

## ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ОБМЕЖЕНЬ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ІНФОРМАЦІЮ В ІНТЕРЕСАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПРАКТИКА ЇХ ВИРІШЕННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СУДІ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Шинкар Т. І.

У статті, з огляду на актуальність і значущість проблеми обмеження прав і свобод людини і громадянина, викладено результати проведеного аналізу характеристики окремих обмежень прав громадян на інформацію в інтересах гарантування національної безпеки, практики їх вирішення в Європейському суді з прав людини.

Наголошено, що в питаннях окреслення цінностей, пов'язаних із національною безпекою, право людини на доступ до інформації варто вважати юридичним надбанням, яке підлягає більш детальній регламентації через необхідність захистити інформацію, що має особливе значення для гарантування національної безпеки і правопорядку. Зроблено висновок, що визначення меж дозволу втручання у свободу доступу до інформації має здійснюватися таким чином, щоб відповідну свободу не було зведено до висловлення декларації, не було порушено сутність самої свободи доступу до інформації, як це передбачено Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

Звернуто увагу на те, що вимога забезпечення доступу до інформації та суспільно важливих даних, що стосуються діяльності державної влади, особливо такої, що може мати значення для національної безпеки або правопорядку, виникла з різних правничих традицій, зокрема тих, згідно з якими в 1950 році ввійшли до Ради Європи її держави-засновники. Підкреслено, що не може ставитися під сумнів свобода висловлювань. Узагальнено, що відсутність обмежень у висловлюваннях є мірою та водночас фундаментом верховенства права, а також одним із найкращих засобів запобігання порушенню прав людини.

Наголошено, що внаслідок слабкого розвитку інститутів запобігання порушенню прав людини спостерігається «утаємнення» діяльності представників влади, приховування неефективності, марнотратства громадських грошей, а також корупції.

На підставі проведеного аналізу встановлено, що за позицією Європейського суду з прав людини в окремих секторах державної служби, насамперед тих, які особливо важливі з погляду внутрішньої і зовнішньої

політики, держава повинна мати більш широкі можливості, які мусять «компенсуватися», відповідно до пункту 2 статті 10 Конвенції, жорсткими умовами обмеження можливості передавати іншим інформацію, яка циркулює в цій сфері.

**Ключові слова:** національна безпека, права і свободи людини і громадянина, право на інформацію, обмеження прав і свобод, обмеження права на інформацію.

Shynkar T. I. Characteristics of individual limitations of human rights to information in the interest of ensuring national security and their settlement in the European Court of Human Rights

The article, given the relevance and significance of the problem of restriction of human and civil rights and freedoms, presents the results of the analysis of the characteristics of certain restrictions on citizens' rights to information in the interests of national security and practice in the European Court of Human Rights.

It is emphasized that in defining values related to national security, the human right to access information should be considered a legal asset, subject to more detailed regulation due to the need to protect information that is of particular importance for national security and law and order. It is concluded that the limits of permission to interfere with freedom of access to information should be determined in such a way that the relevant freedom is not reduced to the declaration, does not violate the essence of freedom of access to information, as provided by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

It is noted that the requirement to provide access to information and socially important data concerning the activities of public authorities, especially those that may be important for national security or law and order, arose from different legal traditions, including those that in 1950 entered The Council of Europe as its founding member state. It is emphasized that freedom of expression cannot be questioned. It is generalized that the absence

*of restrictions on speech is a measure and at the same time a foundation of the rule of law, as well as one of the best means of preventing human rights violations.*

*It is emphasized that due to weak development of human rights prevention institutions concealment of inefficiency, waste of public money, and corruption.*

*Based on the analysis, it was found that the position of the ECtHR in certain sectors of the civil service, especially those that are particularly important in terms of domestic and foreign policy, the state should have more opportunities to "compensate" in accordance with paragraph 2 of Article 10 of the Convention, strict conditions restricting the ability to transmit information circulating in this area to others.*

**Key words:** national security, human and civil rights and freedoms, right to information, restriction of rights and freedoms, restriction of right to information.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Коли йдеться про цінності, пов'язані з національною безпекою, право людини на доступ до інформації стає тим юридичним надбанням, яке підлягає більш детальній регламентації через необхідність захистити інформацію, що має особливе значення для гарантування національної безпеки і правопорядку. Отже, визначення меж дозволу втручання у свободу доступу до інформації має здійснюватися таким чином, щоб відповідну свободу не було зведено до висловлення декларації, не було порушено сутність самої свободи доступу до інформації, як це передбачено Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, що була ратифікована Законом України № 475/97-ВР від 17 липня 1997 р. (далі - Конвенція) [1].

**Метою статті** є викладення результатів проведеного аналізу окремих обмежень прав громадян на інформацію в інтересах гарантування національної безпеки, практики їх вирішення в Європейському суді з прав людини (далі - ЄСПЛ), а також формулювання на цій основі науково обґрунтованих пропозицій щодо подальших розвідок у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Вимога забезпечення доступу до інформації та суспільно важливих даних, що стосуються діяльності державної влади, особливо такої, що може мати значення для національної безпеки або правопорядку, виникла з різних правничих традицій, зокрема тих, згідно з якими в 1950 р. ввійшли до Ради Європи її держави-засновники. Так, наприклад, Швеція, яка із часу ухвалення в 1766 р. Закону «Про пресу» гарантує своїм мешканцям свободу доступу до документів державної влади, та Велика Британія, де панує в цій сфері культура таємності, від-

найшли спільну позицію щодо змісту відповідних положень Конвенції. Щодо Великої Британії варто окремо наголосити на тому, що, незважаючи на її багатовікові традиції «вільностей», у цій країні не закріплений у законі порядок вільного доступу до державних документів.

Отже, виглядає сумнівним поширене в сучасній політології твердження, що «без свободи збирання, володіння і розповсюдження інформації про все, що стосується публічного життя на терені цілої країни чи місцевих громад, немає мови про демократію і верховенство права». Водночас, на нашу думку, не може ставитися під сумнів свобода висловлювань, яка «є фундаментом демократії», оскільки «висловлювання», як спосіб передавання й інтерпретування інформації, веде до набуття громадянами «поінформованості», усвідомлення ними суспільних процесів, до яких вони долучаються та, як наслідок, набуття здатності надавати мандат на здійснення влади своїм обранцям представниками.

Отже, за усталеною в європейських країнах правовою традицією відсутність обмежень у висловлюваннях вважається мірою та водночас фундаментом верховенства права, а також одним із найкращих засобів запобігання порушенню прав людини. З іншого боку, унаслідок слабкого розвитку інститутів запобігання порушенню прав людини спостерігається «утаємнення» діяльності представників влади, приховування неефективності, марнотратства громадських грошей, а також корупції.

У вільному суспільстві кожне питання, що стосується внутрішньої або зовнішньої політики, повинно бути, між іншим, відкритим для публічного обговорення, особливо у пресі і електронних засобах масової інформації (далі - ЗМІ). Свобода обговорення спірних і важких проблем є найкращим методом для того, щоб урядом ухвалювалися раціональні рішення, які б мали суспільну підтримку. Щоденна практика часто відрізняється від зазначеного. Значна кількість питань, що стосуються внутрішньої і зовнішньої політики держави, невідомі широким колам громадськості. Ще менш відомі дії окремих посадових осіб. Приховування правди і покарання як посадових осіб, так і журналістів за витік і опублікування прихованої інформації, тією мірою, якою це стосується порушень прав людини і верховенства права, однаковим чином практикується й у країнах «старої» демократії.

У процесі проведення аналізу практики реалізації Конвенції у площині надання (гарантування)

доступу до інформації, яка дотична секторів безпеки й оборони, варто насамперед врахувати рішення ЄСПЛ щодо проблеми інформаційного забезпечення доступу до праці в окремих органах державного сектору. За позицією ЄСПЛ в окремих секторах державної служби, насамперед тих, які особливо важливі з погляду внутрішньої і зовнішньої політики, держава повинна мати більш широкі можливості, які мають «компенсуватися», відповідно до п. 2 ст. 10 Конвенції, жорсткими умовами обмеження можливості передавати іншим інформацію, яка циркулює в цій сфері. Отже, у практиці публічного управління з'являються: по-перше, право кандидата на публічну посаду отримати доступ до інформації, зібраної щодо нього спеціальними чи іншими урядовими службами; по-друге, визначення переліку посад, щодо яких таке «збирання» є загрозою для національної безпеки та встановленого в державі порядку.

Так, у практиці ЄСПЛ, у справі «Леандер проти Швеції», розглядалися питання порушення права заявника на повагу до його приватного життя під час використання інформації, що зберігалася в закритому для публічного доступу реєстрі поліції безпеки, для оцінювання придатності людини для зайняття посади, важливої для національної безпеки. За рішенням Суду порушення «свободи одержання інформації» у світлі ст. 10 не було, а «закон безпосередньо, на противагу супутній адміністративній практиці, повинен із належною чіткістю вказати сферу поширення свободи, визнану відповідною владою, з огляду на законність мети вжиття даних заходів, що застосовуються із цього питання для того, щоб забезпечити адекватний захист особі від свавільного втручання» [2].

У рішенні Суду також звернуто увагу на питання оцінки урядом діяльності з гарантування національної безпеки, яка «повинна мати межі, адже існує ризик, що система збереження таємниці через питання національної безпеки може бути загрозою демократії під приводом її захисту» [2].

У цій та подальшій практиці ЄСПЛ постановив, що право отримувати інформацію не зумовлює презумпції доступу до інформації, яка перебуває в розпорядженні урядів, хоча обмежена презумпція стосовно інформації, що являє собою суспільний інтерес, у жодному разі не відхиляється. Іншим наслідком реалізації такої правової позиції є заклик до країн, які уклали Конвенцію, визнати її.

Відповідна Рекомендація про доступ до інформації, що належить державним органам (1981 р.),

закликає держави забезпечити «усім, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, право отримувати за запитом інформацію, що є в державних органах, крім законодавчих та судових, за винятками, необхідними в демократичному суспільстві для захисту законних суспільних і особистих інтересів» [3]. Також рекомендовано, щоб це право передбачало і право на розв'язання питання протягом розумного періоду часу на зазначення причин відмови та право на його перегляд.

Під час розгляду питання доступу до праці в державному секторі й інформації, яка має значення для гарантування національної безпеки також варто врахувати проблему законності та доцільності (мети) відповідного обмеження в демократичному суспільстві. Безпосередньо, у практиці реалізації Конвенції та ЄСПЛ, вказана проблема трансформується в надання оцінки «невідкладності» та «суспільної затребуваності» (pressing social need) відповідних заходів в обставинах, що склалися щодо конкретної справи. Так, у справах, які стосуються ст. 10 Конвенції, відповідні поняття прийнято пов'язувати з одним чи кількома особливими пунктами, передбаченими п. 2 цієї статті.

Також погодимося, що в межах формування та реалізації державної політики гарантування національної безпеки варто «оперувати» категоріями «національна безпека», «територіальна цілісність», «громадська безпека», «охорона порядку або запобігання злочинам», «запобігання розголошенню конфіденційної інформації», «підтримання авторитету і безсторонності суду» тощо. Звернемо увагу на те, що визначення балансу пропорційності будь-якої із цих категорій із свободою вираження поглядів не має належати до компетенції національних урядів без можливості його оцінки ЄСПЛ. Так, у справі «Клас та інші проти Німеччини» Суд зазначив, що «договірні сторони не мають необмеженого розсуду <...>» [4]. Суд застосовував такий підхід протягом декількох років у німецьких справах щодо відповідності німецького права і практики «Berufsverbot» Конвенції, а згодом Суд підтримав думку про те, що державна служба, яка далека від політичних радикалізмів, «є гарантом Конституції та демократії».

ЄСПЛ, починаючи зі справи «Фогт проти Німеччини» [5], поступово визнав: «Незважаючи на те, що держава і право накладають на державних службовців, з огляду на їхній статус, обов'язок діяти на власний розсуд, державні службовці є індивідами і, як такі, підлягають захисту ст. 10 Конвенції <...>, «<...> демократія здатна захистити себе

сама <...>, <<...> особа, призначена для виконання функцій державної влади, не може подавати скарги щодо її звільнення, якщо це звільнення порушує її права, гарантовані Конвенцією. У приписах ст. ст. 1 і 14 Конвенція містить постанову, що кожний, хто підлягає юрисдикції» договірних сторін, повинен користуватися правами і свободами «без дискримінації на будь-якій підставі». Навіть більше, у кінці п. 2 ст. 11 державі дозволяється накладати спеціальні обмеження на свободу зібрань та об'єднань для «осіб, що входять до складу збройних сил, поліції або органів державного управління <...>». Остаточо, однак, Суд не визнав, що у справі «Фогт (Vogt) проти Німеччини» німецька влада порушила припис ст. 10 Конвенції. Отже, визнається, що діяльність відповідно до конституційного порядку «є обов'язком кожної посадової особи державної служби незалежно від її/його позиції і рангу. Це означає, що кожна посадова особа державної служби <...> мусить однозначно відмовитися від участі у групах і рухах, які компетентна влада вважає ворожими Конституції. Це не дозволяє розмежувати службу і приватне життя <...>» [5]. Отже, на відміну від інших справ, у яких заявникам було відмовлено в доступі до державної служби, ЄСПЛ визнав, що у справі «Фогт (Vogt) проти Німеччини» дійшло до втручання у права, гарантовані Конвенцією. П. Фогт працювала і була звільнена зі школи у зв'язку з виявленням в неї радикальних політичних поглядів. Втручання те однак було в межах, визначених у п. 2 ст. 10 Конвенції.

Ще одним важливим напрямом, який потребує розгляду, є обмеження свободи слова з метою забезпечення охорони громадського (публічного) порядку. Так, у справі «Енгель та інші проти Нідерландів» [6] ішлося про заборону розповсюдження газети, у якій солдати критикували дії офіцерів. Суд не знайшов порушення ст. 10. Конвенції та зазначив, що «<...> належне функціонування армії важко уявити без юридичних норм, розроблених для того, щоб запобігти підризу військової дисципліни військовослужбовцями, наприклад статтями <...>, засноване на цій законній вимозі і саме по собою не суперечить ст. 10 <...>» [6]. Суд визнав, що ця умова захищає також права солдат, які відбувають строкову службу, стверджуючи, що «<...> не було питання позбавлення їх свободи вираження поглядів, але тільки покарання за образливе здійснення тієї свободи з їхнього боку. Тому <...> це рішення не порушило п. 2 ст. 10» [6].

Аналогічні приклади було проаналізовано в роботі А. Жеплінського [7], який наголошу-

вав, що критика командирів «<...> не містить закликів до непокори або насильства <...> не бере під сумнів корисність армії <...> більшість видань містять скарги, пропозиції реформ або заохочують читачів розпочати подавати скарги <...>» [7].

У практиці Великої Британії варто звернути увагу на рішення щодо презумпції отримання доступу до інформації («Гаскін проти Сполученого Королівства»). Суд постановив, що «<...> приватні особи й уряд зацікавлені у збереженні конфіденційності документів, повідомлених таємно (зацікавленість уряду пояснюється бажанням збільшити потік конфіденційної інформації)» [8]. Водночас, за позицією ЄСПЛ, право презюмує необхідність отримання доступу тільки до інформації, життєво важливої для людини [8].

**Висновки.** Аналіз окремих обмежень прав громадян на інформацію в інтересах гарантування національної безпеки дозволив встановити суттєву різницю в підходах країн Європейського Союзу та ЄСПЛ до їх установаження із практикою Верховного Суду США, а також практикою застосування «капіталістичних засобів обмежень» доступу до відповідної інформації на теренах пострадянських країн.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у здійсненні порівняльного аналізу умов, які повинні бути виконані, перш ніж буде застосовано обмеження. Окремим напрямом дослідження вбачається визначення засобів обмеження доступу в межах інформаційного протисторства.

#### Література

1. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Леандер против Швеции (Leander v. Sweden). URL: [https://mmdc.ru/praktika\\_evropejskogo\\_suda/praktika\\_po\\_st\\_8\\_evropejskoj\\_konvencii/europ-eight\\_practice3/](https://mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st_8_evropejskoj_konvencii/europ-eight_practice3/).
3. Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів : рекомендація № R (81) 19. URL: <https://cedem.org.ua/library/rekomendatsiya-r-81-19-pro-dostup-do-informatsiyishho-znahodytsya-u-rozporyadzhenni-derzhavnyh-organiv/>.
4. Справа «Класс та інші проти Німеччини» : рішення Європейського суду з прав людини

---

---

від 6 вересня 1978 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_093#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_093#Text).

5. Фогт (Vogt) против Германи. URL: [https://european-court.europa.eu/uploads/ECHR\\_Vogt\\_v\\_Germany\\_26\\_09\\_1995.pdf](https://european-court.europa.eu/uploads/ECHR_Vogt_v_Germany_26_09_1995.pdf).

6. Энгель и другие против Нидерландов. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/SO2825>.

7. Свобода висловлювань і захист інформації, що загрожує національній безпеці і правопорядку, у рішеннях органів Конвенції про захист прав людини та основних свобод. URL: <http://khpg.org/968017272>.

8. Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до інформації / за заг. ред. Т. Шевченко, І. Розкладай. Київ : Москаленко О.М., 2014. 200 с. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168044e84d>.

*Шинкар Т. І.,  
кандидат юридичних наук,  
докторант  
Національної академії Служби безпеки України*