

Пропозиції законодавчих змін

***Визначення поняття “суспільний
інтерес” при наданні доступу до публічної
інформації***

**Євгенія Гайфер
Людмила Арахамія**

Київ-2019



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Погляди, висвітлені в цій публікації, можуть не співпадати із поглядами Європейського Союзу.

Ці пропозиції (policy paper) підготовлено на основі матеріалів громадських розслідувань корупційних правопорушень, які були проведені громадськими детективами Проекту “Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні” (WikiInvestigation), що реалізується Фондом Інновацій та розвитку та фінансується за програмою Європейського Союзу “Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні”.

Ці пропозиції націлені на визначення єдиного поняття “суспільного інтересу” при доступі до публічної інформації. А також при визначенні чітких вимог і аргументів при відмові у доступі до будь-якої публічної інформації. Для належних умов доступу та унеможливлення порушення прав людини шляхом відмови у наданні публічної інформації, яка є суспільно значущою. Окрім того пропозиції направлені на усунення законодавчих прогалин у частині визначення цих понять. Завданням цього документу є підняти актуальність цього питання при доступі до інформації на всіх рівнях, як регіональних так і центральних.

Основними адресатами цього дослідження є депутати Верховної ради України, Уповноважений Верховної ради України з прав людини, який здійснює контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина та представники громадськості.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

1. *Визначення проблеми*

Практика застосування Закону "Про доступ до публічної інформації"¹ та юридичне регулювання інформаційних правовідносин свідчить про потребу вдосконалення деяких питань у цій сфері. Основними проблемними питаннями, які виникали впродовж існування цього закону й активного попиту та зацікавленістю різною інформацією населення засвідчила, що в Україні недостатньо працює забезпечення прозорості й відкритості усіх суб'єктів владних повноважень і створення дієвих механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Зокрема, спірним досі залишається питання визначення інформації що становить суспільний інтерес при доступі до такої інформації, через відсутність її чітких визначень.

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

Відповідно до пункту 1 частини 1 статті 13 Закону України "Про доступ до публічної інформації" визначено, що

1. Розпорядниками публічної інформації для цілей цього Закону визнаються:

- 1) суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади АРК, інші суб'єкти, які здійснюють владні управлінські функції та рішення яких обов'язкові для виконання;
- 2) юридичні особи, що фінансуються з бюджетів;
- 3) особи, які виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень на підставі закону чи договору;
- 4) суб'єкти господарювання, які домінують на ринку, або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується
Фондом Інновацій та Розвитку

Погляди, висвітлені в цій публікації, можуть не співпадати із поглядами Європейського Союзу.

¹ "Про доступ до публічної інформації"
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

2. До розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитами інформацію, визначену в цій статті, у порядку, передбаченому цим Законом, прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють:
 - 1) інформацією про стан довкілля;
 - 2) інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту;
 - 3) інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян;
 - 4) іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією).²

Щодо фінансової складової, то пункт 4 статті 21 цього ж закону говорить, що при наданні особі інформації, що становить суспільний інтерес плата за копіювання та друк не стягується. А будь-яка інформація, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом є відкритою. Але спірні питання виникають саме при визначенні, яка ж інформація має суспільну значущість або суспільний інтерес.

У Законі України «Про доступ до публічної інформації» термін «суспільний інтерес» згадується декілька разів. Зокрема: в пункті 2.3. статті 6, йдеться про те, що обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: шкода від оприлюднення такої інформації перевищує суспільний інтерес в її отриманні. Також в пункті 2 статті 13 вказано, що розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати та надавати за запитами інформацію, прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією). Також у частині 4 статті 21 йдеться про те, що при наданні особі інформації про себе та інформації, що становить суспільний інтерес, плата за копіювання та друк не стягується. Таким чином термін «суспільний інтерес» вживається в Законі «Про доступ до публічної інформації» декілька разів проте на нормативно-правовому рівні відсутнє його будь-яке легальне визначення.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Погляди, висвітлені в цій публікації, можуть не співпадати із поглядами Європейського Союзу.

² «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/v0010760-16>

Загалом, можна сказати, що суспільний інтерес – гнучке поняття, яке змінюється з часом і залежно від обставин конкретної справи. Суспільний інтерес можна визначити як те, що дає користь суспільству. При цьому те, що лише цікавить або розважає суспільство, є сенсаційним, не становить суспільний інтерес (наприклад, подробиці особистого життя політика чи іншого публічного діяча, які не стосуються публічних функцій чи публічної ролі особи), але висвітлення яких є несуттєвими в тій чи іншій справі. А тема суспільної значимості інформації, виникає відразу після того, коли є прецеденти обмеження доступу до певної інформації тоді ж з'являється право громадськості дізнатися про неї.

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

- свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України;
- забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків;
- свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб.³

У цій же статті Закону «Про інформацію» встановлюється, що інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто інформацією, що є предметом суспільного інтересу. І право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від поширення. Це, по суті, перефразована третя вимога «трискладового тесту».⁴



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Погляди, висвітлені в цій публікації, можуть не співпадати із поглядами Європейського Союзу.

³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/ed20110106>

⁴ <https://cedem.org.ua/2017/05/perevirka-suspilnym-interesom/>

Деякі з наведених в Законі «Про інформацію» «суспільних інтересів» збігаються або схожі з тими, що містяться в пункті 1 частини 2 статті 6 Закону «Про доступ до публічної інформації», тобто із захищеними інтересами у цілях застосування «трискладового тесту». Це пояснюється тим, що в обох випадках йдеться про суспільні інтереси, які можуть вимагати або розкриття інформації, або обмеження доступу до неї. Під час перевірки на суспільний інтерес, по суті, проводиться збалансування (зважування) двох інтересів – інтересу обмеження доступу та інтересу розкриття інформації. При цьому належить встановити, який інтерес переважає, а саме – який інтерес за конкретних обставин розгляду запиту найкраще відповідає суспільним інтересам, який інтерес є пріоритетним.

Це складне завдання, оскільки передбачає оцінювання вагомості різних обставин, специфіки конкретної ситуації і вирішення конфлікту між двома чи більше інтересами (правами). Неможливо чітко наперед визначити, у яких випадках можна обмежити доступ, у яких – ні. Збалансування здійснюється в момент розгляду запиту з урахуванням конкретних обставин. При цьому пріоритетом є розкриття інформації: у випадку сумніву або рівності двох інтересів перевагу слід надати розкриттю інформації.⁵ Таким чином існування чіткого визначення інформації, що може бути суспільно значущою значно б спрощувала і доступ до такої інформації, а також зменшила кількість судових позовів між розпорядниками та запитувачами інформації в разі конфліктної невизначеної ситуації, через відсутність відповідних понять.

У постанові Центральної виборчої комісії від 22 лютого 2019 року № 377 про запит на інформацію є пункти визначення суспільного інтересу, зокрема, предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо.⁶

Однак цей перелік не є вичерпним, а відтак спірні ситуації при наданні доступу до публічної інформації, закінчуються в судовому порядку між надавачем та запрошувачем інформації.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Погляди, висвітлені в цій публікації, можуть не співпадати із поглядами Європейського Союзу.

⁵ <https://cedem.org.ua/2017/05/perevirka-suspilnym-interesom/>

⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0377359-19>

Через відсутність сьогодні єдиного юридично правового визначення поняття “суспільний інтерес” виникало чимало проблем і з тлумаченням положень закону, а також значна кількість судових справ, в яких вищі правові органи визначали особливості застосування не тільки власне Закону, а й загального законодавства, що регулює порядок доступу до специфічної інформації різних категорій.⁷

Проблемою в випадку вирішення таких спірних питань в суді є часові рамки, їхнього розгляду. Тобто, запитувана інформація, яка вже стала причиною судового позову, а точніше відмова її надавати може втрачати свою актуальність для запитувача такої інформації. А необхідність та важливість визначення поняття «суспільний інтерес» у публічній сфері виникає за багатьох умов, зокрема:

- неправомірне, невиправдане та неконтрольоване віднесення певної інформації до інформації з обмеженим доступом;
- формулювання критеріїв, за якими визначається, що інформація становить суспільний інтерес;
- суб'єктний склад правовідносин, тобто людський фактор при визначенні інформації, що становить публічний інтерес, оскільки немає чіткого визначення цього поняття.

Таким чином, на сьогодні правове регулювання інформаційних правовідносин потребує вдосконалення, що пов'язане з відсутністю типових понять у цій сфері. Визначення поняття суспільний інтерес при доступі до публічної інформації є вкрай важливим, а відсутність цього визначення на законодавчому рівні створює чимало проблем. Через суб'єктний склад правовідносин, вирішення питання надання інформації тільки надавачем такої інформації, людський фактор в цих відносинах унеможлиблює не порушення прав і свобод людей при доступі до публічної інформації.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Погляди, висвітлені в цій публікації, можуть не співпадати із поглядами Європейського Союзу.

⁷https://protocol.ua/ru/lyudmila_oprishko_paradoksi_sudovoi_praktiki_z_dostupu_do_publichnoi_informatsii/

2. Світовий досвід

У 1948 році було прийнято Загальну декларацію з прав людини, що і стало для багатьох країн світу одним з переломних моментів у розвитку концепції свободи доступу до інформації, що становить суспільний інтерес. У статті 19 цього ж закону вперше було вжито термін “інформація”, а також визначено перелік функцій з нею зокрема: пошук, одержання, поширення.⁸ Проте до національного законодавства багатьох країн попередньо згадані норми були включені в кінці 1960 років. Спочатку в законодавстві США (1966) Згодом Норвегії та Данії (1970) Франції та Нідерландів (1978) Нової Зеландії (1982) та Канаді (1983) та Австрії (1987) в 1990 році національні закони про право на інформацію були прийняті ще в 13 країнах. Сьогодні ж їхня кількість більше сотні.

Якщо раніше право доступу на інформацію розглядалося, як адміністративний елемент то сьогодні це в першу чергу це одне з фундаментальних прав людини.⁹

На сьогодні національне законодавство багатьох країн світу, що стосується питань доступу до інформації, що становить суспільний інтерес, має відповідати таким обов'язковим основним принципам, запропонованим Організацією Об'єднаних Націй та неурядовою організацією ARTICLE 19

1. Максимально можливе розкриття інформації.
2. Оприлюднення основної інформації про діяльність органів державної влади.
3. Сприяння органів державної влади відкритості й прозорості їхньої діяльності.
4. Винятки щодо оприлюднення інформації повинні бути виключними й однозначними.
5. Швидке опрацювання інформаційних запитів, правомірність відмов.
6. Обґрунтованість витрат на задоволення інформаційних запитів.
7. Відкритість засідань органів державної влади для громадськості.
8. Відповідність законодавства принципу максимально можливого розкриття інформації.
9. Правовий захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства з питань доступу до інформації, що становить суспільний інтерес.¹⁰



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Погляди, висвітлені в цій публікації, можуть не співпадати із поглядами Європейського Союзу.

⁸ The Universal Declaration of Human Rights [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/en/documents/udhr/>. – Назва з екрана

⁹ The Universal Declaration of Human Rights [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/en/documents/udhr/>. – Назва з екрана

¹⁰ <http://khpq.org/index.php?id=968017351>

Нині країни кожного континенту мають відповідне законодавство, яким врегульовано питання свободи доступу до інформації, що становить суспільний інтерес. Тому можна стверджувати про глобальність прийняття відповідного інформаційного законодавства, яким підкреслюється його важливість і статус у світі. Разом з тим, законодавча база країн світу з питань доступу до інформації, що становить суспільний інтерес, є досить різною за своїм змістом. В багатьох європейських країнах – це гарантоване законом право і реальна можливість громадян одержати доступ до інформації, яка їх цікавить.

Міжнародна організація "Article 19", яка встановлює принципи регулювання в сфері свободи вираження поглядів також розробила принципи законодавства про свободу інформації, щоб встановити стандарти, на основі яких будь-хто може визначити, чи справді закони його країни дозволяють мати доступ до офіційної інформації. До таких принципів належать:

1. Принцип максимального оприлюднення: "Законодавство про свободу інформації повинно керуватися принципом максимального оприлюднення". Принцип встановлює презумпцію, яка полягає в тому, що якщо державна влада намагається заборонити доступ до інформації, вона повинна нести відповідальність щодо обґрунтування відмови на кожному етапі розгляду справи.

2. Обов'язок публікувати: "Публічні органи зобов'язані публікувати основну інформацію". Закон має встановлювати як загальний обов'язок публікувати інформацію, так і її основні категорії, що підлягають опублікуванню. Публічні органи повинні принаймні бути зобов'язаними опублікувати такі категорії інформації:

- оперативна інформація про те, як публічна адміністрація функціонує, включаючи кошти, цілі, перевірені рахунки, стандарти, досягнення тощо, особливо якщо орган надає безпосередні послуги суспільству;
- інформація на будь-які запити, скарги чи інші безпосередні дії, які члени суспільства можуть здійснити щодо цієї публічної адміністрації;
- інструкції стосовно процедур, через які члени суспільства можуть втручатися в основну політику чи внести законодавчі пропозиції;
- зміст будь-яких адміністративних чи політичних рішень, що впливають на суспільство, разом із причинами прийняття подібних рішень і матеріали щодо обґрунтування їх необхідності.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується
Фондом Інновацій та Розвитку

3. Стимулювання відкритого уряду: "Публічні органи повинні активно сприяти відкритому уряду". Інформування громадян про їхні права і сприяння культурі відкритості уряду є головним, що має на меті здійснення законодавства про свободу інформації.

4. Обмежена сфера винятків: "Винятки повинні бути зрозумілими, описуватися вузько і підлягати суворому контролю стосовно категорій "шкоди" і "суспільних інтересів". Відмова державних органів оприлюднити інформацію є невиправданою, якщо вони не можуть довести, що інформація пройшла "трискладовий тест", який містить такі вимоги:

- 1) інформація повинна мати відношення до легітимної мети, передбаченої законом;
- 2) оприлюднення інформації повинно загрожувати спричиненням суттєвої шкоди вказаній легітимній меті;
- 3) шкода, яка може бути заподіяною вказаній меті, повинна бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації.

Легітимні цілі, що виправдовують виключення, які можуть виправдати нерозголошення інформації мають бути чітко прописані в законі. Цей список має включати тільки ті інтереси, які визначають законні підстави для відмови в оприлюдненні документів і обмежуватися лише такими питаннями, як правозастосування, забезпечення режиму приватності, національна безпека, комерційна таємниця та інші конфіденційні відомості, громадська чи індивідуальна безпека, ефективність і цілісність процесу прийняття рішень владою.¹¹

Виключення повинні бути описаними вузько, щоб уникнути включення матеріалу, який насправді не шкодить легітимним інтересам. Вони повинні базуватися більше на змісті документу, ніж на його віднесенні до певної категорії. Для того, щоб відповідати цим стандартам, виключення повинні бути, де це є необхідним, обмеженими в часі. Наприклад, аргументи на користь засекречування інформації, що стосується інтересів національної безпеки, можуть повністю зникнути після усунення специфічної загрози цій безпеці.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується
Фондом Інновацій та Розвитку

Погляди, висвітлені в цій публікації, можуть не співпадати із поглядами Європейського Союзу.

¹¹ <http://khpg.org/index.php?id=968017351>

Якщо проаналізувати закони про доступ до публічної інформації окремих країн, то наприклад в частині 1 Закону про доступ до суспільної інформації Болгарії не просто прописуються права запитувачів, розпорядників інформації та обов'язки останніх. Він оперує поняттям “суспільні відносини, пов'язані з правом доступу до суспільної інформації, її повторне використання в суспільному секторі”. У частині 2 подається вичерпне визначення терміна “суспільна інформація”. Нею визнається будь-яка інформація, пов'язана із суспільним життям у Республіці Болгарія, що надає можливість громадянам складати власну думку щодо діяльності відповідних органів згідно із законодавством.¹² Як бачимо, подібне трактування доступу до публічної інформації значно ширше, ніж в українському законодавстві.

Проводячи порівняльний аналіз законодавства України та ЄС, треба зазначити, що Польща, до прикладу, має власний закон щодо забезпечення права доступу до публічної інформації, який було прийнято у 2001 р. Стаття 4.1 цього закону визначає, що забезпечення доступу до публічної інформації є обов'язком владних органів. У статті 5.1 говориться про те, що право публічної інформації підлягає обмеженню у зв'язку із забезпеченням таємниці приватного життя фізичних осіб або бізнесовою таємницею підприємця. Однак обмеження не стосуються відомостей про осіб, котрі виконують державні функції, які пов'язані з виконанням цих функцій.¹³

Стаття 6.1 дуже детально регламентує види інформації, які підлягають обов'язковому оприлюдненню, зокрема:

- 1) заходи внутрішньої й зовнішньої політики, в тому числі
 - а) наміри законодавчої та виконавчої влади,
 - б) проекти нормативних актів,
 - в) програми з реалізації публічних завдань, спосіб їх реалізації, продуктивність і наслідки реалізації цих завдань;
- 2) юридичні особи мають надавати інформацію щодо правового статусу або правової форми, організації, предмета діяльності й компетенції, органів та осіб, які здійснюють у них компетенційні функції, майна;
- 3) діяльність державних органів і їхніх організаційних підрозділів;



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Погляди, висвітлені в цій публікації, можуть не співпадати із поглядами Європейського Союзу.

¹² http://www.aip-bg.org/en/legislation/Text_of_the_APIA/200432/

¹³ <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20011121198>

4) заходи державних юридичних осіб і юридичних осіб, органів місцевого самоврядування в галузі виконання суспільних завдань і їхня діяльність у рамках бюджету й позабюджетної економіки.

Загалом така детальна регламентація й форма викладення принципів доступу до публічної інформації, виглядає більш сприятливою для включення в процес контролю над державними органами громадськості порівняно з аналогічним українським законом. Отже, можна зробити висновок, що національне законодавство України у сфері доступу до публічної інформації за такими критеріями, як системність, несуперечливість і відповідність міжнародним стандартам, знаходиться на рівні, який можна порівняти з рівнем законодавства ЄС. Водночас відповідні закони окремих країн ЄС є більш вдалим з погляду деталізації окремих аспектів процесу розповсюдження й оприлюднення публічної інформації, містять подекуди ширші трактування самого поняття “публічна інформація”, пов’язують його з проблемою функціонування публічної інформації в межах усєї сукупності правових відносин, що виникають у цій сфері. А також ширше і чіткіше описують інформацію яка має суспільний інтерес і яку не можуть не надати при запиті на отримання такої інформації.

Адже проаналізувавши міжнародний досвід ми бачимо що основними стандартами у сфері права доступу до інформації є:

1) принцип максимальної відкритості – уся інформація у володінні публічних органів є відкритою, крім передбачених законом винятків;

2) відомості, доступ до яких закривається, мають бути зрозумілими, описуватися вузько і відповідати контролю згідно з «трискладовим тестом», а саме:

- інформація має стосуватися легітимної мети, передбаченої законом;
- оприлюднення інформації повинно загрозувати спричиненням суттєвої шкоди вказаній легітимній меті;
- шкода, яка може бути заподіяна вказаній меті, має бути вагомою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації;
- обсяг інформації, доступ до якої обмежується, про публічну особу має бути значно меншим, ніж обсяг інформації про приватну особу;
- процедура доступу до інформації має бути чітко визначеною, а загальний строк надання інформації за запитом – стислим;



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується
Фондом Інновацій та Розвитку

- передбачено не лише право на доступ до інформації, якою володіють органи державної влади та місцевого самоврядування, а й до інформації, яка належить приватним організаціям, якщо оголошення цієї інформації зменшить ризик шкоди головним суспільним інтересам;
- наявність спеціального позасудового механізму захисту права на доступ до інформації (інформаційний уповноважений);
- захист «викривачів».

Таким чином, на підставі викладеного вище ми вважаємо, що в умовах сучасного рівня світової глобалізації розвиток нашої держави не може відбуватися автономно від інших країн. Тому для ефективного функціонування й розвитку інформаційних відносин з метою забезпечення конституційного права громадян на інформацію та доступу до публічної інформації необхідно враховувати норми міжнародного та європейського права.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

3. Вирішення проблеми

Враховуючи проблему визначення “суспільного інтересу” при доступі до публічної інформації, а також міжнародний досвід, сьогодні є потреба говорити про нове правове регулювання інформаційних правовідносин, яке потребує певного вдосконалення, що, в першу чергу, пов'язується з відсутністю стандартних визначень понять у цій сфері.

Щодо інформації, яка становить суспільний інтерес, то Вищий адміністративний суд людини (ВАСУ), з огляду на практику Європейського суду з прав людини, до такої рекомендує враховувати:

- 1) інформацію про втручання представників влади в кримінальне розслідування, про тиск на суддів;
- 2) інформацію про дипломатичні переговори щодо актуальних питань і позицію уряду;
- 3) зміст звернення депутата до Конституційного Суду щодо конституційності закону;
- 4) інформацію про використання природних ресурсів, про дозволи на відчуження земельних ділянок;
- 5) інформацію про можливі порушення публічних осіб у приватній сфері;

- 6) інформацію про будівництво житла для депутатів за державний рахунок, про оплату праці керівника великої приватної компанії;
- 7) інформацію про небезпеки для здоров'я, про погані умови догляду за пацієнтами.¹⁴

Таким чином, пропонується внести зміни до Закону України “Про доступ до публічної інформації”, зокрема доповнити його визначенням “суспільний інтерес” при доступі до публічної інформації, враховуючи практику Європейського союзу з прав людини та частково описаного поняття суспільного інтересу в статті 29 Закону України “Про інформацію”.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується
Фондом Інновацій та Розвитку

Погляди, висвітлені в цій публікації, можуть не співпадати із поглядами Європейського Союзу.

¹⁴ http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA009761#

Пропонується визначити, що інформація яка становить суспільний інтерес є такою, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб; інформацію про втручання представників влади в кримінальне розслідування, про тиск на суддів; інформацію про дипломатичні переговори щодо актуальних питань і позицію уряду; зміст звернення депутата до Конституційного Суду щодо конституційності закону; інформацію про використання природних ресурсів, про дозволи на відчуження земельних ділянок; інформацію про можливі порушення публичних осіб у приватній сфері; інформацію про будівництво житла для депутатів за державний рахунок; про оплату праці керівника великої приватної компанії; інформацію про небезпеки для здоров'я, про погані умови догляду за пацієнтами.

Тобто, якщо запитувач надсилає запит на отримання інформації він, має чітко обґрунтувати чому ця інформація є суспільно важливою, або суспільно значущою, посилаючись на зазначені вище пункти, які описують і визначають, яку інформацію потрібно вважати суспільно важливою.

Таким чином, заявник має аргументувати обов'язковість надання такої інформації. Наявність хоча б одного пункту з переліку того, який описує яку інформацію можна вважати суспільно важливою має свідчити про те, що таку інформацію можна назвати суспільно значущою та надати доступ до неї безкоштовно (без обмеження кількості сторінок).

Водночас відмова надати інформацію з боку надавача інформації має бути чітко аргументована, чому запитувана інформація не є суспільно значущою. Зокрема, потенційно завдана шкода від надання такої інформації має переважати суспільний інтерес, що також має бути аргументовано надавачем інформації. Однак визначення шкоди інформація не може бути прийнято одноособово особою, яка є розпорядником інформації доступ до якої запитується. А має прийматися колегіально з урахуванням при цьому чіткого визначення інформації, що є суспільно важливою.

А відтак суспільно важлива інформація - це така інформація від доступу і висвітлення якої пов'язане забезпечення благополуччя стабільності і сталого розвитку.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується
Фондом Інновацій та Розвитку

4. Комунікаційна стратегія

Комунікаційна стратегія має включати наступні елементи (але не обмежуватися ними):

1. Публічне обговорення проблеми визначення поняття “суспільний інтерес” у соціальних мережах для виявлення найбільш повного його опису та визначення слабких місць в існуючому законодавстві;
2. Проведення публічних консультацій з представниками органів державної влади та місцевого самоврядування для створення містка взаємодії між владою та громадянським суспільством, що сприятиме однаковому сприйняттю визначення “суспільного інтересу”;
3. Комунікація з основними стейкхолдерами, які виступають посередниками між активними громадянами та інститутами влади, які надають/не надають у публічний доступ ту чи іншу інформацію (Офіс Уповноваженого, громадські організації тощо);
4. Просування ідеї важливості чіткого визначення поняття “суспільний інтерес” шляхом інформування телевізійних, радійних та on-line ЗМІ.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Погляди, висвітлені в цій публікації, можуть не співпадати із поглядами Європейського Союзу.

Література:

1. Закон України “Про доступ до публічної інформації”
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
2. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України “Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації” 29.09.2016 № 10 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16>
3. Постанова Центральної виборчої комісії від 22 лютого 2019 року № 377 “Про запит на інформацію Павліченка Д.О.”, зареєстрований у Центральній виборчій комісії 18 лютого 2019 року за № 21-17-3445
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0377359-19>
4. Витяг із Доступ до публічної інформації: посібник із застосування «трискладового тесту» / Роман Головенко, Дмитро Котляр, Дар`я Слизьконіс; за заг. ред. Д. М. Котляра. – К.: ЦПСА, 2014. – 152 с.
5. Перевірка суспільним інтересом. Центр демократії та верховенства права.
<https://cedem.org.ua/2017/05/perevirka-suspilnym-interesom/>
6. Людмила Опришко: “Парадокси судової практики з доступу до публічної інформації”. Юридичний інтернет ресурс https://protocol.ua/ru/lyudmila_oprishko_paradoksi_sudovoi_praktiki_z_dostupu_do_publichnoi_informatsii/
7. The Universal Declaration of Human Rights <http://www.un.org/en/documents/udhr/>
8. Стаття 19. Право громадськості знати. Принципи законодавства про свободу слова. Інформаційний портал харківської правозахисної групи.
<http://khpg.org/index.php?id=968017351>
9. Принципи Актикля 19. Принципи законодавства про свободу інформації. Право громадян на доступ до інформації
http://mmdc.narod.ru/books/freedom_of_info_principles.html



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

10. Закон Болгарії “Про доступ до публічної інформації” http://www.air-bg.org/en/legislation/Text_of_the_APIA/200432/
11. Закон Республіки Польща “Про доступ до публічної інформації” <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20011121198>
12. Аналізу Постанови пленуму ВАСУ № 10 "Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації" http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA009761#
13. Закон України “Про інформацію” <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/ed20110106>



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Погляди, висвітлені в цій публікації, можуть не співпадати із поглядами Європейського Союзу.