



УДК 347.4

DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i4.973>**П. Гуйван,**кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, професор
Полтавського інституту бізнесу

ПРАКТИКА ЄСПЛ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Право інформаційну свободу, яке включає в себе таку складову, як можливість отримувати вільний доступ до відомостей, що становлять публічний інтерес, визначається основоположним правом людини за міжнародними правовими актами. Зокрема, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права наголошує на наявності у кожної особистості невід'ємного природного права шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір (ст. 19). Дана можливість є елементом свободи слова як визначального та основоположного принципу справедливості та демократії. Інформація у вигляді відомостей або повідомлень про події і факти здавна циркулювала в суспільстві, будучи одним із засобів спілкування, оволодіння знаннями, освіти, виховання, супроводу руху товарів і послуг, свідчення про укладені угоди, вирішення суперечок, підтвердження подій і фактів [1, с. 267]. Реалізуючи свої конституційні права щодо вільного збору, зберігання, використання та поширення інформацію, особа має можливість задовольнити свій інформаційний, громадський та приватний інтерес. Такий результат досягається за рахунок реалізації закладеної в законі спроможності на доступ до інформації – отримання її задля задоволення особистих чи суспільних потреб.

Дотримання вказаних принципів передбачає необхідність гарантування

інформаційної відкритості органів державної влади. Це, в свою чергу, означає таку організацію діяльності владних суб'єктів, за якої громадянам, їх об'єднанням, комерційним структурам, іншим державним органам забезпечується можливість отримувати необхідну та достатню інформацію про діяльність органів влади, прийняті рішення та іншу суспільно значущу інформацію, дотримуючись встановлених законами обмежень [2, с. 5]. При цьому, як вказується у ст. 4 Закону України «Про доступ до публічної інформації», за загальним правилом публічна інформація є відкритою. Винятки з цього правила встановлюються законом. Суб'єкт розпорядження подібною інформацією не вправі відмовити особі у доступі до неї, якщо вказані дані є або повинні бути в його розпорядження, крім випадків, коли існують законні обмеження для подібного доступу.

В той же час, питання гарантування вільного обороту інформації в Україні є доволі актуальним. Мусимо констатувати, що ситуація, коли публічні органи влади всляко порушують права громадян на отримання суспільно значимих відомостей, є досить типовою. Відмови чи зволікання у доступі відбувається під різними приводами, при цьому владний суб'єкт такі рішення про відмову ухвалює на власний розсуд, ніяк не мотивуючи або роблячи неналежну мотивацію. До прикладу, орган судового врядування – Вища кваліфікаційна комісія суддів, зазвичай, не надає належної відповіді особам, що звертаються до неї з інформаційними





запитами про результати конкретних рейтингових оцінювань в межах конкурсів на посади, що проводяться Комісією, оскільки, як вказує суб'єкт влади, документальне фіксування таких зауважень не велося. Ось так, ні більше, ні менше. Оцінка виставлена, але відповіді на питання «чому така?» немає, бо ніхто не зберігає таких відомостей. Це, по-перше, не відповідає законодавству, яке нормує вказану діяльність і чітко визначає порядок проведення конкурсів, а, по-друге, показує нехтування даним органом основними конвенційними засадами інформаційної свободи, які покликані забезпечити кожній особі право знати результати свого рейтингу та бути переконаною у об'єктивності відношення до неї [3]. Відтак, проблематика потребує подальшого прискіпливого вивчення.

Зазначені питання щодо належної організації вільного доступу особи до публічних відомостей та запобіганню незаконному обмеженню інформаційної свободи людини досліджувалися такими вченими, як О. Бандурка, Б. Кормич, М. Поліковський, В. Коваль, М. Тищенко, В. Колпаков, І. Кресіна, Ю. Тодика, О. Марценюк, Т. Костецька та ін. У цих роботах обстоювалася концепція про необхідність законодавчого закріплення положення про обов'язок органів публічної влади максимально інформувати суспільство про факти, які мають загальний інтерес, а також стосовно організації чіткого та злагодженого правового порядку надання відомостей на публічні запити громадян. Разом з тим, слід зазначити, що в науковій літературі недостатньо проводився аналіз правозастосовної практики з даного питання. Особливо корисним для національного поступу у досліджуваній царині є вивчення європейських судових напрацювань. Тож, метою цієї статті є аналіз відповідного міжнародного правозастосовного матеріалу з питань унормування відносин щодо свободи доступу до інформації та практики ЄСПЛ в частині застосування гарантій особистості на

інформаційну свободу. Це дозволить напрацювати рекомендації для подальшого розвитку національної правової системи в досліджуваній площині.

Як встановлено автором цієї праці у своїх численних наукових дослідженнях, національне судочинство наразі не виробило адекватних та співмірних способів захисту матеріального права особи на доступ до інформації. Більше того, чітко вбачається, що система українського судівництва при вирішенні подібних спорів зазвичай перебуває, всупереч конвенційній вимозі про безсторонність суду, на боці більш економічно сильної сторони – органу владних повноважень [4]. Тож, позаяк правова позиція судочинства з досліджуваного питання не сформована, а в певній частині є хибною, маємо вивчити практику Європейського суду з прав людини, яка уособлює юридичний підхід цієї організації, до якої прагне (принаймні, декларує) приєднатися Україна – ЄСПЛ. При цьому, слід зазначити, що відповідна правозастосовна традиція цього органу, попри загальне визначення прецедентності його рішень, далєбі не була однозначною упродовж останніх років. Мова йде про готовність суддів, як в самому Суді, так і в похідному порядку – на місцях за певних обставин застосовувати конвенційну статтю 10 до відносин з доступу до інформації,

Показовим є непростий поступ самого ЄСПЛ щодо усвідомлення та юридичного закріплення пріоритету права особи на доступ до публічної інформації над загальноновизнаним та, здавалося б, непорушним правом держави (в особі органів управління) здійснювати свої владні повноваження щодо організації суспільного життя громади. Європейський суд з прав людини як інституція, покликана першочергово захищати права громадян (саме так зветься Конвенція, виконання якої та практичне застосування положень якої довірено ЄСПЛ) пройшов довгий та тернистий шлях, аби усвідомити пріоритети ціннісних орієнтирів у даній



сфері. Тож, спочатку пересічному європейському громадянину годі було сподіватися на судовий захист від сваволі держави у питанні надання вільного доступу до відомостей, які становлять публічний інтерес. Так, у 1990-2000-х роках Європейський суд неодноразово виносив рішення, якими відхиляв прохання заявників визнати у якості порушення статті 10 Конвенції факт ненадання їм адміністративної інформації. Фактично Судом була зайнята позиція, згідно з якою відмова держави у отриманні даної інформації відповідала формулюванню статті 10 Конвенції.

Наприклад, у 1987 році Європейський суд розглянув справу «Leander v. Sweden» [5]. За обставинами цієї справи пану Торстену Леандеру було відмовлено у доступі до відомостей про нього, що містилися у засекреченому поліцейському реєстрі. При розгляді даної справи ЄСПЛ дійшов висновку, що порушення статті 10 не було. Суд зазначив: «...З положень Указу ясно випливає, що його метою є забезпечення того, щоб особи мали необхідну особисту кваліфікацію. Тож, заявляючи, що заявник не може бути прийнятий з міркувань національного забезпечення призначення на цю посаду, Головнокомандувач ВМФ врахував відповідну інформацію лише для того, щоб переконайтеся, чи володів пан Ліндер одним з необхідних кваліфікаційних чинників для цієї посади. Стаття 10, у ситуації, описаній у цій справі, не надає особі права доступу до реєстру інформації про його особисті характеристики, а так само не покладає на Уряд обов'язок надавати таку інформацію особі (п. 70-73).

Подібні підходи ще неодноразово використовувалися Судом при розгляді скарг на порушення прав особи на отримання інформації. Зокрема, у справі «Gaskin v. the United Kingdom» заявник, Грем Гескін, отримав відмову у доступ до особистих документів про своє виховання в дитинстві у закладах опіки та в прийомних сім'ях, які зберегалися у міській раді Ліверпуля. За

рішеннями судів йому було відмовлено з огляду на наявність у них конфіденційної інформації про третіх осіб [6]. Було встановлено, що стаття 10 не передбачає обставин у справі, надавати заявникові право на одержання проти волі місцевої влади доступу до файлу, який утримує цей орган. Суд вважає, що, як це було зроблено у вищезгаданому рішенні Леандера, право на свободу отримання інформації не містить зобов'язання держави передавати дану інформацію окремій особі (п. 51, 52). До такого ж висновку прийшов ЄСПЛ і у справі «Guerra and others v. Italy» [7], навівши ті ж міркування, що й у справі «Leander v. Sweden».

Але, як стверджує сам Суд, його правозастосовна концепція має право на поступову зміну, і то відповідає свого часу задекларованому ним принципу, згідно з яким Конвенція є живим механізмом і її сприйняття не може бути навіть усталеним, а має розвиватися, доповнюватися та вдосконалюватися. Отже уже при розгляді вказаної справи «Guerra and others v. Italy» правозастосовний європейський орган дійшов висновку, що стаття 10 Конвенції накладає на держави не просто обов'язок надавати громадськості інформацію з питань навколишнього середовища, але також містить позитивне зобов'язання збирати, обробляти та поширювати таку інформацію, яка за своєю природою не могла б прийти до відома громадськості. Тобто, було встановлено наявність у відповідача – конкретної держави так званого позитивного інформаційного обов'язку щодо громадян. Відтак, Суд вказав, що захист, наданий статтею 10, має превентивну функцію щодо можливих порушень Конвенції у випадку серйозної шкоди навколишньому середовищу, і стаття 10 набула переваги навіть перед прямим порушенням інших основних прав, таких як право на життя або до поваги до приватного і сімейного життя. Надання громадськості інформації є одним з основних способів захисту благополуччя і здоров'я населення у ситуаціях, де є загроза довкіллю.

бистістю. Разом з тим, суд вважає, що, якщо державні діячі зможуть здійснювати цензуру преси та контролювати громадські дискусії під приводом своїх особистих прав, стверджуючи, що їх думки з державних питань пов'язані з їх особистістю і тому є особистими даними, які не можуть бути розкриті без їх згоди, це буде мати фатальні наслідки для свободи вираження думок в області політики. На думку Суду, ці міркування не можуть служити виправданням втручання, який стало предметом скарги в даному випадку. Таким чином, Європейський суд одностайно прийняв рішення про те, що у цій справі держава Угорщина вчинила порушення статті 10 Конвенції (п. 28, 37, 39). В подальшому Суд неодноразово застосовував сформульовану в цій справі позицію, але практика розширення застосування положень статті 10 Конвенції на різні сфери доступу до інформації тільки розвивається.

З викладеного маємо зробити певні висновки. Основним постулатом, який застосовує Європейський суд з прав людини при регулюванні питань, що виникають при організації публічного доступу до інформації, яка має суспільний інтерес, є визнання того, що Конвенція гарантує право громадськості бути «належним чином поінформованою». ЄСПЛ зазначає, що громадськість має право отримувати інформацію та ідеї, що становлять суспільний інтерес. При цьому особливо важливим є правове запобігання втручанням держави у поширення інформації не лише публічними ЗМІ, а й приватними особами. Найбільш актуальними питаннями, які потребують нагальної та серйозної уваги, аби досягти рівня основних демократій в галузі доступу до інформації, це приховування інформації органами влади, надання неповної інформації або відмова надати копії запитаних документів, порушення термінів надання відповідей на запити. Зрештою, важливим дисциплінуючим фактором має стати запровадження реальної відповідальності

чиновників за допущені ними порушення при реалізації заявниками своїх прав на отримання інформації.

Дана стаття присвячена дослідженню актуального питання правового забезпечення державних гарантій стосовно належної організації вільного доступу особи до інформації, що становить суспільний інтерес. Акцентовано увагу на вирішальному значенні, яке надається інформаційній свободі людини у міжнародному законодавстві. Підкреслено, що дотримання європейських принципів у даній сфері передбачає необхідність забезпечення інформаційної відкритості органів державної влади. Висловлено думку про існування суттєвих недоліків у національному регулюванні даного питання, і передовсім, у правозастосовній площині. Адже система українського судівництва при вирішенні подібних спорів зазвичай перебуває, всупереч конвенційній вимозі про безсторонність суду, на боці більш економічно сильної сторони – органу владних повноважень. Оскільки виважена правова позиція судочинства з досліджуваного питання не сформована, а в певній частині є хибною, в роботі робиться висновок про необхідність вивчення практики Європейського суду з прав людини.

На конкретних прикладах проілюстровано еволюцію юридичного підходу ЄСПЛ щодо усвідомлення та закріплення пріоритету права особи на доступ до публічної інформації над загальноновизнаним та, здавалося б, непорушним правом держави (в особі органів управління) здійснювати свої владні повноваження щодо організації суспільного життя громади. Прокоментовано рішення Суду у 1990-2000-х роках, коли він неодноразово виносив вердикти, якими відхиляв прохання заявників визнати у якості порушення статті 10 Конвенції факт ненадання їм адміністративної інформації. Утім,



враховуючи, що правозастосовна концепція Суду має право на поступову зміну, і то відповідає свого часу задекларованому ним принципу, згідно з яким Конвенція є живим механізмом, в подальшому позиція ЄСПЛ кардинально змінилася. Наразі правозастосовний європейський орган часто робить висновок, що стаття 10 Конвенції накладає на держави не просто обов'язок надавати громадськості інформацію з питань, що мають публічний інтерес, але також містить позитивне зобов'язання збирати, обробляти та поширювати таку інформацію, яка за своєю природою не могла б прийти до відома громадськості.

Ключові слова: публічна інформація, вільний доступ, суспільний інтерес.

Guyvan P. ECHR'S PRACTICE OF PROTECTING THE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION.

This article is devoted to the research of the actual issue of legal provision of state guarantees regarding the proper organization of free access of a person to information of public interest. Emphasis is placed on the crucial importance given to information freedom of man in international law. It is emphasized that adherence to the European principles in this field implies the necessity of ensuring the openness of public authorities. It has been suggested that there are significant shortcomings in the national regulation of this issue, and above all, in the law enforcement area. After all, the system of Ukrainian judiciary in the resolution of such disputes is usually, contrary to the conventional requirement of impartiality of the court, on the side of the more economically strong side - the authority. As the legal position of the judiciary on the issue under consideration has not been formulated, and in a certain part is incorrect, the paper concludes that it is necessary to study the practice of the European Court of Human Rights.

Specific examples illustrate the evolution of the ECtHR's legal approach to recognizing and prioritizing a person's right of access to public information over the generally recognized and seemingly inviolable right of the state (represented by governing bodies) to exercise their authority over public life. It commented on the Court's decision in the 1990-2000s, when it repeatedly issued judgments rejecting the applicants' request to admit that they had failed to provide them with administrative information as a violation of Article 10 of the Convention. However, given that the Court's enforceable concept is entitled to a gradual change, and in time it is in line with the principle it has declared that the Convention is a living mechanism, the ECtHR's position has subsequently changed dramatically. Currently, the law enforcement body of the European Union often concludes that Article 10 of the Convention imposes on States not only an obligation to provide information to the public on matters of public concern, but also contains a positive obligation to collect, process and disseminate such information, which is by nature could not be made known to the public.

Key words: public information, free access, public interest.

Література

1. Беляков К. Управление и право в период информатизации: монография. К. : КВІЦ, 2001. 308 с.
2. Ортинський В. Л. Удосконалення державної політики у сфері інформаційних технологій у контексті діяльності органів виконавчої влади. Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія: Юридичні науки. 2016. 2014. № 801. С. 3–8.
3. Справа № 800/333/17. Архів Касаційного адміністративного суду Верховного Суду за 2017 рік.
4. Гуйван П.Д. Належна мотивованість дій органів влади та національних судів у сфері доступу до публічної інформації. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 11.



