

Пам'ятка щодо недопустимості розголошення конфіденційної інформації



Відповідно до положень статті 1 Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» (далі – Закон) **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. Публічна

інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом.

Статтею 5 Закону визначено шляхи доступу до інформації, а саме: систематичне та оперативне оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах та надання інформації за запитами на інформацію.

За змістом Закону визначається публічна інформація з обмеженим доступом, зокрема:

1) **конфіденційна інформація** – інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов;

2) **таємна інформація** – інформація, доступ до якої обмежується відповідно до частини другої статті 6 Закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю;

3) **службова інформація:**

- що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

- зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Якщо запитувана інформація може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом, відмова у задоволенні запиту буде правомірною, якщо розпорядник доведе, що оприлюднення запитуваної інформації, на момент подання запиту на інформацію, може завдати істотної шкоди одному чи декільком охоронюваних законом інтересам, і така шкода переважає суспільний інтерес в її отриманні (тобто застосує «трискладовий тест»). Цього вимагає, частина друга статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

«Трискладовий тест» застосовується у двох ситуаціях:

1) при віднесенні 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);

2) 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, оскільки це також є «обмеженням доступу» в розумінні ч. 2 ст. 6 Закону. Це прямо впливає і з інших положень Закону. Так, відповідно до ч. 4 ст. 6, інформація з обмеженим доступом повинна надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі, які існували раніше. Такою законною підставою є, зокрема, відповідність «трискладовому тесту». Отже, для того, щоб перевірити, чи відповідає обмеження «трискладовому тесту» і надалі, тест треба застосовувати повторно кожного разу, коли надходить запит щодо цієї інформації. Вимога повторного застосування впливає також з інших положень Закону: з ч. 2 ст. 9 стосовно доступу до документів, яким уже було надано гриф «для службового користування»; з п. 2 ч. 1 ст. 22, яка пов'язує можливість відмови у зв'язку з тим, що запитувана інформація належить до категорії інформації з обмеженим доступом, з відповідністю «трискладовому тесту».

Те, що документ має гриф обмеження доступу («для службового користування», гриф секретності), не означає, що «трискладовий тест» не повинен застосовуватися. Отримання запиту інформації, яка міститься в такому документі, вимагає від відповідного розпорядника застосувати тест і перевірити відповідність обмеження доступу вимогам ч. 2 ст. 6 Закону. Закон не передбачає такої підстави для відмови в доступі, як наявність грифа обмеження доступу. Відмова в доступі у кожному випадку можлива лише в разі проходження «трискладового тесту».

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, направити його до іншого розпорядника, який прийняв рішення про обмеження доступу до запитуваної інформації (наприклад, відніс його до службової інформації). 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 «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 забороняє обмежувати доступ до інформації лише на підставі її належності до певної категорії відомостей** (наприклад, відомості у сфері оборони або персональні дані особи).

«Трискладовий тест» не застосовується при складенні 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).

Можливі ситуації, коли запитувана інформація може бути (або вже була) віднесена до інформації з обмеженим доступом (наприклад, інформація про особу), але водночас існують норми законів, які прямо забороняють обмежувати доступ до такої інформації. У таких випадках «трискладовий тест» не застосовується й інформація підлягає обов'язковому наданню на запит. Це пояснюється тим, що в таких випадках законодавець вже, по суті, провів перевірку на суспільний інтерес і вирішив, що для певних категорій інформації суспільний інтерес у відкритості завжди переважатиме можливу шкоду іншим правам та інтересам.

Наприклад, йдеться про відомості, які містяться в декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які подаються відповідно до Закону «Про запобігання корупції». Такі відомості (за деякими винятками, чітко визначеними в законі) заборонено обмежувати в доступі і, наприклад, не надавати на запит – це чітко передбачено в Законі «Про запобігання корупції» та статті 5 Закону «Про захист персональних даних».

Інші приклади категорій інформації, яка не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом:

- 1) про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту;
- 2) про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей;
- 3) 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;
- 4) про факти порушення прав і свобод людини і громадянина;
- 5) про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб;
- 6) 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;
- 7) інформація про вплив товару (роботи, послуги) на життя та здоров'я людини; (Підстава: ч. 2 ст. 13 Закону і ч. 4 ст. 21 Закону України «Про інформацію»)
- 8) 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.
- 9) 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;
- 10) розміри, види оплати праці осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також одержані цими особами за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, дарунки (пожертви).

Не може бути віднесена до конфіденційної інформація:

- 1) інформація щодо використання бюджетних коштів;
- 2) 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);

3) 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;

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

(Підстава: ч. 1 ст. 7 Закону «Про доступ до публічної інформації»)

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

(Підстава: ч. 2 ст. 5 Закону «Про захист персональних даних»).

Як застосовувати. «Трискладовий тест» застосовується розпорядником після отримання запиту на інформацію, якщо запитувана інформація була віднесена до інформації з обмеженим доступом – службової, таємної чи конфіденційної. Відмова в наданні доступу до запитуваної інформації на підставі її належності до категорії інформації з обмеженим доступом без застосування «трискладового тесту» слід вважати неправомірною відмовою, оскільки порушуються вимоги Закону.

Застосування критеріїв «трискладового тесту» здійснюється з урахуванням ситуації на момент розгляду запиту – тобто наявність захищеного інтересу, істотної шкоди та переваги шкоди над суспільним інтересом встановлюється розпорядником на момент прийняття рішення щодо відмови чи надання доступу до запитуваної інформації. Навіть якщо раніше «трискладовий тест» неодноразово застосовувався розпорядником до тієї самої запитуваної інформації, при надходженні нового запиту тест застосовується заново з перевіркою усіх трьох критеріїв, які дозволяють обмежити доступ.

Тобто розгляд здійснюється конкретно і спеціально у світлі обставин, які мають місце на момент розгляду запиту.

Запитувач інформації не повинен доводити чи пояснювати, в чому полягає суспільний інтерес у розкритті інформації і чому він переважає інтерес в обмеженні доступу. Це обов'язок розпорядника. Це пояснюється тим, що запитувач не має доступу до інформації, яка знаходиться у володінні розпорядника, може лише здогадуватися про її зміст і тому знаходиться у гіршому становищі порівняно із розпорядником – саме розпорядник має кращі можливості для аналізу усіх обставин і прийняття рішення. Розпорядник інформації зобов'язаний за власною ініціативою застосувати «трискладовий тест», перевіряючи відповідність обмеження доступу трьом вимогам (критеріям) тесту, передбаченого в ч. 2 ст. 6 Закону.

При розгляді запиту розпорядник може (хоч і не зобов'язаний) консультуватися із запитувачем – просити пояснення наявних обставин, навіть спитати в запитувача, чому він вважає, що доступ до інформації повинен бути наданий попри статус інформації з обмеженим доступом. Запитувач, у свою чергу, не зобов'язаний надавати таке пояснення і може ігнорувати подібні прохання. Відмова запитувача пояснити свій запит, обґрунтувати суспільний інтерес тощо в жодному разі не може бути підставою для відмови в наданні доступу до інформації та не може враховуватися як чинник на користь обмеження доступу (доказ на користь відсутності суспільного інтересу або переваги шкоди над суспільним інтересом у розкритті).

Частковий доступ. Міжнародними стандартами та Законом передбачено пропорційність обмеження доступу до інформації – тобто 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).

Ця вимога прямо передбачена в Законі (ч. 7 ст. 6):

«Обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений».

Підтвердження застосування. 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 Закону. 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 прийняте рішення з достатньою мірою деталізації.

