

ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ У СПРАВАХ ЩОДО ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД



Європейський Союз та Рада Європи працюють разом для підтримки свободи медіа в Україні

Фінансується
Європейським Союзом
та Радою Європи



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Впроваджується
Радою Європи

ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ У СПРАВАХ ЩОДО ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Аналітичний огляд

Авторка – Христина Буртник

Європейський Союз та Рада Європи працюють разом для підтримки свободи медіа в Україні

Фінансується
Європейським Союзом
та Радою Європи



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Впроваджується
Радою Європи

LEGAL POSITIONS OF THE ECJHR
ON CASES ON ACCESS TO PUBLIC
INFORMATION /
ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО
СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ У СПРАВАХ
ЩОДО ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ
ІНФОРМАЦІЇ

Авторка – Христина Буртник

Ця публікація виготовлена
за фінансової підтримки
Європейського Союзу та Ради
Європи. Погляди, викладені в
цьому документі, не відображають
офіційну позицію Європейського
Союзу та Ради Європи

Дозволяється відтворення уривків
публікації (до 500 слів) за умови
некомерційного використання,
збереження цілісності тексту,
контексту та надання повної ін-
формації, яка не повинна жодним
чином вводити читача в оману
щодо характеру, обсягу чи змісту
тексту. Необхідно обов'язково
зазначати джерело тексту:
«© Рада Європи, рік видання».

Усі інші запити щодо відтворення
або перекладу цієї публікації або
будь-якої її частини повинні адре-
суватися Директорату комунікацій
Ради Європи (F-67075 Strasbourg
Cedex або publishing@coe.int)

Фото Shutterstock.

Верстка та дизайн обкладинки:
ТОВ «К.І.С.»

© Рада Європи, листопад 2020.

Всі права захищено. Надано
ліцензію від Європейського Союзу
на відповідних умовах.

Переклад рішень Європейського
суду з прав людини, наведений
в цій публікації, не є офіційним
перекладом. Рішення мовою
оригіналу та офіційні переклади,
за наявності, доступні в базі даних
HUDOC <https://hudoc.echr.coe.int/>.

Публікацію розроблено в межах
роботи Проєкту «Європейський
Союз та Рада Європи працюють
разом для підтримки свободи
медіа в Україні», що має на меті
зміцнити роль медіа, їхню свободу
та безпеку, а також суспільне
мовлення як інструментів
для досягнення консенсусу в
українському суспільстві.

ЗМІСТ

Вступ	4
РОЗДІЛ I. РІШЕННЯ ПО СУТІ СПРАВИ	7
Справа «Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини»	8
Справа «Бубон проти Росії»	13
Справа «Канджі проти Туреччини»	17
Справа «Студіо Моніторі» та інші проти Грузії»	20
Справа «Центр демократії та верховенства права проти України» .	26
РОЗДІЛ II. РІШЕННЯ ПРО ПРИЙНЯТНІСТЬ	33
Справа «Сіутіс проти Греції»	34
Справа «Таймз Ньюзлейперз» та Домінік Кеннеді проти Сполученого Королівства»	38
Справа «Токарев проти України»	41
Справа «Центр демократії та верховенства права проти України» .	44
Неофіційний переклад рішення у справі «Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини»	49

ВСТУП

Право на інформацію захищається статтею 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), у якій вказано:

«кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів...».

У 1987 році Європейський суд з прав людини виніс перше рішення у сфері доступу до публічної інформації. У справі «Леандер проти Швеції» (“Leander v. Sweden”) він виклав правову позицію, яка стала стандартом у цій сфері:

«право на свободу одержувати інформацію, в основному, забороняє Уряду встановлювати будь-якій особі обмеження одержувати інформацію, яку інші особи бажать або можуть бажати повідомити йому. Враховуючи обставини нинішньої справи, стаття 10 не дає приватній особі право на доступ до реєстру, який містить інформацію про її особистий стан, і не покладає на Уряд зобов’язання повідомляти цю інформацію приватній особі».

Отже, Суд прямо зазначив, що Конвенція не покладає обов’язок на держави забезпечувати доступ до інформації, яка перебуває у їх володінні.

З того часу практика Суду розвивалася і дедалі більше уваги приділялось ролі журналістів, ЗМІ, громадських організацій у висвітленні та поширенні суспільно важливої інформації, їхній функції «wartового» демократичного суспільства. Монополія держави на інформацію прирівнювалася до цензури.

Крок за кроком у своїх наступних рішеннях Суд, дотримуючись викладеного вище стандарту, намагався розширити захист

1 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57519>

статті 10 Конвенції і на сферу доступу до публічної інформації. Остаточною відповідь на запитання, у яких випадках Суд захищатиме право на доступ до публічної інформації, було надано у 2016 році, коли Велика Палата Європейського суду з прав людини винесла рішення у справі «Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини» (“Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary”²). У ньому Суд узагальнив свою практику у справах із доступу до публічної інформації та виокремив такі чотири порогові критерії, відповідно до яких обмеження доступу до інформації може оцінюватися як втручання у реалізацію свободи вираження поглядів:

1. Мета запитувача;
2. Природа інформації;
3. Роль запитувача;
4. Чи готова та доступна інформація.

Також таке право може бути захищеним Судом, якщо інформація не надається всупереч обов’язковому рішенню національного органу, що набуло законної сили.

У цій збірці правових позицій Європейського суду з прав людини викладено ключове рішення у справі «Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини», а також справи, рішення щодо яких були ухвалені після цього ключового рішення. Щодо кожної з цих справ у збірці коротко викладено обставини справи та правові позиції Суду у розрізі порогових критеріїв. Іншими словами, у збірці описано, як саме Суд оцінював конкретні обставини справи та застосовував критерії, перелічені вище.

Розділ I включає в себе правові позиції п’яти рішень у справах, які Суд розглянув по суті, та вирішив, чи було порушення статті 10 Конвенції у кожному випадку.

У розділі II викладено чотири рішення Суду про прийнятність заяв, в яких Суд також звертав увагу заявників на порогові критерії. В кінці збірки викладено переклад рішення у справі «Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини».

² <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-167828>

Правові позиції, які розглядаються у цій збірці, ілюструють новий підхід Європейського суду з прав людини у справах із доступу до публічної інформації. Суд вказав напрям, за яким практика у цій сфері буде розвиватись у найближчі роки. Тому ці правові позиції, в першу чергу, стануть у нагоді тим, хто застосовує практику Суду у своїй діяльності: суддям, юристам, правозахисникам та дослідникам.

РОЗДІЛ І. РІШЕННЯ ПО СУТІ СПРАВИ

СПРАВА «УГОРСЬКИЙ ГЕЛЬСІНСЬКИЙ КОМІТЕТ ПРОТИ УГОРЩИНИ»

(MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG V. HUNGARY)

Заява № 18030/11

Велика палата Європейського суду з прав людини в цій справі більшістю голосів постановила, що відмова двох департаментів поліції надати угорській неурядовій організації імена призначених ними громадських захисників у кримінальних справах та кількість таких призначень становила порушення статті 10 Конвенції. У цій справі Суд визнав, що доступ до запитуваної інформації був необхідний для здійснення організацією свого права на свободу вираження поглядів і відповідав пороговим критеріям, встановленим у цьому ж рішенні.

Велика палата визначила, що хоча стаття 10 Конвенції не надає особі загального права доступу до інформації, що перебуває в розпорядженні державних органів, проте таке право може виникнути за певних обставин. Суд узагальнив свою практику в таких справах і встановив 4 критерії, за якими обмеження доступу до інформації може визнаватися втручанням у реалізацію свободи вираження поглядів: (a) мета запитувача або для чого потрібна інформація; (b) природа (характер) інформації; (c) роль запитувача; (d) чи була інформація «готова та доступна». Також таке право буде захищати Європейський суд, якщо інформації не надають всупереч обов'язковому рішенню національного органу, що набуло законної сили.

Обставини справи

Угорський Гельсінський комітет (Magyar Helsinki Bizottság) – неурядова організація в Угорщині, яка веде контроль за виконанням міжнародних стандартів прав людини в країні. Під час проведення дослідження щодо прозорості призначень поліцією державних захисників у кримінальних справах, Угорський Гельсінський комітет просив поліційні департаменти надати імена призначених ними в тому році громадських захисників, а також кількість призначень, наданих кожному з них.

Два поліційні департаменти відмовилися надавати інформацію, аргументуючи це тим, що «інформація не становила суспільного інтересу, а громадські захисники не були членами органу, що виконує державні, муніципальні чи громадські обов'язки».

Після оскарження в національних судах заявник подав заяву до Європейського суду з прав людини. У травні 2015 року справу передано до Великої палати Європейського суду з прав людини.

Правова позиція Європейського суду з прав людини

Для початку Суд розглянув питання чи підпадає право на доступ до інформації під захист статті 10 Конвенції. Вперше це питання порушено 1987 р. у справі «Леандер проти Швеції», у якій Суд постановив, що свобода «отримувати» інформацію «забороняє урядові обмежувати особу в отриманні інформації, яку інші бажають або, можливо, бажають передавати їй».

Далі Суд узяв до уваги порівняльне та міжнародне право з цього питання та зазначив, що між договірними державами є консенсус щодо того, що за певних умов право на доступ до інформації становить «невіддільний елемент свободи отримання та надання інформації, що закріплена в статті 10 Конвенції».

Потім Суд сформулював та застосував чотири порогові критерії, щоб оцінити, чи відмова в доступі до інформації становитиме порушення статті 10 Конвенції.

Оцінка мети запиту

Суд звернув увагу на тривалий досвід організації-заявниці у сфері захисту прав людини, зокрема моніторингу дотримання прав людини правоохоронними органами, судовою системою, а також на діяльність організації у сприянні реформі системи призначення громадських захисників.

*«На думку Суду, запитувана організацією-заявницею в поліції інформація, перебувала, безперечно, в межах предметної сфери її досліджень. Для того щоб мати можливість підтримати свої аргументи, заявник прагнув зібрати номінативну інформацію про окремих адвокатів, щоб продемонструвати будь-які повторювані схеми призначення. Якби організація-заявниця запитувала лише анонімну інформацію, як це запропонував Уряд, цілком імовірно, що **вона не змогла б надати достовірні результати, що підтримували б критику чинної схеми.** Крім того, щодо повноти чи статистичної значущості інформації, що становить предмет спору, Суд зазначає, що метою запиту було отримати інформацію по всій країні, зокрема від усіх департаментів поліції країни. **Відмова двох департаментів надати інформацію була перешкодою для створення і публікації повного та всебічного дослідження.** Отже, можна обґрунтовано зробити висновок, що без відповідної інформації заявник не зміг зробити свій внесок у публічні дебати, базуючись на точній і вірогідній інформації. Тому інформація була «необхідна» в значенні, згаданому в пункті 159 вище, для здійснення заявником свого права на свободу вираження» (§ 175).*

Оцінка природи інформації

Суд не тільки з'ясував, що запитувана інформація становить суспільний інтерес, а й звернув увагу на те, що національні органи влади, розглядаючи запит та відповідну судову справу, взагалі не оцінювали природу інформації. Такий підхід суперечить його практиці.

«Що стосується природи інформації, Суд зазначає, що національні органи влади не зробили жодного оцінення щодо можливого суспільного інтересу до запитуваної інформації та були зацікавлені тільки статусом державних захисників, виходячи з Закону про дані. Це дозволило дуже обмежити

винятки із загального правила про нерозголошення персональних даних. Після того, як національні органи влади встановили, що громадські захисники не підпадають під категорію «інших осіб, які виконують державні функції», що було єдиним значущим винятком в цьому конкретному контексті, вони **не оцінювали чи запитувана інформація могла бути предметом суспільного інтересу.**

Суд зазначає, що цей підхід позбавлений обґрунтування громадського інтересу, на яке посилається організація-заявниця. На думку Суду, **інформація про призначення громадських захисників становила значний суспільний інтерес, незалежно від того, чи можна було віднести громадських захисників до «інших осіб, які виконують державні обов'язки», згідно з відповідним національним законодавством»** (§§ 176, 177).

Оцінка ролі запитувача

Через те що сторони не оскаржували вагому роль, яку організація відігравала в громадянському суспільстві, Суд підсумував:

*«Що стосується ролі організації-заявниці, то сторони не оспорювали, що вона усталена, займається питаннями суспільного інтересу та поширенням інформації з питань прав людини та верховенства права. Її професійна позиція з питань, якими вона займається, і охоплення нею широкої аудиторії не були поставлені під сумнів. Суд не бачить жодної причини сумніватися в тому, що **згадане дослідження містило ту інформацію, яку організація-заявниця зобов'язалася передати громадськості і яку остання має право отримати.** Суд також вважає, що отримати доступ до запитуваної інформації було необхідно для виконання заявником цього завдання»* (§ 178).

Оцінка «готовності та доступності» інформації

Сторони не оскаржували, що запитувана інформація була готова та доступна, а також, що її надання не було б обтяжливе для влади. Тому Суд не розглядав цей критерій.

Оцінивши обставини справи, виходячи із зазначених вище критеріїв, Суд дійшов висновку, що сталося втручання в право

заявниці, передбачене статтею 10 Конвенції. Хоча таке втручання було передбачене законом і переслідувало законну мету (захист прав інших осіб), проте воно не було «необхідним в демократичному суспільстві». Тому Суд постановив, що було порушення статті 10 Конвенції.

СПРАВА «БУБОН ПРОТИ РОСІЇ»

(BUBON V. RUSSIA)

Заява № 63898/09

Європейський суд з прав людини (далі – Суд, Європейський суд) встановив, що не було порушення статті 10 Конвенції з боку російської влади, яка відмовила в наданні на запит статистичних даних щодо злочинів, пов'язаних із проституцією та сексуальною експлуатацією. Суд постановив, що більшість запитуваних статистичних даних не були «готовими та доступними» та не існували в запитуваній формі. Частина запитуваної інформації була в іншого розпорядника інформації, до якого запитувачеві потрібно було звернутися.

Обставини справи

Костянтин Володимирович Бубон – російський юрист, що займався написанням статей для різних юридичних журналів та онлайн-ових баз даних і мереж з юридичною інформацією. Він проводив дослідження та писав матеріал про боротьбу правоохоронних органів з проституцією в Хабаровському краї. У межах дослідження заявник надіслав запит на інформацію до начальника Управління внутрішніх справ у Хабаровському краї з проханням надати таку статистичну інформацію за період з 2000 по 2009 рік:

1. Кількість осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності за проституцію, надавши інформацію з розбиттям за такими критеріями: стать, місце проживання (Хабаровський край чи ні), громадянством (громадянин Росії, іншої держави чи особа без громадянства) та роком скоєння правопорушення.

2. Кількість порушених за вказаний період кримінальних справ, пов'язаних із сексуальною експлуатацією, надавши інформацію з розбиттям за статтями 241, 242, 242.1 та 127.1 Кримінального кодексу та роком, коли такі справи були порушені.
3. Кількість осіб, визнаних винними у скоєнні злочинів, пов'язаних із сексуальною експлуатацією за вказаними вище статтями з розбиттям за критеріями: статтю, віком, освітою, місцем проживання (Хабаровський край чи ні), національністю та періодом скоєння злочину.
4. Загальну інформацію про покарання, призначені цим особам, з розбиттям за критеріями: видами покарання, у скількох справах та в яких роках вони були накладені.

Не отримавши жодної відповіді на свій лист протягом тридцятиденного строку, встановленого російським законодавством для надання відповіді, заявник звернувся з позовом до суду. Пізніше він отримав лист із відмовою в наданні інформації, з обґрунтуванням, що запитувана інформація надто конкретна і може бути зібрана лише за письмовим розпорядженням заступника міністра внутрішніх справ, начальників регіонального чи муніципального управління внутрішніх справ, прокурора тощо, а не приватних осіб. Такої ж позиції дотримувались і національні суди.

Заявник звернувся до Європейського суду та, посилаючись на статтю 10 Конвенції, стверджував, що державні органи порушили його право, відмовивши в доступі до інформації, необхідної для його досліджень.

Правова позиція Європейського суду з прав людини

Європейський суд з прав людини розглянув справу, виходячи з «загальних принципів», що були викладені в рішенні Великої палати у справі «Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини». Суд розглянув справу, дослідивши 1–3 питання запиту пана Бубона окремо від 4-го питання.

Оцінка «готовності та доступності інформації»

Що стосується 1–3 питань його запиту (тобто конкретного розподілу кількості осіб, визнаних винними за скоєння певних правопорушень, кількості порушених кримінальних справ, пов'язаних із сексуальною експлуатацією, та кількості осіб, визнаних відповідальними за злочини тощо) Суд встановив, що не було втручання у право пана Бубона отримувати інформацію.

Суд звернув увагу на той факт, що важливий критерій для оцінення того, чи відмову в наданні інформації розглядати як «втручання» у право «отримувати та передавати інформацію» відповідно до статті 10 Конвенції, є критерій «готовності та доступності» інформації. Суд зазначив, що в цій справі пан Бубон запитував доступ до інформації, яка ще не була створена.

«Заявник не вимагав доступу до карт статистичних даних або навіть до остаточних статистичних звітів, які були готові та доступні. Натомість він по суті вимагав від національних органів влади опрацювати та узагальнювати інформацію, використовуючи конкретні параметри» (§ 43).

Як наслідок, Суд прийняв аргументи Уряду та «дійшов висновку, що відповідні органи не мали такої конкретної інформації, яку вимагав заявник. Отже, інформація, яку він шукав, не тільки не була «готова та доступна», але й не існувала в тій формі, в якій її запитував заявник» (§ 44).

Суд нагадав також, що **стаття 10 Конвенції не накладає обов'язку збирати інформацію на вимогу заявника**, особливо коли, як і в цій справі, йдеться про значний обсяг роботи (див. також §§ 25–28, рішення у справі «Вебер проти Німеччини», заява № 70287/11).

Щодо 4-го питання запиту (питання про покарання, призначені особам, визнаним винними у злочинах, пов'язаних із сексуальною експлуатацією) Суд також не встановив порушення статті 10, проте навів іншу аргументацію, ніж щодо попередніх питань заявника.

Уряд не заперечував, що така інформація була «готова та створена», проте вона перебувала в розпорядженні судового департаменту Верховного суду, а не в правоохоронних органів, до яких звернувся запитувач. Саме тому Суд дійшов висновку, що:

«Заявник мав можливість отримати доступ до інформації, яку він не використав. За цих обставин не можна стверджувати, що держава втручалася в його право на отримання інформації або надмірно обмежувала його» (§ 47).

У світлі викладеного вище Суд не встановив порушення статті 10 Конвенції. Суд не оцінював інших критеріїв, викладених у справі «Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини».

СПРАВА «КАНДЖІ ПРОТИ ТУРЕЧЧИНИ»

(CANGI V. TURKEY)

Заява 24973/15

Європейський суд з прав людини ухвалив одностайне рішення, яким було визнане порушення статті 10 Конвенції через відмову надати членові ініціативної групи копію протоколу засідання Ради з питань культурної та природної спадщини щодо планів збереження стародавнього містечка і запланованого будівництва греблі.

Обставини справи

Заявник в цій справі – юрист, член ініціативної групи «Алліаной» (*Allianoi*), що складалася з приватних осіб та неурядових організацій, які виступали проти руйнування історичної місцевості Алліаной (Туреччина), на якій планувалося будівництво греблі Йортанлі.

У Раді з питань культурної та природної спадщини (далі – Рада) відбулася зустріч з питань природоохоронних проєктів стародавньої історичної пам'ятки Алліаной та планування робіт щодо будівництва дамби Йортанлі. Наприкінці наради вирішено, що група експертів підготує новий звіт щодо проєкту охорони та представить його Раді.

Заявник надіслав запит, у якому попросив Раду надати йому підписану копію протоколу цього засідання. У наданні протоколу йому відмовлено.

Правова позиція Європейського суду з прав людини

Оцінка мети запиту

На момент звернення до національних судів заявник отримав протокол засідання з неофіційних джерел. Проте він не був підписаний, тобто не був офіційним документом. Цей протокол був потрібний заявникові для оскарження рішення Ради до суду, щоб запобігти будівництву.

*«...Суд зазначає, що метою цього запиту було **не лише бажання заявника подати цей документ до суду як доказ**, щоб продемонструвати порушення процесу ухвалення рішень, що стосуються проектування дамби, зокрема підтвердити тиск, який чинило Міністерство культури і туризму порадами щодо культурної та природної спадщини, а також насамперед через своє **бажання інформувати громадськість про хід цієї наради та рішення, ухвалені владою щодо цього стародавнього місця** (§ 32).*

*... обґрунтовано можна вважати, що без офіційного запису від органів влади **заявник не міг би ефективно брати участь ні в правових, ні в публічних дебатах**, не надаючи, щоб привернути увагу судів та громадськості, надійної та достовірної інформації. Суд вважає, що запитуваний документ був «необхідний» для реалізації заявником свого права на свободу вираження поглядів (Росіяну проти Румунії, № 27329/06, § 63, 24 червня 2014 р.)» (§ 33).*

Оцінка природи (характеру) інформації

При оціненні характеру запитуваної інформації у Суду не виникало запитання щодо її важливості:

*«Суд зазначає, що на засіданні 26 січня 2010 р. був розглянутий проєкт збереження стародавньої ділянки Алліаной та будівництво дамби Йортанлі. Він зазначає, що наприкінці цього засідання вирішено підготувати та представити Раді з питань культурної та природної спадщини новий звіт про проєкт охорони (див. п. 8 вище). Суд зазначає, що засідання, про яке йдеться, безсумнівно, **стосувалося теми загального інтересу, враховуючи, що затоплення історичної пам'ятки водою з дамби – питання, яке, ймовірно, може створити вагоме обговорення***

важливої соціальної проблеми або яке стосується проблеми, до якої громадськість мала б інтерес, якби була проінформована (Magyar Helsinki Bizottság, див. § 162)» (§34).

Оцінка ролі заявника

При оціненні ролі заявника Суд врахував його постійну діяльність щодо збереження історичної пам'ятки.

«Що стосується ролі заявника, Суд зазначає, що останній був членом та представником неурядової організації, ініціативної групи «Алліаной», і що завдяки його діяльності, спрямованій на захист стародавнього поселення Алліаной та поширення інформації про провадження, які тривали, щодо цієї місцевості, він відігравав роль «вартового демократії» (public watchdog)» (§ 35).

Оцінка «готовності та доступності» інформації

Той факт, що запитувана інформація була готова та доступна, сторони не оскаржували. У цій справі Суд не розглядав цей критерій.

Отже, оцінивши обставини справи, виходячи із зазначених вище критеріїв, Суд дійшов висновку, що сталося втручання у право заявника, передбачене статтею 10 Конвенції. Далі Суд зазначив, що це втручання не було «передбачене законом», як того вимагає пункт 2 статті 10 Конвенції. Враховуючи це, Суд не перевіряв, чи інші умови, передбачені пунктом 2 статті 10 Конвенції, були дотримані.

Суд дійшов висновку, що в цій справі було порушення статті 10 Конвенції.

СПРАВА «СТУДІО МОНІТОРІ» ТА ІНШІ ПРОТИ ГРУЗІЇ»

(STUDIO MONITORI AND OTHERS V. GEORGIA)

Заяви № 44920/09 та 8942/10

У цій справі Європейський суд з прав людини ухвалив одностайне рішення стосовно того, що не було порушення статті 10 Конвенції.

Перша заява в цій справі стосувалася відмови судових органів надати доступ до матеріалів кримінальних справ неурядовій організації та журналістці. Суд звернув увагу на те, що раз журналістка змогла продовжити та завершити розслідування без запитуваної інформації, то отримання цієї інформації очевидно не сприяло б ефективній реалізації її права на свободу вираження поглядів. Ба більше, заявники не вказали мету запиту. Друга заява, подана адвокатом, стосувалася доступу до матеріалів кримінальних справ високопосадовців. Суд постановив, що заявник також не вказав у запиті його мету. Крім того, заявник не обґрунтував свою роль в отриманні та переданні інформації громадськості, а також що ця інформація становить суспільний інтерес.

Обставини справи

У справі ««Студіо Монітори» та інші проти Грузії» було об'єднано дві заяви до Європейського суду з прав людини. Перша заява подана від імені неурядової організації «Студіо Монітори», створеної з метою проведення журналістських розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес, а також журналістки та засновниці цієї організації.

Журналістка від імені своєї організації звернулася до апарату Хашурійського районного суду з вимогою надати їй доступ до матеріалів однієї кримінальної справи. У запиті не було зазначено мету отримання інформації, а тільки вказано намір фотокопіювати та фотографувати матеріали кримінальної справи, що зберігаються в архіві апарату суду. Зазначені матеріали судових справ не були жодним чином пов'язані із заявницею чи її організацією.

Запит відхилено з таких підстав:

- a) відповідні матеріали справи містять інформацію, що становить таємницю слідства, та публічне розголошення якої суворо заборонено законом;
- b) запитувані матеріали справи містять персональні дані про особу засудженого, а також про інші сторони кримінального провадження, тому для розкриття цієї інформації потрібна їхня згода. Крім того, апарат суду попросив заявницю чітко вказати, яку інформацію чи документи вона хоче отримати та з якою метою, зазначивши, що він може переглянути своє рішення щодо запитуваної інформації.

Заявниця не надала пояснення щодо мети запиту ні у відповідь на отриману відмову, ні під час розгляду справи національними судами.

Третій заявник – адвокат-практик у Грузії, який був засуджений за шахрайство (крадіжку грошей свого клієнта). Перебуваючи у в'язниці, він попросив надати йому копії всіх судових наказів щодо застосування досудових запобіжних заходів у шести окремих і не пов'язаних між собою кримінальних справах. Запитувач не уточнив, чому його цікавить саме ця інформація. У відповідь апарат Тбіліського міського суду надіслав йому копії лише резолютивних частин відповідних судових наказів, зазначивши, що згідно з кримінально-процесуальним кодексом можуть бути розкриті лише резолютивні частини наказів про тримання під вартою.

Після оскарження відмов на запит у національних судах заявники звернулися до Європейського суду з прав людини, стверджуючи, що їхнє право на свободу вираження поглядів відповідно

до статті 10 Конвенції було порушене через відмову в доступі до запитуваної інформації.

Правова позиція Європейського суду з прав людини

Розглядаючи цю справу, Суд враховував правові позиції, викладені в рішенні Великої палати в справі «Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини». Суд нагадав свій загальний підхід у такій категорії справ, вказуючи, що *«стаття 10 Конвенції не надає особі права доступу до інформації, що перебуває в розпорядженні державного органу, а також не зобов'язує уряд передавати таку інформацію. Однак таке право або обов'язок може виникнути, по-перше, коли розкриття інформації було передбачене судовим рішенням, що набрало законної сили, і, по-друге, за обставин, коли доступ до інформації – важливий фактор для здійснення особою свого права на свободу вираження поглядів. Чи становить і якою мірою відмова в доступі до інформації втручання у права заявника на свободу слова, слід оцінювати в кожному конкретному випадку та з урахуванням його конкретних обставин»* (§ 39).

Оцінка мети запиту першого та другого заявника

Перші два заявники (організація «Студіо Монітори» та її співзасновниця журналістка) намагались отримати доступ до матеріалів кримінальної справи. Заявники на той час працювали над документальним фільмом, що викриває неправомірні дії поліції і вважали, що особа, потерпіла в цій кримінальній справі, насправді була агентом-provokatorом. Проте цього вони не вказали у своєму запиті.

Суд зазначив, що *«хоча їхня журналістська роль, безумовно, сумісна зі змістом права вимагати доступ до інформації, що є в розпорядженні державних органів... Однак мета їхнього запиту на інформацію не відповідала критерієві, передбаченому статтею 10 Конвенції. Це пов'язано з тим, що у відповідних національних провадженнях вони не вказали мети свого запиту на ознайомлення з матеріалами кримінальної справи»* (§ 40).

Суд також не був переконаний аргументом заявників, що отримавши інформацію, вони могли б створити «кращий журналістський продукт».

Оцінка ролі заявників в «отриманні та переданні» інформації громадськості

Суд звернув увагу на той факт, що **заявники не пояснювали апаратів національного суду, чому запитувані документи необхідні їм для здійснення свободи вираження поглядів.** Водночас розпорядник інформації чітко дав зрозуміти, що він може переглянути своє рішення відмовити запитувачам після отримання відповідного пояснення. Заявники, однак, проігнорували таку можливість і натомість вирішили подати до суду позов на органи влади за порушення їхнього права на необмежений доступ до інформації, що є в розпорядженні держави і становить суспільний інтерес (§ 40).

Крім того, Суд, оцінюючи **роль запитувачів в «отриманні та переданні» інформації громадськості,** зазначив, що заявники мали змогу продовжити та завершити своє журналістське розслідування без запитуваних документів.

*«Отже, навіть не чекаючи результату відповідного провадження, яке вони самі порушили проти національних судових органів, вони завершили розслідування та зробили його результати доступними для громадськості... Іншими словами, з конкретних обставин справи можна зробити висновок, що **доступ до відповідних матеріалів кримінальної справи, якого вимагали перший та другий заявники, не сприяв ефективному здійсненню їхнього прав на свободу слова... Справді, друга заявниця визнала під час провадження в національному суді, що їй як журналістці інформація не потрібна для цілей її журналістської діяльності і що для неї лише було принциповим питанням отримати визнання судом того, що вона мала необмежене право на доступ до публічної інформації, що перебувала в розпорядженні держави. Що стосується аргументу першого та другого заявників щодо залежності якості їхнього остаточного журналістського продукту від отримання запитованої інформації, Суд зазначає, що заявники ніколи не озвучували жодного подібного аргументу в національних судах» (§ 41).***

Оцінка мети запиту третього заявника

Третій заявник, адвокат, також **не вказував у своєму запиті його мету**, тобто для чого запитувачеві потрібно було отримати повні копії відповідних судових рішень. Тому Суд не знайшов підстав вважати, що запитувана інформація могла б сприяти здійсненню заявником його права на свободу вираження.

Оцінка природи інформації, яку просив надати третій заявник

У цій справі Суд звернув увагу і на природу, тобто характер, запитуваної інформації. Суд залишив поза увагою аргумент заявника, що запитувані судові рішення стосувалися гучних кримінальних справ, порушених проти колишніх високопосадовців за корупційні злочини. **Той факт, що обвинувачені в цих справах були відомі публічні особи, сам по собі не є, згідно зі статтею 10, достатній для обґрунтування надання третій стороні, яка діє лише приватно, повних копій відповідних судових рішень** у незавершених кримінальних провадженнях, зокрема частини рішень, які не вважалися публічною інформацією відповідно до чинного на той час національного законодавства. Аргументація Суду в цьому випадку класична – суспільний інтерес не може полягати у звичайній цікавості громадськості.

Суд також вказав:

*«Визнаючи важливість принципу, згідно з яким судові рішення повинні проголошуватися публічно і в певній формі мають бути доступними для громадськості в інтересах належного правосуддя та прозорості (див., наприклад, Фазлійський проти Болгарії, № 40908/05, § 64–66, 16 квітня 2013 р.), Суд стверджує, що **вимога того, щоб запитувана інформація відповідала тестові на суспільний інтерес з метою спонукання до необхідності розкриття інформації відповідно до статті 10 Конвенції, інша**, бо вона стосується конкретної тематики документа, у цьому випадку судових наказів (див. для порівняння Sioutis, § 29, та Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung проти Австрії, № 39534/07, §§ 35–36 та 46, 28 листопада 2013 р.)» (§ 42).*

Оцінка ролі третього заявника в «отриманні та переданні» інформації громадськості

Третій заявник просив надати йому матеріали кримінальних справ колишніх високопосадовців країни, щодо яких громадськість має право знати всі подробиці. Проте заявник фактично не вказав, у чому була його роль в отриманні та переданні інформації. Тому аргументи заявника виявилися недостатніми для Суду. У своєму рішенні він зазначив:

«Найголовніше, незрозуміло, яким чином роль третього заявника в суспільстві могла б відповідати критерієві [особлива роль запитувача інформації в «отриманні та переданні» її громадськості], передбаченому статтею 10 Конвенції. Отже, Суд наголошує, що третій заявник не був ані журналістом, ані виконував роль «суспільного вартового» (public watchdog).

*Під час розгляду справи в Суді заявник не пояснив, **як він може посилити**, отримавши копії постанов про тримання під вартою в шести абсолютно не пов'язаних з ним кримінальних справах, **доступ громадськості до новин або сприяти поширенню інформації в інтересах державного врядування** (див. для порівняння *Magyar Helsinki Bizottság*, §§ 164–68, та *Sioutis*, § 31). Суд також не вбачає, що інформація, яку запитував від національного судового органу третій заявник, відповідала відповідним вимогам тесту на суспільний інтерес, передбачено статтею 10 Конвенції (див. *Magyar Helsinki Bizottság*, § 161)» (§ 42).*

На підставі вищевикладених міркувань Суд одноголосно дійшов висновку, що не було порушення статті 10 Конвенції стосовно жодної з двох заяв.

СПРАВА «ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ПРОТИ УКРАЇНИ»

(CENTRE FOR DEMOCRACY AND THE RULE OF LAW V. UKRAINE)

Заява № 10090/16

У цій справі Європейський суд з прав людини ухвалив одностайне рішення щодо порушення статті 10 Конвенції через рішення відмовити організації-заявниці в доступі до інформації про освіту та трудову діяльність політичних лідерів, що міститься в їхніх автобіографіях, поданих до виборчих органів.

Обставини справи

Громадська організація «Центр демократії та верховенства права» оскаржувала відмову Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) надати копії автобіографій кандидатів у народні депутати – очільників виборчих списків 6 політичних партій, які перемогли на виборах до Верховної Ради України у 2014 році. Йшлося про Віталія Кличка, Юлію Тимошенко, Олега Ляшка, Арсенія Яценюка, Ганни Гопко та Юрія Бойка. П'ять із шести кандидатів раніше займали державні посади, зокрема, попередній Прем'єр-міністр України Юлія Тимошенко, мер міста Києва Віталій Кличко та Прем'єр-міністр України Арсеній Яценюк. ЦВК відмовила заявникові, надавши лише витяги з документів, які раніше були опубліковані на офіційному вебсайті ЦВК.

У подальшому це рішення заявниця оскаржила в судовому порядку. Суд першої інстанції, відмовляючи в задоволенні позовних

вимог, вирішив, що запитувана інформація конфіденційна і може бути розкрита лише у визначених законом випадках. Суди вищих інстанцій залишили це рішення без змін.

Організація-заявниця звернулася до Європейського суду з прав людини стверджуючи, що влада відмовила їй у наданні доступу до інформації, необхідної для ефективної реалізації її свободи вираження, що становить порушення статті 10 Конвенції.

Правова позиція Європейського суду з прав людини

Європейський суд з прав людини виходив з того, що питання про те, чи підпадає скарга організації-заявниці під дію статті 10 Конвенції, тісно пов'язане із суттю її скарги. Суд вирішив розглянути питання про застосовність статті 10 разом з питанням щодо наявності втручання у право заявниці та розглядав його, виходячи з критеріїв, викладених у рішенні Великої палати у справі «Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини».

Оцінка природи (характеру) інформації

Організація-заявниця запитувала копії автобіографій, а не тільки інформацію з цих автобіографій. Крім інформації, вже опублікованої на сайті ЦВК, автобіографії містили таку інформацію про кандидатів:

- ▶ освіта;
- ▶ трудова діяльність;
- ▶ громадська робота (зокрема на виборних посадах);
- ▶ склад сім'ї;
- ▶ адреса місця проживання;
- ▶ номер телефону.

Через те що організація-заявниця визнала, що адреси та номери телефонів кандидатів не можна було розголошувати, а інформація про склад сім'ї була доступна в інших джерелах, Суд не визнав, що відмова надати цю інформацію була втручанням у права заявника, передбачені статтею 10.

«Відповідно, питання, яке належить розв'язати Судові, полягає в тому, чи не була відмова організації-заявниці в наданні інформації про освіту та трудову діяльність (разом з трудовою діяльністю в державних установах), яку політичні лідери внесли до своїх офіційних автобіографій, наданих ЦВК у межах виборчого процесу, втручанням та порушенням права організації-заявниці, що передбачено статтею 10 Конвенції» (§ 93).

Отже, у цій справі важливу роль відіграло те, що інформація про освіту і трудову діяльність політиків становила суспільний інтерес і не вся була відкритою для громадян. Суд також врахував обставини, за яких надсилався запит – період після Євромайдану та позачергових парламентських виборів (адже в цей період інтерес громадськості до осіб політиків був досить високий):

*«... інформація, доступна на вебсайті ЦВК і надана організації-заявниці, обмежувалася даними про те, що ці особи відповідали мінімальним законодавчим вимогам для висування в кандидати: мінімальний вік (21 рік), проживання в Україні (5 років) та несудимість (§ 35). Оприлюднена інформація розкрила лише їхнє поточне становище на момент реєстрації в кандидати, але не інформацію про їхню трудову діяльність. У цих документах вказано, що вони мали вищу освіту, але в них не вказано ні назви вищого навчального закладу, ні спеціальності. Отже, **найцінніша інформація, що стосується освіти та трудової діяльності, була обмежена.***

Період одразу після виборів був все ще неспокійний і це привернуло велику увагу громадськості. Лідери партійних списків переважно займали керівні посади. Вибори 2014 року відбулися після подій Євромайдану, в яких парламент відіграв певну роль. Тому новообрані народні депутати привернули особливу увагу. Тож інформація пройшла перевірку на відповідність суспільним інтересам» (§ 57–58).

Отже, Суд дійшов висновку, що інформація, яку запитувала організація, пройшла перевірку на відповідність суспільним інтересам. І, ба більше, відповідні особи (провідні політики) були публічні особи та мали особливе значення. Суд визнав, що громадськість була зацікавлена в їхньому досвіді та доброчесності безпосередньо після проведення виборів.

Оцінка мети запиту

Передовсім варто відзначити, що заявниця не вказувала у своєму запиті, для чого їй потрібна була ця інформація. Адже відповідно до національного законодавства запитувач не зобов'язаний цього робити. Проте мету запиту заявниця чітко роз'яснила під час розгляду справи в національних судах.

Документи організація запитувала з метою надати громадськості інформацію про біографію політиків, які керували партіями, що здобули перемогу на парламентських виборах 2014 року. Хоча деяка біографічна інформація про політиків оприлюднювалася під час виборчої кампанії, самі автобіографії не були в публічному доступі. Суд прийняв доводи заявниці щодо мети запиту:

«Організація-заявниця хотіла покластися у своєму аналізі на офіційну інформацію з перших рук, надану самими кандидатами, які громадськість би довіряла.

Додатковою метою було створення загального прецеденту, який би забезпечив вільний доступ до автобіографій усіх кандидатів на політичні чи інші державні посади. Організація-заявниця не хотіла створювати надмірне навантаження і попросила лише автобіографії лідерів парламентських партій, а не всіх 450 депутатів.

Хоча більшість відповідних політиків раніше займали високі посади, їхні автобіографії ніколи не публікувалися, що ускладнювало перевірку інформації, розповсюдженій про них засобами масової інформації, та оцінення того, чи були якісь факти в їхніх біографіях, які раніше не привертали уваги громадськості.

Організація-заявниця була особливо зацікавлена в освіті народних депутатів. Це спричинено попередніми скандалами, пов'язаними з можливою фальсифікацією документів про освіту колишніми міністрами соціальної політики, юстиції, транспорту, колишнім керівником адміністрації президента та іншими.

Точна інформація про трудову діяльність також була важлива, бо вона була необхідна для перевірки джерела походження майна політиків,

яке вони задекларували та опублікували відповідно до Закону «Про запобігання корупції» та Закону «Про вибори Президента України» в межах президентських виборів, в яких п. Бойко, п. Кличко, п. Ляшко, п. Тимошенко і п. Яценюк раніше брали участь» (§ 60–64).

На думку Суду, організація-заявниця пояснила досить переконливо, що їй потрібна саме інформація, надана з перших рук самими кандидатами в народні депутати, а також, що цю інформацію організація намагалась отримати для того, щоб передати громадськості.

Оцінка ролі заявниці

Хоча цей критерій тісно пов'язаний з «метою запиту», Суд робив акцент на «впливовості» запитувача, як лідера думки, що якнайкраще зможе «передати» інформацію суспільству, сформувавши «майданчик для публічної дискусії». Суд вказав на вагому роль заявниці:

«Організація-заявниця була заснована в 2005 році як **аналітично-адвокатський центр**, що спрямовував свої зусилля на «розвиток незалежних медіа, підтримку громадських платформ і рухів», розроблення та впровадження законів, захист свободи слова та забезпечення підзвітності влади. 2011 року організація-заявниця стала **співзасновницею руху Чесно** – коаліції громадських організацій, мета якої – підвищення відповідальності українських політиків. Перша кампанія руху розпочалася 2011 року і мала на меті **очищення парламенту від недобросовісних депутатів шляхом виявлення розбіжностей між задекларованими доходами та способом життя**. 2014 року метою руху було оцінення того, як змінився парламент на перших парламентських виборах після Євромайдану. Роблячи інформацію про політиків загальнодоступною, організація-заявниця хотіла «привернути увагу до питань, що становлять суспільний інтерес, а також створити та підтримати платформу для публічних дебатів з політичних питань», виконуючи так свою роль «сторожового пса» (§ 59).

Оцінка «готовності та доступності» інформації

Той факт, що запитувана інформація (автобіографії кандидатів у народні депутати) була готова та доступна, сторони не оскаржували. Тому Суд не розглядав цей критерій.

Отже, оцінивши обставини справи, виходячи з зазначених вище критеріїв, Суд дійшов висновку, що сталося втручання у право заявниці, передбачене статтею 10 Конвенції. Хоча таке втручання було передбачене законом і переслідувало законну мету (захист прав на недоторканність приватного життя інших осіб), воно не було «необхідним у демократичному суспільстві».

Тому Суд постановив, що було порушення статті 10 Конвенції через рішення відмовити організації-заявниці в доступі до інформації про освіту та трудову діяльність політичних лідерів, що міститься в їхніх автобіографіях, поданих до виборчих органів.

РОЗДІЛ II. РІШЕННЯ ПРО ПРИЙНЯТНІСТЬ

СПРАВА «СИУТІС ПРОТИ ГРЕЦІЇ»

(SIOUTIS V. GREECE)

Заява № 16393/14

Європейський суд з прав людини визнав неприйнятною заяву у справі «Сіутіс проти Греції». Суд дійшов висновку, що отримання копії запитуваного рішення Конституційного суду не було інструментом для реалізації заявником своєї свободи вираження поглядів. Стаття 10 Конвенції в цьому випадку не дає йому право отримувати копію запитуваного рішення, а також не покладає на Уряд обов'язок надавати заявникові таку інформацію.

Обставини справи

Заявник у цій справі – громадянин Греції Дімітріс Сіутіс. На одному новинному вебсайті він прочитав статтю про результати судового розгляду справи про наклеп, яку ініціював член парламенту п. С. проти пана В., відомого підприємця. Стаття містила заяву, зроблені п. С. після ухвалення рішення, яким суд зобов'язав п. В. виплатити йому 150 000 євро.

Заявник подав запит до відповідного суду першої інстанції з проханням надати йому копію згаданого рішення. Його запит відхилено «через брак законного інтересу». Заявник подав повторний запит, посилаючись на Конвенцію та рішення Суду у справі «Szűcs проти Австрії» (№ 20602/92, 24 листопада 1997 р.), який теж відхилено.

Заявник звернувся до Європейського суду з прав людини, стверджуючи, що відмова компетентного органу надати йому копію судового рішення на тій підставі, що він не мав законного інтересу, порушила його право на отримання інформації.

Правова позиція Європейського суду з прав людини

Розв'язуючи питання застосування статті 10 Конвенції в цій ситуації, Суд з'ясував, чи було отримання копії запитуваного судового рішення **інструментом для реалізації свободи вираження поглядів (у цьому випадку – свободи одержувати і поширювати інформацію) і чи становило ненадання цієї інформації втручання у право заявника**. Суд проаналізував обставини справи, виходячи з критеріїв, які були виокремлені у справі «Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини».

Оцінка мети запиту

Суд звернув увагу на те, що запитуване судове рішення жодним чином не стосується особисто заявника. Ба більше, заявник не навів доказів того, що цей документ був необхідний йому для здійснення свого права одержувати і поширювати інформацію, а отримання копії рішення – інструментом для реалізації свободи вираження. На думку Суду, у цьому випадку заявник мав загальний інтерес та бажання бути проінформованим.

*«Суд зазначає, що заявник не оспорує, що оскаржуване рішення було ухвалене за результатами публічного слухання, що воно було публічно проголошене та що воно **було доступне для громадськості в реєстратурі суду**. Його запит стосувався лише отримання копії відповідного рішення, **а не доступу до тексту рішення**, в якому йому не було відмовлено. Заявник, який жодним чином не був особисто причетним до відповідних позовів між паном С., членом парламенту, і паном В., відомим підприємцем, **обґрунтовував свій запит загальним інтересом бути проінформованим**, аргументуючи це тим, що всі рішення повинні бути доступними для громадськості й це сприятиме законним цілям прозорості, підзвітності та належного здійснення правосуддя.*

*Однак заявник не посилався на жодну конкретну причину, чому копія рішення була необхідна для здійснення своєї свободи отримувати та передавати інформацію та ідеї іншим. Зокрема, він **не висунув жодного аргументу ні перед національними органами влади, ні перед Судом щодо того, чому отримання копії рішення має важливе значення***

для здійснення його свободи вираження поглядів. Через брак будь-яких таких аргументів Суд не розуміє, чому свобода заявника виражати думку, зокрема свобода «отримувати та передавати інформацію та ідеї», яка захищена статтею 10 Конвенції, не була здійснена через можливість ознайомитися з текстом рішення в самому суді» (§§ 26, 27).

Оцінка природи інформації

Щодо природи запитуваної інформації, Суд зазначив, що вона повинна відповідати вимогам тесту на суспільний інтерес, тобто збиратися з метою задоволення суспільного інтересу, а не просто з цікавості.

*«Суд зазначає, що рішення, яке запитував заявник, стосувалося спору про наклеп між двома особами, тобто це був судовий процес приватних сторін. Хоча слід визнати, що обидві сторони, які брали участь у провадженні, були публічно відомі: одна з них – член парламенту, а друга – відомий підприємець, **цього елемента не досить для того, щоб Суд міг зробити висновок, що характер запитуваної інформації відповідає тестові на суспільний інтерес, а отже є необхідність у розкритті інформації відповідно до Конвенції...**» (§ 30).*

Суд підсумував, що суспільний інтерес не може бути зведений до жаги публіки знати про приватне життя інших, побачити сенсацію тощо. Навіть того факту, що запитуване рішення стосувалося відомих публічних осіб, не досить, щоб стверджувати, що запитувана інформація відповідає вимогам цього тесту і повинна бути розкритою.

Оцінка ролі запитувача

Оцінюючи роль заявника, Суд звернув увагу, що заявник не вказав, як саме отримана інформація буде донесена до громадськості і який внесок вона може зробити в розвиток суспільної дискусії з важливих питань.

*«...заявникові не потрібна була копія рішення для **здійснення своїх професійних обов'язків чи внеску в розвиток суспільної дискусії.** Хоча*

стаття 10 гарантує свободу вираження «кожному», Суд постановив, що важливий фактор становить те, чи особа, яка просить доступ до інформації, запитує її з метою інформування громадськості як суспільний «вартувий» (див. *Magyar Helsinki Bizottság*, згадане вище, § 168). Проте **заявник не посилався на жодну особливу роль, яку він міг би відіграти в поширенні доступу громадськості до новин та сприянні поширенню інформації, яку виконують «сторожові пси громадськості», що захищається статтею 10. Тому не можна стверджувати, що мета діяльності заявника була важливим елементом інформованих публічних дебатів»** (§ 31).

Оцінка «готовності та доступності інформації»

З огляду на вказані вище доводи, Суд не вважав за необхідне додатково оцінювати обставини справи на предмет, чи була інформація, яку запитував заявник, готова та доступна.

Отже, Суд дійшов висновку, що отримання копії запитуваного рішення не було інструментом для реалізації заявником своєї свободи вираження. Суд визнав заяву неприйнятною.

СПРАВА «ТАЙМЗ НЬЮЗПЕЙПЕРЗ» ТА ДОМІНІК КЕННЕДІ ПРОТИ СПОЛУЧЕНОГО КОРОЛІВСТВА»

(«TIMES NEWSPAPERS LTD.» AND DOMINIC KENNEDY V. UNITED KINGDOM)

Заява № 64367/14

Європейський суд з прав людини відхилив заяву на тій підставі, що заявники не вичерпали всіх національних засобів правового захисту.

Обставини справи

Компанія «Таймз ньюзпейперз» (власник і видавець газети «Таймз») та її журналіст-розслідувач Домінік Кеннеді намагались отримати інформацію про «Звернення Меріам» (Mariam Appeal) – фонд, заснований з метою забезпечення лікування іракських дітей, хворих на лейкемію.

Пан Кеннеді опублікував у газеті статтю, в якій стверджувалося про неправомірне використання коштів цим фондом, після чого Благодійна комісія Англії та Уельсу розпочала три розслідування. Заявники намагались отримати доступ до матеріалів цих розслідувань, зокрема оскаржуючи відмову в наданні інформації до національних судів та інших органів.

Після цього заявник подав новий запит, отримав у відповідь 624 документи, на основі яких він опублікував дві статті. Проте це була лише частина документів, які він запитував. Пан Кеннеді не

оскаржував до суду ненадання йому частини документів, бо вважав, що ця «затримка, через яку інформація перестає бути гідною новин» та судові витрати «становитимуть надмірне та непропорційне навантаження» на його право на свободу вираження.

Заявники подали скаргу до Європейського суду з прав людини, обґрунтовуючи її тим, що Сполучене Королівство порушило статтю 10 Конвенції, бо абсолютне звільнення розпорядника від обов'язку надавати інформацію, що передбачене національним законодавством (розділ 32 (2) Закону про свободу інформації), не вимагало оцінення того, чи відмова була належна та необхідна.

Правова позиція Європейського суду з прав людини

Одним з основних питань, які розв'язував Європейський суд з прав людини, було те, чи відповідає національне законодавство загалом вимогам статті 10 Конвенції. Розглядаючи його, Суд і посилався на рішення у справі «Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини».

«Суд зазначив, що стаття 10 (1) охоплює право на доступ до інформації за певних обставин, але вона не створює загального права або встановленої законодавчої схеми» (§ 82).

Суд звернув увагу, що заявники отримали більшість запитуваних документів і вказав у своєму рішенні, що:

*«Заявники продовжуватимуть бути «потерпілими» відповідно до статті 34 Конвенції лише в тому разі, якщо рішення про відмову надати решту документів перешкоджало або погіршувало можливість здійснювати їхні права на свободу вираження (див. *Magyar Helsinki Bizottság*, цитоване вище, § 159). Однак на це фактичне запитання можна було б відповісти лише після оцінення документів, які не були надані; оцінення, яке міг зробити лише адміністративний суд.*

Якби Суд встановив, що заявники, подавши запит відповідно до Закону про благодійність та не оскаржуючи до суду рішення Комісії [розпорядниці інформації у цій справі. – Прим. автора], все-таки вичерпали національні засоби правового захисту, йому довелося б розглянути питання про їхній і дальший статус потерпілих (чи ненадання цих

конкретних документів перешкоджало їх свободі вираження) – і, якщо це допустимо, суть їх скарг (а саме пропорційність рішення про відмову надати документи) – **у фактичному вакуумі**. З цієї причини Суд не тільки вважає, що **звернення відповідно до Закону про благодійність** могло б бути ефективним у справі заявників, а й також, за конкретних обставин цієї справи, **це засіб правового захисту, який вони повинні були повністю вичерпати перед поданням своєї скарги»** (§ 116).

Отже, Суд визнав заяву неприйнятною, бо заявники не вичерпали всіх національних засобів правового захисту в розумінні пункту 1 статті 35 Конвенції.

СПРАВА «ТОКАРЕВ ПРОТИ УКРАЇНИ»

(TOKAREV V. UKRAINE)

Заява № 44252/13

Європейський суд з прав людини визнав неприйнятною заяву у справі «Токарев проти України». Суд, оцінюючи роль заявника в «отриманні та переданні» інформації громадськості, дійшов висновку, що доступ до запитуваної інформації не сприяв реалізації заявником своєї свободи вираження.

Обставини справи

Заявник був юристом, який представляв інтереси пана Х. у відповідному кримінальному провадженні. Він звернувся до Харківського науково-дослідного центру судових експертиз (далі – Центр) з проханням ознайомитися з реєстром вхідної кореспонденції. Його мета – перевірити, чи отримав Центр деякі постанови слідчого і відповідні речові докази, а також чи надіслав Центр відповіді та висновки щодо них слідчому. Заявник вказував, що запит був надісланий з метою *«забезпечення виконання своїх обов'язків захисника»*. Виконуючи їх, він хотів спростувати звинувачення проти клієнта, показавши, що деякі вилучені докази ніколи не надсилалися для експертизи.

Відмовляючи в наданні інформації Центр вказав, що експертні висновки та відомості з вхідної кореспонденції містять конфіденційну інформацію, а також інформацію «для службового користування».

Правова позиція Європейського суду з прав людини

Оцінка мети запиту

У своєму запиті заявник сам вказав, що він подається в інтересах клієнта, тому:

*«Суд не знаходить жодної ознаки того, що заявник особисто був зацікавлений відповідною інформацією. Крім того, **заявник також не вимагав доступу до інформації, щоб надати її іншим у сенсі інформування суспільства, а не лише свого клієнта.** З огляду на вищезазначене, Суд не бачить, що запит заявника про доступ до інформації, що є в розпорядженні державного органу, був поданий з метою забезпечити можливість здійснення ним свободи «отримувати та передавати інформацію та ідеї» іншим, що передбачено статтею 10 Конвенції» (§ 21).*

Оцінка природи інформації

Суд нагадав, що запитувана інформація повинна становити суспільний, а не приватний інтерес (див. Magyar Helsinki Bizottság, §§ 161–62). Суд звернув увагу, що в цьому випадку інформація стосувалася клієнта заявника і була потрібна саме йому.

*«Ні перед національними органами влади, ні перед цим Судом заявник не стверджував, що ця інформація запитувалася **як частина ширшої громадської дискусії не лише для розкриття неправомірних дій слідчих органів під час розгляду справи клієнта заявника, але й, наприклад, для доведення того, що це була звичайна практика або неодноразові проступки.** Це дозволяє Судові дійти висновку, що обмежений характер запитуваної інформації навряд чи можна розглядати як такий, що становить суспільний інтерес» (§23).*

Оцінка ролі запитувача

Виходячи з аналізу перших двох критеріїв, Суд також оцінив роль заявника:

«Хоча стаття 10 гарантує свободу вираження поглядів для кожного, важливо, чи особа, яка вимагає доступу до відповідної інформації, робить

це з метою інформування громадськості як «вартовий»... У цій справі заявникові потрібен був доступ до інформації, щоб виконувати свої професійні обов'язки захисника, і **вони жодним чином не прирівнювалися до притаманних ролі «вартового демократії», що захищається статтею 10.** Тому не можна сказати, що цілі діяльності заявника – важливий елемент усвідомленої публічної дискусії» (§ 24).

Оцінка «готовності та доступності» інформації

Фактично в цій справі заявник не зміг довести порушення статті 10 Конвенції за вказаними трьома критеріями. З огляду на це Суд не розглядав чи була інформація, яку запитує заявник у цій справі, готова та доступна.

Суд відхилив заяву як несумісну *ratione materiae* з положеннями Конвенції.

СПРАВА «ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ПРОТИ УКРАЇНИ»

(CENTRE FOR DEMOCRACY AND THE RULE OF LAW V. UKRAINE)

Заява № 75865/11

Короткий виклад справи та результат

Європейський суд з прав людини визнав неприйнятною заяву у справі «Центр демократії та верховенства права проти України». Справа стосувалася відмови Конституційного Суду України надати громадській організації копії правових висновків правничих шкіл, наданих йому в межах конституційного провадження, що перебували на розгляді.

Обставини справи

Громадська організація «Центр демократії та верховенства права» звернулася до Конституційного Суду України (далі – КСУ) з проханням надати правові висновки, які КСУ отримав від чотирьох провідних правничих шкіл у межах конституційного провадження. Це провадження стосувалося питання: чи можуть формувати коаліцію окремі народні депутати, зокрема й ті, яких визнано позафракційними або які вийшли чи не ввійшли до складу депутатських фракцій.

Відмовляючи в наданні інформації, КСУ посилався на свій Регламент, відповідно до якого висновки доступні лише сторонам відповідного провадження. Також КСУ зазначив, що відповідні навчальні заклади «є власниками запитуваної інформації», які можуть дозволити доступ до своїх юридичних висновків.

Правова позиція Європейського суду з прав людини

Оцінка мети запиту

Основна аргументація організації-заявниці полягала в тому, що *«вона повинна знати правила формування правлячої коаліції, щоб здійснювати якісний аналіз та бути ефективною у своєму адвокатуванні змін до законодавства у сфері медіа»*. І Суд звернув увагу на невідповідність мети до запиту діяльності, яку провадила організація, вказавши, що:

*«Організація-заявниця не надала жодної інформації, яка б у відповідний час продемонструвала, що вона мала певний досвід або вона провадила діяльність, пов'язану з конституційними питаннями, окрім питань, що стосуються ЗМІ чи інформації, що організація-заявниця мала спеціалізацію у відповідних питаннях у сфері конституційного права. Однак **провадження в КСУ стосувалося не ЗМІ чи свободи вираження поглядів, а скоріше питань конституційного тлумачення.***

Організація-заявниця не стверджувала, що правові висновки були необхідними для тлумачення рішення КСУ у сфері впливу на ЗМІ. Зокрема, вона не вказувала, що була зацікавлена в цій інформації з будь-яких інших причин у будь-якому іншому аспекті під час провадження в суді (наприклад, підозра щодо можливого порушення, яке організація-заявниця хотіла викрити, тощо.)» (§ 57).

Оцінка природи інформації

Суд у цій справі погодився, що ці висновки стосувалися конституційного питання стосовно важливих політичних змін і відповідали критерієві суспільного інтересу:

«Суд вважає, що за обставин цієї справи юридичні висновки, які запитувала організація-заявниця, становили суспільний інтерес. Вони **стосувалися конституційного питання, яке мало важливе політичне значення**. Ба більше, не слід залишати без уваги те, що в цій справі Конституційний суд, як вважалося, змінив свою попередню позицію щодо важливого конституційного питання формування коаліції (див. оцінку Венеційської комісії в пункті 6 вище). При цьому він посилався на академічні правові висновки, однак не цитує їх і навіть не узагальнюючи їх змісту. За таких обставин можна було б очікувати, що виник суспільний інтерес до змісту правових висновків» (§52).

Оцінка ролі запитувача

Визнаючи важливу і впливову роль заявниці в українському суспільстві, Суд визнав, що організація не довела значення запитуваної інформації для здійснення нею свого права на свободу слова.

«Суд підкреслює, що роль організації-заявниці – недержавної організації як «сторожового пса» в житті українського суспільства не оспорювалась...

*У цьому контексті Суд повторює, що Конвенція не дозволяє actio popularis, проте вимагає як умову індивідуального звернення до Суду, що заявник має аргументувати підстави, з яких **він є прямою чи непрямою жертвою порушення Конвенції** внаслідок дії чи бездіяльності з боку Договірних Держав... Це означає, як зазначено вище, що організація-заявниця не може, пославшись на статтю 10 Конвенції, посилатись на абстрактне обмеження доступу до інформації, яка, на її думку, має бути принципово доступною, проте мала б продемонструвати, що **доступ до запитуваної інформації має важливе значення для здійснення свого права на свободу вираження поглядів**, тому відмова в доступі до певної інформації становила втручання в це право» (§§ 51, 59).*

Оцінка «готовності та доступності» інформації

Суд зазначив, що сторони не заперечували, що інформація, яку організація-заявниця просила Конституційний Суд надати, була готова та доступна. Відповідно цей критерій не оцінювався.

Суд дійшов висновку, що організація-заявниця не продемонструвала, що відмова в наданні доступу до запитуваної інформації перешкоджає їй здійснювати свободу отримувати та передавати інформацію способом, що становить суть права, передбаченого статтею 10. Тому заява в цій справі була відхилена як несумісна *ratione materiae* згідно з положеннями Конвенції.

НЕОФІЦІЙНИЙ ПЕРЕКЛАД

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ
ВЕЛИКА ПАЛАТА

**СПРАВА
«УГОРСЬКИЙ ГЕЛЬСІНСЬКИЙ КОМІТЕТ
ПРОТИ УГОРЩИНИ»³**

(Заява № 18030/11)

РІШЕННЯ

СТРАСБУРГ
8 листопада 2016 року

Це рішення остаточне, але його текст може підлягати
редакційним виправленням.

3 <https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:%2218030/11%22,%22itemid%22:%22001-167828%22}>

У справі Угорського Гельсінського комітету проти Угорщини,
Європейський суд з прав людини на засіданні Великої палати, до складу якої увійшли:

Гвідо Раймонді, *голова,*
Андраш Шайо,
Ішіль Каракаш,
Луїс Лопес Герра,
Мір'яна Лазарова Трайковска,
Ангеліка Нуссбергер,
Боштян М. Зупансік,
Небойша Вучініч,
Христина Пардалос,
Ганна Юдківська,
Линос-Олександр Сісіліанос,
Гелен Келлер,
Андре Потоцький,
Алеш Пейхал,
Ксенія Туркович,
Роберт Спано,
Йон Фрідрік Кйольбро, *судді,*
і Лоуренс Ерлі, *юрисконсульт,*

Після нарад за зачиненими дверима, які відбулися 4 листопада 2015 року і 1 вересня 2016 року,

Постановляє таке рішення, яке було ухвалене останнього зазначеного дня:

ПРОЦЕДУРА

1. Справа була розпочата за заявою (№ 18030/11), яку подав до Суду проти Угорщини, на підставі статті 34 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – «Конвенція»), неурядова організація, зареєстрована

згідно із законодавством Угорщини, Угорський Гельсінський комітет (далі – організація-заявниця), 14 березня 2011 року.

2. Організацію-заявницю представляв пан Т. Фазекас, адвокат, що практикує в Будапешті. Угорський уряд (далі – Уряд) представляв пан З. Таллоді, представник Міністерства юстиції.

3. Організація-заявниця скаржилася, що, відповідно до статті 10 Конвенції, відмова угорського суду в наданні запитуваної інформації, яку вона прагнула отримати, порушувала її право на свободу вираження поглядів.

4. Заява була передана на розгляд Другої секції Суду (Правило 52 § 1 Регламенту Суду). 4 грудня 2012 року заяву направлено Урядові. 26 травня 2015 року Палата другої секції, до складу якої входять: Ішіль Каракаш, Андраш Шайо, Небойша Вучініч, Гелен Келлер, Егідюс Куріс, Роберт Спано, Йон Фрідрік Кйольбро, судді, і Стенлі Нейсміт, секретар секції, відмовилися від розгляду справи на користь Великої палати, жодна зі Сторін не заперечувала проти цього протягом встановленого терміну (стаття 30 Конвенції та правило 72 § 1).

5. Склад Великої Палати був визначений відповідно до положень Статті 26 §§ 4 та 5 Конвенції та Правила 24. Під час остаточного обговорення запасні судді Боштян М. Зупансік та Ксенія Туркович, замінили Егідіюса Куріса та Юлію Антоанеллу Моток, яких було усунуто від розгляду (Правило 24 § 3).

6. Організація-заявниця та Уряд подали подальші письмові зауваження (Правило 59 § 1) щодо суті справи.

7. 2 вересня 2015 Головою Великої палати було надано дозвіл Уряду Сполученого Королівства включитись в роботу в якості третьої сторони (Стаття 36 § 2 Конвенції та Правило 44 § 3). Вони подали письмові зауваження 18 вересня 2015 року.

8. Також, 21 вересня 2015 були отримані коментарі третіх сторін від організацій, яким Головою Великої Палати було надано дозвіл взяти участь у письмовій процедурі (Стаття 36 § 2 Конвенції та Правило 44 § 2), серед яких: «Ініціатива Юридичного Захисту Медіа» (Media

Legal Defence Initiative), «Кампанія за Вільну Інформацію» (Campaign for Freedom of Information), «АРТИКЛЬ 19» (ARTICLE 19), «Програма Доступу до Інформації» (Access to Information Programme) спільно з «Угорським Об'єднанням за Громадянські Права» (Hungarian Civil Liberties Union), а також «Справедливі Суди» (Fair Trials).

9. Засідання відбулось публічно у приміщенні Європейського суду з прав людини, у Страсбурзі 4 листопада 2015 року (Правило 59 § 3).

Перед Судом постали:

(a) від Уряду

пан З. Талоді, *уповноважений*,
пані М. Веллер, *співуповноважена*;

(b) від організації-заявниці

пан Т. Фазекас,
пан Т. Л. Сепсі,
пан Ч. Тордаї, *адвокат*,
пані Н. Новосадек, *радник*;

(c) від Уряду Сполученого Королівства

пан Дж. Коппел, *королівський адвокат, радник*,
пані А. Маклеод, *уповноважена*,
пані А. Махмуд, *адвокат*.

Суд заслухав виступи пана Талоді, пана Сепсі та пана Коппела, а також їхні відповіді на запитання поставленні Судом.

ФАКТИ

I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

10. Заявник, Угорський Гельсінський комітет (Magyar Helsinki Bizottság), – неурядова організація, заснована 1989 року. Вона займається моніторингом дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини в Угорщині, забезпечує юридичне представництво жертвам імовірного порушення прав людини і сприяє юридичній освіті та навчанню як в Угорщині, так і за кордоном. Основні напрямки її діяльності – захист прав осіб, які шукають притулку, та іноземців, які потребують міжнародного захисту, а також

моніторинг дотримання прав людини правоохоронними органами і судовою системою. Зокрема, вона зосереджує свою увагу на доступі до правосуддя, контролі умов утримання під вартою, а також на ефективному здійсненні права на захист.

А. Передумови справи

11. У 2005–2007 рр. організація-заявниця реалізовувала проєкт «Модельна програма Ради правової допомоги», метою якого було розроблення і випробування моделі подолання недоліків у системі надання захисника за призначенням. 2007 р. було опубліковане дослідження під назвою «Без захисту», в якому підбито підсумки проєкту і рекомендовано розробити стандартний набір критеріїв оцінювання якості роботи захисників.

12. 2008 р., продовжуючи дослідження 2005–2007 рр., організація-заявниця розпочала новий проєкт під назвою «Право на ефективний захист та реформа системи надання захисника за призначенням». Організація-заявниця разом з Міністерством юстиції та правоохоронної діяльності, а також різними об'єднаннями адвокатів розробила анкету оцінювання діяльності захисників. Вона також провела оцінювання якості правової допомоги, наданої захисниками за призначенням та найнятими захисниками, проаналізувавши матеріали 150 закритих проваджень у кримінальних справах. Одночасно з цим організація-заявниця, представляючи Угорщину, взяла участь у порівняльному дослідницькому проєкті «Право на ефективний захист в Європейському Союзі та доступ до правосуддя: слідство і поширення передового досвіду», проведеному в дев'яти країнах Європи і фінансованому Європейською Комісією та Правовою ініціативою відкритого суспільства (Open Society Justice Initiative).

Результати обох проєктів були представлені на конференції у квітні 2009 р., а її підсумки узагальнено в доповіді «В тіні підозри: критичний звіт про реалізацію права на ефективний захист».

13. Крім того, організація-заявниця постійно вела адвокаційну діяльність у сфері реформування системи надання захисників за призначенням, вона також разом з Асоціацією адвокатів

Будапешта розробила рекомендації до запропонованого кодексу професійної етики захисника за призначенням.

14. За оцінкою організації-заявниці, її дослідження продемонструвало неефективність функціонування системи захисників за призначенням, насамперед тому, що слідчі органи, зокрема поліція, могли вільно призначати захисників з переліку, який складали відповідні асоціації адвокатів. Це викликало недовіру з боку частини підзахисних. Крім того, згідно з висновками організації-заявниці, чимало департаментів поліції у більшості справ вдавалися до послуг одних і тих самих адвокатів або юридичних компаній, результатом чого стала залежність адвокатів у плані заробітку від роботи захисниками за призначенням. Організація-заявниця зробила також висновок про непрозорість у системі такого добору.

15. 2009 р. в межах проєкту «Кроки назустріч прозорій системі призначень у сфері безплатної правової допомоги в кримінальних справах» організація-заявниця, об'єднання адвокатів країни та деякі департаменти поліції країни запровадили експериментальний метод. Ключовим елементом цього методу стала заміна наявної системи призначень на власний розсуд на систему випадкових призначень на основі комп'ютерного вибору.

16. У межах проєкту організація-заявниця надіслала запити до 28 департаментів поліції з 7 регіонів Угорщини про імена громадських захисників, яких обирали в 2008 р., та кількість доручень, що їх надавали кожному з юристів. Метою цього запиту на інформацію було з'ясувати наявність розбіжностей у практиці департаментів поліції щодо призначення захисників з переліків, наданих об'єднаннями адвокатів. Ці запити зроблено відповідно до розділу 20 (1) Акта № LXIII від 1992 р. (далі – Закону про дані). На думку організації-заявниці, кількість призначень захисників – дані, які становлять суспільний інтерес (*közérdekű adat*), а отже імена захисників – це також дані, що підлягають розголошенню в інтересах суспільства (*közérdekből nyilvános adat*).

17. 17 департаментів поліції задовольнили запит і ще 5 – надали інформацію, про яку йшлося в запиті, після успішного правового оскарження їхніх рішень з боку організації-заявниці.

18. 18 серпня 2009 р. організація-заявниця звернулася до Департаменту поліції району Гайду-Бігар з аналогічним запитом щодо доступу до інформації про імена захисників, яких призначали в межах юрисдикції цього департаменту, та кількість призначень, які мав кожний захисник.

19. У відповіді від 26 серпня 2009 р. Департамент поліції району Гайду-Бігар відмовив організації-заявниці в задоволенні її запиту і відзначив, що «імена захисників – це ані дані, які становлять суспільний інтерес, ані інформація, що підлягає розголошенню в інтересах суспільства згідно з розділом 19(4) Закону про дані, бо захисники не співробітники органу, що виконує державні, муніципальні або публічні функції. Отже, їхні імена – приватні дані, які згідно із законодавством не підлягають розголошенню». Департамент поліції також відзначив, що надання такої інформації для нього надто обтяжливе.

20. 27 серпня 2009 р. Департамент поліції міста Дебрецена відмовив у задоволенні аналогічного запиту організації-заявника.

В. Цивільне провадження, ініційоване організацією-заявницею

21. 25 вересня 2009 р. організація-заявниця подала позов проти цих двох департаментів поліції, стверджуючи, що захисники за призначенням виконують обов'язки в інтересах суспільства і їх фінансує держава. Отже, інформацію про них треба розглядати як таку, що підлягає розголошенню в інтересах суспільства.

22. Департамент поліції району Гайду-Бігар подав зустрічний позов, у якому знову наголошував, що імена захисників належать до персональних даних, а не до інформації, що підлягає розголошенню в інтересах суспільства, бо вони не виконують обов'язків, що входять до обов'язків і компетенції департаментів поліції, а також не представники цих органів. Департамент також підтримав свою позицію, що опрацювання даних на запит організації-заявниці становить надмірне навантаження в роботі органу.

23. Департамент поліції Дебрецена вимагав припинення провадження.

24. Окружний суд Дебрецена об'єднав обидві справи. 21 жовтня 2009 р. Окружний суд ухвалив рішення на користь організації-заявниці й зобов'язав відповідачів надати відповідну інформацію протягом 60 днів.

25. Суд вирішив, що захисники не можуть вважатися особами, які виконують державні функції, вони також не працівники або представники департаментів поліції – відповідачів, а отже питання про те, чи захист – діяльність, що ведеться в інтересах суспільства, має оцінюватися з погляду його мети та ролі. Посилаючись на статтю 46 Кримінального процесуального кодексу щодо обов'язкового захисту та на його статтю 48 про обов'язок органів слідства призначати захисника за певних умов, суд відзначив, що обов'язки слідчих органів охоплюють також реалізацію конституційного права на захист. Суд зробив висновок про те, що заходи, пов'язані з реалізацією обов'язкового захисту, підпадають під означення діяльності в інтересах суспільства і будь-які пов'язані з цим дані мають велику значущість для суспільства і не повинні вважатися питанням особистих прав або предметом захисту приватного інтересу. Отже, імена захисників і відповідна кількість їх призначень не інформація приватного характеру, розголошення якої можливе лише з дозволу самої особи. Далі суд констатував, що, з урахуванням суспільно важливої природи обов'язкового захисту, інтерес щодо інформування суспільства вагомійший, ніж потреба захистити недоторканність приватного життя, якому в будь-якому разі не заподіяно шкоди, бо роль захисника стає публічною з часу пред'явлення звинувачення. Суд зобов'язав відповідачів надати запитувану інформацію.

26. Обидва департаменти поліції оскаржили це рішення, повторивши по суті власні аргументи про те, що імена захисників і кількість їх призначень не становлять інформацію, яка підлягає розголошенню в інтересах суспільства, а це персональні дані, бо ці особи не виконують державних, муніципальних або публічних обов'язків. Вони також повторили, що надання інформації на запит становить надмірне навантаження в роботі органу.

27. Регіональний суд округу Гайду-Бігар своїм рішенням від 23 лютого 2010 р. як суд другої інстанції скасував рішення суду першої інстанції та відхилив позов організації-заявниці в повному обсязі. Суд не взяв до уваги твердження організації-заявниці про те, що захисники за призначенням виконують публічні функції в розумінні Закону про дані. На думку суду, положення Кримінального процесуального кодексу, на які посилалася організація-заявниця, передбачали рівність перед законом та право на захист, а також накладають на державу обов'язок забезпечувати ці права. Утім ці положення не передбачали, що діяльність захисника за призначенням – виконання публічних обов'язків, незалежно від факту їх фінансування з боку держави. Суд постановив, що обов'язок поліції призначати захисника в певних випадках слід відрізнити від діяльності держави. Він зазначив, що персональні дані можуть опрацьовуватися лише відповідно до розділу 5(1) Закону про дані задля чітко визначеної мети, пов'язаної з реалізацією права або виконанням обов'язку, і що персональні дані, які опрацьовують департаменти поліції, можна передавати лише з дозволу відповідної особи.

28. Організація-заявниця подала клопотання про перегляд рішення суду другої інстанції, продовжуючи стверджувати, що, хоча імена захисників і кількість відповідних призначень – персональні дані, утім ця інформація підлягає розголошенню в інтересах суспільства як така, що належить до публічних обов'язків, які виконують захисники за призначенням.

29. 15 вересня 2010 р. Верховний суд відхилив клопотання організації-заявниці про перегляд. Він залишив чинним рішення Регіонального суду по суті та частково змінив його аргументацію.

30. Верховний суд постановив:

«...Підлягає дослідженню питання чи мають захисників вважати «іншими особами, які виконують публічні обов'язки». Верховний суд вважає, що відповідно до Рекомендації №1234/Н/2006 Парламентського уповноваженого із захисту даних, питання про те, чи є особа така, що виконує публічні обов'язки, має розв'язуватися лише на основі положень Закону про дані.

Лише особу, наділену незалежними повноваженнями і компетенцією, можна вважати особою, що виконує публічні обов'язки.

Відповідаючи на це питання [тлумачення поняття «осіб, які виконують публічні обов'язки»], аргумент заявника стосовно статті 137(2) Кримінального кодексу неприйнятний, бо це положення лише визначає, що захисників мають вважати особами, які виконують публічні обов'язки для цілей власне Кримінального кодексу, а не для цілей Акта про дані або будь-яких інших правових відносин.

Згідно з параграфом 3 статті 57 Конституції, Держава зобов'язана гарантувати право на захист. Суди, органи прокуратури та слідчі органи виконують цей обов'язок, зокрема, гарантуючи право на захист (параграф 5 статті 3 Кримінального процесуального кодексу) та призначаючи захисників, коли це вимагається статтями 46 та 48 Кримінального процесуального кодексу. У вчиненні цих дій ці органи виконують свої публічні обов'язки, які, отже, завершуються з призначенням захисника. Після призначення захисника його або її діяльність – приватна діяльність, хоча й виконувана для досягнення публічної цілі.

Отже, суд встановив, що захисників не можна вважати «іншими особами, які виконують публічні обов'язки», бо на них не покладаються ніякі повноваження або компетенція, визначені законодавством. Сам по собі факт, що процесуальне законодавство визначає права та обов'язки осіб, які виконують функції захисників у кримінальних провадженнях, не можна тлумачити як такий, що означає повноваження й компетенцію, визначені законодавством. Стосовно права на захист Кримінальний процесуальний кодекс визначає обов'язки лише для органів влади, а не для захисників. Формулювання статті 1 Кримінального процесуального кодексу про те, що обвинувачення, захист і судочинство – різні завдання, також підтверджує цей погляд.

Отже, імена захисників та кількість їх призначень – персональні дані згідно з розділом 2(1) Закону про дані. Відповідно, департаменти поліції – відповідачі не можуть бути зобов'язані надавати такі персональні дані згідно з розділом 19(4) Акта про дані. З цього випливає те, що суд другої інстанції вчинив правильно, відхиливши позов заявника».

II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

31. Конституція, чинна на той час, передбачала таке:

Стаття 59

«(1) В Угорській Республіці кожен має право на репутацію, на приватність житла та захист таємниці приватних справ та персональних даних».

Стаття 61

«(1) В Угорській Республіці кожен має право вільно висловлювати свою думку, мати доступ до інформації, що становить суспільний інтерес, та поширювати її».

32. Акт № LXIII від 1992 р. «Про захист персональних даних та розголошення інформації, що становить суспільний інтерес» (Закон про дані), чинний на той час, у частині, яка стосується цього питання:

Терміни

Розділ 2

«(1) «Персональні дані» означають будь-яку інформацію, яка стосується ідентифікованої, або такої, яку можна ідентифікувати, фізичної особи (надалі – «суб'єкт даних»), а також будь-які прямі чи непрямі посилання на таку інформацію. Під час опрацювання даних таку інформацію вважають персональними даними, допоки за допомогою цієї інформації можна ідентифікувати суб'єкта даних. Особа, яку можна ідентифікувати, така, яка може бути ідентифікована прямо або опосередковано, зокрема, шляхом посилання на ідентифікаційний номер або чинник чи чинники, притаманні його або її фізичній, фізіологічній, психологічній, економічній, культурній або соціальній ідентичності...

(4) «Дані, що становлять суспільний інтерес» (közérdekű adat) означають будь-яку інформацію або знання, відмінні від персональних даних, які опрацьовує орган влади або особа, що виконує державні або муніципальні обов'язки або ж інші публічні обов'язки, визначені законодавством, разом з даними, які належать до діяльності цього органу влади або цієї особи, незалежно від засобу або формату, яким або в якому вони фіксуються, або їх індивідуального чи колективного характеру;

(5) «Дані, які підлягають розголошенню в інтересах суспільства» (közérdekből nyilvános adat), означають будь-які дані, що не належать до даних, що становлять суспільний інтерес, оприлюднення або розголошення яких в інтересах широкої громадськості передбачено законодавством; ...»

Мета обробки даних

Розділ 5

«(1) Персональні дані можна обробляти лише з конкретною та чітко визначеною метою, якщо це потрібно для гарантування певних прав або виконання певних обов'язків. Ця мета повинна досягатися на всіх етапах операцій з обробки даних».

Передача даних, комбіноване керування даними

Розділ 8

«(1) Персональні дані можна передавати в межах єдиної операції або набору операцій, якщо суб'єкт даних надав дозвіл або якщо таке передання дозволене законом, а також якщо забезпечені всі гарантії щодо обробки даних стосовно кожного компонента персональних даних.

(2) Підрозділ (1) застосовується також до передавання даних між різними обліковими системами одного й того самого розпорядника або між обліковими системами уряду та органів місцевої влади».

Доступ до інформації, що становить суспільний інтерес

Розділ 19

«(1) Органи влади та особи, які виконують державні або муніципальні обов'язки або інші публічні обов'язки, визначені законодавством, які надалі разом зветься «агенцією/агенціями», надають широкій громадськості точну та оперативну інформацію стосовно питань їхньої компетенції, як-от бюджети центральних і місцевих органів виконавчої влади та їх виконання, керування активами, які контролюють центральні та місцеві органи виконавчої влади, виділення державних коштів, а також спеціальні та ексклюзивні права, які надають учасникам ринку, приватним організаціям або особам.

(2) Агенції, визначені в підрозділі (1) на регулярній основі оприлюднюють електронними засобами або надають іншими засобами, зокрема на

вимогу, передбаченими в розділі 20, всю важливу інформацію, яка стосується їхньої компетенції, юрисдикції, організаційної структури, професійної діяльності, оцінки такої діяльності (разом з їхньою ефективністю), категорій даних, які вони обробляють, нормативно-правових актів, які належать до їхньої діяльності, а також керування фінансами. Засоби розголошення і дані, що підлягають розголошенню, можуть визначатися нормативно-правовими актами.

(3) Агенції, визначені в підрозділі (1), дозволяють вільний доступ до інформації, яку вони зберігають і яка становить публічний інтерес, будь-якій особі, за винятком інформації, якій агенція, що має належні повноваження, надала статус обмеженої в доступі, або якщо її обмежений доступ випливає з угоди або конвенції, або якщо доступ до конкретної інформації, що становить суспільний інтерес, обмежується законодавством для цілей:

(a) оборони;

(b) національної безпеки;

(c) запобігання кримінальним злочинам, їх розслідування, розкриття та переслідування за них;

(d) державної фінансової або валютної політики;

(e) зовнішніх зносин, відносин з міжнародними організаціями;

(f) судових або адміністративних проваджень.

(4) Якщо законодавством не встановлено інше, персональні дані будь-якої особи, що діє від імені та за дорученням агенцій, визначених у підрозділі (1), тією мірою, якою вони стосуються його або її обов'язків, а також персональні дані інших осіб, які виконують публічні обов'язки, вважають даними, які підлягають розголошенню в інтересах суспільства. Доступ до такої інформації регулюється положеннями цього Акта, які стосуються інформації, що становить суспільний інтерес.

(5) Якщо законодавством не встановлено інше, будь-які дані, відмінні від персональних даних, які обробляють органи або особи, що надають послуги, визначені як обов'язкові згідно з законодавством або контрактом з будь-яким центральним або місцевим органом виконавчої влади, якщо такі послуги не можна надати будь-яким іншим засобом або в іншій формі, і тією мірою, в якій така обробка необхідна для їхньої діяльності, вважають інформацією, яка підлягає розголошенню в інтересах суспільства.

(6) Доступ до комерційної таємниці в контексті доступу до інформації, що становить суспільний інтерес, або її оприлюднення регулюються відповідними положеннями Цивільного кодексу.

(7) Доступність публічної інформації може також обмежуватися відповідно до законодавства Європейського Союзу стосовно будь-яких важливих економічних або фінансових інтересів Європейського Союзу, зокрема монетарної, бюджетної та податкової політики.

Розділ 19/A

«(1) Будь-які дані, що збирає або фіксує агенція, визначена в підрозділі (1) розділу 19, в межах та для сприяння процесові ухвалення рішень, щодо яких вона наділена повноваженнями та компетенцією, не оприлюднюються протягом десяти років від дати, коли вони були зібрані або зафіксовані. Дозвіл на доступ до таких даних може надавати, з урахуванням змісту підрозділу (1) розділу 19, голова агенції, яка їх контролює.

(2) Може бути відмовлено в задоволенні запиту на розголошення даних, що лежать в основі рішення, після його ухвалення, протягом періоду часу, про який йдеться в підрозділі (1), якщо існує ймовірність того, що таке розголошення завдасть шкоди законному функціонуванню агенції або виконанню нею функцій, коли нема неналежного впливу, як-от, зокрема, вільному висловлюванню її позиції під час попередніх етапів процесу ухвалення рішень, яких насамперед стосувався запит.

(3) Визначений у підрозділі (1) строк обмеження доступу до певних конкретних даних може бути зменшений на підставі закону».

Розділ 20

«(1) Інформацію, що становить суспільний інтерес, надають будь-якій особі на запит, який робиться усно, письмово або в електронній формі.

(2) Агенції, які опрацьовують інформацію, що становить публічний інтерес, повинні виконувати запити на інформацію без затримок і надавати її не пізніше ніж за 15-денний строк.

(3) Заявникові також можна надавати копію документа або частини документа, що містить відповідні дані, незалежно від форми зберігання. Агенція, що володіє відповідною інформацією, може стягувати плату, яка

лише відшкодовує витрати на копіювання, та має повідомляти про її розмір заздалегідь під час запиту.

(4) Якщо документ, який містить інформацію, що становить суспільний інтерес, містить також будь-які дані, які не можуть бути надані заявникові, такі дані можуть бути вилучені з копії або приховані.

(5) Дані подаються в доступному для розуміння вигляді та за допомогою тих технічних засобів, яких вимагає заявник, якщо це не викликає невинувато великих витрат. Не можна відмовити в задоволенні запиту на надання даних на підставі того, що такі дані не можуть бути надані в доступному для розуміння вигляді.

(6) У разі відмови в задоволенні запиту на інформацію заявник повинен бути про це поінформований письмово протягом 8 днів або електронними засобами, якщо заявник надав свою електронну адресу, повинна також бути надана причина відмови.

(7) Не може бути відмовлено в задоволенні запиту на інформацію, що становить суспільний інтерес, заявникові, рідна мова якого інша, ніж угорська, на тій підставі, що він був написаний його або її рідною мовою або іншою мовою, яку він чи вона розуміє.

(8) Державні або місцеві органи влади, агенції та інші органи, які виконують публічні обов'язки, визначені законодавством, ухвалюють положення, якими регулюється порядок задоволення запитів на інформацію, яка становить суспільний інтерес.

(9) Раз на рік агенції, визначені в підрозділі (1) розділу 19, інформують уповноваженого з питань захисту даних про відмови в задоволенні запитів разом з причинами відмови».

Розділ 21

«(1) У разі відмови в задоволенні запиту особи на публічну інформацію, він або вона має право подати позов до суду.

(2) Обов'язок доведення щодо відповідності до законодавству покладається на агенцію, яка опрацьовує інформацію.

(3) Провадження має бути ініційоване протягом 30 днів від дати відмови або від останнього дня строку, визначеного в підрозділі (2) розділу 20,

якщо про відмову не повідомлено, стосовно агенції, яка відмовила в розголошенні інформації.

...

(7) Якщо рішення ухвалюється на користь позивача, суд зобов'язує агенцію, яка обробляє дані, надати інформацію».

Розділ 21/А

«(1) Агенції, визначені в підрозділі (1) розділу 19, не можуть обумовлювати доступ до публічної інформації розголошенням персональних ідентифікаційних даних. Обробка персональних даних для доступу до інформації, що становить суспільний інтерес і оприлюднена електронними засобами, дозволяється лише тою мірою, якою це необхідно з технічних причин, після чого такі персональні дані повинні бути невідкладно знищені.

(2) Обробка персональних ідентифікаційних даних у контексті будь-якого розголошення на запит дозволяється лише в абсолютно необхідному обсязі, враховуючи отримання оплати будь-яких зборів. Після розголошення даних та одержання зазначеної оплати, персональні дані заявника повинні бути невідкладно знищені.

(3) Законодавством можуть бути передбачені положення, які становлять відступ від змісту підрозділів (1) та (2)».

33. Акт № XIX 1998 р. щодо Кримінального процесуального кодексу, у відповідній частині, передбачає таке:

Право на захист

Стаття 5

«(1) Обвинувачені мають право на захист...»

Стаття 46

«Залучення захисника до кримінального провадження обов'язкове, якщо:

- (а) передбачене законом покарання за злочин становить 5 або більше років позбавлення волі;
- (б) обвинувачений перебуває під вартою;
- (с) обвинувачений глухий, німий, сліпий або, незалежно від його або її юридичної відповідальності, має психічні розлади;

- (d) обвинувачений не володіє угорською або мовою провадження;
- (e) обвинувачений не здатний захищати себе особисто з будь-яких інших причин;
- (f) це конкретно передбачає цей Акт».

Стаття 48

«(1) Суд, прокурор або слідчий орган призначає захисника, якщо захист обов'язковий і обвинувачений не має захисника на власний вибір...

(2) Суд, прокурор або слідчий орган також призначає захисника, якщо захист не обов'язковий, але обвинувачений вимагає призначення захисника через брак достатніх матеріальних засобів для забезпечення власного захисту.

(3) Суд, прокурор або слідчий орган... призначають захисника, якщо вони вважають, що це в інтересах обвинуваченого.

...

(5) Призначення захисника не може бути оскаржене, але обвинувачений може, за умови надання вагомих причин, клопотати про призначення іншого захисника. Такі клопотання розглядають суд, прокурор або слідчий орган, який веде провадження.

(6) За наявності вагомих підстав призначений захисник може просити про звільнення від призначення. Такі клопотання розглядають суд, прокурор або слідчий орган, який веде провадження.

...

(9) Призначений захисник має право на винагороду та компенсацію витрат на перебування, за викликом або повідомленням, у суді, прокуратурі або слідчому органі, ознайомлення з матеріалами справи та консультування обвинуваченого там, де він або вона утримується під вартою».

34. У Рекомендації № 1234/Н/2006 Парламентського уповноваженого з захисту даних щодо гармонізації застосовного законодавства з питань розголошення персональних даних стосовно функцій осіб, які виконують публічні обов'язки, зазначено у відповідній частині таке:

*Тлумачення розділу 19(4), аспекти,
що мають бути взяті до уваги при його застосуванні*

«...»

(b) при означенні поняття «іншої особи, яка виконує публічні обов'язки» тлумачення має бути автономним і таким, яке бере до уваги внутрішню логіку положення Акта про дані, незалежно від застосування цього терміна в іншому законодавстві. Наприклад, інтерпретативне положення Кримінального кодексу про поняття «особи, яка виконує публічний обов'язок» (стаття 137(2) Кримінального кодексу) не може бути застосоване, бо, з урахуванням інших правил Акта про дані, одна частина змісту цього положення підпадає під зміст першого речення Акта про дані, тоді як інші частини його змісту не підпадають під дію Закону про дані.

Отже, в контексті згаданого вище підрозділу поняття «іншої особи, яка виконує публічні обов'язки» охоплює офіційних осіб державних і муніципальних органів (наприклад, президента Республіки, спікера парламенту, голову Конституційного суду, голову Верховного суду, голову Державної рахункової палати, голову Національного банку Угорщини, прем'єр-міністра та міністрів уряду), які мають незалежні функції та компетенцію й діють як одноособові установи. Особи, на яких покладено виконання державних та муніципальних завдань, а також відповідні повноваження, – окремі особи, які займають такі посади, і вони несуть особисту відповідальність за розголошення даних, що їх стосуються».

III. ВІДПОВІДНІ МІЖНАРОДНІ ДОКУМЕНТИ І ДОКУМЕНТИ ПОРІВНЯЛЬНОГО ПРАВА

A. ООН

35. Віденська конвенція 1969 р. про право міжнародних договорів передбачає таке:

Стаття 31

Загальне правило тлумачення

«1. Договір треба тлумачити добросовісно відповідно до звичайного значення, яке слід надавати термінам договору в їхньому контексті, а також у світлі об'єкта і цілей договору.

2. Для цілей тлумачення договору контекст охоплює, крім тексту, разом з преамбулою й додатками:

- a) усяку угоду, яка стосується договору і якої досягнуто між усіма учасниками у зв'язку з укладенням договору;
- b) усякий документ, складений одним або кількома учасниками у зв'язку з укладенням договору і прийнятий іншими учасниками як документ, що стосується договору.

3. Поряд з контекстом враховують:

- a) усяку наступну угоду між учасниками щодо тлумачення договору або застосування його положень;
- b) наступну практику застосування договору, яка встановлює угоду учасників щодо його тлумачення;
- c) будь-які відповідні норми міжнародного права, які застосовуються у відносинах між учасниками.

4. Спеціального значення надають термінові в тому разі, коли встановлено, що учасники мали такий намір».

Стаття 32

Додаткові засоби тлумачення

«Можливе звернення до додаткових засобів тлумачення, зокрема до підготовчих матеріалів та до обставин укладення договору, щоб підтвердити значення, яке випливає із застосування статті 31, або визначити значення, коли тлумачення відповідає статті 31:

- a) залишає значення двояким чи неясним; або
- b) призводить до результатів, які явно абсурдні або нерозумні».

36. Стаття 19 Загальної декларації прав людини передбачає:

«Кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право охоплює свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів».

37. Стаття 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (МПГПП), ухваленого резолюцією Генеральної Асамблеї

ООН 2200 А (XXI) від 16 грудня 1966 р., який набув чинності 23 березня 1976 р. та був ратифікований Угорщиною 17 січня 1974 р., передбачає таке:

«1. Кожна людина має право безперешкодно дотримуватися своїх поглядів.

2. Кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право охоплює свободу 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.

3. Користування передбаченими в пункті 2 цієї статті правами накладає особливі обов'язки і особливу відповідальність. Воно може бути, отже, пов'язане з певними обмеженнями, які, однак, мають встановлюватися законом і бути необхідними:

- a) для поважання прав і репутації інших осіб;*
- b) для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення».*

38. У Загальному коментарі № 34 щодо статті 19 МПГПП (свобода думки й вираження поглядів), оприлюдненому 12 вересня 2011 р., Комітет ООН з прав людини відзначив таке:

«Право на доступ до інформації

18. У пункті 2 статті 19 передбачено право на доступ до інформації, яка перебуває в розпорядженні державних органів. Така інформація охоплює інформацію, зафіксовану державними органами, незалежно від форми її зберігання, джерела та дати її появи. Державні органи – такі органи, які вказані в пункті 7 цього загального коментаря. Означення таких органів може охоплювати інші організації, якщо такі організації виконують публічні функції. Як вже зазначено, з урахуванням статті 25 Пакту, право на доступ до інформації охоплює право медіа на доступ до інформації з суспільних питань та право широкої громадськості на одержання результатів діяльності медіа».

39. У справі «Готьє проти Канади» (Повідомлення № 633/1995 від 5 травня 1999) Комітет з прав людини зазначив таке:

«13.3 Отже, питання, яке має розв'язати Комітет, полягає в тому, чи становить обмеження доступу автора до можливостей, які надаються пресі в парламенті, порушення його права згідно зі статтею 19 Пакту на пошук, одержання та поширення інформації.

13.4 У зв'язку з цим Комітет посилається також на право брати участь у веденні суспільних справ, викладене в статті 25 Пакту та, зокрема, в Загальному коментарі № 25 (57), де, серед іншого, зазначається: «Для забезпечення повної реалізації прав, закріплених у статті 25, особливе значення має вільний обмін інформацією та думками з суспільних і політичних питань між громадянами, кандидатами та обраними представниками. Це передбачає свободу преси та інших медіа, які можуть коментувати суспільні питання без цензури чи обмежень та впливати на громадську думку». Загальний коментар № 25, пункт 25, ухвалений Комітетом 12 червня 1996 р. Разом зі статтею 19 зазначене передбачає, що громадяни повинні мати широкий доступ до інформації, зокрема, через ЗМІ, а також можливість поширювати інформацію та думки про діяльність виборних органів та їх членів. Разом з тим Комітет визнає, що такий доступ не повинен бути втручанням у виконання функцій або перешкодою виконанню функцій обраних органів, і що держава-учасниця, отже, має право обмежувати доступ. Утім будь-які обмеження, що накладає держава-учасниця, повинні бути сумісними з положеннями Пакту.

13.5 У цьому випадку держава-учасниця обмежила право користуватися можливостями для медіа, які надає парламент за кошти держави, зокрема право робити нотатки під час спостереження за засіданнями парламенту, надавши його лише представникам медіа – членів приватної організації «Канадська пресгалерея». Авторіві відмовили в активному (тобто повному) членстві в «Пресгалереї». Час від часу він мав тимчасове членство, яке надавало йому доступ до деяких, але не до всіх можливостей організації. Коли в нього немає навіть тимчасового членства, в нього немає ані доступу до можливостей для медіа, ані змоги робити нотатки щодо діяльності парламенту. Комітет бере до уваги те, що, за твердженням держави-учасниці, автор істотно не страждав від будь-якого нерівноправного ставлення, адже технологічний прогрес дозволяє легкий доступ громадськості до інформації про діяльність парламенту. Держава-учасниця стверджує, що він міг висвітлювати парламентську роботу за допомогою служб телерадіомовлення або спостерігаючи за роботою. Разом із тим, з урахуванням важливості

доступу до інформації про демократичний процес, Комітет не визнає аргументів держави-учасниці та вважає, що відмова авторові становить обмеження його права на доступ до інформації, гарантованого згідно з пунктом 2 статті 19...»

40. У справі *Токтакунов проти Киргизстану* (Повідомлення № 1470/2006 від 28 березня 2011 р.) Комітет з прав людини зазначив:

«6.3...Комітет далі відзначає, що посилання на право «шукати» та «одержувати» інформацію, яке міститься в пункті 2 статті 19 Пакту, охоплює право осіб одержувати інформацію, якою володіє держава, з винятками, дозволеними обмеженнями, передбаченими Пактом. Комітет відзначає, що інформація має надаватися без необхідності доводити для її отримання наявність прямої зацікавленості або особистої причетності, за винятком випадків, коли застосовується правомірне обмеження. Комітет також нагадує про свою позицію стосовно преси та медіа, яка охоплює право медіа на доступ до інформації з суспільних справ та право широкої громадськості на одержання результатів медійної діяльності. Він також надалі відзначає, що поміж функцій преси та медіа є створення форумів для публічних дебатів та формування громадської думки або, як у цьому разі, особистих думок з питань, які становлять законний суспільний інтерес, як-от застосування смертної кари. Комітет вважає, що реалізація цих функцій не обмежується медіа або професійними журналістами і що їх можуть виконувати також, наприклад, громадські об'єднання або приватні особи. Посилаючись на свої висновки у Повідомленні «S. V. проти Киргизстану», Комітет також відзначає, що автор у цій справі – юрисконсульт правозахисної організації і тому його можна розглядати як особу, яка виконує... окремі функції громадського нагляду з питань, що становлять суспільний інтерес. Враховуючи вищевикладене, Комітет в цьому повідомленні висловлює задоволення з приводу того, що в зв'язку з особливим характером запитуваної інформації автор, для цілей прийнятності, надав обґрунтування того факту, що він як окремий член суспільства безпосередньо постраждав від відмови влади держави-учасниці надати йому на його запит інформацію про застосування смертної кари.

...

7.4. У зв'язку з цим Комітет нагадує про свою позицію стосовно свободи преси та медіа про те, що право на доступ до інформації охоплює право медіа мати доступ до інформації з суспільних питань та право широкої громадськості на одержання результатів медійної діяльності. Комітет вважає, що реалізація цих функцій не обмежується медіа або професійними журналістами і що їх можуть виконувати також громадські об'єднання або приватні особи (див. пункт 6.3). Якщо під час виконання функцій з громадського нагляду з питань, що становлять законний суспільний інтерес, громадські об'єднання або приватні особи потребують, як у цьому випадку, доступу до інформації в розпорядженні держави, такі інформаційні запити підлягають захистові з боку Пакту, аналогічному до захисту, який надається пресі. Надання інформації приватній особі може так само уможливити її поширення в суспільстві, яке, отже, зможе ознайомитися з нею, мати до неї доступ та оцінювати її. Таким способом право на свободу думки і вираження поглядів охоплює захист права на доступ до інформації, якою володіє держава, що також чітко включає два виміри – особистий і суспільний – права на свободу думки і вираження поглядів, що їх повинна одночасно гарантувати держава. За цих обставин Комітет вважає, що держава-учасниця мала обов'язок надати авторові запитувану інформацію або обґрунтувати будь-які обмеження права на одержання інформації, якою володіє держава, згідно з пунктом 3 статті 19 Пакту.»

41. У справі «Рафаель Родрігес Кастаньєда проти Мексики» (Повідомлення № 2202/2012 від 29 серпня 2013 р.) Комітет з прав людини постановив:

«7.6 Комітет відзначає, що, за твердженням автора, він просив надати доступ до бюлетенів, щоб проаналізувати, чи точно їхній зміст зафіксовано в документах виборчої дільниці, та визначити наявність розбіжностей, які могли виникнути під час цього процесу, з єдиною метою забезпечити прозорість державного врядування та оцінити доступ до бюлетенів. Натомість інститут надав у його розпорядження протоколи результатів голосування, що їх склали випадково вибрані громадяни на кожній виборчій дільниці у складі зоо виборчих округів країни. Згідно з національним законодавством, у цих протоколах перераховується кількість голосів, відданих за кожного кандидата, а також кількість зіпсованих і невикористаних бюлетенів. Згідно з законодавством, голоси рахують при представниках політичних партій, а також – деколи – акредитованих

спостерігачів на виборах, а результати, подані кожною дільницею, можуть бути оскаржені та надані для перегляду вищими інстанціями, як це й сталося під час виборів президента 2006 р., коли Виборчий суд частково переглянув попередні результати.

7.7. З урахуванням існування правового механізму перевірки підрахунку голосів, який застосовано під час відповідних виборів; того факту, що автором був наданий доступ до протоколів результатів виборів, що їх склали випадково вибрані громадяни на кожній дільниці у складі зоо виборчих округів країни; природи інформації та необхідності зберегти її цілісність; складності забезпечення доступу до інформації, яку запитував автор, Комітет вважає, що відмова в доступі до запитуваної інформації у вигляді фізичних бюлетенів мала на меті забезпечення цілісності виборчого процесу в демократичному суспільстві. Такий захід становить пропорційне обмеження з боку держави-учасниці, необхідне для захисту суспільного порядку відповідно до законодавства та реалізації прав виборців згідно зі статтею 25 Пакту. Отже, за цих обставин Комітет вважає, що наведені факти не становлять порушення пункту 2 статті 19 Пакту».

42. У відповідних витягах з Доповіді спеціального доповідача ООН з питань свободи переконань і вираження поглядів Генеральній Асамблеї щодо права на доступ до інформації, опублікованої 4 вересня 2013 р. (A/68/362), йдеться про таке:

«18. Право шукати та одержувати інформацію – ключовий елемент права на свободу вираження поглядів...

19. Право на доступ до інформації має багато аспектів. Воно охоплює як загальне право громадськості на доступ до інформації, яка становить суспільний інтерес, з різних джерел, так і право медіа на доступ до інформації, а також право приватних осіб запитувати та отримувати інформацію, яка становить суспільний інтерес, та інформацію щодо себе, яка може зачіпати їхні індивідуальні права. Як уже відзначено раніше, право на свободу думки та вираження поглядів дає можливість здійснення інших прав (A/HRC/17/27, пункт 22), а доступ до інформації часто важливий для приватних осіб, які прагнуть реалізації інших прав».

43. Спільна декларація від 6 грудня 2004 р. спеціального доповідача ООН з питань свободи переконань і вираження поглядів,

представника Організації з безпеки і співробітництва в Європі з питань свободи медіа та спеціального доповідача з питань свободи вираження поглядів Організації Американських Держав містить такий абзац:

«Право на доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні органів влади, – основоположне право людини, яке має реалізовуватися на національному рівні через всеосяжне законодавство (наприклад, закони про свободу інформації), засноване на принципі максимального розголошення з припущенням про те, що будь-яка інформація доступна, окрім обмеженої системи винятків».

В. Рада Європи

1. Історія процесу розроблення статті 10

44. У тексті, підготовленому Комітетом Консультативної асамблеї Ради Європи з правових та адміністративних питань, містилося таке положення, яке згодом увійшло до статті 10 Конвенції:

«У цій Конвенції держави-учасниці зобов'язуються забезпечити всім особам, що проживають на їх території... свободу думки та вираження поглядів відповідно до статті 19 Декларації ООН».

45. Попередній проєкт Конвенції, підготовлений Комітетом експертів під час свого першого засідання (2–8 лютого 1950 р.), передбачав у параграфі 6 статті 2 (майже ідентичному зі статтею 19 Загальної декларації) таке:

«Кожна особа має право на свободу переконань і вираження поглядів; це право охоплює свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від кордонів».

46. На другому засіданні Комітету експертів (6–10 березня 1950 р.) представник Великої Британії запропонував замінити параграф 6 статті 2 попереднього проєкту статтею 11 у такому формулюванні:

«Кожна особа має право на свободу думки та свободу вираження поглядів без втручання з боку влади; ці права охоплюють свободу дотримуватися переконань, одержувати та поширювати інформацію та ідеї без втручання з боку влади і незалежно від кордонів, як усно, так і письмово або в друкованому вигляді, у формі мистецтва або візуальних чи аудіозасобів, з належним ліцензуванням...»

47. Проект Конвенції, який Комітет експертів наприкінці своєї роботи подав до Комітету міністрів, містив дві статті, які відповідають нинішній статті 10 Конвенції. В альтернативному проекті, розробленому на основі методу перерахування прав і свобод, які мали бути забезпечені, параграф 6 статті 2 був майже точним повторенням параграфа 6 статті 2 попереднього проекту Комітету експертів та статті 19 Загальної декларації. З іншого боку, стаття 10 в альтернативному проекті, розробленому на основі методу точного визначення прав і свобод, які мали бути забезпечені, відповідала близько за текстом формулюванню статті 11, запропонованому Великою Британією.

48. Конференція вищих посадових осіб (8–17 червня 1950 р.), скликана Комітетом міністрів, ухвалила метод точного формулювання як основу для роботи та досягла згоди щодо тексту статті 10 у такому формулюванні:

«Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право охоплює свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати та поширювати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів, усно, письмово або в друкованому вигляді, у формі мистецтва або візуальних чи аудіозасобів, з належним ліцензуванням...»

49. Стаття 10 набула свого остаточного вигляду на основі вищенаведеного тексту.

2. Інші документи Ради Європи стосовно тлумачення статті 10

50. Рекомендація № 582 щодо засобів масової комунікації та прав людини, ухвалена Парламентською асамблеєю Ради

Європи 23 січня 1970 р., містила настанову Комітетові експертів з прав людини розглянути та підготувати рекомендації стосовно:

«... розширення права на свободу інформації, передбаченого статтею 10 Європейської конвенції з прав людини шляхом складення протоколу або іншим чином, з метою внесення права на пошук інформації (внесеного до статті 19(2) Пакту ООН про громадянські та політичні права); воно має передбачати відповідний обов'язок органів влади забезпечувати надання інформації з питань, які становлять суспільний інтерес, за умови належних обмежень».

51. Під час свого 44-ого засідання 10–14 листопада 1975 р. Комітет експертів з прав людини призначив підкомітет для попереднього вивчення питання розширення прав людини, які охоплює Європейська конвенція з прав людини та Протоколи до неї, з урахуванням Пакту ООН про громадянські та політичні права. Керівний комітет з прав людини (CDDH) ухвалив попередній проєкт підсумкового звіту про діяльність, який містив проєкт Протоколу № 6 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також проєкт Пояснювальної доповіді щодо проєкту Протоколу від 28 листопада 1980 р. (doc. CDDH (80) 28). У відповідній частині проєкту Протоколу йдеться про таке:

Стаття 6

«Право на свободу вираження поглядів, про яке йдеться в статті 10 Конвенції, крім свобод, згаданих у другому реченні параграфа 1 цієї статті, повинне включати також свободу шукати інформацію. Положення параграфа 2 статті 10 та статті 16 Конвенції застосовуються також до свободи шукати інформацію».

У відповідній частині Пояснювальної доповіді щодо Протоколу йдеться про таке:

Стаття 6

«1. Відповідно до статті 10 Конвенції та статті 19(2) Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, свобода вираження поглядів охоплює свободу одержувати та поширювати інформацію та ідеї незалежно від кордонів. Водночас стаття 19(2) Пакту містить також

згадку про свободу «шукати» інформацію та ідеї, яка не згадується в статті 10 Конвенції. Щоб розвіяти будь-які сумніви, що можуть виникнути у зв'язку з цим, стаття 6 Протоколу приводить Конвенцію у відповідність Пактові з цього питання.

2. Ця стаття вносить до сфери дії статті 10 Конвенції право на свободу пошуку інформації. Право на свободу пошуку інформації не накладає на державну владу зобов'язання надавати інформацію, яка може бути об'єктом пошуку.

3. Ця свобода може бути предметом обмежень, аналогічних до тих, що дозволяються параграфом 2 статті 10 та статтею 16 Конвенції, зокрема, наприклад, обмеження згідно з /чинним/ національним законодавством з питань захисту державної таємниці».

Європейська комісія з прав людини висловила такі міркування щодо проекту Протоколу (doc. DH (81) 3):

Стаття 6

«19. Ця стаття – хороша ілюстрація небезпеки, про яку йдеться вище в параграфі 2, що зміни, мета яких – уточнення наявного положення, можуть надавати аргументи на користь обмежувального тлумачення відповідного положення.

20. Дійсно, у чинному формулюванні статті 10 Конвенції не згадується свобода шукати інформацію, але не можна виключати, що така свобода імпліцитно входить до свобод, які захищає ця стаття. У цьому контексті Комісія нагадує, що в своєму рішенні у справі «Санді Таймс» (п. 66) Європейський суд з прав людини встановив, що стаття 10 гарантує право громадськості на адекватну інформацію. Комісія зі свого боку відзначила, що, хоча ця стаття насамперед спрямована на гарантії доступу до загальних джерел інформації, не можна виключати, що за певних обставин вона охоплює право на доступ до документів, які не загальнодоступні (№ 8383/78, DR 17, ст. 227, 228 і 230).

Тому було б розумнішим відмовитися від формального проголошення, яке становить мету статті 6 цього проекту, та залишити можливість подальшого судового тлумачення статті 10 в її поточному формулюванні.

Крім того, друге речення статті 6 уявляється зайвим з урахуванням положення статті 13(1) проекту».

У зауваженнях ЄСПЛ (doc. Court (81) 76) міститься таке:

Стаття 6

«15. Суд вважає, що свобода одержувати інформацію, гарантована статтею 10 Конвенції, передбачає свободу пошуку інформації. Крім того, на думку Суду, само собою очевидне, що пошук інформації (а також, безумовно, її отримання та повідомлення) повинен у будь-якому разі вестися законним способом. Суд також зауважує, як це вже зроблено в пояснювальній доповіді (друге речення параграфа 2), що свобода пошуку інформації не накладає на владу жодного зобов'язання щодо її надання; це – право на одержання інформації, а не право вимагати її надання».

У Запиті Комітету міністрів до Парламентської асамблеї стосовно Висновку щодо додаткового Протоколу до Європейської конвенції з прав людини, яким розширюється перелік громадянських та політичних прав, викладених у Конвенції (Дос. 5039, 7 лютого 1983 р.), міститься таке пояснення:

«Крім того, Керівний комітет з прав людини обговорив принцип «свободи пошуку інформації», внесення якого до параграфа 1 статті 10 Конвенції вже ухвалив Комітет міністрів. Керівний комітет зазначив, що положення про це вже було внесено до попереднього проекту Протоколу, але під час його перегляду з урахуванням різних зауважень, поданих насамперед Європейською комісією та Європейським судом з прав людини, він остаточно вирішив не залишати цього положення, бо можна було обґрунтовано вважати, що «свобода шукати інформацію» – це вже частина свободи отримувати інформацію, гарантованої параграфом 1 статті 10 Конвенції. Цей погляд, здається, знаходить підтвердження в практиці Комісії та ЄСПЛ, зокрема в рішенні у справі «Санді Таймс».

Доповідач Парламентської асамблеї з проекту Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яким розширюється перелік громадянських та політичних прав, викладених у конвенції (Дос. 5106, 9 вересня 1983 р.), у Пояснювальному меморандумі щодо свободи пошуку інформації зазначив таке:

«21. Керівний комітет порушив питання «свободи пошуку інформації», з приводу якого Комітет міністрів уже погодився на його внесення до параграфа 1 статті 10 Конвенції. З урахуванням зауважень Європейської

комісії та Європейського суду з прав людини було ухвалене рішення не вносити таке положення до Протоколу. Комісія та ЄСПЛ вирішили, що свободу пошуку інформації можна розумно тлумачити як таку, що вже становить частину свободи одержання інформації, яку гарантує параграф 1 статті 10 Конвенції. Практика Комісії та ЄСПЛ підтверджує цей погляд.

22. З урахуванням вищесказаного, вважаю, що це право не повинно формально вноситися до статті 10 Конвенції і що органи Конвенції повинні мати будь-які можливості для розширеного тлумачення цієї статті».

3. Документи Ради Європи, які стосуються доступу до офіційних документів та захисту персональних даних

52. 21 лютого 2002 р. була ухвалена Рекомендація Rec(2002)2 Комітету міністрів державам-членам щодо доступу до офіційних документів. У відповідній частині Рекомендації йдеться про таке:

«Комітет міністрів...

Беручи до уваги, зокрема, статтю 19 Загальної декларації прав людини, статті 6, 8 та 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі ухвалення рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (ухвалено в Орхусі, Данія, 25 червня 1998 р.) та Конвенцію про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28 січня 1981 р. (№ 108), Декларацію про свободу вираження поглядів та інформації, ухвалено 29 квітня 1982 р., а також Рекомендацію № R (81)19 про доступ до інформації, яка є в розпорядженні державних органів, Рекомендацію № R (91)10 про передання третім особам персональних даних, які є в розпорядженні державних органів, Рекомендацію № R (97)18 про захист персональних даних, які збираються та обробляються для цілей статистики, та Рекомендацію № R (2000)13 про європейську політику доступу до архівів;

...

Рекомендує урядам держав-учасниць керуватися в їхньому законодавстві та практиці принципами, викладеними в цій рекомендації...

III. Загальні принципи доступу до офіційних документів

Держави-учасниці мають гарантувати кожному право доступу, згідно з запитом, до офіційних документів, які є в розпорядженні органів державної влади. Цей принцип має застосовуватися без дискримінації на будь-якому ґрунті, зокрема національного походження.

IV. Можливі обмеження доступу до офіційних документів

1. Держави-учасниці можуть обмежувати право доступу до офіційних документів. Обмеження мають чітко встановлюватися законом, бути необхідними в умовах демократичного суспільства та пропорційними до мети захисту:

- i. національної безпеки, оборони та міжнародних відносин;*
- ii. громадської безпеки;*
- iii. запобігання кримінальній діяльності, її розслідування та переслідування;*
- iv. недоторканності приватного життя та інших законних приватних інтересів;*
- v. комерційних та інших економічних інтересів, як приватних, так і публічних;*
- vi. рівності сторін у контексті судового провадження;*
- vii. природи;*
- viii. перевірки, контролю та нагляду з боку органів державної влади;*
- ix. економічної, монетарної та валютообмінної державної політики;*
- x. конфіденційності обговорень всередині органу державної влади або між такими органами під час внутрішнього підготування питань.*

2. У доступі до документа може бути відмовлено, якщо розголошення інформації, яка міститься в офіційному документі, завдасть або, ймовірно, завдасть шкоди будь-яким з інтересів, зазначених у пункті 1, якщо тільки не переважає суспільний інтерес до розкриття інформації...»

53. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (відкрита до підписання з 18 червня 2009 р.), яку до цього часу ратифікували сім держав-учасниць (Боснія і Герцеговина, Фінляндія,

Угорщина, Литва, Чорногорія, Норвегія та Швеція) і яка набуде чинності першого дня місяця після завершення трьох місяців після дня, в який десять держав – членів Ради Європи висловлять згоду взяти на себе зобов'язання згідно з Конвенцією, містить таке:

Стаття 2. Право доступу до офіційних документів

«1. Кожна Сторона гарантує право кожному, без дискримінації за будь-якою ознакою, на доступ, на вимогу, до офіційних документів, що перебувають у розпорядженні державних органів.

2. Кожна Сторона вживає необхідних заходів у своєму національному законодавстві для впровадження положень щодо доступу до офіційних документів, передбачених цією Конвенцією.

3. Такі заходи повинні бути вжиті не пізніше від набрання чинності цією Конвенцією стосовно відповідної Сторони».

Стаття 3. Можливі обмеження доступу до офіційних документів

«1. Кожна Сторона може обмежувати право доступу до офіційних документів. Обмеження повинні бути чітко встановлені в законі, бути необхідними в демократичному суспільстві та бути пропорційними до цілей захисту:

- a. національної безпеки, оборони та міжнародних відносин;*
- b. громадської безпеки;*
- c. запобігання, розслідування та судового переслідування кримінальної діяльності;*
- d. дисциплінарного розслідування;*
- e. перевірки, контролю та нагляду з боку державних органів;*
- f. приватного життя та інших законних приватних інтересів;*
- g. комерційних та інших економічних інтересів;*
- h. економічної, монетарної політики і політики обмінного курсу держави;*
- i. рівності сторін у судовому провадженні та ефективності здійснення правосуддя;*
- j. навколишнього середовища, або*

к. обговорень всередині державного органу або між такими органами стосовно вивчення питання.

Держави, яких це стосується, під час підписання або депонування ратифікаційної грамоти, документа про прийняття, затвердження або приєднання, у заяві на ім'я генерального секретаря Ради Європи можуть заявити, що листування з правлячою сім'єю та її двором або головою держави може також бути внесене до можливих обмежень.

2. У доступі до інформації, що міститься в офіційному документі, може бути відмовлено в разі, якщо її розголошення завдасть або, ймовірно, може завдати шкоди хоча б одному з інтересів, перелічених у пункті 1, якщо тільки нема переважного суспільного інтересу в оприлюдненні такої інформації.

3. Сторони розглянуть можливість встановлення часових термінів, після закінчення яких згадані в пункті 1 обмеження більше не застосовуються».

Стаття 4. Запити на доступ до офіційних документів

«1. Запитувач офіційного документа не зобов'язаний вказувати підстави для отримання доступу до офіційного документа.

...»

Стаття 5. Опрацювання запитів на доступ до офіційних документів

«1. Державний орган сприяє заявникові, скільки це практично можливо, ідентифікувати запитуваний офіційний документ.

2. Запит на доступ до офіційного документа розглядає будь-який державний орган, у розпорядженні якого перебуває документ. Якщо державний орган не має в розпорядженні запитованого офіційного документа або якщо він не уповноважений опрацьовувати цей запит, він повинен, коли це можливо, спрямувати запит чи запитувача до компетентного державного органу.

3. Запити на доступ до офіційних документів розглядаються на рівних засадах.

4. Запит на доступ до офіційних документів розглядається невідкладно. Рішення ухвалюється, повідомляється і виконується якомога швидше або за розумний строк, встановлений заздалегідь.

5. У доступі до офіційного документа може бути відмовлено:

i. якщо, попри сприяння державного органу, запит залишається занадто невизначеним, щоб дозволити ідентифікувати офіційний документ, або

ii. якщо запит явно невиправданий.

6. Орган державної влади, який повністю чи частково відмовив у доступі до офіційного документа, повинен обґрунтувати таку відмову. Запитувач має право отримати на вимогу письмове обґрунтування такої відмови від державного органу».

54. Конвенція Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (яка набула чинності 1 жовтня 1985 р.) містить такі відповідні положення:

Стаття 2 – Визначення

«Для цілей цієї Конвенції:

термін «персональні дані» означає будь-яку інформацію, яка стосується конкретно ідентифікованої особи або особи, що може бути конкретно ідентифікованою (далі – суб'єкт даних);

...»

Стаття 5. Якість даних

«Персональні дані, що піддаються автоматизованій обробці, повинні:

- a) отримуватися та оброблятися сумлінно та законно;
- b) зберігатися для визначених і законних цілей та не використовуватися способом, несумісним із цими цілями;
- c) бути адекватними, відповідними та ненадмірними стосовно цілей, для яких вони зберігаються;
- d) бути точними та в разі необхідності оновлюватися;
- e) зберігатись у формі, яка дозволяє ідентифікацію суб'єктів даних не довше, ніж це необхідно для мети, для якої такі дані зберігаються».

Стаття 9. Винятки та обмеження

«1. Винятки з положень статей 5, 6 та 8 цієї Конвенції дозволяються лише в межах, визначених цією статтею.

2. Відхилення від положень статей 5, 6 та 8 цієї Конвенції дозволяється тоді, коли таке відхилення передбачене законодавством Сторони та в демократичному суспільстві становить необхідний захід, спрямований на:

...

b) захист суб'єкта даних або прав і свобод інших людей».

C. Європейський Союз

55. Хартія основних прав Європейського Союзу передбачає таке:

Стаття 11

Свобода вираження поглядів та інформації

«1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право охоплює свободу дотримуватися думки, отримувати та поширювати інформацію та ідеї без втручання з боку влади і незалежно від кордонів.

2. Повинні поважатися свобода та плюралізм медіа».

Стаття 42

Право на доступ до документів

«Будь-який громадянин ЄС та будь-яка фізична або юридична особа, яка проживає або має зареєстрований офіс у державі-члені, має право на доступ до документів інституцій, органів, офісів та агенцій ЄС незалежно від носія такої інформації».

56. Регламент (ЄС) № 1049/2001 Європейського парламенту та Європейської ради від 30 травня 2001 р. стосовно публічного доступу до документів Європейського парламенту, Європейської ради та Європейської комісії, передбачає в частині, що стосується цього питання, таке:

Стаття 2
Бенефіціари і сфера дії

«1 Будь-який громадянин ЄС та будь-яка фізична або юридична особа, яка проживає або має зареєстрований офіс у державі-члені, має право на доступ до документів інституцій за умови дотримання принципів, умов та обмежень, встановлених цим Регламентом.

2. Інституції можуть, за умови дотримання тих самих принципів, умов та обмежень, надавати доступ до документів будь-якій фізичній або юридичній особі, яка проживає або має зареєстрований офіс у державі-члені.

3. Цей Регламент застосовується до всіх документів інституції, тобто документів, які нею складені або отримані і перебувають в її розпорядженні, у всіх сферах діяльності Європейського Союзу».

Стаття 4
Винятки

«1. Інституції відмовляють у доступі до документа, якщо розголошення завдасть шкоди захистові:

...

(b) приватного життя та недоторканності особи, зокрема, відповідно до законодавства Спільноти, що стосується захисту персональних даних.»

57. Директива 95/46/ЄС Європейського парламенту та Європейської ради від 24 жовтня 1995 р. про захист фізичних осіб при обробці персональних даних передбачає таке:

Стаття 2
Визначення

«Для цілей цієї Директиви:

(a) «персональні дані» означають будь-яку інформацію, що стосується ідентифікованої фізичної особи чи фізичної особи, яку можна ідентифікувати («суб'єкт даних»); особа, яку можна встановити, є така, яка може бути встановленою прямо чи непрямо, зокрема, за допомогою ідентифікаційного номера або одного чи більше чинників, притаманних фізичним,

фізіологічним, розумовим, економічним, культурним чи соціальним аспектам її особистості;

(b) «обробка персональних даних» («обробка») означає будь-яку операцію чи сукупність операцій з персональними даними (за допомогою чи без допомоги автоматизованих засобів), таких як збір, реєстрація, організація, зберігання, адаптація чи зміна, пошук, консультація, використання, розкриття за допомогою передання, поширення чи інше надання, упорядкування чи комбінування, блокування, стирання чи знищення;

...»

Стаття 9

Обробка персональних даних і свобода вираження поглядів

«Держави-учасниці передбачають винятки чи відступи від положень цього розділу, розділу IV і розділу VI у тому, що стосується обробки персональних даних, що проводиться лише для цілей журналістики або художньої чи літературної творчості, за умови, що вони необхідні для узгодження права на недоторканність приватного життя з нормами, що регулюють свободу вираження поглядів».

58. Суд Європейського Союзу (Велика палата) у своєму рішенні від 9 листопада 2010 р. в об'єднаних справах C-92/09 та C-93/09 «Volker und Markus Schecke GbR» та «Гартмут Айферт проти землі Гессен» постановив таке:

«48. Право на захист персональних даних, проте, не абсолютне право, але повинно розглядатися в контексті його функції в суспільстві...

85. ... Слід мати на увазі, що інституції зобов'язані, перед тим як надавати інформацію стосовно приватної особи, зважувати (балансувати) інтерес Європейського Союзу щодо гарантування прозорості дій та порушення прав, визнаних у статтях 7 та 8 Хартії. Не може бути автоматичної пріоритетності мети прозорості щодо права на захист персональних даних... навіть якщо йдеться про важливі економічні інтереси».

59. У своєму рішенні від 29 червня 2010 р. у справі C-28/28 P «Комісія проти «Bavarian Lager Co Ltd»» стосовно позову компанії щодо повного доступу до протоколу зборів Суд Європейського Союзу (Велика палата) постановив:

«76. Цей Суд встановлює, що, опублікувавши текст протоколу засідання від 11 жовтня 1996 р., вилучивши імена п'яти учасників, Комісія не порушила положень Регламенту № 1049/2001 та достатньою мірою виконала свій обов'язок щодо відкритості.

77. Висунувши вимогу до «Bavarian Lager» обґрунтувати необхідність передання персональних даних п'яти осіб, які не надали на це прямої згоди, Комісія виконала положення статті 8(b) Регламенту № 45/2001.

78. А що «Bavarian Lager» не надала чіткого та законного обґрунтування або ж будь-якого переконливого аргументу для доведення необхідності передачі цих персональних даних, то Комісія не змогла зважити різні інтереси залучених сторін. Не була вона і в змозі з'ясувати наявність будь-яких причин припустити можливу шкоду законним інтересам суб'єктів даних відповідно до вимог статті 8(b) Регламенту № 45/2001.

79. З вищесказаного випливає, що Комісія правомірно відхилила запит на доступ до повного протоколу від 11 жовтня 1996 р.»

D. Міжамериканський суд з прав людини

60. Стаття 13 (свобода думки і вираження поглядів) Американської конвенції з прав людини встановлює, зокрема, що:

«1. Кожен має право на свободу думки і вираження поглядів. Це право охоплює свободу шукати, одержувати та поширювати інформацію та ідеї будь-якого роду, незалежно від кордонів, усно, письмово, в друкованій формі або у формі мистецтва, або ж за допомогою будь-якого засобу на власний вибір».

61. У справі «Клод Реес та інші проти Чилі» (рішення від 19 вересня 2006 р.) Міжамериканський суд постановив, що:

«... чітко передбачивши право «шукати» та «отримувати» «інформацію», стаття 13 Конвенції захищає право всіх осіб подавати запити на доступ до інформації, що є в розпорядженні держави, з винятками, що дозволяються передбаченими Конвенцією обмеженнями. Відповідно, ця стаття захищає право особи одержувати таку інформацію та позитивне зобов'язання держави надати її так, щоб особа могла мати доступ до такої інформації або одержати відповідь, яка б містила обґрунтування, якщо державі з будь-яких причин, встановлених Конвенцією,

дозволяється обмежувати доступ до інформації в конкретному випадку. Інформація має надаватися без необхідності доводити для її отримання наявність прямої зацікавленості або особистої причетності, за винятком випадків, коли застосовується правомірне обмеження. Надання інформації приватній особі може так само уможливити її поширення в суспільстві, яке, отже, зможе ознайомитися з нею, мати до неї доступ та оцінювати її. Таким способом право на свободу думки і вираження поглядів охоплює захист права на доступ до інформації, якою володіє держава, що також чітко охоплює два виміри – особистий і суспільний – права на свободу думки і вираження поглядів, які повинні одночасно гарантувати держава».

Е. Африканська система захисту прав людини

62. Стаття 9 Африканської хартії прав людини і народів передбачає таке:

«1. Кожна особа має право одержувати інформацію.

2. Кожна особа має право виражати і поширювати свої погляди в межах закону».

63. У відповідній частині Декларації принципів свободи вираження поглядів в Африці, ухваленій Африканською комісією з прав людини і народів та оприлюдненій 23 жовтня 2020 р., говориться таке:

I.

Гарантія свободи вираження поглядів

«1. Свобода вираження поглядів та інформації, разом з правом шукати, одержувати та поширювати інформацію та ідеї... – основоположне та невіддільне право людини, а також обов'язковий елемент демократії.

2. Кожен має рівні можливості в реалізації права на свободу вираження поглядів та доступу до інформації без дискримінації».

IV.

Свобода інформації

«1. Державні органи тримають інформацію не для себе, а як охоронці суспільного блага, і кожен має право на доступ до цієї інформації за єдиної умови дотримання чітко визначених правил, встановлених законом.

2. Право на інформацію гарантується законом відповідно до таких принципів:

- кожен має право на доступ до інформації, що є в розпорядженні державних органів;*
- кожен має право на доступ до інформації, що є в розпорядженні приватних організацій, яка необхідна для реалізації або захисту будь-якого права;*
- будь-яка відмова в розкритті інформації може оскаржуватися до незалежного органу та/або судів;*
- державні органи зобов'язані, навіть коли нема запитів, активно оприлюднювати важливу інформацію, що становить значний суспільний інтерес;*
- ніхто не може бути підданий санкціям за добросовісне оприлюднення інформації про неправомірні дії, або такої, що повідомляє про серйозну загрозу здоров'ю, безпеці або довкіллю, крім випадків, коли накладення санкцій слугує законному інтересові та необхідне в демократичному суспільстві; та*
- закони про таємницю мають бути змінені в разі необхідності з метою дотримання принципів свободи інформації.*

3. Кожен має право на доступ, оновлення та коригування іншим чином своєї персональної інформації, яка є в розпорядженні як державних органів, так і приватних організацій».

F. Порівняльне право

64. З доступних Судові матеріалів щодо законодавства держав – членів Ради Європи випливає, що всі тридцять одна досліджена держава-член, окрім Люксембургу, визнають право на доступ до інформації та/або офіційних документів, які перебувають у розпорядженні державних органів. Виявляється, що в більшості

держав-учасниць право на доступ до інформації та/або документів не стосується лише виконавчої гілки влади, а поширюється на інформацію та/або документи, що є в розпорядженні законодавчої або судової гілок влади та навіть на компанії й приватні організації, які є у власності держави, виконують державні функції або одержують значне державне фінансування. Усі закони про доступ до інформації встановлюють категорії інформації, яку можна не оприлюднювати. Деякі країни запровадили тест на суспільний інтерес, який вимагає від органів державної влади та наглядових органів зважувати інтерес щодо утримання від розкриття інформації та суспільний інтерес в її розголошенні.

ПРАВО

I. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 10 КОНВЕНЦІЇ

65. Організація-заявниця подала позов на підставі того, що відмова влади надати доступ до інформації, запитуваної в певних департаментах поліції, становить порушення її права, зазначеного в статті 10 Конвенції, яка передбачає:

«1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право охоплює свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання з боку органів державної влади і незалежно від державних кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств.

2. Здійснення цих свобод, через те що воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і необхідні в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я або моралі, для захисту репутації або прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації, або для підтримання авторитету і неупередженості суду».

66. Уряд заперечив цей аргумент.

А. Попередні заперечення Уряду про сумісність предмету розгляду з положеннями Конвенції

1. Доводи сторін під час розгляду у Великій палаті

67. Уряд заперечував можливість застосування статті 10 Конвенції за скаргою організації-заявниці та запропонував Судові визнати заяву неприйнятною, бо її *предмет розгляду* несумісний з положеннями Конвенції. На його думку, стаття 10 Конвенції охоплювала тільки свободу отримувати і поширювати інформацію, тоді як будь-яке посилання на «свободу шукати» інформацію було навмисно не внесене до статті 10 під час написання проєкту, на відміну від статті 19 Загальної декларації прав людини і статті 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

68. Організація-заявниця стверджувала, що, в світлі прецедентного права Суду, стаття 10 може бути застосована за обставин цієї справи. Організація-заявниця вважала, що, якби доступ до інформації не був внесений до права на отримання і поширення інформації та до права на свободу дотримуватися своєї думки, Держави могли б легко зробити ці права позбавленими суті шляхом відмови в доступі до важливих даних з питань, що становлять суспільний інтерес. Доступ до інформації – невіддільна умова для ефективного здійснення права на свободу вираження поглядів, так само як без права на доступ до суду, право на справедливий судовий розгляд було б позбавлене сенсу (див. «*Голдер проти Сполученого Королівства*», 21 лютого 1975 р., § 35, Серія А № 18). Організація-заявниця стверджувала, що доступ до інформації – невіддільна частина права на свободу вираження поглядів, бо відмова в доступі до даних перешкоджає реалізації цієї свободи.

69. Уряд Сполученого Королівства, подавши інтервенцію в цій справі, стверджував, що стаття 10 Конвенції не повинна застосовуватися за обставин цієї справи. Він просив Суд взяти до уваги *нідго-товчі матеріали* та прецедентну практику після рішення у справі «*Леандер проти Швеції*» (26 березня 1987 року, Серія А № 116).

70. Ініціатива правового захисту медіа, Кампанія за свободу інформації, Артикуль 19, Програма доступу до інформації та Угорська спілка громадянських свобод стверджували, що право на свободу вираження поглядів охоплює право на доступ до інформації, відповідно, стаття 10 застосовується в цій справі.

2. Висновок Суду

71. Основне питання, яке необхідно розв'язати в цій справі, – чи може стаття 10 Конвенції бути інтерпретована, згідно з твердженням організації-заявниці, як така, що гарантує запитувачеві право доступу до інформації, що є в розпорядженні державних органів. Отже, Суд покликаний ухвалити рішення, чи стала відмова на запит заявника на інформацію, згідно з обставинами справи, перешкодою в його праві на отримання і поширення інформації, гарантованому статтею 10.

Питання чи скарга, яку подала організація-заявниця, підпадає під дію статті 10, нерозривно пов'язана з суттю цієї скарги. Відповідно, Суд вважає, що заперечення Уряду мають бути залучені до суті заяви.

72. Крім того, Суд вважає, що заява не явно необґрунтована в значенні статті 35 § 3 (а) Конвенції, і що вона не неприйнятна з будь-яких інших підстав. Тому вона повинна бути визнана прийнятною.

В. Суть справи

1. Доводи сторін на розгляді у Великій палаті

(а) Уряд

73. Уряд стверджував, що стаття 10 Конвенції не може бути застосована, бо висновки у справі «Угорська спідка громадянських свобод проти Угорщини/*Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*» (№ 37374/05, § 14, квітень 2009 року, надалі «*Társaság*») не можуть бути вирішальними в цій заяві. У тій справі, без заперечень з боку Уряду, Суд не був зобов'язаний розглядати питання застосування

статті 10. Він додав, що його поступки щодо застосування статті 10 у справі «*Társaság*» були засновані лише на внутрішньоправових міркуваннях і не могли служити підставою для розширення Конвенції на сфери, які вона не була призначена охопити.

74. Крім того, він відзначив, що Комітет міністрів ухвалив окрему спеціальну Конвенцію про доступ до офіційних документів, тим самим показуючи, що автори статті 10 не мали наміру вносити в Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод право шукати інформацію в державних органах.

75. Той факт, що Високі Договірні Сторони запровадили в своєму внутрішньому законодавстві право шукати інформацію, не підтверджує можливість інтерпретувати це право як таке, що підпадає під гарантії статті 10, бо Держави мали можливість ухвалити вищий рівень захисту прав людини у своїй внутрішній правовій системі, ніж той, що надає Конвенція.

76. Право на доступ до інформації – самостійне право, направлене на підвищення прозорості та належного врядування, а не просто допоміжне право на свободу вираження. На його думку, ані підхід «живий інструмент», ані наявність європейського консенсусу, що втілюється в ухваленні законів про доступ до інформації в національних правових системах, не можуть служити підставою вносити таке право в статтю 10 Конвенції.

77. На думку Уряду, відмова в розголошенні запитуваних персональних даних не перешкоджала публічним дебатам, бо запитувана інформація не була необхідна для того, щоб організація-заявниця або висловила свою думку з питань загального інтересу, або зробила висновки щодо ефективності системи призначення громадських захисників.

78. Якщо Суд вважав, що стаття 10 могла бути застосована за обставин цієї справи, Уряд стверджував, що посягання на право заявника на свободу вираження поглядів у будь-якому разі було виправдане на підставі статті 10 § 2 Конвенції.

79. Імена тих, хто обіймав посади захисників за призначенням, становили особисті дані, і ці дані могли бути розкриті лише у разі,

коли це дозволено законом. Він схвалив рішення Верховного суду про те, що захисники не виконують державні повноваження, як від імені правоохоронних органів, які їх призначили, так і від свого імені, і не можуть бути кваліфіковані як «інші особи, які виконують державні функції» відповідно до статті 19 (4) Закону про дані. Він також відзначив, що інтерпретація Верховним судом у цій справі була передбачувана в світлі пояснень члена парламентського комітету із захисту даних, і що ця інтерпретація послідовно застосовувалась у всіх наступних аналогічних випадках.

80. Тому, на його думку, не було жодної юридичної підстави для санкціонованого розкриття інформації про призначення громадських захисників; іншими словами, відмова оприлюднювати запитувану інформацію була передбачена законом.

81. Уряд висловив думку, що обмеження доступу до запитуваної інформації слугувало законною метою захисту прав інших осіб. Захист персональних даних був сам з себе законною метою, незалежно від того, чи була репутація відповідних осіб поставлена на карту. Цей захід також міг розглядатися як необхідний для захисту репутації інших осіб згідно зі статтею 10, бо дослідження, що проводила організація-заявниця, критикували професійну діяльність тих, хто перебував на посаді захисників з призначенням.

82. Щодо питання сумірності, Уряд підкреслив, що навіть якщо Суд визнає, що існує позитивне зобов'язання з боку держави щодо сприяння здійсненню свободи вираження, держави повинні користуватися широкою свободою розсуду при наданні доступу до запитуваної інформації. Вона може бути обмежена тільки переважним інтересом заявника для підтримки його або її заяви фактами з метою запобігти цивільній або кримінальній відповідальності за висловлювання, що стосуються здійснення державної влади, і коли не було альтернативних способів отримання необхідної інформації.

83. Крім того, нема будь-яких зобов'язань держави поширювати інформацію, що містить персональні дані, коли розкриття

такої інформації не було виправдане нагальною суспільною потребою. Будь-які позитивні зобов'язання на підставі статті 10 повинні тлумачитись у світлі зобов'язань влади поважати та забезпечувати здійснення інших прав, закріплених у Конвенції, та забезпечити справедливий баланс не тільки між приватними і суспільними інтересами, але й між конкурентними приватними інтересами; в цій справі – право організації-заявниці на отримання інформації на підставі статті 10 і право захисників на повагу до приватного життя відповідно до статті 8. Крім того, будь-яке обмеження прав громадських захисників на підставі статті 8 повинні ретельно розглядатися. На противагу цьому, інтерпретація вислову «інші особи, які виконують державні функції», запропоновані організацією-заявницею, створила б вкрай невизначене заперечення щодо права на захист персональних даних, яке б не могло бути обґрунтоване згідно зі статтею 8 Конвенції.

84. Крім того, організація-заявниця мала в своєму розпорядженні альтернативні способи отримання необхідної інформації без розкриття персональних даних. Вона могла б запитати анонімні статистичні дані або вдатися до інших засобів, наприклад, шляхом встановлення зв'язків з керівництвом Національної поліції з метою оцінити поліційну практику щодо призначення захисників у межах надання безплатної юридичної допомоги.

85. Уряд стверджував, що преса і неурядові організації не можуть бути забезпечені таким же рівнем захисту, бо перші дотримувалися встановлених професійних правил, тоді як останні не несуть відповідальності за достовірність своїх заяв. У будь-якому разі, вони висловили сумнів у тому, чи виступала організація-заявниця в ролі «сторожового пса» суспільства, чи вона мала інші приховані мотиви, враховуючи, що мова йшла про об'єднання, що мало мережу юристів, які також надавали юридичну допомогу в кримінальних справах, і, отже, були потенційними конкурентами осіб, що займали посади захисників за призначенням.

(b) Організація-заявниця

86. Організація-заявниця просила Велику палату підтвердити застосовність статті 10 у справі. Вона стверджувала, що, хоча в Конвенції використовуються специфічні терміни «отримати» і «поширювати», стаття 10 також охоплює право шукати інформацію, що вперше визнано Судом у справі *«Дамманн проти Швейцарії»* (№ 77551/01, § 52 від 25 квітня 2006 р.). Вона посилалася на прецедентне право Суду в справі *«Співдружність/Союз матерів Південної Чехії проти Чеської Республіки»* (№ 19101/03, 10 липня 2006 року), *«Társaság»* (згадано вище), *«Молодіжна ініціатива з прав людини проти Сербії»* (№ 48135/06, 25 червня 2013) і *«Австрійська асоціація збереження, зміцнення і створення економічно здорової сільськогосподарської і лісової власності проти Австрії»* (№ 39534/07, 28 листопада 2013 року, надалі – *«Австрійська асоціація»*), щоб продемонструвати, що Суд відійшов від його попереднього прецедентного права в справі *«Леандера»* (згадано вище) і *«Гаскін проти Сполученого Королівства»* (7 липня 1989 року, § 57, Серія А, № 160), і чітко зайняв позицію, що право доступу до інформації, що є в розпорядженні державних органів, підпадає під дію статті 10.

87. Організація-заявниця також стверджувала, що цей підхід був підтверджений міжнародними документами і прецедентним правом, зокрема статтею 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права і Загальним коментарем № 34 Комітету з прав людини, показуючи, що широке поширення права шукати інформацію – істотна частина свободи слова.

88. У справі *«Гуерра та інші Проти Італії»* і *«Роше проти Сполученого Королівства»* Суд постановив, що свобода на отримання інформації не може тлумачитися як така, що накладає на Договірні Сторони Конвенції позитивні зобов'язання зі збору та розповсюдження інформації з власної ініціативи (див. *«Гуерра та інші проти Італії»* 19 лютого 1998 року, § 53, звіти про постанови та рішення 1998-I; і *«Роше проти Сполученого Королівства»* [GC], № 32555/96, § 172, ECHR 2005 X).

89. Однак у цій справі запитувані дані могла б без труднощів влада надати. Про це свідчить той факт, що сімнадцять департаментів поліції надали необхідні дані без затримки, мабуть, без необхідності робити величезні зусилля для їх збору.

90. Організація-заявник стверджувала, що Конвенцію як «живий інструмент» слід тлумачити у світлі сучасних умов, беручи до уваги демографічні, технологічні та наукові зміни, а також стандарти в галузі прав людини.

91. Відмова в доступі до такої інформації, на думку організації-заявниці, повинна розглядатися як невиконання негативного зобов'язання держави не втручатися без обґрунтування у право, що захищається статтею 10. Відмовляючи в доступі до запитованої інформації, місцеві органи влади не дозволили організації-заявниці здійснити основні свободи, що становило необґрунтоване втручання в право, що захищається статтею 10.

92. Втручання в право організації-заявниці, надане на підставі статті 10, не узгоджувалося з відповідним національним правовим положенням, зокрема Законом про дані. Вона запитувала доступ до інформації, що підлягає наданню в інтересах суспільства на підставі статті 19 (4) Закону про дані. Відповідно до положень Закону про дані, персональні дані, що стосуються «інших осіб, які виконують державні функції» – інформація, яка підлягає розкриттю в громадських інтересах за тих же умов, що й інформація, що становить суспільний інтерес. Коли заявниця просила персональні дані осіб, які виконують державні функції, і там, де ці дані були пов'язані зі здійсненням їхніх громадських обов'язків, не можна було застосовувати право на захист персональних даних, щоб відмовити на запит.

93. Організація-заявниця зазначила, що головним питанням під час внутрішнього розгляду було: чи вважати осіб, що були призначені на посади захисників, як «інших осіб, які виконують державні функції». Внутрішнє законодавство не передбачало означення державних обов'язків. Інтерпретація Уряду того, що тільки осіб, наділених незалежними повноваженнями і компетенцією, треба розглядати

як осіб, що виконують державні функції, не витримувала ніякої критики. Організація-заявниця стверджувала, що адвокати виконували громадський обов'язок у кримінальному процесі, і що їхня діяльність не мала приватного характеру. Крім того, гонорари і витрати на осіб, призначених на посади захисників за призначенням, були оплачені з державних коштів, а їхню діяльність контролювала держава. Організація-заявниця також спиралася на прецедентне право Суду в справі «*Артико проти Італії*» (13 травня 1980, Серія А. 37), «*Камасінскі проти Австрії*», (19 грудня 1989 року, серія А, № 168) і «*Чекалла проти Португалії*» (№ 38830/97, ЄСПЛ 2002 VIII), де встановлено, що за певних обставин держава може нести відповідальність за певні недоліки в системі призначень на посаду захисників за призначенням. І, нарешті, імена осіб, призначених на посаду захисників за призначенням, не були анонімні, бо були опубліковані в судових рішеннях, а також ряд поліційних департаментів і судів встановили, що організація-заявниця мала право на доступ до запитуваної інформації.

94. Отже, місцеві органи влади помилково дійшли висновку, що захисник не виконував громадських обов'язків і що його призначення і діяльність – особисті дані. З огляду на це, внутрішнє законодавство не може бути підставою для оскарження.

95. Що стосується доцільності заходів, організація-заявниця стверджувала, що запитувана інформація стосувалася питання суспільного інтересу. Він був спрямований на надання вихідних даних для публічного обговорення питання про функціонування системи призначення захисників і, зокрема, розподілу призначень на користь певного захисника, що призводить до некомпетентного юридичного представництва обвинувачених. Дослідження, для якого був необхідний доступ до певної інформації, було направлено на громадське обговорення, базоване на фактах щодо реалізації права на ефективний захист, закріплений у статті 6 Конвенції. Зокрема, право на отримання юридичної допомоги було визнане наріжним каменем правосуддя, а дані з інших департаментів поліції довели, що дійсно існують структурні недоліки, які потребують

подальшого дослідження. Проте цьому перешкоджало рішення місцевих органів влади, які відмовили в доступі до інформації, про яку йдеться. Отже, враховуючи, що питання, про яке заявник намагався отримати інформацію, становило суспільний інтерес, його діяльність як «сторожового пса суспільства» гарантується високим рівнем захисту, аналогічним до того, що застосовується до преси.

96. Організація-заявниця стверджувала, що іншим способом запитувану інформацію було неможливо отримати, що створило двом департаментам поліції інформаційну монополію щодо призначення захисників у межах їхніх відповідних юрисдикцій. Отже, відмова в доступі до запитуваної інформації була цензурою.

97. Організація-заявниця в подальшому вважає, що обмеження її права на доступ до інформації не було необхідне для захисту прав захисників на недоторканність їхнього приватного життя. Запитувана інформація не стосується їхньої приватної сфери, а тільки громадських обов'язків. Це не стосується фактичного виконання їхньої ролі як захисників, а лише їх призначення. Отже, на думку організації-заявниці, місцеві органи влади не змогли встановити справедливий баланс між правом, передбаченим статтею 10, та правом захисника, передбаченим статтею 8.

98. Організація-заявниця зазначила Судові, що втручання в її право на отримання інформації не було необхідним у демократичному суспільстві відповідно до статті 10 § 2 Конвенції.

(с) Треті сторони

(l) Уряд Сполученого Королівства

99. Посилаючись на Статтю 31 § 1 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року, Уряд Сполученого Королівства стверджував, що звичайне значення мови, яке використовують Договірні Держави, повинно бути основним засобом тлумачення Конвенції. На його думку, чіткою метою статті 10 було накладення негативних зобов'язань на органи держави для утримання від втручання в право спілкування. Позитивне зобов'язання Договірних Держав про забезпечення доступу до інформації не

було передбачене статтею 10 § 1. Це підтверджено підготовчими матеріалами, бо право «шукати» інформацію було навмисно вилучене з остаточного тексту статті 10.

100. Внесення права на свободу інформації до статті 10 створить «Європейський закон про свободу інформації», коли нема нормального консенсусу. В інтервенції Уряду вказано, що не існує ніякого європейського консенсусу щодо того, чи повинен надаватися доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні держави, про що свідчить той факт, що Конвенцію Ради Європи про доступ до офіційних документів ратифікувало лише сім держав-учасниць.

101. В інтервенції також послалися на рішення суду у справі «Леандер», у якій Суд постановив, що стаття 10 не «наділяє особу правом доступу до реєстру, який містить відомості про її особисте становище, а також не зобов'язує Уряд надавати таку інформацію особі» (див. «Леандер», згадане вище, § 74). Це рішення згодом підтримав Суд у справі «Гуерра та інші», де інформація не була сама з себе приватна чи особиста (див. «Гуерра і інші», згадано вище, §§ 53–54) та Велика палата у справі «Рош» (згадано вище, §§ 172–73). Нарешті, у справі «Гіллберг» Суд підтвердив, що [право на отримання і поширення інформації] по суті забороняє Урядові обмежувати особу в отриманні інформації, яку інші бажають або можуть бути готові передати їй (див. «Гіллберг проти Швеції», № 41723/06, § 83, 3 квітня 2012).

102. Уряд, який подав інтервенцію, також стверджує, що в нещодавніх справах «Кенеді проти Угорщини» (№ 31475/05, 26 травня 2009), «Гіллберг» (згадано вище), «Росьяну проти Румунії» (№ 27329/06 24 червня 2014), «Шаповалов проти України» (№ 45835/05 31 липня 2012), «Молодіжна ініціатива з прав людини» (згадано вище), та «Гусєва проти Болгарії» (№ 6987/07, 17 лютого 2015) Суд визнав, що заявники мали право на доступ до інформації відповідно до статті 10, через рішення національних судів. На його думку, невиконання внутрішніх судових рішень закономірніше розглядати в контексті статті 6. Відповідно до інтервенції Уряду, справи «Társaság», «Союз матерів Південної Чехії» та «Австрійська

асоціація» (всі згадані вище) були не застосовні на підставі внутрішнього права на інформацію. На його думку, ці рішення не переконливі та ігнорують попередній підхід прецедентного права. У зв'язку з цим склад Великої палати має визнати, що стаття 10 не може бути застосована, і що право заявника на свободу слова не було порушене.

103. Під час засідань Уряд, що подав інтервенцію стверджував, що в попередніх справах, коли Суд визнав за необхідне виправити своє прецедентне право, це зроблено для того, щоб забезпечити відображення сучасних соціальних відносин. Це не стосується сфери свободи інформації. Якби Суд визнав право на доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні держави, це набагато перевищувало б легітимне тлумачення Конвенції і стало б судовим законодавством.

(II) «Ініціатива правового захисту медіа», «Кампанія за свободу інформації», «Артикль 19», «Програма доступу до інформації» та «Угорська спілка громадянських свобод»

104. Інтервенти спільно спиралися на чотири аргументи, а саме: на сам текст статті 10, на принцип свободи слова, на прецедентну практику Суду і порівняльні матеріали, щоб аргументувати, що право на свободу слова охоплює також право доступу до інформації, що є в розпорядженні державних органів.

105. На їхню думку, формулювання статті 10 прямо підтримує висновок про те, що право на доступ до інформації підпадає під дію статті 10, бо право на поширення інформації та право на одержання інформації були двома різними правами. Пошук інформації в держави є вираження бажання отримати її.

106. Розуміння свободи вираження, як надання права доступу до інформації, також відповідає загальним принципам, що лежать в основі захисту права. Свобода слова – невіддільна частина відкриття «правди». Особа була б не в змозі зрозуміти правду, якщо він або вона не може мати доступу до потенційно важливої інформації, яка є в розпорядженні держави. Крім того, свобода вираження

служує основою, яка дозволяє усвідомлену участь у житті демократичного суспільства, і така участь забезпечується доступом до інформації, що є в розпорядженні держави. Ба більше, обмеження свободи вираження підірвало б суспільну довіру. Зрештою, свободу вираження виправдав Суд як аспект самореалізації. Не маючи доступу до інформації, громадяни були менш схильні отримувати і поширювати інформацію та ідеї на своїх власних умовах.

107. Що стосується прецедентного права Суду, інтервенти визнали, що право на доступ до інформації не було визнане первинним прецедентним правом Суду. Проте вони стверджували, що Конвенцію треба розглядати як «живий інструмент» і що Суд у минулому надавав менше значення бракові доказів спільного європейського підходу, ніж чітким та незаперечним доказам тривалої міжнародної тенденції (див. *«Ранцев проти Кіпру та Росії»*, № 25965/04, § 277, ЄСПЛ 2010 (витяги)). Велика палата не може тлумачити Конвенцію лише способом, визначеним її авторами, які висловлювалися ще кілька десятиліть тому, коли тільки меншість нинішніх Договірних Сторін були державами – членами Ради Європи. Отже, на їхню думку, Велика палата не зобов'язана дотримуватися своїх попередніх рішень, але повинна тлумачити Конвенцію як живий інструмент у світлі сучасних умов.

108. Інтервенти також зазначили, що у справах *«Леандер»*, *«Гаскін»*, *«Гуерра та інші»* і *«Рош»* (усі наведено вище) Суд вивів право доступу до інформації через тлумачення статті 8, яка містила текстову основу для проголошення такого права.

109. З нещодавньої прецедентної практики Суду випливає, що право на доступ до інформації було прямо визнане як таке, що підпадає під дію статті 10. Доступ до інформації сприяв вільному обмінові думками та ідеями і ефективному керуванню державними справами. Збір інформації – невіддільна частина журналістики й існують зобов'язання з боку держави не перешкоджати потокові інформації. У цьому полягає загальний громадський інтерес – зробити доступною інформацію, якою розпоряджаються державні органи. Виконання функції «сторожового пса», яка генерує суспільні

дискусії та сприяє їм, не обмежується професійними журналістами, а охоплює й неурядові організації, дослідників і окремих активістів. Право на доступ до інформації не обмежений лише випадками, коли заявник мав рішення національного суду на його, її або їхню користь, яке вимагає від державного органу надання інформації, а цей орган не зміг або не бажає виконувати його.

110. Інтервенти також стверджували, що право Конвенції не має бути обмежене до певної категорії осіб; роль конкретного запитувача як «сторожового пса» суспільства краще підходить для розгляду на стадії обґрунтування.

111. Коли внутрішнє законодавство передбачає право доступу до інформації, таке право має бути реалізоване у спосіб, сумісним зі статтю 10, що, на думку інтервентів, охоплює право на доступ до інформації.

112. Інтервенти трактують відмову в доступі до інформації як втручання у статтю 10, а не як невиконання державою своїх позитивних зобов'язань, передбачених статтями 2, 6 і 8 Конвенції.

113. Що стосується справедливого балансу між конкурентними інтересами захисту приватного життя та свободи вираження, інтервенти заявили, що є дуже мало підстав для обмеження свободи вираження поглядів з питань, що становлять громадський інтерес, а також, що право на захист особистої інформації не абсолютне право, а має розглядатись з погляду його функції в суспільстві.

(III) «Справедливі суди»

114. «Справедливі Суди» (Fair Trails) стверджували, що контроль за призначеннями адвокатів правової допомоги «сторожовими псами» – одна з найважливіших гарантій права на справедливий суд. У цьому є важливий суспільний інтерес, пов'язаний з інформацією про такі призначення, який повинен підпадати під максимальний захист статті 10.

115. Право на отримання юридичної допомоги було визнане наріжним каменем правосуддя, зокрема Принципами Організації Об'єднаних Націй та Керівними положеннями щодо забезпечення

доступу до правової допомоги в системі кримінального правосуддя і Директиви 2013/48/ЄС про право доступу до адвоката в кримінальних провадженнях. Питання побоювання з приводу незалежності адвокатів, яких затвердила поліція, порушила низка установ, серед інших, Суд у своєму рішенні у справі «*Мартіна проти Естонії*» (№ 35985/09, 30 травня 2013), Організація Об'єднаних Націй («Ранній доступ до правової допомоги в процесах кримінального правосуддя: керівництво для політиків та практиків») і їхнє власне дослідження, представлене 2012 року, на тему «Практичне функціонування правової допомоги в ЄС». З цієї причини зовнішнє дослідження поліційних призначень адвокатів правової допомоги – один з найважливіших гарантій права забезпечення справедливого судового розгляду відповідно до статті 6 Конвенції.

116. При балансуванні інтересів громадських захисників і їхнього права на приватність відповідно до статті 8 і конкурентних інтересів організації в ретельній перевірці функціонування системи надання правової допомоги відповідно до статті 10 важливо відокремлювати роль адвоката як посередника громадської системи правосуддя від конфіденційних відносин клієнт-адвокат. Списки громадських захисників були широко доступні для громадськості, тим самим демонструючи, що адвокатам, які надають юридичну допомогу, довелося відмовитися, певною мірою, від їхнього права на приватність. Ба більше, публікація інформації про призначення не посягає на конфіденційність відносин між адвокатом і клієнтом. Якщо державна влада класифікує інформацію як приватну, а не як таку, що становить суспільний інтерес, таке рішення має бути обґрунтоване з посиланням на компенсаційні інтереси, захищені статтею 10. Без такої процедури балансування не можна вважати, що державна влада встановила справедливий баланс між відповідними інтересами в цьому питанні. Якщо такий баланс був досягнутий, то він обов'язково повинен сприяти розкриттю інформації про призначення адвокатів, бо доступ до інформації забезпечує зовнішній контроль і тим самим гарантує дотримання статті 6 Конвенції, бо цей інтерес набагато важливіший, ніж захист особи та комерційної діяльності юристів.

2. Оцінка Суду

(а) Застосування статті 10 та наявність порушення

117. Перше питання, яке виникає в цій справі, стосується того, чи підпадає під дію статті 10 Конвенції питання, що оскаржує організація-заявниця. Суд зазначає, що в пункті 1 цієї статті передбачено, що «право на свободу вираження ... охоплює свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без будь-якого втручання з боку органів державної влади». При цьому не уточнюється, на відміну від порівняльних положень в інших міжнародних документах (див. пункти 36–37, 60, а також пункт 63 вище та 140 і 146–47 нижче), чи воно охоплює свободу *шукати* інформацію. Для того щоб визначити, чи становитиме оскаржувана відмова національних органів влади надати доступ організації-заявниці до запитуваної інформації порушення їхніх прав за статтею 10, Суд повинен взятися до загальнішого аналізу цього положення, щоб встановити, чи дійсно та якою мірою воно втілює в собі право на доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні держави, як стверджують організація-заявниця та інтервенти, але оскаржує Уряд-відповідач і Уряд, що подав інтервенцію.

(i) Попередні зауваження, що стосуються тлумачення Конвенції

118. Суд підкреслив, що як міжнародний договір Конвенцію треба тлумачити в світлі правил тлумачень, передбачених у статтях 31–33 Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 року (див. «Голдер», як згадано вище, § 29; «Літгоута інші проти Сполученого Королівства», 8 липня 1986, §§ 114 і 117, серія А № 102; «Джонстон та інші проти Ірландії», 18 грудня 1986, §§ 51 і далі, серія А № 112; і «Вітольд Літва проти Польщі», № 26629/95, §§ 57–59, Європейська конвенція з прав людини 2000-III).

119. Отже, відповідно до Віденської конвенції, Суд зобов'язаний встановити звичайне значення, що надається словам у їх контексті і в світлі мети та цілі положення, з якого вони взяті (див. справу

«Джонстон і інші», згадану вище, § 51, і стаття 31 § 1 Віденської конвенції, наведені вище в пункті 35).

120. Необхідно також звернути увагу на той факт, що контекст цього положення – домовленість для ефективного захисту індивідуальних прав людини, а також що Конвенція повинна читатися загалом і тлумачитися так, щоб стимулювати внутрішню узгодженість і гармонію між її різними положеннями (див. справу «*Стек і ін. проти Сполученого Королівства*» (ріш.) [GC], № 65731/01 і 65900/01, §§ 47–48, Європейська конвенція з прав людини 2005-X, і «*Ранцев*», як згадано вище, § 274).

121. Суд наголошує, що ціль і мета Конвенції як інструменту захисту прав людини вимагає, щоб її положення тлумачилися і застосовувалися так, щоб це робило права, що містяться в ній, практичними і ефективними, а не теоретичними й ілюзорними (див. справу «*Серінг проти Сполученого Королівства*», 7 липня 1989 року, § 87, Серія А № 161).

122. Крім того, Конвенція містить більше, ніж просто взаємні зобов'язання між Договірними Державами (див. «*Маматкулов і Аскарров проти Туреччини*» [GC], №№ 46827/99 і 46951/99, § 100, Європейська конвенція з прав людини 2005-I, і «*Ірландія проти Об'єднаного Королівства*», 18 січня 1978, § 239, Серія А № 25).

123. Також повинні враховуватися будь-які відповідні норми і принципи міжнародного права, які застосовуються у відносинах між Договірними Сторонами (див. «*Аль-Дулімі і «Montana Management Inc.» проти Швейцарії*» [GC], № 5809/08, § 134, 21 червня 2016); Конвенція не може тлумачитися в вакуумі і повинна, скільки це можливо, тлумачитися відповідно до інших норм міжнародного права, частину якого вона становить (див., наприклад, «*Аль-Адсані проти Сполученого Королівства*» [GC], № 35763/97, § 55, Європейська конвенція з прав людини 2001 XI; «*Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi*» проти Ірландії» [GC], № 45036/98, § 150, Європейська конвенція з прав людини 2005-VI, ... «*Хассан проти Сполученого Королівства*» [GC], № 29750/09, §§ 77 і 102, Європейська конвенція з

прав людини 2014; і стаття 31 § 3 (с) Віденської конвенції, як наведено вище в пункті 35).

124. Бувши складеними з набору правил і принципів, які приймаються значною більшістю держав, загальні міжнародні або внутрішні правові стандарти європейських держав відображають реальність того, що Суд не може ігнорувати ситуацію, коли він покликаний уточнити сферу застосування будь-якого положення Конвенції (див. «*Опуз проти Туреччини*», № 33401/02, § 184, Європейська конвенція з прав людини 2009). Консенсус, що виходить із спеціалізованих міжнародних документів і з практики Договірних Держав, може підпадати під відповідний розгляд Суду, коли він інтерпретує положення Конвенції в конкретних випадках (див. «*Баятян проти Вірменії*» [GC], № 23459/03, § 102 і §§ 108–10, Європейська конвенція з прав людини 2011, рішення, що відмова від військової служби підпадає під сферу дії статті 9; «*Скоппола проти Італії*» (№ 2). [GC], № 10249/03, §§ 104–109, 17 вересня 2009 р., за принципом ретроспективи м'якшого кримінального права згідно зі статтею 7, і справа «*Ранцева*», згадана вище, §§ 278–82, про можливість застосування статті 4 до торгівлі людьми).

125. І, нарешті, можна також вдатися до додаткових засобів тлумачення, зокрема підготовчої роботи (*підготовчі матеріали*) договору, щоб або підтвердити значення, надане відповідно до наведених вище кроків, або встановити значення, коли воно було б в іншому випадку неоднозначним, неясним або явно абсурдними чи нерозумними (див. «*Сааді проти Сполученого Королівства*» [GC], № 13229/03, § 62, Європейська конвенція з прав людини 2008 і статті 32 Віденської конвенції, цитовано вище в пункті 35). Можна побачити з прецедентного права, що підготовчі матеріали не обмежуються питанням, чи може право вважатися таким, що підпадає під дію статті Конвенції, якщо існування такого права підтверджується дедалі вищим рівнем спільної домовленості, що виникла в цій сфері (див., наприклад, «*Сігурдур А. Сігурйонсон проти Ісландії*» 30 червня 1993 року, § 35, Серія А № 264).

(ii) *Прецедентне право Конвенції*

126. Саме в світлі вищезазначених принципів Суд розгляне питання про те, якою мірою право доступу до інформації, що перебуває в розпорядженні Держави, можна розглядати як таке, що підпадає під сферу «свободи вираження» відповідно до статті 10 Конвенції, попри те, що таке право не очевидне з тексту цього положення. Уряд-відповідач та Уряд, що подав інтервенцію, стверджували, зокрема, що автори Конвенції не згадали про право доступу до інформації в тексті Конвенції, тому що вони не мали наміру накласти на Договірні Сторони будь-які такі зобов'язання (див. також пункти 69 і 101 вище).

127. Суд повторює, що питання – коли нема прямого посилання на доступ до інформації в статті 10 Конвенції – чи ця скарга позивача на те, що він був позбавлений доступу, така, що підпадає під дію цього положення, було предметом поступового прояснення в прецедентному праві Конвенції протягом багатьох років з боку колишньої Європейської комісії з прав людини (див., насамперед, *«Шістнадцять австрійських комун і деякі їх радники проти Австрії»*, № 5767/72, рішення Комісії від 31 травня 1974 року, Щорічник 1974, стор. 338; ... *«Х. проти Федеративної Республіки Німеччини»*, № 8383/78, рішення Комісії від 3 жовтня 1979 року, Рішення і доповіді (DR) 17, стор. 227; *«Клавел проти Швейцарії»*, № 11854/85, рішення Комісії від 15 жовтня 1987 року, DR 54, стор. 153; *«А. Льорш і Нова асоціація кур'єрів проти Швейцарії»*, № 23868/94 і 23869/94, рішення Комісії від 24 лютого 1995 року, Рішення і доповіді 80, стор. 162; *«Бадер проти Австрії»*, № 26633/95, рішення Комісії від 15 травня 1996 року; *«Нурмінен і ін. проти Фінляндії»*, № 27881/95, рішення Комісії від 26 лютого 1997 року; і *«Grupo Interpres SA» проти Іспанії»*, № 32849/96, рішення Комісії від 7 квітня 1997 року, Рішення і доповіді 89, стор. 150), а також з боку Суду, який в пункті 74 свого рішення у справі *«Леандер»* у 1987 році виклав підхід, який повинен був стати стандартною юриспруденційною позицією з цього питання в останні роки:

«Право на свободу отримання інформації здебільшого забороняє урядові обмежувати особу отримувати інформацію, яку інші хочуть або можуть хотіти передати їй. Стаття 10, за таких умов, як і в цьому випадку, не наділяє приватну особу правом доступу до реєстру, який містить відомості про її особистий стан, і не покладає на уряд зобов'язання повідомляти цю інформацію приватній особі.»

128. Отже, Суд на пленарному засіданні в справі *«Гаскіна»* (процитовано вище, § 52) в 1989 році і Велика палата у справі *«Гуерра»* в 1998 році підтвердили цей підхід; Велика палата додала в останньому рішенні, що свободу отримувати інформацію «не можна тлумачити як покладання на Державу, за таких умов, як і в цьому випадку, позитивного зобов'язання зі збору та розповсюдження інформації з власної ініціативи» (див. § 53 рішення у справі *«Гуерра»*, згадане вище; див. також *«Сирбу та інші проти Молдови»*, № 73562/01, 73565/01, 73712/01, 73744/01, 73972/01 та 73973/01, §§ 17–19, 15 червня 2004 року). 2005 року Велика палата дотримувалася тієї ж лінії міркувань у справі *«Рош»* (процитовано вище, § 172), при цьому зазначено, що Суд раніше зробив це в справі *«Еклстон проти Сполученого Королівства»* (ріш.), № 42841/02., 18 травня 2004 роки) і *«Джонс проти Сполученого Королівства»* (ріш.), № 42639/04, 13 вересня 2005 року).

129. Справи, згадані в попередньому абзаці, аналогічні в тій частині, що заявники прагнули отримати доступ до інформації, яка стосується їхнього особистого життя. Хоча Суд заявив з посиланням на конкретні обставини цих справ, що право доступу до інформації не було надане відповідно до статті 10; встановлено, що запитувана інформація належить до приватного і/або сімейного життя заявника так, що вона підпала під сферу дії статті 8 Конвенції (див. *«Гаскін»*, як згадано вище, § 37) або спонукає застосування статті 8 (див. *«Леандер»*, § 48; *«Гуерра та інші»*, § 57, і *«Рош»*, §§ 155–56, усі зазначено вище).

130. Пізніше в справі *«Дамманн»* (зазначено вище, § 52) Суд постановив, що збір інформації – важливий підготовчий крок у журналістиці й невіддільна, захищена частина свободи преси (див.

також *«Шаповалов»*, як зазначено вище). Це міркування дістало без особливого обговорення подальший розвиток у справі *«Союз матерів Південної Чехії проти Чеської Республіки»* (як зазначено вище). Насамперед Суд послався на принципи, викладені у справі *«Лаендер»*, *«Гуерра»* і *«Рош»*, і зазначив, що «важко вивести з Конвенції загальне право доступу до адміністративних даних і документів (див. *«Лойсо проти Франції»* (ріш.), № 46809/99, Європейська конвенція про захист прав людини 2003-XII (витяги). Потім, звертаючись до справи компанії *«Grupo Interpres SA»* (зазначено вище), він продовжував стверджувати, що оскаржувана відмова державного органу надати доступ до відповідних адміністративних документів, які були легкодоступні, становить порушення права заявника на отримання інформації, що гарантоване статтею 10 Конвенції. Як і в ситуації у справі *«Grupo Interpres SA»*, скарга на застосування Конвенції в справі *«Дамманн»* пов'язана із застосуванням обов'язку, що накладає національне законодавство, щоб забезпечити доступ до запитуваних документів, при дотриманні певних умов. Переконавшись у тому, що оскаржуване обмеження не було невідповідним до законної мети, Суд згодом оголосив заяву неприйнятною як явно необґрунтовану.

131. Згодом, у ряді ухвал після вищезгаданого рішення у справі *«Союз матерів Південної Чехії проти Чеської Республіки»*, Суд дійшов висновку, що відбулося порушення права, гарантованого статтею 10 § 1, у тих випадках, коли заявник, як вважалося, мав встановлене право на інформацію відповідно до національного законодавства, зокрема, на основі остаточного рішення суду, але коли влада не змогла забезпечити це право. При встановленні порушення Суд також брав до уваги те, що доступ до інформації, про яку йдеться, – важливий елемент здійснення права заявника на свободу вираження поглядів, або що вона була частиною законного збору інформації, що становить суспільний інтерес, з метою надання її громадськості й тим самим сприяння громадській дискусії (див. *«Кенеді»*, 26 травня 2009, § 43; *«Молодіжна ініціатива з прав людини»* 25 червня 2013 року, § 24; *«Росьяану»* 24 червня 2014 року § 64; і *«Гусева»*, 14 лютого 2015 року, § 55; усі справи наведено вище,

і всі в цьому контексті мають посилання на справу «*Tarcsasağ*», описану детальніше нижче). Працюючи зі схожими обставинами в справі «*Гіллберг*» (постанова від 3 квітня 2012 року, наведено вище), Велика палата використала аналогічний підхід (див. § 93 цього судження, наведено вище), при цьому підтверджуючи принцип у справі «*Леандер*», що стаття 10 «здебільшого забороняє урядові обмежувати особу отримувати інформацію, яку інші хочуть або можуть хотіти передати їй» (з того ж джерела, § 83). Озираючись назад, Суд вважає, що ця лінія прецедентного права не відхід від принципів справи «*Леандер*», а скоріше їх розширення в тому, що він посилається на ситуації, коли, як описав Уряд, що бере участь у справі, одна рука держави визнала право на отримання інформації, але друга не змогла надати чинності цьому праву.

132. Одночасно з вищезгаданою лінією прецедентного права виник тісно пов'язаний підхід, а саме такий, що викладено в рішеннях «*Tarcsasağ*» і «*Австрійська асоціація*» (відповідно, від 14 квітня 2009 року і 28 листопада 2013 року, і цитовано вище). Суд визнав при дотриманні певних умов – незалежно від міркувань внутрішнього права, що переважали в справі «*Кенеді*», «*Молодіжної ініціативи з прав людини*», «*Росьяну*» і «*Гусєва*» – існування обмеженого права на доступ до інформації в межах свобод, закріплених у статті 10 Конвенції. У справі «*Tarcsasağ*» Суд підкреслив роль соціального «сторожового пса» організації-заявниці та дійшов висновку за допомогою міркувань, які були викладені в справах «*Кенеді*», «*Молодіжної ініціативи з прав людини*», «*Росьяну*» і «*Гусєва*», що організація-заявниця брала участь у законному зборі інформації з питання суспільної значущості (прохання політика про перевірку конституційності кримінального законодавства щодо злочинів, пов'язаних з наркотиками), і що влада втручалася в підготовочку стадію цього процесу шляхом створення адміністративних перешкод. Монополія Конституційного суду на інформацію, отже, становила форму цензури. Крім того, з огляду на те, що наміром організації-заявниці було передання громадськості інформації, отриманої з конституційної скарги, і тим самим роблення внеску в публічну дискусію з питань законодавства про злочини, пов'язані

з наркотиками, її право на поширення інформації було явно порушене (див. «Тарсасаг» §§ 26 до 28). Аналогічні висновки були зроблені в справі «Австрійської асоціації» (див. § 36 цього рішення).

133. Той факт, що Суд раніше не сформулював у своєму прецедентному праві зв'язок між принципами справи «Леандер» і пізнішими подіями, описаними вище, не значить, що вони суперечать одне одному або не сумісні. Вислів, що «Право на свободу отримання інформації здебільшого забороняє урядові обмежувати особу отримувати інформацію, яку інші хочуть або можуть хотіти передати їй» було, мабуть, засноване на тому, що можна розглядати як буквальне прочитання статті 10, повторюється в пленарних рішеннях Суду та постанов Великої палати у справах «Гуерра та інші», «Гаскін» і «Рош» (а також у «Гіллберг»). Однак, зазначаючи, що стаття 10 за таких обставин, як ті, що зазначені в справі «Гуерра та інші», «Гаскін» і «Рош», не наділяє особу правом доступу до інформації, про яку йдеться, або не накладає на Уряд зобов'язання поширювати таку інформацію, Суд не виключає, однак, наявність такого права для індивіда або відповідного зобов'язання Уряду в інших видах обставин. Вищезгадане недавнє прецедентне право (зокрема «Гіллберг») можна розглядати як ілюстрацію видів обставин, за яких Суд був готовий визнати індивідуальне право доступу до інформації, що перебуває в розпорядженні держави. Для цілей розгляду цієї справи Суд вважає за доцільне ширше глянути на питання, якою мірою право доступу до інформації може впливати зі статті 10 Конвенції.

(iii) Підготовчі матеріали

134. Суд зазначає, враховуючи положення інтервенції Уряду Сполученого Королівства, яка посилається на статтю 31 § 1 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року, що звичайне значення мови, яке використовують Договірні Держави, повинно бути основним засобом тлумачення Конвенції (див. пункт 99 вище). На думку Уряду Великої Британії, ясною метою статті 10 було накласти негативні зобов'язання на органи держави

утримуватися від втручання в право на спілкування. Позитивне зобов'язання держави забезпечити доступ до інформації не виправдане мовою статті 10 § 1, що підтверджено *підготовчими матеріалами*, бо право «шукати» інформацію було навмисно вилучене з остаточного тексту статті 10.

135. Що стосується підготовчої роботи над статтею 10, Суд зазначає, що правда те, що формулювання попереднього проєкту Конвенції, підготовлене Комітетом експертів на своєму першому засіданні 2–8 лютого 1950 року, було ідентичне зі статтею 19 Загальної декларації і містило право «шукати» інформацію. Проте в пізніших версіях тексту право шукати інформацію більше не з'явилося (див. пункти 44–49 вище). Немає ніяких відомостей про будь-які обговорення, що стали причиною цієї зміни, або про будь-які дискусії про конкретні елементи, які стосувалися б свободи вираження (порів. зі справою *«Янг, Джеймс і Вебстер проти Сполученого Королівства»*, 13 серпня 1981 року §§ 51–52, Серія А № 44).

Тому Суд не переконаний, що *підготовчі матеріали* переконливо актуальні й дають можливість тлумачити пункт 1 статті 10 як такий, що охоплює право на доступ до інформації в цьому контексті. При цьому він не переконаний, що немає ніяких обставин, при яких така інтерпретація може знайти підтримку в звичайному сенсі цього слова «одержувати і передавати інформацію та ідеї без будь-якого втручання з боку державної влади» або в контексті мети статті 10.

136. Навпаки, слід зазначити, що історія підготування проєкту Протоколу № 6 показує загальне розуміння між органами та інститутами Ради Європи, що статтю 10 § 1 Конвенції в її формулюванні в початковій редакції можна обґрунтовано розглядати як таку, що містить «свободу пошуку інформації».

Зокрема, у своєму Висновку щодо проєкту Протоколу № 6 Суд визнав, що під свободою отримувати інформацію, гарантованою статтею 10, мається на увазі свобода шукати інформацію, а не будь-яке зобов'язання влади надавати її, як зазначено в Пояснювальній доповіді. Крім того, у Висновку Європейської комісії з прав людини щодо того ж проєкту Протоколу йдеться про те, що, хоча в

статті 10 не згадано про свободу шукати інформацію, не може бути ухвалене рішення, що така свобода була внесена як наслідок поміж тих свобод, що захищає ця стаття, і що за певних обставин стаття 10 охоплює право доступу до документів, які не були доступні загалом. Для Комісії необхідно було залишити можливість розвитку судового тлумачення статті 10 (див. пункт 51 вище).

137. У тому ж ключі, з причин, викладених нижче, Суд вважає, що в деяких видах ситуацій і з урахуванням конкретних обставин можуть бути наявні вагомі аргументи на користь внесення в це положення індивідуального права доступу до інформації, що перебуває в розпорядженні держави, та зобов'язання останньої надавати таку інформацію.

(iv) Порівняльне і міжнародне право

138. Як уже зазначено (в пункті 123) вище, Конвенція не тлумачиться у вакуумі і повинна, відповідно до критерію, що міститься в статті 31 § 3 (с) Віденської конвенції (див. пункт 35 вище), тлумачитися відповідно до інших норм міжнародного права, частину якого вона становить. Крім того, беручи до уваги особливий характер Конвенції як інструменту в сфері прав людини, що містить національний правовий характер зобов'язань, покладених на держави і громадян, Суд також може брати до уваги зміни в національних правових системах, зазначаючи єдиний або загальний підхід або досягаючи консенсусу між Договірними Державами в цій сфері (див. у зв'язку з цим «Маркс проти Бельгії»,¹³ червня 1979, § 41, Серія А № 31, і «Стаффорд проти Сполученого Королівства» [GC], № 46295/99, §§ 67–68, Європейська конвенція про захист прав людини 2002 IV).

139. У зв'язку з цим Суд зазначає, що в значній більшості Договірних Держав, насправді у тридцяти одній, за одним винятком, національне законодавство визнає законне право на доступ до інформації та/або офіційних документів, які є в органах державної влади, як самостійне право, спрямоване на посилення прозорості у веденні державних справ загалом (див. пункт 64 вище). Хоча ця

мета ширша, ніж просування права на свободу вираження поглядів як такого, Суд визначає, що існує широкий консенсус у межах держав – членів Ради Європи про необхідність визнання індивідуального права на доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні держави, для того, щоб громадськість уважно вивчила і сформувала думку з будь-яких питань, що становлять суспільний інтерес, зокрема про порядок функціонування органів державної влади в демократичному суспільстві.

140. Високий ступінь консенсусу також виник на міжнародному рівні. Зокрема, право шукати інформацію прямо гарантується статтею 19 (положення, що відповідає гарантії свободи слова в статті 10 Конвенції) Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 1966 року, який ратифікували всі 47 Договірних Сторін Конвенції, і серед них Угорщина (і всі з яких, за винятком Швейцарії та Сполученого Королівства, прийняли право на подання індивідуальної скарги відповідно до Факультативного протоколу). Те ж право закріплене в статті 19 Загальної декларації ООН.

141. У зв'язку з цим важливо зауважити, що існування права доступу до інформації підтвердив Комітет з прав людини Організації Об'єднаних Націй (UNHRC) у ряді випадків. Комітет підкреслив важливість доступу до інформації в демократичному процесі, а також зв'язок між доступом автора до інформації і його або її можливістю поширювати інформацію та думки з питань, що становлять суспільний інтерес для громадян. Він вважав, що свобода думки і вираження охоплюють захист права на доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні держави. Він вказав в одному випадку, що, тоді як право шукати інформацію може бути здійснене без необхідності доводити безпосередній інтерес або особисту участь, функції асоціації-автора як особливого «сторожового пса» і конкретний характер запитованої інформації приводять до висновку про те, що на автора безпосередньо вплинула відмова (див. пункти 39–41 вище).

142. Суд далі зазначає, що, на думку спеціального доповідача ООН з питань свободи переконань і вираження поглядів, право на пошук

і отримання інформації – один з найважливіших елементів права на свободу слова, який охоплює загальне право громадськості мати доступ до інформації, що становить суспільний інтерес, право окремих осіб шукати інформацію про себе, що може вплинути на їхні індивідуальні права і право медіа на доступ до інформації (див. пункт 42 вище).

143. Слід визнати, що наведені вище висновки були ухвалені стосовно статті 19 Пакту, формулювання якої відрізняється від статті 10 Конвенції. На думку Суду їх значущість у цьому випадку впливає з висновків про те, що право доступу до даних і документів, що становлять суспільний інтерес, властиве для свободи вираження поглядів. Для органів ООН, право «сторожових псів суспільства» мати доступ до інформації, що є в розпорядженні держави, з метою виконання своїх зобов'язань як «сторожових псів суспільства», тобто щоб поширювати інформацію та ідеї, – результат здійснення права громадськості на отримання інформації з питань, що її хвилюють (див. пункти 39–42 вище).

144. Крім того, стаття 42 Статуту Європейського Союзу про основні права, а також Регламент (ЄС) № 1049/2001 Європейського парламенту і Ради Європи від 30 травня 2001 року гарантують громадянам право на доступ до документів, що є в розпорядженні інститутів ЄС, за умови дотримання винятків, викладених у статті 4 Регламенту (див. пункти 55–56 вище).

145. Право на доступ до публічних документів до того ж визнав Комітет міністрів Ради Європи в Рекомендації (2002) 2 щодо доступу до офіційних документів, у якій вказано, що держави-учасниці повинні, за деякими винятками, гарантувати право кожного мати на його запит доступ до офіційних документів, що є в розпорядженні державних органів (див. пункт 52 вище). Крім того, ухвалення Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, попри те, що до теперішнього часу її ратифікували тільки сім держав-учасниць, означає безперервну еволюцію в бік визнання зобов'язання держави щодо забезпечення доступу до публічної інформації (для інших прикладів,

коли Суд раніше взяв до уваги міжнародно-правові акти, що не ратифікували всі або більшість держав-учасниць Конвенції, див. «*Гласс проти Сполученого Королівства*», № 61827/00, § 75, Європейська конвенція з прав людини 2004 – .. II і «*Онер'їлдіз проти Туреччини*» [GC], № 48939/99, § 59, Європейська конвенція з прав людини 2004 – XII; або які не обов'язкові для застосування в розглянутий період часу, див. «*Крістін Гудвін проти Сполученого Королівства*» [GC], № 28957/95, Європейська конвенція з прав людини 2002 – VI; «*Вільхо Ескелінен і інші проти Фінляндії*» [GC], № 63235/00, Європейська конвенція з прав людини 2007 – II; і «*Маркс*», як згадано вище, §§ 20 і 41). Отже, навіть якщо ця справа не порушує питання про повноцінне право на доступ до інформації, вищезазначена Конвенція, на думку Суду, вказує на певну тенденцію до європейського стандарту, що має підлягати відповідному розглядові.

146. Крім того, корисно для дослідження Суду взяти до уваги обставини, що стосуються визнання права на доступ до інформації, в інших регіональних системах захисту прав людини. Найпримітніше тлумачення Міжамериканського суду з прав людини статті 13 Американської конвенції з прав людини, як це викладено в справі «*Клод Реес і ін. проти Чилі*», яке явно гарантує право запитувати й отримувати інформацію. Міжамериканський суд визнав, що право на свободу думки і висловлювання охоплює захист права доступу до інформації, що перебуває в розпорядженні держави (див. пункт 61 вище).

147. Також можна згадати Декларацію принципів свободи слова в Африці, ухвалену Африканською комісією з прав людини і народів 2002 р. Тоді як стаття 9 Африканської хартії прав людини і народів не посилається на право шукати інформацію, у Декларації принципів прямо говориться, що «Свобода вираження поглядів та інформації, зокрема право шукати, отримувати й поширювати інформацію та ідеї ..., одне з основних і невіддільних прав людини» (див. пункт 63 вище).

148. Отже, наведені вище міркування ясно вказують, що Конвенція була ухвалена як внутрішній закон значною більшістю держав – членів Ради Європи, поряд з відповідними міжнародними документами, вони дійсно розвинулися до такої міри, що існує широкий консенсус у Європі (і за її межами) про необхідність визнання індивідуального права на доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні держави, з метою надання сприяння громадськості у формуванні думки з питань, що становлять суспільний інтерес.

(v) Підхід Суду щодо застосовності статті 10

149. На підставі викладеного вище, Суд не вважає, що він не має можливості тлумачити пункт 1 статті 10 Конвенції як такий, що охоплює право на доступ до інформації.

150. Суд усвідомлює важливість правової визначеності в сфері міжнародного права і аргументу, що від держав не можна очікувати реалізації міжнародного зобов'язання, на яке вони не погодилися спершу. Він вважає, що в інтересах правової визначеності, передбачуваності та рівності перед законом є те, що він не повинен відступати, без поважної причини, від прецедентів, викладених у попередніх справах (див. «*Маматкулов і Аскарров*», як згадано вище, § 121, і «*Чапман проти Сполученого Королівства*» [GC], № 27238/95, § 70, Європейська конвенція про захист прав людини 2001-І). А що Конвенція – насамперед система захисту прав людини, то увагу також слід приділити постійно змінюваним умовам у Договірних Державах, і Суд повинен відповісти, наприклад, на будь-яку конвергенцію, що розвивається, щодо стандартів, яких треба досягнути (див. «*Бяо проти Данії*» [GC], № 38590/10, § 131, 24 травня 2016 р.).

151. Із дослідження прецедентного права інституцій Конвенції, як це викладено в пунктах 127–132 вище, з'ясовується, що спостерігається помітна еволюція на користь визнання за певних умов права на свободу інформації як невіддільного елемента свободи отримувати і поширювати інформацію, що закріплено в статті 10 Конвенції.

152. Крім того, Суд зазначає, що такий розвиток подій також відображається в позиції, зайнятій міжнародними організаціями в галузі прав людини, що пов'язує право «сторожових псів» на доступ до інформації, їхнє право на поширення інформації і право широкої громадськості отримувати інформацію та ідеї (див. пункти 39–42 і 143 вище).

153. Крім того, вкрай важливо, що згідно з інформацією, наявною у Суді, з тридцяти однієї держави – члена Ради Європи, що підпадають під дослідження, майже всі ухвалили законодавство про свободу інформації. Ще один показник спільного підходу в цьому контексті – існування Конвенції про доступ до офіційних документів.

154. У світлі цих подій і у відповідь на конвергенцію, що формується, відповідно до стандартів захисту прав людини, які мають бути досягнуті, Суд вважає, що роз'яснення принципів у справі *«Леандер»* за таких обставин, як розглядувані в цьому випадку, доречне.

155. Ціль і мета Конвенції як інструменту захисту прав людини вимагає, щоб її положення тлумачилися і застосовувалися так, щоб це робило її права практичними і ефективними, а не теоретичними й ілюзорними (див. справу *«Серінг проти Сполученого Королівства»*, § 87). Як наочно ілюструється недавнім прецедентним правом Суду і постановами інших органів у сфері прав людини, визнання того, що право на доступ до інформації не може ні за яких обставин підпадати під дію статті 10 Конвенції, приведе до ситуацій, коли свобода «отримувати і поширювати» інформацію буде порушена так і такою мірою, що це завдасть удару по самій суті свободи вираження поглядів. На думку Суду, тоді, коли доступ до інформації – інструмент для здійснення права заявника на отримання і поширення інформації, відмова в її наданні може бути втручанням у це право. Принцип забезпечення прав Конвенції на практиці й ефективним чином вимагає від заявника в такій ситуації мати можливість покладатися на захист статті 10 Конвенції.

156. Отже, настав час уточнити класичні принципи. Суд продовжує вважати, що «право на свободу отримання інформації здебільшого забороняє урядові обмежувати особу отримувати інформацію, яку

інші хочуть або можуть хотіти передати їй». Крім того, «право отримувати інформацію не можна тлумачити як покладання на державу позитивного зобов'язання зі збору та розповсюдження інформації з власної ініціативи». Крім того, Суд вважає, що стаття 10 не надає особі права доступу до інформації, що є в розпорядженні державних органів, і не зобов'язує уряд поширювати таку інформацію такій особі. Однак, як видно з наведеного вище аналізу, таке право або зобов'язання може виникнути, передусім коли надання інформації було встановлене рішенням суду, яке набуло законної сили (що не стосується цієї справи) і, по-друге, тоді, коли доступ до інформації – інструмент для здійснення особою свого права на свободу вираження, зокрема «свободи отримувати і поширювати інформацію», і коли відмова надати цю інформацію становить порушення цього права.

(vi) Порогові критерії для права доступу до інформації, що є в розпорядженні держави

157. Питання, чи і якою мірою відмова в доступі до інформації – втручання в право заявника на свободу вираження, повинно оцінюватися в кожному окремому випадку і в світлі конкретних обставин. Для подальшого визначення сфери охоплення такого права Суд вважає, що останнім часом прецедентне право, про яке говорилося вище (див. пункти 131–32 вище), – цінна ілюстрація критеріїв, які повинні застосовуватись.

(a) Мета запиту інформації

158. По-перше, повинно бути обов'язковою умовою те, щоб мета особи в запиті доступу до інформації, що є в розпорядженні державних органів, надавала змогу здійснення його або її свободи «одержувати і передавати інформацію та ідеї» іншим. Отже, Суд приділяє особливу увагу тому, чи був збір інформації відповідним підготовчим етапом у журналістській діяльності або в інших заходах, створюючи місце або будучи істотним елементом для громадських дискусій (див., з відповідними змінами, справу «*Tarasaq*», як

згадано вище, §§ 27–28; і «Австрійська асоціація», як згадано вище, § 36).

159. У цьому контексті знову може бути підтверджено те, що в сфері свободи преси Суд постановив, що «через «обов'язки і відповідальність», що властиві здійсненню свободи вираження поглядів, гарантія, передбачена в статті 10, для журналістів у зв'язку з поширенням інформації з питань, що становлять суспільний інтерес, підлягає виконанню умови, що вони діють добросовісно для того, щоб забезпечити точну і достовірну інформацію відповідно до журналістської етики» (див. «Гудвін проти Сполученого Королівства», 27 березня 1996 року, § 39, Доповіді 1996 II; «Фрессоз і Руар проти Франції» [GC], № 29183/95, § 54, Європейська конвенція про захист прав людини 1999 I; а також «Бладет Тромсе і Стенсаас проти Норвегії» [GC], № 21980/93, § 65, Європейська конвенція про захист прав людини 1999 III). Ті ж міркування будуть застосовуватися до неурядових організацій за умови набуття ними функції соціального «сторожового пса» (див. більше щодо цього нижче).

Тому, для того щоб стаття 10 застосовувалася, повинно бути встановлено, чи була запитувана інформація насправді необхідна для здійснення свободи вираження поглядів (див. «Росьяну», як згадано вище, § 63). Для Суду отримання доступу до інформації буде визнано за необхідне, якщо ненадання його заважатиме або шкодитиме здійсненню особою свого права на свободу вираження поглядів (див. «Тарсасаг», як згадано вище, § 28), зокрема свободу «одержувати і поширювати інформацію та ідеї», відповідно до таких «обов'язків і відповідальності», які можуть впливати з пункту 2 статті 10.

(β) Природа запитуваної інформації

160. Суд раніше встановив, що відмова в доступі до інформації становить порушення права заявників на отримання і поширення інформації в ситуаціях, коли запитувані дані були «фактичною інформацією, що стосується використання заходів електронного спостереження» (див. «Молодіжна ініціатива з прав людини», як

згадано вище, § 24), «інформацією про конституційні скарги» та «з питання суспільної важливості» (див. «*Tarcsaga*», як згадано вище, §§ 37–38), «оригінальними документальними джерелами для законного історичного дослідження» (див. «*Kenedi*», як згадано вище, § 43), а також рішеннями, що стосуються комісій з нерухомого майна (див. «*Австрійська асоціація*», як згадано вище, § 42), приділяючи істотну увагу наявності окремих категорій інформації, яка, як вважається, є в інтересах суспільства.

161. Підтримуючи такий підхід, Суд вважає, що інформація, дані або документи, до яких запитується доступ, зазвичай повинні задовольняти критерії перевірки на наявність суспільного інтересу, щоб підтвердити необхідність розкриття такої інформації відповідно до Конвенції. Така потреба може існувати тоді, коли, зокрема, розкриття забезпечує прозорість у питанні ведення державних справ і питаннях, що становлять інтерес для суспільства загалом, і тим самим дозволяє брати участь у державному врядуванні з боку громадськості в загальному розумінні.

162. Суд підкреслив, що визначення того, що може становити предмет суспільного інтересу, залежатиме від обставин кожного конкретного випадку. Суспільний інтерес стосується питань, які впливають на громадськість і вона може законно брати участь у їх вирішенні до певної міри. Це питання, які привертають увагу громадськості або ж значним чином її турбують, особливо в частині впливу цього питання на добробут громадян та життя громади. Він також стосується питань, які здатні породжувати значні суперечки щодо важливої соціальної проблеми або які пов'язані з проблемою, до якою громадськість мала б інтерес, якби володіла такою інформацією. Суспільний інтерес не може бути зведений до бажання громадськості отримати інформацію про приватне життя інших людей або бажання аудиторії дізнатися про сенсації чи навіть вуаеризм. Для того щоб з'ясувати, чи стосується публікація теми загального значення, необхідно оцінити її загалом з урахуванням контексту, в якому вона з'являється (див. «*Кудерк і компанія «Hachette Filipacchi Associés» проти Франції*» [GC], № . 40454/07, §§ 97–103, Європейська

конвенція про захист прав людини 2015 (витяги), з подальшими посиланнями).

163. У зв'язку з цим, доцільним є те, що Суд надає привілейоване місце у своїй судовій практиці політичним обговоренням та дебатам щодо питань, які становлять суспільний інтерес. Підстава для надання незначної можливості застосування відповідно до статті 10 § 2 Конвенції обмежень на такі вирази (див. *«Лінгенс проти Австрії»*, 8 липня 1986 р §§ 38 і 41, Серія А № 103, і *«Сюрек проти Туреччини»* (№ 1) [GC], № 26682/95, § 61, Європейська конвенція про захист прав людини 1999-IV), так само свідчить на користь надання права доступу згідно зі статтею 10 § 1 до інформації, що є в розпорядженні державних органів.

(γ) Роль заявника

164. Логічний наслідок двох критеріїв, викладених вище – один щодо цілей запиту інформації, а другий щодо природи запитуваної інформації – те, що певна роль запитувача інформації в «отриманні та поширенні» її для громадськості набуває особливого значення. Отже, при оціненні, чи було порушене державою право заявника за статтею 10 при відмові в доступі до певних документів, Суд раніше надавав особливої ваги ролі заявника як журналіста (див. *«Росьяну»*, як згадано вище, § 61), або як «сторожового пса суспільства», або неурядової організації, діяльність якої пов'язана з питаннями, що становлять суспільний інтерес (див. *«Тарсасаг»*, § 36; *«Австрійська асоціація»*, § 35; *«Молодіжна ініціатива з прав людини»*, § 20, і *«Гусева»* § 41, згадано вище).

165. Хоча стаття 10 гарантує свободу вираження «кожному», практикою Суду було визначення важливої ролі, яку відіграє преса в демократичному суспільстві (див. *«Де Хаес і Гійзелс проти Бельгії»*, 24 лютого 1997 року, § 37, Звіти 1997-I), і особливого статусу журналістів у цьому контексті. Він постановив, що гарантії, які надані пресі, мають особливе значення (див. *«Гудвін»*, як згадано вище, § 39, і *««Observer» і «Guardian» проти Сполученого Королівства»*, 26 листопада 1991 року, § 59, Серія А № 216).

Важлива роль медіа у сприянні та розвитку права громадськості отримувати і поширювати інформацію та ідеї неодноразово Суд визнавав так:

«Обов'язок преси поширювати, відповідно до своїх зобов'язань і обов'язків, інформацію та ідеї з усіх питань, що становлять суспільний інтерес. Ба більше, у неї є завдання повідомляти таку інформацію та ідеї: громадськість також має право на їх отримання. Якби це було інакше, преса була б не в змозі грати свою життєво важливу роль "сторожового пса суспільства" (див. «Бладет Тромсе і Стенсаас проти Норвегії» [GC], № 21980/93, §§ 59 і 62, Європейська конвенція про захист прав людини 1999 III)».

166. Суд також визнав, що функцію створення різних платформ для громадських дебатів не обмежується пресою, а можуть виконувати, зокрема, неурядові організації, діяльність яких – істотний елемент поінформованого громадського обговорення. Суд визнав, що, коли організація-заявниця звертає увагу на питання, що становлять суспільний інтерес, вона виконує роль «сторожового пса» суспільства, що важлива, як роль преси (див. «*Animal Defenders International*» проти *Сполученого Королівства*) [GC], № 48876/08, § 103, Європейська конвенція про захист прав людини 2013 (витяги)), і може бути охарактеризована як соціальний «сторожовий пес», і має аналогічний захист відповідно до Конвенції, як і преса (теж саме; «*Tarasag*», як згадано вище, § 27; та «*Молодіжна ініціатива з прав людини*», як згадано вище, § 20). Він визнав, що громадське суспільство робить важливий внесок в обговорення державних справ (див., наприклад, «*Стіл і Морріс проти Сполученого Королівства*», № 68416/01, § 89, Європейська конвенція про захист прав людини 2005-II; і «*Tarasag*», § 38, згадано вище).

167. Порядок, у якому «сторожові пси» суспільства ведуть свою діяльність, може мати істотний вплив на належне функціонування демократичного суспільства. Саме в інтересах демократичного суспільства дозволити пресі виконувати свою важливу роль «сторожового пса» в поширенні інформації з питань, що становлять суспільний інтерес (див. «*Бладет Тромсе і Стенсаас*», як згадано вище, § 59), так само як надати можливість неурядовим організаціям

стежити за роботою держави з цією метою. З огляду на те, що точна інформація – інструмент їхньої діяльності і вона часто необхідна для осіб і організацій, які здійснюють функції «сторожового пса», щоб виконувати свою роль повідомляти з приводу питань, що становлять суспільний інтерес. Перешкоди, створені для того, щоб ускладнити доступ до інформації, можуть привести до того, що ті, хто працює в медіа або в суміжних сферах, більше не будуть у змозі ефективно виконувати свою роль «сторожового пса», і це може негативно вплинути на їхню здатність надавати точну і достовірну інформацію (див. «*Tarasaç*», як згадано вище, § 38).

168. Отже, Суд вважає, що важливий фактор – те, чи виступає особа, що прагне отримати доступ до інформації, про яку йдеться, в ролі «сторожового пса суспільства» з метою інформування громадськості. Це не означає, однак, що право на доступ до інформації стосується лише неурядових організацій та преси. Він підтверджує, що високий рівень захисту поширюється також на академічних дослідників (див. «*Баская і Оксуюглу проти Туреччини*» [GC], Н.З.К. 23536/94 і 24408/94, §§ 61–67, Європейська конвенція про захист прав людини 1999 IV; «*Кенеді*», як згадано вище, § 42, і «*Гілберг*», як згадано вище, § 93), і авторів літератури з питань, що становлять суспільний інтерес (див. «*Шові та інші проти Франції*», № 64915/01, § 68, Європейська конвенція про захист прав людини 2004-VI, і «*Ліндон, Очаковські-Лоренс і Жулі проти Франції*» [GC], № 21279/02 і 36448/02, § 48, Європейська конвенція про захист прав людини 2007 IV). Суд хотів би також відзначити, що з огляду на важливу роль, яку відіграє інтернет у збільшенні доступу громадськості до новин та сприянні поширенню інформації (див. «*Delfi AS проти Естонії*» [GC], № 64569/09, §133, Європейська конвенція про захист прав людини 2015), діяльність блогерів і популярних користувачів соціальних медіа може бути також віднесена до таких «сторожових псів суспільства» в частині захисту, що надає стаття 10.

(б) Готова і доступна інформація

169. При наданні висновку про те, що відмова в доступі – порушення статті 10, Суд раніше взяв до уваги той факт, що запитувана

інформація повинна бути «готова і доступна» і не вимагати збору будь-яких даних Урядом (див. «Тарсасаг», як згадано вище, § 36, і, від супротивного, «Вебер проти Німеччини» (ріш.), № 70287/11, § 26, 6 січня 2015 року). З іншого боку, Суд відхилив аргументи національного уповноваженого органу про передбачувані труднощі зі збору інформації як підставу для відмови в наданні заявникові документів, де такі труднощі були створені власною практикою органу (див. «Австрійська асоціація», як згадано вище, § 46).

170. У світлі вищезазначеного прецедентного права, а також беручи до уваги формулювання статті 10 § 1 (а саме слова «без втручання з боку органів державної влади»), Суд вважає, що факт того, що запитувана інформація готова і доступна, повинний стати важливим критерієм у загальному оцінюванні того, чи можна розглядати відмову в наданні інформації як «порушення» свободи «отримувати і поширювати інформацію», що захищається цим положенням.

(vii) Застосування цих критеріїв у цій справі

171. Організація-заявниця стверджувала, що вона мала право відповідно до статті 10 отримати доступ до запитуваної інформації, бо метою запиту було завершити дослідження на підтримку пропозицій щодо реформи системи громадських захисників і поінформувати громадськість з питання загального інтересу (див. пункт 95 вище). Уряд стверджував, однак, що фактична мета дослідження полягала в дискредитації чинної системи громадських захисників (див. пункт 85 вище).

172. Суд встановив, що організація-заявниця хотіла скористатися правом на поширення інформації з питань, що становлять суспільний інтерес, і прагнула отримати доступ до інформації для досягнення цієї мети.

173. Суд також бере до уваги заяву Уряду про те, що запитувана інформація, зокрема імена адвокатів, призначених як громадські захисники, не були ніяким чином необхідними для формулювання висновків і публікації результатів щодо ефективності системи громадських захисників. Отже, на його думку, нерозкриття цих

персональних даних не перешкоджає участі організації-заявниці в публічній дискусії (див. пункт 77 вище). Він також поставив під сумнів корисність номінативної інформації, стверджуючи, що анонімно опрацьовані виписки з файлів, про які йдеться, відповідали б потребам організації-заявниці (див. пункт 84 вище).

174. Організація-заявниця стверджувала, що імена громадських захисників і кількість призначень, які надаються кожному з них, – необхідна інформація для того, щоб дослідити і визначити будь-які недоліки в системі (див. пункт 96 вище). Організація-заявниця також стверджувала, що основним аспектом її публікації про ефективність системи громадських захисників був нібито нерівномірний розподіл призначень.

175. На думку Суду, запитувана організацією-заявницею в поліції інформація, перебувала, безперечно, у межах предметної сфери її досліджень. Для того щоб мати можливість підтримувати свої аргументи, заявниця бажає зібрати номінативну інформацію про окремих адвокатів, щоб продемонструвати будь-які повторювані схеми призначення. Якби організація-заявниця запитувала лише анонімну інформацію, як це запропонував Уряд, цілком імовірно, що вона не змогла б надати достовірні результати, що підтримували б критику чинної схеми. Крім того, щодо повноти чи статистичної значущості інформації, що становить предмет спору, Суд зазначає, що мета запиту на інформацію повинна охоплювати всю країну, зокрема всі департаменти поліції країни. Відмова двох департаментів надати інформацію була перешкодою для створення і публікації повного та всебічного дослідження. Отже, можна обґрунтовано зробити висновок, що без відповідної інформації заявниця не змогла зробити свій внесок до суспільного обговорення, базуючись на точній і надійній інформації. Тому інформація була «необхідна» в значенні, згаданому в пункті 159 вище, для здійснення заявницею свого права на свободу вираження поглядів.

176. Що стосується природи інформації, Суд зазначає, що національні органи влади не зробили жодного оцінення щодо можливого суспільного інтересу до запитуваної інформації та були

зацікавлені тільки статусом громадських захисників з боку Закону про дані. Це дозволило дуже обмежити винятки із загального правила про нерозголошення персональних даних. Після того, як національні органи влади встановили, що громадські захисники не підпадають під категорію «інших осіб, які виконують державні функції», що було єдиним значущим винятком у цьому конкретному контексті, вони не оцінювали, чи запитувана інформація могла бути предметом суспільного інтересу.

177. Суд зазначає, що цей підхід позбавлений обґрунтування громадського інтересу, на яке посилається організація-заявниця. На думку Суду, інформація про призначення громадських захисників становила значний суспільний інтерес, незалежно від того, чи можна було віднести громадських захисників до «інших осіб, які виконують державні обов'язки», за відповідним національним законодавством.

178. Що стосується ролі організації-заявниці, то сторони не оспорювали, що вона усталена організація, займається питаннями суспільного інтересу та поширенням інформації з питань прав людини і верховенства права. Її професійна позиція з питань, з якими їй доводиться мати справу, і охоплення нею широкої аудиторії не були поставлені під сумнів. Суд не бачить жодної причини сумніватися в тому, що згадане дослідження містило ту інформацію, яку організація-заявниця зобов'язалася передати громадськості і яку громадськість має право отримати. Суд також вважає, що отримати доступ до запитуваної інформації було необхідно для виконання заявницею цього завдання.

179. Нарешті, Суд зазначає, що інформація була готова і доступна, і Судові не надано аргументів, що її розкриття було б особливо обтяжливе для влади (якщо порівняти зі справою «Вебер», яка згадана вище).

(viii) Висновок

180. Загалом інформація, яку запитувала організація-заявниця у відповідних департаментів поліції, була необхідна для

завершення дослідження з питання про функціонування системи громадських захисників, що проводила неурядова організація, яка спеціалізується у сфері прав людини, для того, щоб зробити свій внесок у дискусію з питання, яке становить очевидний суспільний інтерес. Відмовляючи їй у доступі до запитуваної інформації, яка була готова і доступна, державні органи перешкоджали здійсненню організацією-заявницею своєї свободи отримувати і поширювати інформацію, так порушуючи саму суть права, передбаченого статтею 10. Отже, відбулося порушення права, що охороняється цим положенням, яке застосоване до цього випадку. Тому заперечення Уряду про те, що скарга заявника несумісна з предметом розгляду, повинно бути залишене без задоволення.

(b) Чи було втручання виправдане

181. Для того щоб бути виправданим, втручання у право організації-заявниці щодо свободи вираження повинно бути «передбачене законом», мати одну або кілька законних цілей, зазначених у пункті 2 статті 10, і бути «необхідним у демократичному суспільстві».

(i) Законність

182. Суд зазначає, що сторони не дійшли згоди стосовно того, чи було «передбачене законом» порушення права організації-заявниці. Організація-заявниця посилалась на розділ 19 (4) Закону про дані і стверджувала, що він прямо передбачає розкриття персональних даних «інших осіб, які виконують державні функції», тоді як нема жодного положення, яке забороняє розкриття імені призначених захисників за призначенням. Уряд, зі свого боку, послався на думку Уповноваженого з захисту даних і рішення національних судів, що тлумачать розділ 19 (4) Закону про дані так, що захисники за призначенням – не «інші особи, які виконують державні функції», і, отже, їхні особисті дані не можуть бути розкриті. На його думку, Суд повинен виходити з фактів, що встановлені, і законів, які застосовують і тлумачать національні суди.

183. Суд зазначає, що різниця в переконаннях сторін щодо застосованого права бере свій початок у розбіжності їхніх поглядів на питання про те, як громадські захисники повинні класифікуватись у внутрішньому законодавстві. На думку організації-заявниці, вони повинні бути класифіковані як «інші особи, які виконують державні функції», тоді як Уряд стверджує, що їх треба розглядати як приватних осіб, зокрема й інформацію про їхню діяльність, яка ведеться після призначення їх органами державної влади.

184. Суд неодноразово стверджував, що його завдання не зайняти місце національних судів, а передусім саме національні органи влади, зокрема суди, повинні інтерпретувати і застосовувати внутрішнє законодавство (див. *«Реквеній проти Угорщини»* [GC], № 25390/94, § 35, Європейська конвенція про захист прав людини 1999-III). І Суд не повинен висловлювати думку про доцільність методів, обраних законодавчим органом держави-відповідачки для регулювання цієї сфери. Його завдання зводиться до визначення, чи відповідають Конвенції методи, які застосовуються, і наслідки, які вони тягнуть за собою (див. *«Горжелік і ін. проти Польщі»* [GC], № 44158/98, § 67, Європейська конвенція про захист прав людини 2004-I).

185. Суд зазначає, що Верховний суд детально розглянув правовий статус призначених захисників і доводи організації-заявниці щодо їхніх обов'язків для цілей забезпечення права на захист, і що він з'ясував, що вони не були «іншими особами, які виконують державні функції». Тлумачення Верховного суду відповідало Рекомендації парламентського уповноваженого з захисту даних, опублікованій в 2006 році (див. пункт 34 вище). Суд не бачить підстав сумніватися в інтерпретації Верховного суду того, що громадські захисники не можуть розглядатися як «інші особи, які виконують державні функції», і що розділ 19 (4) Закону про дані створює правову основу для відмови в доступі, що оскаржується. Втручання в здійснення права було «передбачене законом» у значенні другого абзацу статті 10.

(ii) Законна мета

186. Суд зазначає, що предметом спору між сторонами не було те, що обмеження свободи вираження організації-заявниці переслідувало законну мету захисту прав інших, і він не бачить ніяких підстав вважати інакше.

(iii) Необхідно в демократичному суспільстві

187. Основні принципи, що стосуються питання про те, чи «необхідне втручання в свободу вираження поглядів у демократичному суспільстві», встановлені в прецедентній практиці Суду і були підсумовані так (див., серед іншого, «Гертел проти Швейцарії», 25 серпня 1998 § 46, Доповіді 1998 – VI, «Сміл і Морріс», як згадано вище, § 87; «Mouvement raëlien suisse v. Switzerland» [GC], № 16354/06, § 48, Європейська конвенція про захист прав людини 2012 (витяги); «Animal Defenders International», як згадано вище, § 100; і зовсім недавно «Делфі», як згадано вище, § 131):

«(i) Свобода вираження поглядів становить одну з найважливіших основ демократичного суспільства й одну з основних умов для його прогресу і самореалізації кожної людини. Відповідно до пункту 2 статті 10, вона може бути застосована не тільки до “інформації” або “ідей”, які прихильно приймаються або розцінюються як необразливі чи байдужі, але й до тих, що викликають образи, обурення або вселяють занепокоєння. Такі є вимоги плюралізму, терпимості та широти поглядів, без яких немає “демократичного суспільства”. Як зазначено в статті 10, ця свобода підлягає виняткам, які ... повинні, однак, тлумачитися строго, а необхідність будь-яких обмежень має бути переконливою ...

(ii) Прикметник “необхідний” за змістом пункту 2 статті 10 передбачає наявність “нагальної суспільної необхідності”. Договірні Держави мають певні межі розсуду в оціненні того, чи існує така необхідність, але вона йде рука в руку з європейським контролем, що охоплює як законодавство, так і рішення його застосування, навіть такі, що ухвалені незалежним судом. Отже, Суд уповноважений ухвалити остаточне рішення про те, чи є сумісне зі свободою слова “обмеження”, що захищається статтею 10.

(iii) Завдання Суду при здійсненні його наглядової юрисдикції не полягає в займанні місця компетентних національних органів влади, а в розгляді відповідно до статті 10 рішень, які вони ухвалюють відповідно до меж свого права розсуду. Це не означає, що нагляд обмежується встановленням того, чи діяла держава-відповідачка на свій розсуд виправдано, ретельно і сумлінно; завдання Суду полягає в розгляді оскаржуваного втручання в світлі справи загалом і визначенні того, чи “відповідало воно законній меті” і чи були причини, наведені національними органами влади в їх обґрунтуванні, “релевантні та достатні”... Суд повинен переконатися в тому, що національні органи влади застосовували стандарти, які відповідали принципам, закріпленим у статті 10, і, крім того, що вони спиралися на прийнятну оцінку відповідних фактів.»

188. Суд зазначає, що основна проблема, що лежить в основі скарги організації-заявниці, – те, що запитувану інформацію влада віднесла до персональних даних, які не підлягають розголошенню. Це було так, бо згідно з угорським законодавством поняття персональних даних охоплює будь-яку інформацію, яка може ідентифікувати особу. Така інформація не могла бути оприлюднена, якщо цього прямо не передбачив закон або інформація не була пов’язана з виконанням муніципальних чи урядових (державних) функцій, або не була пов’язана з іншими особами, які виконують державні функції. А що рішення Верховного суду вилучило громадських захисників з категорії «інших осіб, які виконують державні обов’язки», у організації-заявниці не було жодної юридичної можливості, обґрунтувати необхідність розкриття інформації для виконання її ролі «сторожового пса».

189. У зв’язку з цим організація-заявниця стверджувала, що не було ніяких підстав для ненадання інформації про призначення громадських захисників, які утримували органи державної влади в межах схеми державного фінансування, навіть на підставі конфіденційності, яку висунув Уряд.

190. Зі свого боку, Уряд стверджував, що широке тлумачення поняття «інші особи, які виконують державні функції», як це запропонувала організація-заявниця, зведе до нуля будь-який захист приватного життя громадських захисників (див. пункт 83 вище).

191. Суд повторює, що розкриття інформації, що належить до приватного життя особи, підпадає під дію пункту 1 статті 8 (див. «*Леандер*», як згадано вище, § 48). У зв'язку з цим він зазначає, що поняття «приватне життя» широке, і не вичерпне (див. «*C. і Марпер проти Сполученого Королівства*» [GC], № 30562/04 і 30566/04, § 66, Європейська конвенція про захист прав людини 2008, і «*Прітті проти Сполученого Королівства*», № 2346/02, § 61, Європейська конвенція про захист прав людини 2002 – III). Воно охоплює фізичну та психологічну недоторканність особи. Тому воно може охопити кілька аспектів фізичної та соціальної ідентичності особи. Такі елементи, як, наприклад, визначення статі, імені та сексуальної орієнтації, а також статеве життя потрапляють у сферу особистого життя, що захищається статтею 8 (див. «*C. і Марпер*», як зазначено вище, § 66, і «*Прітті*», як згадано вище, § 61, з подальшими посиланнями). Приватне життя може також охоплювати діяльність професійного чи ділового характеру (див. «*Німіц проти Німеччини*», 16 грудня 1992 року, § 29, Серія А № 251-В). Суд також постановив, що існує зона взаємодії особи з іншими особами, навіть у публічному контексті, яка може підпадати під означення «приватного життя» (див. «*Кудерк і компанія «Hachette Filipacchi Associés»*», як згадано вище, § 83).

192. У контексті персональних даних, Суд раніше послався на Конвенцію Ради Європи від 28 січня 1981 року про захист осіб у зв'язку з автоматизованим опрацюванням персональних даних (див. пункт 54 вище), мета якої – «забезпечити ... для кожного... дотримання його прав і основних свобод і, зокрема, його права на недоторканність приватного життя в зв'язку з автоматизованим опрацюванням персональних даних, що стосуються його» (стаття 1). Особисті дані визначені в статті 2 як «будь-яка інформація, що стосується ідентифікованої фізичної особи або фізичної особи, яка може бути ідентифікована» (див. «*Аманн проти Швейцарії*» [GC], № 27798/95, § 65, Європейська конвенція про захист прав людини 2000-II). Визначено приклади персональних даних, що належать до найінтимніших і найособистісних аспектів індивіда, таких як стан здоров'я (див. «*З. проти*

Фінляндії», 25 лютого 1997 року, §§ 96–97, Доповіді 1997 I, щодо ВІЛ-позитивного статусу, і «МС проти Швеції», 27 серпня 1997 року, § 47, Доповіді 1997 IV, щодо записів про аборт), ставлення до релігії (див. в контексті свободи релігії, «Сінан Ісік проти Туреччини», № 21924/05, §§ 42–53, Європейська конвенція про захист прав людини 2010) і сексуальна орієнтація (див. «Люстіг-Прін і Бекетт проти Сполученого Королівства», № 31417/96 і 32377/96, § 82, 27 вересня 1999 року), вважаючи, що такі категорії даних становлять окремі елементи приватного життя, що підпадають під сферу захисту статті 8 Конвенції.

193. При визначенні того, чи належала персональна інформація, яка є в розпорядженні влади, до здійснення відповідними державними захисниками їхнього права на повагу до приватного життя, Суд буде належним чином враховувати конкретний контекст (див. «С. і Марпер», як згадано вище, § 67). Є цілий ряд елементів, які стосуються оцінення того, чи належать до приватного життя особи заходи за межами будинку цієї особи або приватного приміщення. Через те що бувають випадки, коли люди свідомо чи навмисно втягують себе в діяльність, яка є або може бути записана або зареєстрована в громадському порядку, розумні очікування особи стосовно недоторканності приватного життя можуть бути значним, хоча й не обов'язково вирішальним, чинником у цьому оціненні (див. «PG і JH проти Сполученого Королівства», № 44787/98, § 57, Європейська конвенція про захист прав людини 2001-IX).

194. У цьому випадку запитувана інформація складалася з імен громадських захисників і того, скільки разів вони були призначені як адвокат у певних юрисдикціях. Для Суду запит на надання цих імен, хоча вони і становлять особисті дані, пов'язаний головно з веденням професійної діяльності в контексті публічного судочинства. У цьому сенсі професійну діяльність громадських захисників не можна вважати приватною справою. Крім того, запитувана інформація не пов'язана з діями або рішеннями громадських правозахисників у зв'язку з виконанням ними своїх завдань як законних представників чи консультаціями зі своїми клієнтами. Уряд

не продемонстрував, що розкриття запитуваної інформації для конкретних цілей запиту заявника могло вплинути на здійснення громадськими захисниками їхнього права на повагу до приватно-го життя за змістом статті 8 Конвенції.

195. Суд також вважає, що розкриття імен громадських захисників і кількості їх відповідних призначень не піддавали б їх розкриттю мірою, що перевищує ту, яку вони могли б передбачити при реєстрації як громадські захисники (порів. зі справою *«Лек проти Сполученого Королівства»*, № 44647/98, § 62, Європейська конвенція про захист прав людини 2003-I). Немає ніяких підстав вважати, що інформація про імена громадських захисників і їх призначення не була відомою громадськості з інших джерел, наприклад зі списків надавачів правової допомоги, графіків судових слухань і публічних судових засідань, хоча зрозуміло те, що ця інформація не зіставлялась під час дослідження.

196. На цьому фоні інтереси, на які вказував Уряд з посиланням на статтю 8 Конвенції, не такі, що могли б стати підставою застосування цього положення і залучення його при балансуванні проти права організації-заявниці, що захищається відповідно до пункту 1 статті 10 (порів. з *«Кудерк і компанія «Hachette Filipacchi Associés»»*, § 91, *«Axel Springer AG»»*, § 87, і згадуване вище; *«Фон Ганновер проти Німеччини»* (№ 2). [GC], № 40660./08 і 60641/08, § 106, Європейська конвенція про захист прав людини 2012, і *«Перінчек проти Швейцарії»* [GC], № 27510/08, §§ 227–28, Європейська конвенція про захист прав людини 2015 (витяги)). Проте стаття 10 не гарантує необмеженої свободи вираження поглядів, і, як уже вказано в пункті 188 вище, захист приватних інтересів громадських захисників – законна мета, що дозволяє обмеження на свободу вираження поглядів відповідно до пункту 2 цього положення. Отже, виникає питання, чи були заходи, які використовуються для захисту цих інтересів, сумісні з переслідуваною метою.

197. Суд зазначає, що предмет дослідження стосувався ефективності системи громадських захисників (див. пункти 15–16 вище). Ця проблема тісно пов'язана з правом на справедливий судовий

розгляд, основоположним правом у законодавстві Угорщини (див. пункт 33 вище) і правом першочергової важливості відповідно до Конвенції. Дійсно, будь-яка критика чи запропоноване вдосконалення послуги, безпосередньо пов'язаної з правами на справедливий судовий розгляд, повинні розглядатися як предмет законної стурбованості громадськості. У своєму запланованому дослідженні організація-заявниця хотіла довести свою теорію про те, що модель повторюваних призначень одних і тих же адвокатів була дисфункціональна, ставлячи під сумнів адекватність схеми. Твердження про те, що схема правової допомоги може бути поставлена під сумнів як така, тому що громадських захисників систематично добирала поліція з одного ж того реєстру адвокатів – а отже навряд чи оскаржували б поліційні розслідування, щоб отримати подальші призначення – справді викликає законне занепокоєння. Можливі негативні наслідки призначення поліцією адвокатів для захисту прав уже визнані Судом у справі «*Мартін*» (згадувана вище). А що через пильно досліджуване питання доходить до самої сутності права за Конвенцією, то Суд постановив, що організація-заявниця мала намір зробити внесок у дискусію з питань, що становлять суспільний інтерес (див. пункти 164–65 вище). Відмова задовольнити прохання ефективно знецінило внесок організації-заявниці в публічну дискусію з питання, що становить спільний інтерес.

198. Беручи до уваги міркування, що містяться в пунктах 194–196, Суд не вважає, що на права на особисте життя громадських захисників був би вчинений негативний вплив, якщо б запит організації-заявниці щодо надання інформації був задоволений. Незважаючи на те, що інформаційний запит стосувався персональних даних, він не передбачав надання інформації, що не є загальнодоступною. Як уже згадано вище, вона складалася лише з інформації статистичного характеру про кількість призначень осіб, про яких йдеться, для представлення відповідачів у громадському кримінальному провадженні в межах фінансованої державою національної системи безплатної правової допомоги.

199. Відповідне законодавство Угорщини, згідно з інтерпретацією компетентних національних судів, виключає будь-яку значущу оцінку права на свободу вираження поглядів заявника відповідно до статті 10 Конвенції в ситуації, коли будь-які обмеження щодо публікації, пропонованої організацією-заявницею – яка мала на меті зробити внесок у дискусії з питання, що становлять суспільний інтерес – потребували б максимального ретельного вивчення.

200. Зважаючи на вищенаведене, Суд вважає, що аргументи, висунуті Урядом, хоча і мають стосунок, не були достатніми для демонстрації того, що оскаржуване обмеження права було «необхідне в демократичному суспільстві». Зокрема, Суд вважає, що, попри межі розсуду держави-відповідачки, не було розумного співвідношення між оскаржуваною мірою і законною метою.

Відповідно, було порушення статті 10 Конвенції.

II. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

201. Стаття 41 Конвенції передбачає:

«Якщо Суд приходить до висновку, що було порушення Конвенції або протоколів до неї і якщо внутрішнє право відповідної Високої Договірної Сторони передбачає лише часткове відшкодування, Суд, у разі необхідності, надає справедливе відшкодування потерпілій стороні».

A. Збиток

202. Організація-заявниця не заявила жодної претензії щодо компенсації моральної шкоди. Проте вона вимагає 215 євро (EUR) як компенсацію матеріальної шкоди. Ця сума відповідає сумі, яку організації-заявниці наказали виплатити як відшкодування судових витрат департаментам поліції – відповідачам у національних судах.

203. Уряд заперечив цю вимогу.

204. Суд визнає, що існує причинно-наслідковий зв'язок між порушенням і матеріальною шкодою; тому він присуджує сплату повної суми претензії. Він зазначає, що заявниця не просила про те, щоб інформація, запитувана нею, була розкрита.

В. Судові та інші витрати

205. Організація-заявниця вимагає 6 400 євро плюс податок на додану вартість розміром 27 % (ПДВ) як компенсацію судових витрат. Ця сума відповідає 64 годинам юридичної роботи, що оплачуються за погодинною ставкою 100 євро плюс ПДВ, зокрема 4 години консультацій, 6 годин вивчення матеріалів справи, 16 годин вивчення прецедентного права Суду, 30 годин для складання пояснень і, нарешті, 8 годин для підготування та участі в судовому засіданні Великої палати.

Крім того, організація-заявниця стверджувала, що вона витратила 2475 євро на проїзд та проживання, що пов'язано з участю в слуханні.

Загальна вимога організації-заявниці на відшкодування судових витрат становить 8875 євро плюс ПДВ, в частині, що підлягає застосуванню.

206. Уряд заперечив цю вимогу.

207. Відповідно до прецедентної практики Суду, заявник має право на відшкодування судових та інших витрат лише тією мірою, якою доведено, що вони дійсно і обов'язково були зазначені і доцільні за розміром. У цьому випадку, беручи до уваги документи, що є в його розпорядженні, і вищевказані критерії, Суд вважає за доцільне присудити повну суму вимоги у розмірі 8875 євро.

С. Пеня

208. Суд вважає, що процентна ставка щодо пені повинна бути заснована на граничній процентній ставці запозичення Європейського центрального банку, до якої слід додати три відсоткові пункти.

НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД

1. *Приймає* попереднє заперечення Уряду по суті і *відхиляє* його більшістю голосів;
2. *Оголошує* більшістю голосів заяву прийнятною;

3. *Постановляє* п'ятнадцятьма голосами проти двох, що було порушення статті 10 Конвенції;

4. *Постановляє*, п'ятнадцятьма голосами проти двох, що

(a) Держава-відповідачка має сплатити організації-заявниці протягом трьох місяців такі суми, конвертовані у валюту держави-відповідачки за курсом, чинним на дату виплати:

(i) 215 (двісті п'ятнадцять) євро, плюс будь-який податок, що може бути накладений, як компенсація матеріальної шкоди;

(ii) 8 875 (вісім тисяч вісімсот сімдесят п'ять) євро плюс будь-який податок, що може бути накладений на організацію-заявницю щодо витрат;

(b) по закінченні вищезазначених трьох місяців до повного розрахунку простий відсоток повинен нараховуватися на вищевказані суми за ставкою, що дорівнює граничній ставці запозичення в Європейському центральному банку в період прострочення платежу плюс три відсоткові пункти.

Вчинено англійською та французькою мовами й оголошено на публічних слуханнях у будівлі Суду з прав людини, Страсбург, 8 листопада 2016 року.

Лоуренс Ерлі
Юрисконсульт

Гвідо Раймонді
Голова

Рада Європи – провідна організація із захисту прав людини континенту. Вона об'єднує 47 держав-учасниць, 28 з яких є членами Європейського Союзу. Усі держави – учасниці Ради Європи підписали Європейську конвенцію з прав людини – договір, спрямований на захист прав людини, демократії та верховенства права. Виконання Конвенції державами-членами контролює Європейський суд з прав людини.

www.coe.int

Держави – учасниці Європейського Союзу вирішили поєднати свої ноу-хау, ресурси та долі. Разом вони збудували зону стабільності, демократії та сталого розвитку, зберігаючи при цьому культурне розмаїття, толерантність та громадянські свободи. Європейський Союз прагне поділитися своїми досягненнями та цінностями з країнами та народами за його межами.

www.europa.eu



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE