



# РАДА СУДДІВ УКРАЇНИ

01601, м. Київ, вул. Липська, 18/5, тел.: (044) 277-76-29, факс: (044) 277-76-30

03 лютого 2023 року

м. Київ

## Р І Ш Е Н Н Я

№ 8

Право на доступ до публічної інформації є конституційним правом людини, передбаченим і гарантованим статтею 34 Конституції України, яка, у свою чергу, ґрунтується на положеннях статті 10 Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини, статті 19 Загальної декларації прав людини, статтях 18 та 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права тощо. Так, 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.

Згідно з частиною першою статті 1 Закону України "Про доступ до публічної інформації" (далі – Закон №2939-VI) публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Однією з основних "ознак" публічної інформації є те, що вона повинна бути "готовою", тобто створеною на момент отримання запиту розпорядником. Закон №2939-VI не регулює відносини зі створення інформації (надання витягів, довідок, пояснень, роз'яснень тощо). Розпорядник інформації зобов'язаний надати ту інформацію, яка вже існує і зафіксована на певному матеріальному носіїві.

Визначальним для публічної інформації є те, щоб вона була заздалегідь готовим, зафіксованим продуктом, отриманим або створеним суб'єктом владних повноважень у процесі виконання своїх обов'язків.

Не є створенням інформації, якщо для надання відповіді не потрібно залучати "значні інтелектуальні зусилля", проводити "змістовний аналіз".

Змістовним аналізом може бути надання висновку щодо певного документа, аналіз чи узагальнення, надання висновку щодо співвідношення його частини, здійснення нових розрахунків тощо.

Аналітичною обробкою може вважатись опис чи переказ повного змісту документа, певного відео, аудіо чи фото, що полягає у перенесенні інформації на

новий матеріальний носій. Тобто йдеться не просто про копіювання інформації, а про її створення у новому форматі, що потребує змістовного аналізу.

Згідно із частиною першою статті 22 Закону № 2939-VI розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту в таких випадках: 1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит; 2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону; 3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені статтею 21 цього Закону фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком; 4) не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених частиною п'ятою статті 19 цього Закону.

Закон визначає випадки обмеження доступу до інформації з урахуванням міжнародних та європейських стандартів у сфері доступу до інформації, зокрема, практики Європейського суду з прав людини, Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, Рекомендації Ради Європи № R(81)19 про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні державних органів, Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, "Йоганнесбурзькі принципи. Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації", "Принципи законодавства про свободу інформації", розроблені міжнародною організацією "Артикль 19".

Закон №2939-VI передбачає, що публічна інформація є відкритою, крім випадків, установлених законом. Водночас, вказаним Законом визначено випадки обмеження доступу до інформації.

Відповідно до положень частини третьої статті 34, частини другої статті 64 Конституції України, статті 6 Закону України "Про доступ до публічної інформації" право на доступ до інформації в умовах воєнного стану може підлягати обмеженням виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Частиною шостою статті 22 Закону України "Про доступ до публічної інформації" встановлено, що якщо інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені Законом строки, через обставини непереборної сили, допускається відстрочка в задоволенні запиту на інформацію.

Обставини непереборної сили - надзвичайні та невідворотні обставини, що об'єктивно унеможливають виконання зобов'язань, зокрема загроза війни, збройний конфлікт, ворожі атаки, загальна військова мобілізація, військові дії, оголошена та неоголошена війна, тощо.

Отже, через військову агресію російської держави проти України розповсюдження публічної інформації щодо діяльності органів державної влади, їх працівників, у тому числі щодо судів та органів системи правосуддя може

становити загрозу їх життю та здоров'ю, бути загрозою національній безпеці, а тому доступ до неї може бути обмеженим.

Пунктом 3 Указу Президента України від 24.02.2022 року №64/2022 "Про введення воєнного стану в Україні" передбачено можливість обмеження реалізації окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина, в тому числі й прав, передбачених статтею 34 Конституції України.

У зв'язку з цим, рішенням Ради суддів України від 25 березня 2022 року №11 рекомендовано судам України, ДСА України, іншим установам системи правосуддя тимчасово відстрочити до закінчення строку дії воєнного стану в Україні надання відповідей на усі запити про публічну інформацію, які надійшли з початку введення воєнного стану в Україні - 24 лютого 2022 року.

У подальшому, як стало відомо Раді суддів України, на підставі вказаного рішення деякі суди та установи системи правосуддя надто формально підходять до розгляду запитів про публічну інформацію та відмовляють у наданні інформації без належних на те підстав.

Також на підставі вказаного рішення безпідставно не розглядаються запити Державної судової адміністрації України та інших органів державної влади, що є неприпустимим.

Обмеження доступу до інформації може бути застосоване лише відповідно до положень частини 3 статті 34 Конституції України, статті 6 Закону України "Про доступ до публічної інформації", зокрема виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Належність запитуваної інформації до конфіденційної, таємної або для службового користування на підставі статей 7, 8, 9 Закону № 2939-VI відповідно не є єдиною достатньою підставою для обмеження доступу до неї. Обмеження доступу до конкретної інформації допускається у разі, якщо за визначенням вона є конфіденційною або таємною або для службового користування та за умови застосування сукупності вимог пунктів 1-3 частини другої статті 6 Закону № 2939-VI (частина друга статті 6, частина перша статті 8, частина перша статті 9, пункт 2 частини першої статті 22 Закону № 2939-VI).

Зокрема, присвоєння певному документу грифу "для службового користування" (частина друга статті 9 Закону № 2939-VI) саме по собі не є підставою для відмови у задоволенні запиту на інформацію у ньому, оскільки така підстава не передбачена частиною першою статті 22 Закону № 2939-VI.

Аналогічно не може бути відмовлено у доступі до інформації тільки через те, що відповідний вид інформації включено до переліку відомостей, що становлять службову інформацію. Наявність підстав для такої відмови може бути встановлена лише шляхом застосування "трискладового тесту" (пункт 2 частини першої статті 22 Закону № 2939-VI).

Так само лише після застосування "трискладового тесту" допустиме обмеження доступу до публічної інформації, заборона на поширення якої встановлена безпосередньо законом.

Відповідно до пункту 3 частини четвертої статті 22 Закону № 2939-VI відмова у задоволенні запиту на інформацію повинна бути мотивованою, тобто у відмові розпорядник інформації зобов'язаний обґрунтувати наявність підстав обмеження у доступі, які становлять зміст "трискладового тесту".

З відмови у доступі до публічної інформації повинно вбачатися:

1) якому з перелічених у пункті 1 частини другої статті 6 Закону № 2939-VI інтересів (далі - правомірні інтереси) відповідає обмеження, а також чому обмеження доступу відповідає зазначеному інтересу (інтересам);

2) у чому конкретно полягає шкода правомірному інтересу (інтересам); яким є причинно-наслідковий зв'язок між наданням доступу та можливим настанням шкоди; чому ця шкода є істотною; яка ймовірність настання шкоди внаслідок надання доступу до інформації (пункт 2 частини другої статті 6 Закону № 2939-VI);

3) чому шкода від надання інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні (пункт 3 частини другої статті 6 Закону № 2939-VI).

Відсутність висновку розпорядника інформації щодо наявності хоча б однієї зі згаданих трьох вимог "трискладового тесту" означає, що законних підстав для обмеження доступу до інформації немає, а відмова у доступі до публічної інформації є необґрунтованою.

Крім того, Велика Палата ЄСПЛ у рішенні "Угорський гельсінський комітет проти Угорщини" (Magyar Helsinki Bizottsag v. Hungary, no.18030/11, 08.11.2016) указувала, що те, наскільки заборона доступу до інформації є втручанням у права заявника на свободу вираження поглядів, слід оцінювати в кожному конкретному випадку та з урахуванням його особливих обставин (параграф 157). Для цього мають бути застосовані такі критерії (параграфи 158-170):

- мета запитувача. Необхідно встановити, чи справді отримання інформації є необхідним для реалізації запитувачем інформації його функції зі сприяння публічній дискусії з суспільно важливих питань і чи справді ненадання інформації створить суттєву перешкоду свободі вираження поглядів;

- характер запитуваної інформації. Інформація, дані або документи, щодо яких вимагається доступ, повинні відповідати вимогам "трискладового тесту", тобто збиратися в цілях задоволення саме суспільного інтересу;

- особлива роль запитувача інформації в отриманні та поширенні її серед громадськості. Розраховувати на захист свого права на доступ можуть насамперед журналісти, науковці, громадські активісти, зокрема блогери та популярні користувачі соціальних мереж, громадські організації, діяльність яких пов'язана з питаннями, що становлять суспільний інтерес, а також автори творів з означених питань;

- готовність і доступність запитуваної інформації. Надання інформації не повинно накладати на державні органи надмірного тягаря зі збирання й обробки даних.

Особа, у розпорядженні якої знаходиться відповідна інформація та якій адресований запит на інформацію, має перевірити останній на предмет відповідності зазначеним чотирьом критеріям.

Враховуючи викладене, та з огляду на триваючу війну в Україні, Рада суддів України вважає за необхідне рекомендувати запитувачам інформації у своїх запитах зазначати наведені вище відомості, а також відомості про коло осіб, яким планується поширити інформацію та спосіб такого поширення, задля запобігання з одного боку – випадкам необґрунтованої відмови у наданні інформації, а з іншого боку – задля того, щоб поширення інформації не завдало шкоди національній безпеці, територіальній цілісності або громадському порядку, охороні здоров'я населення, репутації або правам інших людей, не призвело до розголошення інформації, одержаної конфіденційно, або не завдавало шкоду підтриманню авторитету і неупередженості правосуддя.

В той же час, саме по собі не зазначення цих обставин під час дії воєнного стану з урахуванням вимог щодо застосування "трискладового тесту" та практики ЄСПЛ у відносинах доступу до публічної інформації, може бути підставою для відмови у задоволенні відповідного запиту виключно у випадках, коли під час розгляду запиту об'єктивно неможливо встановити, чи є в даному випадку інтерес на отримання інформації правомірним, чи настане шкода внаслідок розголошення інформації та чи переважатиме завдана внаслідок розповсюдження інформації шкода суспільний інтерес від її отримання.

Також розпорядники інформації мають враховувати, що відповідно до статті 12 Закону України "Про доступ до публічної інформації" суб'єкти владних повноважень не є суб'єктами відносин у сфері доступу до публічної інформації, відтак запити органів державної влади, наприклад Державної судової адміністрації України, підлягають розгляду в загальному порядку, з урахуванням компетенції державного органу.

Заслухавши інформацію члена Ради суддів України Потапенка А.В. щодо надання публічної інформації про діяльність органів державної влади, їхніх працівників, в тому числі про діяльність судів та установ системи правосуддя, відповідно до статті 133 Закону України "Про судоустрій і статус суддів", Положення про Раду суддів України, затвердженого X позачерговим з'їздом суддів України 16 вересня 2010 року (із подальшими змінами), Закону України "Про доступ до публічної інформації", Закону України "Про інформацію", Рада суддів України

#### **в и р і ш и л а :**

**1.** Звернути увагу судів, що право на доступ до публічної інформації є конституційним правом людини, передбаченим і гарантованим статтею 34 Конституції України, і не може бути свавільно обмеженим навіть в умовах воєнного стану.

**2.** При опрацюванні запитів на публічну інформацію слід оцінювати наступні критерії:

- мета запитувача. Необхідно встановити, чи справді отримання інформації є необхідним для реалізації запитувачем інформації його функції зі сприяння

публічній дискусії з суспільно важливих питань і чи справді ненадання інформації створить суттєву перешкоду свободі вираження поглядів;

- характер запитуваної інформації. Інформація, дані або документи, щодо яких вимагається доступ, повинні відповідати вимогам "трискладового тесту", тобто збиратися в цілях задоволення саме суспільного інтересу;

- особлива роль запитувача інформації в отриманні та поширенні її серед громадськості, спосіб поширення інформації та коло осіб, яким планується інформацію поширити. Розраховувати на захист свого права на доступ можуть насамперед журналісти, науковці, громадські активісти, зокрема блогери та популярні користувачі соціальних мереж, громадські організації, діяльність яких пов'язана з питаннями, що становлять суспільний інтерес, а також автори творів з означених питань;

- готовність і доступність запитуваної інформації. Надання інформації не повинно накладати на державні органи надмірного тягаря зі збирання й обробки даних.

**3.** Обмеження доступу до інформації може бути здійснене із застосуванням "трискладового тесту" та практики ЄСПЛ у відносинах доступу до публічної інформації, в тому числі у випадках, коли під час розгляду запиту об'єктивно неможливо встановити, чи є в даному випадку інтерес на отримання інформації правомірним, чи настане шкода внаслідок розголошення інформації та чи переважатиме завдана внаслідок розповсюдження інформації шкода суспільний інтерес від її отримання.

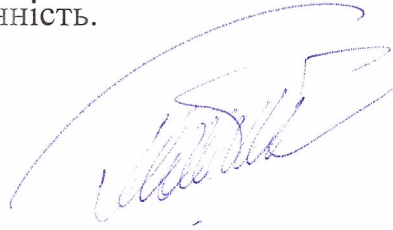
При цьому таке обмеження є допустимим лише відповідно до положень статті 6 Закону України "Про доступ до публічної інформації", зокрема виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

**4.** Рекомендувати запитувачам інформації у своїх запитах на публічну інформацію зазначати відомості про мету запитувача, характер запитуваної інформації, особливу роль запитувача інформації в отриманні та поширенні її серед громадськості, відомості про коло осіб, яким планується поширити інформацію та спосіб такого поширення, задля запобігання з одного боку – випадкам необґрунтованої відмови у наданні інформації, а з іншого боку – задля того, щоб поширення інформації не завдало шкоди національній безпеці, територіальній цілісності або громадському порядку, охороні здоров'я населення, репутації або правам інших людей, не призвело до розголошення інформації, одержаної конфіденційно, або не завдало шкоду підтриманню авторитету і неупередженості правосуддя.

**5.** Звернути увагу судів України, що відповідно до статті 12 Закону України "Про доступ до публічної інформації" суб'єкти владних повноважень не є суб'єктами відносин у сфері доступу до публічної інформації, відтак запити органів державної влади, наприклад Державної судової адміністрації України, підлягають розгляду в загальному порядку, з урахуванням компетенції державного органу.

6. Рішення Ради суддів України від 25 березня 2022 року № 11 щодо надання публічної інформації про діяльність органів державної влади, їхніх працівників, в тому числі про діяльність судів та установ системи правосуддя визнати таким, що втратило чинність.

**Голова  
Ради суддів України**

A handwritten signature in blue ink, consisting of several stylized, overlapping loops and lines, positioned above the printed name.

**Б.С. Моніч**