

Роман Головенко, Дмитро Котляр, Дар'я Слизьконіс

Доступ до публічної інформації

Посібник із застосування «трискладового тесту»

*За загальною редакцією
Дмитра Котляра*

Київ,
ЦПСА, 2014

УДК 347.83(477)(076)
ББК 67.9(4Укр)404.3я7
Г61

Головенко Р. Б., Котляр Д. М., Слизьконіс Д. М.
Г61 Доступ до публічної інформації: посібник із застосування
«трискладового тесту» / Роман Головенко, Дмитро Котляр, Дар'я
Слизьконіс; за заг. ред. Д. М. Котляра. – К.: ЦПСА, 2014. - 152 с.

ISBN 978-617-7031-27-6

У посібнику роз'яснюються поняття та порядок застосування так званого «трискладового тесту» – умов, яким повинне відповідати будь-яке обмеження доступу до інформації згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації». Видання має практичний характер, воно призначене для використання службовцями, розпорядниками публічної інформації, органами оскарження, а також запитувачами інформації, громадськими та іншими організаціями, які проводять навчання з питань доступу до публічної інформації. Посібник містить рекомендовану стандартну форму (шаблон), а також реальні та гіпотетичні приклади застосування «трискладового тесту» на практиці.

УДК 347.83(477)(076)
ББК 67.9(4Укр)404.3я7

Видання випускається українською мовою в друкованому та електронному варіантах. Електронну версію видання представлено на сайті Центру політичних студій та аналітики www.cpsa.org.ua. У друкованому вигляді видання розповсюджується безкоштовно. Дозволяється поширювати тексти з посібника з посиланням на джерело.

Авторський колектив:
Роман Головенко (кейси 1-2);
Дмитро Котляр (розділи 1-3; додатки 1, 3);
Дар'я Слизьконіс (кейси 3-6).

Загальна редакція – Дмитро Котляр.

Це видання опубліковано в рамках проекту Ради Європи «Впровадження європейських стандартів в українському медійному середовищі», що фінансується Урядом Канади. Погляди, висловлені у публікації, належать авторам і не обов'язково відображають позицію Ради Європи.

ЗМІСТ

Скорочення.....	6
Передмова.....	7
1. Право на доступ до інформації.....	10
1.1. Міжнародні стандарти і практика.....	11
1.2. Право на доступ до інформації в Україні.....	17
2. «Трискладовий тест».....	20
2.1. Принцип максимальної відкритості.....	20
2.2. Що таке «трискладовий тест».....	21
2.3. Міжнародні стандарти і практика.....	24
2.4. Підходи до формулювання «трискладового тесту».....	38
3. Застосування «трискладового тесту».....	40
3.1. Коли і як застосовувати «трискладовий тест».....	41
3.2. Етапи «трискладового тесту».....	46
▪ Захищені інтереси.....	47
• «в інтересах національної безпеки».....	51
• «в інтересах ... територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам».....	55
• «для охорони здоров'я населення».....	57
• «для захисту репутації або прав інших людей».....	57
• «для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно».....	59
• «для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя».....	59
▪ Інтереси, які не беруться до уваги.....	61
▪ Істотна шкода.....	63
• У чому полягає шкода правомірному інтересу?.....	63
• Яким чином надання доступу до інформації зумовлює настання шкоди?.....	65
• Чому можлива шкода є істотною?.....	65
• Яка ймовірність настання шкоди внаслідок надання доступу?.....	66
▪ Перевірка суспільним інтересом.....	67
3.3. Застосування до конфіденційної інформації.....	80

Додаток 1. Стандартна форма для застосування «трискладового тесту».....	89
Додаток 2. Кейси.....	95
Кейс №1. Інформація про членство в політичній партії.....	95
Кейс №2. Інформація про притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців.....	102
Кейс №3. Інформація про стан здоров'я державного службовця, який претендує на отримання матеріальної допомоги.....	107
Кейс №4. Інформація про споруди цивільного захисту.....	112
Кейс №5. Інформація про власників вогнепальної зброї.....	118
Кейс №6. Інформація про підписи народних депутатів України...124	
Додаток 3. Іноземна практика.....	127
Рішення Європейського Омбудсмена.....	127
Практика іноземних держав.....	133

СКОРОЧЕННЯ

ДСК	«Для службового користування»
ЗДПІ	Закон України «Про доступ до публічної інформації»
ЗМІ	засоби масової інформації
ЄК	Європейська Комісія
ЄКПЛ	Європейська конвенція про права людини
ЄС	Європейський Союз
ЄСПЛ	Європейський суд із прав людини
МАСПЛ	Міжамериканський суд із прав людини
ОБСЕ	Організація з безпеки та співробітництва в Європі
ОДА	обласна державна адміністрація
ООН	Організація об'єднаних націй
ПАРЕ	Парламентська Асамблея Ради Європи
РЄ	Рада Європи

ПЕРЕДМОВА

У травні 2014 року виповнилося три роки, як в Україні діє Закон «Про доступ до публічної інформації». Його прийняття стало важливим кроком у сфері дотримання конституційних прав та свобод людини в Україні. Органи влади стали відкритішими та прозорішими для громадян, які тепер мають можливість бути більше поінформованими про їх діяльність. Кожна новація, якою, безумовно, є і доступ до публічної інформації, потребує часу на втілення. Перед владою і суспільством стоїть завдання забезпечити виконання основних положень Закону.

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Тобто до публічної інформації Законом віднесено:

- всю інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень;
- визначену в статті 13 Закону інформацію, що знаходиться у володінні розпорядників, які не є суб'єктами владних повноважень (інформація щодо використання бюджетних коштів, виконання делегованих повноважень, умов постачання товарів, послуг і цін на них, інша суспільно необхідна інформація).

Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Інформація з обмеженим доступом теж є публічною, і на неї поширюється дія Закону. Доступ до такої інформації може бути обмежений за умови додержання вимог Закону. Однією з таких вимог є застосування органами влади так званого «трискладового тесту».

Існує три обов'язкові вимоги, при сукупності яких доступ до інформації може бути обмеженим. Так, згідно п. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», обмеження доступу до інформації здійснюється при дотриманні сукупності таких умов:

1. Виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.
2. Розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам.
3. Шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

На жаль, державні службовці досить часто неправильно застосовують на практиці положення тесту. В результаті громадяни не можуть одержати суспільно важливу інформацію. Дані моніторингу виконання органами влади норм Закону «Про доступ до публічної інформації», який здійснюється Центром Політичних Студій та Аналітики з 2011 року, свідчать, що часто це відбувається через незнання чиновниками алгоритму його застосування. Водночас експертами Центру були зафіксовані непоодинокі випадки, коли чиновники зловживали і свідомо неправомірно застосовували тест для того, щоб не надати запитувану інформацію громадянам. З цих причин громадяни не могли отримати декларації державних службовців, інформацію про бюджет чи проведені державні закупівлі (детальніше про ці випадки можна дізнатись на сайті «Прозора бюрократія» www.access-info.org.ua). Подібні випадки оскаржувались у встановленому законом порядку, а чиновники, які порушували норми Закону, притягувались до відповідальності.

Мета даного посібника – роз'яснити державним службовцям та працівникам органів місцевого самоврядування, що таке «трискладовий тест», і поінформувати про міжнародні стандарти та принципи його застосування. У посібнику читачі зможуть дізнатися, як правильно використовувати на практиці «трискладовий тест». Також у ньому вміщено практичні кейси (підбірки матеріалів), які були підготовлені на реальних прикладах кращими громадськими фахівцями у сфері доступу до публічної інформації. Відомості, описані в посібнику, будуть цікаві державним службовцям, посадовим особам органів місцевого самоврядування, журналістам, громадським активістам та всім, хто активно використовує Закон України «Про доступ до публічної інформації» у повсякденній роботі.

Окрему подяку хочу висловити Проекту Ради Європи «Впровадження європейських стандартів в українському медійному середовищі», що фінансується Урядом Канади, та її керівнику Ользі Седовій за багаторічну підтримку ініціатив громадськості, які спрямовані на впровадження міжнародних стандартів при застосуванні норм Закону «Про доступ до публічної інформації» в Україні.

Віктор Таран
директор Центру Політичних
Студій та Аналітики

РОЗДІЛ 1. Право на доступ до інформації¹

Право на доступ до інформації, якою володіють органи публічної влади, є основоположним правом людини. Це право є необхідним елементом демократичної форми правління, яка ґрунтується серед іншого на вимогах прозорості, гласності та підзвітності в діяльності владних органів і службових осіб, яких народ уповноважив виконувати функції держави. Реалізація цих вимог демократичного врядування є неможливою без дієвого механізму доступу громадськості до інформації. Таким чином, право на доступ до інформації є гарантією функціонування демократичної держави. З цього також випливає те, що інформація, якою володіють органи влади, повинна бути максимально відкритою і доступною. Доступність є правилом, а будь-яке обмеження доступу – винятком.

Право на доступ до інформації, що знаходиться в органів публічної влади, виходить також з того, що державні органи та інші суб'єкти публічних владних повноважень діють від імені народу, у тому числі в тому, що стосується отримання, створення та використання інформації. Орган влади не має виключного права (повноваження) розпоряджатися наявною в нього інформацією на власний розсуд без жодних обмежень – він може збирати та використовувати інформацію лише відповідно та в спосіб визначений законом, у межах своїх повноважень. Органи публічної влади у демократичній державі зобов'язані діяти виключно в інтересах суспільства, у тому числі в питаннях поширення інформації. Органи влади не можуть за визначенням мати будь-яке природне право на збереження таємниці інформації, яка знаходиться під їхнім фізичним контролем – вони можуть і зобов'язані це робити виключно тоді, коли цього вимагає суспільний інтерес (який у свою чергу може стосуватися суспільства загалом або окремих осіб – див. наступні розділи).

Право на доступ до інформації є правом інструментальним, тобто

¹Щодо утвердження права на доступ до інформації в Україні та світі дивіться також Науково-практичний коментар до Закону України “Про доступ до публічної інформації”, стор. 10 – 33 (Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко, Т. Шевченко; за заг. ред. Д. Котляра; Київ, 2012), http://issuu.com/pdpii/docs/comment_api_final, www.irf.ua/files/ukr/programs/media/comment_api_final.pdf, <http://komsvobslova.rada.gov.ua/komsvobslova/doccatalog/document?id=46450>.

таким, що необхідне для реалізації інших прав і свобод людини, – без доступу до певної інформації, яка знаходиться в органів влади чи інших суб'єктів, людина часто не може реалізувати свої інші права (наприклад, на доступ до суду, участь у виборах та в управлінні державними справами, на освіту тощо). Право на доступ до інформації вимагає від держави не утримання від втручання, а активних дій – забезпечення нормативних, організаційних та технічних умов реалізації права на інформацію, у тому числі належного розгляду запитів на інформацію та оприлюднення в ініціативному порядку суспільно важливої інформації.

Право на доступ до інформації із складової права на свободу вираження поглядів² поступово виокремилася в самостійне право. Це знайшло своє відображення у конституціях та законах держав³, а також у міжнародних документах.

1.1. Міжнародні стандарти і практика

Право запитувати та одержувати інформацію в органах влади було визнано на рівні Ради Європи (РЄ) ще в 1979 році в рекомендації **Парламентської Асамблеї РЄ (ПАРЕ) № 854⁴**, де зазначалося, що парламентська демократія може належним чином функціонувати лише тоді, коли люди є повністю поінформовані; що громадськість повинна мати доступ до урядових документів; що така свобода інформації⁵

²Свобода “шукати” та “одержувати” інформацію передбачена статтею 19 Загальної декларації прав людини, статтею 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, статтею 13 Американської конвенції про права людини тощо. Статтею 10 Європейської конвенції про права людини передбачено “свободу... одержувати... інформацію”.

³Перший подібний закон був прийнятий у Швеції у 1766 році, далі у 1951 році у Фінляндії, 1970 р. – Норвегії і Данії; у США (1966), Австралії, Канаді та Новій Зеландії (1982-1983 рр.); у 1990 – 2000 роках закони про доступ до інформації (свободу інформації) були прийняті у багатьох європейських державах (Угорщина – 1992, Португалія – 1993, Ірландія – 1997, Латвія – 1998, Чехія – 1999, Великобританія – 2000, Естонія – 2000, Литва – 2000, Польща – 2001, Румунія – 2001, Словенія – 2003, Німеччина – 2005 та інші). Станом на кінець 2013 року у світі налічувалося 95 відповідних національних законів.

⁴Джерело:<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta79/errec854.htm>.

⁵У документі ПАРЕ йшлося про свободу інформації та систему свободи інформації, оскільки на той час “право на доступ” ще не було сформовано і утверджено. Принагідно слід зазначити, що “свобода інформації” відрізняється від “права на доступ до інформації”, оскільки перша передбачає негативний обов'язок держави не втручатися в інформаційний обмін між особами, тоді як друге – позитивний обов'язок держави забезпечити доступ активними діями, а не лише утриманням від втручання у свободу особи.

становить інструмент стримування корупції та розкрадання публічних коштів. Ще раніше – у 1970 році – ПАРЄ схвалила Рекомендацію № 582, де Комітету Міністрів рекомендувалося забезпечити підготовку пропозицій щодо розширення права на свободу інформації, передбаченого статтею 10 ЄКПЛ, шляхом укладення протоколу чи в інший спосіб, для того щоб включити свободу «шукати» інформацію та відповідний цьому обов'язок органів публічної влади надавати інформацію з питань суспільного інтересу з урахуванням належних обмежень⁶.

У 1981 році **Комітет Міністрів РЄ** ухвалив Рекомендацію № R (81) 19 щодо доступу до інформації у володінні органів публічної влади⁷, у якій було зафіксовано право кожного отримувати за запитом інформацію, що знаходиться в органах публічної влади (крім законодавчих та судових органів). Рекомендація Комітету Міністрів РЄ щодо доступу до інформації була оновлена в 2002 році⁸. У ній наголошувалося, зокрема, на важливості в плюралістичному, демократичному суспільстві прозорості публічної адміністрації та доступності інформації з питань суспільного інтересу. Зазначалося, що широкий доступ до офіційних документів: 1) дозволяє громадськості мати адекватне уявлення та сформувані критичну думку щодо стану суспільства, у якому воно живе, та щодо органів влади, які ним керують, заохочуючи при цьому поінформовану участь громадськості у спільних справах; 2) сприяє ефективності та дієвості адміністрації та допомагає підтримувати її добросовісність, уникаючи ризику корупції; 3) робить внесок в утвердження легітимності адміністрації як публічної служби та зміцнення суспільної довіри до органів публічної влади.

Нарешті у 2009 році було укладено Конвенцію Ради Європи про доступ до офіційних документів – перший обов'язковий міжнародний документ з питання доступу до інформації. Конвенція, утвердивши право на доступ до офіційних документів (які визначені досить широко, забезпечуючи, по суті, право на доступ до інформації), визначила низку фундаментальних принципів щодо реалізації права

⁶ Джерело: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta70/erec582.htm>.

⁷ Джерело: [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec\(1981\)019_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(1981)019_EN.asp).

⁸ Джерело: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=262135>.

⁹ Див. текст Конвенції № 205: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>. Станом на червень 2014 р. Конвенцію ратифікували 6 держав, ще 8 держав її лише підписали; Конвенція набуде чинності у разі її ратифікації 10 державами; Україна досі ще не підписала Конвенцію.

на доступ (принципи максимальної відкритості, презумпції відкритості, пропорційності обмежень доступу та надання доступу при умові переваги суспільного інтересу, мінімальних формальностей в процедурі доступу тощо).

До визнання права на доступ до інформації поступово підходить **Європейський суд з прав людини** (ЄСПЛ), у рішеннях якого міститься тлумачення положень Європейської конвенції про права людини (Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод), зокрема її статті 10. Остання передбачає право кожного на свободу вираження поглядів, у тому числі свободу одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Спочатку ЄСПЛ вважав, що передбачена статтею 10 свобода одержувати інформацію не може розумітися таким чином, щоб покладати на органи влади позитивний обов'язок поширювати інформацію або надавати інформацію громадськості. Суд вважав, що право на свободу одержувати інформацію забороняє уряду обмежувати особу в отримуванні інформації, яку інші бажають або можуть бажати йому надати¹⁰, і що з Конвенції «складно вивести загальне право на доступ до адміністративних даних і документів»¹¹.

Але з часом Суд почав змінювати свої підходи. У 2006 році ЄСПЛ вперше визнав¹², що відмова надати доступ до адміністративних документів повинна вважатися втручанням у право заявника на одержання інформації, з чого випливало, що стаття 10 ЄКПЛ може передбачати право на доступ до інформації у володінні органів влади. У 2009 році сам Суд визнав, що він наблизився до ширшого тлумачення поняття «свободи одержувати інформацію» і таким чином до визнання права на доступ до інформації¹³. У 2013 році ЄСПЛ підтвердив, що «поняття «свободи одержувати інформацію» охоплює право на доступ до інформації»¹⁴, а відмова в наданні доступу до

¹⁰Див., серед інших, рішення ЄСПЛ у справах: “Leander v. Sweden” (рішення від 26.03.1987; заява №9248/81, параграф 74); “Sirbu and Others v. Moldova” (рішення від 15.06.2004; заяви №№ 73562/01, 73565/01, 73712/01, 73744/01, 73972/01 та 73973/01, параграф 18).

¹¹Рішення щодо прийнятності у справі “Loiseau v. France” (від 18.11.2003; заява № 46809/99, параграф 7).

¹²Рішення щодо прийнятності у справі “Sdružení Jihočeské Matky v. Czech Republic” (від 10.07.2006; заява № 19101/03).

¹³Рішення у справі “Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary” (рішення від 14.04.2009; заява №37374/05), параграфи 35 – 36. Див. також рішення у справі “Kenedi v. Hungary” (рішення від 26.05.2009; заява № 31475/05).

¹⁴Рішення у справі “Youth Initiative for Human Rights v. Serbia” (рішення від 25.06.2013; заява №48135/06, параграф 20).

інформації у відповідь на запит є втручанням у право, передбачене статтею 10 Конвенції¹⁵. Водночас ЄСПЛ дотепер визнавав можливість порушення Конвенції за статтею 10 стосовно надання доступу до інформації лише у випадках, коли йшлося про запитування інформації журналістами або громадськими організаціями, які виконують функцію суспільного контролю і збирають інформацію, що може бути використана для наступного інформування громадськості з питань суспільного інтересу.

Рішення ЄСПЛ у справі Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes (OVESSG) v. Austria (28.11.2013).

«Суд послідовно визнавав, що громадськість має право отримувати інформацію загального інтересу. Його практика у цій сфері розвивалася стосовно свободи преси, метою якої є поширення інформації та ідей з таких питань. Суд наголошував, що йому слід застосовувати найважливішу перевірку, коли заходи, які вживаються національними органами влади, можуть потенційно завадити участі преси, одного із «сторожових псів» суспільства, у суспільній дискусії з питань правомірного суспільного інтересу».

«Крім того, Суд постановляв, що збирання інформації є необхідним підготовчим кроком у журналістиці і є внутрішньо властивою, захищеною частиною свободи преси... Проте функція створення форумів для суспільної дискусії не обмежується пресою. Ця функція може також виконуватися неурядовими організаціями, діяльність яких є необхідним елементом поінформованої суспільної дискусії. Тому Суд визнав, що неурядові організації, як і преса, можуть характеризуватися як суспільні «сторожові пси». У цьому зв'язку їхня діяльність потребує захисту Конвенції, схожого захисту, який надається пресі. ...»

Європейський Союз. Право на доступ до інформації визнано на рівні Європейського Союзу. В 1992 році до Маастрихтського договору (Договору про утворення Європейського Союзу) була додана декларація №17 щодо права на доступ до інформації, яка була розвинена в кодексі поведінки, схваленому Комісією та Радою ЄС. Цими документами визначався порядок доступу до документів зазначених установ. Стаття 255 Договору про заснування Європейської Спільноти передбачала, що будь-яка фізична чи юридична особа, яка проживає або має зареєстрований офіс в державі-члені, має право на доступ до документів установ, органів, служб та агенцій ЄС, в якій би

¹⁵Рішення у справі "Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria" (рішення від 28.11.2013; заява № 39534/07, параграфи 33 – 36).

формі вони не зберігалися, відповідно до принципів та умов, що будуть визначені. У 2001 році було ухвалено Постанову Європейського Парламенту та Ради ЄС (№1049/2001) стосовно публічного доступу до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії ЄС, у якій закріплювалося відповідне право та регулювався порядок його реалізації. Нарешті, Лісабонська угода, що набрала чинності 1 грудня 2009 року, внесла низку змін в установчі документи ЄС, передбачивши у них, зокрема, таке: установи, органи, служби та агенції Союзу мають обов'язок вести свою діяльність «у якнайвідкритіший спосіб» з метою «сприяння належному врядуванню та забезпеченню залучення громадянського суспільства» (ст. 15 Договору про функціонування Європейського Союзу); «у здійсненні їхніх завдань, інституції, органи, служби та агенції Союзу повинні мати підтримку відкритої, ефективної та незалежної європейської адміністрації» (ст. 298 Договору про функціонування Європейського Союзу)¹⁶.

Реалізація права на доступ до документів установ ЄС була предметом уваги Суду ЄС, який прийняв низку важливих рішень у цьому відношенні¹⁷. Зокрема, в одному з рішень Суд ЄС зазначив, що «відсутність інформації та обговорення може спричинити появу сумнівів у головах громадян не лише стосовно правомірності окремого акта, але й щодо легітимності процесу прийняття рішень загалом»¹⁸; «можливість громадян дізнатися про точки зору, які лежали в основі законодавчого рішення, є передумовою для дієвої реалізації їхніх демократичних прав»¹⁹.

Нарешті Хартія основоположних прав ЄС у статті 42 визнала в якості одного з таких прав і право на доступ до документів: «Будь-який громадянин Союзу, а також кожна фізична чи юридична особа, яка проживає або має зареєстрований офіс в державі-члені, має право на доступ до документів інституцій, органів, служб та агенцій Союзу, в

¹⁶ Джерело: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:en:PDF>.

¹⁷ Основні рішення Суду ЄС з питань доступу до документів: 01.07.2008, "Kingdom of Sweden and Turco v Council", C-39/05 P and 52/05 P; 29.06.2010, "Commission v Technische Glaswerke Ilmenau", C-139/07 P; 29.06.2010, "Commission v Bavarian Lager", C-28/08 P; 21.09.2010, "Kingdom of Sweden and ASBL(API) v Commission", C-514/07 P, C-528/07 P, C-532/07 P; 21.07.2011, "Kingdom of Sweden and MyTravel v Commission", C-506/08 P; 21.06.2012, "IFAW v Commission", C-135/11 P; 28.06.2012, "Commission v Odile Jacob", C-404/10 P; 17.10.2013, "Council v Access Info Europe", C-280/11 P; 19.03.2013, "Sophie In't Veld v. Commission", T-301/10.

¹⁸ Рішення Суду ЄС від 01.07.2008 у справі "Kingdom of Sweden and Turco v Council" (справа № C-39/05 P та 52/05P, параграф 59).

¹⁹ Рішення Суду ЄС від 18.12.2007 у справі "Kingdom of Sweden v Commission" (справа № C-64/05, параграф 54).

якій би формі вони не зберігалися». Таким чином, право ЄС також пройшло свою еволюцію у цьому відношенні – від прозорості як умови інституційної побудови та функціонування інституцій ЄС до основоположного права на доступ до документів.

Право на доступ до інформації знайшло своє визнання і відображення не тільки в Європі. Крім відповідного національного законодавства, слід відмітити судову практику **Міжамериканського суду з прав людини** (МАСПЛ), який пішов далі у питанні тлумачення права на доступ до інформації, ніж інші механізми захисту прав людини. Так, у рішенні від 19.09.2006 у справі «Claude-Reyes et al. v. Chile» МАСПЛ постановив, що за допомогою прямої вказівки на право «шукати» та «одержувати» інформацію стаття 13 Американської конвенції про права людини захистила право усіх осіб запитувати інформацію, що знаходиться у розпорядженні держави, крім винятків, дозволених обмеженнями передбаченими цією конвенцією. «Відповідно, ця стаття захищає право особи одержувати інформацію та позитивний обов'язок держави її надати з тим, щоб особа могла мати доступ до такої інформації або могла отримати відповідь з обґрунтуванням, коли, з дозволених Конвенцією підстав, державі дозволяється обмежити доступ до інформації у конкретному випадку. ... Надання інформації особі може, у свою чергу, дозволити поширити її в суспільстві, щоб останнє могло ознайомитися з нею, мати доступ до неї та оцінити її. Таким чином, право на свободу думки та вираження поглядів включає захист права на доступ до інформації у розпорядженні держави, що ясно включає два виміри – індивідуальний та суспільний – права на свободу думки та вираження поглядів, яке повинно гарантуватися одночасно державою»²⁰.

Необхідність забезпечення доступу до інформації визнається і в інших міжнародних документах, у тому числі – багатосторонніх міжнародних договорах. Насамперед слід згадати Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (**Орхуська конвенція** 1998 року; набула чинності для України 30.10.2001). Конвенція визнає, що для реалізації права кожної людини жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та

²⁰Рішення у справі “Case of Claude-Reyes et al. v. Chile”, 19.09.2006, параграф 77. Джерело: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.pdf. На це рішення Міжамериканського суду посилається у своїй практиці також Європейський суд з прав людини – див. рішення у справі “Stoll v. Switzerland” (Stoll v. Switzerland), заява № 69698/01, рішення від 10.12.2007, параграф 111.

добробуту, необхідно забезпечити доступ громадян до відповідної інформації. **Конвенція ООН проти корупції** (2003 р.) закликає держави вжити необхідні заходи з тим, щоб покращити прозорість в публічній адміністрації, зокрема, шляхом прийняття процедур, які дозволяють представникам громадськості отримувати інформацію щодо організації, функціонування та процесів прийняття рішень в публічній адміністрації, щодо рішень та правових актів, шляхом оприлюднення інформації (ст. 10), а також з тим, щоб забезпечити ефективний доступ громадськості до інформації (ст. 13).

1.2. Право на доступ до інформації в Україні

Конституція України (частина друга статті 34) передбачає право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. При цьому, на відміну від згаданих вище міжнародних документів, це право передбачено окремо, а не в якості складової права на свободу вираження поглядів (частина перша цієї ж статті). Таким чином, Конституція України гарантує автономне право на інформацію, що включає право «збирати» інформацію. Крім того, стаття 32 Конституції передбачає право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею. Стаття 50 Конституції гарантує право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту (така інформація не може бути засекречена).

«Право на інформацію» визнавалося ще Законом України «Про інформацію» у редакції 1992 року. Це право закріплювалося за «громадянами України, юридичними особами і державними органами» і передбачало «можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій». Законом регулювався порядок доступу до інформації, у тому числі шляхом подання інформаційного запиту.

У травні 2011 року набули чинності Закон України «Про доступ до публічної інформації» (Закон № 2939-VI від 13.01.2011) та нова редакція Закону України «Про інформацію» (у редакції Закону № 2938-VI від

13.01.2011). Закон «Про доступ до публічної інформації» («ЗДП») визначив таке: 1) порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; 2) гарантії та принципи забезпечення права на доступ до публічної інформації; 3) суб'єктів відповідних відносин, їх права та обов'язки тощо. Нова редакція Закону «Про інформацію» передбачає «право кожного на інформацію», визначивши при цьому одним із основних напрямів державної інформаційної політики «забезпечення доступу кожного до інформації». Крім того, Закон «Про інформацію» у статті 20 закріпив важливий принцип максимальної відкритості, згідно з яким «будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом» (подібне положення передбачено також в статті 1 ЗДП).

У Законі «Про інформацію» містяться також інші положення, важливі для реалізації права на доступ до інформації, а саме: дозвіл на поширення інформації з обмеженим доступом, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від поширення (частина перша статті 29); визначення невичерпного переліку інформації, що становить предмет суспільного інтересу (частина друга статті 29); звільнення від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно необхідною (частина третя статті 30).

Два нових інформаційних закони (ЗДП та нова редакція Закону про інформацію) також відмовилися від хибної концепції права власності на інформацію загалом і власності держави на інформацію зокрема. Вони закріпили підхід, що ґрунтується на Конституції України, Цивільному кодексі України та міжнародних стандартах і передбачає, що інформація є об'єктом особистих немайнових прав, об'єктом особистих прав фізичної чи юридичної особи. Інформація не може бути об'єктом речових прав. Держава, отримуючи чи створюючи інформацію, не стає її власником і не може відповідно розпоряджатися нею на власний розсуд – вона лише виконує стосовно інформації певні, надані їй законодавчими актами, повноваження, зокрема стосовно оприлюднення та надання інформації на запит з метою реалізації основоположного права особи на доступ до інформації.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» здобув високу оцінку міжнародних експертів, посівши восьме (пізніше, десяте) місце в глобальному рейтингу законів про право на інформацію²¹. Одним із ключових положень нового закону стало правило щодо обмеження доступу до інформації виключно після застосування так званого трискладового тесту або перевірки будь-якого обмеження на відповідність трьом умовам (критеріям) для обмеження.

²¹Див. рейтинг, що складається громадськими організаціями “Access Info Europe” та “Center for Law and Democracy”. Рейтинг доступний за адресою www.rti-rating.org.

РОЗДІЛ 2. «Трискладовий тест»

2.1. Принцип максимальної відкритості

Важливою вихідною точкою для розуміння «трискладового тесту» є принцип максимальної відкритості, або презумпції відкритості, який передбачає, що будь-яка інформація, яка знаходиться в розпорядника публічної інформації, є відкритою. Законодавець встановив загальне припущення (презумпцію) відкритості інформації. Відкритість інформації визнається правилом, а обмеження доступу – винятком з цього правила. Це припущення про відкритість може бути спростовано, якщо розпорядник доведе, що доступ до конкретної запитуваної інформації підлягає обмеженню відповідно до умов, передбачених законом. Ці умови як раз і визначає так званий трискладовий тест, практичному застосуванню якого присвячено цей посібник.

Отже, засадничий принцип презумпції відкритості інформації втілено у ч. 2 ст. 1 ЗДПІ, яка передбачає, що «публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом», та в схожому положенні Закону про інформацію («будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом» – ч. 2 ст. 20).

Цей принцип впливає з права вільно збирати інформацію у будь-який спосіб на свій вибір, що передбачено в ст. 34 Конституції України. Положення Конституції сформульовано таким чином, що спочатку закріплюється зазначено право, а потім вказується на можливість його обмеження, тобто також встановлюється первинність права збирати інформацію.

З презумпції відкритого доступу до інформації впливає також неможливість автоматичного обмеження доступу до категорій інформації (наприклад, будь-якої конфіденційної інформації про фізичну особу або будь-якої інформації у сфері національної безпеки). Тобто певний клас інформації не може бути виключений із загального режиму доступу, що ґрунтується на постулаті відкритості – це суперечитиме самій цій презумпції та основоположному праву на доступ до інформації як такому. Право на доступ не може бути частковим – тобто стосуватися лише певного виду інформації.

Держава не може обмежити право на доступ, наперед окресливши межі його застосування, тобто виключивши певні категорії відомостей із сфери цього права. Закон не може поділяти інформацію на завжди відкриту та завжди закриту. Це було б внутрішньо суперечливим і, відповідно, неприродним.

Тому лише правило про презумпцію відкритості інформації узгоджується з правом на доступ до інформації. З цього також випливає, що питання можливості обмеження доступу, як виняток з відкритості, повинно вирішуватися відносно конкретної інформації та за обставин конкретної ситуації, які наявні на момент прийняття рішення про можливість обмеження доступу. Цей конкретний розгляд можливості і правомірності обмеження доступу повинен здійснюватися за «трискладовим тестом».

2.2. Що таке «трискладовий тест»

«Трискладовий тест» є юридичною конструкцією – засобом для перевірки наявності необхідних умов для обмеження доступу до інформації. Це ті умови, виконання яких є обов'язковим для того, щоб виняток з відкритості інформації був правомірним. Іншими словами – обмеження доступу до публічної інформації без застосування трискладового тесту є незаконним і порушує право особи на інформацію. Будь-якому обмеженню доступу до інформації з боку розпорядника повинно передувати застосування «трискладового тесту».

У Законі України «Про доступ до публічної інформації» цей тест викладено в частині другій статті 6:

«Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

- 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;*
- 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;*
- 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні».*

Законодавцем обрано саме такий підхід до визначення порядку обмеження доступу до інформації, оскільки він найкращим чином забезпечує максимальну відкритість інформації та реалізацію права кожного на інформацію. Інші підходи, наприклад, визначення типів документів або кола питань, які підлягають безумовному обмеженню в доступі, є неприйнятними, оскільки дозволяли б автоматичну відмову в доступі, незважаючи на зміст інформації та можливість завдання її розголошенням шкоди певним захищеним інтересам. Тому саме обраний підхід дозволяє реалізувати головний принцип правового регулювання доступу до інформації – презумпцію відкритості всієї інформації, що знаходиться у володінні розпорядника, і винятковість будь-якого обмеження в доступі до неї.

Передумовою для необхідності застосування «трискладового тесту» є сама природа права на доступ до інформації. Це право (як і багато інших основоположних прав, наприклад, право на приватність) не є абсолютним, а відносним, оскільки допускається його обмеження за певних обставин. Це право повинно розумітися і застосовуватися в конкретному контексті і воно може балансуватися з іншими правами особи. Це право може бути обмежено з метою захисту суспільних інтересів.

«Трискладовий тест» є умовною назвою, яка прямо не згадана в законі. «Трискладовий» – тому що складається з трьох складових-умов, наявність яких (усіх разом) вимагається для обмеження доступу до інформації. «Тест» вказує на те, що обмеження доступу до інформації повинно пройти тест (перевірку) на відповідність зазначеним трьом умовам. «Трискладовий тест» інколи також називають перевіркою на суспільний інтерес, оскільки його останнім критерієм є з'ясування того, в чому полягає більший суспільний інтерес – у наданні інформації чи обмеженні доступу до неї (про це йтиметься детальніше далі). Водночас перевірка суспільним інтересом не вичерпує «трискладовий тест», оскільки є лише одним з трьох критеріїв.

«Трискладовий тест» є також способом збалансування різних прав чи інтересів, які стикаються, коли постає питання обмеження доступу до інформації. Адже, як було зазначено вище, запит інформації ґрунтується на праві доступу до інформації. При цьому припускається, що вся інформація у володінні розпорядника є апріорі відкритою. Тобто в наданні доступу до інформації не може бути відмовлено безпідставно, лише через небажання розпорядника або

тих, хто створив цю інформацію, її поширювати. Для цього повинна існувати правомірна підстава – оскільки йдеться про органи публічної влади, то згідно з вимогами принципу законності така підстава повинна базуватися на правових нормах. Такі норми дозволяють владному органу робити виняток із правила відкритості та відмовляти в доступі виключно за наявності певних умов, першою з яких є відповідність одному із передбачених законом інтересів. Як буде роз'яснено далі, ці інтереси стосуються або прав інших осіб (дотримання яких також є суспільним інтересом), або загальних інтересів суспільства. Таким чином, виникає конфлікт двох прав чи двох правомірних інтересів (наприклад, права на доступ до інформації та права на захист приватності, якщо йдеться про конфіденційну інформацію про особу; права на доступ до інформації та суспільного інтересу запобігання злочинам чи захисту національної безпеки і так далі). «Трискладовий тест» виступає в ролі інструмента для знаходження балансу між цими двома правами (інтересами) – тобто для визначення, яке з прав (інтересів) за конкретних обставин запитуваної інформації переважає; що більше відповідає суспільному інтересу – надання доступу до інформації чи його обмеження.

«Трискладовий тест» складається з трьох частин:

- 1) правомірні інтереси, задля захисту яких розпорядник може обмежити доступ до інформації. Ці інтереси в українському законі сформульовано відповідно до статті 34 Конституції України і вони дещо відрізняються від тих, що передбачені національними законами інших країн та міжнародними документами (див. нижче);
- 2) завдання істотної шкоди зазначеним правомірним інтересам в разі надання доступу до інформації (цю складову називають «перевіркою на шкоду»);
- 3) перевага шкоди від розголошення над суспільним інтересом у наданні доступу до інформації (власне ця складова і є «перевіркою на суспільний інтерес»).

Якщо при розгляді питання обмеження доступу не буде доведено відповідність усім трьом вимогам, то інформація повинна бути розкрита (надана на запит). Це правило можна сформулювати інакше: кожен з трьох критеріїв «трискладового тесту» можна вважати запитанням, на яке розпорядник повинен відповісти перед тим, як обмежити доступ до публічної інформації; якщо на всі три запитання розпорядник може дати ствердну відповідь, то доступ може бути

обмежено; якщо хоча б на одне з трьох запитань відповідь є негативною, то в доступі не може бути відмовлено. ЗДПІ не містить перелік інформації, яка не може бути надана, але натомість визначає критерії, на підставі яких може бути обмежено доступ – залежно від конкретних обставин ситуації та інформації, що запитуються.

Незастосування «трискладового тесту» під час обмеження доступу до інформації тягне за собою неправомірність такого обмеження. Стаття 22 ЗДПІ містить вичерпний перелік підстав для відмови в доступі до інформації. Однією з таких підстав є те, що інформація, що запитуються, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону. Частина друга статті 6 ЗДПІ передбачає, що будь-яке обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності вимог «трискладового тесту». Отже, для того, щоб відмова з посиланням на обмеженість доступу до інформації була правомірною, вона повинна бути обґрунтована результатами застосування «трискладового тесту». При цьому відмова в запиті повинна бути мотивованою (п. 4 ч. 4 ст. 22 ЗДПІ), тобто в тексті відмови повинно міститися обґрунтування, чому обмеження доступу є можливим відповідно до умов «трискладового тесту».

2.3. Міжнародні стандарти і практика

«Трискладовий тест» не є винаходом українського законодавця. Він уже тривалий час вважається належним стандартом для розв'язання конфлікту між різними правами чи інтересами – у цьому випадку між правом на доступ до інформації та іншими правами або інтересами, що можуть вимагати обмеження доступу. Саме формулювання тесту може значно відрізнитися у різних міжнародних документах та національних законах. Як буде пояснено далі, український закон наслідує найкращі приклади формулювання «трискладового тесту» та віддає максимальну перевагу наданню доступу.

В **Орхуській конвенції** 1998 року (Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля) у статті 4 передбачається, що наведені в цій статті підстави для відмови в наданні доступу до інформації повинні тлумачитися в обмежений спосіб з урахуванням суспільного інтересу, якому слугує розкриття інформації.

У 1999 році міжнародна організація «Артикль 19» (Article 19) у своєму документі «**Право громадськості знати: Принципи законодавства про свободу інформації**»²² у Принципі 4 («Обмежена сфера винятків») таким чином виклала зазначений тест:

- інформація повинна мати відношення до правомірної мети, передбаченої законом;
- оприлюднення інформації повинно загрожувати спричиненням суттєвої шкоди вказаній правомірній меті;
- шкода, яку може бути заподіяно вказаній меті, повинна бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації.

В **Модельному законі про свободу інформації**, підготовленому в 2001 році тією ж організацією, також вказується на необхідність доведення, що шкода захищеному інтересу переважає суспільний інтерес в розкритті інформації²³.

У **Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 21.02.2002 № Rec(2002)2** щодо доступу до офіційних документів передбачається, що доступ до документа може бути обмежено, якщо розкриття інформації, що міститься в офіційному документі, завдасть або може завдати шкоди будь-якому із захищених інтересів, «якщо тільки не існує переважаючий суспільний інтерес в розкритті».

У **Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів 2009 року** аналогічне до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи положення міститься в статті 3. Конвенція передбачає такий перелік інтересів, захист яких може обґрунтовувати обмеження доступу до інформації:

- a. національна безпека, оборона та міжнародні відносини;
- b. громадська безпека;
- c. запобігання, розслідування та кримінальне переслідування злочинної діяльності;
- d. дисциплінарне розслідування;

²²Джерело: www.parlament.org.ua/index.php?action=draft_art&dtopic=4&ar_id=7&as=2 (український переклад), www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf (оригінальний текст).

²³Джерело: www.parlament.org.ua/index.php?action=draft_art&dtopic=4&ar_id=7&iar_id=402&as=2 (український переклад), www.article19.org/data/files/pdfs/standards/modelfoiaw.pdf (оригінальний текст).

- e. перевірки, контроль та нагляд з боку органів публічної влади;
- f. приватність та інші правомірні приватні інтереси;
- g. комерційні та інші економічні інтереси;
- h. економічна, монетарна та валютно-обмінна політика держави;
- i. рівність сторін у судовому провадженні та ефективне відправлення правосуддя;
- j. захист навколишнього середовища;
- k. обговорення всередині або між органами публічної влади стосовно розгляду якогось питання.

У 2004 році в **Спільній декларації** Спеціального доповідача ООН з питань свободи думки та вираження поглядів, Представника ОБСЄ з питань свободи засобів масової інформації та Спеціального представника Організації американських держав з питань свободи вираження поглядів було відзначено:

«Право на доступ повинно підлягати вузько та обережно сформульованій системі винятків з метою захисту переважаючих публічних та приватних інтересів, у тому числі приватності. Винятки повинні застосовуватися лише тоді, коли є ризик істотної шкоди захищеному інтересу і коли ця шкода переважає загальний суспільний інтерес в отриманні доступу до інформації. Орган публічної влади, що намагається відмовити в доступі, повинен довести, що інформація відповідає зазначеній системі винятків»²⁴.

Застосування «трискладового тесту» при обмеженні доступу до інформації також можна обґрунтувати на підставі **Європейської конвенції про права людини**. Обмеження права отримувати інформацію як складової права на свободу вираження поглядів, відповідно до статті 10 Європейської конвенції про права людини, повинно: (1) бути встановлено законом, (2) бути необхідним в демократичному суспільстві та (3) здійснюватися в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду.

²⁴Декларація від 6 грудня 2004 р. Джерело: www.osce.org/fom/38632

Ці елементи відображені в «трискладовому тесті». Під «необхідністю в демократичному суспільстві» Європейський суд з прав людини розуміє те, що будь-яке втручання (обмеження) в реалізацію права повинно відповідати «нагальній суспільній потребі» та, зокрема, бути пропорційним до легітимної мети, яка переслідується (захист одного із визначених інтересів)²⁵. Те, що держава повинна вказати на «нагальність суспільної потреби» втручання, а не лише зазначити захищений інтерес, заради якого обмежується право, обґрунтовує необхідність доведення істотної шкоди захищеному інтересу.

Пропорційність втручання означає насамперед те, що обмеження права повинно бути не більшим, ніж це необхідно для захисту легітимної мети. Але з цього можна вивести і те, що повинен бути знайдений баланс між двома конкуруючими інтересами – суспільним інтересом в отриманні інформації і одним із захищених інтересів²⁶. Окрім того, при розгляді справ, що стосуються збалансування двох конкуруючих інтересів, ЄСПЛ також з'ясовує, чи є наведені державою підстави для обґрунтування обмеження права «доречними та достатніми»²⁷ – див. нижче в аналізі правомірних інтересів.

У своїй практиці за статтею 10 ЄСПЛ також вказує на необхідність наведення причин і наявність обґрунтування обмеження права на інформацію і неприйнятність автоматичного обмеження доступу до певної інформації без урахування суспільних інтересів в отриманні інформації²⁸.

Рішення ЄСПЛ у справі «Сергей Кузнецов проти Росії» (Sergey Kuznetsov v. Russia) (23.20.2008)

«Здійснюючи нагляд за оскаржуваним втручанням, Суд повинен дослідити, чи скористалася держава своєю дискрецією в розумний, виважений та сумлінний спосіб. Суд повинен також розглянути оскаржуване втручання у світлі справи в цілому і визначити, чи було воно «пропорційним до правомірної мети, яка переслідувалася» і чи були причини, наведені національними органами для виправдання втручання, «доречними та достатніми.»» (§40)

Рішення ЄСПЛ (Велика палата) у справі «Яновіч та інші проти Росії» (Janowiec and Others v. Russia) (21.10.2013)

У цьому рішенні ЄСПЛ розглянув скарги родичів різанини у Катині

²⁵ Sunday Times v. UK; Olsson v. Sweden, заява № 10465/83, рішення ЄСПЛ від 24.03.1988, параграф 67.

²⁶ Hatton v. UK, заява № 36022/97, рішення ЄСПЛ від 08.07.2003, параграф 122.

²⁷ Observer and Guardian v. UK, заява № 13585/88, рішення ЄСПЛ від 26.11.1991, параграф 59.

²⁸ Pinto Coelho v. Portugal, заява № 28439/08, рішення ЄСПЛ від 28.06.2011.

1940 року проти Росії стосовно неефективності розслідування тих подій. Крім питання порушення прав заявників за Конвенцією, Суд розглянув також дотримання обов'язків Росії, які випливають із статті 38 ЄКПЛ щодо розслідування, яке проводиться Судом при розгляді справи, а саме щодо відмови Росії надати запитовані документи з посиланням на їх таємність. Даючи оцінку такій відмові Суд, по суті, вказав на принципи, яких слід дотримуватися при обмеженні доступу до інформації, зокрема, з підстав національної безпеки:

- Уряд Росії, пояснюючи відмову надати копію рішення, яке запитував Суд (документ, який був частиною матеріалів кримінальної справи), посилався на законність засекречування документа на національному рівні і те, що законодавство не дозволяло уряду надавати таємні документи міжнародним організаціям за відсутності гарантій збереження конфіденційності. Уряд Росії надав ЄСПЛ копії рішень національних судів, які розглядали вимоги щодо зняття грифа секретності. Але Суд зазначив, що ці рішення не наблизили до розуміння того, яка саме була природа міркувань безпеки, які стали підставою для засекречування частини матеріалів у кримінальній справі. Було зрозуміло, що рішення про засекречування було прийнято військовою прокуратурою не самостійно, а на підставі висновку посадових осіб Федеральної служби безпеки. Уряд також посилався на те, що запитоване рішення містило інформацію «у сфері розвідки, контррозвідки та оперативно-розшукової діяльності», не надаючи додаткових пояснень.
- ЄСПЛ наголосив, що навіть коли йдеться про національну безпеку поняття законності та верховенства права в демократичному суспільстві вимагають, щоб заходи, які обмежують основоположні права людини, підлягали якійсь формі змагального провадження перед незалежним органом, який був би компетентним розглянути підстави для рішення та відповідні докази. Якщо не існує можливості дієво оскаржити твердження органів влади про загрозу національній безпеці, то державні органи зможуть свавільно порушувати права, які захищає Конвенція.
- Рішення Московського міського суду, яке було підтверджено рішенням Верховного Суду, не містило змістового аналізу причин для збереження таємного статусу матеріалів кримінальної справи. Незрозуміло навіть, чи було суду взагалі надано копію експертного висновку, підготовленого ФСБ. Національні суди не провели перевірку твердження виконавчої влади про те, що інформація, яка містилася в тому рішенні, повинна залишатися таємною більше 70 років після подій. Вони обмежили свій розгляд встановленням того, що рішення про засекречування було прийнято в межах адміністративних повноважень відповідних органів, не проводячи незалежний аналіз того, чи мав висновок про те, що зняття секретності становило загрозу національній безпеці, розумну основу у фактах. Крім того, суди не провели збалансування між стверджуваною потребою захисту інформації у володінні ФСБ, з одного боку, та суспільним інтересом у прозорому розслідуванні злочинів попереднього тоталітарного режиму і приватним інтересом родичів жертв у з'ясуванні обставин їхньої смерті, з іншого боку.

У Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1954 (2013) від 2 жовтня 2013 року «Національна безпека та доступ до інформації»²⁹ було підтримано так звані Цванські принципи (див. далі) та передбачено, що винятки з правила про відкритий доступ до інформації, які ґрунтуються на національній безпеці або інших рівнозначно важливих суспільних інтересах, повинні бути передбачені законом, переслідувати правомірну мету та бути необхідними в демократичному суспільстві. Обмеження правила щодо вільного доступу до інформації повинно тлумачитися вузько. Тягар доведення правомірності будь-якого обмеження покладається на орган публічної влади, який намагається обмежити доступ.

Резолюція ПАРЕ далі передбачає, що в якості гарантії проти надмірно широких обмежень доступ до інформації повинен надаватися навіть у випадках, які охоплюються правомірним винятком, якщо суспільний інтерес у відповідній інформації переважає інтерес органу влади в збереженні її секретності. Переважаючий суспільний інтерес, як правило, можна знайти у випадках, коли оприлюднення запитованої інформації:

- зробить важливий внесок у поточну суспільну дискусію;
- сприяє участі громадськості в політичній дискусії;
- викриває серйозні правопорушення, у тому числі порушення прав людини, інші кримінальні правопорушення, зловживання владою та умисне приховування серйозних правопорушень;
- покращує підзвітність ведення публічних справ загалом та використання публічних коштів зокрема;
- є корисним для здоров'я чи безпеки населення.

Згідно з **Постановою Європейського Парламенту та Ради ЄС №1049/2001** від 30.05.2001 щодо публічного доступу до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії передбачено дві категорії інтересів – тих, захист яких вимагає застосування лише перевірки на шкоду, та тих, що вимагають повноцінного трискладового тесту.

Згідно з постановою, доступ до документів повинен бути обмежений, коли розкриття інформації завдасть шкоду захисту суспільного інтересу стосовно громадської безпеки, оборони та військових справ, міжнародних відносин, фінансової, монетарної і економічної політики ЄС чи держави-члена або завдасть шкоду захисту

²⁹Джерело: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=20190&Language=en>.

приватності та особистим інтересам особи, зокрема стосовно захисту персональних даних. Для обмеження доступу до документів з метою захисту зазначених інтересів достатньо доведення шкоди, яка буде завдана розкриттям, безвідносно до переважаючого суспільного інтересу (тобто застосовується лише «перевірка на шкоду»).

Водночас наявність переважаючого суспільного інтересу в доступі перевіряється тоді, коли йдеться про обмеження доступу, якщо розголошення інформації завдасть шкоди захисту: комерційних інтересів фізичної чи юридичної особи, у тому числі інтелектуальній власності; судового провадження та юридичної допомоги; цілям перевірок, розслідувань та аудиту; процесу прийняття рішень (якщо йдеться про доступ до документа, підготовленого інституцією для внутрішнього користування або отриманого від інших, або якщо документ містить висновки, оцінки для внутрішнього користування в якості частини процесу обговорення та попередніх консультацій всередині інституції; при цьому необхідна наявність «серйозної шкоди»). Таким чином у випадку захисту зазначених інтересів застосовуються всі елементи «трискладового тесту», у тому числі перевірка на шкоду та перевірка на суспільний інтерес в доступі.

Практика Суду ЄС. Цікавою для застосування «трискладового тесту» є практика Суду ЄС³⁰, який розглядає скарги щодо відмови в доступу до інформації установ ЄС на підставі Постанови № 1049/2001. У рішеннях Суду ЄС, зокрема, містяться такі важливі позиції:

- винятки з доступу до документів повинні тлумачитися та застосовуватися вузько з тим, щоб не порушити застосування загального принципу, за яким громадськості повинен надаватися якнайширший доступ до документів, якими володіють інституції;
- «якнайширше право доступу» громадськості, яке визначено метою Постанови №1049/2001, гарантується двома вимогами – кожен запит щодо доступу до інформації повинен розглядатися «конкретно та індивідуально». Це означає, що повинні бути надані докази того, що захищеному інтересу завдається конкретна та дійсна шкода і що був проведений аналіз у межах конкретної справи щодо передбачуваного ризику, який пов'язується з розкриттям інформації;

³⁰ Див., зокрема, рішення у таких справах: *Sweden v MyTravel and Commission*, C-506/08 P; *Access Info Europe v Council*, Case C-280/11 P; *Sweden and Turco v Council*, C-39/05 P та C-52/05 P; *Verein für Konsumenteninformation v Commission*, T-2/03. Джерело: <http://curia.europa.eu>.

- якщо установа вирішила відмовити в доступі до запитуваного документа, вона повинна спочатку пояснити, яким чином розкриття цього документа може конкретно та реально завдати шкоди інтересу, який захищається винятком. Ризик завдання шкоди інтересу повинен бути розумно передбачуваним і не повинен бути суто гіпотетичним;
- якщо установа застосовує один з винятків, то саме установі належить зважити конкретний інтерес, який захищається нерозкриттям документа, із суспільним інтересом у доступі до документа, ураховуючи при цьому переваги від більшої відкритості, а саме те, що вона дає можливість громадянам брати більшу участь у процесі прийняття рішень та гарантує, що адміністрація має більшу легітимність, є більш ефективною та підзвітною громадянам у демократичній системі.

Рішення Європейського Омбудсмена. Європейський Омбудсмен розглядає скарги проти установ ЄС про порушення прав, у тому числі щодо доступу до документів на підставі згадуваних вище Постанови № 1049/2001 та Хартії основоположних прав. Див. витяги з окремих рішень з питань доступу до документів, які стосуються застосування «трискладового тесту», у Додатку 2.

У 2006 році **Міжамериканський суд з прав людини** у рішенні у справі «Клод Рейес та інші проти Чилі» навів доводи Міжамериканської комісії з прав людини про те, що «обмеження права на доступ... повинно не тільки стосуватися однієї з [легітимних] цілей, але повинно бути також показано, що розкриття може завдати суттєвої шкоди цій меті і що шкода є більшою, ніж суспільний інтерес у володінні цією інформацією (доказ пропорційності)»³¹. У мотивувальній частині свого рішення Суд також вказав, що обмеження права на доступ до інформації, якою володіє держава, повинно бути необхідним у демократичному суспільстві; відповідно, воно повинно бути спрямовано на задоволення нагального суспільного інтересу. Якщо існують різні варіанти досягнення цієї мети, то слід обрати такий варіант, який найменшим чином обмежує захищене право. Іншими словами, обмеження повинно бути пропорційним до інтересу, який виправдовує це обмеження, і воно повинно бути доречним для досягнення правомірної мети, втручаючись якнайменше в ефективне

³¹Claude Reyes et al. v. Chile, рішення Міжамериканського суду з прав людини від 19.09.2006, параграф 58.

Джерело: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.pdf.

здійснення права³².

У **Модельному міжамериканському законі про доступ до публічної інформації**³³ передбачається, що органи публічної влади можуть відмовити в доступі до інформації, лише коли це правомірно і суворо необхідно в демократичному суспільстві та лише за таких обставин:

- надання доступу завдасть шкоди таким приватним інтересам: 1) право на приватність, у тому числі приватне життя, здоров'я та безпеку; 2) правомірні комерційні та економічні інтереси; 3) патенти, копірайти та комерційна таємниця. При цьому ці обмеження не застосовуються до питань, які стосуються функцій публічних службовців або випадків, коли відповідна особа є померлою більше 20 років;
- надання доступу «створить чіткий, імовірний та конкретний ризик значної шкоди» таким суспільним інтересам: 1) громадська безпека; 2) національна безпека; 3) майбутнє надання вільних та відкритих порад всередині та між органами публічної влади; 4) ефективне формулювання чи розвиток політики; 5) міжнародні та міждержавні відносини; 6) правоохоронна діяльність, запобігання, розслідування та кримінальне переслідування злочинів; 7) здатність держави управляти економікою; 8) правомірний фінансовий інтерес органу публічної влади; 9) перевірки та аудит (до їх завершення);
- надання доступу становитиме порушення довіри комунікацій, у тому числі юридично захищеної інформації, що може стати предметом цивільного позову;
- органи публічної влади не можуть відмовити в доступі до інформації на підставі наведених захищених інтересів, якщо тільки шкода захищеному інтересу не переважає суспільний інтерес в розкритті інформації.

Цікавими є положення також іншого **Модельного закону про доступ до інформації – для Африки**³⁴. Цей Модельний закон також містить низку правомірних інтересів, задля захисту яких може бути обмежено доступ до інформації. Водночас розділ про винятки з доступу

³²Claude Reyes et al. v. Chile, рішення Міжамериканського суду з прав людини від 19.09.2006, параграф 91.

Джерело: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.pdf.

³³Схвалений 8 червня 2010 року Генеральною Асамблеєю Організації американських держав. Джерело: www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_eng.pdf.

³⁴Схвалений Африканською комісією з прав людини та народів у лютому 2013 року. Джерело: www.achpr.org/files/news/2013/04/d84/model_law.pdf.

починається із статті про переважаючий суспільний інтерес, яка передбачає:

«(1) Незважаючи на будь-який виняток у цьому розділі, володілець інформації може відмовити запитувачу в доступі до інформації, лише якщо шкода інтересу, який захищається відповідним винятком, що буде завдана наданням цієї інформації, явно переважає суспільний інтерес в наданні інформації.

(2) Службовець з питань інформації повинен розглянути, чи застосовується пункт 1 стосовно будь-якої запитуваної інформації, до того як відмовити в доступі на підставі винятку, передбаченого в цьому розділі.»

«Трискладовий тест» можна знайти й у внутрішніх документах міжнародних організацій. Так пунктом 18 **Політики Світового банку щодо доступу до інформації** від липня 2013 року³⁵ передбачено, що Банк залишає за собою право розкрити інформацію, яка обмежується в доступі за певними (але не всіма) передбаченими винятками, якщо Банк вирішить, що загальна користь від такого розкриття переважає потенційну шкоду інтересам, що захищаються цими винятками.

У червні 2013 року низка організацій та експертів з більше ніж 70 країн за сприяння Open Society Justice Initiative та в консультаціях з чотирма спеціальними доповідачами з питань свободи вираження поглядів/ЗМІ (ООН, Африканської комісії з прав людини і народів, Організації американських держав, ОБСЄ) ухвалили **Глобальні принципи з питань національної безпеки та права на інформацію («Цванські принципи»)**³⁶.

Принцип 3 передбачає, що обмеження права на інформацію з підстав національної безпеки не може застосовуватися, якщо тільки уряд не доведе, що:

- (1) обмеження (а) передбачено законом та (b) є необхідним у демократичному суспільстві (c) для захисту правомірного інтересу національної безпеки та
- (2) закон передбачає адекватні запобіжники проти зловживання, у тому числі швидкий, повний, доступний та дієвий розгляд правильності обмеження незалежним органом нагляду та повний

³⁵Джерело: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/07/17952994/world-bank-policy-access-information>.

³⁶Джерело: www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf.

розгляд судами.

Умова «необхідності в демократичному суспільстві» розуміється таким чином:

- (1) розкриття інформації повинно становити реальний та конкретно визначений ризик завдання значної шкоди правомірному інтересу національної безпеки;
- (2) ризик шкоди від розкриття повинен переважати загальний суспільний інтерес у розкритті;
- (3) обмеження повинно відповідати принципу пропорційності та повинно передбачати найменше обмеження, яке є доступним для захисту від шкоди;
- (4) обмеження не повинно позбавляти право на інформацію самої його сутності.

При цьому тягар доведення правомірності будь-якого обмеження покладається на орган публічної влади, який намагається обмежити доступ до інформації. При виконанні цього обов'язку органу влади недостатньо лише вказати на наявність ризику шкоди; орган зобов'язаний навести конкретні, змістовні причини, які підтверджують таке посилення.

Застосування «трискладового тесту» у тій чи іншій формі передбачено також багатьма **національними законами** (згідно з одним із досліджень, такий тест передбачений у 44 країнах з 93 досліджених³⁷). Наведемо деякі приклади.

Великобританія. Закон про свободу інформації 2000 року передбачає два типи винятків з відкритості інформації – «абсолютні» та «кваліфіковані». Як випливає з назви, у разі абсолютного винятку в наданні доступу до інформації повинно бути відмовлено за будь-яких обставин (це, наприклад, інформація, отримана від органів національної безпеки, судові архіви). У разі кваліфікованих винятків розпорядник повинен обов'язково провести «перевірку на суспільний

³⁷ Це, зокрема, такі країни: Вірменія, Австралія, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Канада, Китай, Домініканська Республіка, Сальвадор, Естонія, Ефіопія, Індія, Індонезія, Ірландія, Ізраїль, Ямайка, Японія, Косово, Ліберія, Македонія, Молдова, Чорногорія, Нідерланди, Нова Зеландія, Нікарагуа, Нігерія, Сербія, Словенія, Південна Африка, Шотландія, Швейцарія, Туніс, Великобританія, Уганда, Уругвай, Зімбабве. (The public interest test in FOI legislation, Maeve McDonagh, www.right2info.org/resources/publications/eu-mcdonagh-maeve-the-public-interest-test-in-foi-legislation/at_download/file)

інтерес», а саме вирішити, що краще відповідає суспільному інтересу – застосування винятку або розкриття інформації. Іншими словами, для таких винятків доступ до інформації обмежується, лише якщо суспільний інтерес у збереженні винятку переважає суспільний інтерес в розкритті інформації (якщо суспільний інтерес є рівним, тоді інформація підлягає розкриттю). При цьому «кваліфіковані» винятки поділяються на ті, що ґрунтуються на класі (типі) певної інформації, та ті, що вимагають наявності шкоди. Для перших достатньо належності запитуваної інформації до певного типу (класу), наприклад, інформація стосовно розслідувань або формулювання урядової політики. Тоді як для винятку на підставі шкоди необхідно показати, що розголошення завдасть або може завдати конкретної шкоди певному інтересу (при цьому в Законі прямо згадується необхідність наявності такої шкоди – наприклад, завдання шкоди відносинам між Великобританією та іншою державою, обороні, економіці, комерційним інтересам особи, фізичному або психічному здоров'ю особи тощо)³⁸. Таким чином, по-перше, закон Великобританії передбачає обмеження в доступі до певної інформації, які взагалі не підлягають перевірці на суспільний інтерес (абсолютні винятки), а, по-друге, повний «трискладовий тест» застосовується не у всіх випадках «кваліфікованих» (тобто не абсолютних) винятків, а лише тоді, коли в законі прямо згадується необхідність наявності шкоди певним інтересам. При цьому формулювання перевірки (тесту) на суспільний інтерес схиляється до відкритості (для обмеження доступу слід довести перевагу закритості над відкритістю, а в разі рівності доводів перевага надається останній).

Австралія. Федеральний Закон Австралії про свободу інформації 1982 року (із змінами 2010 року) також передбачає застосування перевірки на суспільний інтерес. Винятки з відкритості, як і у Великобританії, також поділяються на абсолютні (хоча в органі влади є розсуд розкривати таку інформацію чи ні, крім випадків, коли закон прямо забороняє це робити) та умовні, коли обмеження доступу можливе за умови проходження перевірки на суспільний інтерес. Документи, які охоплюються абсолютними винятками, поділяються на ті, для обмеження доступу до яких необхідна наявність шкоди (отже, вони

³⁸ Див. Керівництва Служби Інформаційного комісара Великобританії щодо перевірки на суспільний інтерес (www.ico.org.uk/for_organisations/guidance_index/~/media/documents/library/Freedom_of_Information/Detailed_specialist_guides/the_public_interest_test.ashx) та перевірки на шкоду (www.ico.org.uk/for_organisations/guidance_index/~media/documents/library/Freedom_of_Information/Detailed_specialist_guides/the_prejudice_test.pdf).

проходять перевірку на шкоду), тобто розкриття яких завдасть (або можна розумно очікувати, що завдасть) шкоди: національній безпеці, обороні чи міжнародним відносинам; розслідуванню правоохоронних органів, захисту громадського порядку. Для другої групи абсолютних винятків доведення шкоди не є обов'язковим (документи, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів, що стосуються обговорення у Кабінеті Міністрів; документи, що охоплені передбаченою законом таємницею; адвокатська таємниця; документи, отримані конфіденційно; комерційна інформація тощо). Нарешті умовні винятки передбачають, що інформація повинна бути надана, якщо тільки розкриття інформації не суперечитиме суспільному інтересу на момент прийняття рішення (ці винятки охоплюють документи, які стосуються відносин між Співдружністю та штатами, фінансових чи майнових інтересів Співдружності, внутрішні робочі документи органів влади, персональних даних фізичних осіб тощо).

У керівництві Інформаційного комісара Австралії щодо застосування Закону про свободу інформації³⁹ пояснюється, що перевірка на суспільний інтерес передбачає зважування факторів за та проти розкриття інформації для визначення того, чи суперечитиме доступ до інформації суспільному інтересу на момент прийняття рішення. При цьому орган влади повинен визначити чинники, які свідчать на користь розкриття, та чинники, які свідчать про протилежне, і порівняти важливість кожного з них. У самому тексті Закону наводяться чинники на користь надання доступу та чинники, які не повинні враховуватися при прийнятті рішення щодо надання чи обмеження доступу.

Чинники на користь розкриття документа мають місце, якщо надання доступу:

- сприятиме реалізації цілей Закону про свободу інформації;
- дає інформацію для дискусії з питань суспільної важливості;
- сприяє дієвому нагляду за витрачанням публічних коштів;
- дозволяє особі отримати доступ до своєї персональної інформації.

Чинники, які не повинні враховуватися:

- доступ до документа може поставити Уряд у незручне становище або призвести до втрати довіри до нього;

³⁹ Джерело: www.oaic.gov.au/images/documents/migrated/oaic/repository/publications/agency_resources/guide_freedom_of_information_act_1982.pdf.

- доступ до документа може призвести до неправильного розуміння документа;
- автор документа є посадовою особою високого рівня;
- доступ до документа може призвести до непорозуміння чи зайвих дискусій.

Сербія. У Законі Сербії про вільний доступ до інформації суспільної важливості 2004 року⁴⁰ передбачається, що право на доступ до інформації може, за виняткових обставин, бути обмежено наскільки це необхідно в демократичному суспільстві для запобігання серйозному порушенню переважаючого інтересу, передбаченого Конституцією або законом. Вичерпний перелік інтересів, захист яких може обумовити обмеження доступу до інформації, наведено в Законі. Окрема стаття регулює доступ до персональної інформації і передбачає, що орган публічної влади не повинен задовольняти право запитувача на доступ до інформації, якщо таким чином буде порушено право на приватність, право захисту репутації або будь-яке інше право особи, якої стосується інформація, крім таких випадків:

- 1) відповідна особа надала свою згоду;
- 2) інформація стосується особи, події чи факту суспільного інтересу, особливо коли йдеться про особу, що займає публічну посаду, або політичного діяча (тією мірою, якою інформація стосується виконання обов'язків відповідної особи);
- 3) поведінка особи, зокрема стосовно свого приватного життя, надає достатнє обґрунтування для запиту цієї інформації.

Словенія. Закон Словенії про доступ до публічної інформації 2003 року⁴¹ передбачає низку випадків, коли доступ до інформації обмежується. При цьому доступ надається, якщо суспільний інтерес в розкритті інформації переважає над суспільним інтересом чи інтересом інших осіб не розкривати запитувану інформацію, крім окремих визначених законом випадків (інформація, яка, відповідно до Закону про секретні дані, віднесена до одного з двох найвищих рівнів секретності; інформація містить секретну інформацію інших держав чи міжнародних організацій, з якими Словенія уклала договір про обмін секретною інформацією тощо). Таким чином Закон Словенії передбачає трискладовий тест, але також містить окремі види

⁴⁰ Джерело: www.poverenik.rs/en/pravni-okvir-pi/laws-pi/881-zakon-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja-preciscen-tekst-sl-glasnik-rs-12004-5407-10409-i-3610.html.

⁴¹ Джерело: www.ip-rs.si/index.php?id=324.

інформації, які не охоплені ним і на які поширено абсолютну заборону в розкритті.

2.4. Підходи до формулювання «трискладового тесту»

Як зрозуміло з описаного вище іноземного досвіду, існує два основні підходи до формулювання «трискладового тесту» – через презумпцію розкриття інформації і навпаки. За першим підходом – після встановлення можливості завдання шкоди розкриттям інформації захищеному інтересу перевіряється, чи переважає ця шкода суспільний інтерес в розкритті. Тоді як за другим підходом – після встановлення можливості завдання шкоди внаслідок розкриття інформації – перевіряється наявність переважаючого суспільного інтересу, тобто суспільного інтересу в розкритті інформації, який переважає шкоду захищеному інтересу.

Перший підхід втілений в українському законі:

«Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

- 1) *виключно в інтересах...;*
- 2) *розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;*
- 3) *шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні».*

Другий підхід зустрічаємо, зокрема, у Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (п. 2 ст. 3):

«У доступі до інформації, що міститься в офіційному документі, може бути відмовлено, якщо її розкриття завдасть або може завдати шкоди будь-якому з інтересів, згаданих у пункті 1, якщо тільки не існує переважаючого суспільного інтересу в розкритті».

Якщо перший підхід передбачає необхідність доведення того, що шкода від надання інформації переважає суспільний інтерес, то другий – передбачає наявність переважаючого суспільного інтересу в якості підстави для надання доступу в разі наявності шкоди, що завдається або може бути завдана захищеним інтересам розголошенням інформації.

Можна стверджувати, що перший підхід формулювання «трискладового тесту», який втілений в українському законі, є кращим, оскільки він повніше відповідає принципу презумпції відкритості інформації. За українським законом розпорядник інформації повинен довести, що шкода від розголошення переважає суспільний інтерес; при цьому суспільний інтерес в отриманні інформації презюмується. Тоді як за другим підходом наголос є дещо іншим – по суті, після доведення наявності шкоди захищеному інтересу припускається, що відповідна інформація повинна бути обмежена в доступі, і це припущення спростовується лише тоді, якщо наявний переважаючий суспільний інтерес. За українським підходом до формулювання цього принципу чіткіше обумовлюється обов'язок доведення правомірності обмеження саме органом влади.

РОЗДІЛ 3. Застосування «трискладового тесту»⁴²

3.1. Коли і як застосовувати «трискладовий тест»

Коли застосовувати. Вимоги «трискладового тесту» поширюються на випадки обмеження доступу до публічної інформації, під якою Закон про доступ до публічної інформації розуміє будь-яку інформацію, що знаходиться у володінні визначених Законом розпорядників.

«Трискладовий тест» застосовується у двох ситуаціях:

- 1) при віднесенні розпорядником інформації до службової або до державної таємниці (до інших таємниць інформація відноситься безпосередньо відповідними законами, які передбачають охорону тієї чи іншої таємниці, наприклад, лікарської, адвокатської тощо);
- 2) при розгляді запиту щодо доступу до інформації з обмеженим доступом (незалежно від наявності попереднього рішення про таке обмеження).

«Трискладовий тест» слід застосовувати не лише при першому обмеженні доступу до інформації чи розгляді першого запиту стосовно цієї інформації, але і в подальшому – щоразу при вирішенні питання надання чи відмови в доступі, оскільки це також є «обмеженням доступу» в розумінні ч. 2 ст. 6 ЗДПІ. Це прямо впливає і з інших положень ЗДПІ. Так, відповідно до ч. 4 ст. 6, інформація з обмеженим доступом повинна надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі, які існували раніше. Такою законною підставою є, зокрема, відповідність «трискладовому тесту». Отже, для того, щоб перевірити, чи відповідає обмеження «трискладовому тесту» і надалі, тест треба застосовувати повторно кожного разу, коли надходить запит щодо цієї інформації. Вимога повторного застосування впливає також з інших положень ЗДПІ: з ч. 2 ст. 9 стосовно доступу до документів, яким уже було надано гриф «для службового користування»; з п. 2 ч. 1 ст. 22, яка пов'язує можливість відмови у зв'язку з тим, що запитувана інформація належить до категорії інформації з обмеженим доступом, з відповідністю «трискладовому тесту».

⁴²У цьому розділі посібника використано окремі коментарі до статей 6 та 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» з Науково-практичного коментаря до зазначеного Закону (заг. ред. Д.Котляра, Київ, 2012, цитовано вище).

Те, що документ має гриф обмеження доступу («для службового користування», гриф секретності), не означає, що «трискладовий тест» не повинен застосовуватися. Отримання запиту інформації, яка міститься в такому документі, вимагає від відповідного розпорядника застосувати тест і перевірити відповідність обмеження доступу вимогам ч. 2 ст. 6 ЗДПІ. ЗДПІ не передбачає такої підстави для відмови в доступі, як наявність грифа обмеження доступу. Відмова в доступі у кожному випадку можлива лише в разі проходження «трискладового тесту».

При цьому не має значення, який суб'єкт первинно обмежив доступ до інформації (застосував той чи інший гриф). Закон про доступ до публічної інформації не передбачає можливості для розпорядника, який отримав запит, направити його до іншого розпорядника, який прийняв рішення про обмеження доступу до запитуваної інформації (наприклад, відніс його до службової інформації). Розпорядник, який отримав запит і який володіє запитуваною інформацією, зобов'язаний його розглянути і прийняти рішення по суті щодо надання чи відмови в доступі. При цьому він може провести консультації з іншим органом влади, який первинно обмежив доступ до інформації, але в межах встановлених законом строків (5 чи 20 днів). Приймаючи таке рішення, розпорядник, який отримав запит, самостійно застосовує «трискладовий тест».

Належність запитуваної інформації до категорії інформації, яка включена до «переліку відомостей, що становлять службову інформацію», не є достатньою підставою для відмови в доступі. Можливість обмеження доступу перевіряється на підставі «трискладового тесту» щоразу, коли обробляється запит такої інформації. Іншими словами, **ЗДПІ забороняє обмежувати доступ до інформації лише на підставі її належності до певної категорії відомостей** (наприклад, відомості у сфері оборони або персональні дані особи).

«Відповідно до Суду ЄС, у принципі, доступ до документа не може бути обмежено лише тому, що він належить до категорії, виключеної з доступу, такої, як судове провадження чи таємниця. Конкретний, індивідуальний розгляд відповідних документів завжди є необхідним у двох головних цілях: по-перше, для визначення, у світлі інформації, яку документ містить, чи дійсно його розголошення завдасть шкоди суспільному або приватному інтересу, який захищається винятком; по-друге, з тим, щоб оцінити, чи охоплює виняток документ в цілому

або частково (в останньому випадку принцип пропорційності вимагає часткового розкриття, що передбачає менше обмеження, ніж повна відмова в доступі). Підтверджуючи, що «відмова інституції вивчити конкретно та індивідуально документи, яких стосується запит, становить, по суті, явне порушення принципу пропорційності», Суд ЄС робить зрозумілим, що винятки на підставі класу (категорії) інформації не повинні існувати в принципі»⁴³.

«Трискладовий тест» не застосовується при складенні переліку відомостей, що можуть бути віднесені до службової інформації. В зазначеному переліку містяться абстрактні категорії інформації, застосування до яких «трискладового тесту» є неможливим, оскільки проведення перевірки на можливу шкоду та перевагу суспільного інтересу повинно враховувати конкретні обставини (яка конкретно інформація (документ) запитується, яка шкода може бути завдана наданням цієї інформації в момент розгляду запиту, який суспільний інтерес та баланс між ним і шкодою за конкретних обставин запиту).

Можливі ситуації, коли запитувана інформація може бути (або вже була) віднесена до інформації з обмеженим доступом (наприклад, інформація про особу), але водночас існують норми законів, які **прямо забороняють обмежувати доступ до такої інформації**. У таких випадках «трискладовий тест» не застосовується й інформація підлягає обов'язковому наданню на запит. Це пояснюється тим, що в таких випадках законодавець вже, по суті, провів перевірку на суспільний інтерес і вирішив, що для певних категорій інформації суспільний інтерес у відкритості завжди переважатиме можливу шкоду іншим правам та інтересам.

Наприклад, йдеться про відомості, які містяться в декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, які подаються відповідно до Закону «Про засади запобігання і протидії корупції». Такі відомості (за деякими винятками, чітко визначеними в законі) заборонено обмежувати в доступі і, наприклад, не надавати на запит – це чітко передбачено в ст. 6 ЗДПІ та статті 5 Закону «Про захист персональних даних».

⁴³“The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards”, OECF, Sigma Papers №46, стор. 23. Джерело: <http://dx.doi.org/10.1787/5km4g0zfqt27-en>.

Інші приклади категорій інформації, яка не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом:

- 1) про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту;
- 2) про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей;
- 3) про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення;
- 4) про факти порушення прав і свобод людини і громадянина;
- 5) про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб;
- 6) інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- 7) інформація про вплив товару (роботи, послуги) на життя та здоров'я людини;

(Підстава: ч. 2 ст. 13 ЗДПІ і ч. 4 ст. 21 Закону України «Про інформацію»)

- 8) інформація про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. При дотриманні вимог «трискладового тесту», зазначена заборона не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину.

(Підстава: ч. 2 ст. 6 ЗДПІ)

- 9) розміри, види благодійної та іншої допомоги, що надається фізичним та юридичним особам чи одержується від них особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 10) розміри, види оплати праці осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також одержані цими особами за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, дарунки (пожертви).

(Підстава: ч. 2 ст. 16 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»).

Не може бути віднесена до конфіденційної інформація:

- 1) інформація щодо використання бюджетних коштів;
- 2) інформація, пов'язана з виконанням особами повноважень, які – згідно із законом чи договором – делеговані їм суб'єктами владних повноважень (зокрема, повноваження з надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг);
- 3) інформація щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них – якщо йдеться про суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку, або є природними монополіями, або наділені спеціальними чи виключними правами;
- 4) інша інформація, яка становить суспільний інтерес (є суспільно необхідною інформацією);

(Підстава: ч. 1 ст. 7 Закону «Про доступ до публічної інформації»)

- 5) персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень.

(Підстава: ч. 2 ст. 5 Закону «Про захист персональних даних»).

Інші приклади заборон віднесення до інформації з обмеженим доступом див. у Науково-практичному коментарі до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (стор. 97-100).

Обов'язок доведення. Положення ч. 2 ст. 6 ЗДПІ сформульовано саме як вимоги до обмеження доступу, а не підстави для надання доступу до інформації. Це є принципово важливим. Такий підхід ґрунтується на презумпції відкритості публічної інформації (стаття 1 ЗДПІ) і виходить з того, що доступ до інформації може бути обмежено, лише якщо розпорядник інформації обґрунтує це на підставі критеріїв «трискладового тесту».

З цього випливає, що **обов'язок доведення можливості обмеження доступу до інформації покладається саме на розпорядника публічної інформації**. Відповідно, запитувач не повинен при поданні запиту доводити, що інформація повинна бути відкрита/надана. Якби був обраний протилежний підхід, то запитувач інформації мав би обґрунтовувати, що надання інформації не завдасть істотної шкоди одному із захищених інтересів, а якщо і завдасть такої шкоди, то вона буде меншою порівняно із суспільним інтересом. Іншими словами – запитувачу довелося б доводити наявність в нього права на інформацію, що суперечить природі цього права.

Як застосовувати. «Трискладовий тест» застосовується розпорядником після отримання запиту на інформацію, якщо запитувана інформація була віднесена до інформації з обмеженим доступом – службової, таємної чи конфіденційної. Відмова в наданні доступу до запитуваної інформації на підставі її належності до категорії інформації з обмеженим доступом без застосування «трискладового тесту» слід вважати неправомірною відмовою, оскільки порушуються вимоги ЗДПІ.

Застосування критеріїв «трискладового тесту» здійснюється з урахуванням ситуації на момент розгляду запиту – тобто наявність захищеного інтересу, істотної шкоди та переваги шкоди над суспільним інтересом встановлюється розпорядником на момент прийняття рішення щодо відмови чи надання доступу до запитуваної інформації. Навіть якщо раніше «трискладовий тест» неодноразово застосовувався розпорядником до тієї самої запитуваної інформації, при надходженні нового запиту тест застосовується заново з перевіркою усіх трьох критеріїв, які дозволяють обмежити доступ. **Тобто розгляд здійснюється конкретно і спеціально у світлі обставин, які мають місце на момент розгляду запиту.**

Запитувач інформації не повинен доводити чи пояснювати, в чому полягає суспільний інтерес у розкритті інформації і чому він переважає інтерес в обмеженні доступу. Це обов'язок розпорядника. Це пояснюється тим, що запитувач не має доступу до інформації, яка знаходиться у володінні розпорядника, може лише здогадуватися про її зміст і тому знаходиться у гіршому становищі порівняно із розпорядником – саме розпорядник має кращі можливості для аналізу усіх обставин і прийняття рішення. Розпорядник інформації зобов'язаний за власною ініціативою застосувати «трискладовий тест», перевіряючи відповідність обмеження доступу трьом вимогам (критеріям) тесту, передбаченого в ч. 2 ст. 6 ЗДПІ.

При розгляді запиту розпорядник може (хоч і не зобов'язаний) консультуватися із запитувачем – просити пояснення наявних обставин, навіть спитати в запитувача, чому він вважає, що доступ до інформації повинен бути наданий попри статус інформації з обмеженим доступом. Запитувач, у свою чергу, не зобов'язаний надавати таке пояснення і може ігнорувати подібні прохання. Відмова запитувача пояснити свій запит, обґрунтувати суспільний інтерес тощо в жодному разі не може бути підставою для відмови в наданні

доступу до інформації та не може враховуватися як чинник на користь обмеження доступу (доказ на користь відсутності суспільного інтересу або переваги шкоди над суспільним інтересом у розкритті).

Частковий доступ. Міжнародними стандартами та ЗДП передбачено пропорційність обмеження доступу до інформації – тобто доступ обмежується лише в тому обсязі, який є необхідним і який відповідає вимогам «трискладового тесту». Доступ обмежується до інформації, а не до документа. Це означає, що коли запит стосується документа, то «трискладовий тест» повинен бути застосований до всіх частин цього документа – і доступ може бути обмежено лише до тих частин, які пройшли «тест», решта документа повинна бути надана запитувачу (навіть якщо, основні змістовні частини документа буде правомірно обмежено в доступі).

Ця вимога прямо передбачена в Законі (ч. 7 ст. 6):

«Обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений».

Підтвердження застосування. Оскільки застосування «трискладового тесту» є обов'язковою умовою правомірності відмови в доступі до інформації на підставі обмеження доступу до неї, то при оскарженні відмови в суді розпорядник повинен буде надати докази застосування частини другої статті 6 ЗДП. Таким доказом може бути проведення відповідної перевірки безпосередньо в тексті відмови. Водночас для документування «трискладового тесту» рекомендується застосовувати спеціальну форму, у якій слід детально описати всі етапи перевірки та аргументувати прийняте рішення з достатньою мірою деталізації. У Додатку до цього посібника наведено приклад такої форми, яку рекомендується застосовувати.

3.2. Етапи «трискладового тесту»

Перевірка, яку повинно пройти будь-яке обмеження доступу до інформації, складається з трьох етапів:

- 1) встановлення захищеного правомірного інтересу;
- 2) визначення можливості завдання істотної шкоди захищеному інтересу;
- 3) доведення переваги шкоди над суспільним інтересом у розкритті.

Захищені інтереси

Частина друга статті 6 ЗДПІ передбачає, що обмеження доступу до інформації можливе виключно в таких інтересах:

«...національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; ...»

Зазначені інтереси відтворюють положення ч. 3 ст. 34 Конституції України, яка передбачає можливість обмеження права на свободу вираження поглядів у вказаних інтересах.

Таким чином, першим кроком при застосуванні «трискладового тесту» для вирішення питання обмеження доступу є визначення, якому із перелічених інтересів відповідає таке обмеження. Оскільки доступ до інформації є правом людини, розпорядник не може свавільно обмежити доступ задля будь-якої мети. Це може бути зроблено лише з метою захисту одного чи кількох з наведених інтересів. Це робить такі інтереси захищеними, **правомірними (легітимними)**.

Для того, щоб можна було встановити правомірність інтересу, він повинен бути достатньо чітко артикульованим (достатньо конкретним) і представляти реальний та наявний інтерес (він не повинен бути спекулятивним). За відсутності цих ознак (**конкретність та реальність правомірного інтересу**) не можливо буде застосувати «трискладовий тест» і перевірити чи дійсно захист цього інтересу може обмежити право на доступ до інформації.

Захищені інтереси, наведені в ЗДПІ і в Конституції України, лише в незначній мірі відрізняються від передбачених пунктом 2 статті 10 Європейської конвенції про права людини: «громадський порядок» у Законі – «громадська безпека» в Конвенції; «запобігання заворушенням чи злочинам» в Законі об'єднано з «громадським порядком»; в Законі відсутня згадка охорони «моралі»; «охорона здоров'я населення» в Законі – «охорона здоров'я» у Конвенції. Деяко відмінні інтереси, які можуть обґрунтовувати обмеження права на свободу вираження поглядів, передбачені в статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права: а) додержання прав або

репутації інших осіб; б) захист національної безпеки, публічного порядку, здоров'я чи моральності населення.

Стаття 3 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів містить такий перелік інтересів (які не завжди сформульовані як інтереси): національна безпека, оборона та міжнародні відносини; громадська безпека; запобігання, розслідування та кримінальне переслідування злочинної діяльності; дисциплінарні розслідування; перевірки, контроль та нагляд з боку органів публічної влади; приватність та інші легітимні приватні інтереси; комерційні та інші економічні інтереси; економічна, монетарна та валютна політика держава; рівність сторін у судовому процесі та ефективне відправлення правосуддя; охорона навколишнього природного середовища; обговорення всередині або між органами публічної влади стосовно розгляду питання.

Перелік, що міститься в Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, є ширшим, ніж той, що передбачений в Конституції України та ЗДП. При цьому в статті 1 Конвенції наголошується, що положення Конвенції не повинні перешкоджати національним законам встановлювати ширші права доступу до інформації. Саме це й передбачено українським правом, яке визначило вужче коло захищених інтересів (що має наслідком ширше право доступу).

Слово «виключно» в п. 1 ч. 2 ст. 6 Закону вказує на вичерпність переліку захищених інтересів та неможливість його розширення на розсуд розпорядника чи навіть суду. Це відповідає статті 64 Конституції України, яка встановлює, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією.

Захищені інтереси, наведені в ЗДП, можна умовно поділити на дві групи:

- 1) **суспільні інтереси** або інтереси, захист яких є важливим для всього демократичного суспільства (національна безпека, територіальна цілісність, громадський порядок з метою запобігання заворушенням чи злочинам, охорона здоров'я населення, підтримання авторитету і неупередженості правосуддя);
- 2) **приватні інтереси** або інтереси, захист яких важливий насамперед

для окремих осіб (захист репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно).

Цей поділ є умовним, оскільки, наприклад, захист репутації чи прав інших людей також відповідає ширшому суспільному інтересу гарантування та дотримання прав людини. Цілком слушним буде визнати всі захищені інтереси, які дозволяють обмежити право на доступ до інформації, суспільними.

Це означає, що, застосовуючи «трискладовий тест», розпорядник визначає, який із двох суспільних інтересів (інтерес в обмеженні доступу чи інтерес в розкритті інформації) переважає за конкретних обставин запиту, що розглядається. Іншими словами: **яким чином буде краще захищено інтерес демократичного суспільства – шляхом обмеження чи надання доступу до запитуваної інформації.**

Як зазначалося вище, будь-яке обмеження доступу до інформації повинно відповідати одному чи кільком захищеним інтересам. При цьому зазначені інтереси повинні тлумачитися сумлінно – не можна прикриватися ними для захисту прихованих цілей, які не охоплені правомірними інтересами. Наприклад, не можна обґрунтовувати обмеження доступу захистом національної безпеки чи громадського порядку, якщо йдеться про викриття правопорушень чи просто помилок, які соромлять посадову особу. Не можна посилатися формально на захищений законом інтерес, коли справжньою метою обмеження доступу є захист інших інтересів – це суперечитиме принципу верховенства права, відповідно до якого, зокрема, правові положення застосовуються сумлінно, виходячи із засад справедливості та їх мети.

Тому не достатньо лише формально посилатися на один із інтересів, у яких може бути обмежено доступ. Необхідно навести пояснення і обґрунтувати, чому саме цей інтерес підлягає захисту. Це пояснюється тим, що захищені інтереси в статті 34 Конституції України та статті 6 ЗДПІ сформульовані достатньо широко. Наприклад, під поняття інтересів національної безпеки можна підвести дуже багато різноманітних ситуацій, але при обмеженні доступу має бути чітко вказано як саме розголошення певної інформації стосується інтересу національної безпеки. Це відповідає практиці Європейського суду з прав людини, який, як зазначалося вище, перевіряє, чи є наведені

державою підстави для обґрунтування обмеження права «доречними» та «достатніми». Крім того, діє правило: **«права слід розуміти широко, а винятки чи обмеження [прав] – тлумачити вузько»⁴⁴**.

«Доречність» та «достатність»

Обґрунтування для обмеження права на свободу доступу до інформації повинно бути «доречним та достатнім». Застосування цих критеріїв можна продемонструвати на прикладі рішення ЄСПЛ у справі *газет «Обзервер» і «Гардіан» проти Сполученого Королівства* (*Observer and Guardian v. UK*⁴⁵). Європейський суд розглядав скаргу заявників на накладену на них національним судом заборону публікувати відомості з мемуарів колишнього співробітника служби контррозвідки Великобританії (MI5). Основним предметом розгляду ЄСПЛ стало рішення англійського суду про застосування запобіжної (на період розгляду позову по суті) заборони поширювати інформацію відповідно до клопотання Генерального прокурора.

Обмеження права на свободу вираження поглядів обґрунтовувалося захистом інтересів правосуддя та національної безпеки. ЄСПЛ визнав підстави обмеження «доречними»: вони стосувалося запобігання можливій шкоді інтересам служби контррозвідки шляхом оприлюднення мемуарів колишнього співробітника, повний зміст яких не був відомий на момент судового розгляду, а також захищали інтереси підтримання авторитету правосуддя, оскільки попередня заборона на друк була потрібною для того, щоб після розгляду по суті клопотання Генерального прокурора про постійну заборону друку зазначених матеріалів можна було виконати. Суд також погодився з «достатністю» наведених аргументів, зокрема пославшись на те, що англійський суд не просто автоматично застосував попередній прецедент для таких запобіжних заборон, але «визнав, що справа стосувалася конфлікту між суспільним інтересом у запобіганні та суспільним інтересом у дозволі розголошення відповідного матеріалу, вирішивши зазначений конфлікт обережним зважуванням міркувань на користь кожного з інтересів».

Але ситуація змінилася після того, як ці мемуари були надруковані в США і стали потрапляти на територію Великобританії. ЄСПЛ не мав заперечень, що посилення на захист згаданих інтересів все ще було

⁴⁴Friend and Others v. UK, заяви №№ 16072/06, 27809/08, рішення ЄСПЛ щодо прийнятності від 24.11.2009, параграф 41. Див. також рішення Суду ЄС від 21.07.2011 у справі C-506/08 P Sweden v MyTravel and Commission, параграф 75 (“... оскільки це є винятки з принципу якнайширшого доступу громадськості до документів, такі винятки повинні тлумачитися та застосовуватися вузько”).

⁴⁵Рішення від 26.11.1991, заява № 13585/88.

«доречним», але визнав відсутність «достатніх» підстав для продовження дії обмеження прав за статтею 10 Конвенції. Це пояснювалося тим, що навіть якщо мемуари містили таємні дані, то ця таємність зникла разом з їх виходом у світ. Тому в частині захисту інтересів національної безпеки більша частина небезпек, які несли із собою мемуари, зникла. Залишилися інтереси захисту ефективності та репутації служби контррозвідки (збереження довіри до служби з боку третіх осіб; створення переконаності в інших, що несанкціоноване оприлюднення мемуарів колишніми співробітниками не буде допускатися; запобігання наслідуванню прикладу автора мемуарів). Але ці інтереси Суд визнав недостатніми для обґрунтування обмеження і тому постановив, що обмеження права заявників перестало бути «необхідним в демократичному суспільстві» і становило порушення статті 10 Конвенції.

Приклади віднесення обмеження доступу до легітимного інтересу:

- обмеження доступу до персональних даних фізичної особи може відповідати інтересу захисту права на невтручання в особисте і сімейне життя (право на приватність);
- обмеження доступу до даних про юридичну особу – запобігання розголошенню конфіденційно одержаної інформації;
- обмеження доступу до відомостей про військові об'єкти – інтересам національної безпеки;
- обмеження доступу до інформації про судимість особи – захисту репутації та права на невтручання в особисте життя;
- обмеження доступу до інформації про чисельність та оснащення співробітників підрозділів правоохоронних органів з підтримання правопорядку – захисту громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам;
- обмеження доступу до інформації про співробітників органів безпеки – інтересам національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання злочинам.

Далі буде розглянуто і роз'яснено кожен із правомірних інтересів, які можуть використовуватися для обґрунтування обмеження доступу до інформації як перший етап «трискладового тесту».

«В інтересах національної безпеки». Законодавче визначення поняття «національна безпека» міститься в Законі України «Про основи національної безпеки України», чинна редакція статті 1 якого передбачає таке:

«національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються

сталій розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам».

Таке надзвичайно широке і складне визначення було передбачено змінами до Закону «Про основи національної безпеки України» від 20.07.2010. Попередня редакція містила набагато компактніше і чіткіше визначення («національна безпека - захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам»).

Ключовим в обох редакціях визначення є поняття «національних інтересів», під якими розуміються «життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток» (стаття 1 «Про основи національної безпеки України»).

При застосуванні поняття національної безпеки як предмета інтересу, захист якого може обґрунтувати обмеження доступу до інформації, слід виходити з «доречності та достатності» аргументів на користь посилення на такі інтереси. Можливість широкого тлумачення цих інтересів також буде піддаватися контролю під час застосування двох

інших вимог трискладового тесту («істотна шкода» та «перевага над суспільним інтересом»).

Приклад: Інтересів національної безпеки може стосуватися обмеження доступу до інформації про розташування військових об'єктів. Таких інтересів не може стосуватися інформація про прямі чи опосередковані комерційні інтереси керівництва Міністерства оборони чи Служби безпеки.

На необхідність вузького тлумачення інтересів національної безпеки вказує і пояснювальна доповідь до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (пункт 23), яка закликає використовувати поняття національних інтересів стримано і не зловживати ним з метою захисту інформації, що може викривати порушення прав людини, корупцію в органах публічної влади, адміністративні помилки або інформацію, яка просто соромить публічних службовців чи органи влади.

Набагато чіткіше і вужче визначення інтересів національної безпеки, ніж в українському законі, міститься в міжнародних стандартах. З Принципу 2 Йоганнесбурзьких принципів випливає, що легітимними інтересами національної безпеки є «захист існування країни або її територіальної цілісності проти застосування або загрози застосування сили, або її здатності відповідати на застосування або загрозу застосування сили як зовнішнього походження, такого як військова загроза, так внутрішнього, наприклад, підбурення до насильницького повалення уряду».

Указується також, що обмеження, яке намагаються обґрунтувати захистом інтересів національної безпеки, є нелегітимним, якщо його справжньою метою або наслідком, який можна продемонструвати, є захист інтересів, які не стосуються національної безпеки, - наприклад, захист "престижу" уряду, або захист від викриття правопорушень, або ж приховування інформації про діяльність державних установ, або укорінення певної ідеології, або придушення страйкових рухів.

У Глобальних принципах з питань національної безпеки та права на інформацію («Цванські принципи» 2013 року, див. вище) вказується на те, що в законі повинно бути чітко визначено вузькі категорії інформації, які можуть бути обмежені в доступі з підстав національної безпеки. При цьому захисту підлягають лише «правомірні інтереси

національної безпеки», тобто інтереси, справжньою метою та головним наслідком яких є захист національної безпеки у відповідності з міжнародним та національним правом.

У Цванських принципах 2013 року наводяться п'ять категорій правомірних інтересів національної безпеки, які можуть виправдати обмеження доступу до інформації:

- 1) Інформація про поточні оборонні плани, заходи та можливості доти, доки ця інформація має оперативну важливість. Останнє положення щодо часу означає, що інформація повинна бути відкрита тоді, коли інформація більше не розкриває нічого, що може бути використано ворогом для розуміння готовності, здатності чи планів держави.
- 2) Інформація про виробництво, потужності або використання систем озброєння та інших військових систем, у тому числі систем комунікацій. Це включає технологічні дані, винаходи, інформацію про виробництво, потужності та використання. Інформація щодо бюджетних асигнувань на озброєння та інші військові системи повинна бути доступна для громадськості. Доброю практикою вважається складання та оприлюднення державою контрольного списку озброєння згідно з Міжнародним договором про торгівлю зброєю стосовно звичайного озброєння. Також доброю практикою вважається оприлюднення інформації про озброєння, спорядження та кількість військ.
- 3) Інформація про конкретні заходи для охорони території держави, критичної інфраструктури або критичних національних інституцій від загроз або використання сили чи саботажу, дієвість яких залежить від обмеження доступу до відповідної інформації. Під критичною інфраструктурою розуміються стратегічні ресурси, майно, системи, фізичні чи віртуальні, які є настільки життєво важливими для держави, що їх зруйнування або виведення з ладу підірватиме національну безпеку.
- 4) Інформація, що стосується (або отримана від) операцій, джерел та методів розвідувальних служб настільки, наскільки вона стосується питань національної безпеки.
- 5) Інформація стосовно питань національної безпеки, яка була отримана від іноземної держави чи міждержавної організації за явно вираженої умови збереження конфіденційності; інше дипломатичне листування, яке стосується питань національної безпеки.

У Принципах також зазначається, що національний закон повинен визначити вичерпний перелік категорій інформації, які повинні бути описані так само вузько, як наведені категорії в Принципах. При цьому держава може додати категорію інформації до зазначеного переліку, але лише якщо така категорія чітко визначена і вузько описана, а збереження таємності інформації є необхідним для захисту правомірного інтересу національної безпеки, який викладено в законі. При введенні такої категорії держава повинна пояснити, яким чином розкриття такої інформації завдаватиме шкоди національній безпеці.

Згідно з українським законодавством, інформація, обмеження доступу до якої може обґрунтовуватися інтересами національної безпеки, може бути віднесена до державної таємниці або службової інформації. Категорії інформації з питань національної безпеки, які може бути віднесено до державної таємниці, визначено у статті 8 Закону України «Про державну таємницю» та деталізовано у Зводі відомостей, що становлять державну таємницю, затвердженому наказом Служби безпеки України (№ 440 від 12.08.2005 з наступними змінами). До службової інформації може бути віднесено (відповідно до ст. 9 ЗДПІ) інформацію, яка «зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці». При цьому детальніших категорій такої інформації ЗДПІ чи іншим законом не визначено, хоча передбачається можливість затвердження розпорядником «переліку відомостей, що становлять службову інформацію» (під яким слід розуміти перелік категорій відомостей, які може бути віднесено до службової інформації відповідно до ЗДПІ, у тому числі після обов'язкового застосування «трискладового тесту»).

«В інтересах... територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам». Територіальну цілісність можна визначити як непорушність і недоторканність території і державних кордонів України. Відповідно до статті 2 Конституції України територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою. При цьому захист суверенітету і територіальної цілісності України є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні сили України (ст. 17 Конституції). Очевидно, що забезпечення територіальної цілісності є важливою складовою національної безпеки, тому ці два інтереси тісно пов'язані.

Гіпотетичним прикладом посилання на інтерес територіальної цілісності при обмеженні доступу до інформації може бути захист інформації про ведення міждержавних переговорів щодо державного кордону, розголошення якої може послабити переговорну позицію України, завдавши істотної шкоди її територіальній цілісності. Інший приклад: інформація, на якій ґрунтується позиція України під час розгляду територіального спору у міжнародному суді. Слід, звичайно, пам'ятати про два інші критерії трискладового тесту, які за певних обставин можуть не дозволити обмеження доступу до зазначеної інформації. Крім того, зазначена інформація, якщо доступ до неї було обмежено, підлягає розкриттю після завершення переговорів або винесення рішення суду, коли можливість завдання істотної шкоди зникає.

У Конституції України та в ЗДПІ інтереси громадського порядку об'єднані з метою запобігання заворушенням чи злочинам, хоча в Європейській конвенції з прав людини ці інтереси розділені. У цьому, на нашу думку, немає значної суперечності чи практичної проблеми, оскільки запобігання заворушенням та злочинам і громадський порядок тісно пов'язані. Водночас вжите в Конституції і ЗДПІ формулювання звужує захист інтересу громадського порядку до мети запобігання заворушенням чи злочинам.

«Громадський порядок» можна розуміти в широкому та вузькому значеннях. При широкому розумінні громадський порядок – це вся система суспільних відносин, що врегульовані соціальними нормами (у тому числі нормами права). Тоді як у вузькому значенні – це стан, коли органи державної влади шляхом виконання своїх повноважень на підставі закону забезпечують у громадських місцях особисту безпеку фізичних осіб, захист і задоволення прав і свобод фізичних та юридичних осіб. Очевидно, у питанні обмеження права на інформацію йдеться про інтереси громадського порядку саме у вузькому значенні.

У Конституції та ЗДПІ вжито термін «громадський порядок», а не «безпека», як у ЄКПЛ. «Громадський порядок» є ширшим поняттям, ніж «безпека». Але, з іншого боку, передбачається необхідна мета – «запобігання заворушенням чи злочинам» – що наближає це поняття до «громадської безпеки».

Гіпотетичним прикладом посилання на інтерес громадського порядку

з метою запобігання заворушенням може бути обмеження доступу до свідчень членів терористичної організації або закликів до розпалювання ворожнечі тощо, які знаходяться в матеріалах кримінальної справи. Інші приклади: інформація про кількість та маршрути пересування працівників органів внутрішніх справ, які забезпечують громадський порядок; матеріали оперативно-розшукової діяльності, дізнання чи досудового слідства.

«Для охорони здоров'я населення». У Конституції та ЗДПІ йдеться про охорону здоров'я населення, а не здоров'я окремої особи. Тому при посиленні на цей інтерес слід враховувати, що метою обмеження доступу до інформації має бути охорона здоров'я не однієї конкретної особи, а здоров'я населення всієї країни чи окремої території/групи людей. Охорона здоров'я конкретної особи може стати предметом захисту відповідно до інших інтересів, наприклад, «захист прав інших людей».

При цьому слід пам'ятати, що відповідно до п. 3 ч. 4 ст. 21 Закону «Про інформацію» та ч. 4 ст. 8 Закону «Про державну таємницю» відомості про стан здоров'я населення не можуть бути віднесені до інформації з обмеженим доступом (зокрема, державної таємниці) як такі. Тому у випадку запиту такої інформації обмеження доступу до неї є неможливим і «трискладовий тест» не застосовується. Для прикладу можна навести ситуацію обмеження доступу до інформації про інфекційні хвороби, епідеміологічну ситуацію.

«Для захисту репутації або прав інших людей». Під репутацією слід розуміти суспільну оцінку моральних та інтелектуальних якостей людини. Репутація охоплює поняття честі як позитивної моральної оцінки особи з боку суспільства чи його частини. На відміну від гідності репутація свідчить про зовнішню оцінку людини, тобто те, що про неї думають інші люди⁴⁶.

При цьому поняття репутації охоплює «ділову репутацію» фізичної чи юридичної особи. Під діловою репутацією фізичної особи розуміється «набута особою суспільна оцінка її ділових і професійних якостей при виконанні нею трудових, службових, громадських чи інших обов'язків». Під діловою репутацією юридичної особи, у тому числі

⁴⁶Див., наприклад, Кохановська О.В., Проблеми захисту честі, гідності й ділової репутації особи в Цивільному кодексі України, www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/C31366E8AB1A22C6C2257045004D0477.

підприємницьких товариств, фізичних осіб-підприємців, адвокатів, нотаріусів та інших осіб, розуміється «оцінка їх підприємницької, громадської, професійної чи іншої діяльності, яку здійснює така особа як учасник суспільних відносин»⁴⁷.

Можна навести багато прикладів, коли розпорядник може володіти інформацією, розголошення якої завдасть шкоди репутації особи (відомості про будь-яке правопорушення, аморальний вчинок особи, помилка чи неетична поведінка державного службовця тощо), і коли можна буде послатися на захист репутації як легітимний інтерес для обмеження доступу. Також є висока ймовірність того, що буде наявний суспільний інтерес в розголошенні цієї інформації, що впливає із самої суті репутації (суспільна оцінка особи). Тому важливим буде правильне застосування інших елементів «трискладового тесту» для зважування конфлікуючих інтересів.

Друга складова – «захист прав інших людей» – передбачає широке коло можливих підстав для обмеження доступу з огляду на те, що достатньо буде послатися на можливість порушення будь-якого права людини.

Найчастіше таким правом буде виступати право на невтручання в особисте і сімейне життя (право на приватність). У цьому випадку йдеться про конфлікт між двома основоположними правами людини – правом на приватність і правом на інформацію. Цьому легітимному інтересу може відповідати обмеження доступу до будь-якої інформації про особу (зокрема, персональних даних). Особливо чутливим може бути розголошення даних про здоров'я і лікування особи, судимість і матеріали кримінальної справи, усиновлення, насильницький злочин, за яким особа є потерпілою, сімейне життя, зміст кореспонденції тощо.

Водночас, попри всю можливу чутливість захисту права на приватність, останнє також не є абсолютним і може бути обмеженим. При цьому згідно із статтею 32 Конституції України інтересами, в яких може бути обмежено це право, є виключно інтереси національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. На це слід зважати при збалансуванні права на приватність та права на інформацію (детальніше про це див. Розділ 3.3. цього Посібника).

⁴⁷Постанова Пленуму Верховного Суду України від 27.02.2009 «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи», пункт 4.

«Для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно». Цей інтерес часто поєднуюватиметься з інтересом захисту приватності інших осіб, оскільки в контексті доступу до публічної інформації найчастіше йтиметься саме про конфіденційну інформацію про особу, якою володіє розпорядник. Цьому інтересу відповідатиме і захист конфіденційної інформації юридичної особи.

Запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, не вичерпується захистом інформації про фізичну чи юридичну особу. Цьому інтересу може відповідати, наприклад, обмеження в доступі до дипломатичної кореспонденції, яка містить інформацію, що була повідомлена однією державою іншій на умовах конфіденційності.

Для посилення на цей інтерес розпорядник повинен обґрунтувати, чому відповідна інформація повинна вважатися такою, що була «одержана конфіденційно». Найпростішим варіантом є випадок, коли той, хто передає інформацію розпоряднику, зазначає при цьому, що вона є конфіденційною (просить не розголошувати надану інформацію тощо). Інший приклад – коли розпорядник до початку збирання/отримання інформації попереджає, що вважатиме надану йому інформацію конфіденційною (наприклад, при оголошенні конкурсу на заміщення посади, збиранні будь-яких пропозицій від невизначеного кола осіб). На цей інтерес можна також посилатися при обмеженні доступу до інформації про особу, яка одержується розпорядником і конфіденційний статус якої визначено безпосередньо законом.

Слід враховувати, що конфіденційність інформації може бути визначено як самою фізичною чи юридичною особою, якої ця інформація стосується, так і безпосередньо законом. Так, стосовно інформації про фізичну особу, ч. 2 ст. 5 Закону України «Про захист персональних даних» (із змінами, внесеними законом №1170-VII від 27.03. 2014) передбачає: *«Персональні дані можуть бути віднесені до конфіденційної інформації про особу законом або відповідною особою».*

«Для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя». З огляду на положення Конституції України (Розділ VIII) під правосуддям слід розуміти як форму державної діяльності, яка полягає в розгляді судами питань, віднесених до їхньої юрисдикції, так і саму систему судів, включно з окремими судами і суддями (а також народними засідателями і присяжними). Ці складові можна також

охопити поняттям судівництва як єдиної системи судового устрою та судочинства, що функціонує на засадах верховенства права і гарантує право особи на справедливий суд⁴⁸. Це також впливає з терміна, який вжито в оригінальному тексті Європейської конвенції про права людини («judiciary»).

Під авторитетом правосуддя слід розуміти засновані на праві владу, вплив правосуддя на суспільні відносини. Поняття авторитету не є тотожним репутації. Водночас впевненість, довіра до суду є важливою складовою авторитету правосуддя.

У практиці Європейського суду з прав людини визначається, що «авторитет правосуддя» включає, серед іншого, поняття того, що суди є – і сприймаються широкою громадськістю як такі, що є – належним місцем для вирішення юридичних спорів та для визначення вини або невинуватості особи, що обвинувачується у вчиненні злочину. Захист авторитету правосуддя стосується поваги, яку суди в демократичному суспільстві повинні викликати в обвинуваченого стосовно кримінального провадження, а також у широкої громадськості⁴⁹.

Інтереси підтримання авторитету і неупередженості правосуддя не можуть обмежуватися лише судовим провадженням у справі. В окремих випадках інтереси правосуддя вимагатимуть обмеження доступу до інформації в досудовій стадії (наприклад, під час дізнання та досудового слідства в кримінальних справах), а інколи і після набрання рішенням суду законної сили (наприклад, під час виконання рішень суду). Це пояснюється тим, що на цих стадіях також можливі порушення права особи на справедливий суд, як це неодноразово визнавав Європейський суд із прав людини. Порушення права на справедливий суд, у свою чергу, завдає шкоди авторитету правосуддя. Отже, у цьому випадку право на інформацію збалансовується з правом на справедливий суд.

Авторитет правосуддя можуть підірвати дії, що унеможливають або створюють необґрунтовані перешкоди для виконання судом покладених на нього функцій чи порушують права особи на справедливий суд, у тому числі право на рівність сторін, або інші доречні права (наприклад, право на приватність) у зв'язку із судовим провадженням.

⁴⁸ Див., наприклад, Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схвалену Указом Президента України № 361/2006 від 10.05.2006.

⁴⁹ Див. рішення у справі “Кудешкіна проти Росії” (Kudeshkina v. Russia), заява № 29492/05, рішення від 26.02.2009, параграф 86.

Такими ситуаціями можуть бути: захист інформації про неповнолітніх чи інших осіб, якщо це може завдати шкоди їх праву на приватність; нерозголошення інформації про особу учасника процесу, якого було взято під захист, з метою забезпечення його безпеки; захист безпеки третіх осіб, які не беруть участі у справі, коли розголошення інформації може завдати їм шкоди (наприклад, безпека членів родини учасників процесу під час розгляду справ про організовану злочинність); покази свідків у судовому засіданні, розголошення яких на цій стадії провадження може вплинути на інших свідків; протокол наради присяжних, розголошення якого підірве авторитет і неупередженість суду присяжних; конфіденційне спілкування/листування особи із своїм адвокатом/юридичним представником; документи, підготовлені державним органом (самостійно чи юридичним представником) з метою захисту своєї юридичної позиції у судовому процесі, стороною якого є цей державний орган.

При цьому слід наголосити, що інформація, яка висвітлює негативні факти про діяльність судової влади (корупція в судах, неправосудні рішення, неетична поведінка суддів тощо), не може обмежуватися в доступі з посиланням на захист авторитету правосуддя. Такий інтерес не вважатиметься правомірним, оскільки порушення правових норм не може виправдати обмеження права людини.

Інтереси, які не беруться до уваги

Як уже зазначалося, правомірними інтересами, задля захисту яких можливе обмеження доступу до інформації (що є першим етапом «трискладового тесту»), є лише ті, що наведені в статті 34 Конституції України та статті 6 ЗДПІ. При цьому під правомірними інтересами не можна приховувати інші мотиви, які спонукають до обмеження доступу до запитуваної інформації.

Приклади інтересів, які не є правомірними (захищеними) і на які розпорядник не може посилається при обмеженні доступу до інформації:

- **Запитувана інформація є складною для розуміння, зрозумілою лише для спеціалістів, може бути викривлена запитувачем, є неповною тощо.**

Розпорядник публічної інформації не може обмежити доступ до запитуваної інформації через те, що, на його думку, запитувач не

зможе нею скористатися, не зрозуміє цю інформацію (бо вона, наприклад, потребує спеціальних знань, містить технічні дані) або зрозуміє її неправильно і хибно розтлумачить. Так само не є правомірним обмеження через неповноту інформації, наприклад, якщо запит стосується інформації, обробка якої триває або яка доповнюватиметься іншими даними. При цьому розпорядник, надаючи таку інформацію, може пояснити її зміст (якщо вважає її складною для розуміння) або вказати на неповноту даних і необхідність врахування цього при використанні отриманої інформації. Якщо розпорядник побоюється, що інформація буде використана неналежним чином і оприлюднена (спотворена, подана в негативному світлі тощо), то, надаючи інформацію у відповідь на запит, він також може оприлюднити її і пояснити питання, які можуть викликати складнощі у розумінні.

- **Інформація зменшить довіру до органів влади, погіршить оцінку роботи органів влади або представників певної політичної сили.**

Суспільні інтереси, задля захисту яких можливе обмеження доступу до інформації, не повинні ототожнюватися з інтересами держави, її органів чи політичних сил, які знаходяться при владі. Приховування того, що може дати підстави негативно оцінити роботу розпорядника, не може бути суспільним інтересом. Суспільний інтерес у демократичній державі полягає як раз в протилежному – у підзвітності та прозорості діяльності органів публічної влади, у виявленні та запобіганні випадкам корупції, неналежного управління, адміністративних помилок, неефективної діяльності тощо. Тому при застосуванні «трискладового тесту» розпорядник не має права враховувати, яку оцінку його діяльності викличе надана інформація, навіть якщо йдеться про факти, які можуть обурити і викликати суспільне незадоволення, викликати негативні публікації в засобах масової інформації, спонукати протести тощо.

- **Інформація ставить орган влади, його керівника чи будь-якого іншого працівника у незручне становище**

Навіть якщо запитувана інформація не свідчить про значні порушення в діяльності розпорядника або його працівників, не вказує на системні недоліки в його роботі, але може поставити розпорядника, його керівництво чи окремих працівників у незручне становище (виставити у невігідному світлі), наприклад, через одноразову помилку (втрата документа, помилка в документі тощо), то це також не може бути підставою для обмеження доступу до інформації. Для прикладу, якщо запитується документ, у якому працівник розпорядника виклав явно хибні твердження,

припустився орфографічних помилок, або якщо йдеться про запис засідання, під час якого керівник розпорядника вжив нецензурні чи неетичні висловлювання. Яким би дошкульним не було розголошення певної інформації для окремого працівника чи розпорядника загалом (або його структурного підрозділу), це не може виступати правомірним інтересом, захист якого виправдовує обмеження доступу до інформації.

Істотна шкода

Наступним етапом застосування «трискладового тесту» згідно із Законом «Про доступ до публічної інформації» є встановлення можливості завдання істотної шкоди захищеному інтересу:

«Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

...

2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;»

У чому полягає шкода правомірному інтересу? Насамперед, слід встановити, чи може розголошення інформації взагалі завдати будь-яку шкоду захищеному інтересу. Те, що обмеження доступу стосується одного із захищених інтересів, не є достатнім – розпорядник повинен обґрунтувати, яка конкретна шкода захищеним інтересам буде завдана наданням доступу до інформації. При цьому така шкода повинна бути реальною, а не гіпотетичною. Наприклад, якщо інформація вже знаходиться у вільному обігу (була оприлюднена розпорядником або іншою особою, є загальнодоступною), то завдання шкоди розголошенням у більшості випадків вже не буде можливим. У разі можливого завдання шкоди кільком інтересам, слід навести обґрунтування для кожного інтересу окремо.

Приклади:

1. Запит інформації про кількість спеціально підготовлених пожежників в певній місцевості стосується громадського порядку, охорони здоров'я населення, захисту прав людей, але, за відсутності особливих обставин, розголошення такої інформації не може завдати шкоди цим інтересам (хоча може в негативному світлі показати роботу підрозділу відповідного міністерства та держави чи органу місцевого самоврядування в цілому).

2. Запит стосується документа, на якому стоїть підпис Президента України; цей же підпис знаходиться у вільному доступі на офіційному веб-сайті Президента. Надання документа на запит і «розголошення» підпису Президента не може завдати шкоди захищеним інтересам, оскільки ця інформація вже є вільно доступною.

Шкода захищеному інтересу може зберігатися після оприлюднення – ЄСПЛ

У справі «Алексей Овчинников проти Росії» (Aleksey Ovchinnikov v. Russia)⁵⁰ журналіст оскаржував своє притягнення до цивільної відповідальності за розголошення інформації про приватне життя у статтях в газеті про вчинення малолітніми родичами кількох високопосадовців (дітьми двох федеральних суддів та онуком заступника начальника обласної дорожньої поліції) злочинних дій під час відпочинку у дитячому таборі. Уся оприлюднена інформація ґрунтувалася на офіційному розслідуванні і була достовірною. Заявник у своїй статті назвав імена малолітніх порушників та їхніх родичів. Проте ще до публікації його статей ця інформація вже була відома громадськості, була оприлюднена іншою газетою та обговорювалася в мережі інтернет. Заявник не наводив будь-яких нових деталей, які раніше не були оприлюднені. Відповідно на момент публікації інформація більше не була конфіденційною і вже стала доступною громадськості. Таким чином ЄСПЛ визнав, що інтерес захисту інформації про особу малолітніх порушників та їхніх родичів був значно зменшений, а збереження конфіденційності більше не було вимогою, що переважала свободу поширення інформації. Водночас Суд визнав, що за деяких обставин обмеження на відтворення інформації, яка вже стала надбанням громадськості, може бути виправданим, наприклад, для запобігання подальшому поширенню деталей приватного життя особи, які не належать до сфери будь-якої політичної чи суспільної дискусії з питань загальної важливості. Суд наголосив, що у випадках публікацій, які стосуються подробиць приватного життя особи з єдиною метою задоволення цікавості певної аудиторії, право особи на дієвий захист свого приватного життя переважає журналістську свободу вираження поглядів.

ЄСПЛ вирішив, що інформація про участь онука посадової особи в інциденті не робила жодного внеску в таку суспільну дискусію. Громадськість не мала правомірного інтересу знати про сімейні справи цієї особи, які не стосувалися жодним чином його офіційних функцій. Суд врахував те, що онук був неповнолітнім і тому не підлягав кримінальній відповідальності. Тому ця справа відрізнялася від випадків, коли журналісти повідомляють про кримінальне

⁵⁰Рішення від 16.10.2010, заява № 24061/04.

провадження, тим самим реалізуючи своє право та одночасно обов'язок поширювати інформацію з питань суспільного інтересу. ЄСПЛ таким чином дійшов висновку, що оприлюднення заявником імен малолітніх та офіційних посад їхніх родичів не робило жодного внеску в дискусію з питань правомірного суспільного інтересу. Хоча ця інформація вже раніше була оприлюднена іншими газетами, цивільна відповідальність, застосована до заявника, була обґрунтована з метою запобігання подальшому поширенню в пресі подробиць приватного життя скаржників.

Яким чином надання доступу до інформації зумовлює настання шкоди? Між наданням доступу до інформації та завданням шкоди захищеному інтересу повинен існувати прямий причинно-наслідковий зв'язок. Розпорядник повинен пояснити, яким чином розголошення інформації призведе до завдання шкоди, тобто яким чином надання доступу до інформації («причина») може виступити причиною завдання шкоди захищеному інтересу («наслідок»). Відповідно повинен бути доведений об'єктивний зв'язок між доступом до конкретної інформації та наступним завданням шкоди захищеному інтересу за конкретних обставин справи.

Чому можлива шкода є істотною? Розпорядник повинен далі пояснити, які значні, серйозні негативні наслідки для захищеного інтересу можуть бути спричинені наданням доступу до запитованої інформації. ЗДП передбачає, що шкода захищеному інтересу повинна бути істотною, тобто відчутною, значною, такою, що суттєво вплине на захищені законом інтереси і не дозволить їх реалізувати повною мірою. «Істотність» шкоди є оціночною категорією, застосування якої залежить від обставин конкретної ситуації.

Шкода захищеному інтересу може зменшуватися з плином часу

Прикладом з практики ЄСПЛ є рішення у справі «Едісьйон Плон проти Франції» (*Éditions Plon v. France*)⁵¹. Хоча справа стосувалася обмеження на поширення інформації, але аналогічний підхід може застосовуватися і до обмеження доступу.

Компанія-заявник видала книгу з викладом секретної медичної історії колишнього Президента Франції Міттерана (зокрема, те, що останній був хворий на рак і приховував це близько 10 років, перебуваючи на посаді президента). Книга вийшла у світ через 9 днів після смерті колишнього президента. Наступного дня, за терміновим позовом

⁵¹Рішення ЄСПЛ від 18.04.2004, заява № 58148/00.

родини померлого, суд постановив тимчасово заборонити розповсюдження копій книги. Підставою стала скарга сім'ї про порушення лікарської таємниці, порушення права на приватність померлого та завдання моральної шкоди почуттям членів родини. Приблизно за 10 місяців після цього суд виніс рішення по суті справи і постановив залишити безстроково в силі заборону на розповсюдження книги та відшкодувати позивачам моральну шкоду.

ЄСПЛ визнав правомірними інтереси, для захисту яких французькими судами були застосовані вказані обмеження («запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно», «захист прав інших»). Суд врахував також, що книга становила предмет суспільного інтересу (право суспільства бути поінформованим про будь-яке серйозне захворювання глави держави та про те, чи була здатна людина, яка знала про свою серйозну хворобу, займати найвищу державну посаду; суспільний інтерес у прозорості політичного життя).

ЄСПЛ визнав обґрунтованою та пропорційною тимчасову заборону, зокрема з огляду на час виходу книги (одразу після смерті Міттерана), і те, що шкода, яка завдавалася репутації померлого, була особливо серйозною за цих обставин. Водночас Суд визнав порушенням статті 10 Конвенції наступну постійну заборону на розповсюдження книги як таку, що не відповідала «нагальній суспільній потребі» і, відповідно, була непропорційною. Суд відзначив, що «чим більше часу спливало, тим більше суспільний інтерес в обговоренні історії перебування при владі Президента Міттерана переважав вимоги захисту прав Президента стосовно лікарської таємниці». «Крім того, на час... рішення суду, не тільки було продано вже 40,000 примірників книги, але її було поширено в мережі Інтернет та детально обговорено в ЗМІ. Відповідно, збереження лікарської таємниці не могло більше бути вимогою, що переважала».

Яка ймовірність настання шкоди внаслідок надання доступу? ЗДПІ вживає конструкцію «може завдати» істотної шкоди, що передбачає найнижчий рівень вірогідності (в законах інших країн вживаються такі формулювання, як «завдасть», «скоріше за все завдасть» тощо). Водночас імовірність завдання шкоди не може бути абстрактною можливістю, спекулятивним твердженням: розпорядник повинен довести існування реального ризику настання такої шкоди за конкретних обставин запиту, що розглядається. Як згадувалося вище, у практиці Суду ЄС цей стандарт визначається як «розумно передбачуваний та не суто гіпотетичний» ризик шкоди.

Для того, щоб проаналізувати можливість завдання шкоди, розпоряднику варто визначити ступінь імовірності завдання шкоди.

Це також матиме значення для наступного збалансування можливої шкоди із суспільним інтересом у доступі до інформації.

Рекомендується використовувати такі рівні ймовірності настання шкоди (у бік зменшення):

- 1) шкода скоріше за все настане (ймовірність більше 50%);
- 2) реальний шанс настання шкоди (але ймовірність менше 50%);
- 3) настання шкоди є можливим, але малоймовірним;
- 4) існує лише абстрактна (виключно гіпотетична) ймовірність настання шкоди.

У випадку варіанту 4 (існування суто гіпотетичної ймовірності) далі «трискладовий тест» не слід проводити; відповідно, інформація не може бути обмежена в доступі.

Перевірка суспільним інтересом

Третім, і останнім, етапом застосування «трискладового тесту» є перевірка на суспільний інтерес – встановлення того, чи дійсно шкода, яка може бути завдана захищеному інтересу, переважає суспільний інтерес.

Суспільний інтерес – гнучке поняття, яке змінюється з часом і залежно від обставин конкретної справи. **Суспільний інтерес можна визначити як те, що дає користь суспільству.** При цьому те, що лише цікавить або розважає суспільство, є сенсаційним, не становить суспільний інтерес (наприклад, подробиці особистого життя політика чи іншого публічного діяча, які не стосуються публічних функцій чи публічної ролі особи).

Поняття суспільного інтересу частково розкривається в статті 29 Закону України «Про інформацію», у якій міститься перелік інформації, яка становить предмет суспільного інтересу, і, таким чином, є суспільно необхідною. Цей перелік не є вичерпним і включає інформацію, яка:

- свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України;
- забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків;
- свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб.

У цій же статті Закону «Про інформацію» встановлюється, що інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто інформацією, що є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від поширення. Це, по суті, перефразована третя вимога «трискладового тесту».

Деякі з наведених в Законі «Про інформацію» «суспільних інтересів» збігаються або схожі з тими, що містяться в пункті 1 частини другої статті 6 ЗДПІ, тобто із захищеними інтересами у цілях застосування «трискладового тесту». Це пояснюється тим, що в обох випадках йдеться про суспільні інтереси, які можуть вимагати або розкриття інформації, або обмеження доступу до неї. Під час перевірки на суспільний інтерес, по суті, проводиться збалансування (зважування) двох інтересів – інтересу обмеження доступу та інтересу розкриття інформації. При цьому належить встановити, який інтерес переважає, а саме – який інтерес за конкретних обставин розгляду запиту найкраще відповідає суспільним інтересам, який інтерес є пріоритетним.

Це складне завдання, оскільки передбачає оцінювання вагомості різних обставин, специфіки конкретної ситуації і вирішення конфлікту між двома чи більше інтересами (правами). Неможливо чітко наперед визначити, у яких випадках можна обмежити доступ, у яких – ні. Збалансування здійснюється в момент розгляду запиту з урахуванням конкретних обставин. При цьому пріоритетом є розкриття інформації: **у випадку сумніву або рівності двох інтересів перевагу слід надати розкриттю інформації.**

Можна навести такий невичерпний **перелік можливих суспільних інтересів** у доступі до інформації:

- 1) Сприяння дискусії з питань, що хвилюють суспільство чи його частину, необхідність роз'яснення питань, які важливі для актуальної суспільної дискусії (право громадськості мати «повну картину» з певного дискусійного питання).
- 2) З'ясування та розуміння причин, які лежать в основі рішень, які приймає державний орган, орган місцевого самоврядування, його служба чи посадова особа.
- 3) Посилення підзвітності і підконтрольності влади суспільству загалом, у тому числі шляхом забезпечення прозорості процесу підготовки і прийняття владних рішень.

- 4) Дієвий контроль за надходженням та витрачанням публічних коштів (коштів державного та місцевих бюджетів, коштів державних та комунальних підприємств), розпорядженням державним або комунальним майном.
- 5) Запобігання розтраті, привласненню публічних коштів і майна, запобігання незаконному особистому збагаченню публічних службовців.
- 6) Захист навколишнього середовища, виявлення завданої або можливої шкоди екології, обізнаність про дійсний стан довкілля та чинники, які на нього впливають.
- 7) Виявлення ризиків для здоров'я людей, для громадської безпеки і порядку, запобігання їм та їх наслідкам.
- 8) Виявлення шкідливих для людини наслідків діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб.
- 9) Інформування про діяльність органів публічної влади (державних органів, органів місцевого самоврядування), про їхні внутрішні правила, організацію роботи тощо.
- 10) Інформування про діяльність та поведінку публічних осіб, тобто осіб, які обіймають посади публічної служби та / або користуються публічними ресурсами, а також, у ширшому значенні, осіб, які відіграють певну роль у громадському житті – в політиці, економіці, мистецтві, соціальній сфері, спорті чи у будь-якій іншій сфері.
- 11) Викриття недоліків у діяльності органів публічної влади, їхніх працівників.
- 12) Сприяння виявленню порушень прав людини, зловживання владою, корупційних правопорушень, неетичної поведінки публічних службовців, невиконання (чи неналежного, недбалого виконання) ними своїх обов'язків, дискримінації за будь-якою ознакою, несправедливості у будь-якій формі.
- 13) Забезпечення справедливого розгляду справ в адміністративному чи судовому порядку.
- 14) Сприяння інноваціям, науковим дослідженням.
- 15) Сприяння економічному розвитку, підприємницькій діяльності, інвестиціям.
- 16) Виявлення загрози державному суверенітету, територіальній цілісності України.

- 17) Забезпечення реалізації прав, свобод чи обов'язків фізичної або юридичної особи, навіть якщо йдеться про одну особу.
- 18) Виявлення можливого введення громадськості в оману.
- 19) Захист прав особи, зокрема, спростування негативних відомостей про неї, обвинувачень у порушеннях тощо.

До категорій інформації суспільного інтересу можна також віднести ту інформацію, яка відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації» підлягає обов'язковому оприлюдненню в ініціативному порядку (тобто за власною ініціативою розпорядника, не чекаючи запиту). Відповідно до статті 15 ЗДПІ такими категоріями інформації є:

- 1) інформація про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси розпорядника (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);
- 2) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти нормативно-правових актів державних органів, проекти актів (як нормативних, так і індивідуально-правових) органів місцевого самоврядування, інформація про нормативно-правові засади діяльності;
- 3) перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;
- 4) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;
- 5) інформація про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;
- 6) інформація про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;
- 7) плани проведення та порядок денний відкритих засідань органу влади;
- 8) розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;
- 9) загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку;
- 10) звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію;

11) інформація про діяльність суб'єктів владних повноважень, а саме:

- їхні місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти;
- прізвище, ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників структурних та регіональних підрозділів, основні функції структурних та регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом;
- розклад роботи та графік прийому громадян;
- вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад;
- перелік та умови надання послуг, форми і зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення;
- перелік і службові номери засобів зв'язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, та їх керівників, крім підприємств, установ та організацій, створених з метою конспірації, оперативно-розшукової або контррозвідувальної діяльності;
- порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності;
- систему обліку, види інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень;

12) інша інформація про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом.

Обов'язок оприлюднення певної інформації може бути передбачений і іншими законами, що, відповідно, означає, що така інформація теж становить суспільний інтерес. Наприклад, у ст. 12 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» (із змінами, внесеними Законом №1170-VII від 27.03.2014) передбачено оприлюднення на офіційних веб-сайтах (а в разі їх відсутності – друкованих виданнях) відомостей з **декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру** певних посадових осіб.

Інший приклад інформації суспільного інтересу, яку закон зобов'язує оприлюднювати – **інформація про закупівлі**, яка підлягає оприлюдненню відповідно до Закону «Про здійснення державних

закупівель» (стаття 10 Закону № 1197-VII від 10.04.2014), а також Господарського кодексу України (статті 75, 77 – 79) щодо оприлюднення інформації про закупівлі державних і комунальних підприємств, господарських товариств з державною часткою більше 50%.

Отже, інформація, яка підлягає обов'язковому оприлюдненню відповідно до закону, також автоматично визнається такою, що становить суспільний інтерес.

Важливо, що крім перелічених вище та інших можливих суспільних інтересів, загальним суспільним інтересом, що присутній у випадку будь-якого запиту інформації, є **інтерес максимальної відкритості інформації**, якою володіють розпорядники. Як зазначалося, прозорість діяльності органів влади та доступ до інформації є важливими складовими демократичної держави, її підзвітності та реалізації прав і свободи осіб. Суспільний інтерес полягає також у забезпеченні справедливості щодо однієї особи, у забезпеченні реалізації її права, у тому числі стосовно доступу інформації про себе або інформації, яка є корисна лише запитувачу.

Відповідно, за відсутності інших суспільних інтересів, слід зважувати можливу істотну шкоду захищеним правомірним інтересам із цим загальним інтересом відкритості. Таким чином, **будь-який запит інформації передбачає наявність суспільного інтересу в наданні доступу – або спеціальний суспільний інтерес у доступі до конкретних відомостей, або загальний суспільний інтерес у прозорості та реалізації права особи на доступ до інформації.**

Приклади суспільних інтересів або їх відсутності на підставі практики Європейського суду з прав людини

Справа «Скіачча проти Італії» (Sciaccia v. Italy, заява № 50774/99, рішення від 11.01.2005) – відсутній суспільний інтерес в розголошенні фото обвинуваченої у злочині.

Заявниця у справі була співвласницею компанії, що заснувала школу, де заявниця також працювала вчителькою. Проти заявниці та її колег було порушено кримінальну справу за вчинення низки економічних злочинів під час управління та ведення фінансової діяльності школи. На початкових етапах розслідування податкова поліція провела прес-конференцію, а також надала на прохання журналістів фото заявниці, яке зберіглося в справі та було зроблене під час її арешту. ЄСПЛ виявив

у цьому порушення статті 8 Європейської конвенції про права людини (право на приватність) з огляду на відсутність юридичної підстави (відсутність нормативного регулювання цих питань) для втручання у право заявниці на приватність. Установивши порушення на цій підставі, Суд не розглядав далі інші питання – зокрема, чи відповідало втручання нагальній суспільній потребі і чи було воно пропорційним.

Якщо розібрати цю справу з точки зору доступу до інформації, то можна встановити, що загалом запит журналіста про отримання інформації про підозрюваного у вчиненні злочину відповідав інтересу місцевої громади знати про можливо вчинені злочини, до того ж у сфері шкільної освіти, інтересу знати, як місцева влада здійснює нагляд за наданням освітніх послуг, і в інтересах формування позиції щодо державної політики у цій сфері. Отримання такої інформації могло переважати істотну шкоду, яку було завдано репутації та праву на приватність заявниці розголошенням цих відомостей. Водночас отримання саме фото заявниці, що зберігалось у кримінальній справі, не відповідало жодному суспільному інтересу, хоча й могло бути цікавим для громадськості. Заявниця обвинувачувалася у ненасильницьких злочинах і знаходилася під вартою, відповідно оприлюднення її фото не могло запобігти вчиненню інших злочинів чи сприяти безпеці осіб. Тому, з огляду на наявність істотної шкоди, завданої правам заявниці оприлюдненням зазначеного фото, в його наданні слід було б відмовити. У цьому випадку істотна шкода правам заявниці переважала суспільний інтерес в отриманні інформації.

Справа «Гужа проти Молдови» (Guja v. Moldova, заява № 14277/04, рішення від 12.02.2012) – **суспільний інтерес в інформації про втручання в кримінальне розслідування.**

У справі йшлося про працівника Генеральної прокуратури Молдови, який оприлюднив лист голови парламенту Молдови до Генерального прокурора, що можна було розцінити як втручання в розслідування конкретної кримінальної справи. ЄСПЛ дослідив, чи становила розголошена інформація суспільний інтерес, і встановив, що в демократичній системі дії чи бездіяльність державних органів і їх посадових осіб повинні знаходитися під прискіпливим наглядом не лише законодавчої і судової влади, але й засобів масової інформації та суспільної думки. Цей інтерес інколи може навіть переважати юридичний обов'язок не розголошувати певну інформацію.

Справа «Хайніш проти Німеччини» (Heinisch v. Germany, заява № 28274/08, рішення від 21.07.2011) – **суспільний інтерес в інформації про погані умови догляду за пацієнтами.**

Заява до ЄСПЛ була подана колишньою працівницею будинку для людей похилого віку, яка була звільнена з роботи після того, як вона

поскаржилася на керівництво щодо поганих умов утримання пацієнтів. Суд визнав, що інформація, яка була розголошена заявницею, без сумніву становила суспільний інтерес. Суд зазначив: «У суспільствах, де все більша частина людей похилого віку потрапляє до установ стаціонарного догляду, а також враховуючи особливу вразливість таких пацієнтів, які часто не можуть самостійно привернути увагу до недоліків догляду за ними, поширення інформації про якість та недоліки такого догляду має надзвичайну важливість для запобігання зловживанням. Це особливо очевидно для випадків, коли догляд забезпечується державною компанією, де йдеться про довіру суспільства до надання адекватних послуг з догляду з боку держави».

Справа «Кудешкіна проти Росії» (Kudeshkina v. Russia, заява № 29492/05, рішення від 26.02.2009) – суспільний інтерес в інформації про тиск на суддів.

Справа стосувалася порушення права на вираження поглядів судді, яка була звільнена з посади після її інтерв'ю ЗМІ, у якому вона прокоментувала поведінку різних посадових осіб, у тому числі голови суду, у резонансній судовій справі про корупцію, яку розглядала заявниця. У рішенні ЄСПЛ зазначив, що питання функціонування системи правосуддя становлять суспільний інтерес. У своєму інтерв'ю заявниця посилалася на тривожну ситуацію в судах і стверджувала, що випадки тиску на суддів були повсюдними і що до цієї проблеми слід було серйозно поставитися з тим, щоб зберегти незалежність судової системи та суспільну довіру до неї. Суд зазначив, що таким чином суддя, без сумніву, підняла дуже важливе питання суспільного інтересу, яке повинно бути предметом вільного обговорення в демократичному суспільстві.

Справа «Угорський союз громадянських прав проти Угорщини» (Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, заява № 37374/05, рішення від 14.04.2009) – суспільний інтерес в змісті звернення депутата щодо конституційності закону.

Справа стосувалася відмови Конституційного Суду Угорщини надати на запит громадської організації «Угорський союз громадянських прав» текст конституційного подання депутата парламенту щодо конституційності окремих положень кримінального законодавства. Відмова обґрунтовувалася відсутністю згоди депутата на поширення цієї інформації і захистом його приватності. Європейський суд з прав людини визнав, що подання звернення до Конституційного Суду щодо перевірки положень законодавства на відповідність конституції, особливо депутатом парламенту, без сумніву, становило суспільний інтерес і було важливим для суспільства. Така інформація сприяла б суспільній дискусії з важливого питання.

Sprawa Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v. Austria, (заява № 39534/07, рішення від 28.11.2013) – **суспільний інтерес в інформації про дозволи на відчуження земельних ділянок.**

Заявник у справі (громадська організація) оскаржував відмову в наданні доступу до рішень за певний період регіональної комісії з погодження операцій з нерухомістю щодо надання дозволів на операції із землею сільськогосподарського або лісогосподарського призначення. Зазначена комісія була органом публічної влади і надавала згоду на відчуження сільськогосподарських або лісових земель. ЄСПЛ визнав суспільно важливими (такими що становлять суспільний інтерес) цілі діяльності громадської організації, у яких відповідна інформація збиралася, а саме збереження земель, що використовуються для сільського та лісового господарства, уникнення передачі таких земель для житлової забудови (питання передачі власності на зазначені землі та її впливу на суспільство).

Sprawa «Яновіч та інші проти Росії» (Janowiec and Others v. Russia, заяву №№ 55508/07 та 29520/09, рішення від 21.10.2013) – **суспільний інтерес в інформації про розслідування злочинів тоталітарного режиму.**

У справі родичі загиблих під час різанини в Катині в 1940 році оскаржували неефективне розслідування тих подій російською владою після 1990 року. ЄСПЛ визнав суспільний інтерес в прозорому розслідуванні злочинів попереднього тоталітарного режиму та, відповідно, в інформації про таке розслідування, у тому числі в матеріалах відповідного кримінального провадження.

Sprawa «Столл проти Швейцарії» (Stoll v. Switzerland, заява № 69698/01, рішення від 10.12.2007) – **суспільний інтерес в інформації про дипломатичні переговори з актуального питання та позицію уряду.**

У справі йшлося про розголошення журналістом таємного звіту, підготовленого послом Швейцарії в США, стосовно стратегії, яку слід було обрати уряду Швейцарії під час переговорів між Світовим єврейським конгресом та швейцарськими банками щодо компенсації жертвам Голокосту за незатребувані активи, розміщені в швейцарських банках. ЄСПЛ визнав суспільний інтерес в інформації про погляди посла на це питання, а також у питанні знаходження задовільного вирішення проблеми незатребуваних коштів, де йшлося про значні суми грошей. При цьому суспільний інтерес не обмежувався громадянами Швейцарії, а стосувався ширшої міжнародної спільноти, оскільки йшлося про питання із важливим моральним аспектом і питання, яке стосувалося виживших у Другій світовій війні та їхніх родин і нащадків. Суд врахував, що журналістські матеріали були оприлюднені в контексті суспільної дискусії з питання, яке широко висвітлювалося в швейцарських ЗМІ і яке глибоко розділило суспільну думку в Швейцарії, а саме питання компенсації жертвам Голокосту за

незатребувані депозити на рахунках швейцарських банків. Обговорення питання активів жертв Голокосту та ролі Швейцарії в Другій світовій війні в той час було дуже гарячим і мало міжнародний вимір. ЄСПЛ визнав, що суспільство мало правомірний інтерес в отриманні інформації про посадових осіб, які мали справу з таким чутливим питанням, їх стиль та стратегію переговорів – така інформація була одним із засобів для громадськості для формування думки з приводу ідей та позицій політичних лідерів. ЄСПЛ встановив також, що суспільний інтерес полягав не лише в інформуванні читачів газети з актуального питання, але й в інтересі органів влади забезпечити позитивний і задовільний результат дипломатичних переговорів, які проводилися на той час. Відповідно, слід було збалансувати два суспільних інтереси.

Справа «Фресоз та Руар проти Франції» (Fressoz and Roire v. France, заява № 29183/95, рішення від 21.01.1999) – суспільний інтерес в інформації про оплату праці керівника великої приватної компанії.

У справі йшлося про статтю в пресі про доходи керівника одного з найбільших автовиробників Франції. ЄСПЛ зазначив, що стаття була оприлюднена під час великого трудового спору та страйку на підприємстві, працівники якого вимагали підвищення заробітної плати, у чому їм було відмовлено керівництвом. У статті вказувалося, що голова компанії отримав значне збільшення своєї зарплати у цей період. Тому стаття робила внесок у суспільну дискусію з питання загального інтересу. Значення цієї інформації виходило за рамки дискусії лише щодо голови компанії як особи, а стосувалося дискусійних питань загального інтересу з огляду на важливість та роль керівника, масштаб трудового спору та розмір компанії. Тому стаття стосувалася не репутації чи прав голови компанії, а управління компанією, якою він керував, і це становило суспільний інтерес.

Справа «Романенко та інші проти Росії» (Romanenko v. Russia, заява № 11751/03, рішення від 08.10.2009) – суспільний інтерес в інформації про використання природних ресурсів.

Заявники у справі – видавці газети – скаржилися на рішення суду про задоволення цивільних позовів проти них, поданих місцевим управлінням судового департаменту у зв'язку з опублікованим в газеті матеріалом. Матеріал містив твердження про масові порушення законодавства щодо заготівлі лісу в Приморському регіоні та незаконний продаж лісу в Китай. У статті, зокрема, зазначалося, що після виділення квоти на купівлю лісу для місцевих судового департаменту та поліцейського управління кількість порушень у сфері лісозаготівлі зростає. Суд у своєму рішенні відзначив, що зазначені питання становили особливий суспільний інтерес в цьому регіоні, де лісова промисловість була одним з головних роботодавців. Суд також

послався на інші рішення, у яких неодноразово вказувалося на те, що інформація з питань управління публічними ресурсами є ключовою для права громадськості отримувати інформацію і що існує відповідний обов'язок ЗМІ її повідомляти (наприклад, рішення у справах *Busuioc v. Moldova*, заява № 61513/00; *Cumpănă and Mazăre v. Romania* [GC], заява № 33348/96).

Справа «Флакс проти Молдови» (Flux v. Moldova (№ 7), № 25367/05, рішення від 24.11.2009) – суспільний інтерес в інформації про будівництво житла для депутатів за державний кошт.

У справі йшлося про журналістський матеріал в газеті «Флакс» щодо виділення депутатам парламенту квартир в будинку, який належав парламенту, та про приховування відповідної інформації (вказувалося, зокрема, що керівництво парламенту відмовило одному з депутатів в наданні інформації про ці квартири). ЄСПЛ зазначив, що стаття стосувалася питання витрачання публічних коштів парламентським керівництвом в непрозорий спосіб, що становило предмет справжнього суспільного інтересу.

Справа «Тома проти Люксембургу» (Thoma v. Luxembourg, № 38432/97, рішення від 29/03/2001) – суспільний інтерес в інформації з питання, яке є предметом суспільної дискусії в момент поширення.

У справі йшлося про журналістські матеріали, які містили критику дій Комісії з питань води та лісів у відновленні лісів і твердження про корумпованість працівників комісії. Суд відзначив, що тема, піднята в програмі, широко дискутувалася в ЗМІ Люксембургу і стосувалася проблеми загального інтересу. Відповідно, йшлося про участь преси в дискусії з питань суспільного інтересу.

Справа «Азеведо проти Португалії» (Azevedo v. Portugal, № 20620/04, рішення від 27/03/2008) – суспільний інтерес в інформації щодо вузького, спеціалізованого питання історії.

Заявник був автором книги «Сади єпископських місць Кастело Бранко», у якій він критикував результати попередніх наукових досліджень. Один з авторів попередніх досліджень, працю якого критикував заявник, звернувся із заявою про наклеп. Заявника було визнано винуватим. Суд дійшов висновку, що йшлося про спір, предметом якого було історичне вивчення важливих архітектурних пам'яток, і що це становило суспільний інтерес.

Справа «Тонсбергс Блад АС проти Норвегії» (Tonsbergs Blad AS v. Norway, № 510/04, рішення від 01/03/2007) – суспільний інтерес в інформації щодо можливого порушення правил користування житлом в постійних цілях та можливих порушень правил публічними особами в приватній сфері.

У справі йшлося про твердження місцевої газети, що кілька заможних осіб порушували правила постійного проживання на території муніципалітету (тобто використовували власність лише для літнього відпочинку). Суд наголосив, що визначення того, чи становить певне питання суспільний інтерес, залежить від ширшої оцінки предмету інформації та контексту її поширення. Суд відзначив, що метою встановлених обмежень щодо постійного проживання було запобігти використанню приватної нерухомості в якості місць для відпочинку та запобігти депопуляції муніципалітету в неsezонний період. В основі газетної публікації була занепокоєність місцевих мешканців і політиків щодо порушення окремими власниками вимог щодо проживання. Існувало також сприйняття, що заможні особи знайшли спосіб обійти або використати прогалини в правилах. Суд погодився з тим, що можливе порушення публічною особою законів та правил, які спрямовані на захист важливого суспільного інтересу, навіть якщо це стосується приватної сфери, може за певних обставин становити предмет правомірного суспільного інтересу, що й мало місце в цій справі.

При проведенні збалансування двох інтересів, що конфліктують, і вирішенні того, чи переважає шкода захищеному інтересу суспільний інтерес в розкритті інформації, слід враховувати низку настанов, які допоможуть обрати правильне вирішення і баланс між конкуруючими інтересами.

Окремі правила «зважування» істотної шкоди правомірному інтересу із суспільним інтересом в доступі

- 1) Чим менша ймовірність завдання шкоди, тим більша перевага надається розкриттю інформації.
- 2) Чим серйозніші інтереси, істотна шкода яким може бути завдана, тим більша перевага надається відмові в доступі до інформації (найсерйознішими є, наприклад, інтереси захисту життя та здоров'я людини, захист інтересів дитини, прав недієздатних осіб, шукачів притулку або інших осіб, які потребують особливого захисту, чи нерозголошення вразливої інформації про фізичну особу).
- 3) Подання запиту журналістом, представником громадської організації, громадським активістом є додатковим аргументом на користь переваги суспільного інтересу в розкритті.
- 4) Якщо частина інформації/документів з питань, яких стосується запит, вже публічно доступні, це є доводом на користь переваги суспільного інтересу в розкритті.

- 5) Якщо запит стосується питання, яке є об'єктом гострої суспільної дискусії у момент запиту (стосується актуальної дискусії, яка ведеться, наприклад, в засобах масової інформації, парламенті чи місцевій раді), то це є доводом на користь переваги суспільного інтересу в розкритті.
- 6) Чим більше часу пройшло з моменту створення документа, тим меншою – у більшості випадків – є потенційна шкода в розголошенні і, відповідно, тим більша перевага надається розкриттю інформації.
- 7) Чим більшої кількості осіб (фізичних чи юридичних) стосується запитувана інформація (наприклад, може бути корисною для них або запобігти завданню їм шкоди), тим більша перевага надається розкриттю інформації.
- 8) Якщо інформація стосується публічного діяча, то це додатковий довід на користь розкриття інформації; така інформація може бути обмежена в доступі лише через серйозні обставини та високу ймовірність завдання істотної шкоди. Публічними діячами є особи, які обіймають посади публічної служби (посади в державних органах, органах місцевого самоврядування) або користуються державними ресурсами, а також усі ті, хто відіграє певну роль у суспільному житті (у галузі політики, економіки, мистецтва, соціальної сфері, спорті чи в будь-якій іншій галузі). Чим вищою є посада публічної служби, яку займає особа, тим меншою є можливість обмеження доступу до інформації про неї. Особливо вузькі можливості для обмеження доступу застосовуються до політиків (керівників політичних партій, членів парламенту, членів Кабінету Міністрів тощо).
- 9) Лише дуже серйозні доводи на користь суспільного інтересу в розголошенні інформації можуть переважити можливу шкоду інтересам захисту права на невтручання в особисте життя та захисту персональних даних, коли йдеться про так звані вразливі персональні дані (дані про расове або етнічне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та професійних спілках, засудження до кримінального покарання, а також дані, що стосуються здоров'я, статевого життя, біометричних або генетичних даних).
- 10) Обмеження доступу повинно бути пропорційним (ненадмірним) стосовно правомірного інтересу, який захищається, – тобто обмеження не повинно йти далі, ніж це мінімально необхідно для захисту зазначеного інтересу.

Відповідно, «трискладовий тест» застосовується до різних частин запитованої інформації (документа) – якщо істотна шкода правомірному інтересу переважає суспільний інтерес стосовно лише частини документа (частини запитованої інформації), то решта документа повинна бути надана на запит. Іншими словами – інформація може бути обмежена в доступі лише в тій частині, яка пройшла «трискладовий тест».

- 11) У разі рівної ваги доводів на користь обмеження доступу і доводів на користь розкриття інформація, перевага надається розкриттю з огляду на презумпцію відкритості публічної інформації.

3.3. Застосування до конфіденційної інформації

Свої особливості має застосування «трискладового тесту» до конфіденційної інформації (наприклад, персональних даних фізичних осіб, комерційної таємниці юридичних осіб).

При віднесенні інформації до конфіденційної (тобто при першому обмеженні доступу) «трискладовий тест» не повинен застосовуватися. Це пов'язано з тим, що до конфіденційної інформації можуть відносити лише приватно-правові суб'єкти (фізичні чи юридичні особи), які при цьому не є розпорядниками публічної інформації в розумінні статті 13 ЗДПІ і на них, відповідно, не поширюється дія ч. 2 ст. 6 Закону. При цьому Закон про доступ до публічної інформації (ст. 7) та Закон про інформацію (статті 11 та 21) передбачають, що віднесення інформації до конфіденційної здійснюється на розсуд фізичної чи юридичної особи (якщо, звичайно, при цьому не порушуються встановлені законом заборони обмежувати доступ до певної інформації). Поширення «трискладового тесту» на фізичних/юридичних осіб при віднесенні ними інформації до конфіденційної було б надмірним і нерациональним, оскільки вимагало б від особи зважувати свої власні права (інтереси) з правами інших осіб чи змушувало б особу відмовлятися від власних прав на користь суспільних інтересів або прав інших.

Згідно із ЗДПІ, суб'єкти владних повноважень не можуть відносити інформацію до конфіденційної, а інші суб'єкти є розпорядниками публічної інформації лише в частині визначеної в статті 13 ЗДПІ інформації, яку ч. 1 ст. 7 ЗДПІ також забороняє відносити до

конфіденційної. Таким чином **не існує ситуацій, за яких розпорядник публічної інформації у розумінні ЗДПІ міг би віднести інформацію до конфіденційної.**

Водночас розпорядники можуть володіти інформацією, яку фізичні чи юридичні особи на законних підставах віднесли до конфіденційної або яка визначена конфіденційною законом. Це можуть бути як відомості добровільно передані фізичною чи юридичною особою розпоряднику (наприклад, для отримання адміністративних послуг, зазначені у зверненні громадянина), так і дані, зібрані розпорядником на підставі повноважень, наданих йому законом для виконання його функцій (наприклад, інформація, зібрана контрольними органами). При цьому конфіденційною інформацією інших осіб можуть володіти не тільки суб'єкти владних повноважень, але й інші розпорядники, визначені в ч. 1 ст. 13 Закону (наприклад, інформація про пацієнтів в державних лікарнях, про учнів/студентів у навчальних закладах, що фінансуються з бюджету, дані про оплату комунальних послуг у природних монополій тощо).

У ч. 2 ст. 7 ЗДПІ передбачено, що розпорядники інформації, які володіють конфіденційною інформацією, «можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди – лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини». Таким чином у цьому положенні Закону визначено критерії надання доступу до (поширення) конфіденційної інформації, тоді як у ч. 2 ст. 6 ЗДПІ – критерії обмеження доступу. При цьому самі ці критерії є різними.

Це ускладнює, але не виключає застосування «трискладового тесту» при вирішенні питання щодо поширення конфіденційної інформації. Можливість розголошення конфіденційної інформації без згоди особи передбачена в ч. 1 ст. 29 Закону «Про інформацію» («Інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення»). Відповідно до ч. 2 ст. 14 Закону «Про захист персональних даних», поширення персональних даних без згоди суб'єкта персональних даних або уповноваженої ним особи дозволяється у випадках, визначених законом, і лише (якщо це необхідно) в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Ці положення узгоджуються із статтею 32 Конституції

(«Не допускається... поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини»).

При цьому – для забезпечення відповідності ст. 32 Конституції та ч. 2 ст. 7 ЗДПІ – «суспільними інтересами», у яких конфіденційна інформація може бути поширена на цій законній підставі, можуть бути лише інтереси «національної безпеки, економічного добробуту та прав людини».

При розгляді розпорядником запиту щодо надання конфіденційної інформації він, по суті, вирішує питання щодо продовження обмеження доступу до інформації (встановлюючи, чи є підстави для розкриття такої інформації відповідно до ст. 32 Конституції та ч. 2 ст. 7 ЗДПІ). Відповідно, розпорядник повинен застосувати «трискладовий тест» згідно з ч. 2 ст. 6 ЗДПІ. Це також підтверджується п. 2 ч. 1 ст. 22 ЗДПІ, відповідно до якого розпорядник може відмовити в задоволенні запиту, якщо «інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону». Таким чином, для посилання на цю підставу для відмови необхідно застосувати «трискладовий тест».

Отже, «трискладовий тест» обов'язково повинен застосовуватися (хоч і з певними особливостями) при вирішенні розпорядником публічної інформації питання обмеження доступу до конфіденційної інформації, якою він володіє.

Застосування «трискладового тесту» у цьому випадку слід здійснювати таким чином:

- 1) встановити, що обмеження доступу до конфіденційної інформації відповідає одному із захищених законом інтересів. У цій ситуації це, як правило, будуть інтереси захисту права особи на приватність та запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно;
- 2) встановити можливість завдання істотної шкоди цим інтересам (наприклад, шкода – скоріше за все – буде відсутня, якщо цю конфіденційну інформацію вже було раніше розголошено іншим чином);
- 3) порівняти цю потенційну шкоду з правом громадськості (суспільний інтерес) знати цю інформацію в інтересах національної безпеки, економічного добробуту чи прав людини. Якщо ця шкода не переважає суспільний інтерес в доступі до інформації, то конфіденційна інформація може бути розголошена і доступ до неї не може бути обмежений.

Таким чином, суспільний інтерес в отриманні конфіденційної інформації повинен відповідати принаймні одному з таких загальних інтересів: 1) національна безпека; 2) економічний добробут; 3) права людини. Наприклад, доступ до інформації про особисте майно, доходи і витрати посадової особи державного органу може відповідати інтересам економічного добробуту, оскільки така інформація може допомогти викрити корупційні діяння, які завдають шкоду економіці. Інтересу прав людини відповідатиме як загальний інтерес реалізації права на доступ до інформації (безвідносно до змісту запитованої інформації), так і можливі інтереси реалізації інших прав (наприклад, якщо запитована інформація необхідна для реалізації інших прав особи).

Такий підхід відповідає Європейській конвенції про права людини (стаття 8) і практиці Європейського суду з прав людини, відповідно до яких втручання у право на приватність особи можливе, якщо воно ґрунтується на законі, відповідає одному із захищених інтересів та є необхідним в демократичному суспільстві (зокрема, є пропорційним).

При застосуванні «трискладового тесту» до конфіденційної інформації про особу слід враховувати такі **правила**:

1. Законами може бути визначено певні категорії інформації про особу, яка не може бути обмежена в доступі, тобто яка не може бути конфіденційною. У цьому випадку «трискладовий тест» не застосовується й інформація повинна бути надана і не може бути обмежена в доступі. Це пояснюється тим, що законодавець, насправді, вже наперед визначив, що суспільний інтерес переважає інші інтереси на користь обмеження доступу. Вище наводився перелік таких відомостей, це, зокрема, відомості:
 - про факти порушення прав і свобод людини і громадянина;
 - про незаконні дії посадових та службових осіб органів влади;
 - що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, її посадових або службових повноважень;
 - зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленій за формою і в порядку, крім відомостей, визначених Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції";
 - про отримання у будь-якій формі фізичною особою бюджетних

коштів, державного чи комунального майна, крім випадків, передбачених статтею 6 Закону України "Про доступ до публічної інформації".

2. Якщо інформація стосується **публічного діяча**, то це додатковий довід на користь розкриття інформації; така інформація може бути обмежена в доступі лише через серйозні обставини та високу ймовірність завдання істотної шкоди. Публічними діячами є особи, які обіймають посади публічної служби (посади в державних органах, органах місцевого самоврядування) або користуються державними ресурсами, а також усі ті, хто відіграє певну роль у суспільному житті (у галузі політики, економіки, мистецтва, соціальної сфері, спорті чи в будь-якій іншій галузі). Чим вищою є посада публічної служби, яку займає особа, тим меншою є можливість обмеження доступу до інформації про неї. Особливо вузькі можливості для обмеження доступу застосовуються до політиків (керівників політичних партій, членів парламенту, членів Кабінету Міністрів тощо).
3. Лише дуже серйозні доводи на користь суспільного інтересу в розголошенні інформації можуть переважити можливу шкоду інтересам захисту приватності та персональних даних, коли йдеться про так звані **вразливі персональні дані**. Перелік таких даних визначено в частині першій статті 7 Закону України «Про захист персональних даних»:
 - персональні дані про расове або етнічне походження;
 - персональні дані про політичні, релігійні або світоглядні переконання;
 - персональні дані про членство в політичних партіях та професійних спілках;
 - відомості про засудження до кримінального покарання;
 - дані, що стосуються здоров'я, статевого життя, біометричних або генетичних даних.

Доступ до конфіденційної інформації публічних осіб – практика ЄСПЛ

Практика ЄСПЛ щодо збалансування права на свободу вираження поглядів та права на приватність стосується переважно випадків оприлюднення приватної інформації. Але з неї можна вивести правові

позиції, які слід застосовувати при вирішенні питання доступу до інформації про особу:

- У громадськості є право бути поінформованою про аспекти приватного життя публічних осіб (*Karhuvaara and Iltalehti v. Finland*⁵²). При цьому межі для втручання у приватність публічних осіб, у тому числі шляхом доступу до інформації про них, є ширшими порівняно з приватними особами, які не мають публічного статусу.
- Під публічними особами розуміються політики, державні посадові особи (при цьому ступінь допустимого втручання збільшується із зростанням рівня посади та залежить від характеру обов'язків), а також ті, хто у зв'язку із своєю діяльністю чи професією знаходиться у центрі уваги громадськості (зірки кіно, телебачення, спортсмени тощо), або добровільно привертають до себе увагу громадськості (наприклад, активною участю у світському житті).
- Публічні особи, особливо професійні політики, добровільно і свідомо «відкривають» кожне своє слово та кожен вчинок для прискіпливого аналізу з боку журналістів та суспільства загалом (*Porubova v. Russia*⁵³).
- Проте публічні особи не позбавляються повністю права на недоторканність їхнього приватного життя. У цьому зв'язку Суд розрізняє повідомлення про факти, навіть контраверсійні, які можуть зробити внесок, наприклад, у дискусію в демократичному суспільстві щодо належного виконання політиками своїх функцій, та повідомлення деталей приватного життя особи. Якщо у першому випадку йдеться про забезпечення суспільного контролю за публічною владою та поширення суспільно важливої інформації, то в другому – ні. Якщо інформація стосується суто приватного життя особи і не може впливати на суспільні інтереси, то втручання у право на приватність не буде необхідним та допустимим (*Von Hannover v. Germany*⁵⁴). Наприклад, отримання і поширення приватної інформації про публічну особу виключно з метою задовольнити цікавість публіки не може вважатися таким, що є необхідним для дискусії з питань будь-якого загального суспільного інтересу (див., серед інших, *Aleksey Ovchinnikov v. Russia*⁵⁵).

⁵²*Karhuvaara and Iltalehti v. Finland*, заява № 53678/00, рішення від 16.11.2004, параграф 45.

⁵³*Porubova v. Russia*, заява № 8237/03, рішення від 08.10.2009, параграф 45.

⁵⁴*Von Hannover v. Germany*, заява № 59320/00, рішення від 24.06.2004, параграфи 63-64.

⁵⁵*Aleksey Ovchinnikov v. Russia*, заява № 24061/04, рішення від 16.10.2010, параграф 50.

- Загалом ЄСПЛ сформулював, зокрема, такі критерії для збалансування права на свободу вираження поглядів (у тому числі права на отримання інформації) та права на приватність (Von Hannover v. Germany (no. 2), Axel Springer v. Germany):
 - 1) наскільки важливий внесок у дискусію суспільного інтересу має відповідна інформація;
 - 2) наскільки відомою є особа, якої стосується інформація, і що саме є предметом повідомлення в ЗМІ;
 - 3) попередня поведінка особи, якої стосується інформація;
 - 4) спосіб отримання інформації та її достовірність;
 - 5) зміст, форма та наслідки публікації;
 - 6) суворість застосованих санкцій (за втручання у приватність).

Деякі із цих критеріїв (особливо, пункти 1-3) можуть бути застосовані при вирішенні питання обмеження доступу до інформації про особу у відповідь на інформаційний запит.

Підходи ЄСПЛ щодо особливостей захисту права на приватність публічних осіб знайшли своє відображення і в практиці українських судів. Важливою у цьому відношенні є узагальнення та настанови, що містяться в Постанові Пленуму Верховного Суду України від 27.02.2009 «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи». Хоча ця постанова Верховного Суду України стосується розгляду судами справ про захист права на репутацію, закріплені нею підходи можуть застосовуватися до справ щодо доступу до інформації про фізичну особу, яка є публічною особою.

Постанова Пленуму Верховного Суду України від 27.02.2009:

«21. При поширенні недостовірної інформації стосовно приватного життя публічних осіб вирішення справ про захист їх гідності, честі чи ділової репутації має свої особливості. Суди повинні враховувати положення Декларації про свободу політичних дебатів у засобах масової інформації (далі – Декларація), схваленої 12 лютого 2004 року на 872-му засіданні Комітету Міністрів Ради Європи, а також рекомендації, що містяться у Резолюції 1165 (1998) Парламентської Асамблеї Ради Європи про право на недоторканість приватного життя.

Зокрема, у названій Резолюції зазначається, що публічними фігурами є особи, які обіймають державні посади і (або) користуються державними

ресурсами, а також усі ті, хто відіграє певну роль у суспільному житті (у галузі політики, економіки, мистецтва, соціальної сфері, спорті чи в будь-якій іншій галузі).

У статтях 3, 4, 6 Декларації вказується, що оскільки політичні діячі та посадові особи, які обіймають публічні посади або здійснюють публічну владу на місцевому, регіональному, національному чи міжнародному рівнях, вирішили апелювати до довіри громадськості та погодилися "виставити" себе на публічне політичне обговорювання, то вони підлягають ретельному громадському контролю і потенційно можуть зазнати гострої та сильної громадської критики у засобах масової інформації з приводу того, як вони виконували або виконують свої функції. При цьому зазначені діячі та особи не повинні мати більшого захисту своєї репутації та інших прав порівняно з іншими особами.

У зв'язку з цим, межа допустимої критики щодо політичного діяча чи іншої публічної особи є значно ширшою, ніж окремої пересічної особи. Публічні особи неминуче відкриваються для прискіпливого висвітлення їх слів та вчинків і повинні це усвідомлювати.»

Збалансування різних інтересів і прав при обробці інформації про фізичну особу передбачено також **Законом України «Про захист персональних даних»**. Стаття 11 останнього містить перелік підстав для правомірної обробки персональних даних. При цьому під обробкою розуміється в тому числі поширення персональних даних (інформації про фізичну особу), надання їх на інформаційний запит. Однією з таких підстав є «необхідність захисту законних інтересів володільців персональних даних, третіх осіб, крім випадків, коли суб'єкт персональних даних вимагає припинити обробку його персональних даних та потреби захисту персональних даних переважають такий інтерес». Це положення є не зовсім точним (і не зовсім вдалим) відповідником підстави, яка передбачена в Директиві ЄС № 95/46/ЄС 1995 року щодо захисту осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних⁵⁶.

⁵⁶Пункт "f" статті 7 Директиви: "обробка є необхідною у цілях правомірних інтересів володільця [персональних даних] або третьої особи чи осіб, яким ці дані надаються, крім випадків, коли над такими інтересами переважають інтереси або основоположні права та свободи суб'єкта даних, які вимагають захисту згідно з пунктом 1 статті 1 [Директиви]". Про особливості обробки персональних даних на цій підставі див. Висновок № 06/2014 про поняття правомірних інтересів володільця даних згідно із статтею 7 Директиви 95/46/ЄС, Робоча група за статтею 29 Директиви, 9 квітня 2014 року, джерело: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp217_en.pdf.

У цій підставі для правомірної обробки персональних даних, що включає також і поширення персональних даних та наступні дії з отриманою інформацією, йдеться про збалансування правомірних інтересів володільця персональних даних або третьої особи (наприклад, запитувача інформації) з інтересами чи правами суб'єкта даних (тобто відповідної фізичної особи, якої ця інформація стосується). Тобто з одного боку є законні інтереси володільця даних або третьої особи – наприклад, інтереси здійснення права на свободу вираження поглядів (журналіст, який запитує інформацію, необхідну для підготовки публікації) чи на доступ до інформації (будь-який запитувач, який просить надати йому інформацію про особу). З іншого боку – право на приватність і право на захист персональних даних фізичної особи, інформація про яку запитується чи була отримана і далі використовується. При цьому обробка персональних даних вважатиметься правомірною (допустимою), якщо інтереси суб'єкта персональних даних не переважають законні інтереси володільця даних чи третьої особи. При цьому для збалансування двох прав (інтересів) враховується природа інформації про особу (наприклад, чи є ці дані вразливими згідно із частиною першою статті 7 Закону «Про захист персональних даних»⁵⁷), наслідки (шкода) для особи від поширення її персональних даних та інші обставини.

⁵⁷Персональні дані про расове або етнічне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та професійних спілках, засудження до кримінального покарання, а також дані, що стосуються здоров'я, статевого життя, біометричних або генетичних даних.

ДОДАТОК 1. Стандартна форма для застосування «трискладового тесту»

Ця форма заповнюється відповідальною особою розпорядника під час розгляду запиту інформації, яка віднесена або може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом

1. Розпорядник та відповідальна особа	1.1. Вкажіть назву розпорядника інформації та ПІБ і посаду особи, яка відповідальна за обробку запиту інформації
2. Запитувач	2.1. Вкажіть ПІБ (назву) запитувача інформації
3. Яка інформація запитується?	
<p>3.1. Дайте відповідь на такі запитання:</p> <p>3.1.1. Яка саме інформація (документ) запитується?</p> <p>3.1.2. До якого виду інформації з обмеженим доступом відноситься запитувана інформація (конфіденційна, службова, таємна)?</p> <p>3.1.3. Яка підстава віднесення до інформації з обмеженим доступом? Наведіть посилання на конкретне положення нормативно-правового акта (наприклад, перелік категорій інформації, що може бути віднесена до службової; Звід відомостей, що становлять державну таємницю), індивідуальний акт (наприклад, рішення про засекречування або віднесення до службової інформації) та/або на фактичну обставину (наприклад, віднесення інформації до конфіденційної фізичною або юридичною особою, проставлення грифа «ДСК» іншим розпорядником).</p>	
4. У чому полягає правомірний інтерес для обмеження доступу?	
<p>4.1. Якому (яким) з наведених нижче інтересів відповідає обмеження доступу:</p> <p>а) інтереси національної безпеки,</p> <p>б) інтереси територіальної цілісності,</p> <p>в) інтереси громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам,</p> <p>г) для охорони здоров'я населення,</p> <p>ґ) для захисту репутації,</p>	

- д) для захисту прав інших людей,
 е) для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно,
 є) для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя?
- 4.2. Обґрунтуйте, чому обмеження доступу відповідає зазначеному інтересу (якщо відповідає кільком інтересам – наведіть для кожного окреме обґрунтування).

Візьміть до уваги, що не є правомірними інтересами такі міркування:

- інформація є складною для розуміння, зрозумілою лише для спеціалістів, може бути викривлена, є неповною;
- інформація зменшить довіру до органів влади, погіршить оцінку роботи органів влади або представників певної політичної сили;
- інформація ставить орган влади, його керівника чи будь-якого іншого працівника у незручне становище;
- інформація може привести до суспільних протестів, незадоволення громадськості.

5. Яка істотна шкода може бути завдана правомірному інтересу?

5.1. Дайте відповідь на такі запитання:

5.1.1. У чому конкретно полягає шкода правомірному інтересу?

5.1.2. Яким чином надання доступу до інформації зумовлює настання цієї шкоди (опишіть причинно-наслідковий зв'язок між наданням доступу та можливим настанням шкоди)?

5.1.3. Чому ця можлива шкода є істотною (які значні, серйозні негативні наслідки для захищеного інтересу можуть бути спричинені наданням доступу)?

5.1.4. Яка ймовірність настання шкоди внаслідок надання доступу до запитованої інформації (убік зменшення):

а) скоріше за все настане (ймовірність більше 50%);

б) реальний шанс настання шкоди (але ймовірність менше 50%);

в) настання шкоди є можливим, але малоімовірним;

г) існує лише абстрактна (виключно гіпотетична) ймовірність настання шкоди.

У випадку варіанту «г» далі «трискладовий тест» не проводиться, інформація не може бути обмежена в доступі.

5.2. У разі можливого завдання шкоди кільком інтересам, наведіть обґрунтування для кожного інтересу окремо відповідно до пункту 5.1.

6. Який суспільний інтерес в доступі до інформації?

- 6.1. Оберіть один з наведених нижче суспільних інтересів або вкажіть інший суспільний інтерес, якому відповідає надання доступу до інформації.
- 6.2. Поясніть, чому надання інформації відповідає вказаному суспільному інтересу?

Невичерпний перелік можливих суспільних інтересів у доступі до інформації:

- 1) Сприяння дискусії з питань, що хвилюють суспільство чи його частину, необхідність роз'яснення питань, які важливі для актуальної суспільної дискусії (правогромадськості мати «повну картину» з певного дискусійного питання).
- 2) З'ясування та розуміння причин, що лежать в основі рішень, які приймає державний орган, орган місцевого самоврядування, його службове чи посадова особа.
- 3) Посилення підзвітності і підконтрольності влади суспільству загалом, у тому числі шляхом забезпечення прозорості процесу підготовки і прийняття владних рішень.
- 4) Дієвий контроль за надходженням та витрачанням публічних коштів (коштів державного та місцевих бюджетів, коштів державних та комунальних підприємств), розпорядженням державним або комунальним майном.
- 5) Запобігання розтраті, привласненню публічних коштів і майна, запобігання незаконному особистому збагаченню публічних службовців.
- 6) Захист навколишнього середовища, виявлення завданої або можливої шкоди екології, обізнаність про дійсний стан довкілля та чинники, які на нього впливають.
- 7) Виявлення ризиків для здоров'я людей, для громадської безпеки і порядку, запобігання їм та їхнім наслідкам.
- 8) Виявлення шкідливих для людини наслідків діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб.
- 9) Інформування про діяльність органів публічної влади (державних органів, органів місцевого самоврядування), про їхні внутрішні правила, організацію роботи тощо.
- 10) Викриття недоліків у діяльності органів публічної влади, їх працівників.
- 11) Сприяння виявленню порушень прав людини, зловживання владою, корупційних правопорушень, неетичної поведінки публічних службовців, невиконання (чи неналежного, небалого виконання) ними своїх обов'язків, дискримінації за будь-якою ознакою, несправедливості у будь-якій формі.

- 12) Забезпечення справедливого розгляду справ у адміністративному чи судовому порядку.
- 13) Сприяння інноваціям, науковим дослідженням.
- 14) Сприяння економічному розвитку, підприємницькій діяльності, інвестиціям.
- 15) Виявлення загрози державному суверенітету, територіальній цілісності України.
- 16) Забезпечення реалізації прав, свобод чи обов'язків фізичної або юридичної особи, навіть якщо йдеться про одну особу.
- 17) Виявлення можливого введення громадськості в оману.
- 18) Захист прав особи, зокрема, спростування негативних відомостей про неї, обвинувачень у порушеннях тощо.

Крім наведених вище можливих суспільних інтересів, загальним суспільним інтересом, що присутній у випадку будь-якого запиту інформації, є інтерес максимальної відкритості інформації, якою володіють розпорядники. За відсутності інших суспільних інтересів, слід зважувати можливу істотну шкоду захищеним правомірним інтересам із цим загальним інтересом відкритості.

Якщо йдеться про доступ до **конфіденційної інформації**, то суспільний інтерес в отриманні інформації повинен відповідати принаймні одному з таких загальних інтересів:

- 1) національна безпека;
- 2) економічний добробут;
- 3) права людини.

7. Доводи на користь обмеження і надання доступу

Доводи на користь обмеження доступу	Доводи на користь надання інформації
1.	1.
2.	2.
3.	3.
.....

8. Чи переважає шкода від надання інформації суспільний інтерес в отриманні інформації?

8.1. Зважте істотну шкоду, що може бути завдана захищеним правомірним інтересам, із суспільним інтересом в отриманні інформації і обґрунтуйте, які інтереси переважають за конкретних обставин справи.

При цьому слід враховувати такі правила «зважування» істотної шкоди правомірному інтересу із суспільним інтересом в доступі:

- 1) Чим менша ймовірність завдання шкоди, тим більша перевага надається розкриттю інформації.
- 2) Чим серйозніші інтереси, істотна шкода яким може бути завдана, тим більша перевага надається відмові в доступі до інформації (найсерйознішими є, наприклад, інтереси захисту життя і здоров'я людини, захист інтересів дитини, прав недездатних осіб, шукачів притулку або інших осіб, які потребують особливого захисту, чи нерозголошення вразливої інформації про фізичну особу).
- 3) Подання запиту журналістом, представником громадської організації, громадським активістом є додатковим аргументом на користь переваги суспільного інтересу в розкритті.
- 4) Якщо частина інформації/документів з питань, яких стосується запит, вже публічно доступні, це є доводом на користь переваги суспільного інтересу в розкритті.
- 5) Якщо запит стосується питання, яке є об'єктом гострої суспільної дискусії у момент запиту (стосується актуальної дискусії, яка ведеться, наприклад, в засобах масової інформації, парламенті чи місцевій раді), то це є доводом на користь переваги суспільного інтересу в розкритті.
- 6) Чим більше часу пройшло з моменту створення документа, тим меншою – у більшості випадків – є потенційна шкода в розголошенні і, відповідно, тим більша перевага надається розкриттю інформації.
- 7) Чим більшої кількості осіб (фізичних чи юридичних) стосується запитувана інформація (наприклад, може бути корисною для них або запобігти завданню їм шкоди), тим більша перевага надається розкриттю інформації.
- 8) Якщо інформація стосується публічного діяча, то це додатковий довід на користь розкриття інформації; така інформація може бути обмежена в доступі лише через серйозні обставини та високу ймовірність завдання істотної шкоди. Публічними діячами є особи, які обіймають посади публічної служби (посади в державних органах, органах місцевого самоврядування) або користуються державними ресурсами, а також усі ті, хто відіграє певну роль у суспільному житті (у галузі політики, економіки, мистецтва, соціальної сфері, спорті чи в будь-якій іншій галузі). Чим вищою є посада публічної служби,

яку займає особа, тим меншою є можливість обмеження доступу до інформації про неї. Особливо вузькі можливості для обмеження доступу застосовуються до політиків (керівників політичних партій, членів парламенту, членів Кабінету Міністрів тощо).

- 9) Лише дуже серйозні доводи на користь суспільного інтересу в розголошенні інформації можуть переважити можливу шкоду інтересам захисту права на невторчання в особисте життя та захисту персональних даних, коли йдеться про так звані вразливі персональні дані (дані про расове або етнічне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та професійних спілках, засудження до кримінального покарання, а також дані, що стосуються здоров'я, статевого життя, біометричних або генетичних даних).
- 10) Обмеження доступу повинно бути пропорційним (ненадмірним) стосовно правомірного інтересу, який захищається, – тобто обмеження не повинно йти далі, ніж це мінімально необхідно для захисту зазначеного інтересу. Відповідно, «трискладовий тест» застосовується до різних частин запитуваної інформації (документа) – якщо істотна шкода правомірному інтересу переважає суспільний інтерес стосовно лише частини документа (частини запитуваної інформації), то решта документа повинна бути надана на запит. Іншими словами – інформація може бути обмежена в доступі лише в тій частині, яка пройшла «трискладовий тест».
- 11) У разі рівної ваги доводів на користь обмеження доступу і доводів на користь розкриття інформації, перевага надається розкриттю з огляду на презумпцію відкритості публічної інформації.

Висновок

Інформація не може бути обмежена в доступі та підлягає наданню, оскільки (оберіть один з варіантів):

A. Відсутній правомірний інтерес для обмеження доступу;

або

B. Розголошенням інформації правомірному інтересу не буде завдана істотна шкода чи ймовірність такої шкоди є суто гіпотетичною;

або

V. Істотна шкода, яка буде (чи може бути) завдана правомірному інтересу, не переважає суспільний інтерес в доступі до інформації.

АБО

Інформація підлягає обмеженню в доступі, оскільки розголошення запитуваної інформації завдасть (чи може завдати) істотну шкоду захищеному інтересу (вказіть якому саме) і ця шкода переважає суспільний інтерес в отриманні інформації.

ДОДАТОК 2. Кейси

Кейс №1. Інформація про членство в політичній партії

1. Розпорядник та відповідальна особа	Державна архівна установа
2. Запитувач	Журналіст
3. Яка інформація запитується?	
3.1. Дайте відповідь на такі запитання:	
3.1.1. Яка саме інформація (документ) запитується? Запитуються протоколи засідань партійної організації (КПРС, м.Львів) у визначений період, на яких розглядалося питання прийняття у члени партії особи (пані Ф.), яка зараз є народним депутатом України від політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Свобода».	
3.1.2. До якого виду інформації з обмеженим доступом відноситься запитувана інформація (конфіденційна, службова, таємна)? Конфіденційна	
3.1.3. Яка підстава віднесення до інформації з обмеженим доступом? Підстави віднесення інформації до конфіденційної: ч. 2 ст. 21 Закону України «Про інформацію»; ст. 7 Закону України «Про захист персональних даних»; ч. 4 ст. 16 Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи». Стаття 7 Закону «Про захист персональних даних» передбачає особливий захист інформації про членство в політичних партіях.	
4. У чому полягає правомірний інтерес для обмеження доступу?	
4.1. Якому (яким) з наведених нижче інтересів відповідає обмеження доступу: а) інтереси національної безпеки, б) інтереси територіальної цілісності, в) інтереси громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам,	

- г) для охорони здоров'я населення,
- г) для захисту репутації,
- д) для захисту прав інших людей,
- е) для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно,
- є) для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя?

Пункти «г» та «д» – захист репутації та захист прав інших людей (захист права на невтручання в особисте життя).

- 4.2. Обґрунтуйте, чому обмеження доступу відповідає зазначеному інтересу (якщо відповідає кільком інтересам – наведіть для кожного окреме обґрунтування).

Належність до політичної партії пані Ф. є інформацією про фізичну особу (персональними даними цієї особи), інформацією про її громадську і політичну діяльність, політичні погляди та особисті переконання. Це є інформація про особисте (приватне) життя, право на невтручання в яке захищається, зокрема, статтею 32 Конституції України.

Членство в Комуністичній партії Радянського Союзу в сучасній Україні сприймається як негативна характеристика. Більше того, пані Ф. є зараз членом партії, яка активно і різко виступає проти комуністичної ідеології і Комуністичної партії. Належність народного депутата від ВО «Свобода» у минулому до Комуністичної партії і обставини вступу в партію можуть мати негативні наслідки для репутації відповідної особи та партії «Свобода» загалом. Крім того, пані Ф. неодноразово спростовувала в засобах масової інформації факт свого членства в Комуністичній партії. Таким чином, відповідна інформація потенційно може викрити пані Ф. у неправді, що також завдасть шкоди її репутації, призведе до підвищеної уваги до її особи з боку ЗМІ та широкої громадськості і, відповідно, більше втручання в її право на приватність.

5. Яка істотна шкода може бути завдана правомірному інтересу?

- 5.1. Дайте відповідь на такі запитання:

- 5.1.1. У чому конкретно полягає шкода правомірному інтересу?

Народний депутат Ф. зазнає втручання у свою приватну сферу, можливо зазнає цькування внаслідок поширення негативної інформації про неї. Належність до Комуністичної партії представника партії ВО «Свобода» буде сприйнято негативно виборцями цієї партії. Пані Ф. може бути викрито в неправді і завдано таким чином шкоди її репутації.

5.1.2. Яким чином надання доступу до інформації зумовлює настання цієї шкоди (опишіть причинно-наслідковий зв'язок між наданням доступу та можливим настанням шкоди)?

Оскільки доступ до документів запитується журналістом, то існує висока ймовірність того, що підтвердження членства депутата від ВО «Свобода» в КПРС буде доведено до відома значного кола осіб на національному рівні, зокрема стане відомим існуючим та потенційним виборцям цього депутата та партії загалом. Оскільки йдеться про діаметрально протилежну політичну орієнтацію вказаних партій, поширення зазначеної інформації спричинить негативні наслідки для пані Ф. Народний депутат зазнає втручання у свою приватну сферу стосовно власних учинків у минулому.

5.1.3. Чому ця можлива шкода є істотною (які значні, серйозні негативні наслідки для захищеного інтересу можуть бути спричинені наданням доступу)?

КПРС та ВО «Свобода», до якої належить пані Ф., мають майже діаметрально протилежні ідеологічні платформи, партія «Свобода» завжди дуже критично виступала проти комуністичної ідеології загалом і Комуністичної партії зокрема. Тому членство в КПРС електоратом партії «Свобода» сприйматиметься вкрай негативно. Відповідний факт з біографії може бути використаний політичними опонентами шляхом постійного нагадуватимуть про «неприємний» факт біографії, що може призвести навіть до цькування (переслідування депутата за місцем проживання, роботи тощо). Можлива шкода є істотною, оскільки внаслідок розголошення запитуваної інформації, ймовірним є значне втручання в особисте життя особи, її репутації буде завдано значну шкоду (хоча й поширенням достовірної інформації), це може призвести до тиску та навіть цькування особи, негативної публічної оцінки та осуду, відвернення однопартійців та негативні кар'єрні наслідки.

5.1.4. Яка ймовірність настання шкоди внаслідок надання доступу до запитуваної інформації?

- Існує ймовірність більше 50% (шкода скоріше за все настане) завдання шкоди репутації та втручання в особисте життя, негативного висвітлення в ЗМІ та громадського осуду внаслідок поширення інформації.
- Існує реальний шанс настання шкоди (але ймовірність менше 50%) у вигляді цькування, переслідування за місцем роботи, в місці проживання та в національних і місцевих ЗМІ.

6. Який суспільний інтерес в доступі до інформації?

6.1. *Оберіть один з наведених нижче суспільних інтересів або вкажіть інший суспільний інтерес, якому відповідає надання доступу до інформації.*

1) *Сприяння дискусії з питань, що хвилюють суспільство чи його частину, необхідність роз'яснення питань, які важливі для актуальної суспільної дискусії (право громадськості мати «повну картину» з певного дискусійного питання).*

2) *Забезпечення реалізації прав, свобод чи обов'язків фізичної або юридичної особи, навіть якщо йдеться про одну особу.*

3) *Виявлення можливого введення громадськості в оману.*

6.2. *Поясніть, чому надання інформації відповідає вказаному суспільному інтересу?*

1) *Сприяння дискусії з питань, що хвилюють суспільство чи його частину, необхідність роз'яснення питань, які важливі для актуальної суспільної дискусії (правогромадськості мати «повну картину» з певного дискусійного питання).*

Питання того, чи був представник ВО «Свобода» членом Комуністичної партії, ідеологія якої засуджується ВО «Свобода», становить суспільний інтерес, зокрема для виборців цієї політичної партії, яка представлена у Верховній Раді України і таким чином має певну суспільну підтримку. Крім того, пані Ф. публічно спростовувала свою належність до КПРС; відповідно, зазначена інформація допоможе підтвердити чи спростувати поширену інформацію і є важливою для суспільної дискусії щодо чесності політиків та політичної діяльності загалом.

2) *Забезпечення реалізації прав, свобод чи обов'язків фізичної або юридичної особи, навіть якщо йдеться про одну особу.*

Доступ до запитуваної інформації є важливим у контексті права громадян України на участь у виборах; це забезпечить поінформований вибір. Для належної реалізації права на участь у виборах виборцям необхідна інформація про погляди, минуле особи-кандидата та будь-які обставини, які можуть виставити її в позитивному чи негативному світлі.

3) *Виявлення можливого введення громадськості в оману.*

Належність народного депутата в різний час до політичних партій з діаметрально протилежною ідеологією може свідчити про введення ним виборців у оману щодо своїх справжніх політичних поглядів. Крім того, пані Ф. публічно заперечувала своє членство в КПРС; відповідно, доступ до запитуваної інформації може викрити

неправду та введення громадськості в оману.

Оскільки йдеться про доступ до **конфіденційної інформації**, то суспільний інтерес в отриманні інформації повинен відповідати принаймні одному з таких загальних інтересів: національна безпека; економічний добробут; права людини. У цьому випадку йдеться про такі суспільні інтереси прав людини:

- право на доступ до інформації (шляхом отримання доступу до інформації, що міститься в архівних документах);
- право на участь у виборах (шляхом забезпечення можливості поінформованого вибору та, відповідно, ефективної реалізації цього права).

7. Доводи на користь обмеження і надання доступу

<i>Доводи на користь обмеження доступу</i>	<i>Доводи на користь надання інформації</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Інформація стосується подій з життя особи в минулому (більше 20 років тому), тобто може не відображати сучасних поглядів особи. 2. Інформація може погіршити стосунки особи з теперішнім колом її спілкування, є невисока ймовірність цькування особи через факти з її минулого. 3. Особа дуже ймовірно відчуватиме моральні переживання та дискомфорт. 4. Інформація може завдати шкоди кар'єрі особи. 5. Інформація запитується журналістом; відповідно, вона ймовірно буде поширена на широке коло осіб. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Інформація сприяє суспільній дискусії щодо моральних якостей політика та якісного складу кандидатів, висунутих на парламентських виборах від ВО «Свобода». 2. Інформація сприяє з'ясуванню питання щодо можливого введення народним депутатом своїх виборців та суспільства загалом в оману щодо своїх справжніх політичних поглядів та щодо фактів із свого минулого. 3. Інформація сприяє реалізації прав виборців щодо здійснення ними усвідомленого політичного вибору, адже реалізація такого права вимагає отримання якомога більшого обсягу інформації про громадську діяльність кандидатів та їхні моральні якості, їхнє минуле.

*Доводи на користь надання інформації
(продовження)*

4. Інформація щодо можливого членства в КПРС народного депутата від ВО «Свобода» допоможе виборцям в оцінці цієї політичної партії загалом, а саме оцінити, чи відповідають члени партії «Свобода» її ідеологічним засадам. При цьому слід врахувати, що партія ВО «Свобода» активно засуджує Комуністичну партію.
5. Інформація запитується журналістом; відповідно, в разі наступного оприлюднення цієї суспільно важливої інформації її буде поширено на велике коло осіб.
6. Інформація стосується громадської діяльності особи в минулому і, відповідно, може бути відомою колишнім однопартійцям. Таким чином, надання доступу до запитуваної інформації не є єдиним можливим способом її розголошення.
7. Особа, якої стосується зазначена інформація, є публічним діячем – народним депутатом України, представником політичної партії, яка представлена у Верховній Раді України. Крім того, сама ця особа вже публічно висловлювалася з приводу свого членства в КПРС і зробила однозначне твердження щодо неналежності до цієї партії в минулому. Ці заяви були підтримані керівником партії «Свобода». Відповідно до міжнародних стандартів, оскільки політичні діячі вирішили апелювати до довіри громадськості та погодилися «виставити» себе на публічне політичне обговорювання, то вони підлягають ретельному громадському контролю і потенційно можуть зазнати гострої та сильної громадської критики у засобах масової інформації з приводу того, як вони виконували або виконують свої функції. Право на невтручання в особисте життя таких осіб може зазнати більшого втручання, порівняно з іншими особами.

8. Чи переважає шкода від надання інформації суспільний інтерес в отриманні інформації?

- 8.1. *Зважте істотну шкоду, що може бути завдана захищеним правомірним інтересам, із суспільним інтересом в отриманні інформації і обґрунтуйте, які інтереси переважають за конкретних обставин справи.*

Істотну шкоду, яка може бути завдана праву на приватність і репутації особи шляхом доступу до конфіденційної інформації про неї, переважає суспільний інтерес в реалізації права на доступ

до інформації та права на поінформовану участь у виборах. Запитувана журналістом інформація дозволить поінформувати широке коло громадян з питання, яке стало предметом суспільної дискусії, зокрема внаслідок заяв самої особи та керівника партії, членом якої вона є зараз. Хоча запитувана інформація стосується членства і процедури вступу в політичну партію, що мали місце приблизно 25 років тому, вона не втратила свою актуальність. У запитуваній інформації може йтися про введення виборців в оману, оскільки членство в КПРС (яке до того ж заперечується самою особою) прямо суперечить основним засадам політичної партії, до якої особа належить зараз, а також її заявам і діяльності.

Запитувана інформація сприяє реалізації виборчих прав значної кількості громадян, оскільки дозволяє оцінити як конкретного народного депутата, так і дає можливість зробити оцінку щодо цілої партії, чільним представником якої виступає відповідна особа.

При цьому втручанні в приватне життя, ймовірних моральних страждань зазнає лише одна особа; інформація не є цілком конфіденційною, оскільки стосується громадської діяльності особи в минулому і, відповідно, може бути відомою колишнім однопартійцям; загроза стигматизації (цькування) народного депутата не є великою.

Висновок

Інформація не може бути обмежена в доступі та підлягає наданню, оскільки істотна шкода, яка може бути завдана правомірним інтересам, не переважає суспільний інтерес в доступі до інформації.

Кейс №2. Інформація про притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців

1. Розпорядник та відповідальна особа	Територіальний орган юстиції
2. Запитувач	Фізична особа
3. Яка інформація запитується?	
<p>3.1. Дайте відповідь на такі запитання:</p> <p>3.1.1. Яка саме інформація (документ) запитується? Запитуються прізвища та імена працівників органу юстиції, з вини яких було втрачено документи запитувача, а також інформація про вжиті до винуватих осіб заходи.</p> <p>3.1.2. До якого виду інформації з обмеженим доступом відноситься запитувана інформація (конфіденційна, службова, таємна)? Конфіденційна</p> <p>3.1.3. Яка підстава віднесення до інформації з обмеженим доступом? Відповідні працівники органу юстиції просять вважати запитувані відомості конфіденційною інформацією про них. Підстави віднесення інформації до конфіденційної: ч. 2 ст. 21 Закону України «Про інформацію»; ч. 1 ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації».</p>	
4. У чому полягає правомірний інтерес для обмеження доступу?	
<p>4.1. Якому (яким) з наведених нижче інтересів відповідає обмеження доступу:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) інтереси національної безпеки, б) інтереси територіальної цілісності, в) інтереси громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, г) для охорони здоров'я населення, р) для захисту репутації, д) для захисту прав інших людей, е) для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, є) для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя? 	

Пункт «д» - захист прав інших людей (захист права на невтручання в особисте життя).

4.2. *Обґрунтуйте, чому обмеження доступу відповідає зазначеному інтересу.*

Обмеження доступу відповідає інтересу захисту приватності (невтручання в особисте життя) відповідних осіб, оскільки запитувана інформація стосується порушення конкретними фізичними особами своїх службових обов'язків і покарання за таке порушення.

5. Яка істотна шкода може бути завдана правомірному інтересу?

5.1. *Дайте відповідь на такі запитання:*

5.1.1. *У чому конкретно полягає шкода правомірному інтересу?*

Винуваті службовці можуть зазнати втручання в їхнє приватне життя, оскільки третя особа дізнається про їхні дії, що в подальшому може негативно вплинути на ставлення місцевої громади до цих службовців. При цьому службовці не є особами із значним ступенем публічності, він у них лише трохи вищий порівняно з пересічними громадянами. Винуваті службовці вже зазнали покарання з боку роботодавця, тому поширення інформації про це буде додатковим негативним наслідком їхнього правопорушення, настання якого не передбачене законодавством.

5.1.2. *Яким чином надання доступу до інформації зумовлює настання цієї шкоди (опишіть причинно-наслідковий зв'язок між наданням доступу та можливим настанням шкоди)?*

Запитувач інформації обґрунтовано вважає відповідних службовців винуватими в порушенні його прав, що юридично зафіксовано. Тому він може поширити вказану інформацію, що спричинить погіршення ставлення до службовців серед членів відповідної місцевої громади, тобто настання негативних наслідків, що виходять за рамки визначеного законодавством і застосованого до них покарання. Інформація про особисті вчинки цих осіб стане публічною, може бути поширеною на невизначене коло осіб та знаходитися в обігу тривалий час.

5.1.3. *Чому ця можлива шкода є істотною (які значні, серйозні негативні наслідки для захищеного інтересу можуть бути спричинені наданням доступу)?*

Шкоду не можна визнати істотною, оскільки певні недоліки в роботі трапляються практично в кожного працівника, а погіршення ставлення

місцевої громади до відповідних службовців імовірно буде тимчасовим і незначним. Порушення, вчинені службовцями, не є значними, їх було притягнуто до дисциплінарної відповідальності. Відповідно, доступ до зазначеної інформації не спричинить серйозні негативні наслідки для інтересу захисту приватності цих осіб.

(На цьому етапі тест можна вважати закінченим, оскільки він показав відсутність істотної шкоди. Відповідно, наступні етапи тесту не повинні проводитися і доступ до запитуваної інформації не може бути обмежено. Подальша аргументація наводиться в методичних цілях).

5.1.4. Яка ймовірність настання шкоди внаслідок надання доступу до запитуваної інформації

Існує реальний шанс настання шкоди (але ймовірність менше 50%). Малоімовірно, що запитувач влаштує систематичне переслідування винуватих службовців, поширюватиме зазначену інформацію на велике коло осіб.

6. Який суспільний інтерес в доступі до інформації?

6.1. Оберіть один з наведених нижче суспільних інтересів або вкажіть інший суспільний інтерес, якому відповідає надання доступу до інформації.

- 1) Сприяння дискусії з питань, що хвилюють суспільство чи його частину, необхідність роз'яснення питань, які важливі для актуальної суспільної дискусії (право громадськості мати «повну картину» з певного дискусійного питання).
- 2) Посилення підзвітності і підконтрольності влади суспільству загалом.
- 3) Інформування про діяльність органів публічної влади (державних органів, органів місцевого самоврядування), про їхні внутрішні правила, організацію роботи тощо.
- 4) Викриття недоліків у діяльності органів публічної влади, їх працівників.
- 5) Сприяння виявленню порушень прав людини, невиконання (чи неналежного, недбалого виконання) публічними службовцями своїх обов'язків.

6.2. Поясніть, чому надання інформації відповідає вказаному суспільному інтересу (інтересам)?

Питання якості надання адміністративних послуг, сумлінної і якісної роботи державних службовців, належного виконання ними своїх службових обов'язків хвилює значну частину суспільства. Велика кількість недоліків у роботі органів влади підриває до них довіру суспільства, знижує рівень громадянської активності та відповідальності. Тому оприлюднення інформації про випадки притягнення до відповідальності конкретних порушників (з указанням їх імен) з числа службовців державного органу сприятиме підвищенню довіри суспільства до цього органу і влади загалом. Це стане наочним прикладом боротьби з недоліками в роботі державних органів і стимулюватиме інших громадян повідомляти органи влади про порушення та недоліки, хоча раніше такі дії могли розглядатися громадянами як безперспективні. Поширення інформації про випадки порушення службових обов'язків та притягнення винуватців до відповідальності є необхідною умовою підзвітності органів влади, демократичного контролю за їхньою діяльністю з боку громадянського суспільства.

Оскільки йдеться про доступ до **конфіденційної інформації**, то суспільний інтерес в отриманні інформації повинен відповідати принаймні одному з таких загальних інтересів: національна безпека; економічний добробут; права людини. У цьому випадку йдеться про суспільні інтереси реалізації права людини на доступ до інформації.

7. Доводи на користь обмеження і надання доступу

<i>Доводи на користь обмеження доступу</i>	<i>Доводи на користь надання інформації</i>
<p>1. Відповідні службовці вже зазнали визначеного законодавством покарання і поширення інформації про це призведе до додаткових негативних наслідків.</p> <p>2. Ставлення місцевої громади до відповідних службовців може погіршитися.</p>	<p>1. Рівень захисту приватного життя в державних службовців є дещо меншим, ніж у пересічних громадян, а запит стосується обставин їх роботи в державному органі.</p> <p>2. Запит стосується суспільно важливого питання якості надання адміністративних послуг та належної організації</p>

<p>3. До особи відповідних службовців буде привернено додаткову увагу, що призведе до втручання в їхнє особисте життя, а можливо і їхніх родин.</p>	<p>діяльності державного органу, доступ до інформації сприятиме суспільному обговоренню цього питання, а також обговоренню адекватності покарання за правопорушення.</p> <p>3. Надання інформації допоможе посилити довіру до органів влади, заохочуватиме інших громадян повідомляти про порушення в роботі державних органів, сприятиме підзвітності і громадському контролю за органами влади.</p> <p>4. Ймовірна шкода інтересам захисту приватного життя державних службовців не буде значною.</p>
<p>8. Чи переважає шкода від надання інформації суспільний інтерес в отриманні інформації?</p>	
<p><i>8.1. Зважте істотну шкоду, що може бути завдана захищеним правомірним інтересам, із суспільним інтересом в отриманні інформації і обґрунтуйте, які інтереси переважають за конкретних обставин справи.</i></p>	
<p>Висновок</p>	
<p>Інформація не може бути обмежена в доступі та підлягає наданню, оскільки правомірним інтересам не може бути завдано істотної шкоди.</p>	

Кейс №3. Інформація про стан здоров'я державного службовця, який претендує на отримання матеріальної допомоги

1. Розпорядник та відповідальна особа	Міністерство соціальної політики України
2. Запитувач	Журналіст
3. Яка інформація запитується?	
<p>3.1. Дайте відповідь на такі запитання:</p> <p>3.1.1. Яка саме інформація (документ) запитується?</p> <p>Запитуються копії документів, в яких міститься інформація про заяву на отримання матеріальної допомоги голови обласної державної адміністрації з усіма додатками (в яких наведені докази необхідності надання матеріальної допомоги, зокрема медичний діагноз, за яким встановлено інвалідність).</p> <p>3.1.2. До якого виду інформації з обмеженим доступом відноситься запитувана інформація (конфіденційна, службова, таємна)?</p> <p>Конфіденційна</p> <p>3.1.3. Яка підстава віднесення до інформації з обмеженим доступом?</p> <p>Підстави віднесення інформації до конфіденційної: ч. 2 ст. 11 та ч. 2 ст. 21 Закону України «Про інформацію»; ст. 7 Закону України «Про захист персональних даних». Стаття 7 Закону «Про захист персональних даних» передбачає особливий захист інформації про стан здоров'я</p>	
4. У чому полягає правомірний інтерес для обмеження доступу?	
<p>4.1. Якому (яким) з наведених нижче інтересів відповідає обмеження доступу:</p> <ol style="list-style-type: none"> а) інтереси національної безпеки, б) інтереси територіальної цілісності, в) інтереси громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, г) для охорони здоров'я населення, ґ) для захисту репутації, д) для захисту прав інших людей, е) для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, є) для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя? 	

Пункт «д» – захист прав інших людей (захист права на невтручання в особисте життя). Правомірним інтересом є захист приватності, а саме вразливих персональних даних – інформації про стан здоров'я особи.

4.2. Обґрунтуйте, чому обмеження доступу відповідає зазначеному інтересу.

Обмеження доступу відповідає інтересу захисту приватності (невтручання в особисте життя) відповідної особи, оскільки запитувана інформація стосується інформації про особу, і можливе наступне поширення запитуваної інформації про стан здоров'я особи призведе до втручання в її особисте життя.

5. Яка істотна шкода може бути завдана правомірному інтересу?

5.1. Дайте відповідь на такі запитання:

5.1.1. У чому конкретно полягає шкода правомірному інтересу?

Інтересу захисту права на приватність голови ОДА буде завдано шкоди поширенням інформації особистого характеру, його персональних даних. Ця інформація є конфіденційною, вона є відомою лише обмеженому колу осіб, які отримали до неї доступ внаслідок виконання своїх службових або професійних обов'язків. Надання зазначеної інформації на запит призведе до її публічного розголошення та поширення на невизначене коло осіб.

5.1.2. Яким чином надання доступу до інформації зумовлює настання цієї шкоди (опишіть причинно-наслідковий зв'язок між наданням доступу та можливим настанням шкоди)?

Оскільки голова ОДА займає високу посаду та є публічною особою, його персону користується посиленою увагою з боку засобів масової інформації та громадськості в цілому. Тому інформація про його стан здоров'я не залишиться не поміченою, а навпаки зазнає широкого розголосу. Оскільки інформація запитується журналістом, то скоріше за все ця інформація буде поширена в ЗМІ та стане відомою широкому колу людей.

5.1.3. Чому ця можлива шкода є істотною (які значні, серйозні негативні наслідки для захищеного інтересу можуть бути спричинені наданням доступу)?

Шкода є істотною, оскільки поширення такої вразливої інформації як відомості про стан здоров'я, тим більше про інвалідність особи, становитиме серйозне втручання у приватність особи, викличе в неї

хвилювання, занепокоєність, створить незручності внаслідок повернення уваги до її стану здоров'я.

5.1.4. Яка ймовірність настання шкоди внаслідок надання доступу до запитуваної інформації

Існує ймовірність більше 50% (шкода скоріше за все настане) завдання шкоди внаслідок втручання в особисте життя та поширення вразливої інформації про стан здоров'я внаслідок оприлюднення у ЗМІ.

6. Який суспільний інтерес в доступі до інформації?

6.1. Оберіть один з наведених нижче суспільних інтересів або вкажіть інший суспільний інтерес, якому відповідає надання доступу до інформації.

- 1) Дієвий контроль за надходженням та витрачанням публічних коштів (коштів державного та місцевих бюджетів).
- 2) Запобігання розтраті, привласненню публічних коштів і майна, запобігання незаконному особистому збагаченню публічних службовців.
- 3) Викриття недоліків у діяльності органів публічної влади, їхніх працівників.
- 4) Сприяння виявленню зловживання владою, неетичної поведінки публічних службовців, несправедливості у будь-якій формі.

6.2. Поясніть, чому надання інформації відповідає вказаному суспільному інтересу (інтересам)?

В копіях запитуваних документів міститься інформація, яка підтверджує чи спростовує необхідність отримання матеріальної допомоги головою обласної державної адміністрації. Голова ОДА є державним службовцем високого рівня, він є публічною особою, до нього привернена особлива увага. Доступ до інформації про заробітну плату, будь-які інші виплати, які отримує такий державний службовець, у тому числі у вигляді матеріальної допомоги, є важливим для здійснення громадського контролю за доходами публічних службовців, витрачанням бюджетних коштів, для запобігання розтраті коштів.

Після оприлюднення декларації про доходи і майно голови ОДА, журналістів та громадськість зацікавило питання обсягу отриманої матеріальної допомоги, зазначеного в ній. Засоби масової інформації

активно почали поширювати твердження, що медичний діагноз є несправжнім, а отримання матеріальної допомоги може бути шахрайством. Таким чином, оприлюднення запитуваної інформації є необхідним для виявлення можливого порушення законодавства, зловживання повноваженнями та шахрайства.

Оскільки йдеться про доступ до **конфіденційної інформації**, то суспільний інтерес в отриманні інформації повинен відповідати принаймні одному з таких загальних інтересів: національна безпека; економічний добробут; права людини. У цьому випадку йдеться про суспільні інтереси реалізації права людини на доступ до інформації, а також інтереси економічного добробуту, оскільки запитувана інформація є необхідною для здійснення громадського контролю за витрачанням бюджетних коштів.

7. Доводи на користь обмеження і надання доступу

<i>Доводи на користь обмеження доступу</i>	<i>Доводи на користь надання інформації</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Інформація може завдати шкоди праву на приватність особи через розголошення персональних даних. 2. Запитувана інформація стосується вразливих персональних даних – інформації про стан здоров'я особи, про її можливу інвалідність. 3. Поширення інформації спричинить моральний дискомфорт та переживання особи. 4. Інформація ймовірно буде поширена у засобах масової інформації, що призведе до широкого розголошення запитуваної конфіденційної інформації про особу. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Дієвий контроль за витрачанням публічних коштів неможливо здійснювати без доказів, що кошти витрачаються за призначенням. 2. Відсутність доказів необхідності отримання матеріальної допомоги свідчатиме про зловживання службовим становищем посадовою особи з метою привласнення публічних коштів та особистого незаконного збагачення. Надання запитуваної інформації може дозволити запобігти незаконному привласненню і розтраті бюджетних коштів, викрити недоліки у діяльності органів публічної влади.

*Доводи на користь надання інформації
(продовження)*

3. У засобах масової інформації поширювалася інформація про можливе шахрайство і відсутність реальних підстав для отримання матеріальної допомоги главою ОДА.

8. Чи переважає шкода від надання інформації суспільний інтерес в отриманні інформації?

8.1. *Зважте істотну шкоду, що може бути завдана захищеним правомірним інтересам, із суспільним інтересом в отриманні інформації і обґрунтуйте, які інтереси переважають за конкретних обставин справи.*

Зважаючи на те, що:

- запитувана інформація цікавить журналіста (це є додатковим аргументом на користь переваги суспільного інтересу в розкритті);
- інформація про факт та обсяг отримання матеріальної допомоги вже відома громадськості з раніше опублікованої декларації про майно і доходи (це є доводом на користь переваги суспільного інтересу в розкритті);
- питання, якого стосується запит, є об'єктом суспільної дискусії на момент подання запиту (це є доводом на користь переваги суспільного інтересу в розкритті);
- втручання в приватне життя та завдання ймовірних моральних переживань зазнає лише одна особа,

суспільний інтерес в наданні копій документів, в яких міститься інформація про підстави для отримання матеріальної допомоги головою обласної державної адміністрації з усіма додатками (в яких наведені докази необхідності надання матеріальної допомоги, зокрема медичний діагноз, за яким встановлено інвалідність), переважає шкоду його приватному життю від оприлюднення такої інформації та розголошення персональних даних.

Висновок

Інформація не може бути обмежена в доступі та підлягає наданню, оскільки істотна шкода, яка може бути завдана правомірним інтересам, не переважає суспільний інтерес в доступі до інформації.

Кейс №4. Інформація про споруди цивільного захисту

1. Розпорядник та відповідальна особа	Міська рада
2. Запитувач	Громадський активіст
3. Яка інформація запитується?	
<p>3.1. <i>Дайте відповідь на такі запитання:</i></p> <p>3.1.1. <i>Яка саме інформація (документ) запитується?</i></p> <p>Запитуються копії документів, які містять інформацію про кількість захисних споруд цивільного захисту (бомбосховищ) у місті, їх технічний стан, місце розташування, відомості про їх місткість, обсяг запасів води, харчів, інші технічні характеристики, а також план евакуації населення у випадку загрози.</p> <p>3.1.2. <i>До якого виду інформації з обмеженим доступом відноситься запитувана інформація (конфіденційна, службова, таємна)?</i></p> <p>Таємна; службова.</p> <p>3.1.3. <i>Яка підстава віднесення до інформації з обмеженим доступом?</i></p> <p>До державної таємниці відноситься інформація про дислокацію, характеристики пунктів управління, зміст заходів загальнодержавного та регіонального, у разі необхідності – міського і районного, рівня щодо приведення у готовність єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій до виконання завдань в особливий період та про організацію системи зв'язку (оповіщення) в особливий період; можливості населених пунктів, регіонів і окремих об'єктів щодо евакуації, розосередження населення і забезпечення його життєдіяльності; забезпечення виробничої діяльності об'єктів національної економіки у воєнний час (п. 1 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну таємницю»).</p> <p>До службової інформації може належати інформація у сфері оборони, яку не віднесено до державної таємниці (п. 2 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).</p>	

4. У чому полягає правомірний інтерес для обмеження доступу?

4.1. Якому (яким) з наведених нижче інтересів відповідає обмеження доступу:

- а) інтереси національної безпеки,
- б) інтереси територіальної цілісності,
- в) інтереси громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам,
- г) для охорони здоров'я населення,
- ґ) для захисту репутації,
- д) для захисту прав інших людей,
- е) для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно,
- є) для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя?

Пункт «а» – захист інтересів національної безпеки.

4.2. Обґрунтуйте, чому обмеження доступу відповідає зазначеному інтересу.

Відкрита інформація про плани евакуації, мобілізаційні можливості та наявні спроможності захисту цивільного населення може бути використана ворогом у разі війни.

5. Яка істотна шкода може бути завдана правомірному інтересу?

5.1. Дайте відповідь на такі запитання:

5.1.1. У чому конкретно полягає шкода правомірному інтересу?

Інформація про розташування споруд цивільного захисту (бомбосховищ), їх місткість та технічні характеристики вказує на наявну спроможність евакуації міста, розосередження населення та забезпечення його життєдіяльності, а також на виробничу спроможність міста в умовах війни. Тобто, якщо ця інформація потрапить до рук ворога, він матиме інформацію куди, коли і як завдати військовий удар, а також матиме уявлення про стратегічну важливість міста.

5.1.2. Яким чином надання доступу до інформації зумовлює настання цієї шкоди (опишіть причинно-наслідковий зв'язок між наданням доступу та можливим настанням шкоди)?

Поширення запитуваної інформації призведе до вільного обігу цієї інформації, вона може стати відомою широкому колу осіб, у тому числі іноземній розвідці. Вільний доступ до такої інформації становить загрозу національній безпеці, оскільки спрощує іноземним державам та терористичним групам доступ до інформації, володіння якою дозволяє здійснити напад на важливі об'єкти захисту цивільного населення, надає перевагу у разі ведення бойових дій.

5.1.3. Чому ця можлива шкода є істотною (які значні, серйозні негативні наслідки для захищеного інтересу можуть бути спричинені наданням доступу)?

Шкода є істотною, оскільки поширення інформації про стан готовності та спроможності об'єктів цивільного захисту, евакуаційні плани може призвести до потрапляння цієї інформації до рук ворога, надання йому переваги у разі ведення бойових дій та, як наслідок, підризу національної безпеки і оборони, загибелі або завдання шкоди здоров'ю населення.

5.1.4. Яка ймовірність настання шкоди внаслідок надання доступу до запитуваної інформації?

Існує реальний шанс настання шкоди (але ймовірність менше 50%). Враховується поточний контекст, а саме активна діяльність терористичних груп на сході країни за підтримки сусідньої іноземної держави. Водночас запитувана інформація стосується міста, яке знаходиться в іншому (західному) регіоні країни, віддаленому від місць ведення бойових дій.

6. Який суспільний інтерес в доступі до інформації?

6.1. Оберіть один з наведених нижче суспільних інтересів або вкажіть інший суспільний інтерес, якому відповідає надання доступу до інформації.

1) Розвиток дискусії з питань, що хвилюють суспільство чи його частину, необхідність роз'яснення питань, які важливі для актуальної суспільної дискусії (право громадськості мати «повну картину» з певного дискусійного питання).

2) Виявлення ризиків для здоров'я людей, для громадської безпеки і порядку, запобігання їм та їхнім наслідкам.

3) Викриття недоліків у діяльності органів публічної влади, їхніх працівників.

6.2. Поясніть, чому надання інформації відповідає вказаному суспільному інтересу (інтересам)?

Питання безпеки громадян є одним з найважливіших у демократичному суспільстві. Інформація про наявність достатньої кількості споруд цивільного захисту (бомбосховищ), їх розташування, належний технічний стан та рівень безпеки є надзвичайно важливою для населення. Занепокоєння викликає той факт, що більшість таких споруд будувалася за радянських часів, із розрахунку на 10% населення, щоб захистити робочі зміни

виробництв, решту населення планувалося евакуювати за межі міста. Як повідомляється у ЗМІ, враховуючи вік цих споруд та неналежне їх утримання, на думку експертів, захищеним може бути тільки 4% населення. З огляду на наявність реальної терористичної загрози та загрози військової агресії з боку іноземної держави, суспільна дискусія про готовність до таких подій, наявність достатніх спроможностей для захисту цивільного населення стає особливо актуальною. Ця тема хвилює велику частину суспільства, громадяни вимагають роз'яснення та надання детальної інформації. Широкий доступ до інформації про місця розташування споруд цивільного захисту також є важливим для запобігання шкоди життю та здоров'ю людей. Запитувана інформація дозволить оцінити роботу державних органів та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення належного захисту населення та підготовки до можливих надзвичайних ситуацій, а також вчасно виправити недоліки в роботі.

7. Доводи на користь обмеження і надання доступу

<i>Доводи на користь обмеження доступу</i>	<i>Доводи на користь надання інформації</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. У разі війни чи інших бойових дій (наприклад, терористичної атаки), така інформація становитиме інтерес для ворога. 2. У випадку загрози, інструкції щодо заходів безпеки надаватимуться населенню через засоби оповіщення, тому немає необхідності заздалегідь розголошувати відповідну інформацію. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Готовність громадян та їх поінформованість стосовно заходів безпеки дає можливість самоорганізуватися та зберегти життя і здоров'я. 2. Інформація приверне увагу громадян до важливої проблеми недостатньої підготовленості захисних споруд на випадок війни. 3. Засоби сповіщення у разі настання надзвичайної ситуації наразі малоефективні, оскільки більшість громадян демонтували засоби прийому дротового зв'язку. 4. Запитувана інформація дозволить виявити недоліки в

*Доводи на користь надання інформації
(продовження)*

роботі органів влади, а привернення до них уваги сприятиме їх швидшому виправленню.

8. Чи переважає шкода від надання інформації суспільний інтерес в отриманні інформації?

8.1. Зважте істотну шкоду, що може бути завдана захищеним правомірним інтересам, із суспільним інтересом в отриманні інформації і обґрунтуйте, які інтереси переважають за конкретних обставин справи.

Враховуючи те, що:

- надання доступу до запитуваної інформації допоможе виявити проблеми та порушення в заходах безпеки та належності стану споруд цивільного захисту, що сприятиме усуненню виявлених проблем та, відповідно, посиленню безпеки життя та здоров'я громадян при виникненні особливого стану (це є аргументом на користь переваги суспільного інтересу в розкритті);
- запитувана інформація цікавить громадського діяча (це є додатковим аргументом на користь переваги суспільного інтересу в розкритті);
- питання, якого стосується запит, вже є об'єктом гострої суспільної дискусії на момент подання запиту (це є доводом на користь переваги суспільного інтересу в розкритті);
- запитувана інформація стосується великого числа осіб (це є доводом на користь переваги суспільного інтересу в розкритті);
- імовірність завдання шкоди є можливою, але малоімовірною,

суспільний інтерес в наданні копій документів, в яких міститься інформація стосовно кількості споруд цивільної захисту (бомбосховищ) у місті, їхнього технічного стану, місця розташування, відомостей про їх місткість, обсяг запасів води, харчів, переважає шкоду правомірному інтересу, яка може бути наслідком оприлюднення такої інформації.

Водночас частина відомостей, а саме технічні характеристики бомбосховищ та плани евакуації населення у випадку загрози, не можуть бути надані на запит, оскільки істотна шкода національній безпеці від їх поширення перевищує суспільний інтерес в доступі.

Адже йдеться про відомості, які можуть бути особливо корисними для планування військового нападу або терористичних актів. При цьому відповідна інформація не має прямої користі для цивільного населення в разі військових дій.

Висновок

Інформація стосовно кількості споруд цивільного захисту (бомбосховищ) у місті, їхнього технічного стану, місця розташування, відомостей про їх місткість, обсяг запасів води, харчів не може бути обмежена в доступі та підлягає наданню, оскільки істотна шкода, яка може бути завдана правомірним інтересам, не переважає суспільний інтерес в доступі до інформації.

Інформація про технічні характеристики бомбосховищ та плани евакуації населення у випадку загрози не може бути надана та підлягає обмеженню в доступі, оскільки істотна шкода, яка може бути завдана правомірним інтересам, переважає суспільний інтерес в доступі до цієї інформації.

Кейс №5. Інформація про власників вогнепальної зброї

1. Розпорядник та відповідальна особа	Міське управління Міністерства внутрішніх справ України
2. Запитувач	Громадський діяч
3. Яка інформація запитується?	
<p>3.1. Дайте відповідь на такі запитання:</p> <p>3.1.1. Яка саме інформація (документ) запитується? Копія документів з переліком цивільних осіб, що мають право володіти вогнепальною зброєю, та місце їх проживання.</p> <p>3.1.2. До якого виду інформації з обмеженим доступом відноситься запитувана інформація (конфіденційна, службова, таємна)? Конфіденційна</p> <p>3.1.3. Яка підстава віднесення до інформації з обмеженим доступом? Підстави віднесення інформації до конфіденційної: ч. 2 ст. 21 Закону України «Про інформацію»; ч. 1 ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації».</p>	
4. У чому полягає правомірний інтерес для обмеження доступу?	
<p>4.1. Якому (яким) з наведених нижче інтересів відповідає обмеження доступу:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) інтереси національної безпеки, б) інтереси територіальної цілісності, в) інтереси громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, г) для охорони здоров'я населення, ґ) для захисту репутації, д) для захисту прав інших людей, е) для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, є) для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя? <p>Пункти «в» та «д» – захист інтересів громадського порядку з метою запобігання злочинам та захист прав інших людей (право на життя та особисту недоторканність, право на приватність).</p>	

4.2. Обґрунтуйте, чому обмеження доступу відповідає зазначеному інтересу:

- *Інтереси громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам.*

Доступ до інформації про осіб, які мають право володіти зброєю, може бути використано: а) для планування нападу на осіб, які володіють зброєю, та їх помешкань з метою заволодіння цією зброєю; б) для планування нападу на осіб, котрі не володіють зброєю, і, як наслідок, не зможуть чинити збройний опір.

- *Для захисту прав інших людей.*

Доступ до інформації про осіб, котрі мають право володіти зброєю, дозволяє встановити осіб, які не мають такого права. Такі особи відповідно зазнають ризику нападу та пограбування. Інформація про те, що конкретна особа не має права володіти зброєю і не має можливості захистити себе, сприяє вчиненню протиправних дій у відношенні до цієї особи.

Крім того, доступ до персональних даних власників вогнепальної зброї становить втручання в їхнє особисте життя, і таким чином обмеження доступу відповідає інтересам захисту права на приватність.

5. Яка істотна шкода може бути завдана правомірному інтересу?

5.1. *Дайте відповідь на такі запитання:*

5.1.1. *У чому конкретно полягає шкода правомірному інтересу?*

Оприлюднення інформації про осіб, які мають право на володіння вогнепальною зброєю, вказує на осіб, котрі не є захищеними і не зможуть дати належний опір. Тобто, зловмисники, котрих стримує гіпотетична можливість того, що в об'єкта нападу може бути зброя і він може чинити спротив, в разі доступу до такої інформації знатимуть, у кого зброя відсутня. Це може бути використано для планування нападів та пограбувань. Інформація про осіб, які володіють зброєю, може бути також використана для викрадення зброї і, як наслідок, незаконного заволодіння нею. Відповідно, існує можливість завдання шкоди безпеці, життю та здоров'я осіб. Запитувана інформація також стосується фізичних осіб, містить деталі про їх особисте життя і, відповідно, її поширення становитиме втручання в їхню приватність.

5.1.2. Яким чином надання доступу до інформації зумовлює настання цієї шкоди (опишіть причинно-наслідковий зв'язок між наданням доступу та можливим настанням шкоди)?

Доступ до інформації про власників зброї дозволить правопорушникам встановити осіб, які вразливі до нападу та пограбування через відсутність дієвих засобів самозахисту. Відповідно, доступність зазначеної інформації може спонукати правопорушника до злочинних дій, сприяти їх вчиненню.

5.1.3. Чому ця можлива шкода є істотною (які значні, серйозні негативні наслідки для захищеного інтересу можуть бути спричинені наданням доступу)?

Шкода є істотною, оскільки негативні наслідки надання доступу до запитуваної інформації можуть стосуватися як осіб, інформація про яких міститься в запитуваних документах, так і осіб, яких вона не стосується. При цьому шкода може бути завдана таким критично важливим інтересам життя та здоров'я людей.

5.1.4. Яка ймовірність настання шкоди внаслідок надання доступу до запитуваної інформації?

Існує реальний шанс настання шкоди (але ймовірність менше 50%). Використання запитуваної інформації в злочинних цілях стримуватиметься можливістю наступного покарання та діяльністю правоохоронних органів.

6. Який суспільний інтерес в доступі до інформації?

6.1. Оберіть один з наведених нижче суспільних інтересів або вкажіть інший суспільний інтерес, якому відповідає надання доступу до інформації.

1) Дискусія з питань, що хвилюють суспільство чи його частину, необхідність роз'яснення питань, які важливі для актуальної суспільної дискусії.

2) Виявлення ризиків для здоров'я людей, для громадської безпеки і порядку, запобіганню їм та їх наслідкам.

6.2. Поясніть, чому надання інформації відповідає вказаному суспільному інтересу (інтересам)?

Останнім часом в місті почастишали випадки використання вогнепальної зброї цивільними особами, чим місцева громада вкрай стурбована. Громадяни не мають можливості оперативного перевірити, чи особа, котра володіє зброєю, дійсно має на це право

(наприклад, сусід чи колега має вогнепальну зброю, носить її із собою або використовує, але є сумнів, чи має він відповідний дозвіл). Запит стосовно права володіння конкретною особою, направлений до правоохоронних органів, по-перше, буде розглядатися 5 або 20 робочих днів, а по-друге, буде незадоволеним, оскільки стосується персональних даних особи. Інший спосіб перевірити – викликати черговий наряд міліції – ставить під ризик особу, яка ініціювала таку перевірку. Надання копій запитуваних документів дозволить вирішити цю проблему, а також сприятиме дискусії з приводу поширеності вогнепальної зброї на території міста.

Оскільки йдеться про доступ до **конфіденційної інформації**, то суспільний інтерес в отриманні інформації повинен відповідати принаймні одному з таких загальних інтересів: національна безпека; економічний добробут; права людини. У цьому випадку йдеться про суспільні інтереси реалізації права людини на доступ до інформації та захист права людини на особисту безпеку.

7. Доводи на користь обмеження і надання доступу

<i>Доводи на користь обмеження доступу</i>	<i>Доводи на користь надання інформації</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Надання запитуваної інформації становить собою втручання у право на приватність осіб. 2. Надання запитуваної інформації може поставити під загрозу життя та здоров'я людей. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Запитувана інформація стосується актуальної проблеми та цікавить широке коло осіб. 2. Оприлюднення запитуваної інформації гарантуватиме громадський спокій та порядок, оскільки громадяни самі зможуть контролювати законність носіння або використання зброї без залучення правоохоронних органів без потреби. 3. Розуміння повної картини стосовно захищеності суспільства сприятиме розвитку та конкретизації дискусії навколо права людини на самозахист та поширеності зброї.

*Доводи на користь надання інформації
(продовження)*

4. Оприлюднення списку осіб, котрі мають право володіти зброєю, позитивно вплине на незаконне носіння та використання вогнепальної зброї, що, у свою чергу, убезпечить громадян від загроз, пов'язаних з незаконним її використанням.

8. Чи переважає шкода від надання інформації суспільний інтерес в отриманні інформації?

- 8.1. *Зважте істотну шкоду, що може бути завдана захищеним правомірним інтересам, із суспільним інтересом в отриманні інформації і обґрунтуйте, які інтереси переважають за конкретних обставин справи.*

Зважаючи на те, що:

- чим менша ймовірність завдання шкоди, тим більша перевага надається розкриттю інформації. Оскільки завдання шкоди є малоімовірним, наявна перевага в розкритті інформації;
- чим серйозніші інтереси, істотна шкода яким може бути завдана, тим більша перевага надається відмові в доступі до інформації. Оприлюднення персональних даних у цьому випадку може нести загрозу життю та здоров'ю особи, якої ця інформація стосується. Проте, зважаючи на те, що для ідентифікації особи достатньо даних про прізвище, ім'я, по батькові, а також року народження, доступ може бути надано лише до цієї інформації, без надання доступу до інформації про місце проживання або не деталізуючи її, наприклад, не вказуючи номер квартири. Це дозволить забезпечити пропорційне обмеження інтересів захисту приватності особи у межах, які є необхідними;

а також враховуючи те, що:

- запитувана інформація цікавить громадського активіста (це є додатковим аргументом на користь переваги суспільного інтересу в розкритті);
- більшість осіб, які мають право володіти зброєю, оприлюднюють це в соціальних мережах, об'єднуються в тематичні громадські об'єднання тощо, тобто частина інформації є публічно доступною (це є доводом на користь переваги суспільного інтересу в розкритті);

- це питання є предметом жвавої дискусії, його актуальність обумовлена частими випадками використання вогнепальної зброї цивільним населенням та стосується значної частини мешканців міста (відповідно, перевага надається розкриттю інформації);
 - обмеження доступу повинно бути пропорційним (ненадмірним) стосовно правомірного інтересу, який захищається, – тобто обмеження не повинно йти далі, ніж це мінімально необхідно для захисту зазначеного інтересу. З огляду на це, можна надати частковий доступ до запитуваної інформації, обмеживши втручання в право особи на недоторканність особистого життя і не завдаючи істотної шкоди захищеним інтересам, а відкриваючи лише мінімальні дані, необхідні для ідентифікації;
- суспільний інтерес в наданні доступу до інформації про перелік осіб, що мають право володіти вогнепальною зброєю та проживають в місті, переважає шкоду правомірному інтересу, яка може бути завдана внаслідок оприлюднення такої інформації.

Висновок

Запит підлягає частковому задоволенню, оскільки інформація в обсязі даних про прізвище, ім'я та по батькові власників вогнепальної зброї та рік їх народження не може бути обмежена в доступі та підлягає наданню, тому що істотна шкода, яка може бути завдана правомірним інтересам внаслідок її розголошення, не переважає суспільний інтерес в доступі до інформації.

Водночас інформація про місце проживання власників вогнепальної зброї не підлягає наданню, оскільки істотна шкода, яка може бути завдана правомірним інтересам внаслідок її розголошення, переважає суспільний інтерес в доступі до цієї інформації.

Кейс №6. Інформація про підписи народних депутатів України

1. Розпорядник та відповідальна особа	Апарат Верховної Ради України
2. Запитувач	Журналіст
3. Яка інформація запитується?	
<p>3.1. Дайте відповідь на такі запитання:</p> <p>3.1.1. Яка саме інформація (документ) запитується?</p> <p>Запитуються копії списків реєстрації народних депутатів України, що брали участь у так званому виїзному засіданні парламенту 4 квітня 2013 року, у яких повинні міститися особисті підписи депутатів.</p> <p>3.1.2. До якого виду інформації з обмеженим доступом відноситься запитувана інформація (конфіденційна, службова, таємна)?</p> <p>Конфіденційна</p> <p>3.1.3. Яка підстава віднесення до інформації з обмеженим доступом?</p> <p>Підстави віднесення інформації до конфіденційної: ч. 2 ст. 21 Закону України «Про інформацію»; ч. 1 ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації».</p>	
4. У чому полягає правомірний інтерес для обмеження доступу?	
<p>4.1. Якому (яким) з наведених нижче інтересів відповідає обмеження доступу:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) інтереси національної безпеки, б) інтереси територіальної цілісності, в) інтереси громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, г) для охорони здоров'я населення, г) для захисту репутації, д) для захисту прав інших людей, е) для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, є) для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя? <p>Пункт «д» – захист прав інших людей (право на невтручання в особисте життя).</p>	

Пункт «д» - захист прав інших людей (захист права на невтручання в особисте життя).

4.2. *Обґрунтуйте, чому обмеження доступу відповідає зазначеному інтересу.*

Запитувана інформація містить особистий підпис особи, яка становить інформацію приватного характеру, може бути використана всупереч інтересам особи.

Інформація про відвідування певного засідання Верховної Ради України конкретним народним депутатом України вказує на його діяльність, його місце перебування та участь у прийнятті певних рішень – але така інформація не може бути конфіденційною, оскільки стосується здійснення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, своїх службових обов'язків (див. статтю 5 Закону України «Про захист персональних даних», рішення Конституційного Суду України № 2-рп/2012 від 20 січня 2012 року).

5. Яка істотна шкода може бути завдана правомірному інтересу?

5.1. *Дайте відповідь на такі запитання:*

5.1.1. *У чому конкретно полягає шкода правомірному інтересу?*

Кожна людина має право на особисте (приватне) життя, а отже і на гарантії збереження конфіденційності по відношенню до її персональних даних. Розголошення персональних даних певної особи без її згоди може завдати моральних страждань цій особі та призвести до інших негативних наслідків. Інформація, що містить особистий підпис депутата, може бути використана в неправомірних цілях, наприклад, для шахрайства.

5.1.2. *Яким чином надання доступу до інформації зумовлює настання цієї шкоди (опишіть причинно-наслідковий зв'язок між наданням доступу та можливим настанням шкоди)?*

Доступ до інформації про підпис народного депутата зробить її загальнодоступною та може призвести до використання в неправомірних цілях.

5.1.3. *Чому ця можлива шкода є істотною (які значні, серйозні негативні наслідки для захищеного інтересу можуть бути спричинені наданням доступу)?*

Шкода є не є істотною, оскільки доступ до графічного зображення підпису народного депутата, як і будь-якої іншої особи, не є достатнім

для вчинення неправомірних дій. Підпис особи не виступає єдиним чи головним ідентифікатором особи; для вчинення правочинів вимагається проведення ідентифікації за допомогою інших заходів (пред'явлення ідентифікаційного документа, особиста присутність тощо).

5.1.4. Яка ймовірність настання шкоди внаслідок надання доступу до запитуваної інформації

Існує лише абстрактна (виключно гіпотетична) ймовірність настання шкоди від ознайомлення з документом, де міститься підпис у списку реєстрації учасників засідання, що проводилось в рамках робочого процесу виконання повноважень народного депутата.

Висновок

З огляду на неможливість завдання істотної шкоди захищеним інтересам внаслідок надання доступу до запитуваної інформації та на наявність лише абстрактної (виключно гіпотетичної) ймовірності настання шкоди, «трискладовий тест» далі не проводиться, а запитувана інформація не може бути обмежена в доступі.

ДОДАТОК 3. Іноземна практика

Рішення Європейського Омбудсмена⁵⁸

Рішення від 17.12.2012 за скаргою № 2293/2008/(BB)(FOR)TN проти Європейської Комісії (ЄК)

- Обставини. Скарга стосувалася відмови ЄК надати громадській організації доступ до документів, підготовлених службами ЄК в контексті проведення Міжурядової конференції, яка передувала підписанню Лісабонського договору між державами-членам ЄС. Запитувані документи стосувалися відмови Великобританії приєднатися до Хартії основоположних прав.
- Рішення. ЄК порушила Хартію основоположних прав, відмовивши неправомірно в доступі громадськості до запитуваних документів. Комісія не навела належних причин для відмови.
- Обґрунтування:
 - Для визначення того, чи дозволяє стаття 4 Постанови № 1049/2001 не розкривати запитувані документи, слід провести три етапи дослідження: по-перше, визначити, чи дійсно документи відносяться до категорії винятку, який застосовується (у цій справі йшлося про документи, які містили «юридичні поради» та «висновки для внутрішнього користування»); по-друге, слід визначити, чи завдає розкриття цих документів шкоди інтересам захисту юридичних порад або серйозної шкоди процесу прийняття рішень установи (тобто повинна бути проведена «перевірка на шкоду»); по-третє, якщо буде встановлено, що публічне розкриття документа завдасть шкоду відповідним інтересам, установа повинна встановити, провівши збалансування, чи не існує тим не менше будь-який переважаючий суспільний інтерес у його розкритті.
 - Стосовно збалансування для визначення наявності переважаючого суспільного інтересу в розкритті документа, Омбудсмен вказав, що звичайно запитувач може і повинен повідомити відповідній установі про наявність такого суспільного інтересу. Проте, це не означає, що установа не

⁵⁸ Повні тексти рішень доступні на сайті Європейського Омбудсмена: www.ombudsman.europa.eu/cases/decisions.faces.

повинна за власною ініціативою взяти до уваги міркування суспільного інтересу, проводячи таке збалансування. Це тим більше важливо, оскільки запитувач не знає в момент запиту конкретний зміст документів, тоді як установа, яка володіє документом, його знає і тому має кращі можливості оцінити всі можливі міркування стосовно суспільного інтересу в розкритті.

- Що стосується перевірки на шкоду, Омбудсмен підкреслив, що той факт, що юридична служба позначила документ як «конфіденційний» при його підготовці, є доречним, але не вирішальним. Адже аналіз того, чи буде завдано шкоди правомірному інтересу внаслідок публічного доступу до документів повинен проводитися щоразу, коли робиться запит на доступ. При цьому аналізується шкода, яка буде завдана в момент розголошення, а не тоді, коли документ готувався.
- Не достатньо лише вказати в загальний та абстрактний спосіб, без доводів на обґрунтування, що інтересам установи буде завдано шкоди публічним розкриттям документа, який містить юридичні поради.

Рішення від 19.09.2013 за скаргою № 1817/2010/(DK)RA проти Європейської Комісії

- Обставини. У скарзі йшлося про відмову ЄК надати доступ до документів, які стосувалися запиту пропозицій щодо створення Центрів безпечнішого інтернету за рахунок коштів ЄС. Запитувач був організацією, яка керувала подібним центром у Великобританії і зверталася за фінансуванням для продовження діяльності, але переможцем було визначено іншу організацію. Запит стосувався заявки, поданої організацією-переможцем, та її оцінки Комісією.
- Рішення. У справі було укладено мирову угоду.
- Обґрунтування:
 - З огляду на мету Постанови № 1049/2001, зокрема забезпечення найширшого можливого доступу до документів у володінні Ради, Парламенту та Комісії, будь-які винятки з цього принципу повинні тлумачитися вузько. Крім того, принцип пропорційності вимагає, щоб винятки із загального правила про відкритість доступу залишалися в межах того, що є належним та необхідним для захисту визначених об'єктивних суспільних та

приватних інтересів, які передбачені у винятках.

- Не достатньо лише того, що документ стосується процесу прийняття рішень в установі. Повинно бути розумно передбачуваним, а не лише суто гіпотетичним те, що публічне розкриття документа завдасть серйозної шкоди процесу прийняття рішень. При цьому вивчення установою питання завдання захищеному інтересу серйозної шкоди повинно бути зрозумілим з обґрунтування, яке наводиться у рішенні про відмову в доступі.
- Запитувач (скаржник) стверджував, що існував переважаючий суспільний інтерес у розкритті документа в цій справі. На його думку, «прозорість стосовно самого тендерного процесу та наступного виділення коштів... становить суспільний інтерес». Скаржник мав також інформацію щодо пропозиції іншого консорціуму, яка викликала в нього стурбованість тим, яким чином було проведено оцінку пропозицій. Омбудсмен зазначив, що переважаючий інтерес повинен бути суспільним інтересом (а не лише приватним інтересом запитувача). Метою запиту пропозицій був захист однієї із найвразливіших груп у суспільстві – дітей. Тому те, що Комісія стверджує, що ніби доступ до запитуваного документа мав значення лише для запитувача, є просто неправильним. Омбудсмен переконаний, що існує чіткий суспільний інтерес у розкритті запитуваного документа, а саме забезпечення того, щоб створена в результаті запиту пропозицій система була такою, що найкращим чином захищає дітей. Лише шляхом розкриття документа громадськість зможе побачити, яким чином Комісія оцінила спосіб, у який це особливо важливе завдання буде виконуватися.

Рішення від 03.11.2011 за скаргою № 1294/2009/(TN)DK проти Європейської Комісії

- Обставини. Скарга стосувалася відмови ЄК надати доступ до документа. Запит був поданий Федерацією об'єднань за полювання та збереження в ЄС і стосувався звіту за підсумками дослідження оцінки впливу проекту Постанови Ради про імплементацію статті 10 Протоколу ООН про незаконне виробництво і торгівлю зброєю в законодавство ЄС (звіт був підготовлений на замовлення ЄК групою консультантів).
- Рішення. У своєму рішенні про відмову в доступі до звіту ЄК не

довела належним чином, чому повне розкриття документа в той момент завдало б серйозної шкоди процесу прийняття рішень і що не існувало переважаючого суспільного інтересу в розкритті.

• Обґрунтування:

- Стосовно нібито «вразливої» природи документа, Омбудсмен ретельно вивчив копію повного звіту, яку було отримано під час перевірки документів ЄК. Омбудсмен погоджується, що зміст документа був важливим для суспільства (звіт викладає варіанти політики щодо контролю за обігом зброї і таким чином містить інформацію, яка має пряме відношення до громадської безпеки) і що його оприлюднення на момент запиту мало вплив на суспільну думку. Проте стаття 4(3) Постанови №1049/2001 застосовується не тоді, коли оприлюднення документа має вплив на суспільну думку та спричиняє суспільну реакцію. Ця стаття може застосовуватися лише тоді, коли оприлюднення документа спричинить суспільну реакцію, результатом якої стане завдання серйозної шкоди процесу прийняття рішень всередині відповідної установи. Той факт, що питання є вразливим, яке викликає значний інтерес з боку ЗМІ, не може саме по собі становити об'єктивну причину, достатню для обґрунтування серйозної шкоди процесу прийняття рішення, інакше ставиться під сумнів сам принцип прозорості, який закладено в Договорах. Стаття 4(3) Постанови може бути застосована лише тоді, коли така суспільна реакція на зміст розголошеного документа призведе у свою чергу до адресного зовнішнього тиску на процес прийняття рішень установою і через це цьому процесові буде завдано істотну шкоду. Для того, щоб такий адресний зовнішній тиск брався до уваги в цілях статті 4(3), цей тиск повинен бути реальним і настільки інтенсивним та дієвим, щоб серйозним чином підірвати процес прийняття рішень. Той факт, що установа може бути поставлена в незручне становище адресним зовнішнім тиском (наприклад, будучи змушеною відповідати на запитання громадськості або лобістів), не є достатнім, щоб задовольнити ці критерії. Омбудсмен наголошує, що в демократичному суспільстві існує загальне припущення, що інтерес і навіть тиск з боку громадськості є позитивним для процесу прийняття рішень, особливо коли це стосується законодавчого процесу. Тому для спростування цього загального припущення потрібно навести конкретні та переконливі аргументи.

- Як установив Суд ЄС у справі Agrofert, обґрунтування у загальний та абстрактний спосіб без підкріплення детальними доводами, які базуються на змісті запитуваного документа, не можуть бути достатніми для застосування винятку з відкритості.
- Омбудсмен вважає, що наведені Комісією доводи не є достатньо детальними і не базуються на змісті самого звіту. Насправді доводи, наведені ЄК, можуть бути застосовані до будь-якого подібного звіту, незалежно від його змісту, оскільки він становить частину підготовчої роботи важливого законодавчого процесу. Отже, Комісія не продемонструвала належним чином, чому оприлюднення звіту на момент подання запиту завдало б серйозної шкоди процесу прийняття рішень.
- Скаржник стверджував, що він, як федерація мисливців, мав значний інтерес в отриманні доступу до повного тексту звіту. Суди ЄС постановили в цьому відношенні, що окремий інтерес, на який може посилатися запитувач документа, що стосується його особисто, не може братися до уваги. Крім того, Постанова № 1049/2001 не надає спеціальних прав доступу для зацікавлених сторін. Причини для запиту документа, таким чином, не мають значення, і тому доступ не залежить від існування будь-якого конкретного або правомірного інтересу з боку запитувача. Проте, навіть якщо конкретні інтереси запитувача не можуть братися до уваги при визначенні наявності переважаючого суспільного інтересу в розкритті, Комісія повинна була у своєму рішенні показати, що вона намагалася переконатися за власною ініціативою, чи не існує переважаючого суспільного інтересу в розкритті документа. Вона цього не зробила.

Рішення від 03.11.2011 за скаргою № 1051/2010/ВЕН проти Європейської служби зовнішньої діяльності

- Обставини. Скаржником був журналіст із Німеччини, який подав запит до Європейської Комісії з метою отримання звіту про підсумки зустрічей між Високим представником ЄС з іноземних справ і безпекової політики та міністром закордонних справ і президентом Російської Федерації стосовно візової політики.
- Рішення. Омбудсмен встановив порушення у затримці з відповіддю на запит з боку ЄК, але не встановив порушення по суті у відповіді Європейської служби зовнішньої діяльності, оскільки у доступі до запитуваних документів було відмовлено через

необхідність захисту суспільного інтересу стосовно міжнародних відносин (виняток, який не вимагає збалансування із суспільним інтересом у розкритті, достатньо доведення шкоди).

• Обґрунтування:

- Інституція, яка вирішує відмовити в доступі, зобов'язана надати задовільне пояснення того, яким чином доступ до цього документа може конкретно та дійсно підірвати інтерес, який захищається.
- У цій справі відповідна інституція пояснила, що розділ відповідного документа, до якого заявник хотів отримати доступ, фіксував погляди, які були висловлені сторонами переговорів, а також їхні відмінні позиції з візового питання. Відповідні частини документа також дозволяли зробити висновок щодо оцінки ЄС підходів, обраних російським керівництвом. Інституція стверджувала, що розкриття послабило б позицію ЄС на переговорах із владою Росії. Позиція інституції була підтверджена перевіркою Омбудсмена змісту документів та є переконливою.
- Омбудсмен вважає, що частина документа, до якого заявник намагався отримати доступ, стосується поточних переговорів і дозволяє зробити висновки про те, як ЄС оцінює підходи, обрані Російською Федерацією. Незалежно від того, чи погодилися сторони переговорів на конфіденційність, Омбудсмен вважає, що аргумент про те, що розкриття відповідної частини документа поставить під загрозу взаємну довіру між сторонами, є переконливим.
- З огляду на це Омбудсмен вважає, що відповідна інституція навела задовільне пояснення того, чому надання доступу до запитуваного документа може конкретно та дійсно підірвати (завдати шкоди) суспільний інтерес стосовно міжнародних відносин, і що це пояснення підтверджується перевіркою документа Омбудсменом.

Практика іноземних держав

Словенія⁵⁹

Рішення Інформаційного комісара, Справа № 090-161/2009, 22 січня 2010 року

- Обставини. Запитувач просив у Міністерства охорони здоров'я надати угоди між міністерством та фармацевтичними компаніями – постачальниками вакцини проти свинячого грипу. Запитувач хотів отримати таку інформацію: які фармацевтичні компанії були сторонами угод; які умови були передбачені і чи були вони рівними для всіх компаній; які обов'язки покладалися на державу стосовно вакцини/вакцинації і яка відповідальність була на фармацевтичних компаніях. Міністерство відмовило в доступі до інформації з посиланням на виняток, який передбачав захист комерційної таємниці.
- Рішення. У своєму рішенні Інформаційний комісар насамперед окреслила порядок застосування перевірки на переважаючий суспільний інтерес згідно із Законом Словенії про доступ до публічної інформації⁶⁰. Комісар зазначила, що при застосуванні перевірки на переважаючий суспільний інтерес необхідно оцінити, чи є суспільний інтерес в розголошенні інформації сильніший за потенційну шкоду, яка може бути завдана наданням доступу до документа. Перевірка на переважаючий суспільний інтерес повинна застосовуватися надзвичайно обережно і сумлінно, оскільки вона вимагає вищого рівня прийняття рішення при зважуванні двох суперечливих прав чи інтересів. Тому перевірка на переважаючий суспільний інтерес означає виняток із винятку, який повинен застосовуватися особливо обережно і лише тоді, коли очікується, що перевірка може виявити щось, що допоможе ширшій дискусії та розумінню питання, яке є важливим для всієї громадськості.
- Перевірка на переважаючий суспільний інтерес означає

⁵⁹ Джерело: офіційний веб-сайт Інформаційного комісара Словенії www.ip-rs.si/index.php?id=384.

⁶⁰ Важливо відзначити, що закон Словенії містить формулювання “перевірки на суспільний інтерес”, яке надає перевагу обмеженню, передбаченому певним винятком з відкритості інформації, а саме: обмеження доступу, передбачене певним винятком, не діє, лише якщо існує переважаючий суспільний інтерес. Див. детальніше загальну частину цього посібника, де пояснюється відмінність у формулюваннях “трискладового тесту”.

зважування та оцінювання, чи певне право громадськості знати переважає інше право чи виняток за Законом про доступ до публічної інформації, а також встановлення того, що найкраще відповідає суспільному інтересу: розкрити чи не розкрити інформацію. Суспільний інтерес в розкритті інформації є дуже сильним, наприклад, в ситуаціях, які стосуються отримання чи витрачання публічних коштів, громадської безпеки, здоров'я населення, обов'язків та прозорості прийняття рішень, які викликають громадську або парламентську дискусію.

- Інтерес суспільства не є таким же чітким та визначеним, як інтерес в нерозкритті інформації; він скоріше є абстрактним і загальним. Він виявляється у вимозі прозорості в діяльності органу публічного сектора, який повинен діяти добросовісно в прийнятті рішень із суспільних питань та у витрачанні публічних коштів. Суспільний інтерес також виявляється у вільній дискусії з важливих суспільних питань. Поняття суспільного інтересу не є однаковим в кожній справі і не може бути визначено наперед, оскільки він може виявлятися в багатьох різних формах. Також суспільний інтерес може змінюватися з часом і залежить від багатьох обставин. Отже, суспільний інтерес не є чимось постійним; він змінний та залежить від конкретної ситуації. Враховуючи це, перевірка на суспільний інтерес потребує аналізу в кожній справі окремо, беручи до уваги різні, змінні чинники, які становлять суспільний інтерес.
- У цій конкретній справі Комісар встановила, що окрема частина угоди про закупівлю вакцини проти пандемічного грипу, яка була укладена між Глаксо Груп Лімітед, Національним резервом та Міністерством, становить комерційну таємницю. Тому Комісар повинна була зважити два інтереси та вирішити, який важливіший: інтерес суспільства в розкритті цієї частини угоди або інтерес тих, хто захищав свої дані як комерційну таємницю, тобто економічний інтерес третьої сторони (компанії) запобігти розголошенню інформації, яка становить її конкурентну перевагу та яка може завдати шкоди її конкурентній позиції в разі розголошення.
- У Словенії, як і в усій Європі, постачання вакцини проти пандемічного грипу H1N1 викликало значне занепокоєння та обговорення. Це питання дискутувалося серед професійних інституцій, ЗМІ, а також ширшою громадськістю. Питання вакцинації стосувалося не лише того, чи була закупівля вакцини

прозорою або економічно вигідною з точки зору використання публічних коштів – у людей виникали безліч запитань щодо вакцини та вакцинації: чи була вона безпечною, які потенційні побічні ефекти, яка відповідальність держави за забезпечення безпеки тощо. Суспільний інтерес виявлявся в широкій суспільній дискусії з приводу того, чи не перебільшила Всесвітня організація охорони здоров'я загрози від свинячого грипу H1N1. У відповідь на це Комітет з питань охорони здоров'я, сім'ї та соціальних питань Парламентської Асамблеї Ради Європи запропонував провести термінове розслідування цього питання [у рішенні наводилися посилання на відповідні публікації в ЗМІ].

- Таким чином, ця проблема є важливим соціальним питанням, яке стосується здоров'я людей та зачіпає кожну особу. Ті, хто вже був вакцинований чи планує це зробити, мають право отримати повну інформацію про те, чи є вакцина безпечною і які обов'язки щодо постачання цієї вакцини бере на себе держава за цією угодою, враховуючи, що держава бере на себе фінансові зобов'язання, що означає витрачання публічних коштів. Слід також відзначити, що поширювалося багато суперечливої інформації щодо безпечності вакцини [далі у рішенні наводилися посилання на відповідні публікації ЗМІ]. З урахуванням цього, Комісар не погодилася з твердженням третьої сторони (компанії), що всі положення контракту, які стосуються відповідальності за завдану шкоду або обмеження відповідальності, мають лише двосторонній ефект і не передбачають суспільного інтересу. Питання відповідальності/обов'язків держави в такому чутливому питанні як здоров'я населення ніколи не може не становити суспільний інтерес, зокрема тому що взяття таких зобов'язань може означати в подальшому настання наслідків для державного бюджету.
- Договірні відносини між державою та юридичними особами приватного права не можуть розглядатися як звичайні угоди за цивільним правом, оскільки державний орган, укладаючи угоди від імені Республіки Словенія, повинен завжди переслідувати суспільний інтерес, тоді як інша сторона угоди погоджується на особливий режим, здійснюючи таку юридичну дію.
- Важливим аспектом суспільного інтересу є також забезпечення прозорості роботи державних органів та їхня відповідальність, що зменшує ймовірність невдалих політичних чи професійних рішень, оскільки прозорість сприяє кращим та розумнішим

рішенням і вищій якості діяльності.

- Зважаючи на всі чинники та обставини, наведені вище, Комісар дійшла висновку, що суспільний інтерес в розкритті інформації, який прямо стосується здоров'я людей, ризиків вакцинації, гарантій, відповідальності за вакцинацію, вимог щодо відшкодування та обмеження відповідальності, є сильнішим за приватно-правові інтереси компанії захистити інформацію та визначити її комерційною таємницею.

Великобританія⁶¹

Рішення Омбудсмена, Справа А.31/00, Відмова надати копію заяви на отримання експортного кредиту

- **Обставини.** Організація звернулася до Департаменту гарантування експортних кредитів із запитом про отримання заявки на одержання кредиту, поданої компанією Х стосовно будівництва дамби Ілісу в Туреччині. Департамент відмовив з посиланням на захист комерційних інтересів третьої сторони та інформації, наданої конфіденційно.
- **Рішення.** «У цій справі шкодою, на яку було посилання, була шкода від розкриття інформації для переговорної позиції компанії Х... Розглядаючи питання того, чи суспільний інтерес у цьому конкретному проєкті переважає потенційну шкоду для компанії Х в разі розголошення інформації, яка містилася в її заявці, я взяв до уваги такі міркування:

Проєкт Дамби Ілісу викликав значну суспільну дискусію... багато інформації уже знаходиться у громадському доступі і вона розглядалася Виборним комітетом та повним складом Парламенту. Це вказує на те, що проєкт розглядається як урядом, так і парламентом, як питання правомірного суспільного інтересу. Також мені видається розумним вважати, що належна дискусія не може відбутися без широкого доступу до відповідної інформації. На мою думку, у цій справі ширший громадський інтерес до розкриття більшої частини інформації повинен переважати положення Винятку 13...».

⁶¹ Приклади з практики Великобританії, Ірландії, Австралії, Нової Зеландії наведено з публікації "Freedom of Information. Balancing the Public Interest", Меган Картер та Ендрю Буріс, травень 2006 р., The Consitution Unit, University College London. Джерело: www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/134.pdf.

Рішення Омбудсмена, Справа А.05/03, Відмова надати перелік країн, які визначені як пріоритетні ринки для торгівлі озброєнням з боку Великобританії

- Обставини. Запитувач просив Міністерство оборони надати перелік країн, які було визначені Організацією експортних продажів озброєння в якості пріоритетних ринків у стратегічному плані в 2000 році. У наданні доступу було відмовлено з посиланням на захист міжнародних відносин.
- Рішення. Омбудсмен визнав, що виняток міг, у принципі, бути застосований. Проте, з огляду на заявлену відданість Уряду більшій прозорості та відповідальному контролю за експортом озброєння Великобританією, він вирішив, що суспільному інтересу краще відповідатиме розкриття цієї інформації. Омбудсмен вказав на те, що Уряд уже оприлюднив річний звіт, надавши громадськості доступ до відомостей (у тому числі стосовно загальної вартості) про експортні ліцензії, надані підприємствам військової промисловості Великобританії стосовно кожної окремої країни. Омбудсмен нагадав, що суспільний інтерес в розкритті інформації є особливо сильним тоді, коли відповідна інформація допоможе громадському розумінню питання, що є предметом поточної суспільної дискусії. Питання торгівлі озброєнням Великобританією було таким питанням. Ураховуючи це і той факт, що запитувана інформація застаріла на два роки, що дійсні цифри загальної вартості експорту озброєння в 2000 році у розрізі країн вже були у відкритому доступі, Омбудсмен визнав, що важко передбачити можливість завдання будь-якої шкоди від розкриття захищеної інформації.

Рішення Омбудсмена, Справа А.16/03, Відмова надати інформацію стосовно конфлікту інтересів міністрів

- Обставини. Запитувач намагався отримати від різних урядових органів інформацію про те, скільки разів відповідні міністри консультувалися з Постійним секретарем відповідного міністерства (департаменту) стосовно потенційного конфлікту між їхніми інтересами та публічними обов'язками, які міністри це робили, коли, з яких причин, які заходи було вжиті в кожному випадку тощо. У наданні доступу було відмовлено через захист внутрішнього обговорення (виняток 2) та втручання у приватність (виняток 12).

- Рішення. Омбудсмен вважав, що виняток 12 не застосовується до імен міністрів, загальної мети консультацій стосовно конфлікту інтересів та вжитих заходів, не застосовується до деталей прохання про консультацію, якщо предмет консультації стосується обов'язків міністра, може стосуватися деталей фінансових та нефінансових інтересів, якщо вони мали особистий характер і не стосувалися посадових обов'язків. Стосовно винятку 2 Омбудсмен визнав, що існував дуже високий ступінь суспільного інтересу стосовного того, яким чином міністри поводять себе і виконують свої повноваження, і що більша відкритість з питань конфлікту інтересів міністрів розглядалася як мета, важлива сама по собі з огляду на забезпечення належного врядування та уникнення підозр щодо неналежного впливу на міністрів. Омбудсмен не бачив, яким чином запитувана інформація могла перешкодити в майбутньому відвертості та прямоті внутрішніх обговорень, оскільки починаючи з 1997 року положення міністерського кодексу поведінки вимагали обов'язкового розкриття потенційного конфлікту інтересів. Стосовно конкретного змісту консультацій Омбудсмен вважав, що суспільний інтерес у розкритті переважав будь-яку потенційну шкоду від надання інформації.

Рішення Інформаційного комісара, Справа FS50078588, Відмова надати звіт поліції в старому розслідуванні

- Обставини. Запитувач просив надати йому звіт старшого слідчого, поданий до голови поліцейського відділку, стосовно можливої змови на вбивство за участі колишнього відомого політика. У наданні звіту було відмовлено з посиланням на винятки, передбачені винятками 30 (інформація щодо розслідування злочину), 38 (загроза фізичному або психічному здоров'ю чи безпеці) та 40 (персональні дані).
- Рішення. Інформаційний комісар Великобританії вирішив, що стосовно винятку за статтею 38 не існувало основи (це було спекулятивне твердження); щодо статті 40, то розкриття інформації було б несправедливим для осіб і порушило б один з принципів захисту персональних даних. Стосовно статті 30 Комісар визначив такі доводи за і проти розголошення:
 - «За» розкриття інформації:
 - ✓ Розкриття інформації може продемонструвати пильність і

прозорість розслідування поліції. Комісар не вважав це сильним доводом, оскільки судовий процес у справі завершився багато років тому і розслідування вже було предметом суспільної уваги.

- ✓ Політик, про якого йшлося, займав провідну позицію на час, коли він обвинувачувався у вчиненні серйозного злочину. Проте, з огляду на те, що його було виправдано, що багато інформації вже стало надбанням громадськості і ця особа не вела публічне життя вже тривалий час, цей довід не мав більше жодної ваги. Це не було прикладом інформації, яка могла стосуватися здатності та належності публічного діяча виконувати його офіційні обов'язки.
- ✓ Міг існувати інтерес попереднього розкриття, оскільки 30-річний період за статтею 63 збігав у 2008 році і стаття 30 припиняла тоді свою дію.
- «Проти» розкриття інформації:
 - ✓ Можлива увага ЗМІ може призвести до повторного «суду» в ЗМІ у справі, де було проведено розслідування, судовий процес та мало місце виправдальне рішення без жодного натяку на судову помилку. Це було зовсім не бажаним і не відповідало суспільному інтересу.
 - ✓ Існував суспільний інтерес в тому, щоб не завдавати хвилювання тим, хто пройшов через судовий процес, і їхнім родинами та друзям, особливо тому що відкриття інформації не слугувало жодній корисній меті.
 - ✓ Інформація була надана конфіденційно констеблю і була загроза того, що люди не будуть далі повідомляти про правопорушення, якщо ця інформація буде надана.
 - ✓ Існування правила «30 років» у статті 63 Закону вказувало на наявність суспільного інтересу в збереженні винятку на цей період, якщо тільки не існував сильний суспільний інтерес на користь розкриття.
- Таким чином Комісар визнав, що доводи суспільного інтересу на користь збереження винятку були сильнішими за доводи на користь розкриття інформації.

Рішення Інформаційного комісара, Справа FS50068601, Відмова надати інформацію про місце розташування стаціонарних камер фіксації швидкості автотранспорту, статистики зафіксованих ними порушень та обсягу відповідних штрафів

- Обставини. Запитувач просив місцеву поліцію надати інформацію про місцезнаходження 20 стаціонарних камер в графстві Ессекс, які фіксували найбільшу кількість порушень у перевищенні швидкості, кількість водіїв-порушників та дохід, отриманий з кожної камери.
- Рішення. Інформаційний комісар погодився, що повинні застосовуватися винятки, які містилися в статті 31 (правоохоронна діяльність) та статті 38 (можлива шкода здоров'ю та безпеці особи) Закону про свободу інформації. Обидва ці обмеження підлягали перевірці на суспільний інтерес.
- Комісар визнав, що існував суспільний інтерес в розкритті інформації з метою покращення обізнаності суспільства та підзвітності публічної влади, а також для покращення дискусії стосовно дієвості та доцільності застосування камер фіксації швидкості.
- Проте Комісар був переконаний, що існував сильніший суспільний інтерес в обмеженні доступу до відповідної інформації. Він погодився, що розкриття завдасть шкоди правоохоронній діяльності, підвищить ризик для громадської безпеки і здоров'я та заохотить недотримання правил дорожнього руху. Це могло статися внаслідок розкриття інформації про місцезнаходження «активних» камер, що могло стимулювати перевищення швидкості у «безпечних» місцях, і цим створювати ризики для дорожньої безпеки та громадського здоров'я, бо могло б призвести до більшої кількості аварій. Комісар також врахував те, що якби інформація була розголошена, то поліції слід було б подумати над встановленням додаткових «активних» камер, що, у свою чергу, призвело б до витрат публічних коштів. Комісар також погодився з доводом поліції, що розкриття інформації могло завдати шкоди правоохоронній діяльності і в інший спосіб, а саме через те, що «активні» камери могли стати об'єктом для вандалів.

Ірландія

Рішення Інформаційного комісара, Справа 98040, Відмова надати інформацію про поїздки міністра

- Обставини. Запитувач просив надати низку повідомлень електронної пошти Прем'єр-міністра країни від двох інших осіб у визначені дні. Канцелярія Прем'єр-міністра послалася на положення закону щодо процесу підготовки рішень для обмеження доступу до цієї інформації.
- Рішення. Інформаційний комісар вирішив, що доступ повинен бути наданий до таких документів (повідомлень): трьох повідомлень стосовно поїздок за кордон Прем'єр-міністра; одного повідомлення стосовно запропонованого візиту в Ірландію Голови Європейської Комісії.
- Комісар відзначив, що навіть якщо повідомлення дійсно стосувалися процесу прийняття рішень, не було наведено жодних доводів про те, що їх розкриття суперечитиме суспільному інтересу. Комісар зазначив, що в деяких ситуаціях, коли, наприклад, розкриття може створити ризики для безпеки особи або якщо іноземний уряд заперечує проти розкриття, може існувати суспільний інтерес в нерозголошенні.

Рішення Інформаційного комісара, Справа 98078, Відмова надати документи про витрати управлінь охорони здоров'я та безкоштовних лікарень

- Обставини. Запитувач просив Департамент з питань охорони здоров'я та дітей надати звіти щодо видатків і результати роботи управлінь охорони здоров'я, послуг лікарень і певне листування між Департаментом та управліннями охорони здоров'я і безкоштовними лікарнями. Департамент відмовив на підставі винятків у зв'язку з процесом прийняття рішень та завданням шкоди управлінським функціям. Департамент посилався на суспільний інтерес в підтриманні ефективної та дієвої системи надання лікувальних послуг, що перевищувало суспільний інтерес в розкритті інформації.
- Рішення. Інформаційний комісар зазначив, серед іншого, що Департамент обрав вузький підхід до розуміння суспільного інтересу, який не зводився до питань економічної ефективності. Комісар вказав на суспільний інтерес в тому, щоб громадськість

знала про можливі скорочення лікувальних послуг, про те, яким чином такі послуги надаються. Хоча громадськість не має право знати про всі пропозиції, які вносилися, і що часто існували серйозні підстави не розголошувати пропозиції на початкових стадіях з тим, щоб державний орган міг їх належним чином розглянути, після того як рішення про обраний курс дій було прийнято потреба в обмеженні доступу до інформації значно зменшувалася. Комісар також зазначив, що багато інформації вже знаходилося в суспільному доступі і це не призвело до негативних наслідків для процесу прийняття рішення та надання лікувальних послуг, як стверджував Департамент. Комісар також відзначив, що Департамент не довів жодного негативного ефекту для виконання його функцій, які стосуються управління; хоча надання інформації могло створити певні ускладнення для Департаменту, їх не було достатньо, щоб обмежувати доступ до запитуваної інформації.

Рішення Інформаційного комісара, Справа 99168, Відмова надати інформацію про витрати членів парламенту

- Обставини. Запитувач просив надати інформацію про кошти, надані депутатам парламенту для оплати витрат на подорожі, телефонних та поштових витрат, витрат на секретаріат та адміністративних витрат, інших витрат. Запитувачу була надана анонімізована інформація, але той наполягав на інформації із вказанням імен депутатів та суми витрат на кожного.
- Рішення. Інформаційний комісар вирішив, що суспільний інтерес у забезпеченні підзвітності використання публічних коштів значною мірою переважає право на приватність, яке члени парламенту можуть мати щодо деталей про їхні витрати. Відмова в наданні доступу до цієї інформації могла потенційно підірвати суспільну довіру до доброчесності депутатів.

Рішення Інформаційного комісара, Справа 020533, Відмова надати інформацію про перевірку приватного будинку для літніх осіб

- Обставини. Запитувач просив надати доступ до документів, які стосувалися листування та висновків управління охорони здоров'я стосовно повідомлень про інциденти, які нібито сталися в будинку для літніх осіб, в якому жила мати запитувача. У запиті до більшості документів було відмовлено з посиланням на винятки у

зв'язку з конфіденційністю, комерційною інформацією та персональною інформацією.

- **Рішення.** Інформаційний комісар відзначив значний суспільний інтерес в наданні громадськості інформації про будинок для літніх осіб. Такими інтересами були: сплата значних сум з державного бюджету та потреба забезпечити підзвітність стосовно цього фінансування; інтерес громадськості знати, чи працюють ці будинки відповідно до передбачених законом стандартів. Комісар також вважав, що існував значний суспільний інтерес в тому, щоб громадськість довідалася, яким чином управління охорони здоров'я здійснювало перевірки будинків для літніх осіб в індивідуальних справах і чи досягали регуляторні функції, покладені на такі управління, цілі, визначені законодавством. Комісар пішла навіть далі і зазначила, що за звичайних обставин звіти про перевірки управлінням охорони здоров'я приватних будинків для літніх повинні оприлюднюватися автоматично із вилученням лише персональних даних і, в окремих випадках, за умови захисту конфіденційності стосовно третіх осіб. На думку Комісара, існував переважаючий суспільний інтерес в забезпеченні того, щоб здоров'я, безпека та добробут літніх осіб і вразливих представників суспільства дійсно захищалися відповідними діями управління охорони здоров'я.
- Ці чинники суспільного інтересу явно переважали суспільний інтерес в нерозголошенні, а саме підтримка середовища, сприятливого для ведення бізнесу, у тому числі функціонування приватних будинків для літніх осіб. Відповідно, Комісар вирішила, що доступ повинен бути наданий за винятком даних, які становили особисту інформацію. Видалення такої інформації відповідало таким переважаючим суспільним інтересам в захисті приватності: суспільний інтерес в захисті загального права на приватність членів суспільства; суспільний інтерес в тому, щоб члени суспільства та бізнес-спільноти могли впевнено комунікувати з державними органами без страху розголошення стосовно вразливих питань; суспільний інтерес в забезпеченні потоку інформації до державних органів; суспільний інтерес в тому, щоб державні органи мали можливість виконувати свої функції ефективно та дієво, особливо стосовно питань розслідування можливих порушень закону.

Рішення Інформаційного комісара, Справа 030759, Відмова надати інформацію про особу запитувача інформації

- Обставини. Запитувач просив в управління охорони здоров'я надати повну інформацію про особу запитувача, який раніше зробив запит за Законом про свободу інформації стосовно призначення ліків класу «статіни» лікарями в конкретному регіоні. Раніше оприлюднена інформація вже вказувала, що цим запитувачем була фармацевтична компанія, але запитувач хотів знати, яка саме. У запиті було відмовлено з посиланням на виняток захисту комерційних інтересів.
- Рішення. Інформаційний комісар вказав на суспільний інтерес в тому, щоб суспільство мало якомога більше інформації про послуги з охорони здоров'я і про те, яким чином у цій сфері взаємодіють різні інтереси. Комісар вважала, що суспільному інтересу відповідало вільне володіння інформацією про контакти між лікарями та фармацевтичними компаніями і чи впливали (і яким чином) такі контакти на призначення ліків. Це було частиною дуже сильного суспільного інтересу в забезпеченні максимально можливої прозорості стосовно функціонування системи охорони здоров'я.
- Комісар відзначила, що не ідентифікувати першого запитувача означало б, що та чи інша фармацевтична компанія була б хибно пов'язана із запитом інформації і могла зазнати шкоди через це, що не відповідало суспільному інтересу. З іншого боку, розкривши інформацію, прозорість зробила б менш імовірними негативні наслідки (хоча Комісар не стверджувала, що перший запитувач мав будь-які погані мотиви). Комісар також визнала, що існував суспільний інтерес в тому, щоб перший запитувач не був виставлений в поганому світлі в очах лікарів (оскільки можна було б стверджувати, що запит був частиною розслідування практики призначення ліків лікарями). Також існував суспільний інтерес, на який посилався перший запитувач, в тому, щоб мати можливість розробляти заходи з метою покращення економічної ефективності.
- Попри ці суспільні інтереси, Комісар визначила, що баланс суспільного інтересу був на користь розкриття інформації про особу першого запитувача. Комісар не могла визнати, що комерційна компанія могла мати очікування мати право на доступ до інформації за законом про свободу інформації до детальної

інформації щодо практики призначення ліків конкретними лікарями і при цьому мати переконання, що відповідні лікарі та суспільство в цілому не зможуть дізнатися, хто саме зробив такий запит.

Рішення Інформаційного комісара, Справа 98100, Відмова надати інформацію про скорочення штату на комерційних підприємствах

- Обставини. Запитувач просив у Департаменту з питань підприємництва, торгівлі та зайнятості список компаній в групі ризику або компаній, які можуть бути змушені здійснити скорочення штату. Департамент відмовив в наданні інформації, оскільки вона містила комерційно вразливі дані та інформацію, надану конфіденційно.
- Рішення. Інформаційний комісар погодився з тим, що розкриття інформації призведе до розголошення широкого переліку комерційно чутливої інформації (у тому числі про деталі фінансових втрат, схеми фінансування, майбутні плани), що може завдати шкоди конкурентній позиції компаній. Комісар погодився, що баланс суспільного інтересу не на користь розкриття інформації.
- Комісар зазначив, що доступ до цієї інформації може серйозно підірвати функціонування системи раннього попередження та обмежити можливості держави у вжитті заходів та запобіганні втраті роботи. Також важливим чинником для врахування при збалансуванні суспільних інтересів є шкода, яка може бути завдана вразливим компаніям передчасним розголошенням комерційно чутливої інформації. З іншого боку, на думку Комісара, існує сильний суспільний інтерес в ознайомленні громадськості з тим, яким чином державні органи виконують свої функції, особливо за обставин, які можуть включати витрачання публічних коштів. Також існує суспільний інтерес в тому, щоб запитувачі інформації реалізували своє право на доступ відповідно до Закону про свободу інформації. Хоча ці чинники є важливими, вони, на думку Комісара, не схилили баланс суспільного інтересу на користь розкриття.

Рішення Інформаційного комісара, Справа 98103, Відмова надати лист анонімного інформатора

- Обставини. Запитувач просив у Департаменту із соціальних та сімейних питань надати доступ до анонімного листа, у якому запитувач звинувачувався в тому, що він працював під час отримання допомоги у зв'язку з безробіттям. У запиті було відмовлено.
- Рішення. Інформаційний комісар погодився з рішенням. На користь надання доступу існували такі доводи: інтереси запитувача як особи, яка реалізувала своє права за Законом про свободу інформації; необхідність забезпечити належне та справедливе ставлення до отримувачів соціальних виплат, проти яких висувуються обвинувачення у шахрайстві; суспільний інтерес в запобіганні обвинуваченням, які є неправдивими, зловмисними та спрямовані лише на завдання неприємностей відповідній особі без надання допомоги державному органу.
- У справі за розглядом анонімного повідомлення проти запитувача порушень не було виявлено, тому суспільний інтерес в належному та справедливому поведженні був меншим. Комісар відзначив, що ця позиція змінилася б, якби Департамент скасував виплати запитувачу на підставі обвинувачень, і в такому разі Комісар уважніше подивився б на те, чи відмова в доступі до документів діяла б проти здатності запитувача спростувати обвинувачення. Також в цій справі не існувало достатніх доказів, щоб встановити, що інформатор знав, що обвинувачення були неправдивими і що, відповідно, існував суспільний інтерес запобігти неправдивим обвинуваченням. Крім того, в цій справі почерк та зміст листа могли ймовірно розкрити особу автора.

Рішення Інформаційного комісара, Справа 99146, Відмова надати доступ до документів про батька та його дитину

- Обставини. Запитувач просив управління охорони здоров'я надати доступ до всіх документів, які зберігалися стосовно нього та його дитини, щодо якої він був визначений як непридатний опікун. У доступі було відмовлено, зокрема, з посиланням на можливе завдання шкоди розслідуванню (перевірці).
- Рішення. Інформаційний комісар скасував рішення про відмову і надав доступ запитувачу до окремих конкретних документів.

Комісар послався на передбачений законодавством обов'язок управліннь охорони здоров'я сприяти добробуту дітей та на функції управліннь, у тому числі щодо координації інформації стосовно дітей. У цій справі управлінню було доручено районним судом провести розслідування ситуації дитини.

- Комісар навів такі доводи на користь надання доступу до документів: суспільний інтерес членів суспільства знати про те, яким чином державний орган виконує свої функції; суспільний інтерес членів суспільства знати і перевіряти, що інформація про них, якою володіє державний орган, є точною; суспільний інтерес осіб, проти яких висунено обвинувачення, знати про такі обвинувачення і мати можливість їх спростувати; суспільний інтерес батьків мати можливість здійснювати права опіки стосовно своїх дітей.
- Суспільні інтереси на користь відмови в наданні доступу: суспільний інтерес в захисті права на приватність; суспільний інтерес членів суспільства мати можливість комунікувати конфіденційно з державними органами та без страху розголошення у чутливих або особистих питаннях; суспільний інтерес в забезпеченні потоку інформації до державних органів; суспільний інтерес в тому, щоб державні органи могли виконувати свої функції ефективно, особливо в питаннях, які стосуються добробуту дітей; у контексті цієї справи – суспільний інтерес в тому, щоб державний орган застосовував справедливую процедуру проведення розслідування або перевірки, якщо їх результат може завдати шкоди інтересам особи.
- Таким чином Комісару було необхідно зважити міркування суспільного інтересу на користь розкриття інформації проти тих, що були на користь нерозголошення. Як складову цього процесу слід також оцінити реальну користь для запитувача від надання доступу до документів, а також те, якою мірою документи вже були доступні запитувачу і чи додасть доступ до решти документів значною мірою йому розуміння дій чи рішень Управління.

АвстраліяРішення Інформаційного комісара штату Квінсленд, Справа «Vynque Pty Limited та Департамент видобувної промисловості»

- **Обставини.** Справа стосувалася запиту на доступ до конкретних документів щодо дозволів, які були надані третій стороні на видобуток піску і гравію в кар'єрі, який знаходився на земельній ділянці, зареєстрованим орендарем якої був запитувач.
- **Рішення.** Справа стосувалася винятку для захисту комерційних інтересів. Комісар вирішив, що не існувало розумного очікування завдання шкоди комерційним інтересам ні відповідного департаменту, ні компанії – третьої сторони. Хоча на цій підставі не було потреби проводити перевірку на баланс суспільних інтересів, Комісар її все таки провів.
- Комісар вважав, що існував сильний суспільний інтерес у дослідженні відносин департаменту з отримувачем дозволу з тим, щоб забезпечити, що вони ґрунтувалися на належній комерційній основі і що департамент належним чином стежив за операціями з видобування і здійснював свої обов'язки стосовно управління публічними ресурсами. Так само розкриття інформації про видобуток дозволило б будь-якому зацікавленому члену суспільства стежити за тим, чи дотримувався ліцензіат умов дозволу, тим самим забезпечуючи суспільний інтерес у відповідальному управлінні публічним ресурсом. Крім того, існували ознаки того, що департамент розглядав можливість часткової передачі права на використання земельної ділянки запитувача для забезпечення постійного доступу до місця видобутку. За таких обставин існував додатковий суспільний інтерес в тому, щоб особа, права на земельну ділянку якої могли бути передані, отримала доступ до інформації про підстави для такої передачі. До того ж, в якості зареєстрованого орендаря земельної ділянки запитувач знаходився в унікальній позиції для спостереження за дотриманням умов дозволу і мав розширене «право знати», яке було більш переконливим, ніж таке право інших членів суспільства. Відповідно, якби була потреба прийняти таке рішення, Комісар би вирішив, що доступ до інформації був у суспільному інтересі.

Рішення Інформаційного комісара штату Квінсленд, Справа «Kenmatt Projects Pty Limited та Управління будівельних послуг»

- Обставини. Справа стосувалася скарги будівельної компанії, яка оскаржувала рішення Управління будівельних послуг надати доступ до окремих документів, які стосувалися спору, що виник у зв'язку з будівельною роботою компанії. Скаржник намагався перешкодити наданню доступу до інформації.
- Рішення. Комісар вважав, що існував сильний суспільний інтерес членів суспільства в доступі до інформації, яка давала можливість зрозуміти, яким чином Управління виконувало свої функції з ліцензування і нагляду по відношенню до будівельників. Розкриття інформації, про яку йшлося, сприяло б цьому суспільному інтересу шляхом посилення підзвітності Управління у виконанні його роботи. Комісар також вважав, що існував значний суспільний інтерес в доступі членів суспільства до інформації про показники роботи будівельних компаній і їх реагування на скарги – це дозволить робити поінформований вибір будівельних компаній, з якими вони хочуть вести справу. З іншого боку, існував певний суспільний інтерес в захисті будівельних компаній від негативних наслідків розголошення інформації, у тому числі у зв'язку з можливими позовами проти них. У цій ситуації Комісар вважав, що міркування суспільного інтересу на користь розкриття були такими значними, що вони переважали будь-який суспільний інтерес в нерозголошенні. При цьому імена скаржників не повинні були розголошуватися, оскільки це було б втручанням в їхню приватність, і Комісар не бачив міркувань суспільного інтересу, які б вимагали такого розкриття.

Нова Зеландія

Рішення Омбудсмена, Справа W39631

- Обставини. Запитувач просив надати доступ до матеріалів розслідування поліції на підставі заяви про розбійний напад. Поліція провела розслідування, але вирішила не розпочинати кримінальне переслідування. Запитувач хотів отримати копію матеріалів справи з метою ініціювання приватного обвинувачення. Більша частина матеріалів були надані поліцією, але імена двох ключових свідків були вилучені з посиланням на виняток приватності.

- Рішення. Не було сумніву, що свідки мали інтерес захисту приватності в цій інформації. Досліджуючи, в чому полягав суспільний інтерес, Омбудсмен зазначив, що парламент не надав ексклюзивне право на кримінальне переслідування органу публічного обвинувачення в кримінальних справах і що існував значний суспільний інтерес громадян в тому, щоб мати можливість підтримувати приватне обвинувачення. Поліція заперечила, що їхнє розслідування показало, що суспільний інтерес не буде задоволено переслідуванням безнадійної справи. Омбудсмен вирішив, що суспільний інтерес в захисті права на приватне обвинувачення був достатнім для того, щоб переважити інтереси приватності свідків. Особа мала право підготувати справу для переслідування і просити суд вирішити, чи була справа достатньо обґрунтованою, щоб перейти до судового розгляду.

Рішення Омбудсмена, Справа W42031

- Обставини. Запитувач просила лікарню надати доступ до медичної картки її померлої сестри, у тому числі до нотаток лікарів та членів сім'ї. Лікарня відмовила в доступі, посилаючись на захист приватності померлої, членів сім'ї та відповідних лікарів.
- Рішення. Омбудсмен вирішив, що суспільний інтерес в здатності члена сім'ї отримати доступ до інформації про лікування та діагноз близького родича переважав міркування захисту приватності. При цьому враховувалося таке: медичний персонал робив нотатки виключно в своїй професійній якості і не мав правомірного інтересу в захисті приватності, померла не залишила заповіту, запитувач була сестрою померлої, померла та запитувачка мали тісні відносини. Водночас Омбудсмен погодився, що нотатки, зроблені друзями померлої та іншими членами сім'ї, було правильно обмежено в доступі, оскільки була відсутня їхня згода. Омбудсмен вважав, що не існувало чіткого суспільного інтересу в розголошенні коментарів, зроблених друзями та родиною. Запитувачці надали резюме нотаток.

Науково-практичне видання

Головенко Роман Богданович
Котляр Дмитро Миколайович
Слизьконіс Дар'я Михайлівна

Доступ до публічної інформації
Посібник із застосування «трискладового тесту»
За редакцією Котляра Дмитра Миколайовича

Редагування і коректура – Тетяна Майданович
Комп'ютерне верстання – Іван Юрчик
Художнє оформлення - Іван Юрчик

Підписано до друку 31.07.2014 Папір офсетний. Друк офсетний.
Формат А-5 Тираж 1000 примірників.

«Центр політичних студій та аналітики»

01001, м. Київ, вул. Михайлівська 24-В, оф. 43

тел. 067 506 81 62, e-mail: office@cpsa.org.ua, www.cpsa.org.ua

Віддруковано на обладнанні видавничого центру ТОВ «СОФІЯ-А»
04053, м. Київ, вул. Обсерваторна 12-Б