



Тетяна Олексіюк

Віцепрезидентка, представниця України в Групі спеціалістів за Конвенцією Ради Європи про доступ до офіційних документів, адвокатка (Київ, Україна)
 ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3559-5329>
 Web of Science Researcher ID: CAG-0789-2022
 tetyana.oleksiyuk@gmail.com

УДК 342.7

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ *SOFT LAW* ЯК ОРІЄНТИРИ ДЛЯ БАЛАНСУВАННЯ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ ТА ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Анотація. Загальновизнаним є твердження про те, що важливе демократичне надбання – право суспільства на доступ до офіційної інформації – не є абсолютним і підлягає обмеженням, які є необхідними для захисту інших охоронюваних законом прав та інтересів. Проте обмеження доступу до публічної інформації, яке застосовується з міркувань національної безпеки, потребує відповідального підходу в частині пошуку балансу між інтересами безпеки та правом на доступ до інформації, особливо у часи війни. Хоча законодавство України, яке визначало правила обмеження доступу до інформації, було розроблене в мирний час, закладені в ньому юридичні механізми доволі застосовні й у період збройного конфлікту. Так само уряд повинен керуватися законом при запровадженні обмежень, вирішувати питання пропорційності та необхідності в демократичному суспільстві у питаннях обмеження доступу до інформації. Дослідження має на меті проаналізувати міжнародні стандарти *soft law* з погляду пошуку відповідей на виклики, з якими стикається українська влада та суспільство у пошуку належного балансу між захистом національної безпеки та правом на інформацію, та означити, де це необхідно, потребу змін на рівні законодавства.

Ключові слова: публічна інформація; доступ до офіційних документів; право на інформацію; відкриті дані; Цванські принципи; Йоганнесбурзькі принципи; Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів; Конвенція Тромсе.

Значним викликом для українського суспільства та його демократичних механізмів стала повномасштабна неспровокована збройна агресія Росії. Протягом останнього року українці неодноразово заявляли та демонстрували, що їхній стійкий опір агресору – це не лише війна за територіальну цілісність країни, а й боротьба за демократичні цінності, які українці повністю поділяють. Однією з таких важливих цінностей є доступ до публічної інформації, а саме ‘право кожного, без дискримінації за будь-якою ознакою, на доступ, за вимогою, до офіційних документів,

що знаходяться в розпорядженні державних органів¹. Нині таке право закріплене у ратифікованій Україною Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів – першому міжнародному документі, який передбачає універсальний характер права на інформацію. Він, зокрема, гарантує доступ до інформації, яку збирають і створюють офіційні органи (у розумінні Закону України “Про доступ до публічної інформації”² – розпорядники публічної інформації) у будь-яких формах.

На сучасний момент українське суспільство та держава намагаються знайти відповіді на життєво важливі запитання: як збалансувати прозорість офіційної інформації, демократичні механізми та процедури, з одного боку, та національну безпеку, з другого боку, у складний воєнний час? Чи справді запроваджені обмеження необхідні для досягнення мети зміцнення національної безпеки країни та чи можна досягти цілей національної безпеки меншим обмеженням права? Дійсно, офіційна інформація потенційно може бути використана агресором на шкоду українській інфраструктурі та збройним силам. Водночас захист національної безпеки та територіальної цілісності України потребує підтримки та зміцнення економіки. Прозорість і підзвітність діяльності уряду надзвичайно важливі для запобігання корупції у витрачанні державних коштів і побудови довірчої співпраці між громадянами та владою.

Як приклад можна використати ситуацію, що виникла у зв’язку з обмеженням, застосованим у період дії правового режиму воєнного стану до доступу до публічної інформації у формі відкритих даних. Норми, які передбачають можливість вільного та багаторазового використання наборів відкритих даних, зібраних і створених державними органами, є складовою українського законодавства про доступ до інформації. Стаття 101 Закону України “Про доступ до публічної інформації”³ передбачає, що відповідальні органи зобов’язані створювати набори відкритих даних, визначені Постановою Кабінету Міністрів України № 835⁴, та надавати доступ до них трьома передбаченими законом способами: і) через оприлюднення на Єдиному порталі відкритих даних; ii) через оприлюднення наборів відкритих даних на офіційних вебсайтах відповідальних органів, а саме органів державної влади та місцевого самоврядування; iii) через надання наборів даних у відповідь на інформаційні запити. Таким чином, коли йдеться про обмеження доступу до публічної інформації

¹ Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18 червня 2009 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09#Text> (дата звернення: 05.04.2023).

² Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>> (дата звернення: 05.04.2023).

³ Там само.

⁴ Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>> (дата звернення: 05.04.2023).

ції у формі відкритих даних, таке обмеження має відбуватися виключно в порядку, визначеному законом.

24 лютого 2022 р., коли Росія різко активізувала свою агресію в Україні, Уряд України обмежив доступ до державного Єдиного порталу відкритих даних та публічних реєстрів з міркувань національної безпеки. Це обмеження викликало дискусію між представниками громадянського суспільства, представниками інноваційного бізнесу та державними органами. Певною мірою всі учасники дискусії погодилися, що обмеження доступу до державних наборів відкритих даних та публічних реєстрів 24 лютого 2022 р. могло бути прийнятним через рівень загроз, що постали перед країною. Однак тривалий характер ситуації без належного обґрунтування викликав нарікання з боку представників громадянського суспільства та бізнесу. Намагаючись вирішити проблему, Міністерство цифрової трансформації України винесло на громадське обговорення проект нової редакції Постанови Кабінету Міністрів України № 835 щодо оприлюднення наборів відкритих даних⁵.

Слід зазначити, що існують міжнародні стандарти, принаймні на рівні *soft law*, які варто взяти за орієнтир навіть у такій нестандартній ситуації. Йоганнесбурзькі принципи національної безпеки, свободи вираження поглядів і доступу до інформації (далі – Йоганнесбурзькі принципи)⁶ та Глобальні принципи національної безпеки та права на інформацію (далі – Цванські принципи)⁷, розроблені провідними науковцями та експертами у сфері доступу до інформації, містять рекомендації законодавцям і уряду щодо того, як забезпечити баланс між захистом права на інформацію та національною безпекою. Шукаючи відповідь на питання про баланс між доступом до відкритих даних і публічних реєстрів і таким важливим державним інтересом, як національна безпека, далі розкриємо три ключові аспекти: правомірність таких обмежень, пропорційність та ефективність обмежень. Дотримання кращих міжнародних стандартів правомірності, пропорційності й ефективності забезпечується також і можливістю зацікавленої сторони оскаржити прийняті державними органами рішення, про що йтиметься наприкінці дослідження.

⁵ Повідомлення про проведення публічного громадського обговорення проекту постанови Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 та від 30 листопада 2016 р. № 867” (Міністерство цифрової трансформації України, 29.07.2022) <<https://thedigital.gov.ua/regulations/povidomlennya-pro-provedennya-publichnogo-gromadskogo-obgovorennya-proyektu-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-pro-vnesennya-zmin-do-postanov-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-21-zhovtnya-2015-r-835-ta-vid-30-listopada-2016-r-867>> (дата звернення: 05.04.2023).

⁶ Johannesburg Principles on National Security Freedom of Expressions and Access to Information, <<https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/joburg-principles.pdf>> (accessed: 05.04.2023).

⁷ The Global Principles on National Security and the Right to Information (The Tshwane Principles) <<https://www.justiceinitiative.org/uploads/bd50b729-d427-4fbb-8da2-1943ef2a3423/global-principles-national-security-10232013.pdf>> (accessed: 05.04.2023).

Правомірність обмежень

Загальною вимогою до запровадження обмежень прав людини, яка простежується в усіх міжнародних договорах, є наявність чіткого та встановленого законом порядку застосування обмежень. Міжнародні норми допускають спеціальні відступи від прав під час надзвичайних ситуацій, і Уряд України належним чином поінформував міжнародні органи про такі відступи⁸ від прав під час воєнного стану.

За невеликими винятками, положення Закону України “Про доступ до публічної інформації” не змінювалися з моменту введення воєнного стану. Найвпливовішими нормативними актами у цій сфері у період дії правового режиму воєнного стану є Указ Президента “Про введення воєнного стану в Україні”⁹ та Закон України “Про правовий режим воєнного стану”¹⁰. Ці акти передбачають можливість тимчасового, на період дії правового режиму воєнного стану, обмеження конституційних прав особи, зазначених, зокрема, ст. 34 Конституції України¹¹ (право вільно збирати, зберігати використовувати та поширювати інформацію усно, письмово чи в інший спосіб – на вибір).

Норми воєнного стану надають урядові можливість вживати певних заходів реагування на надзвичайні ситуації, особливо спрямовані на протидію витоку важливих даних. Однак застосування таких обмежень повинні бути, очевидно, не свавільними, а визначеними законом у чіткий і зрозумілий спосіб та встановленими на визначений необхідний період часу.

У зв’язку з цим Йоганнесбурзькі принципи у Принципі 1 вказують: ‘Жодне обмеження свободи вираження поглядів або інформації з мотивів національної безпеки не може бути накладено, якщо уряд не зможе продемонструвати, що обмеження є необхідним’¹².

Отже, всі принципи та підходи у сфері доступу до публічної інформації повною мірою повинні застосовуватися і тоді, коли необхідно відшукати баланс права на інформацію та національної безпеки, навіть у період дії воєнного стану. Серед цих принципів – відкритість публічної інформації за замовчуванням та обов’язковість застосування так званого трискладового тесту, або тесту суспільного інтересу (передбаченого ч. 2 ст. 6 Закону України “Про доступ до публічної інформації”), у всіх ситуаціях, коли доступ до публічної інформації обмежений.

⁸ C.N.65.2022.TREATIES-IV.4 Ukraine: Notification under Article 4(3) on 28 February 2022 to Secretary General of the United Nations <<https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2022/CN.65.2022-Eng.pdf>> (accessed: 05.04.2023).

⁹ Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>> (дата звернення: 05.04.2023).

¹⁰ Про правовий режим воєнного стану: Закон України 12 травня 2015 р. № 389-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>> (дата звернення: 05.04.2023).

¹¹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 05.04.2023).

¹² Johannesburg Principles (n 6).

Пропорційність обмежень

Як уже зазначено вище, загальна процедура обмеження доступу до публічної інформації, що зберігається державними органами в будь-якій формі, визначена Законом України “Про доступ до публічної інформації”. Ця процедура, так званий трискладовий тест, відповідає найкращим міжнародним стандартам регулювання доступу до публічної інформації, закріпленим, наприклад, ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, ст. 10 Європейської конвенції прав людини та Конвенцією Ради Європи про доступ до офіційних документів. Відповідальний державний орган повинен провести комплексну оцінку шкоди іншим охоронюваним законом інтересам, яку може спричинити поширення інформації. Обов’язок застосовувати трискладовий тест повинен забезпечити те, що кожен відповідальний орган проведе оцінку конкретної ситуації у певний період часу і прийме обґрунтоване рішення про баланс між правом на інформацію та законною підставою обмеження такого права.

Щоб визначити баланс між правом на інформацію та захистом національної безпеки, Принцип 1.3 Йоганнесбурзьких принципів пропонує підхід, подібний до трискладового тесту:

Встановлюючи, що обмеження свободи вираження або інформації необхідне для захисту законних інтересів національної безпеки, уряд повинен продемонструвати, що: (а) вираження чи інформація, про які йдеться, становлять серйозну загрозу для законних інтересів національної безпеки; (б) накладене обмеження є найменш обмежувальним із можливих засобів для захисту цього інтересу; і (с) обмеження сумісно з демократичними принципами¹³.

У цьому аспекті українське законодавство та практика просунулися далі в напрямку кращого забезпечення свободи інформації. Законодавством України визначено категорії інформації, яка становить значний суспільний інтерес. Зокрема, ст. 29 Закону України “Про інформацію” передбачено, що

предметом суспільного інтересу є інформація, яка загрожує державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод та обов’язків, виявляє можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливих еколо-

¹³ Johannesburg Principles (n 6).

гічних та інших негативних наслідків діяльності (бездіяльності) фізичних чи юридичних осіб¹⁴.

Це означає, що при прийнятті рішення про обмеження чи розголошення цих категорій службової інформації відповідальні посадові особи повинні надавати перевагу її відкритості. Крім того, Закон України “Про інформацію” забороняє засекречувати інформацію про аварії, катастрофи та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися та загрожують безпеці людей, що, очевидно, корелює з інформацією про ризики, пов’язані з війною. Ці підходи знайшли своє відображення і в усталеній судовій практиці. Наприклад, у Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду від 29 вересня 2016 р. № 10 деталізовано перелік категорій інформації, що становить значний суспільний інтерес, та запропоновано додаткові критерії, які слід враховувати у разі необхідності обмеження доступу до такої інформації (п. 7)¹⁵.

Враховуючи положення Закону України “Про інформацію” та вказану вище судову практику, можна констатувати, що інформація про загрози для громадян України внаслідок повномасштабної збройної агресії з боку Російської Федерації є інформацією, яка становить суспільний інтерес і обмеження доступу до якої може мати негативні наслідки для життя і здоров’я людей. Водночас існують загрози, викликані поширенням певних категорій інформації, наприклад про розташування або переміщення військових частин чи озброєння. Оскільки питання визначення меж відкритості інформації є надзвичайно важливим, необхідно відповісти на запитання: хто має приймати такі рішення і які чинники потрібно враховувати?

Цванські принципи чітко формулюють це питання у Принципі 1: “Тільки державні органи, чиї конкретні обов’язки включають захист національної безпеки, можуть стверджувати, що національна безпека є підставою для приховування інформації”¹⁶. Автори Цванських принципів розвивають цю думку далі, наголошуючи в окремих примітках, доданих до цієї статті: “Уряд, і тільки уряд, несе остаточну відповідальність за національну безпеку, і, таким чином, тільки уряд може стверджувати, що інформація не повинна розголошуватися, якщо вона завдасть шкоди національній безпеці”¹⁷.

Однак уряд є досить широким поняттям, і в Україні до органів влади входять Кабінет Міністрів України, 20 міністерств та ще 61 державна

¹⁴ Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>> (дата звернення: 05.04.2023).

¹⁵ Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. № 10 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16#Text>> (дата звернення: 05.04.2023).

¹⁶ Tshwane Principles (п. 7).

¹⁷ Ibid.

установа центрального рівня, наприклад, державні агентства та установи зі спеціальним статусом. Очевидно, що не всі вони мають спеціальну компетенцію визначати, яка інформація і в якій ситуації може загрожувати національній безпеці держави. За загальним правилом, застосування обмежень у доступі до інформації, закріплення у законодавстві України та розроблення у судовій практиці, обов'язок встановлення та обґрунтування обмежень щодо публічної інформації покладається на орган, який зібрав або створив відповідну інформацію. Рішення про засекречування офіційної інформації покладається на чиновників середньої ланки, які переважно уникають додаткової відповідальності та не володіють достатніми знаннями. Станом на момент проведення цього дослідження у Верховній Раді України винесено на розгляд проект Закону “Про безпеку класифікованої інформації”¹⁸. Зважаючи на суттєвий вплив цього закону на стан забезпечення інформаційних прав та з метою уникнення колізій із чинним Законом України “Про доступ до публічної інформації” та Конвенцією Ради Європи про доступ до офіційних документів у частині обмеження доступу до інформації, доцільним є широке громадське обговорення та детальний юридичний аналіз цього законопроекту.

Ефективність обмежень

Окрім питань законності та пропорційності, або, інакше кажучи, належного балансу обмежень, існує питання ефективності обмежень. Слід дати відповідь на запитання: чи справді таке обмеження досягає мети, заради якої воно застосовується?

Принцип 11 Цванських принципів стверджує, що уряд повинен надавати причини для обмеження:

Незалежно від того, чи має держава офіційний процес класифікації, державні органи зобов'язані вказати причини для засекречення інформації. Причини повинні вказувати на вузьку категорію інформації, яка відповідає одній із категорій, перелічених у Принципі 9, до якої належить інформація, і описувати шкоду, яка може бути спричинена розголошенням, включаючи рівень її серйозності та ступінь імовірності¹⁹.

Частина 3 ст. 6 Закону України “Про доступ до публічної інформації” містить норму, яка чітко визначає, що ‘інформація з обмеженим доступом підлягає оприлюдненню розпорядником інформації, якщо вона була оприлюднена раніше правомірно’²⁰.

¹⁸ Проект Закону про безпеку класифікованої інформації від 27 січня 2023 р. № 8394 <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41249>> (дата звернення: 05.04.2023).

¹⁹ Tshwane Principles (n 7).

²⁰ Про доступ до публічної інформації (n 2).

Принцип 49 Цванських Принципів містить буквально ту саму тезу: ‘Якщо інформація була загальнодоступною, будь-якими засобами, законними чи ні, будь-яка спроба зупинити подальшу публікацію інформації у формі, в якій вона вже є у відкритому доступі, очевидно є недієвою’. Далі автори Цванських принципів пояснюють значення фрази “загальнодоступний”: ‘<...> означає, що інформація була поширена достатньо широко, тому не можна було б вжити практичних заходів, які б зберегли інформацію в таємниці’²¹.

Повертаючись до прикладу з обмеженням доступу до Порталу відкритих даних, слід, знову ж таки, звернути увагу на те, що набори відкритих даних були правомірно оприлюднені раніше, а отже, обмеження доступу до них нині не є ефективним. Те саме стосується і значного обсягу публічної інформації, яку розпорядники публічної інформації з початком збройного конфлікту приховали зі своїх офіційних вебсайтів всупереч передбаченому законом (ст. 15 Закону України “Про доступ до публічної інформації”) обов’язку забезпечувати належне оприлюднення публічної інформації. Суттєве зниження якості оприлюднення публічної інформації на офіційних вебсайтах розпорядників регіонального рівня було відзначено під час Моніторингу про забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 року²², проведеного за підтримки Програми Розвитку ООН в Україні та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Принцип 3 Цванських принципів підкреслює та деталізує, що обмеження інформації має відповідати принципу “необхідно в демократичному суспільстві”:

- (i) Розголошення інформації повинно створювати реальний і ідентифікований ризик значної шкоди законному інтересу національної безпеки.
- (ii) Ризик заподіяння шкоди від розголошення має переважати загальний суспільний інтерес у розкритті.
- (iii) Обмеження повинно відповідати принципу пропорційності та повинно бути найменш обмежувальним засобом, доступним для захисту від шкоди.
- (iv) Обмеження не повинно порушувати саму суть права на інформацію²³.

Отже, для засекречення інформації недостатньо лише формального посилання на воєнний стан. У всіх випадках обмеження доступу до офіційної інформації необхідно враховувати критерій суспільного інтересу, визначеного ратифікованими Україною міжнародними договорами

²¹ Tshwane Principles (n 7).

²² Звіт про моніторинг стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 року <<https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/zvit-pro-monitoringh-stanu-zabezpechennya-informatsiynikh-prav-v-umovakh-voeyennoho-stanu-2022-roku>> (дата звернення: 05.04.2023).

²³ Tshwane Principles (n 7).

та національними нормативно-правовими актами. Обмеження також має бути ефективним і пропорційним.

Оскарження та перегляд рішень

Обов'язок влади обґрунтовувати застосовані обмеження забезпечує ще одну важливу складову гарантування конституційного права на інформацію – можливість оскаржити обмеження. Законодавство України передбачає два окремі способи вирішення спорів у сфері доступу до публічної інформації: звернення до суду, який уповноважений ухвалювати рішення по суті справи (тобто з'ясувати, чи є правомірною відмова у доступі до інформації), та звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмана), представники якого складають протоколи про порушення права на доступ до інформації, котрі, зі свого боку, є підставою для накладення адміністративного стягнення судом.

Важливою перешкодою на шляху судового захисту права на доступ до інформації є тривалість розгляду справ. Це справляє значний “охолоджуючий ефект”, адже в динамічній ситуації, пов'язаній зі збройною агресією, своєчасність інформації має значення, натомість судовий процес, що триває кілька років, робить витрачені зусилля марними. Звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, на противагу, є безоплатним і більш швидким способом, але не завжди досягає мети через недоліки процедури та брак матеріальних і кадрових ресурсів Офісу Омбудсмана. Функція парламентського контролю за додержанням прав людини, яку відповідно до Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”²⁴ виконує Уповноважений з прав людини, не забезпечує можливості Омбудсмана зобов'язувати державні органи відкрити доступ до публічної інформації. Аналіз, зроблений у звіті Директорату інформаційного суспільства DGI (2016) SASG/2016/07²⁵, свідчить про можливість створення нового контролюючого органу в системі органів державної влади України та пропонує орієнтовну структуру цього органу. Перспектива створення нового контролюючого органу в Україні обговорюється вже давно, однак, враховуючи економічні втрати, яких Україна зазнала у зв'язку з агресією Російської Федерації, така можливість з'явиться нескоро.

²⁴ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 05.04.2023).

²⁵ Щодо аналізу розподілу повноважень державних установ у сфері інформаційної політики та медіа в Україні: Звіт Директорату інформаційного суспільства та протидії злочинності Департаменту інформаційного суспільства, медіа та інтернету. SASG/2016/07. 26 вересня 2016 року <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dd7cc&fbclid=IwAR2rGLQJH16stzr4mM7Ry3sqz19fRAGuF6Vkw64X1XX7rZO_6IzhugTIdE> (дата звернення: 05.04.2023).

У частині 4 Цванських принципів автори окреслюють ключові підходи до захисту права на доступ до інформації у випадку, коли такий доступ обмежено з міркувань національної безпеки. Зокрема, у Принципі 27 зазначено: 'Посилання на національну безпеку не можуть використовуватися для підризу фундаментального права на справедливий судовий розгляд компетентним, незалежним і безстороннім судом, встановленим законом'²⁶. Водночас у Цванських принципах підкреслено необхідність створення незалежного та ефективного наглядового органу у сфері доступу до інформації, чого, на жаль, в Україні ще не зроблено.

Слід відзначити також і метод (викладений у Принципі 36), який ще не був імплементований в Україні та який, як вважають автори Цванських принципів, міг би позитивно вплинути на гарантування права на інформацію саме у випадках, коли йдеться про захист національної безпеки:

Законодавча влада повинна мати повноваження розкривати будь-яку інформацію для громадськості, включно з інформацією, щодо якої виконавча влада заявляє про право приховувати з міркувань національної безпеки, якщо вона вважає за потрібне зробити це відповідно до процедур, які вона повинна встановити²⁷.

Закони України не передбачають такої гарантії. Повноваження приймати рішення про обмеження доступу до інформації належить розпорядникам публічної інформації – органам державної влади та місцевого самоврядування, а законодавча влада впливає на цей процес дещо опосередковано – переважно через ухвалення нормативних актів, а не безпосередньої імплементації. Враховуючи те, що питання розсекречення інформації, особливо в умовах воєнного стану, може вплинути на життя та здоров'я тисяч людей, доцільно рекомендувати Верховній Раді України розробити відповідний порядок виняткових випадків.

Висновки. Підсумовуючи, слід наголосити, що українське законодавство не передбачає спеціальних норм щодо доступу до публічної інформації безпосередньо у період дії правового режиму воєнного стану. Аналізуючи міжнародні стандарти та національне законодавство, можна стверджувати, що правові механізми вирішення питання обмеження доступу до інформації можуть бути переважно однаковими як для мирного часу, так і для періоду збройного конфлікту. Трискладовий тест, передбачений національним законодавством як юридичний механізм, обов'язковий до застосування в усіх випадках обмеження доступу до публічної інформації повною мірою задовольняє потреби як мирного, так

²⁶ Tshwane Principles (n 7).

²⁷ Ibid.

і воєнного часу. Натомість вибірковий і свавільний підхід до обмеження доступу до офіційної інформації є неприпустимим, оскільки суперечить міжнародним стандартам, порушує принцип верховенства права та руйнує довірливі відносини між владою та громадянами. Обмеження має бути пропорційним, необхідним у демократичному суспільстві та таким, яке має найменший негативний вплив на плюралізм думок у суспільстві.

Усі дані, які не становлять потенційної загрози безпеці держави та громадян, мають бути відкритими за замовчуванням. Будь-які застосовані обмеження мають бути чітко визначеними, передбачуваними та недискримінаційними. Ефективність обмеження не повинна ставитися під сумнів ситуацією, коли обмеження стосуються інформації, яка була законно поширена раніше. Серед іншого, має бути забезпечена можливість перегляду контролюючим органом рішень про обмеження доступу до офіційної інформації та публічних реєстрів, а також можливість оперативного та доступного судового оскарження.

Тож розпорядникам публічної інформації та урядовим інституціям необхідно переглянути рішення, які були прийняті з початком повномасштабної збройної агресії як невідкладні, та прийняти нові рішення, що ґрунтуватимуться на нормах чинного законодавства України та міжнародних стандартах, як рівня конвенцій, так і *soft law*.

Tetyana Oleksiyuk

INTERNATIONAL SOFT LAW STANDARDS AS GUIDELINES FOR BALANCING THE RIGHT TO INFORMATION AND PROTECTION OF NATIONAL SECURITY

ABSTRACT. It is generally recognized that the important democratic right to access official information is not absolute and is subject to restrictions that are necessary to protect other legitimate rights and interests. However, the restriction of access to public information, which is applied for reasons of national security, requires a responsible approach in terms of finding a balance between security interests and the right to access information, especially in times of war. Although the legislation of Ukraine, which determined the rules for restricting access to information, was developed in peacetime, the legal mechanisms laid down in it are quite applicable in the period of armed conflict. Respectively, the government should pursue the law when introducing restrictions and resolve the issues of proportionality and necessity in a democratic society while limiting access to information. The research aims at analyzing international soft law standards while finding answers to the challenges faced by the Ukrainian authorities and society in balancing the protection of national security and the right to information, as well as identifying, where necessary, the need for changes at the level of legislation.

KEYWORDS: public information; access to official documents; right to information; open data; Tshwane Principles; Johannesburg Principles; Council of Europe Convention on access to official documents; Tromsø Convention.