

**П. Гуйван,**  
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, професор  
Полтавського інституту бізнесу

## ПРАКТИКА ЄСПЛ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Право на інформаційну свободу, яке включає в себе такий складник, як можливість отримувати вільний доступ до відомостей, що становлять публічний інтерес, визначається основоположним правом людини за міжнародними правовими актами. Зокрема, Міжнародний пакт про громадянські й 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 інформації, 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 у 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 установлених 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 із цього правила встановлюються законом. Суб’єкт розпорядження подібною інформацією не вправі відмовити особі в доступі до неї, якщо вказані дані є або повинні бути в його розпорядженні, крім випадків, коли існують законні обмеження для подібного доступу.

Водночас питання гарантування вільного обороту інформації в Україні є доволі актуальним. Мусимо констатувати, що ситуація, коли публічні органи влади всіляко порушують права громадян на отримання суспільно значимих відомостей, є досить типовою. Відмови чи зволікання у доступі відбуваються 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 у межах конкурсів на посади, що проводяться Комісією, оскільки, як вказує суб'єкт влади, документальне фіксування таких зауважень не велось. 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 в об'єктивності відношення до неї [3]. Отже, проблематика потребує подальшого прискіпливого вивчення.

Зазначені питання щодо належної організації вільного доступу особи до публічних відомостей та запобігання незаконному обмеженню інформаційної свободи людини досліджувалися такими вченими, як О. Бандурка, Б. Кормич, М. Поліковський, В. Коваль, М. Тищенко, В. Колпаков, І. Кресіна, Ю. Годика, 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 із тим слід зазначити, що в науковій літературі недостатньо проводився аналіз правозастосовної практики з даного питання. Особливо корисним для національного поступу в 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 у частині застосування гарантій особистості на

інформаційну свободу. Це дозволило 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 пропорційних способів захисту матеріального права особи на доступ до інформації. Більше того, чітко вбачається, що система українського судівництва під час вирішення 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 тієї 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 впродовж останніх років. Йдеться про готовність суддів, як у самому Суді, так і в похідному порядку – на місцях, за певних обставин застосувати 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 загальною визначенням 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 в 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 як порушення статті 10 Конвенції факт ненадання їм адміністративної інформації. Фактично Судом була зайнята позиція, згідно з якою відмова держави в 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 в доступі до відомостей про нього, що містилися у засекреченому поліцейському реєстрі. Під час розгляду 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 урахував відповідну інформацію лише для того, щоб переконатися, чи володів пан Ліндер одним із 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 під час розгляду скарг про порушення прав особи на отримання інформації. Зокрема, у справі «Gaskin v. the United Kingdom» заявник, Грем Гескін, отримав відмову в доступі до особистих документів про своє виховання в дитинстві у закладах опіки та в прийомних сім'ях, які зберігалися 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). Такого ж висновку дійшов 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 навіки усталеним, а має розвиватися, доповнюватися та вдосконалюватися. Отже, вже під час розгляду 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 би прийти до відома громадськості. Тобто було встановлено наявність у відповідача – конкретної держави – так званого позитивного інформаційного обов'язку щодо громадян. Отже, 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 довікілью.

Утім, загальний підхід Європейського суду стосовно пріоритету публічних прав органів держави над їхнім позитивним обов'язком надавати важливу інформацію населенню, не кажучи вже про зобов'язання владного суб'єкта надавати вичерпні відомості на запит конкретної особи, ще певний час мав місце. Зокрема, у справі «Сирбу та інші проти Молдови» [8] заявники апелювали, що вони вчасно не отримали повідомлення про підвищення заробітної плати працівникам кількох міністерств, оскільки відповідне рішення уряду мало статус таємного. Заявники вказали, що через відсутність доступу до інформації вони не одержали вчасно належну зарплатню. Вони також скаржилися, що через невиконання судових рішень на їхню користь вони не змогли користуватися своїм володінням, і, таким чином, було порушено їхнє право на захист власності відповідно до статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції. Тим не менше, суд вказав, що у цьому випадку свобода одержувати інформацію не може бути прирівняна до обов'язку держави оприлюднювати таємні документи. Свобода одержання інформації, про яку йдеться в пункті 2 статті 10 Конвенції, «в основному забороняє уряду обмежувати особу в отриманні інформації, яку інші бажають або можуть бути готові передавати йому». Ця свобода не може розглядатися як нав'язування державі за таких обставин, як ця у цій справі, позитивних зобов'язань щодо розголошення громадськості будь-якої таємниці (п. 16).

Однак із часом позиція ЄСПЛ змінилася, і наразі все частіше Суд застосовує правила про свободу інформації під час розгляду заяв щодо ненадання суб'єктами влади доступу до відомостей, які становлять публічний інтерес. Показовою в даному контексті є справа «Тórsasbóg a Szabadsbógjogokéirt v. Hungary», розглянута у 2009 році [9]. За заявою апліката – організа-

ції «Угорське об'єднання громадських свобод», владний орган – Конституційний Суд відмовив йому в наданні запитуваного документу щодо змін до кримінального кодексу, які стосувалися злочинів, пов'язаних із наркотиками. ЄСПЛ розглянув справу і дійшов таких висновків. Оскільки метою громадської організації було отримання інформації задля її поширення й ініціювання в такий спосіб суспільної дискусії з питань протидії обігу наркотиків, органи влади перешкодили йому це зробити, Європейський суд зауважив, що «монополія Конституційного Суду на інформацію, таким чином, виступає однією з форм цензури». Тож попри те, що втручання органів влади ґрунтувалося на законних підставах і мало легітимну мету – захист прав особи (зокрема, на приватність), однак таке втручання, на думку Європейського суду, не було необхідним у демократичному суспільстві. При цьому Суд навіг дуже важливу для усвідомлення його нових підходів фразу: «Тим не менше, Суд нещодавно наблизився до ширшого розуміння поняття «свобода одержувати інформацію» <...> і, відповідно, до визнання права на доступ до інформації». На переконання ЄСПЛ, у даній справі мало місце втручання в здійснення організацією функцій «*вартівного пса*» суспільства через «*цензуру інформаційної монополії*», а не просто відмова у доступі до офіційних документів. Заявник брав участь у законному зборі інформації з питань суспільної важливості, а влада втручалася на початковому етапі в цей процес шляхом створення адміністративних перешкод.

При цьому Суд відкинув заперечення відповідача стосовно порушення персональних даних автора документу, який запитувався. Було визнано абсолютно неймовірним, що будь-які відомості про приватне життя депутата, які захищається у приватній сфері, могли бути виявлені в його конституційній скарзі. Депутат дійсно повідомив пресу, що він подав скаргу, і тому його думка з цього суспільно важливого питання, в прин-



ципі, могла бути пов'язаною з його особистістю. Разом із тим суд вважає, що якщо державні діячі зможуть здійснювати цензуру преси та контролювати громадські дискусії під приводом своїх особистих прав, стверджуючи, що їхні думки з державних питань пов'язані з їх особистістю і тому є особистими даними, які не можуть бути розкриті без їхньої згоди, це буде мати фатальні наслідки для свободи вираження думок в області політики. На думку Суду, ці міркування не можуть служити виправданням втручання, який став 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). У 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 під час регулювання 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 в 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, є 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 під час 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 під час вирішення 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 як порушення статті 10 Конвенції факт ненадання їм*



адміністративної інформації. Утім, ураховуючи, що правозастосовна концепція Суду має право на поступову зміну, і то відповідає свого часу задекларованому ним принципу, згідно з яким Конвенція є живим механізмом, у 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 дійти до відома громадськості.

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

**Guuyan 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. Київ : КВЦ, 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. № 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.



