

СУСПІЛЬНИЙ ІНТЕРЕС ТА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

За матеріалами аналітично-адвокаційного Центру демократії та верховенства права (до 2016 року – Інститут Медіа Права). – 29 червня 2022 року.

Преамбула Закону України “Про доступ до публічної інформації” вказує, що цей закон визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні її розпорядників, та *інформації, що становить суспільний інтерес*.

Законодавець розділив приватне право на інформацію та право на інформацію суспільства як широкого кола суб’єктів правовідносин. Закон України “Про доступ до публічної інформації” містить механізми реалізації конституційного права *кожного* вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

Таке приватне право на інформацію може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігти 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.

Так, ст. 6 Закону України “Про доступ до публічної інформації” визначає види інформації з обмеженим доступом, а саме:

- конфіденційна інформація;
- таємна інформація;
- службова інформація.

У доступі до такої інформації може бути відмовлено, при дотриманні сукупності таких вимог (трискладовий тест):

- виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, 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;

- розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;
- шкода від оприлюднення такої інформації *переважає суспільний інтерес* в її отриманні.

Але все змінюється, коли приватний інтерес стає *bonum commune* (спільним благом), а запитувана інформація набуває статусу суспільно необхідної.

Про поняття “суспільний інтерес”.

З огляду на характер суспільно необхідної інформації, законодавство не надає вичерпного визначення цього поняття, яке також взаємопов’язане з поняттям “суспільний інтерес”. Гнучкість законодавства в цьому аспекті виправдано надає судам можливість визначати, чи є конкретна інформація суспільно необхідною, враховуючи індивідуальні обставини справи. Тобто сфера застосування зазначених понять стосується як приватних, так і публічних правовідносин.

Закон України “Про інформацію” визначає предметом суспільного інтересу ту 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 *тощо*.

Вказане законодавцем слово “тощо” підводить нас до висновку, що перелік видів інформації, що може бути предметом суспільного інтересу, *не є вичерпним*.

Так, наприклад, інформація може вважатись суспільно необхідною, якщо її поширення сприяє:

- дискусії з питань, що хвилюють суспільство чи його частину, необхідності роз’яснення питань, які важливі для актуальної суспільної дискусії;

- з'ясуванню та розумінню причин, які лежать в основі рішень, які приймає державний орган, орган місцевого самоврядування, його службова чи посадова особа;
- посиленню підзвітності і підконтрольності влади суспільству загалом, у тому числі шляхом забезпечення прозорості процесу підготовки і прийняття владних рішень;
- дієвому контролю за надходженням та витрачанням публічних коштів, розпорядженням державним або комунальним майном, розподіленням соціальних благ;
- запобіганню розтраті, привласненню публічних коштів і майна, запобіганню незаконному особистому збагаченню публічних службовців;
- захисту довкілля, виявленню завданої або можливої шкоди екології, обізнаності суспільства про дійсний стан довкілля та чинники, які на нього впливають;
- виявленню ризиків для здоров'я людей, для громадської безпеки і порядку, запобігання їм та їхнім наслідкам;
- виявленню шкідливих для людини наслідків діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб;
- інформуванню про діяльність органів публічної влади (державних органів, органів місцевого самоврядування), про їхні внутрішні правила, організацію роботи тощо;
- інформуванню про діяльність та поведінку публічних осіб, тобто людей, 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;
- викриттю недоліків у діяльності органів публічної влади, їхніх працівників;
- 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;
- інноваціям, науковим дослідженням;
- економічному розвитку, підприємницькій діяльності, інвестиціям;
- виявленню фактів введення громадськості в оману.

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі №420/8512/20 наголосив, що “значний суспільний інтерес” необхідно розуміти як обґрунтовану зацікавленість, котра має неабияке виняткове значення для усього суспільства в цілому, певних груп людей, територіальних громад, об'єднань громадян тощо до певної справи в контексті можливого впливу ухваленого у ній судового рішення на права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб. Вказане поняття охоплює ті потреби суспільства або окремих його груп, які пов'язані зі збереженням, примноженням, захистом чинних цінностей, девальвація та/або втрата яких мала б значний негативний вплив на розвиток громадянського суспільства.

Крім того, визначаючи, чи є інформація суспільно необхідною, треба враховувати:

1) Особу запитувача. Якщо інформацію запитує журналіст або людина, яка, користуючись сучасними засобами комунікації, створює площадку для суспільного обговорення важливих питань, систематично інформує суспільство про суспільні події, представник громадської організації, це є додатковим аргументом на користь наявності суспільного інтересу запитуваної інформації;

2) Кількість осіб (фізичних чи юридичних), яких стосується запитувана інформація. Так, наприклад, інформація про структуру тарифу оплати комунальних послуг стосується кожного члена територіальної громади, на яку поширюється відповідне рішення. Тому чим більша кількість людей, на чий права, обов'язки та інтереси впливає запитувана інформація, тим більший суспільний інтерес до неї;

3) Наявність суспільної дискусії на момент отримання розпорядником інформації запиту (стосується актуальної дискусії, яка ведеться, наприклад, у медіа, парламенті чи місцевій раді);

4) Час, який минув з моменту створення інформації/документа. Так, чим більше часу проходить з моменту створення інформації/документа, тим меншою, здебільшого, є потенційна шкода від розголошення і, відповідно, тим більша перевага надається розкриттю інформації;

5) Що менша ймовірність завдання шкоди, то більша перевага надається розкриттю інформації;

6) Якщо інформація стосується публічного діяча або людини, яка претендує на зайняття публічної посади, то це додатковий аргумент на користь розкриття інформації. Така інформація може бути обмежена в доступі лише через серйозні обставини та високу ймовірність завдання істотної шкоди. Публічними діячами у цьому контексті можуть вважатись люди, 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, соціальній сфері, спорті чи в будь-якій іншій галузі). Що вищою є посада публічної служби, яку займає або на яку претендує людина, то меншою є можливість обмеження доступу до інформації про неї;

7) 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).

Суспільний інтерес як складова Конвенції Тромсе.

Суспільний інтерес до інформації, згідно духу Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенції Тромсе) – це турбота громадян про управління державними справами, що, зокрема, гарантовано і статтею 38 Конституції України. Конвенція ратифікована Україною та є основою Закону України “Про доступ до публічної інформації”.

Преамбула Конвенції Тромсе зазначає, що здійснення права доступу до офіційних документів:

- надає суспільству джерело інформації;
- допомагає громадськості формувати думку про стан суспільства та про державні органи;
- сприяє єдності, результативності, ефективності та підзвітності державних органів, допомагаючи, тим самим, підтверджувати їхню легітимність.

Як вказано у пояснювальному Звіті до Конвенції, її метою є створення ситуації, коли органи державної влади заохочують громадськість до участі у процесі ухвалення рішень та розв'язанні питань, що становлять суспільний інтерес. Тож коли розпорядник отримує запит на інформацію з обмеженим доступом, він повинен керуватись принципом оцінювання потенційної шкоди та принципом балансу між суспільним інтересом у доступі до офіційних документів та інтересом, захищеним обмеженнями.

Тобто застосовуючи “трискладовий тест”, передбачений ч. 2 ст. 6 Закону України “Про доступ до публічної інформації”, проаналізувати:

- яким саме законним інтересам буде завдано шкоду у разі надання запитувачу інформації і чому обмеження доступу до інформації відповідає таким інтересам;
- у чому саме ця шкода полягає і в чому полягає її істотність;
- зазначити причинно-наслідковий зв'язок між наданням доступу та можливим настанням шкоди;
- чому шкода від надання інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Якщо доведено, що розголошення інформації може завдати суттєву шкоду легітимній меті, *інформація підлягає наданню на запит чи оприлюдненню, у тому випадку коли суспільний інтерес від її розголошення переважає шкоду.*

Джерело: URL: <https://cedem.org.ua/consultations/suspilnyi-interes-dostup>

~~~~~ \* \* \* ~~~~~