



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

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ

П'ЯТА СЕКЦІЯ

**СПРАВА «ЮРІЙ ЧУМАК ПРОТИ УКРАЇНИ»
(CASE OF YURIY CHUMAK v. UKRAINE)**

(Заява № 23897/10)

РІШЕННЯ

Стаття 10 • Свобода отримувати інформацію • Процесуальний недолік або порушення з боку національних органів влади та судів під час розгляду та відмови у задоволенні запиту про надання указів Президента України з обмеженим доступом, яким було присвоєно грифи «опублікуванню не підлягає» та «не для друку» • Відсутність положень про такі грифи у національному законодавстві • Ненаведення національними судами відповідних і достатніх підстав

СТРАСБУРГ

18 березня 2021 року

ОСТАТОЧНЕ

18.06.2021

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

У справі «Юрій Чумак проти України»

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

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

Мартіньш Мітс (*Mārtiņš Mits*),

Ганна Юдківська (*Ganna Yudkivska*),

Лятіф Гусейнов (*Latif Hüseyinov*),

Йован Ілієвський (*Jovan Ilievski*),

Ладо Чантурія (*Lado Chanturia*),

Арнфінн Бордсен (*Arnfinn Bårdsen*),

та Віктор Соловейчик (*Victor Soloveytchik*), Секретар секції,

з огляду на:

заяву (№ 23897/10), яку 12 квітня 2010 року подав до Суду проти України на підставі статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) громадянин України, пан Юрій Володимирович Чумак (далі – заявник);

рішення повідомити Уряд України (далі – Уряд) про заяву;

зауваження сторін;

рішення відхилити односторонню декларацію, подану Урядом;

після обговорення за зачиненими дверима 26 січня та 09 лютого 2021 року

постановляє таке рішення, що було ухвалено в останню дату:

ВСТУП

Подана за статтею 10 Конвенції заява стосується відмови національних органів влади, у тому числі судів, у задоволенні інформаційного запиту заявника.

ФАКТИ

1. Заявник народився у 1971 році і проживає у м. Чугуїв, Україна. На момент подання його заяви заявника представляв пан А.П. Бущенко, на той момент юрист, який практикував у м. Київ.

2. Уряд представляв його Уповноважений, пан І. Ліщина.

3. Факти справи, надані сторонами, можуть бути узагальнені таким чином.

4. На момент подій заявник був журналістом і членом неурядової організації «Харківська правозахисна група» (далі – НУО); він також був заступником редактора бюлетеня «Права людини».

5. Листом від 05 травня 2005 року заявник звернувся з письмовим інформаційним запитом до Президента України стосовно практики неправомірного обмеження (шляхом засекречення, не передбаченого законодавством) доступу до нормативно-правових актів. Він зазначив,

що у програмі, яка транслювалася на національному телебаченні 05 квітня 2005 року, радник Президента України П. заявив, що деякі укази Президента України, які мали грифи «опублікуванню не підлягає» та «не для друку», мали бути оприлюднені найближчим часом; а решта указів Президента України, які містили суворо конфіденційну інформацію, мали отримати гриф «для службового користування». Тому заявник, «як громадянин України та журналіст ...», з метою належного забезпечення реалізації свого громадянського і професійного права на інформацію», посилаючись, *inter alia*, на статтю 34 Конституції України та статті 9, 28, 29 та 32 Закону України «Про інформацію» просив надати письмово таку інформацію:

(i) назви, номери та дати указів Президента України, пана В. Ющенка, що мали обмежувальний гриф;

(ii) які зі згаданих указів були розсекречені, а які отримали обмежувальний гриф «для службового користування»;

(iii) назви, номери та дати указів колишнього Президента України, пана Л. Кучми, які мали обмежувальні грифи. Заявник зазначив, що потребував цю інформацію, аби пізніше звернутися зі запитом про надання тексту деяких з цих указів. Хоча заявник не вказав точного періоду, який охоплював його запит, як вбачається, він стосується липня 1994 року – травня 2005 року.

6. Оскільки жодної відповіді отримано не було, 11 липня 2005 року заявник звернувся до Печерського районного суду міста Києва зі скаргою, вимагаючи: (i) визнати неправомірною бездіяльність Президента України у зв'язку з ненаданням відповіді на його запит від 05 травня 2005 року; та (ii) зобов'язати Президента України надати заявнику обґрунтовану відповідь на його запит. Заявник стверджував, що він подав свій запит як член НУО та заступник редактора її аналітичного бюлетеня «Права людини» і ненадання Президентом України відповіді порушило право читачів бюлетеня бути поінформованими про діяльність органів державної влади.

7. 21 грудня 2005 року справу передали до Чугуївського міського суду Харківської області, який був компетентним розглядати справи у місті проживання заявника, м. Чугуїв.

8. Листом від 01 червня 2006 року Секретаріат Президента України, посилаючись на інформаційний запит заявника, вибачився за затримку, яка «сталася з технічних причин», та відповів, що «з метою забезпечення доступності, гласності та відкритості правової інформації для юридичних і фізичних осіб [було] утворено Єдиний державний реєстр нормативних актів, до якого включа[лися] всі акти Президента України, закони та інші нормативно-правові акти». Секретаріат додав, що за забезпечення доступу фізичних і юридичних осіб до Реєстру відповідало Міністерство юстиції України. Зокрема, згідно з порядком ведення Реєстру, затвердженим у 2001 році Кабінетом Міністрів

України, кожен міг отримати копії нормативно-правових актів, звернувшись до адміністратора Реєстру. Однак згідно зі статтею 37 Закону України «Про інформацію» офіційні документи, які містили інформацію, визнану державною таємницею, конфіденційну інформацію та іншу інформацію, яка не підлягала розголошенню згідно з іншими законодавчими актами, не були доступні для громадськості. Секретаріат також зазначив, що «для ознайомлення з актами глави держави, або іншими нормативно-правовими актами, які [були] видані з обмежувальними грифами, за Законом України «Про державну таємницю» необхідно [було] мати відповідний допуск». Секретаріат також вказав, що згідно з дорученням Президента України Кабінет Міністрів України готував пропозиції щодо внесення змін до національного законодавства, яке регулювало інформаційну сферу, з метою забезпечення прозорості діяльності органів державної влади. Секретаріат додав, що вживав заходи для недопущення неправомірного обмеження доступу до актів Президента України.

9. 05 червня 2006 року Чугуївський міський суд Харківської області, взявши до уваги відповідь від 01 червня 2006 року, частково задовольнив позов заявника у зв'язку з несвоєчасним наданням відповіді Президентом України. Суд залишив без задоволення решту позовних вимог заявника, не вказавши деталей.

10. У позовних заявах до цього ж суду від 03 липня та 05 вересня 2006 року заявник просив: (i) визнати, що відповідь від 01 червня 2006 року становила відмову у наданні йому інформації, яку він запитував 05 травня 2005 року; (ii) визнати таку відмову протиправною; (iii) зобов'язати Президента України надати йому запитувану інформацію. Заявник посилався на низку положень законодавства (див. пункти 21 і 22), у тому числі статтю 10 Конвенції, та зазначив, що як журналіст мав пріоритетне право на отримання інформації.

11. На підтвердження своєї позовної заяви заявник зазначив, що: (i) посилення в листі від 01 червня 2006 року на те, що будь-хто міг отримати копію нормативного документа з Реєстру, не мало стосунку до реалізації ним його права на інформацію шляхом надсилання інформаційного запиту та що Секретаріат Президента України був зобов'язаний надати запитувану інформацію; (ii) у листі не було зазначено, що надання йому запитуваної інформації могло зашкодити будь-яким законним інтересам, переліченим у статті 34 Конституції України; (iii) він не просив надати тексти указів, які містили державну таємницю або іншу інформацію, що не підлягала розголошенню згідно з національним законодавством, а просто назви, дати та номери нормативних актів, що, вочевидь, не було державною таємницею; а також (iv) чинним законодавством не передбачалося присвоєння таких обмежувальних грифів, як «опублікуванню не підлягає» чи подібних;

тому нормативні акти з такими грифами, відомості щодо яких запитував заявник, були незаконно приховані від громадськості.

12. Заявник також зазначив, що у відповідь на запит іншого члена НУО Кабінет Міністрів України надав відомості стосовно своїх нормативно-правових актів, які мали обмежувальні грифи; також, у відповідь на лист іншого члена НУО, заступник Міністра юстиції України зазначив, що після проведення аналізу актів Кабінету Міністрів України, виданих протягом 1991 – 2005 років, які мали обмежувальний гриф, Міністерство юстиції України звернулося до Кабінету Міністрів України з пропозицією заборонити подальше використання таких обмежувальних грифів та опублікувати документи з такими грифами. Заступник Міністра також зазначив, що обмеження доступу до офіційних документів шляхом присвоєння таких, не передбачених законодавством грифів, було порушенням прав громадян на доступу до інформації.

13. 30 березня 2007 року заявник звернувся до Міністерства юстиції України із запитом про надання йому подібної інформації, а саме назв, номерів і дат указів Президента України, які мали гриф «опублікуванню не підлягає», чи подібні, та повідомити його, з яких указів такі грифи було знято. Заявник стверджував, що запитував цю інформацію як журналіст за фахом і член НУО, та потребував її для написання статті.

14. У своїй відповіді від 24 квітня 2007 року Міністерство юстиції України повідомило заявника, що розглянуло його запит про надання дат, номерів і назв указів Президента України, які мали грифи «опублікуванню не підлягає» та «не для друку». Міністерство посилалося на статтю 30 Закону України «Про інформацію», згідно з якою «конфіденційна інформація – [означає] відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов». Стосовно інформації, що перебувала у розпорядженні органів державної влади, з метою її збереження міг бути встановлений обмежений доступ шляхом надання їй статусу конфіденційної. Порядок використання документів, що містили таку інформацію, визначався Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до статті 37 Закону України «Про інформацію» право на доступ до офіційних документів за запитом не поширювалося на документи, що містили конфіденційну інформацію. Крім того, відповідно до статті 7 Указу Президента України від 10 червня 1997 року № 503 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», акти Президента України, які не мали загального значення і нормативного характеру, та акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднювалися шляхом надіслання відповідним органам державної влади та органам місцевого

самоврядування та доведення ними до відома юридичних і фізичних осіб, на яких поширювалася їхня чинність.

З посиланням на зазначене було зроблено висновок про відсутність правових підстав для надання заявнику переліку указів Президента України, що мали обмежувальні грифи.

Насамкінець, була відсутня інформація про укази Президента України, з яких було знято такі грифи.

15. 09 листопада 2007 року Чугуївський міський суд відмовив у задоволенні позовів заявника від 03 липня 2006 року та 05 вересня 2006 року. Обґрунтування суду було таким:

«Відповідно до частини першої статті 9 Закону України «Про інформацію» всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій.

Інформація, яку запитував Чумак Ю.В., не є інформацією, що стосується конкретно нього, а тому не стосується реалізації ним своїх прав та інтересів.

Відповідно до статті 6 Кодексу адміністративного судочинства України кожному гарантується право на захист його прав, свобод та інтересів.

Вимога ж позивача про надання інформації, яка не стосується конкретно його інтересів є безпідставною.

При таких обставинах вимоги Чукама Ю.В. не підлягають задоволенню.»

16. Заявник подав апеляційну скаргу, зазначивши, що суд першої інстанції помилково тлумачив відповідні положення законодавства, а також повторивши по суті свої аргументи. Зокрема, він стверджував, що замість того, аби розглянути питання законності засекречення певної інформації, виданої Президентом України, шляхом використання обмежувальних грифів, не передбачених жодним законом, суд дійшов висновку, що заявник не мав права запитувати інформацію, яка не стосувалася його особисто. Крім того, висновок суду, що лише особиста інформація мала стосунок до реалізації прав особи, був помилковим і звузив обсяг наявних прав та свобод.

17. 20 березня 2008 року Харківський апеляційний адміністративний суд залишив без задоволення апеляційну скаргу заявника, повторивши висновок суду першої інстанції:

«Інформація, яку запитував Чумак Ю.В., не є інформацією, що стосується конкретно нього, а тому не стосується реалізації ним своїх прав та інтересів.

Колегія суддів погоджується з такими висновками суду першої інстанції.

Також необхідно зазначити, що згідно з частиною першою статті 71 Кодексу адміністративного судочинства України кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення.

Позивач не надав до суду доказів, передбачених законом, що він має право на отримання запитуваної інформації.»

18. Заявник подав касаційну скаргу, стверджуючи, *inter alia*, про таке.

По-перше, суди не пояснили, чому запитувана інформація не стосувалася його особисто. Зокрема, суди нижчих інстанцій об'єднали дві частини статті 9 Закону України «Про інформацію». А саме, заявник стверджував, що у частині першій статті 9 розглядалося право на інформацію, яка стосувалася прав, свобод, законних інтересів і здійснення функцій зацікавленими особами, тоді як частиною третьою статті 9 охоплювалося лише право на інформацію, яка стосувалася фізичної особи особисто. На думку заявника, тлумачення судами цих двох частин разом було помилковим. До того ж він як журналіст мав «пріоритетне» право на отримання запитуваної інформації.

19. Стосовно конфіденційного характеру відповідної інформації заявник зазначив, що 19 березня 2008 року Кабінет Міністрів України розсекретив свої документи з обмежувальними грифами, видані протягом 1991 – 2005 років. Згідно з твердженнями Міністра юстиції України у зв'язку з таким розсекреченням практику обмеження доступу до актів органів виконавчої влади було приведено у відповідність із національним законодавством, яке не передбачало таких обмежувальних грифів. На думку заявника, зазначене підтверджувало, що запитувана інформація не була засекречена, оскільки використання таких обмежувальних грифів було визнано незаконним. Він повторив, що ні Законом України «Про державну таємницю», ні будь-яким іншим нормативно-правовим актом не передбачалося присвоєння таких обмежувальних грифів, як «опублікуванню не підлягає» та «не для друку».

20. 14 жовтня 2009 року Вищий адміністративний суд України відхилив касаційну скаргу заявника. Він встановив таке:

«Відповідно до статті 34 Конституції України та статті 37 Закону України «Про інформацію» не підлягають обов'язковому наданню для ознайомлення за офіційними запитами, зокрема, офіційні документи, які містять у собі інформацію, визнану у встановленому порядку державною таємницею, конфіденційною інформацією, інформацією, що не підлягає розголошенню згідно з іншими законодавчими або нормативними актами. Для ознайомлення з актами глави держави, виданими з обмежувальними грифами, за Законом України «Про державну таємницю» необхідно мати відповідний допуск.

Відмовляючи в задоволенні позову, суди обґрунтовано виходили з того, що інформація, яку запитував Чумак Ю.В., є конфіденційною, не стосується конкретно його та реалізації ним своїх прав та інтересів, а тому її ненадання не порушує прав, свобод і законних інтересів позивача.

За таких обставин, суди дійшли правильного висновку про відмову в задоволенні позову.»

ВІДПОВІДНА НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА

I. КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

21. Відповідна стаття Конституції України передбачає:

Стаття 34

«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.

Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості [системи] правосуддя.»

II. ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ІНФОРМАЦІЮ» 1992 РОКУ

22. Закон України «Про інформацію» 1992 року у редакції, чинній на момент подій, передбачав:

«Стаття 9. Право на інформацію

«Всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій.

Реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

Кожному громадянину забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законами України.»

Стаття 28. Режим доступу до інформації

«Режим доступу до інформації – це передбачений правовими нормами порядок одержання, використання, поширення і зберігання інформації..

За режимом доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом..

Держава здійснює контроль за режимом доступу до інформації.

Завдання контролю за режимом доступу до інформації полягає у забезпеченні додержання вимог законодавства про інформацію всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, недопущенні необґрунтованого віднесення відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом.

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ЮРІЙ ЧУМАК ПРОТИ УКРАЇНИ»

Державний контроль за додержанням встановленого режиму здійснюється спеціальними органами, які визначають Верховна Рада України і Кабінет Міністрів України.

...»

Стаття 29. Доступ до відкритої інформації

«Доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом:

систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях (бюлетенях, збірниках);

поширення її засобами масової комунікації; або

безпосереднього її надання заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам.

Порядок і умови надання громадянам, державним органам, юридичним особам і представникам громадськості відомостей за запитом встановлюються цим Законом або договорами (угодами), якщо надання інформації здійснюється на договірній основі.

Переважним правом на одержання інформації користуються громадяни, яким ця інформація необхідна для виконання своїх професійних обов'язків.»

Стаття 30. Інформація з обмеженим доступом

«Інформація з обмеженим доступом за своїм правовим режимом поділяється на конфіденційну і таємну.

Конфіденційна інформація – [означає] відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов

Стосовно інформації, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади ... з метою її збереження може бути ... встановлено обмежений доступ – надано статус конфіденційної. Порядок ... використання документів та інших носіїв інформації, що містять зазначену інформацію, визначається Кабінетом Міністрів України.

...»

У статті 30 також було перелічено категорії інформації, яка не могла бути класифікована як конфіденційна, у тому числі інформація про стан довкілля, аварії та катастрофи, про питання стосовно прав і свобод людини, а також інформація про незаконні дії органів державної влади.

Стаття 32. Інформаційний запит щодо доступу до офіційних документів і запит щодо надання письмової або усної інформації

«Під інформаційним запитом (надалі – запитом) щодо доступу до офіційних документів у цьому Законі розуміється звернення з вимогою про надання можливості ознайомлення з офіційними документами. Запит може бути індивідуальним або колективним. Він подається у письмовій формі..

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ЮРІЙ ЧУМАК ПРОТИ УКРАЇНИ»

Громадянин має право звернутися до державних органів і вимагати надання будь-якого офіційного документа, незалежно від того, стосується цей документ його особисто чи ні, крім випадків обмеження доступу, передбачених цим Законом..

Під запитом щодо надання письмової або усної інформації у цьому Законі розуміється звернення з вимогою надати письмову або усну інформацію про діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадових осіб з окремих питань.

Громадяни України, державні органи, організації і об'єднання громадян (надалі – запитувачі) подають запит відповідному органу законодавчої, виконавчої та судової влади, його посадовим особам.

У запиті повинно бути зазначено прізвище, ім'я та по батькові запитувача, документ, письмова або усна інформація, що його цікавить, та адреса, за якою він бажає одержати відповідь.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадові особи зобов'язані надавати інформацію, що стосується їх діяльності, письмово, усно, по телефону чи використовуючи публічні виступи своїх посадових осіб.»

Стаття 35. Оскарження відмови і відстрочки задоволення запиту щодо доступу до офіційних документів

«Відмову або відстрочку задоволення запиту може бути оскаржено..

У разі відмови в наданні документа для ознайомлення або відстрочки задоволення запиту запитувач має право оскаржити відмову або відстрочку до органу вищого рівня.

Якщо на скаргу, подану до органу вищого рівня, дається негативна відповідь, запитувач має право оскаржити цю відмову до суду.

У разі, коли запитувач звернувся до суду, обов'язок доводити законність відмови чи відстрочки задоволення запиту покладається на відповідача – державну установу.

Суд має право для забезпечення повноти та об'єктивності розгляду справи запитати офіційні документи, у можливості ознайомлення з якими було відмовлено, і, вивчивши їх, прийняти рішення про обґрунтованість (або необґрунтованість) дій посадових осіб державної установи.

Якщо відмову або відстрочку визнано необґрунтованою, суд зобов'язує державну установу надати запитувачу змогу ознайомитися з офіційним документом і постановляє окрему ухвалу щодо посадових осіб, які відмовили заявнику.

Необґрунтована відмова у наданні змоги для ознайомлення з офіційними документами або порушення визначеного терміну її надання без поважних причин тягнуть за собою дисциплінарну або іншу відповідальність посадових осіб державних установ у порядку, встановленому законами України.

Офіційні документи, надані на запити органами законодавчої, виконавчої та судової влади України, можуть публікуватися.

Запитувачі мають право робити виписки з наданих їм для ознайомлення офіційних документів, фотографувати їх, записувати текст на магнітну плівку тощо. Власник документів має право за відповідну плату виготовляти за бажанням запитувача копії запитуваних документів.

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ЮРІЙ ЧУМАК ПРОТИ УКРАЇНИ»

Не підлягає оплаті робота по пошуку офіційних документів.

Оскарження відмови і відстрочки задоволення запиту щодо надання письмової інформації здійснюється в аналогічному порядку.»

Стаття 37. Документи та інформація, що не підлягають наданню для ознайомлення за запитом

«Не підлягають обов'язковому наданню для ознайомлення за інформаційними запитами офіційні документи, які містять у собі:

інформацію, визнану у встановленому порядку державною таємницею;

конфіденційну інформацію;

інформацію про оперативну і слідчу роботу органів прокуратури, МВС, СБУ, роботу органів дізнання та суду у тих випадках, коли її розголошення може зашкодити оперативним заходам, розслідуванню чи дізнанню, порушити право людини на справедливий та об'єктивний судовий розгляд її справи, створити загрозу життю або здоров'ю будь-якої особи;

інформацію, що стосується особистого життя [особи];

документи, що становлять внутрішню службову кореспонденцію (довідні записки, переписка між підрозділами та інше), якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи, процесом прийняття рішень і передують їх прийняттю;

інформацію, що не підлягає розголошенню згідно з іншими законодавчими або нормативними актами. Установа, до якої звернуто запит, може не надавати для ознайомлення документ, якщо він містить інформацію, яка не підлягає розголошенню на підставі нормативного акта іншої державної установи, а та державна установа, яка розглядає запит, не має права вирішувати питання щодо її розсекречення

інформацію фінансових установ, підготовлену [з метою надання] контрольно-фінансовим відомствам.»

Стаття 45. Охорона права на інформацію

«Право на інформацію охороняється законом. Держава гарантує всім учасникам інформаційних відносин рівні права і можливості доступу до інформації..

Ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом.

Суб'єкт права на інформацію може вимагати усунення будь-яких порушень його права.

...»

III. ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ ТАЄМНИЦЮ» 1994 РОКУ

23. У Законі України «Про державну таємницю», *inter alia*, наведено порядок засекречення та розсекречення інформації, яка вважається державною таємницею, з метою захисту національної

безпеки України. Закон визначає державну таємницю як відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України, та які визнані у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою. У Законі визначено три ступені секретності («особливої важливості», «цілком таємно», «таємно»), які відповідають важливості інформації та ступеню доступу до неї.

IV. УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ВІД 10 ЧЕРВНЯ 1997 РОКУ № 503 «ПРО ПОРЯДОК ОФІЦІЙНОГО ОПРИЛЮДНЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ТА НАБРАННЯ НИМИ ЧИННОСТІ»

24. Відповідна частина Указу Президента України від 10 червня 1997 року «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» передбачає:

«7. Акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, які не мають загального значення чи нормативного характеру, можуть не публікуватися за рішенням відповідного органу. Ці акти та акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються шляхом надіслання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їх чинність.»

ПРАВО

I. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 10 КОНВЕНЦІЇ

25. Заявник скаржився за статтею 10 Конвенції на відмову у наданні йому запитуваної інформації, визнану законною українськими судами. Це положення 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.»

А. Прийнятність

26. Хоча Уряд не висунув заперечення щодо застосовності статті 10 Конвенції, Суд вважає, що має розглянути це питання за власною ініціативою.

27. У зв'язку з цим Суд зазначає, що стаття 10 Конвенції не надає особі право на доступ до інформації, яка перебуває в розпорядженні органу державної влади, та не зобов'язує Уряд надавати таку інформацію цій особі. Однак таке право або обов'язок може виникнути, коли доступ до інформації має важливе значення для реалізації особою свого права на свободу вираження поглядів, зокрема «свободи отримувати та поширювати інформацію», і коли відмова в її наданні становить втручання у це право (див. рішення у справі «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» [ВП] (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*) [GC], заява № 18030/11, пункт 156, від 08 листопада 2016 року).

28. Під час вирішення цього питання Суд керуватиметься принципами, викладеними в рішенні у справі «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*), пункти 149 – 180), і розглядатиме справу з урахуванням її конкретних обставин та з огляду на такі критерії: (а) мета запиту на інформацію; (б) характер запитуваної інформації; (с) роль заявника; та (d) готовність і доступність інформації.

29. Стосовно мети отримання запитуваної інформації та ролі заявника, Суд зазначає, що на момент подій заявник був журналістом, який брав участь у правозахисній діяльності; зокрема, був членом відомої правозахисної НУО. У своєму запиті до Президента України від 05 травня 2005 року заявник прямо вказав, що потребував відповідну інформацію як журналіст. Він повторив це твердження у своїй змінній позовній заяві до національного суду у вересні 2006 року і також зазначив у своєму запиті до Міністерства юстиції України, що потребував цю інформацію для написання статті. Його професія та інформування ним широкої громадськості не ставилися під сумнів ні на національному рівні, ні у Суді. Отже, Суд переконаний, що з огляду на роль заявника запитувана інформація була необхідною для виконання ним своїх професійних обов'язків як журналіста.

30. Стосовно характеру інформації Суд зазначає, що заявник просив надати йому дати, номери та назви указів Президента України, які згідно з його твердженнями були незаконно засекречені. У зв'язку з цим Суд повторює, що інформація, до якої вимагається доступ, має відповідати критерію суспільного інтересу, який згідно із загальним визначенням існує у випадку, коли 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. Крім того, визначення того, що може становити предмет суспільного інтересу, буде залежати від обставин кожної справи (див., наприклад, згадане рішення у справі «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*), пункт 162).

Суд також зазначає, що за своїм характером запитувана інформація – назви нормативно-правових актів, виданих главою держави, які, як вбачається, були частиною законодавства в Україні, – вочевидь, мала загальносуспільне значення, не в останню чергу у зв'язку з необхідністю, аби громадськість знала сфери, в яких існували правові норми і могли впливати на них.

31. Крім того, Суд зауважує, що у своєму первинному запиті заявник конкретно наголосив на важливості прозорості дій та рішень урядових органів, особливо в історичному контексті осені 2004 року, який характеризувався допущенням порушень під час проведення виборів, які призвели до скасування Верховним Судом України результатів другого туру президентських виборів і подальшого повторного голосування. Новообраний Президент України неодноразово підкреслював свою прихильність до принципів верховенства права, і заявник зазначив у своєму запиті, що звертався, аби перевірити дотримання новообраним главою держави проголошених цінностей. Тому Суд вважає, що запитувані заявником відомості становили предмет суспільного інтересу.

32. Насамкінець, Суд зазначає, що заявник запитував у Президента України відомості про укази, прийняті ним та його попередником. Хоча період, який охоплювався цим запитом, є досить тривалим – близько одинадцяти років, – не маючи інформації про можливе виникнення практичних труднощів або покладення на органи державної влади необґрунтованого тягаря у зв'язку зі збором запитуваної інформації, враховуючи її характер, Суд муситиме припустити, що відповідна інформація була в принципі готовою та доступною.

33. Загалом Суд переконаний, що заявник як журналіст і член неурядової правозахисної організації бажав скористатися правом передавати інформацію з питання, що становило суспільний інтерес, і з цією метою намагався отримати доступ до інформації відповідно до статті 10 Конвенції.

34. Суд також зазначає, що скарга заявника не є ні явно необґрунтованою, ні неприйнятною з будь-яких інших підстав, перелічених у статті 35 Конвенції. Отже, вона має бути визнана прийнятною.

В. Суть

1. Доводи заявника

35. Насамперед заявник стверджував, що не просив надати йому відповідні документи, а лише їхні номери, дати та назви. Зокрема, він зазначив, що йому було важливо знати, які питання регулювалися відповідними указами, і тому були приховані від громадськості. На думку заявника, не знаючи про існування та предмет засекреченої інформації, громадськість була позбавлена будь-якої можливості перевірити підхід органів державної влади до обмеження доступу до інформації. У будь-якому випадку, доки обмеження щодо надання інформації про дату, номер і предмет документів регулювалися тими самими принципами, що застосовувалися до змісту документа, будь-яке практичне обговорення правомірності обмежень, їхньої законної мети та необхідності у демократичному суспільстві було б неможливим у зв'язку з відсутністю обізнаності про існування відповідного документа. Отже, обмеження доступу до відомостей про номер, дату та назву документа унеможливило б будь-яке публічне обговорення, оскільки громадськість не знала б про існування засекреченої інформації.

36. Заявник також доводив, що Уряд у своїх зауваженнях визнав відсутність правових підстав для засекречення прийнятих Президентом України документів, які мали гриф «опублікуванню не підлягають» або подібний. До того ж згідно з твердженнями заявника на дату подання ним зауважень практика присвоєння офіційним документам грифу «опублікуванню не підлягає» все ще існувала; і тому згаданий Урядом новий Закон України «Про доступ до публічної інформації» не повністю виправив ситуацію.

Насамкінець, заявник стверджував, що його права за статтею 10 Конвенції були порушені і ситуація до теперішнього часу виправлена не була.

2. Доводи Уряду

37. Уряд посилався на статтю 37 Закону України «Про інформацію», в якій були перераховані різні категорії інформації, що не підлягала вільному розповсюдженню. Він також зазначив, що протягом 1991 – 2006 років документи Президента України та Кабінету Міністрів України мали грифи «опублікуванню не підлягає» та «не для друку», які на момент подій не передбачалися національним законодавством. Двома розпорядженнями від 19 березня 2008 року та 04 серпня 2010 року Кабінет Міністрів України зняв гриф «опублікуванню не підлягає» з 1 139 нормативно-правових актів і гриф «не для друку» із семи документів. Ще з 294 документів були зняті

обмежувальні грифи, але їм був присвоєний гриф «для службового користування». Крім того, 23 грудня 2008 року та 24 листопада 2009 року Президент України розсекретив 854 документи, які мали гриф «опублікуванню не підлягає»; ще з одного офіційного документу був знятий обмежувальний гриф, але згодом він був класифікований як документ «для службового користування».

38. Крім того, Уряд, посилаючись на набрання чинності 10 травня 2011 року Закону України «Про доступ до публічної інформації», стверджував, що жодних питань, пов'язаних з доступом до публічної інформації, більше не було.

3. Оцінка Суду

39. З огляду на зазначені ним висновки (див. пункти 26 – 32) Суд вважає, що, відмовляючи заявнику у доступі до запитуваної інформації, національні органи влади втрутилися в його права, закріплені у пункті 1 статті 10 Конвенції.

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

41. Принципи щодо оцінки того, чи було втручання у право на свободу вираження поглядів «встановлене законом», були узагальнені в рішенні у справі «Компанії «Сатакуннан Марккінапюрссі Ой» та «Сатамедіа Ой» проти Фінляндії» [ВП] (*Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland*) [GC], заява № 931/13, пункти 142 – 145, від 27 червня 2017 року). Принципи щодо того, чи було воно «необхідним у демократичному суспільстві» були узагальнені в згаданому рішенні у справі «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*), пункт 187). Крім того, відсутність ефективного судового перегляду може підтвердити порушення статті 10 Конвенції (див. рішення у справі «Бака проти Угорщини» [ВП] (*Baka v. Hungary*) [GC], заява № 20261/12, пункт 161, від 23 червня 2016 року з подальшими посиланнями).

42. Суд зазначає, що у цій справі, у відповідь на запит заявника надати йому назви, номери та дати тих указів чинного та попереднього Президентів України, які мали обмежувальні грифи, Секретаріат Президента України прямо не відмовив йому у доступі до такої інформації, а натомість зазначив, що доступ до офіційних документів мав здійснюватися через Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів, за ведення якого відповідало Міністерство юстиції України, а також, що кожен міг звернутися із запитом про надання

копії таких документів. Він також процитував положення щодо інформації з обмеженим доступом, вказавши три категорії такої інформації, але не зазначив, чи були відповідні відомості державною таємницею, конфіденційною інформацією чи будь-яким іншим видом інформації, яка не підлягала розголошенню. Однак Секретаріат наголосив, що для доступу до певної інформації необхідно було мати допуск.

У свою чергу, Міністерство юстиції України, посилаючись на положення законодавства лише про конфіденційну інформацію, вказало на відсутність правових підстав для надання заявнику переліку указів Президента України, що мали обмежувальні грифи, і відсутність інформації про укази Президента України, з яких було знято такі грифи.

Насамкінець, національні суди здебільшого обмежили свої міркування іншим і дуже коротким твердженням, що відповідна інформація не могла бути надана заявнику, оскільки не стосувалася його особисто. Лише Вищий адміністративний суд України додатково коротко зазначив, що відповідна інформація була конфіденційною, не вказавши жодних додаткових відомостей у зв'язку з цим.

43. Насамкінець, Суд зазначає, що у своїх зауваженнях Уряд не вказав причин та/або правових підстав для відмови у наданні заявнику запитуваної інформації.

44. У підсумку можна зробити висновок, що національні органи влади, хоча і не були цілком послідовними у своїх аргументах, висунули дві причини для ненадання заявнику запитуваної інформації: її конфіденційний характер і відсутність впливу такої інформації на його права і свободи.

45. Суд зауважує, що, наводячи ці причини, як адміністративні органи влади, так і суди посилалися на різні положення законодавства. Однак жодне з цих положень не стосувалося основного питання, яке послідовно порушувалося заявником протягом провадження на національному рівні, а саме: незаконності використання обмежувальних грифів «опублікуванню не підлягає» та «не для друку», і, таким чином, обмеженого характеру доступу до запитуваних документів. Зокрема, заявник посилався на твердження, висловлене Міністром юстиції України, і на практику «розсекречення» подібних офіційних документів іншим органом державної влади, Кабінетом Міністрів України (див. пункт 19). Однак його аргументи залишилися без відповіді. До того ж на жодному етапі національні органи влади не надали більш детальної інформації про умови та порядок класифікації конкретних запитуваних офіційних документів як конфіденційних. Насамкінець, у своїх зауваженнях Уряд прямо зазначив, що використання зазначених грифів не передбачалося національним законодавством (див. пункт 37).

46. Суд вважає, що питання законності і, зокрема, передбачуваності та особливостей положень законодавства, а також законної мети, яка переслідувалася у зв'язку з відмовою надати інформацію у цій справі, тісно пов'язане з ширшими питаннями, чи було втручання необхідним у демократичному суспільстві та пропорційним (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Бреєр проти Німеччини» (*Breyer v. Germany*), заява № 50001/12, пункт 85, від 30 січня 2020 року).

47. У зв'язку з цим Суд зазначає, що у рішеннях національних судів також відсутній будь-який аналіз пропорційності відмови. Національні суди не розглянули аргументи заявника, і, незважаючи на різні причини, на які посилалися органи державної влади, обґрунтували свої висновки коротким твердженням, що відповідна інформація не стосувалася заявника особисто і була конфіденційною, не вказавши жодних додаткових причин для такого висновку. Не можна стверджувати, що національні суди застосували стандарти, що відповідали процесуальним принципам, закріпленим у статті 10 Конвенції, і виконали свій обов'язок наводити «відповідні та достатні» підстави, які могли б виправдати відповідне втручання.

48. З огляду на зазначене Суд не може продовжити оцінку законності та законної мети відмови національних органів влади надати заявнику запитувану інформацію. Суд вважає, що ця справа свідчить про процесуальний недолік або порушення з боку національних органів влади та судів (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Лазоріва проти України» (*Lazoriva v. Ukraine*), заява № 6878/14, пункт 69, від 17 квітня 2018 року). Отже, було порушено статтю 10 Конвенції.

II. ІНШІ СТВЕРДЖУВАНІ ПОРУШЕННЯ КОНВЕНЦІЇ

49. Заявник скаржився на надмірну тривалість цивільного провадження у його справі всупереч пункту 1 статті 6 Конвенції, відповідна частина якого передбачає:

«Кожен має право на справедливий ... розгляд його справи ... судом, ... який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру...»

50. Суд розглянув зазначену скаргу і вважає, що у контексті всіх наявних у нього документів та з огляду на належність оскаржуваних питань до сфери його компетенції ці скарги не виявляють жодних ознак порушення прав і свобод, гарантованих Конвенцією або протоколами до неї.

51. З цього випливає, що ця скарга має бути відхилена на підставі пунктів 3 та 4 статті 35 Конвенції.

III. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

52. 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.»

A. Шкода

53. Заявник вимагав 5 000 євро в якості відшкодування моральної шкоди.

54. Уряд заперечив проти цієї вимоги.

55. З огляду на підхід, застосований в аналогічних справах (див., зокрема, рішення у справах «Угорська Спілка громадських свобод проти Угорщини» (*Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*), заява № 37374/05, пункт 41, від 14 квітня 2009 року та «Центр демократії та верховенства права проти України» (*Centre for Democracy and the Rule of Law v. Ukraine*), заява № 10090/16, пункт 124, від 26 березня 2020 року), Суд вважає, що встановлення порушення само собою є достатньою справедливою сатисфакцією будь-якої моральної шкоди, яку міг зазнати заявник.

56. Суд відхиляє вимоги заявника щодо відшкодування моральної шкоди.

B. Судові та інші витрати

57. Заявник також вимагав 1 638 євро в якості компенсації судових та інших витрат, понесених під час провадження у Суді, що становили оплату послуг його захисника.

58. Уряд заперечив проти цієї вимоги.

59. Відповідно до практики Суду заявник має право на відшкодування судових витрат лише, якщо буде доведено, що такі витрати були фактичними і неминучими, а їхній розмір – обґрунтованим. У цій справі з огляду на наявні у нього документи та зазначені критерії Суд вважає за належне присудити заявнику суму, яка вимагалася.

C. Пеня

60. Суд вважає за належне призначити пеню на підставі граничної позичкової ставки Європейського центрального банку, до якої має бути додано три відсоткові пункти.

ЗА ЦИХ ПІДСТАВ СУД

1. *Оголошує* 5 голосами проти 2 прийнятною скаргу заявника за статтею 10 Конвенції, а решту скарг у заяві – неприйнятними;
2. *Постановляє* 5 голосами проти 2, що було порушено статтю 10 Конвенції;
3. *Постановляє* 5 голосами проти 2, що:
 - (а) упродовж трьох місяців з дати, коли це рішення набуде статусу остаточного відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції держава-відповідач повинна сплатити заявнику 1 638 (одна тисяча шістсот тридцять вісім) євро та додатково суму будь-якого податку, що може нараховуватися заявнику, в якості компенсації судових та інших витрат, які мають бути конвертовані в національну валюту держави-відповідача за курсом на день здійснення платежу;
 - (б) із закінченням зазначеного тримісячного строку до остаточного розрахунку на зазначену суму нараховуватиметься простий відсоток (*simple interest*) у розмірі граничної позичкової ставки Європейського центрального банку, яка діятиме в період несплати, до якої має бути додано три відсоткові пункти;
4. *Відхиляє* одноголосно решту вимог заявника щодо справедливої сатисфакції.

Учинено англійською мовою та повідомлено письмово 18 березня 2021 року відповідно до пунктів 2 і 3 Правила 77 Регламенту Суду.

Віктор Соловейчик
(*Victor Soloveytschik*)
Секретар

Сіюфра О'Лірі
(*Stofra O'Leary*)
Голова

Відповідно до пункту 2 статті 45 Конвенції та пункту 2 Правила 74 Регламенту Суду до цього рішення додається спільна окрема думка суддів О'Лірі та Бордсена.

С.О.Л.
В.С.

СПІЛЬНА ОКРЕМА ДУМКА СУДДІВ О'ЛІРІ ТА БОРДСЕНА

I

1. Ми не можемо погодитися з нашими колегами щодо встановлення порушення статті 10 Конвенції у цій справі. На нашу думку, заява є явно необґрунтованою і тому неприйнятною відповідно до підпункту «а» пункту 3 статті 35 Конвенції. Нашу думку можна узагальнити такими чотирма взаємопов'язаними зауваженнями.

II

2. *По-перше*, ключовим прецедентом для оцінки цієї справи стало рішення Великої палати Суду у справі «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*) (згадане у рішенні). Постановлене 08 листопада 2016 року рішення було значною подією у правовій сфері. Ним було запроваджено фактично нове право за статтею 10 Конвенції, а саме: «право на доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні органів державної влади». Хоча наразі ми не ставимо під сумнів розвиток практики, який призвів до визнання цього права, ми зазначаємо, що на момент подій, які стали підставою для цієї заяви – з травня 2005 року до жовтня 2009 року, – таке право ще не було визнано Судом.

3. Дійсно, предмет і мета Конвенції вимагають, щоб її положення тлумачилися та застосовувалися таким чином, аби вони були практичними і ефективними, а не теоретичними та ілюзорними. Однак Суд також пам'ятає, що розширення сфери захисту, який надається Конвенцією, за допомогою практики неминуче передбачатиме певні елементи ретроспективності, які важко узгодити з вимогами передбачуваності. Таким чином, хоча Конвенція є і також, безумовно, залишатиметься живим інструментом, який повинен адаптуватися до сучасних умов, перевірений і мудрий підхід полягатиме у розробці права відповідно до Конвенції поетапно, а не великими стрибками. Якщо Суд час від часу все ж робитиме висновок, що значне зрушення справді є виправданим і розумним, то, оцінюючи поведінку національних органів влади у справах, в яких факти передують будь-яким таким істотним змінам, він повинен належним чином врахувати, що на момент подій нові стандарти за Конвенцією ще не були встановлені. Це не суперечить розвиваючій ролі Суду у конвенційній системі; а радше завершує та підтверджує цю функцію.

III

4. *По-друге*, слід зазначити, що заява у цій справі була подана 10 квітня 2010 року. Зауваження Уряду щодо прийнятності та суті справи датовані 14 лютого 2012 року, зауваження заявника стосовно прийнятності та суті справи, а також вимога щодо справедливої сатисфакції датовані 01 серпня 2012 року, коментарі Уряду стосовно вимоги заявника щодо справедливої сатисфакції датовані 21 вересня 2012 року. Таким чином, всі матеріали та доводи у справі на декілька років передують ухваленню знакового рішення «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*). Таким чином, ні заявник, ні Уряд України не мали можливості надати докази або навести аргументи, враховуючи законодавчу новелу, створену рішенням Великої палати, не кажучи вже про те, щоб більш конкретно пов'язати свої доводи з відповідними правовими критеріями. Тому у цій справі практично відсутній взаємозв'язок між питаннями фактів і права, що вирішуються Судом, з одного боку, й матеріалами та аргументами, наданими Суду сторонами, з іншого. На нашу думку, це мало б змусити більшість діяти обережно.

IV

5. *По-третє*, повертаючись наразі до питання застосовності статті 10 Конвенції, Суд наголосив в рішенні у справі «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*) (згадане у рішенні, пункт 156), що «право на одержання інформації не може тлумачитися як таке, що покладає на державу позитивний обов'язок збирати і поширювати інформацію за власною ініціативою». Суд також вирішив, що стаття 10 Конвенції не надає особі права доступу до інформації, що перебуває в розпорядженні органу державної влади, та не зобов'язує Уряд надавати таку інформацію цій особі. Однак таке право або обов'язок може виникнути, по-перше, коли поширення такої інформації передбачено рішенням суду, яке набрало законної сили (чого у цій справі не було), та, по-друге, за обставин, коли доступ до інформації має *важливе значення* для реалізації особою свого права на свободу вираження поглядів, зокрема «свободи отримувати та поширювати інформацію», і коли відмова в її наданні становить втручання у це право.

6. Крім того, Велика палата наголосила в рішенні у справі «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*) (згадане у рішенні, пункт 157), що питання, чи становила і якою мірою «відмова у доступі до інформації втручання у права заявника на свободу вираження поглядів, слід оцінювати в

кожному окремому випадку та з урахуванням конкретних обставин». Для того, щоб спочатку встановити, чи є застосовною стаття 10 Конвенції, Велика палата визначила перелік всеохоплюючих і досить загальних критеріїв для такої оцінки, а саме: мета запиту на інформацію, характер запитуваної інформації, роль заявника та готовність і доступність інформації. Крім того, цей перелік критеріїв не вбачався невичерпним і був лише узагальненням відповідних принципів з існуючої практики за статтею 10 Конвенції. Невід'ємною частиною цієї загальної оцінки є питання, «чи справді запитувана інформація була необхідною для реалізації свободи вираження поглядів» (там само, пункт 158). Так само згідно з твердженнями Великої палати отримання доступу до інформації вважатиметься необхідним лише, «якщо його ненадання перешкоджатиме або ускладнюватиме реалізацію особою свого права на свободу вираження поглядів [...], у тому числі свободу «отримувати та поширювати інформацію та ідеї», у такий спосіб, який відповідатиме «обов'язкам і зобов'язанням», що можуть впливати з пункту 2 статті 10 Конвенції».

7. З доводів заявника випливає, що він – «як громадянин України та журналіст» (член неурядової організації «Харківська правозахисна група» та заступник редактора бюлетеня «Права людини») – просив відомості щодо дат, номерів і назв секретних указів Президента України, аби написати статтю про існування, як стверджувалося, практики незаконного засекречення Секретаріатів діючого на той момент і попереднього Президентів України. З доводів заявника також випливає, що його критика головним чином стосувалася відсутності правових підстав у національному законодавстві для присвоєння грифів («опублікуванню не підлягає» та «не для друку»). Ми розуміємо, що доступ до запитуваної інформації міг полегшити роботу заявника під час написання статті і, можливо, також дати йому можливість більш детально описати механізми застосування цієї практики. Однак заявник не обґрунтував у Суді, що внаслідок відмови у наданні йому точних дат, номерів і назв указів йому *перешкодили або ускладнили* вивчення, як стверджувалося, практики незаконного засекречення, або яким чином доступ до запитуваної інформації був насправді необхідним – тобто *важливим*, а не зручним, цікавим чи корисним – для реалізації свободи вираження поглядів. Залишилися без коментарів посилення Уряду на розсекречення протягом 2008 – 2010 років понад 2 000 документів, що мали оскаржувані грифи, та на зміни у національному законодавстві стосовно доступу до документів у 2011 році. Крім того, не заперечується, що Секретаріат Президента України запропонував заявнику звернутися до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, і після отримання рішення Міністерства юстиції України про відмову в задоволенні його запиту він не оскаржував це адміністративне рішення.

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ЮРІЙ ЧУМАК ПРОТИ УКРАЇНИ»
– ОКРЕМА ДУМКА

8. Крім того, в рішенні у справі «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*) (згадане у рішенні, пункт 170) Велика палата Суду дотримувалася думки, що – з огляду на формулювання пункту 1 статті 10 Конвенції (а саме: слова «без втручання органу державної влади») – «готовність і доступність» запитуваної інформації мають становити важливий критерій під час загальної оцінки, чи може відмова в наданні інформації вважатися «втручанням» у свободу «отримувати та поширювати інформацію», захищену статтею 10 Конвенції. Ні від заявника, ні від Уряду не вимагалось розглядати цей аспект у своїх зауваженнях, не кажучи вже про те, щоб надати Суду будь-яку інформацію стосовно ймовірного обсягу запитуваної інформації, наявності на той момент зведеної інформації у будь-якій формі, і заходів, які мали бути вжиті для збору такої інформації у доступному заявнику форматі. На відміну від більшості ми не можемо «припустити», що запитувані документи у будь-якому випадку були «готовими і доступними» з точки зору рішення у справі «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*). Ми нагадуємо, що запит мав дуже широкий і загальний характер та охоплював тривалий період часу. Зрештою, йшлося про укази Президента України, видані двома колишніми Президентами України протягом понад одинадцяти років.

V

9. По-четверте, навіть припустивши, що було втручання у «право заявника на доступ до інформації, яка перебуває в розпорядженні органів державної влади», і стаття 10 Конвенції є застосовною, ми не можемо погодитися з оцінкою більшості, що у цій справі було порушено це положення.

10. Ми нагадуємо, що національні адміністративний та судовий органи влади відмовили у задоволенні запиту заявника з двох конкретних причин, одна з яких полягала у тому, що запитувані документи були засекречені. Як на національному рівні, так і у Суді заявник доводив, що ця класифікація не була «встановлена законом», як того вимагає пункт 2 статті 10 Конвенції. Його основний довід полягав у тому, що присвоєні грифи («опублікуванню не підлягає» та «не для друку») не були наведені у відповідному національному законодавстві, і, крім того, засекречення документів як таке не могло, знову ж таки відповідно до національного законодавства, передбачати також засекречення відомостей про існування таких документів, їхню дату та назву тощо.

11. Ми звертаємо увагу, що більшість безпосередньо не розглянула головний аргумент заявника – що засекречення документів і внаслідок цього засекречення інформації, пов'язаної із запитуваними заявником

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ЮРІЙ ЧУМАК ПРОТИ УКРАЇНИ»
– ОКРЕМА ДУМКА

документами, не мало необхідних підстав у національному законодавстві. Натомість більшість встановила порушення статті 10 Конвенції у зв'язку з нездійсненням національними судами аналізу пропорційності відмови, і, окрім того, у зв'язку з ненаданням національними органами влади пояснення – «додаткових причин для такого висновку» – чому документи та відомості про назви, номери, дати тощо були засекречені, і тому «не можна було стверджувати, що вони застосували стандарти, що відповідали процесуальним принципам, закріпленим у статті 10 Конвенції, і навели «відповідні та достатні» підстави, які могли б виправдати відповідне втручання» (пункт 47 рішення).

12. На нашу думку, ця оцінка є проблемною з таких підстав.

13. Слід зазначити, що процесуальний підхід, застосований більшістю, навряд чи ґрунтується на доводах заявника до Суду – і, таким чином, цей підхід також не розглядався Урядом держави-відповідача.

14. Крім того, навіть якщо хтось вважає прийнятною відсутність змагальності у зв'язку з невідповідністю між тим, на що звертали увагу сторони у своїх доводах, і тим, що стало фактичною підставою для рішення Суду, усе одно вбачається досить жорстким ухвалювати рішення не на користь національних органів влади у зв'язку з недотриманням ними «стандартів, що відповідали процесуальним принципам, закріпленим у статті 10 Конвенції», враховуючи, що на той момент ці стандарти ще не були встановлені Конвенцією.

15. До того ж і, переходячи безпосередньо до суті, ми маємо серйозні сумніви, що зі статті 10 Конвенції, як це положення тлумачилось Великою палатою Суду в рішенні у справі «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*) та подальшій практиці, можна зробити висновок, що національні органи влади за загальним правилом зобов'язані відкрито пояснювати журналісту або громадськості, інакше ніж у дуже загальних формулюваннях, чому будь-який відповідний документ або будь-які відповідні узагальнені відомості щодо цієї групи документів, є засекреченими, і тому не підлягають розголошенню. Ми нагадуємо, що з огляду на формулювання пункту 2 статті 10, Конвенція визнає законність засекречення інформації з метою, *inter alia*, забезпечення «національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки» або необхідності «запобігання розголошенню конфіденційної інформації». Крім того, нам здається, що будь-який процесуальний обов'язок, передбачений статтею 10 Конвенції, публічно наводити «додаткові причини» для рішення засекретити інформацію або не надавати доступ до секретної інформації, на практиці просто суперечитиме досягненню цих цілей. У рішенні більшість не звертає уваги на цей парадокс, і більшість, таким чином, не здійснює жодного

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ЮРІЙ ЧУМАК ПРОТИ УКРАЇНИ»
– ОКРЕМА ДУМКА

аналізу правових підстав, обсягу або обмежень цього обов'язку наводити «додаткові причини» у зв'язку із засекреченими документами.

VI

16. Підсумовуючи, ми хотіли б підкреслити, що прозорість та відкритість є основоположними цінностями у демократичному суспільстві і доступ до інформації сприяє укріпленню таких цінностей. Справа заявника демонструє, що у зв'язку з цим на рубежі століть в країні-відповідачі існували недоліки, та припускає, що деякі з них все ще можуть зберігатися. Однак справа заявника також вказує на труднощі, до появи яких призводить розвиток Судом своєї практики за статтею 10 Конвенції стосовно доступу до інформації. Застосовність цього положення спочатку визначається низкою загально сформульованих критеріїв, використання яких значною мірою нагадує оцінку пропорційності. Після цього, по суті, оцінка, чи було порушено статтю 10 Конвенції, може набувати, як і тут, вигляду, який не має нічого спільного зі справою заявника, як вона була представлена у національних судах чи у цьому Суді. Невідповідність, яка виникає внаслідок цього, призводить до критики судів держав-відповідачів у зв'язку з тим, що вони не обґрунтовували належним чином свої рішення з огляду на рішення Великої палати, яке, як щойно зазначалося, на момент подій не було ухвалене. У цій справі також чітко вбачається, що рішення Великої палати, яке по суті вимагає від Суду та, відповідно, національних судів, сформулювати перелік інформаційних прав, призводить до виникнення ризику звуження обсягу відповідних положень національного законодавства, не встановлюючи наслідків такого всеохоплюючого звуження. Слід зазначити, що питання законності стверджуваного втручання у права заявника за статтею 10 Конвенції, яке було основним у його скарзі, спочатку включається в оцінку «необхідності» такого втручання, а потім цілком ігнорується більшістю після виявлення «процесуального недоліку». В окремій думці до рішення у справі «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*) висловлено занепокоєння щодо наслідків дії статті 10 Конвенції, які на міжнародному рівні загалом вплинуть на інструменти «м'якого права», пов'язані з доступом до інформації, що можуть застосовуватися без вжиття будь-яких більш конкретних заходів і без забезпечення будь-яких контрольних оцінок та обмежень на цьому рівні (див. пункт 36 згаданої окремої думки, посилання також на рішення Верховного Суду Великої Британії у справі «Кеннеді проти Благодійної комісії» (*Kennedy v. the Charity Commission*), від 26 березня 2014 року).

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ЮРІЙ ЧУМАК ПРОТИ УКРАЇНИ»
– ОКРЕМА ДУМКА

Ухвалене у цій справі рішення доводить далекоглядність цього занепокоєння.