

Пропозиції законодавчих змін

*“Приведення нормативно-підзаконних актів
у відповідність Закону України “Про доступ
до публічної інформації”.*

Олександр Мельниченко

Київ-2019



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Ці пропозиції (policy paper) підготовлено на основі матеріалів Ці пропозиції (policy paper) підготовлено на основі матеріалів досліджень, які були проведені громадськими детективами Проекту «Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні» (WikiInvestigation), що фінансується програмою Європейського Союзу «Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні».

Ці пропозиції націлені на внесення змін до нормативно-підзаконних актів із метою приведення їх у відповідність Закону України «Про публічну інформацію»

Пропозиції до законодавчих змін рекомендовані до Міністерства юстиції України з метою внесення змін до нормативно-підзаконних актів із метою приведення їх у відповідність Закону України «Про публічну інформацію».



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

1. Визначення проблеми.

Згідно зі статтею 34 Конституції України, кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово, або в інший спосіб, – на свій вибір[1].

Україна є учасницею Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, прийнятою Радою Європи. Для України вона набула чинність 11 вересня 1997 року, її положення є загальнообов'язковими. Відповідно до статті 10 вищезгаданої Конвенції, кожен має право на свободу вираження поглядів[2].

Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки.

Із метою належного забезпечення реалізації вищенаведеного одного з фундаментальних прав людини, в Україні було прийнято Закон «Про доступ до публічної інформації», у якому деталізовано перелік прав, які включає в себе право на інформацію.

Про доволі високу якість закону свідчить той факт, що відразу після прийняття закону, Україна опинилася на 9 місці в світовому рейтингу забезпечення права на інформацію, розробленим двома провідними міжнародними організаціями Access Info Europe та Centre for Law and Democracy[3]. Наразі Україна посідає в ньому 28-29 місце[4] зі 128 держав, які прийняли відповідні закони.

Спад стався зокрема через наявність перешкод як у нормативно-правовій сфері (наявність підзаконних актів, що суперечать закону), так і через невиконання особами своїх обов'язків щодо надання доступу до публічної інформації.

Зокрема, у ході проведення громадського розслідування було надіслано низку однотипових запитів до судів України про отримання доступу до публічної інформації. Було отримано значну кількість різнотипових відповідей, які включали як надання запитуваної інформації, відтермінування та неправомірну відмову.

Однією із таких неправомірних відмов була відповідь Солом'янського районного суду міста Києва, у якій вони посилалися на положення п. 8.2.23 Положення про порядок використання ресурсів локальної обчислювальної мережі в Державній судовій адміністрації України, територіальних управліннях Державної судової адміністрації України, місцевих та апеляційних судах загальної юрисдикції, затвердженого наказом Державної судової адміністрації України від 04.12.2013 року № 164, яке має таке формулювання:



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується
Фондом Інновацій та Розвитку

Обробці не підлягають електронні листи, в яких відсутня зворотна електронна адреса, зворотна адреса невідома та в тексті листа відсутній підпис, за яким можливо ідентифікувати відправника. Відкривати файли, що приєднані до таких електронних листів, суворо забороняється[5].

Виходячи з цього положення, суди для оброблення електронних листів вимагають цифровий підпис. У відповіді Солом'янського районного суду зазначалося, що «відповідно до п. 8.2.23 Положення про порядок використання ресурсів локальної обчислювальної мережі в Державній судовій адміністрації України, територіальних управліннях Державної судової адміністрації України, місцевих та апеляційних судах загальної юрисдикції, затвердженого наказом Державної судової адміністрації України від 04.12.2013 року № 164 обробці не підлягають електронні листи, в яких відсутня зворотна електронна адреса, зворотна адреса невідома та в тексті листа відсутній підпис, за яким можливо ідентифікувати відправника. Відкривати файли, що приєднані до таких електронних листів, суворо забороняється. Документ має бути підписаний електронним цифровим підписом»[6].

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме пункту 3 статті 19 електронний лист є одним із форм, у якій може бути поданий запит на інформацію. У пункті 5 статті 19 вказується перелік обов'язкових елементів, які мають містити запити на інформацію:

- 1) ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є;
- 2) загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;
- 3) підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі.[7]

Таким чином підпис вимагається виключно за умови подання запиту в письмовій формі. Пункт 8.2.23 Положення про порядок використання ресурсів локальної обчислювальної мережі в Державній судовій адміністрації України, територіальних управліннях Державної судової адміністрації України, місцевих та апеляційних судах загальної юрисдикції, затвердженого наказом Державної судової адміністрації України від 04.12.2013 року № 164 суперечить вищенаведеним нормам Закону України та перешкоджає реалізації фундаментального права індивідів на отримання доступу до інформації, яке закріплено в Конституції України та низці міжнародних договорів, учасником яких є Україна.

Окрім того, згідно з Постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 року №10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації», якщо у запиті вказано контактну інформацію, якої достатньо для належного виконання розпорядником свого обов'язку, а



саме надання відповіді на запит, то встановлення особи запитувача не має суттєвого значення для прийняття розпорядником рішення про надання інформації.

При вирішенні питання щодо того, чи надавати інформацію у відповідь на запит, будь-який розпорядник інформації повинен акцентувати увагу не на особі запитувача чи обставинах його життя, а виходити з того, що така інформація розкривається необмеженому колу осіб.

Більше того, законодавством у сфері доступу до публічної інформації не передбачено обов'язку розпорядника інформації ідентифікувати особу запитувача. Тобто запитувачу не потрібно додавати до запиту документи, що посвідчують особу (копію паспорта, ідентифікаційного коду), а розпорядник інформації не здійснює жодних дій з перевірки особи запитувача, наприклад порівняння підпису із зразком, надсилання уточнюючих запитань тощо. Тобто запитувач може вказати будь-яке прізвище, ім'я, по батькові, і розпорядник не може і не повинен його перевіряти».[8]



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

2. Вирішення проблеми.

Враховуючи вищенаведені обставини вирішенням наявної проблеми стане внесення змін до наказу Державної судової адміністрації України від 04.12.2013 року № 164 «Про затвердження Положення про порядок використання ресурсів локальної обчислювальної мережі в Державній судовій адміністрації України, територіальних управліннях Державної судової адміністрації України, місцевих та апеляційних судах загальної юрисдикції», а саме виключити п. 8.2.23 або викласти її таким чином:

Обробці не підлягають електронні листи, в яких відсутня електронна адреса адресанта або вона є невідома. Відкривати файли, що приєднані до таких електронних листів, суворо забороняється.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

3. Комунікаційна стратегія.

- 1) Просування ідеї законодавчої зміни через медіа (новини, публікації, соціальні мережі, експертні думки);
- 2) Направлення звернення до відповідних органів державної влади, а саме Державної судової адміністрації України та Міністерства юстиції України, із проханням скасувати підзаконний акт, що суперечить положенням Закону України;
- 3) Проведення консультацій і переговорів із низкою громадських організацій щодо виявлення інших недоліків та вдосконалення існуючої системи реалізації права особи на доступ до публічної інформації.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

-
- [1] Конституція України - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
- [2] Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод - Режим доступу: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_UKR.pdf
- [3] «Доступ до публічної інформації» - Режим доступу: https://onat.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/Part_011_Feb_2018.pdf
- [4] Global Rating to Information Right 2019 - Режим доступу: <https://www.rti-rating.org/country-data/>
- [5] Наказ Державної судової адміністрації України від 04 грудня 2013 року №164 "Про затвердження Положення про порядок використання ресурсів локальної обчислювальної мережі в Державній судовій адміністрації України, територіальних управліннях Державної судової адміністрації України, місцевих та апеляційних судах загальної юрисдикції" - Режим доступу: <https://dsa.court.gov.ua/userfiles/Nakaz%20164%20+%20polojennia.doc>
- [6] Режим доступу: <https://drive.google.com/open?id=17X35QpWtfft8laZPG-heBDQD3D1qLxLn>
- [7] Закон України «Про доступ до публічної інформації» - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
- [8] Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України №10 від 29.09.2016 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16>



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку