

УДК 341(045): 004.056

ЦИМБАЛЮК О.В., магістерка юридичного факультету КНУ імені Тараса Шевченка

## ПРАВО НА ІНФОРМАЦІЮ ТА ПРАВО ВІД ІНФОРМАЦІЇ: ІНСТИТУЦІЙНИЙ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК У ЗАКОНОДАВСТВІ ОКРЕМИХ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*Анотація.* У статті пропонуються до розгляду окремі інституційні положення та взаємозв'язок права на інформацію і права від інформації на прикладі відображення їх у законодавстві окремих країн Європейського Союзу та доцільність визначення їх при кодифікації законодавства України про інформацію.

**Ключові слова:** право на інформацію, законодавство про інформацію, інформаційне право.

*Аннотация.* В статье предлагаются к рассмотрению отдельные институциональные положения и взаимосвязь права на информацию и права от информации на примере отражение их в законодательстве отдельных стран Европейского Союза и целесообразность определения их при кодификации законодательства Украины об информации.

**Ключевые слова:** право на информацию, законодательство об информации, информационное право.

*Summary.* The paper offered to the individual institutional position and relationship of the right to information and the right to information on the example displayed in the legislation of some countries of the European Union and the determination of their appropriateness in the codification of the laws of Ukraine on information.

**Keywords:** right to information legislation information, information law.

**Постановка проблеми.** На даний момент Україна знаходиться на шляху інтеграції до транснаціонального інформаційно-правового простору, перш за все до такого його сегменту – як Європейського союзу (далі – ЄС). У зв'язки з цим актуальною є потреба впровадження у законодавство України спеціальних європейських інформаційно-правових стандартів напрацьованих в країнах ЄС.

Серед іншого також визначається певні орієнтири для українського правознавства. Чільне місце серед них займає синхронізація досліджень сегменту глобальної інформаційної сфери: пошук методів, засобів, способів поступової гармонізації національного законодавства із відповідним законодавством країн ЄС. У його складі для дослідження виділено як ключовий такий спеціалізований і комплексний інститут європейського права, що отримав умовну назву – право на інформацію та його взаємозв'язок з іншим комплексним інститутом права – правом від інформації.

Окремі положення зазначених комплексних (міжгалузевих) інститутів інформаційного права знайшли відображення у працях окремих українських правників-дослідників. Серед них можна відзначити таких, як І. Арістова, К. Беляков, В. Брижко, В. Гавловський, О. Золотар, Б. Кормич, Р. Калюжний, А. Марущак, В. Цимбалюк.

**Метою статті** є висвітлення окремих результатів дослідження інституційного співвідношення права на інформацію та права від інформації в контексті компаративістики законодавства окремих країн ЄС.

**Виклад основного матеріалу.** З точки зору концепції гіперсистем у теорії права, право на інформацію передбачається у доктрині європейського права як один з ключових об'єктів у складі такого міжгалузевого інституту міжнародного права як права

людини. Це право в ЄС розгорнуто екстраполюється із комплексу норм міжнародного права, зокрема Загальної декларації прав людини (ст.19) [1], Міжнародного пакту ООН про громадянські та політичні права (ст.19) [2] тощо. В ЄС юридично принципи цього права структуровані навколо ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод [3].

Виходячи з аналізу норм міжнародних актів визначається розуміння, що право на інформацію розглядається як одне із основних прав, що нерозривно пов'язане з окремими іншими інституційними правами людини. Серед них чільне місце займають: свобода думки та слова; свобода переконань та їх вираження.

Зазначені інформаційні права співвідносяться також з такими протилежними за сутністю до них правами як: право на недоторканість приватного життя; право на таємницю, конфіденційність тощо. Їх, поряд з іншими, умовно пропонується інституційно визначити як окремі складові – у категорії “право від інформації”).

У контексті аргументації щодо реалізації змісту права на інформацію пропонується звернути увагу на положення, що знайшли вираз у Щорічному звіті Спеціального доповідача ООН з питань свободи переконань та їх вираження за 2005 р. Комісії з прав людини [4]. У цьому звіті детально викладено розуміння ключових принципів права на інформацію. Серед них особливу увагу заслуговує розуміння принципу максимального розкриття, зобов'язання про публікації, розвиток ідеї відкритого уряду, і обмежений обсяг винятків. У звіті підкреслюється, що будь-які запити на інформацію повинні розглядатися без зволікання та не можна утримувати запитувача інформації від реалізації його права високими цінами щодо надання послуг. Розуміння зазначеного як принципів можна розглядати і у контенті того, що право на інформацію стосується не тільки суб'єктивного права людини абстрактно (в цілому), але і субінституційно, наприклад щодо зобов'язання способів, методів, засобів його реалізації у відношеннях з іншими спеціальними суб'єктами – володільцями (чи власниками) інформації, зокрема і органами державної влади.

На зазначених положеннях далі пропонується розглянути їх специфіку реалізацію у законодавстві окремих європейських країн у аспекті компаративістики з урахуванням історичного підходу на принципі трьох чинників інституційного та галузевого розвитку сучасного прояву міжнародного права: спеціалізації, синхронізації, стандартизації. Ці чинники також повною мірою реалізуються у єдності становлення міжнародного інформаційного права, у його складі інформаційного права ЄС та інформаційного права окремих країн.

При дослідженні було визначено як ключове питання таке: як формуються способи, засоби, методи юридичного регулювання права на інформацію із дотриманням права від інформації?

Вважається, що першою країною у світі, що прийняла спеціальне законодавство про право на інформацію була Швеція. Інституційно за змістом це право було сформульовано в цій країні у категорії “права на свободу отримання інформації”. Право на свободу отримання інформації проголошено в одному з чотирьох основних законів Швеції, що утворюють її Конституцію [4]. У шведському законодавстві міститься ряд положень, що відносяться до права на інформацію у контенті права доступу до державних документів. Слід зазначити, що основні закони Швеції приділяють значну увагу юридичній основі права на інформацію, висуваючи на перше місце питання цього права поряд з іншими основними правами саме громадян (підданих) у відносинах їх з органами держави. Відповідно до одного з фундаментальних законів, а саме – Акту про форму правління (Глава 2, Ст. 1, пар. 2), серед прав і свобод, кожному громадянину

гарантуються у його відносинах з державними інституціями право на інформацію: тобто, право на придбання, отримання інформації та ознайомлення з висловлюваннями інших осіб [4].

Шведське законодавство у контексті реалізації права на інформацію містить точні визначення у контенті розуміння такої категорії як “офіційні документи” і регулювання процедур у змісті поняття “документації” як функції державного управління. Визначення офіційного документа і права громадян на доступ до офіційних документів представлено в іншому основному Законі Швеції: Акті про свободу преси, де у Главі 2, у ст. 1 зазначено, що “кожному шведу надається право на вільний доступ до офіційних документів в цілях сприяння вільному обміну думками та наявності вичерпної інформації”. З цього випливає інституційна ознака права від інформації: обмеження права на інформацію за суб’єктними критеріями – тільки для громадян країни. Другий параграф зазначеної статті визначає дискреційні виключення права на інформацію, що включають: захист національної безпеки і зовнішніх зв’язків; фінансову політику, інспекційні та наглядові функції органів державної влади; запобігання злочинам; державні економічні інтереси; захист приватного життя; і збереження флори або фауни [4]. При цьому зазначається як конституційно-правовий принцип: що всі винятки для публічного доступу до офіційних документів повинні бути прописані на рівні законів держави.

Законодавчо вимагається від державних посадових осіб надавати документ за запитом в найкоротші терміни. При цьому зазначається: якщо в документі містяться частини, обмежені для публічного розголошення, то інші частини повинні бути розкриті. Також законодавчо визначається, що органи державної влади зобов’язані вести реєстри всієї офіційної документації, і відповідні покажчики повинні бути доступні для громадськості. При цьому визначені чотири винятки з вимоги до реєстрації: документи, що не мають великої важливості для діяльності органів влади; документи, що не є секретними і зберігаються таким чином, що дозволяє підтвердити їх отримання чи складання органом влади; документи, що зберігаються у великих кількостях і виключені урядом з режиму секретності; і електронні записи зареєстровані і доступні для іншого відомства.

За Шведським законодавством рішення органів державної влади про відмову у доступі до офіційних документів можуть бути оскаржені в рамках цих органів, адміністративних судах та у Верховному Адміністративному Суді. Крім того, скарги можуть бути спрямовані до Парламентського Омбудсмена.

Далі порівняльний аналіз розуміння права на інформацію у ЄС пропонується розглянути через дослідження законодавства відносно нового його члена – Болгарії. У Конституція [5] цієї країни, в Главі 2 (Основні права та обов’язки громадян), в ст. 41, подібно до конституцій ряду інших країн ЄС, зазначається, що кожен громадянин має право отримувати інформацію від державних органів або установ з будь-яких питань, що становлять для нього законний інтерес, якщо інформація не становить державну або іншу таємницю, що охороняється на законодавчому рівні і не зачіпає чужі права. У розвиток інституційних ознак цієї конституційної норми-принципу (також, подібно до ряду інших країн ЄС), у 2000 р. в Болгарії був прийнятий Закон Республіки Болгарії “Про доступ до публічної інформації” [6]. Чинність закону поширюється на всі державні органи влади та місцеві органи самоврядування, а також на громадян та юридичних осіб в частині, що стосується їх діяльності, що оплачується за рахунок державного бюджету. Цей закон також поширюється на засоби масової інформації (далі – ЗМІ), тим самим забезпечується сприяння прозорості у їх діяльності. Серед іншого в законі визначені

штрафні санкції (ст. 40 закону), що накладаються на державних посадових осіб за неправомірне відхилення запиту громадян на отримання публічної інформації. Закон не передбачає наявності спеціального адміністративного органу, відповідального за розгляд скарг, що стосуються відхилених запитів на інформацію. З цього випливає, що такі санкції можуть бути процесуальним наслідком розгляду подання-скарги особи до регіонального суду Верховного Адміністративного Суду.

У болгарському законодавстві чітко визначені винятки для надання інформації державними органами. Тобто, визначаються ознаки правового режиму такої категорії як “інформація з обмеженим доступом”. Ця інформація включає державні, адміністративні та комерційні таємниці. Стаття 7 закону свідчить, що дана інформація підлягає засекречуванню згідно з юридичним актом, прийнятим парламентом. Закон також визначає як винятковий правовий режим інформації, що стала доступною “в процесі надання адміністративних послуг громадянам та юридичним особам” або “міститься в Державному архіві Республіки Болгарія”. У подальшому Закон Республіки Болгарії “Про доступ до публічної інформації” має чітко зазначений взаємозв’язок із Законом Республіки Болгарії “Про захист таємної інформації”, що був прийнятий Парламентом Болгарії у 2002 р. [7].

Останній закон визначає категорії секретної інформації, умови секретності інформації з кожної категорії, процедури засекречування інформації за категоріями секретності, відповідну відповідальність органів державної влади, а також інші процедурні питання, пов’язані із засекреченням, захистом і розголошення секретної інформації.

У статті 2 Закону Республіки Болгарії “Про доступ до публічної інформації” зазначено, що його чинність не поширюється на доступ до персональних даних. Це дає підстави розглядати доступ до персональних даних як окремий комплексний інститут інформаційного права, що тісно пов’язаний з інституційними ознаками права на інформацію у тісному взаємозв’язку його із правом від інформації.

Захист персональних даних в Болгарії і пов’язані з ними питання державної охорони регулюються окремо – Законом Республіки Болгарії “Про захист персональних даних”, прийнятим у 2002 р. [8]. Як і більшість окремих подібних за сутністю законодавчих актів країн ЄС, болгарський закон “Про захист персональних даних” визначає підстави для збору персональних даних, правила зберігання і обробки таких даних. Контроль над дотриманням положень цього закону покладено на спеціальний державний орган – Комісію за захистом персональних даних, яка призначається парламентом на чотирирічний термін за пропозицією уряду. Слід особливо зазначити, що в Болгарії склад цієї Комісія, як незалежного у своїй діяльності органу держави, призначається парламентом, що свідчить про спеціальний правовий пріоритет, що наданий в країні стосовно охорони і захисту персональних даних.

Далі пропонується розглянути становлення права на інформацію у Фінляндії. Як свідчать дослідження, Фінляндія також має певну історію становлення законодавства про право на інформацію, що було з часом гармонізовано з урахуванням нових реалій і тенденцій інформаційної політики ЄС. Регулювання права на інформацію у Фінляндії рядом дослідників наводиться в якості прикладу успішної практики національного інформаційного права у Європі. При цьому робляться посилання на антикорупційну комісію Ради Європи, яка відзначала, що ефективне законодавство про право на інформацію у Фінляндії є одним з ключових чинників низького рівня корупції в країні [9].

Фінляндія – одна з країн, де широко і успішно застосовують комп’ютерні інформаційні технології для доступу до публічної інформації у змісті категорії “публічна офіційна інформація”. Основа фінського спеціального законодавства про право на інформацію була закладена в 1951 р., з прийняттям Закону Фінляндії “Про публічності офіційних документів”. Цей закон був чинний до 1999 року, коли набрав чинності Закон Фінляндії “Про відкритість урядової діяльності” [10]. Серед іншого останній закон у комплексі гарантує громадянам право доступу до офіційних документів, що не містить персональних даних та державної таємниці. Закон також містить позитивний досвід управління інформаційними правовідносинами, що не зовсім притаманно для законодавства інших країн ЄС. Так, однією з особливостей фінського законодавства про право на інформацію є поєднання інституційних ознак свободи доступу до інформації та норм щодо державної таємниці в одному юридичному акті.

Відповідно до фінського законодавства про право на інформацію, рішення щодо відмови в наданні офіційної інформації, можуть бути не тільки прямо оскаржені в адміністративному суді, але і у Канцлера юстиції та парламентського Омбудсмена.

На фоні законодавчого відображення стандартів ЄС щодо права на інформацію пропонується звернути увагу на те, що у 1999 р. у Фінляндії був прийнятий Закон “Про захист даних” [11]. Згідно із цим законом фізичні особи мають право на доступ і виправлення персональних даних, що знаходяться в розпорядженні державних і приватних організацій. Контроль за захистом даних, його реалізацією в усіх органах влади здійснюється спеціальною державною посадовою особою – Омбудсменом щодо захисту даних.

Шведський та фінський досвід активно вплинув на практику Естонії. Естонія – вважається однією із новітніх східноєвропейських країн ЄС з особливо ефективним законодавством про право на інформацію і розвинутими комплексними правовими інститутами його реалізації на рівні комплексного законодавства. Право на інформацію визначається ст. 44 Конституції Естонської Республіки [12], де є формулювання норми, що кожна людина має право вільно отримувати інформацію, поширювану для загального користування. Тобто, за суб’єктивними ознаками, право на інформацію включає як право громадян країни, так і право іноземців.

Поряд з цим конституційно зазначено право від інформації: що всі державні установи, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов’язані за законом надати інформацію про свою діяльність, за винятком даних заборонених законом, і виключно для внутрішнього використання.

Громадянин Естонії має право доступу до інформації стосовно встановлених для нього процедур, що реалізуються при функціонуванні державних органів та органів місцевого самоврядування, державних та місцевих даних, що зберігаються в архівах. Відповідно до законодавства встановлюються обмеження прав і свобод стосовно інших людей, а також для захисту таємниці походження дитини, попередження злочинів, затримання злочинців або у кримінальній справі в інтересах встановлення істини.

Основним юридичним актом, що регулює доступ до соціально-значимої інформації у цій країні, є Закон Республіки Естонії “Про суспільну інформацію”, прийнятий у 2000 р. [13]. Він набув чинності в січні 2001 р. Інші відповідні закони також містять окремі норми, що включають інституційні ознаки права на інформацію. Серед них, для прикладу можна зазначити такі закони, як: “Про захист даних” [14], “Про архіви” [15], “Про державну таємницю” [16], “Про екологічний реєстр” [17].

Однією з особливостей Закону Республіки Естонії “Про суспільну інформації” є визначення широкого спектру установ та осіб, які зобов’язані надавати інформацію по легітимному запиту приватної особи чи організації. Згідно до цього закону в список суб’єктів зобов’язаних оприлюднювати інформацію за запитом приватної особи або організації, входять органи державного управління, неурядові організації та приватні компанії, які здійснюють соціально-значиму діяльність, наприклад, освіта, охорона здоров’я, громадські роботи чи надають інші суспільні послуги.

Право на доступ до офіційних документів (або інформації), що знаходяться у розпорядженні державних органів влади або приватних компаній в Естонії, може бути обмежене в тому разі, якщо документи або інформація засекречені як державна таємниця. Законодавчо право про державну таємницю встановлює чотири рівня секретності, а інформація може бути засекречена на строк до п’ятдесяти років. Внутрішня інформація, що може бути закрита на строк до п’яти років, визначена імперативно в законодавстві щодо громадської інформації. Вона може включати такі дані: що стосуються незакінчених судових процесів; що зібрані в ході процедури державного контролю; щодо потенційних загроз у ході реалізації зовнішніх зв’язків держави; що пов’язані з озброєнням та місцем знаходження військових об’єктів; щодо потенційних загроз спадщини або природному середовищу; щодо заходів безпеки; щодо проектів законів та окремих їх положень для розгляду їх у парламенті; щодо інших документів, що мають відомості не включені до реєстру; щодо персональних даних. Забороняється обмежувати доступ до інформації, пов’язаної з опитуваннями громадської думки, загальною статистикою, економічними і соціальними прогнозами, навколишнім середовищем, власністю і якістю споживчих товарів. Слід зазначити, що, згідно із законодавством про захист даних, фізичні особи мають право на доступ до інформації про них самих, що знаходиться в розпорядженні державних і приватних установ.

Законодавство про суспільну інформації вимагає, щоб органи влади реєстрували запити на інформацію і відповідали заявникам протягом п’яти робочих днів. Інформація, як правило, надається безкоштовно, крім випадків, коли плата за надання інформації передбачена законом. В законодавстві міститься позитивне зобов’язання органів державної влади стосовно повідомлень про розміщення суспільно-значимої для громадян інформації на їх Інтернет-сайтах та забезпечення оновлення цієї інформації. В цілому, естонське законодавство про суспільну інформацію містить ряд положень, пов’язаних з електронним доступом до офіційної інформації та її публікацією.

Естонія відома як одна з країн, де досягли значних результатів у розвитку та реалізації технологічних інструментів і додатків, так званого “електронного урядування”. Естонське законодавство про суспільну інформації є базовим для правової основи системи електронного урядування, що становить зміст такої категорії як “електронний уряд” країни.

Важливим інституційним елементом естонського право на інформацію є наявність незалежного державного органу, відповідального за контроль виконання законодавства про суспільну інформацію. Нагляд за реалізацією законодавчо визначеного права на інформацію в Естонії здійснюється Органом по захисту даних, який щорічно звітує перед законодавчою владою про дотримання законодавства про суспільну інформацію. Будь-яка особа, якій було відмовлено в доступі до запитуваної нею інформації, може подати скаргу до Органу із захисту даних або до адміністративного суду.

### **Висновки.**

1. Правовий режим права щодо інформації передбачений у різних аспектах у національному законодавстві країн ЄС проте він відповідає загальним європейським

принципам відображеним у актах міжнародного права стосовно права на інформацію у взаємозв'язку із правом від інформації.

2. Право на інформацію та право від інформації за змістом в окремих країнах визначається з урахуванням національних традицій, по різному, залежно від розуміння національної специфіки, проте вони чітко визначені в кожній державі відповідно до сутності стандартів цих інститутів права в ЄС.

3. Право щодо інформації у кожній державі має комплексне законодавство щоб безпосередньо і в першу чергу охороняти і захищати права своїх громадян в транскордонній інформаційній сфері. При цьому визначаються й загальнолюдські інтереси кожного, хто знаходиться на території відповідної держави.

Як перспективу подальших досліджень можна зазначити, що інституції права щодо інформації вже мають спеціальні, стандартизовані, синхронізовані у законодавстві окремих країн ЄС положення: як загальні, так і особливі, щодо певних суб'єктів інформаційних правовідносин. Це має бути враховано при розробці проекту кодифікованого акту України про інформацію, як комплексного галузевого законодавчого акту, де мають бути визначені основи, засади суспільних відносин щодо інформації, її створення, поширення, отримання, доступу, зберігання та знищення з урахуванням технологій реалізації. Цей кодекс у перспективі має поглинути положення Закону України “Про інформацію”, замінити його, гармонізувавши та адаптувавши його положення, у тому числі із законодавством про право на інформацію та правом від інформації країн ЄС.

За результатами проведеного дослідження склалося методологічне переконання, що у перспективі саме за такою концепцією має розвиватися формування доктрини стратегії удосконалення законодавства України про інформацію. При цьому пропонується не просто копіювати іноземний досвід, а уважно розглядати його, зокрема і через призму юридичної семантики – розуміння контенту формулювань правових положень, визначених у законодавчих актах, у тому числі як чинник підтримки, гарантування, охорони і захисту інформаційної безпеки людини, громадянина у взаємозв'язку із інформаційною безпекою суспільства, держави, міжнародного правопорядку.

### Використана література

1. Загальна декларація прав людини. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>
2. Міжнародний пакт ООН про громадянські і політичні права від 16.12.66 р. – Режим доступу : [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_043)
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.50 р. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
4. Конституція Швеції від 27.02.74 р. – Режим доступу : [http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstitucija\\_shvecii](http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstitucija_shvecii)
5. Конституція Республіки Болгарії від 13.07.91 р. – Режим доступу : <http://www.parliament.bg/bg/const>.
6. Про доступ до публічної інформації : Закон Республіки Болгарії від 07.07.00 р. № 55. – Режим доступу : <http://www.lex.bg>
7. Про захист таємної інформації : Закон Республіки Болгарії від 30.04.02 р. № 809. – Режим доступу : <http://www.dksi.bg>
8. Про захист персональних даних : Закон Республіки Болгарії від 11.01.12 р. № 902. – Режим доступу : <https://www.cpdp.bg/?p=element&aid=373>.
9. Звіт антикорупційної комісії Ради Європи від 15.11.11 р. – Режим доступу : [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/default\\_en.as](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/default_en.as)

10. Про відкритість урядової діяльності : Закон Фінляндії від 07.03.99 р. – Режим доступу : <http://www.archiefnl.nl>

11. Про захист даних : Закон Фінляндії від 1999 р. – Режим доступу : <http://wetten.overheid.nl/BWBR0011468/geldigheidsdatum>

12. Конституція Естонської Республіки від 28.06.92 р. – Режим доступу : <https://www.riigiteataja.ee/akt/633949>

13. Avaliku teabe seadus vastu võetud 15.11.00 р. – Режим доступу : <https://www.riigiteataja.ee/akt/122032011010>

14. Isikuandmete kaitse seadus Vastu võetud 15.02.07 р. – Режим доступу : <https://www.riigiteataja.ee/akt/1290938>

15. Arhiiviseadus Vastu võetud 17.02.11 р. – Режим доступу : <https://www.riigiteataja.ee/akt/121032011001>

16. Riigisaladuse seadus Vastu võetud 26.01.99 р. – Режим доступу : <https://www.riigiteataja.ee/akt/12751455>

17. Keskkonnatasude seadus Vastu võetud 07.12.05 р. – Режим доступу : <https://www.riigiteataja.ee/akt/KeTS>

~~~~~ \* \* \* ~~~~~