

7. Повітряний кодекс України від 19 трав. 2011 р. № 3393-VI. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3393-17>

8. Положення про Державну авіаційну службу України, затверджене Указом Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 398/2011. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/398/201>

9. Положення про Міністерство інфраструктури України, затверджене Указом Президента України від 12 трав. 2011 р. № 581/2011. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/581/2011/page>

10. Скакун О. Ф. О термино-понятиях "типология", "типологизация", "тип" в сравнительном правоведении / О. Ф. Скакун // Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. - 2007. - Т. 20 (59). - № 2. - С. 104-107. - (Серия "Юридические науки").

Олександр Синячов,

*здобувач кафедри інформаційної політики
та технологій НАДУ*

Доступ до інформації як важлива складова міжнародного та європейського права

У статті розкрито зміст міжнародних правових актів про доступ до публічної інформації, що встановлюють стандарти для національних і міжнародних правових режимів, які регулюють право на свободу інформації. Вони застосовні як до інформації на національному рівні, так і міжнародних та міжурядових органів, таких як ООН і Європейський Союз.

Ключові слова: інформація, міжнародні принципи, стандарти, доступ до інформації.

In the article the content of international law on access to public information. These acts set standards for national and international legal regimes that regulate the right to freedom of information. They are designed for national legislation, but can be applied to information held by intergovernmental bodies such as the UN and the European Union.

Key words: information, international principles, standards, and access to information.

Постановка проблеми. Україна нині перебуває на шляху формування і розвитку в ній інформаційного суспільства, існування якого можливе в демократичній, правовій державі, де панує принцип верховенства права і максимально забезпечується реалізація прав людини. Право на доступ до інформації є одним із невід'ємних прав людини і громадянина, а тому знаходить своє закріплення як на міжнародному рівні, так і в національному законодавстві.

Аналіз останніх досліджень та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Про необхідність урахування міжнародних стандартів у процесі формування вітчизняного законодавства про свободу слова та доступ до інформації у своїх наукових працях наголошували І.Арістова, Н.Гнидюк, Я.Гонцяж, М.Гуцалюк, М.Демкова, Є.Захаров, Р.Калюжний, В.Копилов, О.Крупчан, В.Павловський, Г.Почепцов, І.Рапп, М.Фігель, В.Цимбалюк, М.Швець та ін. Проте зміст міжнародних стандартів, на нашу думку, потребує більш детального висвітлення для поширення в практику вітчизняного законотворення.

Мета статті - розкрити зміст міжнародного законодавства про доступ до публічної інформації.

Виклад основного матеріалу. Загальна декларація прав людини є основним загальноприйнятим документом проголошення прав людини, обов'язковим для виконання всіма країнами-учасницями як документ, що належить до прецедентного міжнародного права. Ст. 19 Декларації прав людини гарантує не тільки право на свободу вираження поглядів, а й право на доступ до інформації; це положення сформульовано так: "...Кожний має право на свободу думки і вираження; це право включає також право вільно виражати думки та збирати, отримувати та поширювати інформацію і думки через засоби масової інформації, незважаючи на кордони..." [1].

Зазначені свободи можуть бути обмежені у випадках, визначених ст. 29 Загальної декларації, коли "це встановлено законом з метою забезпечення належного визнання і поваги прав та свобод інших осіб, задоволення справедливих вимог моралі, суспільного порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві" [1].

У Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, ратифікованому Україною у 1973 р., гарантії доступу до інформації сформульовані подібно до Загальної декларації прав людини, а саме: "...Кожен повинен мати право на свободу думки і слова: це право включає свободу збирати, отримувати і поширювати інформацію та думки різних видів усно, письмово чи друком, незважаючи на кордони..." [2].

Свобода слова та думки також забезпечується Конвенцією з прав людини [3], ратифікованою в Україні у вересні 1997 р., двома регіональними системами захисту прав людини, ст. 13 Американської конвенції з прав людини [4] та ст. 9 Хартії прав людини та народів Африки [5].

Посилаючись на Конвенцію з прав людини, Парламентська Асамблея Ради Європи схвалила Рекомендації № 854 (від 1979 р.) [6], які були адресовані Раді Міністрів. Рекомендації закликали до вільного доступу до урядових документів та реалізації права на інформацію. Парламентська Асамблея переконувала країни-члени, які ще не схвалили нормативних актів про інформацію, доповнити національне законодавство відповідним регулюванням.

У ст. 10 Конвенції з прав людини чітко зазначено, що в країнах-членах Ради Європи свобода доступу кожного до офіційних документів розглядається як засіб публічного нагляду за діями влади і як показник ступеня розвитку демократії.

Для забезпечення свободи інформації та запровадження принципів вільного доступу до документів у Рекомендаціях Ради Міністрів (81) 19, схвалених у 1987 р., були визначені конкретні заходи щодо доступу до інформації, яка перебуває у розпорядженні органів державної влади. Згідно з положеннями згаданого документа для країн-членів ЄС є обов'язковими такі принципи:

1. Усі громадяни країн-членів мають право скласти запит на інформацію, яка перебуває в розпорядженні органів публічної влади.
2. Заборонено відмовляти у запиті на інформацію лише тому, що інформація, на яку складається запит, не стосується особистих інтересів зацікавленої сторони.
3. Кожен запит на інформацію повинен бути розглянутий у визначений термін, а в разі відмови у наданні документів повинно бути чітко пояснено (обгрунтовано) причини відмови.
4. Доступ до інформації може бути обмеженим лише у випадках, визначених законом, та які стосуються інтересів національної безпеки, громадського порядку, розслідування кримінальних злочинів, або які можуть порушити право на приватність.

ООН визнає право на доступ до інформації як складову права на свободу думки і слова.

У 2002 р. Комітет Міністрів Ради Європи прийняв детальну Рекомендацію стосовно доступу до офіційних документів, у якій проголошено загальний принцип доступу до офіційних документів: "Країни-учасниці повинні забезпечити право особи на доступ за запитом до офіційних документів, що належать органам державної влади" [6]. Цей принцип повинен застосовуватися в усіх без винятку випадках, без дискримінації на будь-якій основі, у тому числі на основі національності особи.

Рекомендація містить перелік можливих обмежень доступу до офіційних документів, а саме:

1. Країни-учасниці можуть обмежувати право на доступ до офіційних документів. Ці обмеження повинні бути чітко визначені законом, служити розвитку демократичного суспільства та відповідати меті захисту. Обмеження допускається стосовно інформації про:

- національну безпеку, оборону та міжнародні відносини;
- громадську безпеку;
- запобігання, розслідування та переслідування злочинної діяльності;
- особисте життя та інші законні особисті інтереси;

- громадські чи приватні комерційні та інші економічні інтереси;
- рівність сторін судового процесу;
- екологічну безпеку;
- інспекцію, контроль та нагляд органів державної влади;
- економічну, грошову та валютну політику держави;
- конфіденційність нарад органів державної влади під час внутрішньої підготовки питання.

2. У доступі до офіційного документа може бути відмовлено, якщо оприлюднення інформації, що в ньому міститься, може зашкодити або, скоріше за все, зашкодить інтересам, зазначеним у п. 1, якщо тільки користь від оприлюднення не переважає потенційної шкоди.

Рада Європи рекомендувала всім країнам-учасникам керуватися цими принципами як у законодавчій діяльності, так і застосовувати їх на практиці.

Також слід ураховувати два важливих документи Article 19 - право громадськості знати: принципи законодавства про свободу інформації (Принципи Артикаля 19) [7] та Модельний закон про свободу інформації (Модельний закон Артикаля 19) [7]. Ці документи ґрунтуються на порівнянні світової практики регулювання питань вільного доступу до інформації та використовуються для аналізу інформаційного законодавства країн світу.

У Європі існує ще один базис для захисту права на інформацію - Заключний акт Конференції Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСС), прийнятий 1 серпня 1975 р. Цей Акт ще раз підтвердив усі зобов'язання, які були зазначені в Загальній декларації та Міжнародних пактах з прав людини. Новим елементом у цьому документі є створення механізмів співпраці країн на практичному рівні щодо скасування будь-яких бар'єрів та обмежень вільного обігу інформації між суспільствами. Документ також запровадив загальноприйняті стандарти щодо збирання та поширення інформації у сфері комерції та промисловості, захисту довкілля, наукових досліджень.

Закріплення права на доступ до інформації широко відображено в Йоганнесбурзьких принципах, які були ухвалені 1 жовтня 1995 р. групою експертів із міжнародного права, національної безпеки та прав людини, скликаною Article 19 [7]. Цей документ складається з 25 принципів, які визначають право на свободу інформації, обмеження свободи слова, обмеження свободи інформації, засобів правового захисту права на свободу інформації. Принципом 11 - "Загальні норми доступу до інформації" - передбачено, що "кожна особа має право одержувати інформацію від органів влади, а також інформацію стосовно національної безпеки. На це право не можна накладати жодних обмежень на підставі захисту інтересів національної безпеки, хіба що уряд зможе довести, що це обмеження приписане законом і є необхідним у демократичному суспільстві для захисту законних інтересів національної безпеки" [7].

Міжнародна організація "Article 19" також розробила принципи законодавства про свободу інформації, щоб встановити стандарти, на основі яких будь-хто може визначити, чи насправді закони його країни дозволяють мати доступ до офіційної інформації. До таких принципів належать:

1. Принцип максимального оприлюднення: "Законодавство про свободу інформації повинно керуватися принципом максимального оприлюднення" [7]. Принцип встановлює презумпцію, яка полягає в тому, що вся інформація, яку зберігають державні органи влади, підлягає оприлюдненню і що цю презумпцію може бути подолано тільки в дуже обмеженій кількості випадків. Якщо державна влада намагається заборонити доступ до інформації, вона повинна нести відповідальність щодо обґрунтування відмови на кожному етапі розгляду справи. Інакше кажучи, державна влада повинна довести, що інформація, яку вона хоче приховати, підпадає під сферу режиму винятків.

2. Обов'язок публікувати: "Публічні органи повинні бути зобов'язані публікувати основну інформацію" [7]. Закон має встановлювати як загальний обов'язок публікувати інформацію, так і її основні категорії, що підлягають опублікуванню. Публічні органи повинні принаймні бути зобов'язаними опублікувати такі категорії інформації:

- оперативна інформація про те, як публічна адміністрація функціонує, включаючи кошти, цілі, перевірені рахунки, стандарти, досягнення тощо, особливо якщо орган надає безпосередні послуги суспільству;
- інформація на будь-які запити, скарги чи інші безпосередні дії, які члени суспільства можуть здійснити щодо цієї публічної адміністрації;
- інструкції стосовно процедур, через які члени суспільства можуть втрутитися в основну політику чи внести законодавчі пропозиції;
- визначення типів інформації, якими володіє ця інституція, і форми, у яких ця інформація зберігається;
- зміст будь-яких адміністративних чи політичних рішень, що впливають на суспільство, разом із причинами прийняття подібних рішень і матеріали щодо обґрунтування їх необхідності.

3. Стимулювання відкритого уряду: "Публічні органи повинні активно сприяти відкритому уряду" [7]. Інформування громадян про їхні права і сприяння культурі відкритості уряду є головним, що має на меті здійснення законодавства про свободу інформації.

4. Обмежена сфера винятків: "Винятки повинні бути зрозумілими, описуватися вузько і підлягати суворому контролю стосовно категорій "шкоди" і "суспільних інтересів" [7]. Відмова державних органів оприлюднити інформацію є невинуватною, якщо вони не можуть довести, що інформація пройшла "трискладовий тест", який містить такі вимоги:

- 1) інформація повинна мати відношення до легітимної мети, передбаченої законом;

- 2) оприлюднення інформації повинно загрозувати спричиненням суттєвої шкоди вказаній легітимній меті;
- 3) шкода, яка може бути заподіяною вказаній меті, повинна бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації.

5. Процедура отримання доступу: "Запити стосовно надання інформації повинні опрацьовуватися швидко і справедливо, а перегляд відмов має бути доступним і незалежним" [7]. Процес прийняття рішень стосовно інформаційних запитів повинен здійснюватися на трьох різних рівнях: на рівні публічного органу; апеляції до незалежного адміністративного органу; апеляції до суду.

6. Кошти: "Надмірна вартість не повинна перешкоджати особам подавати інформаційні запити" [7]. Кошти, які отримують публічні органи за надання доступу до інформації, не повинні бути настільки високими, щоб стримувати потенційних заявників.

7. Відкриті засідання: "Засідання публічних органів повинні бути відкритими для громадськості" [7].

8. Оприлюднення створює прецедент: "Закони, які суперечать принципу максимального оприлюднення, повинні бути змінені або скасовані" [7].

9. Захист інформаторів: "Особи, які передають інформацію про правопорушення (інформатори), повинні бути захищеними" [7].

Право на доступ до інформації повинно забезпечуватися насамперед наявністю відповідного ефективного законодавства, що є правовою підставою забезпечення здійснення конституційного права людини на свободу інформації, а також наявністю реальних механізмів здійснення цього права.

Традиційно право на доступ до інформації асоціюється з досвідом Сполучених Штатів Америки. Однак першими країнами, у яких громадяни одержали право на інформацію, були скандинавські країни: Швеція (де конституційний Закон про свободу преси був прийнятий у 1766 р.), а потім через два століття Фінляндія (Закон 1951 р.).

У 1966 р. прийнято Закон Сполучених Штатів Америки про свободу інформації, у якому були представлені нові інтерпретації і нові легітимні форми захисту свободи інформації. У 1970 р. аналогічні закони були прийняті в Данії і Норвегії, у 1973 р. - в Австрії, у 1978 р. - у Франції і Нідерландах, 1982 р. - в Австралії, Новій Зеландії і Канаді, у 1990 р. - в Італії, у 1992 р. - в Угорщині, у 1993 р. - у Португалії, у 1994 р. - у Бельгії, у 1997 р. - в Ірландії і Таїланді, у 1998 р. - у Кореї й Ізраїлі, а 1999 р. - у Чеській Республіці і Японії, у 2001 р. - у Польщі. У згаданих країнах відкритість стала законним принципом, а таємність - винятком [8, с. 68].

Після розпаду тоталітарного режиму в країнах Центральної і Східної Європи з'явилися сприятливі умови для запровадження інституційних механізмів захисту свободи інформації. Той факт, що практично в усіх країнах

були прийняті нові конституції та запроваджена сучасна правова система, дав можливість поставити питання свободи інформації на центральне місце в законодавстві.

Висновок. В умовах сучасного рівня світової глобалізації розвиток нашої держави не може відбуватися автономно від інших країн. Тому для ефективного функціонування і розвитку інформаційних відносин з метою забезпечення конституційного права громадян на інформацію та доступу до публічної інформації необхідно враховувати норми міжнародного та європейського права.

Перспективу подальших розвідок вбачаємо у здійсненні наукової експертизи Закону України "Про доступ до публічної інформації" на предмет його відповідності міжнародному законодавству про свободу інформації.

Список використаних джерел

1. Загальна декларація прав людини : прийнята і проголошена в Резолюції 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 груд. 1948 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : прийнято 16 груд. 1966 р. Генеральною Асамблеєю ООН. Док. ООН А/RES/2200 А (XXI) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : прийнята в Римі 4 листоп. 1950 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004
4. Американська конвенція про права людини (ОАД, Коста-Рика, 1969 р.) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.pravo.vuzlib.net/book_z239_page_10.html
5. Африканська хартія прав людини і народів : прийнята Організацією африканської єдності (ОАЄ) у м. Бан-джулі (Гамбія) 1981 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.pravo.vuzlib.net/book_z239_page_10.html
6. Рада Європи. Комітет міністрів Рекомендація Rec(2002) "Про доступ до офіційних документів" : ухвалена Комітетом міністрів 21 лют. 2002 р. на 784-му засіданні заступників міністрів [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r\(2002\)2.htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r(2002)2.htm)
7. Принципи Актикля 19. Принципи законодавства про свободу інформації. Право громадян на доступ до інформації [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://mmdc.narod.ru/books/freedom_of_info_principles.html
8. Гонцяж Я. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. - К., 2002. - С. 68.