інформації України” від 23.02.2006 р. [11] передбачено, що одним із основних завдань Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України є: участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту державних інформаційних ресурсів та інформації. А відповідно до ст. 1 вищезазначеного Закону, під державними інформаційними ресурсами треба розуміти систематизовану інформацію, що є доступною за допомогою інформаційних технологій, право на володіння, використання або розпорядження якою належить державним органам, військовим формуванням, утвореним відповідно до законів України, державним підприємствам, установам та організаціям, а також інформація, створення якої передбачено законодавством та яка обробляється фізичними або юридичними особами відповідно до наданих їм повноважень суб’єктами владних повноважень. Проте обмеження доступу до інформації, відповідно до ч. 3 ст. 34 Конституції України, можуть встановлюватися законом, а не законодавством. А власниками конфіденційної інформації можуть бути тільки фізичні або недержавні юридичні особи, оскільки, згідно із ст. 19 Конституції України, “органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”. Тобто вони не можуть поширювати інформацію “за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов”. Можна припустити, що, прикриваючись необхідністю захистити державні інформаційні ресурси, Державна служба спеціального зв’язку та захисту інформації України фактично має можливість обмежувати доступ до суспільно важливої інформації.

Однак право на доступ до інформації може бути обмежене лише на підставі закону, й ці обмеження повинні бути ясними, описуватися вузько і відповідати контролю. Тобто інформація повинна стосуватися легітимної мети, визначеної законом; розголошення цієї інформації мало б завдати суттєвої шкоди цій меті; шкода від її розголошення має бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні цієї інформації.

Але не лише розширення законодавчих рамок обмеження права на доступ до інформації може порушувати право. Як відомо,

наші права обмежуються не лише законами, а й нашими фізичними можливостями реалізувати їх. Тому відсутність певних законодавчих гарантій щодо реалізації права на доступ до інформації та свободи інформації для людей з обмеженими здібностями фактично обертаються для останніх порушенням їх права на свободу інформації й, зокрема, права на доступ до інформації. З метою забезпечення доступу до офіційної інформації особам, що мають проблеми зору, в Швеції офіційні сайти Інтернету оснащені програмою, що трансформує інформацію, яка міститься на сайті в акустичні сигнали, тобто “читає вголос” текстові документи. Це значно спрощує доступ до офіційної інформації людей з проблемами зору. На жаль, українські офіційні сайти органів влади не оснащені подібною програмою.

Висновки. Таким чином право на доступ до інформації не є абсолютним, але обмеження доступу до інформації можливе лише на підставі закону й вони повинні бути ясними, описуватися вузько і відповідати контролю згідно з трискладовим тестом, тобто інформація має стосуватися легітимної мети, визначеної законом; розголошення цієї інформації мало б завдати суттєвої шкоди цій меті; шкода від розголошення цієї інформації має бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні цієї інформації.

Безпідставному обмеженню права на доступ до інформації в Україні сприяє недосконале законодавство, його колізії, суперечності; посадові та службові особи державного апарату, як правило, не зацікавлені надавати інформацію. На відміну від права на доступ до інформації та інших прав, право на свободу слова, друку та інформації не повинно бути обмеженим взагалі, оскільки ці права є гарантією всіх інших прав та свобод і основою демократії й громадянського суспільства.

Список використаних джерел

1. Рабінович П. М. Обмежування прав людини: загальнотеоретична характеристика / Рабінович П. М, Панкевич І. М. // Юрид. Україна. – 2003. – № 8. – С. 9–14.
2. **Современные Конституции:** Сб. действующих конституц. актов / Пер. под. ред. и с вступ. очерками В. М. Гессена и Б. Э. Нольде. – СПб.: Изд. Юрид. книж. склада “Право”, 2009. – С. 528 – 585.

3. **О доступе к информации:** Закон Республики Молдова № 982-XIУ от 11.05.2000 р. // Monitorul Oficial. – 2000. – № 088. – articolul: 6.
4. **О свободе печати.** Закон Швеции // Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2009. – Т. 3. – С. 626– 652.
5. **Міжнародний пакт про громадянські і політичні права:** ООН; Пакт, Міжнародний документ від 16. 12. 1966 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043
6. **Марущак А. І.** Правові основи захисту інформації з обмеженим доступом: Курс лекцій / Марущак А. І. – К.: КНТ, 2010. – 208 с.
7. **Про доступ до офіційних документів:** Рек. Рес (2002) 2 Ком. міністрів Ради Європи від 21.02.2002 р. // Бюл. Бюро інформації Ради Європи в Україні 10 / Редкол.: А. Дмитрук, Т. Іваненко, О. Павличко. – К.: Бюро інформації Ради Європи в Україні, 2002 – 91 с.
8. **Конституція України:** від 28.06.1996 р. зі змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. **Про інформацію:** Закон України від 02. 10. 1992 р. зі змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
10. **Про державну таємницю:** Закон України від 21.01.1994 р. зі змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
11. **Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України:** Закон України від 23.02.2006 р. зі змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 258.

Анотація

У статті досліджено теоретичні та практичні проблеми обмеження права на доступ до інформації. Проаналізовано чинне законодавство України та інших держав щодо обмеження права на доступ до інформації. Визначено, що право на доступ до інформації не є абсолютним, але обмеження доступу до інформації можливе лише на підставі закону. З'ясовано, що безпідставному обмеженню права на доступ до інформації в Україні сприяє недосконале законодавство та колізії в ньому.

Annotation

In the article investigational theoretical and practical problems of limitation of right on access to information. The current legislation of Ukraine and other states is analysed in relation to the limit of right on access to information. Certainly that a right on access to information is not absolute, but an access restriction to information is possible only on the basis of law. It is found out that to the groundless limit of right on access to information in Ukraine an imperfect legislation and collisions promote in him.