

ZÖLDI v. Hungary (№ 49049/18)

Обставини справи

Справа стосувалася безуспішних спроб заявниці, яка працювала журналісткою-розслідувачем, отримати інформацію про фінансові операції двох фондів, створених Національним банком Угорщини (далі – НБУ).

Упродовж 2013-2014 років НБУ для підтримки освіти, досліджень, обміну знаннями та пов'язаної з ними діяльності в декількох галузях, переважно в економіці, створив шість фондів, яким надав значні кошти та майно. Мета створення цих фондів та їхні витрати залишалися в центрі уваги громадськості протягом багатьох років, оскільки вони стосувалися використання державних коштів. Фонди отримали кілька інформаційних запитів від журналістів, які запитували про їхні витрати з метою забезпечення прозорості. В опозиційних ЗМІ було опубліковано багато тверджень про те, що фонди фактично слугували цілям «приватизації» державних коштів.

25 лютого 2015 року заявниця подала інформаційний запит до двох таких фондів, Pallas Athéné Geopolitikai Alapítvány (PAGEO) та Pallas Athéné Domus Scientiae Alapítvány (PADS), щодо конкурсів, оголошених цими фондами з метою фінансування стипендій для здобуття ступеня доктора філософії, мобільності дослідників, конференцій, публікацій та дослідницьких програм. Заявниця просила, серед іншого, надати їй імена осіб, які отримали гранти в рамках кожного конкурсу, суму отриманих ними коштів та види діяльності, на які їх було надано. Вона мала намір написати статтю на основі отриманої інформації.

Фонди відмовилися розкрити запитувану інформацію, тому заявниця звернулася до суду з метою оскарження цих рішень.

1 грудня 2015 року під час судового перегляду рішення PAGEO Високий суд міста Будапешта, в частині, що стосується цієї заяви, задовольнив позов заявниці. Він зобов'язав фонд надати їй, зокрема, інформацію про одержувачів грантів, які перемогли в різних конкурсах на отримання фінансування, отримані ними суми та профінансовані заходи.

Будапештський апеляційний суд частково скасував це рішення і відхилив вимогу заявниці щодо розкриття імен одержувачів грантів. Апеляційний суд встановив, що відповідно до статті 3 (6) Закону 2011 року про інформаційне самовизначення та свободу інформації (далі – Закон про захист персональних даних), розкриття персональних даних, запитуваних заявницею, було б можливим лише на підставі конкретного законодавчого положення, що дозволяє таке розкриття. За відсутності такого положення вимога заявниці не могла бути задоволена.

7 грудня 2015 року під час судового перегляду рішення PADS Високий суд міста Будапешта задовольнив позов заявниці, за винятком її вимоги про надання імен одержувачів грантів, дозволивши цьому фонду залишити ці імена анонімними. Суд встановив, що ці імена не були ані «даними, що становили суспільний інтерес», ані «даними, що підлягали розкриттю в інтересах суспільства» в розумінні Закону про захист персональних даних, а тому розкриття не вимагалось Законом. Суд також зазначив, що, на його думку, захист персональних даних має пріоритет над правом на прозорість використання публічних коштів. Це рішення було залишено Будапештським апеляційним судом без змін. Апеляційний суд підкреслив, що при розгляді справи вирішальне значення мало питання про те, чи дозволяє законодавство доступ до даних, про які йдеться, в інтересах суспільства. Суд визнав суспільний інтерес у розкритті запитуваних даних, однак підкреслив, що за відсутності конкретної правової бази не можна було оприлюднювати імена заявників, які виграли конкурс, як «дані, що підлягають розкриттю в інтересах суспільства».

Заявниця подала конституційну скаргу на ці рішення. Конституційний Суд відхилив вимогу заявниці про скасування рішень судів загальної юрисдикції та відхилив її вимогу про скасування окремих частин Закону про захист персональних даних. Однак він визнав, що законодавчий орган не виконав свій обов'язок щодо імплементації статті 39 (2) Основного закону, яка передбачає прозорість використання державних коштів, і зобов'язав його виправити цей недолік до 30 вересня 2018 року.

2 липня 2019 року Парламент виконав рішення Конституційного Суду, ухваливши Закон № LXVI, який вносив зміни до розділу 1 Закону № CLXXXI від 2007 року про прозорість надання субсидій з державних коштів (далі – Закон про прозорість). Зміни набули чинності 10 липня 2019 року.

Оцінка Суду

Визначаючи, чи має заявниця у цій справі право за статтею 10 Конвенції, Суд застосував принципи, викладені ним у справі *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* [GC], № 18030/11, §§ 149-80, від 8 листопада 2016 року. Взявши до уваги такі критерії як (a) мета інформаційного запиту, (b) характер запитуваної інформації, (c) роль заявниці та (d) чи була інформація готовою та доступною, Суд дійшов висновку, що заявниця бажала реалізувати своє право поширювати інформацію з питань, що становлять суспільний інтерес, і шукала доступ до інформації з цією метою відповідно до статті 10 Конвенції, а тому стаття 10 Конвенції є застосовною.

З огляду на свій висновок про те, що інформаційний запит заявниці був сумісним *ratione materiae* зі статтею 10 Конвенції, Суд вважав, що, відмовивши

заявниці в доступі до запитуваної інформації, національні органи влади втрутилися в її права, передбачені пунктом 1 статті 10 Конвенції.

Що стосується законності втручання, то оскаржувані відмови у наданні доступу до імен одержувачів грантів ґрунтувалися на положеннях Закону про захист персональних даних, а саме на спільному тлумаченні національними судами статей 3 (5), 3 (6) та 26 цього Закону. Тому його можна вважати законним.

Щодо законності мети заходу Суд взяв до уваги аргумент Уряду про те, що обмеження права заявниці слугувало законній меті захисту прав інших осіб, а саме гарантуванню права одержувачів гранту на захист персональних даних, і не знайшов підстав вважати, що це було зроблено з іншою метою.

Щодо питання про те, чи було обмеження права заявниці на доступ до інформації «необхідним у демократичному суспільстві», Суд зазначив, що згідно з його усталеними принципами, будь-яке обмеження свободи вираження поглядів «має бути переконливо доведено» (див., серед інших джерел, *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], № 48876/08, § 100, ECHR 2013; *Delfi AS v. Estonia* [GC], № 64569/09, § 131, ECHR 2015; та *Magyar Helsinki Bizottság*, згадане вище, § 187) і має відповідати «нагальній суспільній потребі».

Вирішуючи питання про те, чи був у цій справі інтерес у захисті імен одержувачів грантів такого характеру та ступеня, який міг би виправдати застосування статті 8 Конвенції, Суд повторив міркування, викладені ним у справах *Magyar Helsinki Bizottság*, §§ 191-96, та *L.B. v. Hungary* [GC], № 36345/16, §§ 102-03, від 9 березня 2023 року. У цих справах Суд вже зазначав, що захист персональних даних має фундаментальне значення для здійснення особою права на повагу до приватного і сімейного життя. Таким чином, стаття 8 Конвенції передбачає право на певну форму інформаційного самовизначення, яка дозволяє особам покликатися на своє право на недоторканність приватного життя, коли зачіпаються їхні права за статтею 8 Конвенції. Визначаючи, чи застосовується стаття 8 до певних персональних даних, Суд належним чином враховує конкретний контекст. У справі *Magyar Helsinki Bizottság* Суд встановив, що розумні очікування особи щодо приватного життя можуть бути важливим фактором при оцінці того, чи зачіпають її приватне життя заходи, що здійснюються за межами її будинку або приватного приміщення (§ 193). Суд також взяв до уваги характер даних, про які йдеться, і потенційний вплив розголошення інформації на приватне життя відповідних осіб.

Суд вказав, що у справі, що розглядається, навіть якщо запитувані дані містили імена одержувачів грантів, їхні особи мали значення лише як «одержувачі» державних коштів. (див. *Magyar Helsinki Bizottság*, § 194). Уряд не навів жодних аргументів, окрім посилання на зобов'язання держави у сфері

захисту даних, щодо того, яким чином розкриття їхніх імен вплине на одержувачів грантів при реалізації ними права на захист свого приватного життя. Крім того, Суд також взяв до уваги той факт, що прозорість у розподілі державних коштів є важливим конституційним принципом, а Закон про захист персональних даних та інші законодавчі акти, такі як Закон про прозорість, передбачають розкриття даних, пов'язаних з управлінням та розподілом державних коштів, які можуть включати персональні дані осіб, які отримують від них вигоду (див. пункти 13, 14 і 15 рішення). З огляду на вказане важко стверджувати, що одержувачі грантів, коли вони звертаються до будь-якого з фондів із заявкою на фінансування, не можуть очікувати, що їхні імена, як одержувачів державних коштів, можуть бути розголошені. З огляду на ці міркування Суд вважав, що інтереси захисту прав інших осіб не мають такого характеру і ступеня, щоб виправдати застосування статті 8 Конвенції і привести її у відповідність до права заявниці на свободу вираження поглядів.

Тим не менш, Суд послався на свій висновок у цій справі про те, що захист особистої інформації одержувачів грантів становив законну мету, яка дозволяє обмеження свободи вираження поглядів відповідно до пункту 2 статті 10 Конвенції. Таким чином, залишається питання, чи були засоби, використані для захисту, пропорційними меті, якої прагнули досягти державні органи.

У попередніх подібних справах Суд брав до уваги різні обставини під час оцінки пропорційності: (i) чи були особи, яких стосувався інформаційний запит, особливо відомими публічними особами; (ii) чи піддавали вони самі оскаржувану інформацію громадському контролю; (iii) ступінь потенційної шкоди приватному життю цих осіб у разі розкриття інформації; (iv) наслідки для ефективного здійснення заявником свободи вираження поглядів у разі її нерозголошення; (v) чи наводив заявник підстави для інформаційного запиту; (vi) ступінь суспільного інтересу до питання; і (vii) чи була можливість змістовної оцінки обмежень прав заявника відповідно до національного законодавства, і якщо так, то чи була така оцінка проведена національними органами влади.

У зв'язку з цим Суд послався на свої попередні висновки про те, що, незалежно від того, чи були відповідні особи приватними або державними діячами, вони подавали свої пропозиції на конкурс, що фінансувався державою через два фонди, в правовому середовищі, яке передбачало прозорість в управлінні та розподілі державних коштів (див. пункти 13, 14 і 15 рішення). Крім того, Уряд не зробив жодних заяв, які б вказували на існування будь-якого ризику потенційно шкідливого впливу розкриття імен одержувачів грантів на їхнє приватне життя.

Суд також вважав за необхідне нагадати, що інформаційний запит, спрямований на сприяння прозорості у розподілі коштів платників податків,

чітко відповідає критерію суспільного інтересу. Заявниця, яка була журналісткою, запитувала відповідні дані, оскільки мала намір реалізувати своє право на свободу інформації та зробити внесок у публічну дискусію з питання, що становило значний суспільний інтерес. Її запити були відхилені лише тому, що в чинному на той час законодавстві не існувало положення, яке б дозволяло розкривати особу одержувачів грантів. Як наслідок, органи влади не змогли жодним чином збалансувати права заявниці за статтею 10 Конвенції, з одного боку, і міркування прав особистості та захисту даних, з іншого.

До того ж Конституційний Суд згодом виявив неконституційну законодавчу бездіяльність, яка полягала в тому, що законодавчий орган не прийняв закони, які б забезпечили, наскільки це можливо, збалансовану реалізацію двох конкуруючих основних конституційних прав, тобто права на захист персональних даних та права на доступ до інформації в інтересах суспільства.

За цих обставин Суд констатував, що національні органи влади не навели достатніх підстав необхідності оскаржуваного втручання та не встановили справедливого балансу між конкуруючими інтересами, що перебували під загрозою, з метою забезпечення пропорційності втручання.

Висновок

Порушення статті 10 Конвенції (свобода вираження поглядів).

Рішення в цій справі ухвалене Палатою 4 квітня 2024 року та набуло статусу остаточного 4 липня 2024 року відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції.