

«ТРИСКЛАДОВИЙ ТЕСТ»

Принципи та правила застосування



ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Право на доступ до інформації, якою володіють органи публічної влади, є основоположним правом людини. Це право є необхідним елементом демократичної форми правління, яка ґрунтується серед іншого на вимогах прозорості, гласності та підзвітності в діяльності владних органів і службових осіб, яких народ уповноважив виконувати функції

держави. Реалізація цих вимог демократичного врядування є неможливою без дієвого механізму доступу громадськості до інформації. Таким чином, право на доступ до інформації є гарантією функціонування демократичної держави. З цього також випливає те, що інформація, якою володіють органи влади, повинна бути максимально відкритою і доступною.

Доступність інформації є правилом, а будь-яке обмеження доступу до неї – винятком.

Міжнародні стандарти і практика



Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (81) 19 щодо доступу до інформації у володінні органів публічної влади

- кожен має право отримувати за запитом інформацію, що знаходиться в органах публічної влади (крім законодавчих та судових органів) (1981 рік)
- надання широкого доступу до офіційних документів (2002 рік)

Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 854

(1979 рік)

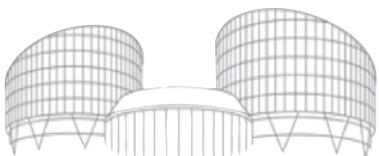
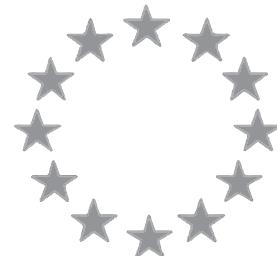
- парламентська демократія може належним чином функціонувати лише тоді, коли люди є повністю поінформовані;
- громадськість повинна мати доступ до урядових документів;
- свобода інформації становить інструмент стримування корупції та розкрадання публічних коштів.

Обґрунтування:

- 1) дозволяє громадськості мати адекватне уявлення та сформувати критичну думку щодо стану суспільства, у якому воно живе, та щодо органів влади, які ним керують, заохочуючи при цьому поінформовану участь громадськості у спільніх справах;
- 2) сприяє ефективності та дієвості адміністрації та допомагає підтримувати її добросердість, уникнути ризику корупції;
- 3) робить внесок в утвердження легітимності адміністрації як публічної служби та зміцнення суспільної довіри до органів публічної влади.

Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів- перший обов'язковий міжнародний документ з питання доступу до інформації. (2009 рік)

- утверджено право на доступ до офіційних документів (які визначені досить широко, забезпечуючи, по суті, право на доступ до інформації)
- визначено низку фундаментальних принципів щодо реалізації права на доступ (принципи максимальної відкритості, презумпції відкритості, пропорційності обмежень доступу та надання доступу при умові переваги суспільного інтересу, мінімальних формальностей в процедурі доступу тощо).



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

Європейський суд з прав людини (щодо тлумачення статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод).

- відмова надати доступ до адміністративних документів повинна вважатися втручанням у право заявника на одержання інформації, з чого випливає, що стаття 10 Конвенції може передбачати право на доступ до інформації у володінні органів влади. (2006 рік)
- «поняття «свобода одержувати інформацію» охоплює право на доступ до інформації», а відмова в наданні доступу до інформації у відповідь на запит є втручанням у право, передбачене статтею 10 Конвенції. (2013 рік)

Орхуська конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. (1998 рік)

- для реалізації права кожної людини жити в навколошньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, необхідно забезпечити доступ громадян до відповідної інформації.



Конвенція ООН проти корупції

(2003 рік)

закликає держави вжити необхідні заходи з тим, щоб покращити прозорість в публічній адміністрації, зокрема, шляхом:

- прийняття процедур, які дозволяють представникам громадськості отримувати інформацію щодо організації, функціонування та процесів прийняття рішень в публічній адміністрації, та щодо рішень та правових актів, шляхом оприлюднення інформації (ст. 10)
- забезпечення ефективного доступу громадськості до інформації (ст. 13)

ПРАВО НА ДОСТУП ДО



КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

- право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.
(частина 2 статті 34)
- право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею.
(стаття 32)
- право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту (**така інформація не може бути засекречена**).
(стаття 50)

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ»

- порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходитьться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації;
- гарантії та принципи забезпечення права на доступ до публічної інформації;
- передбачає суб'єктів відповідних відносин, їх права та обов'язки тощо.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» здобув високу оцінку міжнародних експертів, посівши восьме (пізніше, десяте) місце в глобальному рейтингу законів про право на інформацію. Одним із ключових положень нового закону стало правило щодо обмеження доступу до інформації виключно після застосування так званого «трискладового тесту» або перевірки будь-якого обмеження на відповідність трьом умовам (критеріям) для обмеження.

З презумпції відкритого доступу до інформації випливає неможливість автоматичного обмеження доступу до категорій інформації (наприклад, будь-якої конфіденційної інформації про фізичну особу або будь-якої інформації у сфері національної безпеки). Тобто певний клас інформації не може бути виключений із загального режиму доступу, що ґрунтуються на постулаті відкритості – це суперечитиме самій цій презумпції та основоположному праву на доступ до інформації як такому.

ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ



ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ІНФОРМАЦІЮ»

- «право кожного на інформацію», визначивши при цьому одним із основних напрямів державної інформаційної політики «забезпечення доступу кожного до інформації»;
- дозвіл на поширення інформації з обмеженим доступом, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від поширення;
- принцип максимальної відкритості, згідно з яким «будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом».
- визначення невичерпного переліку інформації, що становить предмет суспільного інтересу;
- звільнення від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно необхідною.

Інформаційне законодавство України відмовилось від хибної концепції права власності на інформацію загалом і власності держави на інформацію зокрема.

Закони «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації» закріпили підхід, що ґрунтуються на Конституції України, Цивільному кодексі України та міжнародних стандартах. Держава, отримуючи чи створюючи інформацію, не стає її власником і не може відповідно розпоряджатися нею на власний розсуд – вона лише виконує стосовно інформації певні, надані їй законодавчими актами, повноваження, зокрема стосовно оприлюднення та надання інформації на запит з метою реалізації основоположного права особи на доступ до інформації.

«ТРИСКЛАДОВИЙ ТЕСТ»

Що таке «трискладовий тест»

«Трискладовий тест» є юридичною конструкцією – засобом для перевірки наявності необхідних умов для обмеження доступу до інформації. Іншими словами – обмеження доступу до публічної інформації без застосування трискладового тесту є незакон-

ним і порушує право особи на інформацію.

«Трискладовий тест» є умовою назвою, яка прямо не згадана в законі. «Трискладовий» – тому що складається з трьох складових-умов, наявність яких (усіх разом) вимагається для обмеження доступу до інформації.

Будь-якому обмеженню доступу до інформації з боку розпорядника повинно передувати застосування «трискладового тесту».

«Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

1

виключно 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 правосуддя;

2

розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

(ст. 6 ЗУ
«Про доступ до публічної інформації»)

3

шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні

Такий підхід до визначення порядку обмеження доступу до інформації забезпечує максимальну відкритість інформації та реалізацію права кожного на інформацію. Інші підходи, наприклад, визначення типів документів або кола питань, які підлягають

безумовному обмеженню в доступі, є неприйнятними, оскільки дозволяли б автоматичну відмову в доступі, незважаючи на зміст інформації та можливість завдання її розголошеннем шкоди певним захищеним інтересам.



Кожен з трьох критеріїв «трискладового тесту» можна вважати запитанням, на яке розпорядник повинен відповісти перед тим, як обмежити доступ до публічної інформації. Якщо на всі три запитання розпорядник може дати ствердну відповідь, то доступ може бути обмежено. Якщо хоча б на одне з трьох запитань відповідь є негативною, то в доступі не може бути відмовлено.



Незастосування «трискладового тесту» під час обмеження доступу до інформації тягне за собою неправомірність такого обмеження.

Відмова в запиті повинна бути **мотивованою**, тобто в тексті відмови повинно міститися обґрунтування, чому обмеження доступу є можливим відповідно до умов «трискладового тесту».

(п. 4 ч. 4 ст. 22 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»)

Етапи «трискладового тесту»

Перевірка, яку повинно пройти будь-яке обмеження доступу до інформації, складається з трьох етапів:



Принцип максимальної відкритості

Важливою вихідною точкою для розуміння «трискладового тесту» є принцип максимальної відкритості, або презумпції відкритості, який передбачає, що будь-яка інформація, яка знаходиться в розпорядника публічної інформації, є відкритою. Це припущення про відкритість може бути спростовано, якщо розпорядник доведе, що доступ до конкретної запитуваної інформації підлягає обмеженню відповідно до умов, передбачених законом. Ці умови як раз і визначає так званий «трискладовий тест».

Відкритість інформації визнається правилом, а обмеження доступу – винятком з цього правила.

КОЛИ І ЯК ЗАСТОСОВУВАТИ

«Трискладовий тест» застосовується:



при віднесені розпорядником інформації до службової або до державної таємниці (до інших таємниць інформація відноситься безпосередньо відповідними законами, які передбачають охорону тієї чи іншої таємниці, наприклад, лікарської, адвокатської тощо).



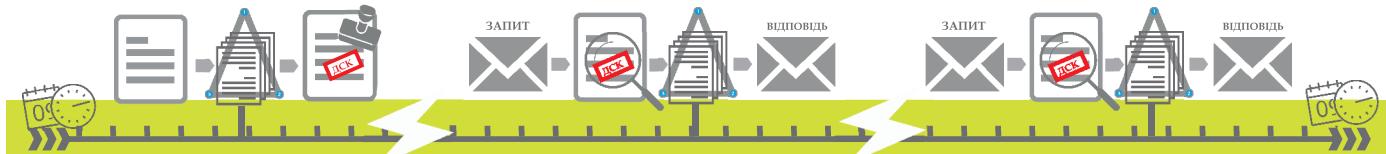
при розгляді запиту щодо доступу до інформації з обмеженим доступом (незалежно від наявності попереднього рішення про таке обмеження).

«Трискладовий тест» слід застосовувати не лише при першому обмеженні доступу до інформації чи розгляді першого запиту стосовно цієї інформації, але і в подальшому – щоразу при вирішенні питання надання чи відмови в доступі.

Те, що документ має гриф **обмеження доступу** («для службового користування», гриф секретності), не означає, що «тристадовий тест» не повинен застосовуватися. Отримання запиту на інформацію, яка міститься в такому документі, **вимагає** від розпорядника **застосувати тест і перевірити відповідність обмеження доступу**. При цьому не має значення, який суб'єкт первинно обмежив доступ до інформації (застосував той чи інший гриф). Закон про доступ до публічної інформації не передбачає можливості для розпорядника, який отримав запит (**Розпорядник 1**), направити його до іншого розпорядника, який прийняв рішення про обмеження доступу до запитуваної інформації (**Розпорядник 2**). Розпорядник, який отримав запит і який володіє запитуваною інформацією, зобов'язаний його розглянути і прийняти рішення по суті щодо надання чи відмови в доступі. При цьому він може провести консультації з іншим органом влади, який первинно обмежив доступ до інформації, але в межах встановлених законом строків (5 чи 20 днів). Приймаючи таке рішення, розпорядник, який отримав запит, самостійно застосовує «тристадовий тест».



«ТРИСКЛАДОВИЙ ТЕСТ»

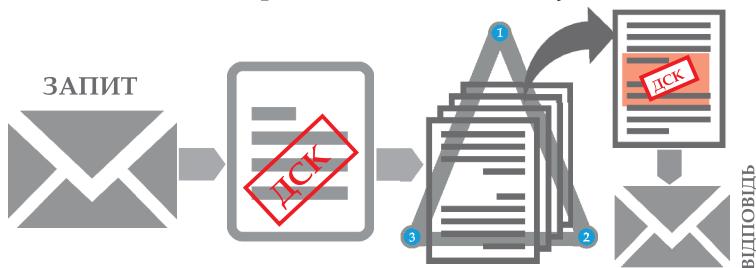


Належність запитуваної інформації до категорії інформації, яка включена до «переліку відомостей, що становлять службову інформацію», не є достатньою підставою для відмови в доступі. Можливість обмеження доступу перевіряється на підставі «трискладового тесту» щоразу, коли обробляється запит такої інформації. Іншими словами, закон «Про доступ до публічної інформації» забороняє обмежувати доступ до інформації лише на підставі її належності до певної категорії відомостей.

«Трискладовий тест» не застосовується при складанні переліку відомостей, що можуть бути віднесені до службової інформації.

В зазначеному переліку містяться абстрактні категорії інформації, застосування до яких «трискладового тесту» є неможливим, оскільки проведення перевірки на можливу шкоду та перевагу суспільного інтересу повинно враховувати конкретні обставини:

- яка конкретно інформація (документ) запитується,
- яка шкода може бути завдана наданням цієї інформації в момент розгляду запиту,
- який суспільний інтерес та баланс між ним і шкодою за конкретних обставин запиту.



Доступ обмежується лише в тому обсязі, який є необхідним і який відповідає вимогам «трискладового тесту». Доступ обмежується до інформації, а не до документа. Це означає, що коли запит стосується документа, то «трискладовий тест» повинен бути застосований до всіх частин цього документа – і доступ може бути обмежено лише до тих частин, які пройшли «тест», решта документа повинна бути надана запитувачу (навіть якщо, основні змістовні частини документа буде правомірно обмежено в доступі).

(ч. 7 ст. 6 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»)

КАТЕГОРІЇ ІНФОРМАЦІЇ, ЯКІ НЕ

ч2 ст. 13 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» та
ч. 4 ст. 21 Закону України «Про інформацію»:



про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту



про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей



інформація про вплив товару (роботи, послуги) на життя та здоров'я людини



про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення

про факти порушення прав і свобод людини і громадянина



про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб



інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України



ч. 2 ст. 6 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»



інформація про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. При дотриманні вимог «трискладового тесту», зазначена заборона не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину

МОЖУТЬ ОБМЕЖУВАТИСЬ В ДОСТУПІ

ч. 2 ст. 16 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»



розміри, види благодійної та іншої допомоги, що надається фізичним та юридичним особам чи одержується від них особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування

розміри, види оплати праці осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також одержані цими особами за правоочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, дарунки (пожертви)



НЕ МОЖЕ БУТИ ВІДНЕСЕНА ДО КОНФІДЕНЦІЙНОЇ ІНФОРМАЦІЯ:

ч. 1 ст. 7 Закону «Про доступ до публічної інформації»



інформація щодо використання бюджетних коштів

інформація, пов'язана з виконанням особами повноважень, які – згідно із законом чи договором – делеговані їм суб'єктами владних повноважень (зокрема, повноваження з надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг)



інформація щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них – якщо йдеться про суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку, або є природними монополіями, або наділені спеціальними чи виключними правами

інша інформація, яка становить суспільний інтерес (є суспільно необхідною інформацією)



персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень

ч. 2 ст. 5 Закону «Про захист персональних даних»

ПОКРОКОВИЙ АЛГОРИТМ

Оскільки застосування «трискладового тесту» є обов'язковою умовою правомірності відмови в доступі до інформації на підставі обмеження доступу до неї, то при оскарженні відмови в суді розпорядник повинен буде надати докази застосування частини другої статті 6 ЗУ «Про доступ до публічної інформації». Таким доказом може бути проведення відповідної перевірки безпосередньо в тексті відмови. Водночас для документування «трискладового тесту» рекомендується застосовувати спеціальну форму, у якій слід детально описати всі етапи перевірки та аргументувати прийняті рішення з достатньою мірою деталізації.



ЗАСТОСУВАНЯ «ТРИСКЛАДОВОГО ТЕСТУ»

4

У чому полягає правомірний
інтерес для обмеження доступу?

- Якому (яким) з наведених нижче інтересів відповідає обмеження доступу:
 - інтереси національної безпеки,
 - інтереси територіальної цілісності,
 - інтереси громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам,
 - для охорони здоров'я населення,
 - для захисту репутації,
 - для захисту прав інших людей,
 - для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно,
 - для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.
- Обґрунтуйте, чому обмеження доступу відповідає зазначеному інтересу (якщо відповідає кільком інтересам – наведіть для кожного окреме обґрунтування).

Приклади віднесення обмеження доступу до легітимного інтересу:

- обмеження доступу до персональних даних фізичної особи може відповідати інтересу захисту права на невтручання в особисте і сімейне життя (право на приватність);
- обмеження доступу до даних про юридичну особу – запобіганню розголошенню конфіденційно одержаної інформації;
- обмеження доступу до відомостей про військові об'єкти – інтересам національної безпеки;
- обмеження доступу до інформації про судимість особи – захисту репутації та права на невтручання в особисте життя;
- обмеження доступу до інформації про чисельність та оснащення співробітників підрозділів правоохоронних органів з підтримання правопорядку – захисту громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам;
- обмеження доступу до інформації про співробітників органів безпеки – інтересам національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання злочинам.

Візьміть до уваги, що **не є правомірними інтересами** такі міркування:

- інформація є складною для розуміння, зрозумілою лише для спеціалістів, може бути викривлена, є неповною;
- інформація зменшить довіру до органів влади, погіршить оцінку роботи органів влади або представників певної політичної сили;
- інформація ставить орган влади, його керівника чи будь-якого іншого працівника у незручне становище;
- інформація може привести до суспільних протестів, незадоволення громадськості.



ПОКРОКОВИЙ АЛГОРИТМ

5

Яка істотна шкода може бути завдана правомірному інтересу?

■ Дайте відповідь на такі запитання:

- У чому конкретно полягає шкода правомірному інтересу?
- Яким чином надання доступу до інформації зумовлює настання цієї шкоди (опишіть причинно-наслідковий зв'язок між наданням доступу та можливим настанням шкоди)?
- Чому ця можлива шкода є істотною (які значні, серйозні негативні наслідки для захищеного інтересу можуть бути спричинені наданням доступу)?
- Яка ймовірність настання шкоди внаслідок надання доступу до запитуваної інформації (у бік зменшення):
 - а) скоріше за все настане (імовірність більше 50%);
 - б) реальний шанс настання шкоди (але ймовірність менше 50%);
 - в) настання шкоди є можливим, але малоймовірним;
 - г) існує лише абстрактна (виключно гіпотетична) ймовірність настання шкоди.
У випадку варіанту «г» далі «трискладовий тест» не проводиться, інформація не може бути обмежена в доступі.

■ У разі можливого завдання шкоди кільком інтересам, наведіть обґрунтування для кожного інтересу окремо.

6

Який суспільний інтерес в доступі до інформації?

- Оберіть один з наведених нижче суспільних інтересів або вкажіть інший суспільний інтерес, якому відповідає надання доступу до інформації.
- Поясніть, чому надання інформації відповідає вказаному суспільному інтересу?

ЗАСТОСУВАНЯ «ТРИСКЛАДОВОГО ТЕСТУ»

Невичерпний перелік можливих суспільних інтересів у доступі до інформації:

- Сприяння дискусії з питань, що хвилюють суспільство чи його частину, необхідність роз'яснення питань, які важливі для актуальної суспільної дискусії (право громадськості мати «повну картину» з певного дискусійного питання).
- З'ясування та розуміння причин, що лежать в основі рішень, які приймає державний орган, орган місцевого самоврядування, його службова чи посадова особа.
- Посилення підзвітності і підконтрольності влади суспільству загалом, у тому числі шляхом забезпечення прозорості процесу підготовки і прийняття владних рішень.
- Дієвий контроль за надходженням та витрачанням публічних коштів (коштів державного та місцевих бюджетів, коштів державних та комунальних підприємств), розпорядженням державним або комунальним майном.
- Запобігання розтраті, привласненню публічних коштів і майна, запобігання незаконному особистому збагаченню публічних службовців.
- Захист навколошнього середовища, виявлення завданої або можливої шкоди екології, обізнаність про дійсний стан довкілля та чинники, які на нього впливають.
- Виявлення ризиків для здоров'я людей, для громадської безпеки і порядку, запобігання їм та їхнім наслідкам
- Виявлення шкідливих для людини наслідків діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб.
- Інформування про діяльність органів публічної влади (державних органів, органів місцевого самоврядування), про їхні внутрішні правила, організацію роботи тощо.
- Викриття недоліків у діяльності органів публічної влади, їх працівників.
- Сприяння виявленню порушень прав людини, зловживання владою, корупційних правопорушень, неетичної поведінки публічних службовців, невиконання (чи неналежного, недбалого виконання) ними своїх обов'язків, дискримінації за будь-якою ознакою, несправедливості у будь-якій формі.
- Забезпечення справедливого розгляду справ у адміністративному чи судовому порядку.
- Сприяння інноваціям, науковим дослідженням.
- Сприяння економічному розвитку, підприємницькій діяльності, інвестиціям.
- Виявлення загрози державному суверенітету, територіальній цілісності України.
- Забезпечення реалізації прав, свобод чи обов'язків фізичної або юридичної особи, навіть якщо йдеться про одну особу.

ПОКРОКОВИЙ АЛГОРИТМ

- Виявлення можливого введення громадськості в оману.
- Захист прав особи, зокрема, спростування негативних відомостей про неї, обвинувачень у порушеннях тощо.

Крім наведених вище можливих суспільних інтересів, загальним суспільним інтересом, що присутній у випадку будь-якого запиту інформації, є **інтерес максимальної відкритості інформації**, якою володіють розпорядники. За відсутності інших суспільних інтересів, слід зважувати можливу істотну шкоду захищеним правомірним інтересам із цим загальним інтересом відкритості.

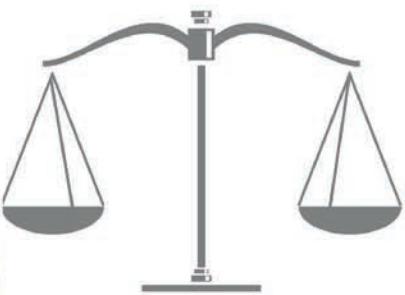
!

Якщо йдеться про доступ до **конфіденційної інформації**, то суспільний інтерес в отриманні інформації повинен відповісти принаймні одному з таких загальних інтересів:

- національна безпека;
- економічний добробут;
- права людини.

7

Доводи на користь обмеження і надання доступу



8

Чи переважає шкода від надання інформації суспільному інтересу в отриманні інформації?

- Зважте істотну шкоду, що може бути завдана захищеним правомірним інтересам, із суспільним інтересом в отриманні інформації і обґрунтуйте, які інтереси переважають за конкретних обставин справи.

ЗАСТОСУВАННЯ «ТРИСКЛАДОВОГО ТЕСТУ»

При цьому слід враховувати такі правила «зважування» істотної шкоди правомірному інтересу із суспільним інтересом в доступі:

- Чим менша ймовірність завдання шкоди, тим більша перевага надається розкриттю інформації.
- Чим серйозніші інтереси, істотна шкода яким може бути завдана, тим більша перевага надається відмові в доступі до інформації (найсерйознішими є, наприклад, інтереси захисту життя і здоров'я людини, захист інтересів дитини, прав недієздатних осіб, шукачів притулку або інших осіб, які потребують особливого захисту, чи нерозголошення вразливої інформації про фізичну особу).
- Подання запиту журналістом, представником громадської організації, громадським активістом є додатковим аргументом на користь переваги суспільного інтересу в розкритті.
- Якщо частина інформації/документів з питань, яких стосується запит, вже публічно доступні, це є доводом на користь переваги суспільного інтересу в розкритті.
- Якщо запит стосується питання, яке є об'єктом гострої суспільної дискусії у момент запиту (стосується актуальної дискусії, яка ведеться, наприклад, в засобах масової інформації, парламенті чи місцевій раді), то це є доводом на користь переваги суспільного інтересу в розкритті.
- Чим більше часу пройшло з моменту створення документа, тим меншою – у більшості випадків – є потенційна шкода в розголошенні і, відповідно, тим більша перевага надається розкриттю інформації.
- Чим більшої кількості осіб (фізичних чи юридичних) стосується запитувана інформація (наприклад, може бути корисною для них або запобігти завданню їм шкоди), тим більша перевага надається розкриттю інформації.
- Якщо інформація стосується публічного діяча, то це додатковий довід на користь розкриття інформації; така інформація може бути обмежена в доступі лише через серйозні обставини та високу ймовірність завдання істотної шкоди. Публічними діячами є особи, які обіймають посади публічної служби (посади в державних органах, органах місцевого самоврядування) або користуються державними ресурсами, а також усі ті, хто відіграє певну роль у суспільному житті (у галузі політики, економіки, мистецтва, соціальній сфері, спорту чи в будь-якій іншій галузі). Чим вищою є посада публічної служби, яку займає особа, тим меншою є можливість обмеження доступу до інформації про неї. Особливо вузькі можливості для обмеження доступу застосовуються до політиків (керівників політичних



ПОКРОКОВИЙ АЛГОРИТМ

партій, членів парламенту, членів Кабінету Міністрів тощо).

- Лише дуже серйозні доводи на користь суспільного інтересу в розголошенні інформації можуть переважити можливу шкоду інтересам захисту права на невтручання в особисте життя та захисту персональних даних, коли йдеться про так звані вразливі персональні дані (дані про расове або етнічне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та професійних спілках, засудження до кримінального покарання, а також дані, що стосуються здоров'я, статевого життя, біометричних або генетичних даних).
- Обмеження доступу повинно бути пропорційним (ненадмірним) стосовно правомірного інтересу, який захищається, – тобто обмеження не повинно йти далі, ніж це мінімально необхідно для захисту зазначеного інтересу. Відповідно, «трискладовий тест» застосовується до різних частин запитуваної інформації (документа) – якщо істотна шкода правомірному інтересу переважає суспільний інтерес стосовно лише частини документа (частини запитуваної інформації), то решта документа повинна бути надана на запит. Іншими словами – інформація може бути обмежена в доступі лише в тій частині, яка пройшла «трискладовий тест».

У разі рівної ваги доводів на користь обмеження доступу і доводів на користь розкриття інформації, перевага надається розкриттю з огляду на презумпцію відкритості публічної інформації.

9

ВІСНОВОК

Інформація не може бути обмежена в доступі та підлягає наданню, оскільки (оберіть один з варіантів):

- Відсутній правомірний інтерес для обмеження доступу;
- Розголошенням інформації правомірному інтересу не буде завдана істотна шкода чи ймовірність такої шкоди є суто гіпотетичною;
- Істотна шкода, яка буде (чи може бути) завдана правомірному інтересу, не переважає суспільний інтерес в доступі до інформації.

АБО

Інформація підлягає обмеженню в доступі, оскільки розголошення запитуваної інформації завдасть (чи може завдати) істотну шкоду захищенному інтересу (вкажіть якому саме) і ця шкода переважає суспільний інтерес в отриманні інформації.

ЗАСТОСУВАННЯ «ТРИСКЛАДОВОГО ТЕСТУ»

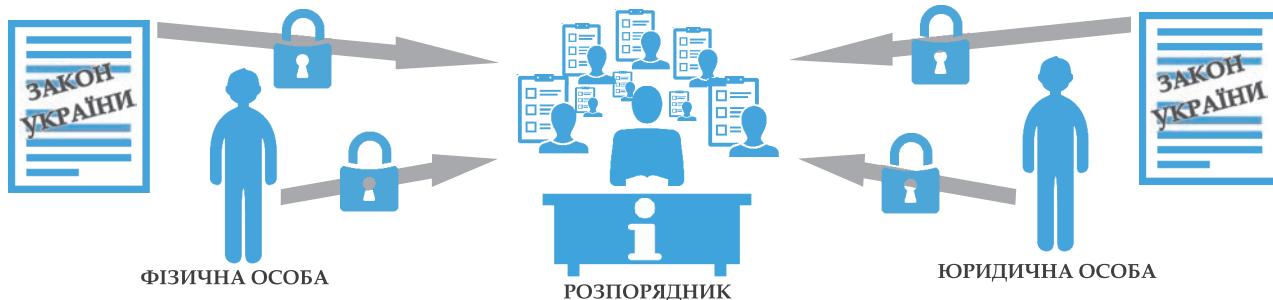


ЗАСТОСУВАННЯ «ТРИСКЛАДОВОГО ТЕСТУ»

Свої особливості має застосування «трискладового тесту» до конфіденційної інформації (наприклад, персональних даних фізичних осіб, комерційної таємниці юридичних осіб).

При віднесені інформації до конфіденційної (тобто при першому обмеженні доступу) «трискладовий тест» не повинен застосуватися. Це пов'язано з тим, що до конфіденційної інформацію можуть відносити лише приватно-правові суб'єкти (фізичні чи юридичні особи), які при цьому не є розпорядниками публічної інформації.

Закон про доступ до публічної інформації (ст. 7) та Закон про інформацію (статті 11 та 21) передбачають, що віднесення інформації до конфіденційної здійснюється на розсуд фізичної чи юридичної особи (якщо, звичайно, при цьому не порушуються встановлені законом заборони обмежувати доступ до певної інформації).



Розпорядники можуть володіти інформацією, яку фізичні чи юридичні особи на законних підставах віднесли до конфіденційної або яка визначена конфіденційною законом. Це можуть бути як відомості, добровільно передані фізичною чи юридичною особою розпоряднику (наприклад, для отримання адміністративних послуг, зазначені у зверненні громадянина), так і дані, зібрані розпорядником на підставі повноважень, наданих йому законом для виконання його функцій (наприклад, інформація, зібрана контрольними органами). При цьому конфіденційною інформацією інших осіб можуть володіти не тільки суб'єкти владних повноважень, але й інші розпорядники, визначені в ч. 1 ст. 13 Закону (наприклад, інформація про пацієнтів в державних лікарнях, про учнів/студентів у навчальних закладах, що фінансуються з бюджету, дані про оплату комунальних послуг у природних монополій тощо).

Розпорядники інформації, які володіють конфіденційною інформацією, «можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди – лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини».

(ч. 2 ст. 7 Закону «Про доступ до публічної інформації»)

ДО КОНФІДЕНЦІЙНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

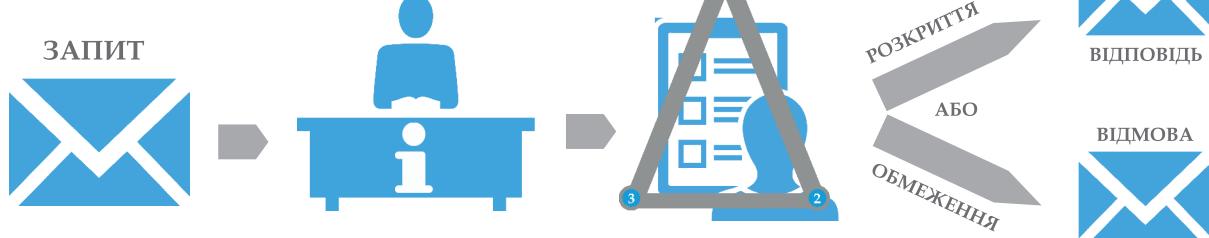
Можливість розголошення конфіденційної інформації без згоди особи передбачена в:

- Законі Україні «Про інформацію»: «Інформація з обмеженим доступом може бути поширенна, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення».
- Законі України «Про захист персональних даних»: поширення персональних даних без згоди суб'єкта персональних даних або уповноваженої ним особи дозволяється у випадках, визначених законом, і лише (якщо це необхідно) в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.
- Конституції України: «Не допускається... поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини».

ч. 1
ст. 29

ч. 2
ст. 14

ст. 32



При розгляді запиту щодо надання конфіденційної інформації розпорядник вирішує питання щодо продовження обмеження доступу до інформації, встановлюючи, чи є підстави для розкриття такої інформації відповідно до вимог закону (застосовує «трискладовий тест»).

Розпорядник може відмовити в задоволенні запиту, якщо «інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом. В такому випадку, для відмови у доступі до конфіденційної інформації, розпоряднику необхідно застосувати «трискладовий тест».

ЗАСТОСУВАННЯ «ТРИСКЛАДОВОГО ТЕСТУ»

При застосуванні «трискладового тесту» до конфіденційної інформації про особу слід враховувати такі правила:

1

Законами може бути визначено певні категорії інформації про особу, яка не може бути обмежена в доступі, тобто яка не може бути конфіденційною. У цьому випадку «трискладовий тест» не застосовується й інформація повинна бути надана і не може бути обмежена в доступі. Це пояснюється тим, що законодавець, насправді, вже наперед визначив, що суспільний інтерес переважає інші інтереси на користь обмеження доступу. Вище наводився перелік таких відомостей, це, зокрема, відомості:



про факти порушення прав і свобод людини і громадянства



про отримання у будь-якій формі фізичною особою бюджетних коштів, державного чи комунального майна, крім випадків, передбачених статтею 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»



що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, її посадових або службових повноважень



про незаконні дії посадових та службових осіб органів влади



зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленій за формою і в порядку, крім відомостей, визначених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції»

ДО КОНФІДЕНЦІЙНОЇ ІНФОРМАЦІЇ



Якщо інформація стосується **публічного діяча**, то це додатковий довід на користь розкриття інформації; така інформація може бути обмежена в доступі лише через серйозні обставини та високу ймовірність завдання істотної шкоди. Публічними діячами є особи, які обіймають посади публічної служби (посади в державних органах, органах місцевого самоврядування) або користуються державними ресурсами, а також усі ті, хто відіграє певну роль у суспільному житті (у галузі політики, економіки, мистецтва, соціальній сфері, спорту чи в будь-якій іншій галузі). Чим вищою є посада публічної служби, яку займає особа, тим меншою є можливість обмеження доступу до інформації про неї. Особливо вузькі можливості для обмеження доступу застосовуються до політиків (керівників політичних партій, членів парламенту, членів Кабінету Міністрів тощо).



Лише дуже серйозні доводи на користь суспільного інтересу в розголошенні інформації можуть переважити можливу шкоду інтересам захисту приватності та персональних даних, коли йдеться про так звані вразливі персональні дані. Перелік таких даних визначено в частині першій статті 7 Закону України «Про захист персональних даних»:



дані, що стосуються здоров'я, статевого життя, біометричних або генетичних даних



персональні дані про членство в політичних партіях та професійних спілках



персональні дані про політичні, релігійні або світоглядні переконання



персональні дані про расове або етнічне походження



відомості про засудження до кримінального покарання

Авторський колектив:

Дмитро Котляр

Дарія Слизьконіс

Буклет «Трискладовий тест»: принципи та правила застосування» є стислим та спрощеним викладом посібника із застосування «Трискладового тесту» за редакцією Котляра Д.М.. В буклеті зібрано та розкрито питання випадків обмеження доступу до публічної інформації, а також механізму цього обмеження.

Художнє оформлення та комп'ютерна верстка

Іван Юрчик

ivan.yurchik@gmail.com

Видання друге.

Підписано до друку 16.02.2015

Тираж 800 примірників

«Центр політичних студій та аналітики»

01001, м. Київ, вул. Михайлівська 24-В, оф. 43

Тел. (067) 506 81 62, e-mail: office@cpsa.org.ua, www.cpsa.org.ua

Віддруковано на обладнанні видавничого центру ТОВ «СОФІЯ-А»

04053, м. Київ, вул. Обсерваторна 12-Б

COUNCIL OF EUROPE



Впровадження європейських
стандартів в українському
медійному середовищі

Canada

Це видання опубліковано в рамках проекту Ради Європи «Впровадження європейських стандартів в українському медійному середовищі», що фінансується Урядом Канади. Погляди, висловлені у публікації, належать авторам і не обов'язково відображають позицію Ради Європи.



Центр політичних студій та аналітики – аналітично-моніторингова організація, яка використовує в своїй діяльності методи аналізу політики.

Місія ЦПСА – активізація структурних суспільно-політичних перетворень в Україні, шляхом творення сучасної світоглядної парадигми політичного мислення в українському суспільстві.