



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ

П'ЯТА СЕКЦІЯ

**СПРАВА «ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА ВЕРХОВЕНСТВА
ПРАВА ПРОТИ УКРАЇНИ»
(CASE OF CENTRE FOR DEMOCRACY AND THE RULE OF LAW
v. UKRAINE)**

(Заява № 10090/16)

РІШЕННЯ

Ст. 10 • Свобода отримувати та поширювати інформацію • НУО було відмовлено у доступі до інформації про освіту та трудову діяльність, зазначену в автобіографіях політичних лідерів, які брали участь у парламентських виборах • Переконливе пояснення НУО-«наглядача» щодо необхідності перевірити оскаржувану інформацію, надану кандидатами, з огляду на сумніви стосовно їхньої доброчесності • Запитувана інформація була створена та доступна і відповідала критерію суспільного інтересу • Поширення оскаржуваних персональних даних не призвело б до непередбачуваного рівня уваги громадськості до політиків • Невжиття національними судами належних урівноважуючих заходів під час оцінки ступеню можливого шкідливого впливу, якщо він був, на приватне життя політиків

СТРАСБУРГ

26 березня 2020 року

ОСТАТОЧНЕ

26.07.2020

Це рішення набуло статусу остаточного відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції. Його текст може підлягати редакційним виправленням.

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ПРОТИ
УКРАЇНИ»

**У справі «Центр демократії та верховенства права проти
України»**

Європейський суд з прав людини (П'ята секція), засідаючи палатою,
до складу якої увійшли:

Сіюфра О'Лірі (*Siofra O'Leary*), Голова,
Габріеле Куцско-Штадльмайер (*Gabriele Kucsko-Stadlmayer*),
Ганна Юдківська (*Ganna Yudkivska*),
Андре Потоцький (*André Potocki*),
Йонко Грозев (*Yonko Grozev*),
Лятіф Гусейнов (*Latif Hüseyinov*),
Аня Сайбер-Фор (*Anja Seibert-Fohr*), судді,
та Клаудія Вестердік (*Claudia Westerdiek*), Секретар секції,
після обговорення за зачиненими дверима 11 лютого 2020 року
постановляє таке рішення, що було ухвалено у той день:

ПРОЦЕДУРА

1. Справу було розпочато за заявою (№ 10090/16), яку 08 лютого 2016 року подала до Суду проти України на підставі статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) українська неурядова організація, «Центр демократії та верховенства права» (далі – організація-заявник).

2. Організацію-заявника представляла пані В. Володовська, юрист, яка практикує у м. Київ. Уряд України (далі – Уряд) представляв його Уповноважений, пан І. Ліщина.

3. Організація-заявник стверджувала, що органи державної влади відмовили їй у доступі до необхідної для її діяльності інформації у порушення статті 10 Конвенції.

4. 11 вересня 2018 року про заяву було повідомлено Уряд.

ФАКТИ

I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

5. Організацією-заявником є українська неурядова організація. Вона працює з 2005 року та на момент подання заяви мала назву «Інститут Медіа Права». Її офіси розташовані у м. Київ.

A. Події, що передували справі: вибори 2014 року

6. 26 жовтня 2014 року в Україні відбулися парламентські вибори. Їх було проведено після президентських виборів у травні 2014 року.

7. Згідно з законодавством, щоб зареєструватися для участі у виборах, усі кандидати в народні депутати Верховної Ради України

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ПРОТИ
УКРАЇНИ»

повинні були подати до Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) свої автобіографії. Згодом коротка інформація про всіх кандидатів, узята з їхніх автобіографій, була оприлюднена на вебсайті ЦВК (див. пункт 38).

8. 08 листопада 2014 року ЦВК закінчила підрахунок голосів та оголосила, що виборчі списки шести партій подолали прохідний виборчий бар'єр і мали бути представлені у Верховній Раді України.

9. З шести осіб, які знаходилися на перших позиціях у списках, п'ять уже обіймали державні посади:

(i) пан Ю. Бойко, народний депутат з 2007 року до 2010 року, Міністр енергетики та вугільної промисловості України та Віце-прем'єр-міністр з 2010 року до початку 2014 року. Він був першим у списку «Опозиційного блоку»;

(ii) мер м. Київ, пан В. Кличко, який до обрання його мером у червні 2014 року був народним депутатом і лідером депутатської групи з 2012 року, – у списку «Блоку Петра Порошенка»;

(iii) пан О. Ляшко, народний депутат з 2006 року та кандидат у Президенти України в 2014 році – у списку «Радикальної партії»;

(iv) пані Ю. Тимошенко, колишній Прем'єр-міністр і кандидат у Президенти України під час виборів 2010 та 2014 років – у списку партії «Батьківщина»;

(v) тодішній Прем'єр-міністр України А. Яценюк, який до вступу на посаду прем'єр-міністра в лютому 2014 року був народним депутатом і кандидатом у Президенти України під час виборів 2010 року, а перед цим – Головою Верховної Ради України та Міністром закордонних справ України – у списку «Народного фронту»;

10. Шостою була пані Г. Гопко, яка була першою у списку партії «Самопоміч» і раніше ніколи не обіймала державних посад.

В. Запит на інформацію та відмова в його задоволенні

11. 10 листопада 2014 року організація-заявник звернулася до Центральної виборчої комісії із запитом про надання їй на електронну пошту копій автобіографій шести зазначених осіб. Вона посилалася на Закон України «Про доступ до публічної інформації» та Закон України «Про вибори народних депутатів», стверджуючи, що автобіографії були публічною інформацією. Вона не вказала, яким чином використовуватиме ці документи.

12. 17 листопада 2014 року ЦВК відмовила у наданні копій. Натомість вона надала лише ту інформацію, яка вже була оприлюднена на вебсайті ЦВК. У постанові, яка містилася на чотирьох сторінках, ЦВК вказала такі підстави для відмови:

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ПРОТИ
УКРАЇНИ»

(i) ЦВК послалася на наведене в Рішенні Конституційного Суду України від 2012 року щодо поваги до приватного життя широке тлумачення конфіденційної інформації, яка стосується приватного життя (див. пункти 46 – 48);

(ii) Закон України «Про вибори народних депутатів» визначав перелік відомостей про кандидатів, які підлягали оприлюдненню на вебсайті ЦВК (див. пункт 38), така інформація про кандидатів була відкритою;

(iii) згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації» (див. пункти 32 та 33) ЦВК могла використовувати надані їй персональні дані лише з метою, з якою вони були надані, і могла поширювати конфіденційну інформацію лише за згодою відповідних осіб;

(iv) у ЦВК була відсутня згода кандидатів на розголошення будь-яких інших відомостей про них, що містилася в їхніх автобіографіях, зокрема щодо: (а) трудової діяльності, (б) громадської роботи, у тому числі на виборних посадах, (с) складу сім'ї, (d) адреси місця проживання та (е) контактного номера телефону (див. пункт 37);

(v) у запиті на інформацію організації-заявника не вказувалося про необхідність поширення цієї інформації без згоди кандидатів в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

С. Судове провадження

13. Організація-заявник оскаржила цю постанову до Окружного адміністративного суду міста Києва. Її аргументи викладені у пунктах 14 – 19.

14. Організація-заявник стверджувала, що автобіографії були публічною інформацією, яка підлягала поширенню згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації». Зокрема, вона посилалася на статтю 63 Закону України «Про вибори народних депутатів», яка визначала всю інформацію, подану кандидатами до ЦВК, як «відкриту» (див. пункт 38). Вона також стверджувала, що лише тому, що не вся подана кандидатами до ЦВК інформація підлягала оприлюдненню на її вебсайті, не означало, що, як публічна інформація, вона не мала надаватися у відповідь на запит.

15. Закон України «Про доступ до публічної інформації» та Закон України «Про захист персональних даних» встановлювали, що інформація щодо виконання функцій державними службовцями не могла бути віднесена до конфіденційної (див. пункти 31 і 40). Запитувана інформація щодо освіти, трудової діяльності, громадської роботи та складу сімей відповідних осіб мала вирішальне значення для оцінки рівня їхньої компетентності та наявності у них потенційного

конфлікту інтересів як народних депутатів, і тому підпадала під визначення інформації, яка не могла бути віднесена до конфіденційної згідно із Законом України «Про захист персональних даних» (див. пункт 40).

16. Ця інформація також мала суспільний інтерес, оскільки стосувалася лідерів найпопулярніших політичних партій. Організація-заявник як засновник громадського руху «Чесно» була зосереджена на питаннях прозорості та доброчесності виборчого процесу і цікавилася цими даними, оскільки здійснювала постійний контроль за перебігом виборчого процесу, збирала та поширювала інформацію про кандидатів на виборні посади.

17. Організація-заявник зазначила, що в будь-якому випадку перед виборами пан Кличко та пані Гопко самі оприлюднили повні тексти своїх автобіографій на вебсайтах своїх партій, продемонструвавши, що вони не заперечували проти їхнього розголошення.

18. Організація-заявник також зазначила, що намагалася отримати цю інформацію про кандидатів ще до проведення виборів, але надісланий нею електронною поштою запит було проігноровано, тому довелося повторно надсилати запит після проведення виборів.

19. ЦВК не застосувала трискладовий тест, який вимагався Законом України «Про доступ до публічної інформації», для обґрунтування відмови у задоволенні запиту на інформацію (див. пункт 30).

20. ЦВК відповіла, що застосоване ним законодавство було результатом імплементації у національне законодавство статей 8 та 10 Конвенції. Розглянувши запит на інформацію, ЦВК дійшла висновку, що організацію-заявника цікавила вся інформація, що містилася в автобіографіях, у тому числі конфіденційні дані, а саме: адреси місця проживання, номери телефонів, склад сімей, дати та місця народження і трудова діяльність.

21. 08 червня 2015 року окружний суд відмовив у задоволенні позову організації-заявника з підстав, наведених у пунктах 22 – 24.

22. Посилаючись на статтю 11 Закону України «Про інформацію» (див. пункт 41), суд постановив, що інформація, що містилася в автобіографіях, за загальним правилом була конфіденційною і могла бути поширена лише у випадках, спеціально передбачених законом. Закон України «Про інформацію» дозволяв поширювати інформацію, яка була предметом суспільного інтересу, зокрема у випадку її необхідності для реалізації громадянами своїх прав (див. пункт 42).

23. Згідно з фактами організація-заявник не довела, що запитувана нею інформація була необхідна для ефективної реалізації виборцями їхнього права голосу. Зокрема, інформація про кандидатів була оприлюднена на вебсайті ЦВК, як вимагалось Законом України «Про вибори народних депутатів». Згідно з тлумаченням Закону України у цьому контексті (див. пункти 37 та 38) було очевидно, що кандидати

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ПРОТИ
УКРАЇНИ»

дали згоду лише на поширення інформації, яку Закон України вимагав оприлюднювати на вебсайті ЦВК. Це означало, що жодної згоди на поширення іншої інформації не надавалося або що вона не могла бути поширена без надання згоди.

24. Суд додав, що стаття 10 Конвенції, як він пояснив в рішенні у справі «Фон Ганновер (№ 2) проти Німеччини» (*Von Hannover (no. 2) v. Germany*), заява № 59320/00, пункт 63 і 64, від 24 червня 2004 року), дозволяла обмежувати свободу слова в інтересах забезпечення дотримання прав за статтею 8 Конвенції. Безумовно, існувало більше можливостей для обмеження права політиків на приватне життя для забезпечення можливості виконання пресою ролі громадського «наглядача», але воно не було необмеженим, і тому ЦВК як розпорядник інформації, мав враховувати встановлені законом обмеження щодо поширення приватної інформації. Факт оприлюднення двома відповідними особами своїх автобіографій в іншому контексті, не змінило висновків суду, оскільки не було доказів, що ці особи давали згоду на розголошення своїх автобіографій, поданих до ЦВК.

25. Організація-заявник подала апеляційну скаргу, підтримавши по суті ті самі аргументи. Вона також стверджувала, що хоча Закон України «Про інформацію» (див. пункт 41) дійсно класифікував інформацію про освіту як конфіденційну, жоден закон не визначав такою інформацію про трудову діяльність, у тому числі громадську роботу. Щодо складу сім'ї, то ця інформація у будь-якому випадку мала бути оприлюднена вже як частина декларації про доходи та майно, передбаченої антикорупційним законодавством (див. пункт 44). Не погодившись з оцінкою суду першої інстанції, що відповідна інформація була непотрібною для реалізації конституційних прав громадян, організація-заявник вказала, що відповідні особи були лідерами великих партій, які, висунувши себе кандидатами, самі відкрили себе для більш ретельної перевірки.

26. У зв'язку з останнім організація-заявник посилалася на Резолюцію Парламентської асамблеї Ради Європи від 25 грудня 2008 року № 1165 про право на приватність (див. пункт 53). Посилання суду на рішення у справі «Фон Ганновер проти Німеччини» (*Von Hannover v. Germany*) було помилковим, оскільки інформація, яку вимагала організація-заявник, стосувалася не приватного та сімейного життя відповідних осіб, а їхньої освіти, трудової та громадської діяльності, а також складу сімей, тобто інформації, необхідної для оцінки їхньої компетентності щодо виконання своїх обов'язків і можливих конфліктів інтересів.

27. 17 серпня 2015 року Київський апеляційний адміністративний суд залишив без змін постанову суду першої інстанції. Пославшись на Рішення Конституційного Суду України від 2012 року (див. пункти 46

– 48), він встановив, що зазначена в автобіографіях інформація була конфіденційною. Згоди на її розголошення надано не було. Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (див. пункт 32) така інформація могла поширюватися лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту чи прав людини. Організація-заявник не довела, що поширення інформації було необхідним для реалізації її власних прав або конституційних прав виборців.

28. Організація-заявник подала касаційну скаргу, висунувши по суті ті самі аргументи.

29. 08 вересня 2015 року Вищий адміністративний суд України відмовив у відкритті касаційного провадження у справі про перегляд рішень судів нижчих інстанцій, постановивши про відсутність порушення норм права у них без зазначення детального обґрунтування.

II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ПРАКТИКА

A. Закон України «Про доступ до публічної інформації» 2011 року

30. Частина друга статті 6 передбачає, що доступ до інформації може бути обмежений при дотриманні сукупності трьох вимог:

(і) обмеження буде виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або моралі, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;

2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Частина сьома статті 6 передбачає, що обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, то для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

31. Частина перша статті 7 та частина друга статті 13 передбачають, що інформація, яка становить суспільний інтерес не може бути віднесена до конфіденційної.

32. Частина друга статті 7 передбачає, що конфіденційна інформація може поширюватися лише за згодою відповідної особи або

за відсутності такої згоди – лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

33. Стаття 10 передбачає, що розпорядники інформації про осіб зобов'язані використовувати її лише з метою та у спосіб, визначений законом.

34. Стаття 19 визначає порядок подання запитів на інформацію. Відповідно до частини п'ятої статті 19 запит на інформацію має містити такі відомості:

- (і) загальний опис інформації або вид, реквізити (номер та/або дата) чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо вони відомі запитувачу;
- (ii) ім'я запитувача, його контактні дані та підпис.

В. Закон України «Про вибори народних депутатів» 2011 року

35. Стаття 9 зазначає, що кандидатом може стати будь-який громадянин України, який досяг двадцяти одного року, проживає в Україні протягом останніх п'яти років та не має непогашених судимостей за вчинення умисного злочину.

36. Стаття 13 гарантує доступність інформації щодо виборів, у тому числі право виборців ознайомлюватися з відомостями про кандидатів.

37. Стаття 54 передбачає, що ЦВК повинна зареєструвати кандидатів за умови подання ними певних документів, у тому числі:

- (і) автобіографії на паперових носіях та в електронному вигляді;
- (ii) згоди на оприлюднення біографічних відомостей у зв'язку з участю у виборах;
- (iii) декларації про майно, доходи та зобов'язання, передбаченої Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» (див. пункт 44).

Автобіографія має містити інформацію, яка згодом публікується на вебсайті ЦВК (див. пункт 38). Крім того, в ній мають міститися такі відомості про кандидата, як:

- (і) освіта;
- (ii) трудова діяльність;
- (iii) громадська робота, у тому числі на виборних посадах;
- (iv) склад сім'ї;
- (v) адреса місця проживання;
- (vi) контактний номер телефону.

38. Частина друга статті 63 передбачає, що інформація, що міститься у документах, поданих до ЦВК під час реєстрації кандидатом є відкритою, а на офіційному вебсайті ЦВК мають бути оприлюднені такі «біографічні відомості»:

- (і) прізвище, ім'я та по батькові,
- (ii) дата народження

- (iii) громадянство із зазначенням часу проживання на території України,
- (iv) відомості про посаду (заняття), місце роботи,
- (v) партійність,
- (vi) місце проживання,
- (vii) інформація про наявність чи відсутність судимості,
- (viii) суб'єкт висування кандидата (самовисуванець або назва партії, яка висуває кандидата).

С. Закон України «Про вибори Президента України» 1999 року

39. На момент подій стаття 50 Закону України вимагала від кандидатів на пост Президента України подавати декларації щодо їхнього майна, доходів і складу їхній сімей (див. пункт 44), яку ЦВК повинна була опублікувати в національних газетах та на своєму вебсайті.

Д. Закон України «Про захист персональних даних» 2010 року

40. Стаття 5 передбачає, що персональні дані можуть бути віднесені до конфіденційної інформації законом або відповідною особою. Проте до конфіденційних не можуть бути віднесені дані, що стосуються здійснення посадових або службових повноважень державними службовцями.

Е. Закон України «Про інформацію» 1992 року

41. Стаття 11 Закону України в редакції, чинній на момент подій, відносила такий невичерпний перелік категорій відомостей про осіб до конфіденційних: національність, освіта, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, адреса, дата і місце народження. Вона також передбачала, що конфіденційна інформація не могла поширюватися без згоди відповідної особи, окрім випадків, визначених законом, в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини.

42. Стаття 29 передбачала, що інформація, доступ до якої був обмежений, могла, однак, бути поширена, якщо її поширення було предметом суспільного інтересу і право громадськості знати цю інформацію переважало потенційну шкоду від її поширення.

43. Стаття 38 Закону України передбачала, що інформація могла належати у повному обсязі або використовуватися особами, юридичними особами та державою. Власник інформації міг поширювати її на власний розсуд в межах, встановлених законом.

Однією з підстав виникнення прав власності на інформацію є створення інформації власником.

**Г. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»
2011 року (чинний на момент подій)**

44. Статті 4 та 12 Закону України вимагали від широкого кола осіб, уповноважених на виконання державних функцій, у тому числі народних депутатів, державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, щорічно до 01 квітня декларувати свої доходи, майно та зобов'язання за формою, затвердженою цим Законом України. Інформація, яка містилася у деклараціях високопосадовців, у тому числі членів Уряду та Верховної Ради України, мала оприлюднюватися в мережі Інтернет.

45. У додатку до Закону України містилася форма декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання. Окрім полів про фінансову інформацію (доходи з різних джерел, нерухоме та рухоме майно та інше) форма містила поля для:

- (i) імені;
- (ii) адреси місця проживання;
- (iii) займаної посади;
- (iv) інформації про членів сім'ї: повне ім'я, реєстраційний номер облікової картки платника податків, а також серія та номер паспорта громадянина України кожного члена сім'ї.

Г. Конституційний Суд України

46. У своєму Рішенні від 20 січня 2012 року Конституційний Суд України навів офіційне тлумачення статей 32 і 34 Конституції України, які гарантували право на повагу до приватного життя та свободу слова відповідно.

47. Суд постановив, що вся інформація про приватне та сімейне життя була конфіденційною. Інформація про приватне та сімейне життя охоплювала всі відомості про відносини майнового та немайнового характеру, події, відносини, пов'язані з особою та її сім'єю, крім інформації про виконання публічними та службовими особами їхніх функцій. Зокрема, до неї відносилася інформація про національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, матеріальний стан, адресу, дату і місце народження, відомості про події, що відбувалися у побутовому, інтимному, професійному, діловому та інших сферах життя особи.

48. Суд також зазначив, що органи державної влади могли використовувати та поширювати таку інформацію тільки у випадках, передбачених прийнятими Верховною Радою України законами в

інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Н. Рекомендації Вищого адміністративного суду України щодо доступу до публічної інформації

49. Постанова Пленуму ВАСУ № 10 від 29 вересня 2016 року містить рекомендації, якими мають керуватися адміністративні суди під час вирішенні спорів, пов'язаних із доступом до публічної інформації. Відповідні частини рекомендацій узагальнені у пунктах 50 – 52.

50. У пункті 5.8 Постанови зазначено, що у випадку встановлення законом певних мінімальних вимог до осіб, які прагнуть обійняти певні посади державної служби, наприклад, освіта, досвід роботи, знання іноземної мови, відсутність судимості, така інформація не могла бути віднесена до конфіденційної (він процитував Закон України «Про захист персональних даних», див. пункт 40).

51. У пункті 9.3 ВАСУ проілюстрував тлумачення частини сьомої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (див. пункт 30) таким прикладом. Оскільки декларації згідно із Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» (див. пункт 45) містили конфіденційну інформацію, у випадку запиту про її надання копію декларації необхідно було надати запитувачу, заретушувавши частини, що містили конфіденційну інформацію.

52. У пункті 9.4 ВАСУ пояснив, що, запитуючи копію документа, особа не зобов'язана наводити конкретну інформацію, яку вона мала намір отримати з цього документа. Документ або його частина, що містила інформацію, доступ до якої був необмежений, могла бути самостійним предметом запиту на інформацію. Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (див. пункт 34), стороні, яка звертається із запитом, достатньо було вказати документ, який вона запитувала.

III. ВІДПОВІДНІ МІЖНАРОДНІ МАТЕРІАЛИ

53. У відповідних частинах Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи від 25 грудня 2008 року № 1165 щодо права на приватність зазначено:

«6. Асамблея усвідомлює, що приватність особи часто порушується навіть у країнах, де існує спеціальне законодавство для її захисту, оскільки інформація про приватне життя стала дуже прибутковим товаром для певних видів засобів масової інформації. Потерпілими у більшості випадків стають громадські діячі, оскільки подробиці їхнього приватного життя стимулюють продаж продукції. Водночас громадські діячі повинні усвідомлювати, що положення, яке вони

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ПРОТИ УКРАЇНИ»

займають у суспільстві, – у більшості випадків за власним вибором – автоматично збільшує тиск на їхню приватність.

7. Громадські діячі – це особи, які обіймають посади державної служби та/або використовують державні ресурси, та, у більш широкому сенсі, всі ті, хто відіграє роль у громадському житті, чи то в політичній, економічній, мистецькій, соціальній, спортивній чи будь-якій іншій сфері.

8. Часто через одностороннє тлумачення права на свободу слова та самовираження, гарантованого статтею 10 Європейської конвенції про захист прав людини, засоби масової інформації порушують приватність осіб, посиляючись на право їхніх читачів знати все про громадських діячів.

9. Певні факти, пов'язані з приватним життям громадських діячів, зокрема політиків, дійсно можуть цікавити громадян, і тому законно інформувати про них читачів, які також є виборцями.

10. Тому необхідно знайти спосіб встановити баланс між реалізацією двох основоположних прав, які гарантуються Європейською конвенцією про захист прав людини: права на повагу до приватного життя та права на свободу вираження поглядів.»

ПРАВО

I. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 10 КОНВЕНЦІЇ

54. Організація-заявник скаржилася, що органи державної влади відмовили їй у доступі до інформації, необхідної для ефективної реалізації нею свого права на свободу вираження поглядів, порушивши статтю 10 Конвенції, яка передбачає:

«1. 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. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств.

2. 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, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду.»

A. Прийнятність

55. Оскільки Уряд не висунув заперечення щодо застосовності статті 10 Конвенції, Суд вважає, що має розглянути це питання за власною ініціативою. Питання щодо застосовності статті 10 Конвенції та наявності втручання, які у подальшому стають частиною відповідних скарг, часто нерозривно пов'язані (див. рішення у справі

«Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» [ВП] (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*) [GC], заява № 18030/11, пункти 71 і 117, від 08 листопада 2016 року, а також див. щодо застосовності статті 8 Конвенції рішення у справі «Денісов проти України» [ВП] (*Denisov v. Ukraine*) [GC], заява № 76639/11, пункт 92, від 25 вересня 2018 року). Як уже пояснювалося в останній справі щодо статті 8 Конвенції, оскільки питання застосовності є питанням юрисдикції Суду *ratione materiae*, як правило, відповідний аналіз повинен здійснюватися на етапі вирішення питання прийнятності, якщо тільки не має конкретної підстави об'єднати його із розглядом справи по суті (там само, пункт 93).

У цій справі питання, чи підпадає скарга, яку подала організація-заявник, під дію статті 10 Конвенції, тісно пов'язане із її суттю. Ця справа також порушує нове питання на національному рівні та є однією з перших справ після винесення рішення Великої палати у справі «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*) щодо розгляду питань застосовності статті 10 Конвенції в контексті доступу до інформації та обставин, за яких відмова в доступі до певної інформації може вважатися втручанням у право на свободу вираження поглядів, гарантованого цим положенням.

Отже, Суд вирішує розглянути питання про застосовність статті 10 Конвенції разом з питанням щодо наявності втручання за цим положенням під час розгляду цієї справи по суті.

56. Суд зазначає, що ця заява не є явно необґрунтованою у розумінні підпункту «а» пункту 3 статті 35 Конвенції. Він також зазначає, що вона не є неприйнятною з будь-яких інших підстав. Тому вона має бути визнана прийнятною.

В. Суть

1. Доводи організації-заявника

(а) Наявність втручання

(і) Характер запитуваної інформації

57. Оскільки автобіографії були подані самими кандидатами, вони містили безпосередньо отриману вичерпну інформацію, яка могла б надати громадськості загальне розуміння щодо освіти та професійного досвіду керівників партій, їхніх сімейних і робочих зв'язків. На противагу, інформація, оприлюднена на вебсайті ЦВК і надана організації-заявника, обмежувалася відомостями, які свідчили, що ці особи відповідали мінімальним законодавчим вимогам, щоб стати кандидатами: мінімальний вік (21 рік), проживання в Україні (п'ять років) і відсутність непогашених судимостей (див. пункт 35). В

оприлюдненій інформації було зазначено лише посаду, займану ними на момент реєстрації кандидатами, але не їхню трудову діяльність. У ній також було зазначено, що вони мали вищу освіту, але не вказувалося ні назви університету, ні їхньої наукової спеціалізації. Таким чином, була обмежена найнеобхідніша інформація про освіту та трудову діяльність.

58. Період одразу після проведення виборів був так само важливим і привернув велику увагу громадськості. Лідери партійних списків, найімовірніше, обійняли би керівні посади. Вибори 2014 року відбулися після подій «Євромайдану», в яких певну роль відіграла Верховна Рада України. Тому новообрані народні депутати підлягали особливо ретельній перевірці. Отже, інформація відповідала критерію суспільного інтересу.

(ii) Роль організації-заявника

59. Організація-заявник була заснована в 2005 році, характеризує себе як «аналітично-адвокаційний центр» і спрямовує свої зусилля на «розвиток незалежних медіа, підтримку громадських платформ і рухів», розробку та впровадження законів, захист свободи вираження поглядів і забезпечення підзвітності влади. У 2011 році організація-заявник стала співзасновником руху «Чесно»¹ – об'єднання неурядових організацій, яке мало на меті підвищити відповідальність українських політиків. Перша кампанія руху розпочалася в 2011 році та була спрямована на очищення Верховної Ради України від недобросовісних депутатів, звернувши увагу на розбіжності між задекларованими доходами та їхнім способом життя. Основна увага руху в 2014 році зосереджувалася на оцінці того, як змінилася Верховна Рада України після перших парламентських виборів з моменту подій «Євромайдану». Оприлюднюючи інформацію про політиків, організація-заявник хотіла «привернути увагу до питань, що становлять суспільний інтерес, а також ініціювати та розвивати платформу для публічної політичної дискусії», таким чином, виконуючи свою роль «наглядача».

(iii) Мета запиту та доступність інформації

60. Організація-заявник хотіла надати громадськості загальну інформацію про політиків-керівників партій, що виграли парламентські вибори 2014 року. Організація-заявник мала намір посилатися у своєму аналізі на надану безпосередньо самими кандидатами офіційну інформацію, яка у зв'язку з цим могла бути з довірою прийнята громадськістю.

¹ Переклад слова «honestly» українською.

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ПРОТИ
УКРАЇНИ»

61. Додаткова мета полягала у створенні загального прецеденту для надання вільного доступу до автобіографій всіх кандидатів на політичні чи інші державні посади. Організація-заявник не хотіла покладати надмірний тягар і просила надати автобіографії тільки лідерів парламентських партій, а не всіх 450 народних депутатів.

62. Хоча більшість з відповідних політиків раніше обіймали високі посади, їхні автобіографії ніколи не оприлюднювалися, що ускладнювало перевірку інформації, поширеної про них засобами масової інформації, та оцінки, чи були в їхніх біографіях факти, які раніше не привертали увагу громадськості.

63. Організація-заявник була особливо зацікавлена в інформації про освіту народних депутатів. Це мотивувалось попередніми скандалами щодо стверджуваної фальсифікації документів про освіту колишніх міністрів соціальної політики, юстиції, транспорту, колишнього глави Адміністрації Президента України та інших.

64. Точна інформація про трудову діяльність також мала важливе значення, оскільки була необхідною для перевірки джерела походження майна політиків, задекларованого та оприлюдненого відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та Закону України «Про вибори Президента України» (див. пункти 44 та 39) під час президентських виборів, в яких раніше брали участь пан Бойко, пан Кличко, пан Ляшко, пані Тимошенко та пан Яценюк.

65. Насамкінець, організація-заявник зазначила, що запитувана інформація була готовою та доступною.

(b) Встановлено законом

66. Щодо освіти та номерів телефонів, то стаття 11 Закону України «Про інформацію» та стаття 34 Закону України «Про телекомунікації» дійсно відносили таку інформацію до конфіденційної.

67. Проте організація-заявник стверджувала, що у національному законодавстві не було підстав для обмеження доступу до відомостей про трудову діяльність або склад сім'ї.

68. Зокрема, у національному законодавстві не було положень, які б відносили трудову діяльність до конфіденційної інформації.

69. Інформація про членів сім'ї мала оприлюднюватися в деклараціях, подання яких вимагалось Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» (див. пункти 44 та 45). Оскільки більшість відповідних осіб раніше вже обіймали посади державної служби, їхні декларації, у тому числі відомості щодо членів їхніх сімей, підлягали оприлюдненню, і декларації пана Бойка, пана Ляшка та пані Тимошенко дійсно були оприлюднені ЦВК на її вебсайті під час президентських виборів 2014 року відповідно до Закону України «Про вибори Президента України» (див. пункт 39).

(с) Необхідність у демократичному суспільстві

70. Не було нагальної суспільної потреби обмежувати доступ до автобіографій, зокрема до інформації про освіту, трудову діяльність і членів сімей політиків. З огляду на їхній статус громадських діячів і лідерів політичних партій, які планували стати народними депутатами, ці особи мали бути більш терпимими до публічності. Національні органи влади не оцінили цей аспект ситуації. Той факт, що звернення із офіційним запитом на інформацію було надіслано лише після проведення виборів, не змінював цю ситуацію, оскільки відповідні особи були лідерами політичних партій, яким вдалося пройти до Верховної Ради України, а тому вони, ймовірно, мали взяти участь у формуванні правлячої коаліції та Уряду. Інформація про їхню освіту та трудову діяльність була безпосередньо пов'язана із їхньою здатністю виконувати політичні функції. Крім того, у будь-якому випадку інформація про членів їхніх сімей вже була оприлюднена.

71. Організація-заявник могла зрозуміти необхідність захисту адрес місця проживання та номерів телефонів, які містилися в автобіографіях, але для захисту таких відомостей їх могли заретушувати. Частина сьома статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та рекомендації ВАСУ від 29 вересня 2016 року передбачали таку можливість (див. пункти 30 і 51).

72. Національні суди не здійснили належної оцінки суспільного інтересу в розголошенні запитуваної інформації та наявності підстав вважати, що її розголошення могло завдати істотної шкоди законним інтересам інших осіб, хоча це вимагалось Законом України «Про доступ до публічної інформації» (див. пункт 30). Замість того, щоб здійснити таку оцінку, національні суди обмежилися перевіркою наявності законних підстав для класифікації інформації як конфіденційної.

73. Отже, не було нагальної суспільної потреби у втручанні, воно не було пропорційним і національні органи влади не навели відповідних та достатніх підстав для нього.

2. Доводи Уряду

(а) Наявність втручання

74. Втручання у свободу вираження поглядів організації-заявника не було.

75. Безумовно, інформація про кандидатів у народні депутати мала велике суспільне значення. Проте організація-заявник не запитувала інформацію про них, а вимагала саме копії їхніх автобіографій. Однак ці копії містили конфіденційну інформацію. Насправді, ЦВК надала організації-заявнику інформацію з автобіографій, яка не була конфіденційною (див. пункт 12).

76. Враховуючи, що ці відомості були оприлюднені, звернення із запитом на інформацію після проведення виборів означало, що організація-заявник перебільшила важливість запитуваної нею інформації. Наявна інформація була достатньою для інформування громадськості.

(b) Встановленість законом і законна мета

77. Втручання було встановлено законом, який забороняв розголошення конфіденційної інформації, запитуваної організацією-заявником. Організація-заявник як організація, яка брала участь у розробці Закону України «Про доступ до публічної інформації», мала б знати про вказані в ньому обмеження щодо розголошення конфіденційної інформації.

78. Відповідно до практики Суду (посилання на рішення «Лінгенс проти Австрії» (*Lingens v. Austria*), від 08 липня 1986, № 42, Серія А № 103) навіть політики, які не діяли як фізичні особи, мали право на повагу до своєї репутації. Тому відмова у задоволенні запиту організації-заявника переслідувала мету гарантування прав політиків на захист їхньої особистої та конфіденційної інформації відповідно до статті 8 Конвенції.

(c) Необхідність у демократичному суспільстві

79. Організація-заявник вимагала надання конфіденційної особистої інформації про осіб. На той момент вони ще не стали народними депутатами. Вони не надавали згоди на поширення інформації. Організація-заявник зазначила, що її мета полягала в інформуванні громадськості про кандидатів, але до моменту подання нею запиту на інформацію вибори вже відбулися. Відсутні підстави вважати, що поширення інформації було б в інтересах національної безпеки, економічного добробуту чи захисту прав людини.

80. Організації-заявнику фактично було надано неконфіденційну інформацію і дозволено поширювати таку інформацію. Відсутні підстави вважати, що внаслідок цього організація-заявник була поставлена в несприятливе становище з точки зору можливості інформувати громадськість з питань, що становили загальний інтерес.

3. Оцінка Суду

(a) Відповідні загальні принципи

(i) Наявність втручання

81. Суд роз'яснив та узагальнив принципи, які слід застосовувати під час оцінки того, чи є відмова в доступі до інформації втручанням у свободу вираження поглядів у згаданому рішенні у справі «Угорський

Гельсінський Комітет проти Угорщини» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*), пункти 149 – 180).

82. Відповідно до цього рішення питання, чи становить втручання у права заявника на свободу вираження поглядів відмова у доступі до інформації і якою мірою, слід оцінювати в кожному окремому випадку та з урахуванням конкретних обставин (там само, пункт 158). Під час цієї оцінки мають значення чотири критерії:

- (i) мета запиту на інформацію;
- (ii) характер запитуваної інформації;
- (iii) особлива роль запитувача інформації в «отриманні та поширенні» її серед громадськості; та
- (iv) готовність і доступність запитуваної інформації.

83. Для того, щоб стаття 10 Конвенції підлягала застосуванню, слід з'ясувати, чи була запитувана інформація дійсно необхідною для реалізації права на свободу вираження поглядів (там само, пункт 158).

84. Інформація, дані або документи, до яких вимагається доступ, як правило, повинні відповідати критерію суспільного інтересу, щоб призвести до необхідності їхнього поширення відповідно до Конвенції. Така необхідність може існувати, коли, *inter alia*, поширення інформації забезпечує прозорість у порядку ведення державних справ та у питаннях, що становлять інтерес для суспільства в цілому, і таким чином, дозволяє широкій громадськості брати участь у державному управлінні (там само, пункт 161).

85. Суд наголосив, що визначення того, що може становити предмет суспільного інтересу, буде залежати від обставин кожної справи. Суспільний інтерес виникає щодо питань, які впливають на громадськість такою мірою, що вона може на законних підставах цікавитися ними, які привертають її увагу або які значною мірою стосуються її, особливо якщо такі питання впливають на добробут громадян чи життя громади. Це також стосується питань, здатних призвести до значних суперечок щодо важливих соціальних викликів або проблем, про які громадськість бажатиме отримати інформацію. Суспільний інтерес не може зводитися до прагнення громадськості отримати інформацію про приватне життя інших людей або до бажання аудиторії дізнатися сенсацію чи, навіть, до вуайризму. Для того, щоб з'ясувати, чи має документ важливе загальне значення, необхідно оцінити його в цілому з урахуванням контексту, в якому він з'являється (там само, пункт 162).

86. У зв'язку з цим вагоме значення має привілейована позиція, яку Суд надав у своїй практиці політичній промові та дискусії з питань, що становлять суспільний інтерес. Незначна кількість підстав для обмеження поширення таких висловлювань за пунктом 2 статті 10 Конвенції так само свідчить на користь надання відповідно до пункту 1

статті 10 Конвенції права доступу до такої інформації, що знаходиться в розпорядженні органів державної влади (там само, пункт 163).

87. Важливим питанням є те, чи виступає особа, яка прагне отримати доступ до відповідних відомостей для інформування громадськості, в ролі громадського «наглядача». Однак це не означає, що право на доступ до інформації повинно застосовуватися виключно до неурядових організацій та преси. Високий рівень захисту також поширюється на наукових працівників та авторів публікацій з питань, що становлять суспільний інтерес. З огляду на важливу роль, яку відіграє мережа Інтернет у розширенні доступу громадськості до новин та у сприянні розповсюдженню інформації, функція блогерів і популярних користувачів соціальних мереж також може бути прирівняна до «громадського наглядача» у тому, що стосується захисту, передбаченого статтею 10 Конвенції (там само, пункт 168).

88. Готовність і доступність запитуваної інформації є важливим критерієм для загальної оцінки, чи може відмова в наданні інформації вважатися «втручанням» у свободу «отримувати та поширювати інформацію», захищену цим положенням (там само, пункт 170).

(ii) Інші принципи

89. Принципи щодо оцінки того, чи було втручання у право на свободу вираження поглядів «встановлене законом», нещодавно були узагальнені в рішенні у справі «Компанії «Сатакуннан Марккінапюрссі Ой» та «Сатамедіа Ой» проти Фінляндії» [ВП] (*Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland*), заява № 931/13, пункти 142 – 145, від 27 червня 2017 року).

90. Принципи щодо питання, чи було втручання у свободу вираження поглядів «необхідним у демократичному суспільстві», узагальнені в згаданому рішенні у справі «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*), пункт 187).

(b) Застосування зазначених принципів у цій справі

(i) Підхід Суду

91. Насамперед, Суд зазначає, що на національному рівні організація-заявник хотіла отримати копії відповідних автобіографій, а не лише інформацію з них. Крім уже оприлюдненої ЦВК інформації, автобіографії містили такі відомості про кандидатів (див. пункт 37):

- (i) освіта;
- (ii) трудова діяльність;
- (iii) громадська робота, у тому числі на виборних посадах;
- (iv) склад сім'ї;
- (v) адреса місця проживання;

(vi) контактний номер телефону.

92. У своїх доводах до Суду організація-заявник визнала, що адреси місця проживання та номери телефонів кандидатів не могли бути розголошені (див. пункти 66 і 71). Щодо переліку членів сім'ї організація-заявник сама вказала на можливість отримання цієї інформації з альтернативних джерел (див. пункти 69), але не пояснила, чому не могла отримати її з них. Отже, Суд не вважає, що організація-заявник подала небезпідставну скаргу на втручання в її права за статтею 10 Конвенції щодо цього.

93. Таким чином, питання, яке залишається вирішити Суду, полягає в тому, чи була відмова надати організації-заявнику інформацію про освіту та трудову діяльність (у тому числі трудову діяльність в державних установах), яку політичні лідери вказали у своїх офіційних автобіографіях, поданих до ЦВК під час виборчого процесу, втручанням і порушенням прав організації-заявника за статтею 10 Конвенції.

94. У цьому контексті Суд зауважує, що на національному рівні організація-заявник вимагала не лише конкретну інформацію, що містилася в автобіографіях, а й копій самих автобіографій (див. пункт 11). Проте національне законодавство, зокрема частина сьома статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (див. пункт 30), як згодом підтвердив ВАСУ, передбачало, що в таких випадках органи державної влади мали самі виокремити різні відомості, що містилися у запитуваному документі, та надати лише ту інформацію, яка могла бути поширена: шляхом ретушування запитуваного документа і надання його відретушованої копії (як запропонував ВАСУ, див. пункт 51) або шляхом виділення відповідної інформації з документів, як зробила ЦВК, і надання витягів (див. пункт 12).

95. Отже, відповідне питання, яке має розглянути Суд, полягає у тому, чи порушила держава-відповідач право організації-заявника на свободу вираження поглядів, відмовившись надавати їй інформацію про освіту та трудову діяльність, що містилася в автобіографіях кандидатів у народні депутати Верховної Ради України.

(ii) Наявність втручання

96. Насамперед, Суд повторює, що стаття 10 Конвенції не надає фізичним особам права на доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні держави, але таке право може виникнути, по-перше, якщо поширення інформації передбачається судовим рішенням (яке у цій справі відсутнє) і, по-друге, за обставин, коли доступ до інформації має важливе значення для реалізації права на свободу вираження поглядів, і коли відмова в її наданні є втручанням у це право (див. згадане рішення у справі «Угорський Гельсінський Комітет проти

Угорщини» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*), пункт 156). Суд, посилаючись на критерії, наведені в згаданому рішенні у справі «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*) та узагальнені в пункті 82, розгляне питання, чи мало місце таке втручання у цій справі.

97. Щодо мети запиту на інформацію Суд бере до уваги пояснення організації-заявника у зв'язку з цим: зокрема, її стурбованість щодо доброчесності кандидатів на високі посади з огляду на попередні суперечки стосовно освіти вищих посадових осіб і необхідність зіставлення інформації про активи кандидатів з безпосередньо наданою самими кандидатами інформацією про їхню трудову діяльність (див. пункти 59 – 64). Він визнає, що ця мета була чітко роз'яснена лише під час розгляду справи у національних судах, але не під час первинного звернення із запитом на інформацію.

98. Враховуючи широке висвітлення діяльності відповідних осіб, Суд вважає, що значна частина інформації про їхню освіту та трудову діяльність вже була загальнодоступною. Проте організація-заявник доволі переконливо пояснила, що потребувала саме тієї інформації, яку надали безпосередньо самі кандидати у народні депутати. Уряд не заперечив, що на той момент ця конкретна інформація могла бути отримана з інших джерел.

99. З тих самих підстав Суд також вважає, що запитувана організацією-заявником інформація відповідала критерію суспільного інтересу. Відповідні особи – провідні політики – були дуже відомими громадськими діячами. Суд погоджується, що у період після проведення виборів громадськість цікавилася їхнім досвідом і доброчесністю.

100. Не оскаржувалася роль організації-заявника як неурядової організації, яка відігравала важливу функцію «наглядача».

101. Також не оскаржувалося, що запитувана інформація була готовою та доступною.

102. Отже, відмовившись надавати організації-заявнику інформацію про освіту та трудову діяльність головних кандидатів, що містилася в їхніх офіційних автобіографіях, поданих до ЦВК під час висунення їхніх кандидатур до Верховної Ради України, національні органи влади перешкодили їй в реалізації свого права на свободу отримувати та поширювати інформацію таким чином, що порушили саму суть її прав за статтею 10 Конвенції.

103. Суд повторює, що втручання у права заявника за пунктом 1 статті 10 Конвенції порушить Конвенцію, якщо воно не відповідатиме вимогам пункту 2 статті 10 Конвенції. Тому слід визначити, чи було воно «встановлене законом», чи переслідувало одну чи декілька законних цілей, наведених у цьому пункті, та чи було воно «необхідним у демократичному суспільстві» для досягнення цих цілей

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ПРОТИ
УКРАЇНИ»

(див., наприклад, рішення у справі «Австрійська асоціація за збереження, зміцнення і створення економічно здорової сільськогосподарської і лісової власності проти Австрії» (*Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v. Austria*), заява № 39534/07, пункт 37, від 28 листопада 2013 року).

(iii) «Встановлені законом»

104. Організація-заявник визнала (див. пункт 66), що обмеження на поширення інформації про освіту було «встановлене законом», а саме статтею 11 Закону України «Про інформацію» (див. пункти 21, 22 та 41). Суд не вбачає жодних підстав для іншого висновку.

105. Щодо трудової діяльності, то рішення на національному рівні не містять конкретних вказівок, чому ЦВК і національні суди вважали цю інформацію конфіденційною. Це впливало з того, що вони розглядали автобіографії здебільшого як масив без обов'язкового розрізнення окремих елементів. Однак, відмовивши у задоволенні запиту на інформацію, ЦВК по суті послалася на два аргументи, які за простою можна застосувати, як до трудової діяльності, так і до інших наведених в автобіографіях відомостей (див. підпункти (i) та (ii) пункту 12):

(i) ЦВК вважала, що вся інформація в автобіографіях, оприлюднення якої на вебсайті ЦВК не вимагалось Законом України «Про вибори народних депутатів», не була публічною і не могла поширюватися, та

(ii) ЦВК посилялася на наведене в Рішенні Конституційного Суду України від 2012 року широке тлумачення конфіденційної інформації, яка стосувалася приватного життя (див. пункти 46 – 48).

106. Національні суди здебільшого дотримувались такого самого обґрунтування (див. пункти 21 – 24 та 27). Вони також постановили, що вільне тлумачення конфіденційної інформації у статті 11 Закону України «Про інформацію» охоплювало всю інформацію в автобіографіях, яка не підлягала оприлюдненню на вебсайті ЦВК відповідно до законодавства (див. пункти 21 – 24 та 41).

107. Насправді, може виникнути питання, чи було «передбачуваним» таке тлумачення національного законодавства судами. Ні в статті 11 Закону України «Про інформацію», ні в іншому законі трудову діяльність прямо не відносили до конфіденційної інформації. Тлумачення, наведене в Рішенні Конституційного Суду України, настільки загальне, що дозволяє охопити всю можливу інформацію про осіб (див. пункти 41 та 46 – 48). Водночас Закон України «Про вибори народних депутатів» визнавав «відкритою» усю інформацію, подану до ЦВК під час реєстрації кандидатів (див. пункт 38). На перший погляд, це стосувалося і автобіографії та, на

думку пересічного громадянина, могло означати, що доступ до цієї інформації міг бути вільно наданий громадськості.

108. Водночас Суд повторює, що багато законів неодмінно формулюються термінами, які тією чи іншою мірою є нечіткими, а їхнє тлумачення та застосування є питаннями практики (див. згадане рішення у справі «Компанії «Сатакуннан Марккінапюрссі Ой» та «Сатамедіа Ой» проти Фінляндії» (*Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland*), пункт 143). Функція здійснення правосуддя, закріплена за судами, полягає саме у подоланні сумнівів щодо тлумачення, які можуть залишатися. Таким чином, повноваження Суду щодо контролю за дотриманням національного законодавства є обмеженими, оскільки у першу чергу саме національні органи державної влади, зокрема суди, повинні тлумачити та застосовувати національне законодавство (там само, пункт 144). Якщо тлумачення не є свавільним або явно необґрунтованим, роль Суду обмежується перевіркою того, чи сумісні наслідки такого тлумачення з положеннями Конвенції (див. рішення у справі «Радомілья та інші проти Хорватії» [ВП] (*Radomilja and Others v. Croatia*) [GC], заяви № 37685/10 та № 22768/12, пункт 149, від 20 березня 2018 року).

109. Не можна вважати явно необґрунтованим тлумачення національних судів, що Закон України «Про вибори народних депутатів», вимагаючи оприлюднення лише певної поданої кандидатами інформації, опосередковано забороняв поширення будь-яких інших відомостей. Так само невичерпний характер наведеного у статті 11 Закону України «Про інформацію» переліку конфіденційної інформації необов'язково сам собою призводить до виникнення питань. Дійсно, в цьому положенні трудова діяльність, на відміну від освіти, прямо не згадувалася. Проте це положення має загальний характер. Цілком можуть виникати певні ситуації, в яких буде обґрунтовано і, безумовно, навіть необхідно тлумачити таке загальне положення, як запобігання поширенню інформації про трудову діяльність фізичної особи, задля поваги до її права на приватне життя.

110. Але найбільше сумнівів щодо передбачуваності тлумачення національних судів викликає саме той факт, що відповідна інформація стосувалася найвідоміших політиків і була подана ними до ЦВК під час парламентської виборчої кампанії. Цю обставину більш доцільно розглядати як питання «необхідності у демократичному суспільстві» (див. рішення у справі «ТОВ «Інститут економічних реформ» проти України» (*Instytut Ekonomichnykh Reform v. Ukraine*), заява № 61561/08, пункт 39, від 02 червня 2016 року).

111. Те саме стосується аргументу організації-заявника (див. пункт 72), що ЦВК і національні суди не вжили належних урівноважуючих заходів, незважаючи на вимогу національного законодавства щодо цього (див. пункт 30).

112. Отже, Суд відхиляє аргумент організації-заявника, що втручання не було встановлено законом.

(iv) *Законна мета*

113. Суд також готовий погодитися з твердженням Уряду (див. пункт 78), конкретно не оскарженим за цим пунктом організацією-заявником, що втручання переслідувало законну мету захисту права інших осіб на приватність (див. згадані рішення у справах «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*), пункт 186 та «Австрійська асоціація за збереження, зміцнення і створення економічно здорової сільськогосподарської і лісової власності проти Австрії» (*Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v. Austria*), пункт 39).

(v) *«Необхідність у демократичному суспільстві»*

114. Перш за все, Суд має визначити, чи стосувалося поширення інформації про освіту та трудову діяльність політичних лідерів, яку запитувала організація-заявник, «приватного життя» цих осіб у розумінні статті 8 Конвенції.

115. У цьому контексті Суд зазначає, що ця інформація, хоч і становила персональні дані, стосувалася освіти та професійної діяльності політичних лідерів, у більшості випадків у державній сфері (див. згадане рішення у справі «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*), пункт 194). З причин, наведених у пункті 117 (далі), оприлюднення цієї інформації не піддало б політичних лідерів такій увазі з боку громадськості, яка б перевищила передбачену ними після реєстрації кандидатами перших позицій списку партії, які змагалися на парламентських виборах (див. для порівняння там само, пункт 195).

116. Отже, Суд вважає, що Уряд не довів, що інтереси політичних лідерів були такого характеру та ступеня, які могли б стати підставою для застосування статті 8 Конвенції під час вжиття урівноважуючих заходів у зв'язку з ефективним здійсненням права організації-заявника, захищеного пунктом 1 статті 10 Конвенції. Однак, захист персональних даних політичних лідерів є законною метою, яка дозволяє обмежити свободу вираження поглядів згідно з пунктом 2 цього положення. Таким чином, головне питання полягає у тому, чи були засоби, використані для захисту цих інтересів, пропорційними меті, якої прагнули досягти (див. для порівняння там само, пункт 196).

117. Як зазначав Суд, відповідні особи були дуже відомими громадськими діячами (див. пункт 99). Вони подали свої автобіографії під час висування своїх кандидатур на національних парламентських виборах, таким чином неминуче піддавши свою кваліфікацію та

документи ретельній перевірці з боку громадськості. Крім того, хоча національні суди тлумачили це положення з певними обмеженнями (див. пункти 107 і 109), вони зробили це за умови, що чинне на той момент національне законодавство відносило інформацію, яку вони подали до ЦВК, до «відкритої» (див. пункт 38).

118. Суд вважає, що стосовно інформації про освіту та трудову діяльність кандидатів національні суди не вжили належних урівноважуючих заходів під час порівняння шкоди, яку могло завдати можливе поширення цих відомостей інтересу політиків не розголошувати цю інформацію, з наслідками для ефективного здійснення організацією-заявником права на свободу вираження поглядів. Вочевидь вони намагалися врахувати останній аспект урівноважуючих заходів, коли зробили висновок про недоведеність необхідності поширення інформації з точки зору ефективного здійснення виборчих прав. Проте не було здійснено жодних спроб оцінити перший аспект урівноважуючих заходів: ступінь потенційного негативного впливу на приватне життя політиків. Не було навіть надано пояснення, як за таких обставин могло постраждати приватне життя двох політиків, які з власної волі оприлюднили свої автобіографії (див. пункт 24).

119. Звичайно, організація-заявник дещо ускладнила завдання органів державної влади щодо вжиття урівноважуючих заходів, спочатку не навівши жодних причин для свого запиту (див. пункт 11 та підпункт (v) пункту 12). Проте слід враховувати, що відповідно до національного законодавства (див. пункт 34) наведення причин не було обов'язковою частиною запиту на інформацію, а після отримання відмови у задоволенні запиту організація-заявник пояснила причини для звернення під час провадження у національних судах (див. пункти 16 і 97). Ніщо не свідчить, що будь-які норми національного законодавства чи інші міркування перешкодили національним судам врахувати цю додаткову інформацію та з огляду на неї, найімовірніше, повторно оцінити висновки ЦВК (див. для порівняння, *mutatis mutandis*, рішення у справі «Асоціація «Отонтікс» і «Супра Отой 91» проти Франції» (*Les Authentiks and Supras Auteuil 91 v. France*), заяви № 4696/11 та № 4703/11, пункт 51, від 27 жовтня 2016 року).

120. Отже, постанова про відмову надати організації-заявнику доступ до інформації про освіту та трудову діяльність політичних лідерів, яка містилася в їхніх автобіографіях, поданих ними до ЦВК під час парламентської виборчої кампанії, не була «необхідною у демократичному суспільстві».

121. Отже, було порушено статтю 10 Конвенції.

II. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

122. Стаття 41 Конвенції передбачає:

«Якщо Суд визнає факт порушення Конвенції або протоколів до неї і якщо внутрішнє право відповідної Високої Договірної Сторони передбачає лише часткове відшкодування, Суд, у разі необхідності, надає потерпілій стороні справедливую сатисфакцію.»

123. Організація-заявник вважала, що встановлення порушення саме собою буде достатньою справедливою сатисфакцією моральної шкоди, яку вона зазнала.

124. Суд не вбачає підстав не погодитися та постановляє, що встановлення порушення само собою є достатньою справедливою сатисфакцією будь-якої моральної шкоди, яку могла зазнати організація-заявник.

ЗА ЦИХ ПІДСТАВ СУД ОДНОГОЛОСНО

1. *Оголошує* заяву прийнятною;
2. *Постановляє*, що було порушено статтю 10 Конвенції у зв'язку з постановою про відмову надати організації-заявнику доступ до інформації про освіту, трудову діяльність політичних лідерів, яка містилася в їхніх автобіографіях, поданих до виборчої комісії;
3. *Постановляє*, що встановлення порушення само собою є достатньою справедливою сатисфакцією моральної шкоди, яку зазнала організація-заявник.

Учинено англійською мовою та повідомлено письмово 26 березня 2020 року відповідно до пунктів 2 і 3 Правила 77 Регламенту Суду.

Клаудія Вестердік
(*Claudia Westerdiek*)
Секретар

Сіофра О'Лірі
(*Síofra O'Leary*)
Голова