



РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

Київ-2014

РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

УДК: 341.645:342.72

Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до інформації / За заг. редакцією Шевченко Т.С., Павліченко О.М. – К.: Москаленко О.М., 2014. – 200 с.



**ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ
СТАНДАРТІВ В УКРАЇНСЬКОМУ
МЕДІЙНОМУ СЕРЕДОВИЩІ**

Canada 

Це видання було підготовлено в рамках Програми Ради Європи «Впровадження європейських стандартів в українському медійному середовищі» за фінансування Уряду Канади

Перекладач відповідає за вірність цього перекладу, опублікованого за угодою з Радою Європи

This publication has been produced in the framework of the Council of Europe Project “Integration of European standards in the Ukrainian media environment” funded by the Government of Canada

The interpreter is responsible for the accuracy of this translation published under the agreement with the Council of Europe

ISBN 978-966-2214-41-0

© Інститут Медіа Права, упорядкування, 2014

ЗМІСТ

ВСТУПНЕ СЛОВО	4
ПРО ЦЕ ВИДАННЯ.....	6
СПРАВА «ЛЕАНДЕР ПРОТИ ШВЕЦІЇ».....	9
СПРАВА «ГАСКІН ПРОТИ СПОЛУЧЕНОГО КОРОЛІВСТВА»	45
СПРАВА «ГУЕРРА ТА ІНШІ ПРОТИ ІТАЛІЇ».....	68
СПРАВА «СІРБУ ТА ІНШІ ПРОТИ МОЛДОВИ»	93
СПРАВА «РОШ ПРОТИ СПОЛУЧЕНОГО КОРОЛІВСТВА» (стислий виклад)	103
СПРАВА «“СПІВДРУЖНІСТЬ МАТЕРІВ ПІВДЕННОЇ ЧЕХІЇ” ПРОТИ ЧЕСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ».....	107
СПРАВА «“УГОРСЬКА СПІЛКА ГРОМАДЯНСЬКИХ СВОБОД” ПРОТИ УГОРЩИНИ»	125
СПРАВА «КЕНЕДІ ПРОТИ УГОРЩИНИ»	138
СПРАВА «ГІЛЛБЕРГ ПРОТИ ШВЕЦІЇ».....	150
СПРАВА «БУКУР І ТОМА ПРОТИ РУМУНІЇ» (стислий виклад)	184
СПРАВА «“МОЛОДІЖНА ІНІЦІАТИВА З ПРАВ ЛЮДИНИ” ПРОТИ СЕРБІЇ»	187

ВСТУПНЕ СЛОВО

ДОСТУП до інформації – це міжнародний стандарт, відповідно до якого всі документи органів влади мають бути відкритими для громадськості за невеликими винятками. 13 січня 2011 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про доступ до публічної інформації», співавторами якого були експерти Інституту Медіа Права. Цей закон зафіксував ключові міжнародні стандарти у галузі доступу до публічної інформації, завдяки чому Україна увійшла до десятки найкращих країн світу за якістю законів про доступ до інформації за версією міжнародної організації Access Info Europe (Іспанія).

Журналісти і громадські активісти здобули на озброєння можливість швидко отримувати інформацію у відповідь на запити, була передбачена чітка процедура обмеження доступу до публічної інформації. «Трискладовий тест» як юридичний механізм перевірки правомірності засекречення інформації мав забезпечити дотримання права кожного на отримання повної та достовірної інформації про діяльність державних органів.

Разом із цим, якість закону нівелювалася низьким рівнем виконання його вимог на практиці. Часто, всупереч прямій вимозі закону надати доступ до інформації, представники влади відмовляли у доступі. У 2012 році Інститут Медіа Права ініціював створення Мережі захисників права на доступ до публічної інформації, яка зараз об'єднує понад 150 юристів та громадських активістів, а також створив Фонд захисту права на доступ до публічної інформації, надаючи безкоштовну адвокатську допомогу журналістам та громадським активістам, які бажають захистити право на доступ до інформації в суді.

За три роки існування Фонду захисту права на доступ до інформації було підтримано понад 50 справ з доступу до публічної інформації за позовами журналістів та громадських активістів проти центральних та регіональних органів державної влади, серед яких: Апарат Верховної Ради України, Конституційний Суд України, Центральна виборча комісія України, Служба безпеки України, Міністерства та обласні державні адміністрації.

Завдяки судовим справам вдалося досягнути значних змін у практиці застосування закону про доступ до публічної інформації, зокрема: забезпечити відкритість протоколів засідань Комітетів Верховної Ради України, отримати доступ до декларацій народних депутатів України,

забезпечити доступ громадян до приміщень Верховної Ради України. Разом із цим, існує значна кількість справ, в яких суди ставали на сторону органів державної влади, визнаючи, що інформацією з обмеженим доступом є, наприклад: текст присяги Президента України Віктора Януковича, автобіографії кандидатів у народні депутати України, реєстраційний лист, що містить підписи народних депутатів України, конституційні подання, що знаходяться на розгляді в Конституційному Суді України та ін.

Задля правильного застосування закону надзвичайно важливо знати практику Європейського суду з прав людини, який протягом останніх років почав більш активно ухвалювати рішення щодо захисту права на доступ до інформації в межах статті 10 Європейської конвенції з прав людини. Ці рішення якраз і увійшли до збірки, яку підготував Інститут Медіа Права.

Станом на 2014 рік Європейський суд ще не ухвалював рішень щодо доступу до публічної інформації проти України, однак цілком ймовірно, що такі рішення скоро з'являться. Юристи Інституту Медіа Права вже передали низку судових справ на розгляд Європейського суду з прав людини. Серед них, зокрема, дуже цікава справа «Сергій Лещенко проти України», в якій відомий український журналіст оскаржує неправомірність відмови в отриманні копії договору за яким держава продала Віктору Януковичу землю в Межигір'ї. Також на розгляді в Страсбурзі – справи щодо відкритості матеріалів справ Конституційного Суду України та відкритості автобіографій кандидатів у народні депутати України.

На наше переконання, рішення Європейського суду мають надзвичайно важливе значення у формуванні практики застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації». Сподіваємося, ця книга стане в нагоді тим, хто використовує практику Європейського суду з прав людини для обґрунтування своєї позиції у судових справах з доступу чи наукових працях, а також у громадській діяльності.

Тарас Шевченко
Директор Інституту Медіа Права

ПРО ЦЕ ВИДАННЯ

ЦЕ видання містить збірку рішень Європейського суду з прав людини, які поєднані однією темою – доступом до інформації, що перебуває у розпорядженні держави.

Збірка рішень має на меті представити читачеві повні переклади текстів рішень Європейського суду з прав людини, які стали визнаними прецедентами (рішення у справах Леандера, Гаскіна, Гуерра), а також надати можливість вивчити останні рішення ЄСПЛ, в яких знайшли відображення нові підходи Суду до визнання права на отримання інформації та визначення балансу між бажанням державних органів зберігати конфіденційний характер інформації та потребою громадськості в отриманні такої інформації. Ці рішення, які були ухвалені Європейським Судом впродовж декількох останніх років, сьогодні складають важливий фундамент для аналізу та вироблення позицій правників, правозахисної спільноти, журналістів при формуванні політики інформаційної відкритості публічної інформації, засади якої були закладені ухваленням у січні 2011 році Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Власне, недостатня та неоднозначна українська національна судова практика при розгляді питань про застосування Закону «Про доступ до публічної інформації» слугувала одним із мотивів для підготовки видання, яке представляє практику Європейського суду в питаннях відкритості та доступності інформації.

Унікальність Європейської конвенції з прав людини полягає в тому, що визначені в ній права сформульовані в загальних термінах, а конкретним змістом визначене право наповнюється вже в рішеннях Європейського Суду. Права на доступ до інформації як такого в Конвенції немає, натомість в статті 10 Конвенції закріплене право на свободу вираження поглядів, яке передбачає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів.

У часи, коли розроблювався текст Європейської конвенції, що була підписана в 1950 році і набула чинності в 1953 році, доступ до інформації, яка перебувала у розпорядженні держави, був суттєво обмежений, і це питання навіть в якості проблеми для обговорення на той час не поставало.

Європейський суд з прав людини вперше ухвалив рішення з питань доступу до інформації, яка перебуває в розпорядженні держави, в 1987 році в рішенні у справі «Леандер проти Швеції», повний переклад якого

українською мовою представлений у цьому виданні. В цьому рішенні сформульовано тогочасний підхід Європейського Суду стосовно питання доступу до архівів спецслужб, які містили інформацію про особу пана Леандера, що оскаржував у своєму зверненні до конвенційних органів порушення статті 8 та статті 10 Конвенції. В цьому рішенні Суд вперше сформулював свою позицію стосовно отримання заявником інформації, що перебуває в державних органах. Згідно з цією позицією положення Статті 10 про «свободу одержувати інформацію» Конвенції, в цілому, забороняє урядові обмежувати будь-кого в одержанні ним інформації, яку інші хотіли б або були не проти йому передати.

В другій половині 80-х років минулого століття на європейському континенті спостерігається активний процес зміни в політиці доступу до інформації в напрямку розширення такого доступу, це спричинює підвищення інтересу та можливостей громадськості, журналістів отримувати закриті раніше інформацію.

Окремою темою постало, зокрема, питання про архіви або матеріали спецслужб, і саме цій проблемі присвячені наведені у даній збірці рішення у справах «Кенеді проти Угорщини», «Букур і Тома проти Румунії».

Практика Європейського суду стає допоміжним інструментом пошуку рішення у випадках, коли суспільно важлива інформація приховується під грифом «секретно», і аналіз рішень Європейського суду допомагає визначити баланс між інтересами держави та інтересом громадськості в отриманні важливої суспільно значимої інформації.

Більшість рішень у виданні подано без жодних скорочень, що важливо для дослідників. Також вміщені переклади всіх окремих думок суддів, в яких наведені міркування щодо суперечливих позицій у рішенні та пропозиції щодо подальшого розвитку прецедентного права Суду (наприклад, у рішеннях у справах Леандера, Гаскіна, Гуерра).

Тексти рішень Суду слід вивчати в повному вигляді, однак обсяг видання не завжди дозволяв це зробити через досить значні обсяги окремих справ. Тому два важливих рішення в цьому виданні викладені у скороченому вигляді (рішення у справі «Рош проти Сполученого Королівства» та «Букур і Тома проти Румунії»), для того, щоб ознайомити читача із змістом та найбільш суттєвими проблемами, які Суд виділив у цих двох справах.

Відмова у наданні інформації часто вмотивована захистом прав окремих осіб, приватність яких може зазнати шкоди в результаті розголошення певної інформації. У рішенні у справі «Гілберг проти Швеції» саме цей етичний аспект – право не розголошувати інформацію, яку було зібрано на умовах конфіденційності, на протигагу праву дослідників мати доступ до матеріалів медичного дослідження, – став

причиною суперечки, яку розв'язував у своєму рішенні Європейський суд.

Доступ до публічної інформації є важливим питанням, яке Європейський суд з прав людини розглядає, посилаючись при цьому на документи інших органів Ради Європи, зокрема, на Резолюцію Парламентської Асамблеї 1087 (1996) про наслідки чорнобильської катастрофи, яку було прийнято 26 квітня 1996 року (на 16-му Засіданні). У цій Резолюції йдеться не тільки про ризики, пов'язані з виробництвом і використанням ядерної енергії у цивільному секторі, але також і про інші питання. У ній зокрема визначено, що “доступ громадськості до чіткої і повної інформації ... повинен розглядатися як основне право людини”.

Утвердженню такого права і має слугувати запропонована увазі читачі збірка рішень Європейського Суду

Олександр Павліченко,
експерт Харківської Правозахисної Групи

СПРАВА «ЛЕАНДЕР ПРОТИ ШВЕЦІЇ»

(Заява № 9248/81)

РІШЕННЯ

СТРАСБУРГ

26 березня 1987 року

У справі «Леандер проти Швеції»

Європейський суд з прав людини відповідно до статті 43 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод («Конвенція») та відповідних положень Регламенту Суду, засідаючи палатою, до складу якої увійшли такі судді:

п. Рюсдал, Голова Суду,

п. Г. Лагергрєн,

п. Ф. Гьольчюкю,

п. Л.-Е. Петтіті,

сер Вінсент Еванс,

п. К. Руссо,

п. Р. Бернхардт,

а також п. М.-А. Ейссен, Секретар та п. Пецольд, заступник Секретаря Суду, після обговорення в нарадчій кімнаті 30 та 31 травня, 28 серпня 1986 року та 25 лютого 1987 року постановляє таке рішення, ухвалене в останній із зазначених днів:

ПРОЦЕДУРА

1. Дану справу було передано до Суду Європейською комісією з прав людини («Комісія») 11 липня 1985 року упродовж тримісячного строку, як того вимагає пункт 1 статті 32 та стаття 47 Конвенції. Справу порушено проти Королівства Швеції за заявою громадянина Швеції пана Торстена Леандера (Torsten Leander) (№ 9248/81), яку було подано до Комісії 2 листопада 1980 року у відповідності до статті 25.

2. У своєму запиті Комісія посилалася на статті 44 та 48 та заяву Швеції про визнання обов'язковості юрисдикції Суду (стаття 46). Метою запиту було одержати рішення Суду щодо того, чи свідчать факти справи про порушення державою-відповідачем її зобов'язань за статтями 8, 10 і 13 Конвенції.

3. У відповідь на запит, поданий відповідно до правила 33 §3 (d) Регламенту Суду, заявник повідомив про свій намір взяти участь у судовому розгляді і визначив адвоката, який представлятиме його інтереси (правило 30).

4. До складу палати із семи суддів увійшли пан Г. Лагергрєн *за посадою*, обраний суддя від Швеції (стаття 43 Конвенції) і пан Р. Рюссдал, Голова Суду (п. 3 (b) правила 21). 2 жовтня 1985 року Голова Суду в присутності Секретаря жеребкуванням визначив імена інших п'яти суддів, а саме: пана Дж. Кремону, пана Дж. Віарда, пана Л.-Е. Петтіті, сера Вінсента Еванса і пана Р. Бернхардта (стаття 43 в кінці Конвенції та п. 4 правила 21). Пан Є. Герсінг, додатковий суддя, замінив пана Віарда, термін повноважень якого сплив до моменту розгляду, а на завершальному етапі пан Ф. Гольчюкю і пан С. Руссо замінили пана Герсінга і пана Кремону, які не змогли взяти участь у розгляді справи (п. 3 правила 2, п. 1 правила 22 та п. 1 правила 24).

5. Пан Рюссдал заступив на посаду голови палати (п. 5 правила 21). Через Секретаря він з'ясував позицію уповноваженої особи від уряду Швеції («Уряд»), представника Комісії та адвоката заявника щодо необхідності письмової процедури (п. 1 правила 37). 12 грудня 1985 року він запропонував адвокату і уповноваженій особі уряду, якщо та вважатиме за потрібне, подати до 4 лютого 1986 року меморандум, а представнику Комісії – відповісти у письмовій формі упродовж двох місяців з дати направлення йому через Секретаря останнього із вказаних документів, незалежно від того, чий меморандум надійде останнім. Меморандум заявника надійшов до канцелярії 3 лютого. У листі того ж дня уповноважена особа Уряду заявила, що Уряд не має наміру подавати меморандум. 21 березня Секретар Комісії повідомив Суду, що представник надаватиме свої зауваження під час слухання.

6. 3 квітня 1986 року, порадившись через Секретаря Суду з уповноваженою особою Уряду, представником Комісії та адвокатом заявника, Голова Суду призначив датою початку усних слухань 26 травня 1986 року (правило 38). 28 квітня Комісія передала Секретарю ряд документів, які він запросив за дорученням Голови Суду. 12 травня канцелярія отримала від заявника деякі додаткові документи.

7. Відкрите слухання відбулося у призначений день у Палаці прав людини, Страсбург. Безпосередньо перед його початком Суд провів підготовче засідання.

На судовому розгляді були присутні:

- від Уряду

пан Г. Корелл, Посол, заступник міністра з правових та консульських питань, міністерства закордонних справ, уповноважена особа Уряду,

пан К. Бергеншtrand, помічник заступника міністра, міністерство юстиції,

пан С. Хьоглунд, начальник підрозділу, Національне поліцейське управління, радники,

- від Комісії

пан Г. Шермерс, представник;

- від заявника

пан Д. Тольборг, адвокат;

пан Дж. Лестадіус, консультант.

8. Суд заслухав звернення п. Корелла від імені Уряду, п. Шермерса від Комісії, п. Тольборга від заявника, а також їхні відповіді на запитання, поставлені кількома суддями.

ЩОДО ФАКТІВ

I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

9. Заявник, п. Торстен Леандер, громадянин Швеції, народився 1951 року, він столяр за фахом.

10. 20 серпня 1979 року він розпочав працювати, тимчасово виконуючи обов'язки музейного техніка (vikarierande museitekniker) у музеї військово-морських сил у м. Карлскруна на півдні Швеції. Музей впритул межує з Карлскрунською військово-морською базою, яка є закритою військовою територією, що охороняється.

У Суді заявник стверджував, що мав намір пропрацювати на цій посаді десять місяців, на період відпустки постійного співробітника. Він стверджував, що 3 вересня йому наказали припинити роботу і чекати результату особистої перевірки, проведення якої було необхідним згідно постанови про перевірку особового складу від 1969 року (personalkontrollkungörelsen 1969:446 – див. пп. 18-34 нижче). За словами заявника, запит на здійснення перевірки було подано 9 серпня 1979 року.

Уряд повідомив, що заявнику було надано роботу лише з 20 по 31 серпня 1979 року, і це підтверджується повідомленням, виданим з цією метою 27 серпня 1979 року директором музею. Уряд також наполягав на тому, що у процесі працевлаштування п. Леандера директор музею припустився двох помилок. По-перше, працевлаштування будь-якої особи до проведення особистої перевірки суперечило процедурі, встановленій правилами та відповідними положеннями, наведеними нижче, а по-друге, оголошення про вакансію було заявлено неналежним чином.

11. 30 серпня 1979 року були вжиті необхідні кроки. Посаду було оголошено вакантною до 28 вересня 1979 року. П. Леандер не подав заяву.

12. 25 вересня директор повідомив його про те, що результати особистої перевірки виявилися не на його користь і тому він не може працювати у музеї.

13. За рекомендацією начальника з безпеки військово-морської бази заявник звернувся до командувача флотом (chefen för marinen) з проханням поінформувати його про причини, з яких йому не можна працювати у військово-морському музеї.

У відповіді від 3 жовтня 1979 року командувач флотом зазначив, між іншим, таке:

«У розпорядженні музею знаходяться декілька складських приміщень та історичних об'єктів, розташованих на території, відповідальність за безпеку якої несе командувач військово-морської бази (örlogsbaschefen). Згідно інформації, отриманої командувачем флотом, особа, що займає вказану посаду, повинна мати право вільно пересуватися по території, що має обмежений доступ. Отже, правила доступу до цих територій мають поширюватися і на персонал музею.

З огляду на це командувач військово-морською базою наказав провести персональну перевірку.

Перевірка виявила причини, через які командувач, розглянувши Вашу кандидатуру з огляду на мотиви безпеки, прийняв рішення відмовити Вам.

Проте якщо Ваші функціональні обов'язки у військово-морському музеї не передбачатимуть доступу до військово-морських споруд, командувач не вбачає причин заперечувати проти Вашого прийому на роботу. Рішення про те, брати Вас на роботу чи ні, було прийнято в рамках процедури, яка відрізняється від існуючої».

14. 22 жовтня 1979 року заявник подав скаргу до Уряду, в якій просив скасувати оцінку командувача флотом і дозволити йому працювати у військово-морському музеї незалежно від можливості поновлення

на роботі. Зокрема, він заявив, що залишив постійне місце роботи в м. Даларна (Північна Швеція) у зв'язку з повідомленням про прийом на роботу у військово-морському музеї, а також що через негативні наслідки перевірки йому може загрожувати соціальне зубожіння, особливо з огляду на те, що він має утримувати дружину і дитину. У своїй першій скарзі, а потім у листі від 4 грудня 1979 року п. Леандер просив надати йому інформацію про причини відмови у працевлаштуванні у військово-морському музеї.

Уряд зробив запит про думку Верховного командувача збройними силами (överbefälhavaren), який у свою чергу звернувся за консультацією до командувача флотом.

Командувач флотом у листі від 7 листопада 1979 року пояснив, що 17 вересня 1979 року отримав результати перевірки від Верховного командувача разом з такою пропозицією:

«Прийняти на роботу згідно оцінки [командувача флотом] за умови, що Л. не буде, користуючись доступом до приміщень музею або характером своєї роботи, мати доступ до секретної діяльності». Командувач флотом додав, що за його інформацією директору музею потрібна була людина на вказану посаду з вільним доступом до військово-морської бази і правом самостійного пересування по її території, і тому 21 вересня 1979 року він прийняв рішення відмовити заявнику.

У відповідь на запитання уряду Верховний командувач збройними силами вказав, між іншим, на таке: «Разом з тим робота п. Леандера у період з 15 серпня до 1 вересня 1979 року не передбачала доступу до військово-морської бази. Командувач флотом вже зазначав, що не заперечуватиме проти працевлаштування на таких умовах. Однак директор військово-морського музею підтвердив вимогу про те, що п. Леандер повинен мати доступ до військово-морської бази. З огляду на викладене, а також у зв'язку з тим, що в разі надання доступу п. Леандеру до військово-морської бази він матиме доступ до секретного обладнання та інформації, командувач флотом прийняв рішення відмовити заявнику у працевлаштуванні.

При розгляді цієї справи командувач флотом керувався чинними правовими нормами щодо оцінювання особистої характеристики заявника з міркувань безпеки.

...

Подібно командувачу флотом, Верховний командувач збройними силами вважає, що п. Леандера можна прийняти на роботу до військово-морського музею за умови, що зарахована на роботу особа не потребуватиме доступу до військово-морської бази».

До висновку Верховного командувача збройними силами було додано секретний додаток з інформацією про п. Леандера, наданий

Національним поліцейським управлінням (rikspolisstyrelsen). Про цей додаток заявнику ніколи не повідомлялось, і він не був долучений до наданих Суду матеріалів.

15. У листі до Уряду від 5 лютого 1980 року заявник звернувся з новим оскарженням. Воно стосувалося рішення Національного поліцейського управління не виконувати покладені на неї повноваження, передбачені статтею 13 постанови про здійснення перевірки особового складу, щодо повідомлення заявникові зібраної про нього інформації (див. п. 31 нижче). Заявник звернувся до Уряду з проханням до того, як Урядом буде ухвалене рішення за його зверненням від 22 жовтня 1979 року надати йому право ознайомитися і прокоментувати інформацію, повідомлену Національним поліцейським управлінням.

У цьому питанні Уряд посилався на думку управління. У своїй відповіді від 22 лютого 1980 року управління запропонувало відхилити скарги заявника. Далі йшлося про таке:

«Внесення інформації до реєстру департаменту безпеки Національного поліцейського управління здійснюється, головним чином, на підставі секретного Королівського Указу від 1973 року. До того, як інформація вноситься до реєстру, питання про реєстрацію вирішується на декількох рівнях державними чиновниками, в обов'язки яких входить перевіряти відповідність кожного пункту інформації згаданим вище правилам. У спірних випадках питання про реєстрацію інформації вирішується керівником департаменту безпеки.

Інформація з реєстру видається відповідно до статті Постанови про здійснення перевірки особового складу після рішення Національного поліцейського управління, прийняте на пленарному засіданні. Під час прийняття рішення щодо здійснення персональної перевірки повинні бути присутніми принаймні троє з шести членів Національного поліцейського управління, призначених із числа членів парламенту. У випадку заявника були присутні всі шість парламентарів.

...

Відповідно до статті 13 Постанови про здійснення перевірки особового складу особи, якої стосується ця інформація, повинна бути надана можливість викласти свої зауваження, якщо на те є особливі причини. Однак Національне поліцейське управління у випадку заявника не вбачало причин застосовувати це положення з огляду на відсутність особливих причин, а також тому, що внесення інформації у реєстр здійснювалось у відповідності з Королівським Указом і розголошення інформації частково оприлюднило б зміст цього указу».

П. Леандер відповів на це зауваження у листі від 11 березня 1980

року до Уряду, в якому, між іншим, наполягав на тому, що управління все ж могло повідомити йому інформацію принаймні усно і з вимогою не розголошувати її.

16. Рішенням від 14 травня 1980 року Уряд повністю відхилив скаргу заявника. У результативній частині рішення визначено:

«Питання про те, чи підходить особа для виконання певної роботи, може розглядатися Урядом тільки у контексті скарги у зв'язку з призначенням на посаду. П. Леандер не подавав скаргу до Уряду у зв'язку зі своїм призначенням. Отже, його прохання до Уряду визнати його кандидатуру придатною для тимчасової роботи на вказаній посаді не може розглядатися.

У даній справі немає особливих обставин, передбачених у статті 13 Постанови про здійснення перевірки особового складу, які б надавали п. Леандеру право ознайомлюватися з інформацією, повідомленою Національним поліцейським управлінням Верховному командуванню збройними силами.

Інша частина клопотання п. Леандера зводиться до прохання надати витяг із поліцейського дос'є або інформацію про його зміст.

Уряд відхиляє [дане] прохання ...

Уряд не розглядає прохання п. Леандера про проведення повторної оцінки його кандидатури і не вживає заходів у зв'язку з іншою частиною його клопотання».

17. Заявник наполягав у Суді на тому, що і досі не знає змісту секретної інформації, зібраної про нього.

Про себе Комісії та Суду заявник повідомив таке. З 1976 року до теперішнього часу він не належав до жодної політичної партії. Раніше він був членом Комуністичної партії Швеції. Також він був членом асоціації, яка публікує радикальний журнал – Fib/Kulturfront. Під час проходження військової служби в 1971-1972 роках брав активну участь у діяльності профспілки військовослужбовців і як її представник брав участь у конференції 1972 року, роботу якої, за його словами, контролювала Служба безпеки. За час служби в армії один раз його було засуджено у кримінальному порядку за запізнення на військовий парад, за що він отримав покарання у вигляді сплати штрафу в розмірі десяти шведських крон. Також він був активістом асоціації будівельників Швеції, декілька раз був у Східній Європі.

Заявник стверджував, що за одностайними заявами відповідальних осіб жодна із вказаних обставин не стала причиною несприятливого результату особистої перевірки.

II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА

A. Заборона на внесення у реєстр записів про політичні погляди

18. Відповідно до вимоги статті 3 розділу 2 шведського Закону про уряд (regeringsformen), що є основною складовою Конституції Швеції («Конституція»), «жодного запису не може бути внесено до державного реєстру щодо громадянина лише на основі його політичних переконань, інакше ніж за його згодою».

B. Секретний поліцейський реєстр

19. Правовою основою реєстру, що зберігається у департаменті безпеки Національного поліцейського управління («секретний поліцейський реєстр»), є постанова про здійснення перевірки особового складу, яку введено в дію Урядом у рамках його повноважень і опубліковано в Офіційному бюлетені Швеції (svensk författningssamling, 1969: 446). У статті 2 постанови (з поправками 1972:505) передбачено:

«Для здійснення спеціальної поліцейської діяльності у сфері виявлення і запобігання злочинам проти національної безпеки, тощо у департаменті безпеки Національного поліцейського управління зберігається спеціальний поліцейський реєстр. У цей реєстр Національне поліцейське управління може вносити необхідну для здійснення спеціальної поліцейської діяльності інформацію.

Запис у поліцейському реєстрі, про який йдеться у першому абзаці, не може бути здійснено тільки на підставі того, що будь-яка особа, перебуваючи членом будь-якої організації або іншим способом виразила свої політичні переконання. Інші положення щодо застосування цього правила визначаються Урядом».

20. Згодом Національне поліцейське управління отримало від Уряду вказівки, які були опубліковані 22 вересня 1972 року:

«У нашій країні існують організації та угруповання, залучені до політичної діяльності, яка передбачає використання або можливість використання сили чи загрози насильства як засобу досягнення політичних цілей.

Деякі організації мають програму, в якій йдеться про те, що організація докладатиме зусиль щодо зміни соціального устрою насильницьким шляхом. Однак можна припустити, що більшість членів таких організацій ніколи не братиме участі у реалізації цілей програми. Отже, сам факт членства в такій організації не є приводом

для внесення Службою безпеки запису про особу в секретний реєстр. Проте інформація може вноситися, якщо член або прихильник такої організації вчинив дії, що підтверджують припущення про його намір взяти участь у діях, які представляють загрозу національній безпеці або сприяють силовому поваленню демократичного устрою, або шкодять незалежності Швеції.

Існують також організації та угруповання, які можуть бути залучені або могли бути залучені до політичних переворотів у Швеції або в інших країнах, з використанням сили, погроз або насильства як засобів здійснення такого перевороту. Інформація про членів і прихильників таких організацій або угруповань повинна вноситися до реєстру Служби безпеки.

Подальші інструкції щодо застосування статті 2 Постанови про здійснення перевірки особового складу повинні надаватися Урядом у відповідності до пропозицій Національного поліцейського управління. Національне поліцейське управління зобов'язане подати свої пропозиції, якщо під час виконання певних функцій виникають обставини, які потребуватимуть внесення поправок до інструкцій, прийнятих урядом».

21. Подальші інструкції, цього разу секретні, були прийняті Урядом 27 квітня 1973 року і 3 грудня 1981 року.

22. На додаток до обставин, передбачених у постанові про здійснення перевірки особового складу (див. п. 24 нижче), Національне поліцейське управління має право повідомляти відомості з секретного поліцейського реєстру у ряді випадків: під час розгляду окремих кримінальних справ та у випадку звернень про надання шведського громадянства.

С. Перевірка особового складу

23. На додаток до наведених вище положень про секретний поліцейський реєстр Постанова про здійснення перевірки особового складу містить, серед іншого, положення про посади з грифом «секретно», процедуру видачі інформації та використання отриманої з реєстру інформації. Основні положення, які мають відношення до справи, стисло наведені нижче.

24. Як передбачено статтею 1, здійснення перевірки особового складу означає отримання з поліції реєстру інформації про осіб, які обіймають важливі з точки зору національної безпеки посади або кандидатури яких розглядаються у зв'язку з призначенням.

25. У статті 3 (з поправками, внесеними постановою 1976:110) передбачено список деяких посадових осіб, включаючи Верховного головнокомандувача збройними силами, які наділені повноваженнями вимагати здійснення перевірки особового складу.

26. У статті 4 передбачено, що перевірка особового складу здійснюється тільки щодо посад, важливих з т.з. національної безпеки. Вказані посади мають гриф «секретно» двох ступенів (skyddsklasser) залежно від важливості з т.з. національної безпеки. Рішення про присвоєння посаді грифа «секретно» першого ступеня приймається урядом, а рішення про присвоєння грифа «секретно» другого ступеня – відповідним органом влади.

27. Як передбачено у статті 6, запити про повідомлення інформації з метою здійснення перевірки особового складу подаються до Національного поліцейського управління і стосуються лише тієї особи, яку призначають на посаду.

28. У статтях 8 і 9 зазначається вид інформації, який може бути видано інстанції, що здійснює призначення.

Якщо зацікавлена посада підпадає під першу категорію, Національне поліцейське управління може на підставі статті 8 повідомити повну інформацію про вказану особу, що міститься в секретному або будь-якому іншому поліцейському реєстрі. Якщо посада підпадає під другу категорію, управління має право на підставі статті 9 (з поправками, внесеними постановою 1972:505) надати тільки певну інформацію про зацікавлену особу, а саме:

«1. про визнання її винною або підозрілою у скоєнні злочинів, передбачених п. 1 Закону від 21 березня 1952 року (№ 98), у якому містяться окремі положення про заходи розслідування у деяких кримінальних справах (lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål) або які передбачені пп. 7 і 8 розділу 13 Кримінального Кодексу» – головним чином, злочинів проти громадського порядку, національної безпеки або уряду – «або визнання її винною чи підозрюваною у здійсненні спроби вчинення таких злочинів, у змові або підбурюванні до вчинення цих злочинів;

2. про визнання її винною або підозрілою у вчиненні інших дій, які є злочинами проти основ національної безпеки, або спрямовані та ведуть до насильницького повалення демократичного уряду, або завдають шкоди незалежності країни; визнання її винною або підозрілою у здійсненні спроби або змові вчинити такі злочини;

3. про підозру на підставі її дій або на іншій підставі про її готовність до участі у діях, зазначених у підпунктах 1 і 2».

29. У статті 11 передбачено, що питання про надання чи ненадання інформації з реєстру вирішує Національне поліцейське управління, до складу якого входить комісар поліції (rikspolischefen), начальник Служби безпеки та шість членів, призначених урядом; зазвичай це – діючі або колишні члени парламенту, які входять до різних політичних партій, включаючи й опозиційні. Під час винесення рішення принаймні троє із шести членів парламенту повинні бути присутніми.

Інформація може бути повідомлена за умови повної згоди усіх членів управління. Якщо один або більше членів управління із числа парламентарів не погоджуються із рішенням щодо необхідності повідомлення інформації, комісар поліції має право передати питання на розгляд уряду, якщо вважає, що цю інформацію потрібно надати. Передача питання на розгляд уряду можлива також і у випадку, коли один із членів – парламентарів звертається з таким клопотанням.

30. Після отримання Національним поліцейським управлінням запиту про здійснення перевірки особового складу відбувається наступна процедура. Департамент безпеки готує меморандум щодо інформації, яка міститься у відповідних реєстрах, і представляє її в усній формі в управлінні, яке після обговорення виносить рішення про можливість передачі всієї інформації чи якоїсь її частини. Приймаючи рішення, управління враховує, між іншим, характер даної посади, ступінь достовірності інформації і строк давності запису. Якщо у справі міститься всього декілька записів, це може стати фактором, який завадить розкриттю інформації. Письмових інструкцій щодо розкриття інформації не існує, за винятком положень постанови та інструкцій уряду.

31. На момент розгляду справи статтею 13 передбачалося, що до того, як Національне поліцейське управління повідомить інформацію у тих випадках, які стосуються призначення на посади з грифом «секретно» першого ступеня, зацікавленій особі надається можливість усно або письмово висловити свої зауваження, якщо немає особливих причин для іншого. У тих випадках, які стосуються призначення на посади, що мають гриф «секретно» другого ступеня, зазначена вище процедура повідомлення застосовується тільки за особливих обставин. Однак, навіть коли не йшлося про посаду з грифом «секретно» другого ступеня, управління і не намагалося виявити будь-які особливі обставини, і відповідно не повідомляло особу про проведення щодо неї перевірки, незважаючи на те, що такі авторитетні посадові особи, як Канцлер юстиції та Уповноважений з прав людини парламенту, які запрошувались для надання коментарів щодо проекту тексту майбутньої постанови, рекомендували направляти принаймні формальне повідомлення.

1 жовтня 1983 року це положення було доповнено (Постанова 1983:764). Станом на сьогодні до того, як повідомити інформацію у

зв'язку із призначенням на посади будь-якого ступеня секретності, зацікавленій особі надають можливість усно або письмово викласти свої зауваження. Проте це правило не застосовується, якщо особа хоче ознайомитися з інформацією, засекреченою на підставі положення Закону про таємницю від 1980 року, за винятком статті 7 розділу 17 цього Закону (див. п. 41 нижче) або якщо уряд звільняє орган, що звертається із запитом, від зобов'язання інформувати особу про здійснення щодо неї перевірки у тих випадках, коли призначення стосується недержавних посад (див. п. 33 нижче).

32. На час розгляду справи п. Леандера Національному поліцейському управлінню дією статті 14 було заборонено додавати будь-які коментарі до інформації, яку повідомляють органу, що звернувся із запитом.

33. У статті 19 передбачено, що орган інформує зацікавлену особу про здійснення щодо неї перевірки ще до початку перевірки, за одним винятком, який не застосовується до даної справи.

34. Відповідно до статті 20 орган, який звертається із запитом, оцінює важливість отриманої з поліцейського реєстру інформації, беручи до уваги характер діяльності в рамках даної посади, власну інформацію про зацікавлену особу та інші фактори.

D. Гарантії

1. Міністр юстиції

35. Впродовж декількох років міністр юстиції брав активну участь у здійсненні нагляду за роботою Служби безпеки та за процесом здійснення перевірки особового складу. Він здійснив ряд розслідувань різного рівня. Результати цих розслідувань не оформлені в жодних звітах. Однак уряд заявив, що в результаті переговорів між міністром та Національним поліцейським управлінням було внесено зміни як до відкритих, так і до секретних інструкцій.

2. Канцлер юстиції

36. Інститут Канцлера юстиції має давню історію і станом на сьогодні він закріплений у статті 6 розділу 11 Конституції. Обов'язки та повноваження Канцлера юстиції передбачені в Законі про здійснення нагляду Канцлером юстиції від 1975 року (lag 1975:1339 om

justitiekanslerns tillsyn) і в урядовій інструкції для Канцлера (förordning 1975:1345 med instruktion för justitiekanslern).

Обов'язки Канцлера юстиції, що визначені парламентом (riksdag), передбачають здійснення нагляду за органами державної влади та їх службовцями з метою забезпечення виконання ними обов'язків у відповідності до закону і відповідних норм. Канцлер як посадова особа часто отримує і розглядає скарги від громадян. Він також діє від імені уряду у сфері захисту інтересів держави та надання консультацій і здійснення розслідувань з правових питань.

Канцлер юстиції призначається урядом і обіймає посаду до виходу на пенсію. Відповідно до статті 6 розділу 11 Конституції Канцлер підпорядковується уряду. Однак у статті 7 цього розділу передбачено, що «ані органи державної влади», – в тому числі й уряд – «ані парламент, ані муніципальні розпорядчі органи не можуть визначати те, у який спосіб адміністративний орган», включаючи й Канцлера юстиції, «приймає рішення у кожному конкретному випадку, коли державні органи влади здійснюють свої повноваження стосовно фізичної особи або міста, а також, коли мова йде про застосування законодавства».

Канцлер юстиції має право відвідувати всі засідання судів та адміністративних органів, але не має права висловлювати власну точку зору. Він також має доступ до всіх документів, що зберігаються у цих органах.

Усі державні органи та їх посадові особи зобов'язані надавати Канцлеру юстиції запитувану ним інформацію і звіти (див. п. 41 нижче).

У рамках своїх наглядових функцій Канцлер має право порушувати кримінальну справу проти державних службовців або подавати щодо них рапорт у порядку дисциплінарного провадження.

Канцлер та Уповноважений з прав людини парламенту мають право за згодою передавати один одному справи по скаргам від приватних осіб. Таким чином, аналогічні скарги на практиці будуть розглядатися або Канцлером, або Уповноваженим, але не обома одночасно.

37. Оскільки Національне поліцейське управління є державним органом, його діяльність перебуває під особистим наглядом Канцлера юстиції.

Канцлер юстиції регулярно відвідує управління та Службу безпеки, як правило, один раз на рік. Окрім цього, він буває там тоді, коли цього вимагають особливі обставини, наприклад, у випадку скарги від будь-якої особи. Його візити фіксуються і протоколюються з метою можливого подальшого оприлюднення. Якщо предметом запису є секретна інформація, та частина протоколу, що містить таку інформацію, не розголошується. Уряд надав копію протоколу про інспекційний візит, який було здійснено 6 грудня 1983 року, на основі якого стало відомо, що

Канцлер юстиції разом з двома чиновниками інспектував приміщення Служби безпеки та обговорив, між іншим, питання, що стосуються здійснення перевірки особового складу. Нічого, на що можна було б звернути увагу, не виявлено.

Канцлер юстиції не уповноважений змінювати рішення управління чи Служби безпеки або втручатися у сам процес прийняття рішень, хоча і має право робити заяви щодо дій, які, на його погляд, суперечать законодавству або є невідповідними.

Оскільки висновки, оприлюднені Канцлером у зв'язку з інспекцією процедури перевірки особового складу, не накладають жодної правової відповідальності, то може бути піддане сумніву те, чи підпадають вони під сферу, в рамках якої незалежність Канцлера гарантується статтею 7 розділу 11 Конституції (див. п. 36 вище). З огляду на правові традиції Швеції неможливо уявити, щоб уряд намагався скористатися своїми повноваженнями відповідно до статті 6 розділу 11 Конституції і давав би інструкції Канцлеру, наприклад, щодо висновку у зв'язку із застосуванням постанови про здійснення перевірки особового складу або взагалі заборонив би йому здійснювати контроль за роботою Національного поліцейського управління. Таких інструкцій не існує ніколи не було.

3. Уповноважений з прав людини парламенту

38. Обов'язки та повноваження Уповноваженого з прав людини парламенту – інституту, створеного у 1809 році, чітко викладено у статті 6 глави 12 Конституції та у Законі про інструкції для Уповноважених з прав людини парламенту (lag 1975:1057 med instruktion för justitieombudsmännen).

Чотири особи на посаду Уповноваженого обираються парламентом. Їх основна функція – здійснювати нагляд за виконанням законів та інших нормативних актів у сфері державного управління.

Особливою функцією Уповноваженого з прав людини парламенту є забезпечення дотримання судами та виконавчими органами положень Конституції на предмет об'єктивності, неупередженості і відсутності посягань на основні права і свободи громадян у процесі державного управління.

Якщо під час виконання своїх наглядових функцій Уповноважений визнає за необхідне порушити питання про внесення змін до законодавства або вжиття державою будь-яких заходів, він може внести відповідну пропозицію до парламенту або уряду.

Уповноважений здійснює контроль або на підставі індивідуальної скарги, або шляхом проведення необхідних на його погляд інспекцій та перевірок.

За результатами розгляду кожного питання Уповноважений складає звіт, в якому зазначає свою точку зору щодо того, чи не суперечить закон правовим нормам, або ж чи не є невідповідним у будь-якому іншому відношенні. Уповноважений має право зробити відповідну заяву з метою забезпечення уніфікованого і належного застосування закону.

Звіти Уповноваженого розглядаються як вираження його особистої думки. Питання про те, чи буде від заяв Уповноваженого практичний результат, залежить від переконливості його аргументів для осіб, що приймають рішення, або для вказаного органу державної влади. Загалом доволі часто, хоча й не завжди, з думкою Уповноваженого рахуються (див. справу «Густав Петрен/Ганц Рагнемальм» (Gustaf Petren/Hans Ragnemalm), Конституція Швеції (Sveriges Grundlagar), Стокгольм, 1980 р., стор. 327).

Уповноважений з прав людини може ініціювати порушення кримінальної справи або дисциплінарного провадження проти чиновника, який вчинив правопорушення, відступивши від виконання покладених на нього обов'язків.

Уповноважений може бути присутнім під час винесення рішення судом або адміністративним органом, а також мати доступ до протоколів засідань та інших документів даного суду або цього органу. Всі суди, адміністративні органи, а також державні службовці органів центральної чи місцевої влади зобов'язані надавати Уповноваженому будь-яку запитувану ним інформацію або звітні документи. Під час виконання своїх службових обов'язків Уповноважений може звернутися за допомогою до будь-якого прокурора.

39. Із зазначеного вище випливає, що Національне поліцейське управління та його діяльність перебувають під контролем Уповноважених з прав людини парламенту.

Відповідно до інформації, наданої секретарем офісу Уповноважених, у випадку розгляду індивідуальної скарги процедура є наступною. Після надходження скарги відповідальний за неї Уповноважений звертається до управління або до органу, що звертається із запитом (див. п. 25 вище). Далі в усній формі йому надають інформацію про конкретні обставини справи, а також дають можливість ознайомитись із відповідними документами і матеріалами. Отримана інформація письмово не фіксується Уповноваженим, оскільки це може поставити під загрозу забезпечення секретності інформації. Уповноважений готує власний висновок на основі зазначеного вище запиту та результатів проведеного ним розслідування. Його звіт завжди складається у письмовій формі і є доступним громадськості. Відтак, він не містить ніякої секретної інформації.

Із 1969 року і дотепер було подано принаймні вісім індивідуальних

скарг на систему здійснення перевірки особового складу. Чотири скарги загального характеру були від загальновідомих осіб-заявників. Після вивчення фактів, що лежали в основі інших чотирьох скарг, Уповноважений закрив провадження у двох випадках, висловивши окремі критичні зауваження щодо певних проблемних питань (звіти від 20 лютого 1984 року у справі 684-1983 та від 15 лютого 1985 року у справі 2316-1984). Критичні зауваження Уповноваженого, які він висловив у звіті від 20 лютого 1984 року, відповідно до нещодавнього рішення Трудового суду (№ 28 від 12 березня 1986 року), призвели до того, що Верховний головнокомандувач збройними силами змінив попередню практику застосування статті 19 Постанови.

4. Парламентський комітет з питань правосуддя (riksdagens justitieutskott)

40. До постійного Комітету з питань правосуддя при парламенті Швеції входить п'ятнадцять членів парламенту, призначених за системою пропорційного представництва. З 1971 року Комітет розглядає питання виділення коштів для поліцейського підрозділу безпеки і майже щороку ретельно перевіряє витрати поліцейського підрозділу безпеки, його організацію та діяльність. Значна увага, за словами Уряду, приділяється питанням, пов'язаним із застосуванням Постанови про здійснення перевірки особового складу, а також питанням оцінки впливу позаштатних членів Національного поліцейського Управління на діяльність Служби безпеки. Комітет зазвичай отримує інформацію в результаті організації засідань за участю представників управління та його департаменту безпеки, а також в результаті регулярних відвідувань управління. Такі відвідання були організовані навесні 1977 року, восени 1979 року і навесні 1983 року. Навесні 1980 року були проведені спеціальні обговорення між Комітетом та парламентарями управління. Навесні 1981 року Комітет звернувся із запитом щодо отримання додаткового звіту. Навесні 1982 року Комітет провів слухання за участю комісара Національного поліцейського управління та начальника Служби безпеки.

Як стверджує уряд, старший секретар Комітету підтвердив, що члени Комітету під час візитів мали повний доступ до реєстрів, а також можливість ознайомитися з реєстром, який зберігався в Службі безпеки. Члени Комітету також обговорили різні питання ведення реєстру особами, які відповідають за внесення записів у реєстр та надання інформації управлінню під час здійснення перевірки особового складу.

5. Принцип вільного доступу до офіційних документів

41. Відповідно до статті 2 розділу 2 Закону про свободу преси (tryckfrihetsförordningen), який є складовою частиною Конституції Швеції, кожна людина має право на доступ до офіційного документу за винятком певних сфер, у яких такий доступ обмежено законом.

На час розгляду справи основні положення про обмеження були викладені в Законі про обмеження на право доступу до офіційних документів (lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar 1937:249, «Закон 1937»), який був чинним до 1 січня 1981 року.

Відповідно до статті 11 Закону 1937 р. (зі змінами) «деталі інформації, внесеної у реєстри, як передбачено Законом про загальний кримінальний реєстр (lag om allmänt kriminalregister 1963:197) або Законом про поліцейський реєстр (lag om polisregister mm 1965:94), не можуть бути видані в інших випадках або іншим способом, відмінним від того, який передбачено цими Законами». У статті 3 Закону про поліцейський реєстр (зі змінами 1977:1032, який діяв до 1 березня 1985 року) передбачено:

«Витяги з інформації або сама інформація про зміст поліцейських реєстрів видаються за вимогою:

1. Канцлера юстиції, Уповноваженого з прав людини, Національного поліцейського управління, центральної імміграційної служби, окружних адміністративних рад, окружних адміністративних судів, керівників поліцейських відділів і прокурорів;

2. інших відомств для певної категорії справ або в особливих випадках за умови відповідного дозволу з боку уряду;

3. особи, яка потребує витяг з інформації для забезпечення своїх прав за кордоном, для в'їзду до зарубіжних країн з метою поселення, постійного перебування або роботи, для вирішення питань працевлаштування або контрактів у сфері охорони здоров'я, питань важливих з т.з. національної безпеки за умови, що уряд видасть спеціальний наказ про дозвіл видати частину або всю інформацію, або в інших випадках, якщо особа доведе факт залежності забезпечення своїх прав від отримання інформації з реєстру, а уряд санкціонує видачу такої інформації».

1 січня 1981 року Закон від 1937 року був замінений Законом про таємницю від 1980 року (sekretesslagen, 1980:100), у якому статтею 17 розділу 7 передбачено подібні положення.

Жодних доказів існування будь-якого особливих нормативних актів, що дозволяли б особі в ситуації, подібній до ситуації заявника, отримати витяг з інформації поліцейських реєстрів не було представлено.

42. Рішення будь-якого іншого органу, за виключенням парламенту або уряду, про відмову в доступі до документа є предметом оскарження у суді (стаття 15 розділу 2 Закону про свободу преси).

В деяких недавніх справах, які були розглянуті Вищим адміністративним судом, приватним особам було відмовлено в доступі до інформації секретного поліцейського реєстру на підставі відсутності дозволу з боку уряду, обов'язковість якого передбачено статтею 3 Закону про поліцейський реєстр, або на тій підставі, що вони не намагалися його отримати (Щорічник Вищого адміністративного суду – 1981: Ab 100 та Ab 282 та 1982: Ab 85).

Схожі події спостерігаються і в даній справі в тому, що уряд визнав себе наділеним повноваженнями розглядати запит п. Леандера у зв'язку з наданням йому дозволу ознайомитися з інформацією про себе, яка була повідомлена Національним поліцейським управлінням (див. п. 16 вище).

Проте для відповідної фізичної особи видається недоступним оскаржити – до уряду, чи до адміністративних судів – рішення Управління повідомити інформацію до органу, який про цю інформацію запитує, оскільки для управління така особа не є стороною процесу надання інформації (див. рішення Вищого адміністративного суду від 20 червня 1984 року у справі 1509-1984).

43. Навіть якщо певний документ є секретним, уряд завжди наділений певними дискреційними повноваженнями щодо його розкриття, і особі, яка є однією зі сторін у судовому або адміністративному провадженні і якої цей документ стосується, може бути надано право на доступ до цього документу. Основні положення у зв'язку з цим питанням до 30 грудня 1980 року були викладені у статті 38 Закону 1937 р. (зі змінами 1974:567), у якій йдеться:

«Якщо встановлено факт необхідності забезпечення публічних або приватних прав, уряд може, незалежно від викладених в Законі обмежень, санкціонувати надання документів.

Якщо документ, який не може бути повідомлений будь-якій особі, може вважатись важливим доказом у суді або у ході кримінального поліцейського розслідування, суд, який розглядає справу, або в повноваження якого входить вирішення питань, що пов'язані з поліцейським розслідуванням, може винести рішення надати документ суду або офіцеру, який здійснює розслідування. Проте зазначене вище не стосується документів, вказаних у статтях 1-4, 31 і 33. Якщо ж зміст документу такий, що особа, яка його склала, не має права на підставі статей 5 (2), (3) або (4) розділу 36 Судово-процесуального кодексу бути свідком у зв'язку з цим, документ не може бути представлено у суді або у ході поліцейського розслідування, а також не може бути представлено в рамках судового

розгляду чи у процесі поліцейського розслідування, якщо це тягне за собою розголошення професійної таємниці, за винятком випадків, коли цього вимагають особливі обставини».

Із 1 січня 1981 року відповідні положення закріплено в статтях 5 та 8 розділу 14 Закону про таємницю 1980 р.

6. Відшкодування збитків

44. Цивільну відповідальність держави передбачено у розділі 3 Закону про цивільну відповідальність від 1972 р. (skadeståndslagen 1972:207).

Згідно зі статтею 2 за помилкові чи халатні дії державних органів влади можна вимагати відшкодування.

Незважаючи на це, у статті 7 передбачено, що позов про відшкодування збитків не подається на рішення, прийняті парламентом, урядом, Верховним Судом, Вищим адміністративним судом або Національним судом з питань соціальної безпеки. Стосовно рішень нижчих інстанцій, наприклад, Національного поліцейського управління, у статті 4 Закону передбачено, що позов про відшкодування збитків не подається у випадку, якщо постраждала особа могла уникнути шкоди, якби застосувала усі доступні засоби правового захисту.

ПРОВАДЖЕННЯ У КОМІСІЇ

45. У своїй заяві (№ 9248/81), поданій до Комісії 2 листопада 1980 року, п. Леандер стверджував, що були порушені статті 6, 8, 10 і 13 Конвенції. Він скаржився на те, що йому перешкодили отримати постійну роботу і звільнили з тимчасового місця роботи на підставі інформації секретного характеру, за якою він, нібито, представляв загрозу національній безпеці; заявник вважав це нападками на його репутацію, заявляючи, що йому повинні були надати можливість захищати себе в суді.

46. 10 жовтня 1983 року Комісія оголосила заяву неприйнятною за статтею 6, але визнала її прийнятною за статтями 8, 10 і 13.

У звіті від 17 травня 1985 року (стаття 31) Комісія оприлюднила свій висновок, згідно з яким не було порушення статті 8 (одноголосно), в рамках статті 10 особливих питань свободи вираження поглядів та свободи отримувати інформацію не виникало (одноголосно), а також у справі не виявлено порушень статті 13 (сім голосів проти п'яти) .

Повна версія звіту Комісії та окремої думки, що міститься у звіті, додається до цього судового рішення.

ЩОДО ПРАВА

I. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 8

47. Заявник скаржився на те, що процедура здійснення перевірки особового складу, яку було застосовано у його випадку, суперечила статті 8, яка передбачає, що:

«1. Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції.

2. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб».

Заявник наполягав на тому, що ніщо в його особистому житті чи в політичній діяльності (див. п. 17 вище) не могло вважатись таким, що б зумовило необхідність у демократичному суспільстві вносити його ім'я до реєстру Служби безпеки з позначкою «становить загрозу» і відповідно перешкоджати вказаному працевлаштуванню. Він також заявляв, що Постанову про здійснення перевірки особового складу не можна вважати «законом» відповідно до пункту 2 статті 8 Конвенції.

Проте заявник не оскаржував факт необхідності самої перевірки особового складу. Він також не ставив під сумнів повноваження уряду у частині обмежень, передбачених у статтях 8 і 10 Конвенції, про відсторонення прихильників певних крайніх політичних ідеологій з посад, пов'язаних з національною безпекою, а також внесення даних про таких осіб в реєстр, який зберігається у Службі безпеки Національного поліцейського управління.

A. Чи було втручання у право, передбачене статтею 8

48. Немає сумнівів, що інформація з секретного поліцейського реєстру містила інформацію про приватне життя п. Леандера.

Зберігання і повідомлення цієї інформації, а також відмова надати можливість п. Леандеру спростувати її, порушували його право на повагу до приватного життя, гарантоване пунктом 1 статті 8 Конвенції.

В. Чи було втручання виправданим

1. Законна мета

49. Здійснення перевірки особового складу у Швеції, безперечно, є законною метою в розумінні статті 8, а саме – захисту національної безпеки.

Основні питання конфлікту стосувались з'ясування, чи було втручання «передбачене законом» і «необхідним у демократичному суспільстві».

2. «Передбачено законом»

(а) Загальні принципи

50. Вираз «передбачено законом» у п. 2 статті 8 вимагає, для початку, щоб втручання мало під собою основу, закріплену у національному законодавстві. Проте однієї відповідності національному законодавству недостатньо: вказане законодавство має бути доступним для зацікавленої особи, а його наслідки – передбачуваними для неї (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Мелоун проти Сполученого Королівства» (*Malone v. The United Kingdom*) від 2 серпня 1984 року, Серія А, № 82, стор. 31-32, § 66).

51. Проте вимога передбачуваності в особливому контексті здійснення секретних перевірок особового складу у сферах, які впливають на національну безпеку, не може бути такою самою, як в інших сферах. Таким чином це не означає, що приватна особа повинна чітко передбачати, яку перевірку його особи здійснюватиме спеціальний поліцейський підрозділ Швеції в цілях забезпечення національної безпеки. Проте у системі, яка застосовується загалом до всіх громадян, як, наприклад, у рамках Постанови про здійснення перевірки особового складу, закон повинен бути достатньо чітким у формулюваннях, щоби забезпечити громадян адекватними вказівками щодо обставин і умов, за яких державні органи мають право вдаватися до даного виду секретного і потенційно небезпечного втручання у приватне життя (там же, стор. 32, § 67).

У процесі здійснення оцінки відповідності критерію передбачуваності можуть також враховуватися інструкції чи адміністративна практика, які не мають статусу матеріального права, враховуватися настільки, наскільки зацікавлені особи добре знають їх зміст (див. рішення у справі «Сільвер та інші проти Сполученого Королівства» (*Silver and others v.*

The United Kingdom) від 25 березня 1983 року, Серія А, № 61, стор. 33-34, §§ 88-89).

Окрім того, якщо реалізація закону передбачає застосування секретних заходів, які не розкриваються зацікавленим особам або громадськості в цілому, у самому законі всупереч існуючій адміністративній практиці достатньо чітко мають зазначатися межі дискреційних повноважень дій компетентного органу, при цьому має враховуватись законна мета вказаних заходів з тим, щоб надати приватній особі адекватний захист від свавільного втручання (див. наведене вище рішення у справі «Мелоун проти Сполученого Королівства» (Malone v. The United Kingdom), Серія А № 82, стор. 32-33, § 68).

(b) Застосування вказаних принципів у даній справі

52. Правовою основою втручання у національному законодавстві є постанова про здійснення перевірки особового складу. Проте заявник наполягав на тому, що положення про ведення секретного поліцейського реєстру, здебільшого, стаття 2 постанови не відповідають необхідним принципам доступності та передбачуваності.

І уряд, і Комісія не погодилися з такою заявою.

53. Сама постанова, опублікована в офіційному бюлетені Швеції, безперечно, відповідає вимогам доступності. Отже, основне питання зводиться до того, наскільки чітко національне законодавство визначає умови, за яких Національне поліцейське управління має право зберігати і повідомляти інформацію про систему перевірки особового складу.

54. Перший пункт статті 2 постанови дійсно надає широку свободу розсуду Національному поліцейському управлінню щодо того, яку інформацію вносити до реєстру (див. п. 19 вище). Обсяг цих дискреційних повноважень відносно надзвичайно важливого питання, однак, обмежений законом в другому пункті цієї статті, який співвідноситься з уже встановленою Конституцією заборонаю (див. п. 18 вище) про те, що «жоден запис не може бути внесено до державного реєстру щодо громадянина виключно на основі його політичних переконань, інакше, як за його згодою». До того ж, свобода розсуду управління у зв'язку з цим прописана в урядових інструкціях (див. пп. 20-21 вище). Але тільки одна з них, а саме інструкція від 22 вересня 1972 року, є відкритою і, відповідно, може братися до уваги, оскільки є цілком доступною (див. п. 20 вище).

Внесення інформації до секретного поліцейського реєстру має також відповідати вимогам про те, що дана інформація необхідна для

спеціальних поліцейських служб і служить цілям запобігання або виявлення «злочинів проти національної безпеки і т.д.» (п. 1 статті 2 постанови – див п. 19 вище).

55. Постанова містить також чіткі і докладні положення про інформацію, яку може бути надано, про органи, яким інформація може бути повідомлена, обставини, за яких може бути здійснено таке повідомлення інформації, а також про процедуру, якої Національне поліцейське управління повинне дотримуватися у прийнятті рішень про повідомлення інформації (див. пп. 25-29 вище).

56. Беручи до уваги викладене вище, Суд вважає, що законодавство Швеції забезпечує громадян адекватними вказівками меж і способу здійснення свободи розсуду, наданої відповідальним органам для збору, запису та поширення інформації в рамках процесу здійснення перевірки особового складу.

57. Отже втручання у даній справі у приватне життя п. Леандера було «передбачено законом» у рамках значення статті 8.

2. «Необхідно у демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки»

58. Поняття необхідності передбачає, що втручання відображає нагальну потребу і, зокрема, є пропорційним переслідуваній законній меті (див., між іншим, рішення у справі «Гіллоу проти Сполученого Королівства» (*Gillow v. The United Kingdom*) від 24 листопада 1986 року, Серія А № 109, стор. 22, § 55).

59. Проте Суд визнає, що органам державної влади надано поле розсуду, межі якого залежать не тільки від характеру законної мети, а й характеру здійсненого втручання. У даній справі інтереси держави-відповідача щодо захисту національної безпеки повинні врівноважуватися серйозністю втручання в право заявника на повагу до його приватного життя.

Звісно, не ставиться під сумнів необхідність в існуванні закону, який би в цілях захисту національної безпеки наділяв компетентні національні органи договірних держав повноваженнями, по-перше, збирати і зберігати у реєстрах недоступну для громадськості інформацію про приватних осіб, а, по-друге, використовувати її у процесі оцінювання відповідності кандидата отриманню ним важливої з т.з. національної безпеки посади.

Щодо оскаржуваного втручання, то воно, без сумніву, мало

несприятливі наслідки для законних інтересів п. Леандера, зокрема, з огляду на можливість доступу до певних посад на державній службі. З іншого боку, право доступу до державних посад як таке, не закріплено у Конвенції (див., між іншим, рішення у справі «Козік проти Німеччини» (*Kosiek v. Germany*) від 28 серпня 1986 року, Серія А № 105, стор. 20, §§ 34-35) але, не зважаючи на ці наслідки, втручання не перешкоджало заявникові вести приватне життя на власний розсуд.

За даних обставин Суд погоджується з тим, що поле розсуду, яким була наділена держава-відповідач під час оцінювання нагальної соціальної потреби в цій справі і зокрема, у виборі засобів для досягнення законної мети – забезпечити національну безпеку, було досить широким.

60. Проте Суд повинен переконатись в існуванні належних та достатніх гарантій проти зловживань, оскільки система таємного нагляду, що спрямована на забезпечення національної безпеки, може підірвати або навіть знищити демократію, мотивуючи це її захистом (див. рішення у справі «Клас та інші проти Німеччини» (*Klass and others v. Germany*) від 6 вересня 1978 року, Серія А № 28, стор. 23-24, §§ 49-50)

61. Заявник наполягав на тому, що подібних гарантій у рамках шведської системи здійснення перевірки особового складу йому не було надано, здебільшого, тому що йому було відмовлено у будь-якій можливості оскаржити достовірність зібраної щодо нього інформації.

62. Уряд навів дванадцять гарантій, які у сукупності, на його думку, забезпечили належний захист:

(i) власне про сам факт існування системи здійснення перевірки особового складу відомо з постанови про здійснення перевірки особового складу;

(ii) існуючі посади, пов'язані з державною таємницею, мають різні грифи секретності (див. п. 26 вище);

iii) предметом збору і поширення може бути тільки певна інформація (див. пп. 18-20, 28 і 30 вище);

(iv) запит на інформацію може бути здійснено тільки щодо особи, кандидатура якої розглядається у зв'язку із призначенням на посаду (див. п. 27 вище);

(v) парламентарі є членами Національного поліцейського управління (див. п. 29 вище);

(vi) інформацію може бути повідомлено зацікавленій особі; проте уряд визнав відсутність таких прикладів принаймні в рамках дії норм, чинних до 1 жовтня 1983 року (див. п. 31 вище);

(vii) рішення про призначення зацікавленої особи на посаду приймається органом, який звертається із запитом про інформацію, а не Національним поліцейським управлінням (див. п. 34 вище);

(viii) дане рішення може бути оскаржене в уряді (див. п. 16 вище);

(ix) здійснення інспекції міністром юстиції (див. п. 35 вище);

(x) здійснення інспекції Канцлером юстиції (див. п. 36-37 вище);

(xi) здійснення інспекції парламентським Уповноваженим з прав людини (див. пп. 38-39 вище);

(xii) здійснення інспекції парламентським комітетом з питань правосуддя (див. п. 40 вище).

63. Насамперед, Суд зазначає, що деякі гарантії не застосовуються у даній справі, оскільки, наприклад, не було жодного рішення щодо призначення, яке могло б бути оскаржене (див. пп. 11 і 16 вище).

64. Постанова про здійснення перевірки особового складу містить ряд положень, розроблених з метою зведення впливу процедури перевірки особового складу до мінімуму (див. пп. 54-55 і принципи (ii) – (iv) в п. 62 вище). До того ж, використання інформації про секретний поліцейський реєстр поза межами процедури здійснення перевірки обмежується, на практиці, окремими випадками кримінального переслідування або отримання шведського громадянства (див. п. 22 вище).

Нагляд за належним функціонуванням системи перевірки, окрім контролю, який здійснює сам уряд, забезпечують як парламент, так і незалежні інститути (див. пп. 35-40 вище).

65. Суд надає великого значення участі членів парламенту у діяльності Національного поліцейського управління, а також інспекціям, які здійснюють Канцлер юстиції та парламентський Уповноважений з прав людини, а також парламентський комітет з питань правосуддя (див. п. 62 вище, принципи (v) , (x) , (xi) і (xii)) .

Парламентарі, що входять до складу Національного поліцейського управління, серед яких є члени опозиційних партій (див. п. 29 вище), беруть участь у прийнятті всіх рішень про надання чи ненадання інформації органу, який звертається із запитом. Зокрема, кожен із них наділений правом вето, застосування якого автоматично забороняє управлінню надавати інформацію. У такому випадку рішення про надання інформації може приймати тільки сам уряд за умови, якщо комісар поліції передасть йому справу на прохання одного з членів парламенту (див. п. 29 вище). Цей прямий і регулярний контроль за найважливішим аспектом реєстру, а саме за поширенням інформації, є основною гарантією проти зловживання.

Окрім того, ретельну перевірку здійснює парламентський комітет з питань правосуддя (див. п. 40 вище).

Нагляд, який здійснює парламентський Уповноважений з прав людини, є додатковою суттєвою гарантією проти зловживання, особливо у тих випадках, коли у приватних осіб складається враження про існування посягань на їх права і свободи (див. пп. 38-39 вище).

Що стосується Канцлера юстиції, то у деяких випадках він може бути правовим радником вищого рангу для уряду. Однак саме парламент Швеції уповноважив його здійснювати нагляд, окрім іншого, за функціонуванням системи здійснення перевірки особового складу. При цьому дії Канцлера подібні до функцій Уповноваженого, але принаймні на практиці вони незалежні від уряду (див. пп. 36-37 вище).

66. Той факт, що надану військовим владам інформацію не було повідомлено п. Леандеру, сам по собі не доводить, що втручання не було «необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки», саме таким чином, принаймні частково, процедура перевірки особового складу може здійснюватись ефективно (див., *mutatis mutandis*, вищенаведене рішення у справі «Класс та інші проти Німеччини» (*Klass and others v. Germany*), Серія А № 28, стор. 27, § п. 58).

Проте Суд зазначає, що різні інститути влади, включаючи Канцлера юстиції та парламентського Уповноваженого, ще до того, як у 1969 році було видано постанову, висловили побажання, щоби правило інформувати зацікавлену особу, визначене у статті 13 постанови, ефективно використовувалось до такої міри, яка не підриває цілей перевірки (див. п. 31 вище).

67. Як і Комісія, Суд доходить висновку, що гарантії захисту у шведській системі здійснення перевірки особового складу відповідають вимогам п. 2 статті 8 Конвенції. Враховуючи широке поле розсуду, надане державі-відповідачу, вона вправі була вважати, що в даній справі інтереси національної безпеки переважили приватні інтереси заявника (див. п. 59 вище). Отже, не можна вважати, що втручання, якого зазнав п. Леандер, було непропорційним законній меті.

4. Висновок

68. Відповідно, статтю 8 не було порушено.

II. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 10

69. Заявник також стверджував, що ті ж самі факти, які становили стверджуване порушення статті 8, також піднімали питання про порушення статті 10, яка 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».

70. Комісія визнала, що скарги заявника не піднімали окремі питання за статтею 10 у частині, яка стосується свободи вираження поглядів чи свободи отримувати інформацію. Уряд погодився з цим висновком.

А. Свобода вираження поглядів

71. Право бути зарахованим на державну службу як таке не визнається у Конвенції, проте це не означає, що в інших аспектах державні службовці, включно з тими, хто проходить випробувальний термін, не підпадають під дію Конвенції та захисту, передбаченого у статті 10 (див. рішення у справі «Глазенапп і Козік проти Німеччини» (Glassenapp and Kosiek v. Germany) від 28 серпня 1986 року, Серія А № 104, стор. 26, §§ 49-50, і Серія А № 105, стор. 20, §§ 35-36).

72. Передусім потрібно з'ясувати, чи процедура перевірки, застосованої до заявника, була втручанням у свободу вираження поглядів – у вигляді, наприклад, «формальності, умови, обмеження або санкції», або ж чи оскаржувані заходи належать до сфери права доступу до державної служби. Щоб відповісти на це питання і визначити сферу дії даних заходів, необхідно розглянути їх у контексті фактів справи та відповідних законів (див. там же).

Із положень постанови чітко постає, що її метою є забезпечити, щоб особи, які займають важливі з точки зору національної безпеки посади, мали необхідні особисті якості (див. п. 24 вище). Відповідно, в основі питання, переданого на розгляд Суду, лежить доступ до державної служби: оголосивши, що заявника не може бути призначено на вказану посаду з огляду на інтереси національної безпеки, Верховний командувач збройними силами та командувач флотом ознайомилися з відповідною інформацією лише для того, щоб переконатися у наявності у п. Леандера особистих якостей, необхідних для цієї посади.

73. Відповідно, Суд не вважає, що було порушено свободу п. Леандера виражати свої погляди, що гарантує стаття 10 Конвенції.

В. Свобода одержувати інформацію

74. Суд зазначає, що право на свободу одержувати інформацію в основному забороняє Уряду встановлювати будь-якій особі обмеження одержувати інформацію, яку інші особи бажають або можуть бажати повідомити йому. Враховуючи обставини нинішньої справи, стаття 10 не дає приватній особі право на доступ до реєстру, який містить інформацію про її особистий стан, і не покладає на Уряд зобов'язання повідомляти цю інформацію приватній особі.

75. Отже, не було втручання в свободу п. Леандера одержувати інформацію, що гарантує стаття 10 Конвенції.

III. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 13

76. Заявник також стверджує, що було порушено статтю 13, у якій йдеться:

«Кожен, чиї права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб правового захисту в національному органі, навіть, якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження».

По-перше, заявник скаржився на той факт, що ні йому, ні його адвокату не дали можливості скористатися правом отримати і прокоментувати повну інформацію, на підставі якої орган, що здійснює призначення на посаду, прийняв своє рішення (див. п. 62, принцип (vi) вище). Він також протестував проти того, що йому не було надано права подати скаргу до незалежного органу, уповноваженого приймати рішення, яке є обов'язковим для виконання, у зв'язку з достовірністю зібраної інформації та можливістю її поширення (див. п.42 вище).

І Уряд, і Комісія не погодилися з цими твердженнями.

77. Витлумачуючи статті 13, необхідно дотримуватися таких принципів:

(а) у разі, коли приватна особа висуває аргументовану заяву про те, що є жертвою порушення прав, викладених у Конвенції, їй має бути надано засіб правового захисту у національних органах влади як для розгляду даної скарги, так і, за необхідності, для надання сатисфакції (див., між іншим, зазначене вище рішення у справі «Сільвер та інші проти Сполученого Королівства» (Silver and Others), Серія А, № 61, стор.42, §113);

(б) державний орган, який зазначений в статті 13, не обов'язково повинен бути судовим, але якщо він не є таким, його повноваження і надані гарантії повинні бути достатніми для визначення, чи є такий засіб ефективним (там же);

(с) незважаючи на те, що жоден засіб правового захисту, взятий окремо, не може повністю відповідати вимогам статті 13, їх сукупність, передбачена національним законодавством, може цілком відповідати цим вимогам (там же);

(д) у статті 13 не передбачено засобу правового захисту, який дозволяв би оскаржувати у національних органах влади існуючі закони Договірної держави на підставі того, що вони суперечать Конвенції або рівнозначним національним нормам (див. рішення у справі «Джеймс та інші проти Німеччини» (James and Others v. Germany) від 21 лютого 1986 року, Серія А № 98, стор. 47, § 85).

78. Суд уже встановив, що за статтею 8 в умовах даної справи не вимагалось повідомляти п. Леандеру інформацію про нього, яка була надана Національним поліцейським управлінням (див. п. 66 вище). Конвенція повинна тлумачитися у цілому, а отже, як зазначає Комісія у своєму звіті, будь-яке тлумачення статті 13 має здійснюватися згідно з логікою Конвенції. У зв'язку з цим Суд, враховуючи свій висновок за статтею 8, вважає, що власне сам факт неповідомлення інформації в обставинах справи не є порушенням статті 13 (див., *mutatis mutandis*, зазначене вище рішення у справі «Класс та інші проти Німеччини» (Klass and Others), Серія А, № 28, стор. 30-31, § 68).

У контексті даного судового розгляду визначений в статті 13 «ефективний засіб правового захисту» має означати максимально ефективний засіб правового захисту, яким можна скористатись, враховуючи обмеження, що властиві будь-якій системі секретних перевірок кандидатів на посади, що є важливими з точки зору національної безпеки. Таким чином залишається визначити, чи різні засоби правового захисту, які були доступні заявникові в Швеції, були «ефективними» у цьому вузькому значенні (там же, стор. 31, § 69).

79. Не існує сумнівів, що подані заявником скарги є розумними претензіями в рамках дії Конвенції, принаймні статті 8, і, отже, він має право на ефективний засіб правового захисту для реалізації своїх прав у рамках цієї статті так, як це передбачено законодавством Швеції (див. зазначене вище рішення у справі «Джеймс та інші проти Сполученого Королівства» (James and Others), Серія А, № 98, стор. 47, § 84 та рішення у справі «Літгоу та інші проти Сполученого Королівства» (Lithgow v. The United Kingdom) від 8 липня 1986 року, Серія А, № 102, стор. 74, §205).

Суд визнав, що сама система здійснення перевірки особового складу відповідає статті 8. У подібній ситуації вимоги статті 13 будуть дотримані за умови, якщо в державі існує механізм, за яким, відповідно до існуючих у даному контексті обмежень, приватна особа може вимагати дотримання відповідних законів (див. зазначене вище рішення у справі «Джеймс та інші проти Сполученого Королівства» (James and Others), Серія А № 98, стор. 48, § 86).

80. За твердженням уряду у законодавстві Швеції передбачено достатньо засобів правового захисту для цілей статті 13, зокрема:

(і) офіційна заява на посаду та, у разі відмови, подання скарги до уряду;

(ii) запит до Національного поліцейського управління про доступ до секретного поліцейського реєстру на підставі Закону про свободу преси і, в разі відмови, подання скарги в адміністративні суди;

(iii) скарга Канцлеру юстиції;

(iv) скарга парламентському Уповноваженому з прав людини.

Більшість членів Комісії визнали, що ці чотири засоби захисту у сукупності відповідають вимогам статті 13, хоча кожен взятий окремо такої функції не виконує.

81. Суд передовсім зазначає, що і Канцлер юстиції, і парламентський Уповноважений з прав людини наділені повноваженнями отримувати скарги від приватних осіб і зобов'язані розглядати їх з метою забезпечення правильного та належного застосування відповідних законів Національним поліцейським управлінням (див. пп. 36 і 38 вище). В межах здійснення таких повноважень обидві інституції мають доступ до усієї інформації, яка міститься в секретному поліцейському реєстрі (див. п. 41 вище). Із деяких рішень парламентського Уповноваженого з прав людини постає, що ці повноваження використовують також при розгляді скарг щодо функціонування системи перевірки особового складу (див. п. 39 вище). До того ж обидві інституції у даному контексті повинні вважатися незалежними від уряду інстанціями. Щодо парламентського Уповноваженого з прав людини це цілком зрозуміло. Що ж стосується Канцлера юстиції, у ході здійснення наглядових функцій за роботою

системи перевірки особового складу він також може вважатися принаймні на практиці, незалежною від уряду інстанцією (див. п. 37 вище).

82. Основний недолік здійснюваного Уповноваженим і Канцлером юстиції контролю полягає у тому, що ці дві посадові особи, за винятком повноважень порушувати кримінальні та дисциплінарні справи (див. пп. 36-38 вище), не наділені мандатом ухвалювати рішення, яке буде обов'язковим для виконання. У зв'язку з цим Суд, однак, нагадує про обов'язкові обмеження, які впливають на ефективність засобів правового захисту, доступних зацікавленій приватній особі в системі контролю таємниць служби безпеки. Для суспільства Швеції властиво поважати позицію парламентського Уповноваженого та Канцлера юстиції і на практиці, до них, зазвичай, прислуховуються (див. пп. 37-38 вище). Суттєвим також є те, що особливою рисою шведської системи здійснення перевірки особового складу, хоча це і не є засобом правового захисту, до якого приватна особа може вдатися з власної ініціативи, є значний контроль цієї системи зі сторони парламенту, а саме – парламентарів, які є у складі Національного поліцейського управління і ознайомлюються з кожним випадком запиту на розголошення інформації (див. п. 29 вище).

83. До перерахованих засобів захисту, якими п. Леандер не скористався, слід додати той, до якого він фактично вдався, подавши в уряд скаргу від 5 лютого 1980 року проти Національного поліцейського управління, яке всупереч статті 13 постанови про здійснення перевірки особового складу не запропонувало йому прокоментувати усно чи письмово інформацію з реєстру (див. п. 15 вище). У зв'язку з цим уряд запросив думку управління, після чого п. Леандеру було запропоновано надати відповідь, що він і зробив у листі від 11 березня 1980 року. Своїм рішенням від 14 березня 1980 року, яке стосувалося також скарг п. Леандера від 22 жовтня і 4 грудня 1979 року, уряд, а саме Кабінет, відхилив різні скарги п. Леандера (див. пп. 14 і 16 вище).

Суд нагадує, що державний орган, про який йдеться у статті 13, не обов'язково повинен бути судовим у точному розумінні слова, але його повноваження і процесуальні гарантії повинні бути достатніми для визначення ефективності засобу правового захисту. У зв'язку з цим повноваження уряду приймати обов'язкове для виконання рішення не викликають запитань (див. п. 77 вище).

84. Слід також пам'ятати, що для цілей даного розгляду ефективний засіб правового захисту за статтею 13 має означати засіб правового захисту, що буде як ефективним, так і можливим з врахуванням обмежень, які обов'язково властиві кожній системі таємного нагляду, яка спрямована на забезпечення національної безпеки (див. пп. 78-79 вище).

Навіть якщо взяти окремо подану до уряду скаргу і вважати її недостатнім засобом правового захисту за статтею 13, Суд вважає, що сукупність зазначених вище засобів правового захисту (див. пп. 81-83) задовольняє вимоги статті 13 у конкретних обставинах справи (див., *mutatis mutandis*, зазначене вище рішення у справі «Класс та інші проти Німеччини», Серія А, № 28, стор. 32, §72).

Отже, Суд доходить висновку про те, що статтю 13 не було порушено.

НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД

1. Постановляє одноголосно, що статтю 8 і статтю 10 не було порушено;
2. Постановляє чотирма голосами проти трьох, що статтю 13 Конвенції не було порушено.

Учинено англійською й французькою мовами та оголошено у відкритому слуханні у Палаці прав людини, у Страсбурзі 26 березня 1987 року.

Рольф РЮССДАЛ
Голова

Марк-Андре Ейссен
Секретар

Відповідно до п.2 статті 51 Конвенції та п. 2 правила 52 Регламенту Суду, до цього рішення додано окремі думки:

- частково окрема думка п. Рюссдала;
- частково окрема думка п. Петтіті та п. Руссо.

Парафовано: Р.Р.
Парафовано: М.-А. Е.

ЧАСТКОВО ОКРЕМА ДУМКА СУДДІ РЮССДАЛА

1. Я підписуюся під рішенням про те, що статті 8 і 10 Конвенції не було порушено.

2. Оскільки Суд постановив, що за статтею 8 за конкретних обставин не вимагалось інформувати заявника про факт повідомлення органам військової влади відповідної інформації про нього, я також згоден, що не інформування про таку інформацію не призводить до порушення статті 13. У зв'язку з цим статтю 13 потрібно розтлумачити і застосовувати таким чином, щоб не анулювати вже досягнуте рішення за статтею 8.

3. Проте відповідно до статті 13, заявник має право на «ефективний засіб правового захисту в національному органі» і я не можу погодитися з думкою більшості, що «сукупність засобів правового захисту», зазначені у пп. 81-83 цього рішення «відповідає вимогам статті 13 у конкретних обставинах даної справи».

4. Доречно спочатку встановити стверджуване порушення Конвенції, в рамках дії якої п. Леандер мав право на ефективний національний засіб правового захисту відповідно до статті 13. Суть його скарги з посиланням на статтю 8 викладено у рішенні (п. 47) таким чином: «ніщо в його особистому житті чи в політичній діяльності (див. п. 17 вище) не могло вважатись таким, що б зумовило необхідність у демократичному суспільстві вносити його ім'я до реєстру Служби безпеки з позначкою «представляє загрозу» і відповідно перешкоджати вказаному працевлаштуванню».

5. Я поділяю думку Суду в тій частині, що «для цілей даного розгляду ефективний засіб правового захисту за статтею 13 має означати засіб правового захисту, що буде як ефективним, так і можливим з врахуванням обмежень, які обов'язково властиві кожній системі таємного нагляду, яка спрямована на забезпечення національної безпеки» (див. п. 84 рішення).

З іншого боку, саме через притаманну системі контролю секретність, право громадян на повагу до приватного життя є особливо вразливим, і важливо, щоб будь-яка скарга про порушення цього права розглядалася повністю незалежним від виконавчої влади «державним органом», уповноваженим здійснювати розслідування. Таким чином, «державний орган» повинен мати і закріплені законом повноваження, і реальну здатність провести детальне розслідування функціонування системи здійснення перевірки особового складу і, зокрема, переконатися у відсутності помилок у межах і способі здійснення дискреційних повноважень, покладених на поліцію і Національне поліцейське управління щодо збирання, зберігання і поширення інформації. Такі незалежні повноваження здійснювати розслідування стають ще більш важливими з огляду на те, що деякі інструкції уряду щодо зберігання

інформації в поліцейському реєстрі засекречено – цей факт, на мій погляд, викликає серйозне занепокоєння.

Щойно «державний орган» встановлює допущення помилки, постраждалий громадянин також повинен згідно статті 13 мати можливість, у разі необхідності, шляхом окремого судового розгляду оскаржити результати секретної перевірки, зокрема, рішення про відмову в його/її працевлаштуванні, або отримати компенсацію чи будь-яку іншу форму сатисфакції.

6. Більшість Суду (див. у п. 83 рішення) включає у сукупність відповідних засобів правового захисту скаргу п. Леандера до уряду проти Національного поліцейського управління, яке, діючи всупереч положенням постанови про здійснення перевірки особового складу, не запропонувало йому прокоментувати інформацію, що міститься у реєстрі. Скаргу було відхилено рішенням Уряду від 14 травня 1980 року. На мій погляд, даний спосіб звернення за допомогою не може бути переконливим для цілей статті 13, взятий окремо або в сукупності з іншими засобами правового захисту, на які покладає надії більшість Суду, як то скарга, подана парламентському Уповноваженому та Канцлеру юстиції. І це тому, що, якщо не брати до уваги питання про незалежність, цей спосіб не дозволяв вирішити основну скаргу п. Леандера на засадах Конвенції. Навіть, якщо вимога секретності не дозволяла надати п. Леандеру можливість прокоментувати несприятливу для нього інформацію, що зберігається у реєстрі, стаття 13 залишала за ним право доступу до «державного органу», наділеного повноваженнями перевіряти обґрунтованість його скарги за Конвенцією.

Отже, із сукупності відповідних засобів правового захисту залишається ще можливість подати скаргу або парламентському Уповноваженому з прав людини, або Канцлеру юстиції.

7. Парламентський Уповноважений з прав людини і Канцлер юстиції здійснюють загальний контроль за діяльністю виконавчої гілки уряду; на них не покладено конкретної відповідальності вникати у функціонування системи здійснення перевірки особового складу.

Я визнаю, що в Швеції існує традиція глибокої поваги до позиції парламентського Уповноваженого з прав людини та Канцлера юстиції. Проте парламентського Уповноваженого і Канцлера юстиції не можуть ухвалювати рішення, які будуть обов'язковими для виконання; відтак залишається незрозумілим, чи матиме постраждала особа, у разі встановлення Уповноваженим або Канцлером помилки, ефективні засоби для оскарження обґрунтованості рішення про працевлаштування або отримання іншої форми сатисфакції.

8. Отже, я доводжу висновку, що було порушено статтю 13 Конвенції.

ЧАСТКОВО ОКРЕМА ДУМКА СУДДІВ ПЕТТІТІ ТА РУССО

Разом з більшістю Суду ми проголосували за те, що статті 8 і 10 не було порушено, але ми проголосували за те, що було порушено статтю 13.

Ми вважаємо, що звернення зі скаргою до Канцлера юстиції завершиться лише якимсь висновком, але не буде ефективним засобом правового захисту. Те ж саме стосується подання скарги парламентському Уповноваженому. Отже, ці два засоби правового захисту не відповідають вимогам статті 13.

Управління не вважає приватних осіб сторонами у процедурі розголошення інформації (див. рішення Вищого адміністративного суду від 20 червня 1984 року). Жодного провадження не було відкрито ні в уряді, ні в адміністративних судах з оскарженням рішення Ради надати інформацію керівництву заявника. П. Леандер також не був залучений до кримінального процесу, в рамках якого він міг би вимагати повідомити йому зміст документу.

Якщо вести мову про таємні реєстри, які не дозволяють громадянину використовувати закони чи правила, що відкривали б йому доступ до адміністративних документів, то тим більш необхідним видається існування ефективного засобу правового захисту в незалежному державному органі, навіть якщо цей орган не є судовим.

В результаті, теоретичні засади дій уряду можуть бути витлумачені урядом неналежним чином. Правоохоронні органи можуть навіть вчинити кричуще неправомірні дії (*voie de fait*).

Слід також зазначити, що рішення Уповноваженого з прав людини Швеції мають силу лише щодо державних службовців, до яких заявник не відноситься.

До того ж навіть сукупність неефективних засобів правового захисту не може бути ефективним засобом там, де, як в даному випадку, їх відповідні недоліки не врівноважуються один одним, а лише акумулюються.

Шість членів Комісії, які зауважили у своїй окремій думці про порушення статті 13, справедливо посилалися на відсутність будь-якого ефективного засобу правового захисту. На наш погляд, надважливо не те, щоб наділити орган, який розглядає скарги, обов'язковими повноваженнями призначати відшкодування збитків, а надати незалежному органу можливості визначати суть запису в реєстрі і, в разі виявлення технічної помилки і помилки в особі, вирішувати, у якому з цих випадків аргумент у зв'язку з національною безпекою можна вважати необґрунтованим.

Важливо також пам'ятати про небезпеку електронного зв'язку між поліцейськими реєстрами і реєстрами інших держав або Інтерполу.

Приватна особа повинна мати право подати скаргу проти внесення інформації до реєстру в результаті серйозної помилки, навіть, якщо джерело інформації засекречене і відоме тільки незалежному державному органу, уповноваженому розглядати подану заявником скаргу.

Власне сама система контролю, яка забезпечується Вищими адміністративними судами (у Бельгії, Франції та Італії), повинна пропонувати ефективний засіб правового захисту, якого, на наш погляд, сьогодні немає.

Держава не може бути абсолютним суддею і єдиною стороною у цій сфері, яка несе великий ризик правам людини.

Отже, ми вважаємо, що статтю 13 Конвенції було порушено.

СПРАВА «ГАСКІН ПРОТИ СПОЛУЧЕНОГО КОРОЛІВСТВА»

(Заява № 10454/83)

РІШЕННЯ

СТРАСБУРГ

7 липня 1989 року

У справі «Гаскін проти Сполученого Королівства»

Європейський суд прав людини, розглядаючи справу у пленарному засіданні, згідно з правилом 50 регламенту Суду, у такому складі:

п. Р. Рюсдал, Голова,
п. Дж. Кремона,
п. Тор Вільямссон,
пані Д. Біндшедлер-Роберт,
п. Ф. Гьольчюкю
п. Ф. Матчер,
п. Л.-Е. Петтіті,
п. Б. Волш,
сер Вінсент Еванс,
п. Р. Макдональд,
п. С. Руссо,
п. Р. Бернардт,
п. А. Шпільманн,
п. Дж. Де Мейер,
п. Дж. А. Каррілло Сальцедо,
п. Н. Вальтікос,
п. С. К. Мартенс,

а також п. М.-А. Ейссен, Секретар, та п. Г. Пецольд, заступник Секретаря Суду, після обговорення в нарадчій кімнаті 30 березня та 23 червня 1989 року постановляє таке рішення, ухвалене в останній із зазначених днів:

ПРОЦЕДУРА

1. Дану справу було передано до Суду 8 березня 1988 року урядом Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії («Уряд») та 14 березня 1988 року – Європейською Комісією з прав людини («Комісія») упродовж тримісячного строку, як того вимагає п. 1 статті 32 та стаття 47 Конвенції. Справу порушено проти Сполученого Королівства за заявою громадянина Великобританії Грема Гаскіна (Graham Gaskin) (№ 10454/83), яку було подано до Комісії 17 лютого 1983 року.

2. У своєму запиті Комісія посилалася на статті 44 та 48, а також заяви Сполученого Королівства про визнання обов’язковості юрисдикції Суду (стаття 46). Метою запиту та заяви Уряду було одержати рішення Суду щодо того, чи свідчать факти справи про порушення державою-відповідачем її зобов’язань за статтею 8 та, оскільки цього стосувався запит, статті 10 Конвенції.

3. У відповідь на запит, поданий відповідно до п. 3(d) правила 33 Регламенту Суду, заявник повідомив про свій намір взяти участь у судовому розгляді і визначив адвоката, який представлятиме його інтереси (правило 30).

4. До складу палати увійшли члени Суду *за посадою* сер Вінсент Еванс, обраний суддя від Великобританії (стаття 43 Конвенції) і пан Р. Рюсдал, Голова Суду (п.3 (b) правила 21). 25 березня 1988 року Голова Суду в присутності Секретаря жеребкуванням визначив імена інших п’яти суддів, а саме: пана Дж. Пінейро Фаріну, пана Волша, пана С. Руссо, пана Р. Бернардта та пана Н. Вальтікоса (стаття 43 в кінці Конвенції та п. 4 Правила 21).

5. Пан Рюсдал заступив на посаду Голови палати (п. 5 правила 21). Через Секретаря він з’ясував позицію уповноваженої особи уряду («Уряд»), представника Комісії та адвоката заявника щодо необхідності письмової процедури (п.1 правила 37). Згодом, відповідно до виданих Головою палати у зв’язку з цим наказів та розпоряджень, канцелярія Суду отримала 30 серпня 1988 року меморандум Уряду, а 1 вересня 1988 року – меморандум заявника. Окрім того, меморандуми, які стосуються застосування статті 50, канцелярія отримала від заявника 27 квітня та 24 травня 1989 року, а від Уряду – 16 червня.

6. 6 грудня 1988 року, порадившись через Секретаря Суду з тими, хто постане перед Судом, Голова Суду призначив відкриття усних слухань на 28 березня 1989 року (правило 38).

7. 23 лютого 1989 року Палата вирішила передати свою юрисдикцію на користь пленарного засідання Суду (Правило 50).

8. У призначений день відкриті слухання були проведені у Палаці прав людини, в Страсбурзі. Перед самим відкриттям Суд провів підготовче засідання. На судовому розгляді були присутні:

- від Уряду

пан І.Д. Хендрі, радник з юридичних питань, Міністерство закордонних справ, уповноважена особа Уряду,

пан Н. Братца, радник,

пан Е.Р. Моутрі, адвокат,

Міністерство охорони здоров'я і соціального забезпечення,

пані А. Уїтл, Міністерство охорони здоров'я і соціального забезпечення,

пан Р. Лангам, Міністерство охорони здоров'я і соціального забезпечення,

пані Т. Фуллер, Департамент міських адвокатів,

муніципалітет м. Ліверпуль,

пан А. Джеймс, муніципалітет м. Ліверпуль, радники;

- від Комісії

пані Дж.Х. Тюн, представник;

- від заявника

пан Р. Макін, адвокат Верховного Суду, радник.

9. Суд заслухав звернення п. Братца від імені Уряду, п. Тюна від імені Комісії та п. Макіна від імені заявника, а також їхні відповіді на запитання.

ЩОДО ФАКТІВ

10. Заявник є громадянином Великобританії, який народився 2 грудня 1959 року. Після смерті матері муніципалітет м. Ліверпуль 1 вересня 1960 року взяв його під опіку, як того вимагає стаття 1 Закону про дітей від 1948 року («Закон 1948»). До 18 червня 1974 року заявник добровільно залишався під опікою за винятком п'яти випадків, строком від тижня до п'яти місяців, коли його було передано під опіку батькові. Вказаного дня заявник постав перед судом у справах неповнолітніх м. Ліверпуль і визнав себе винним у вчиненні ряду злочинів, включаючи крадіжки зі зломом і злодійство. Відповідно до статті 7 Закону про дітей і підлітків 1969 р. Суд видав наказ про взяття його під опіку. Опіку муніципалітету

м. Ліверпуль було припинено 2 грудня 1977 року після досягнення ним повноліття (18 років).

За час основного періоду перебування під опікою заявника брали до себе різні прийомні батьки згідно положення про прийомних дітей 1955 року («Положення 1955»). За умовами положення муніципалітет зобов'язувався не розголошувати деякі конфіденційні дані про заявника та здійснюваної над ним опіки (див. пункт 13 нижче).

11. Заявник стверджує, що зазнав жорстокого поводження під час виховання, і з часу свого повноліття бажає отримати інформацію про те, де він утримувався, ким і в яких умовах для того, щоб подолати свої проблеми і дізнатися про минуле.

12. 9 жовтня 1978 року соціальний працівник муніципалітету м. Ліверпуль дозволив заявникові подивитися матеріали його справи, які відповідно до закону зберігаються у департаменті соціальної служби муніципалітету. Без згоди муніципалітету він забрав ці матеріали, тримав у себе і повернув у департамент соціальної служби 12 жовтня 1978 року.

МАТЕРІАЛИ СПРАВИ ЗАЯВНИКА ТА ЗАЯВА НА РОЗГЛОШЕННЯ

13. Органи міської влади зберігають матеріали справи кожної дитини, яка знаходиться під опікою. Що стосується дітей, які виховуються у прийомних родинах, міська влада здійснювала і здійснює передбачені законом функції щодо збереження матеріалів справ, як того вимагає положення 1955 р., розроблене згідно статті 14 Закону 1948 р. У правилі 10 цього положення у частині, що стосується даного питання, йдеться:

«10.-(1) Міська влада збирає матеріали справи стосовно -

(а) кожної прийомної дитини, яка перебуває у прийомній родині;

(b) ...

(c) ... і зазначені записи зберігаються до сьогодні.

(2) ...

(3) Кожна зібрана відповідно до вимог цього положення справа дитини або мікрофільм зберігається як мінімум три роки після досягнення дитиною вісімнадцятирічного віку або після смерті дитини, яка не досягнула цього віку, і такий мікрофільм або, у разі його відсутності, матеріали справи, є відкритими для проведення інспекції у будь-який розумний час будь-якою особою, уповноваженою Державним секретарем».

14. У 1979 році заявник, бажаючи порушити справу проти муніципалітету за шкоду, завдану халатністю, подав заяву відповідно до розділу 31 Закону про здійснення правосуддя 1970 року («Закон 1970») з вимогою надати доступ до матеріалів його особової справи за період встановленої над ним опіки. Стаття 31 Закону 1970 року передбачає, зокрема, що Високий суд має право видати розпорядження розкрити інформацію особі, яка може виступати стороною у судовій справі через завдання їй тілесних ушкоджень.

15. Суд розглянув справу 22 лютого 1980 року. Муніципалітет заперечував проти надання дозволу на розголошення матеріалів справи, посилаючись на те, що розголошення і надання матеріалів суперечитиме суспільним інтересам. Основними авторами записів у справі були лікарі, шкільні вчителі, поліцейські і співробітники служби пробації, соціальні працівники, патронажні сестри, усиновителі та персонал школи. Ці записи мали суворо конфіденційний характер, оскільки в інтересах ефективного здійснення опіки мали би бути повними та відвертими. Якби матеріали справи були розголошені, належне функціонування служб допомоги дітям опинилося б під загрозою, оскільки автори записів у майбутньому утримувались би від відвертості у своїх звітах.

16. Заявник стверджував, що, на його думку, матеріали справи, які зберігаються органами місцевої влади, мали б бути надані йому на загальних принципах розголошення в рамках позову, з яким він збирався звернутись проти місцевої громади через завдання йому тілесних ушкоджень. Він наполягав і на тому, що суспільний інтерес також вимагав певного контролю за службами опіки над дітьми, робота яких забезпечується місцевими органами.

17. Суддя не читав вказані матеріали, але зважив як на публічний інтерес в підтримці ефективної системи опіки над дітьми, так і на приватний інтерес заявника отримати доступ до матеріалів справи з огляду на запланований судовий розгляд. Посилаючись на справу за заявою Re D (малолітні) (Weekly Law Reports («WLR»), 1970, том 1, стор. 599), у якій голова Апеляційного суду лорд Деннінг стверджував, що зібрані відповідно до правила 10 Положення 1955 р. матеріали справи вважаються приватними і конфіденційними, суддя дійшов такого висновку:

«У мене немає сумнівів, що збереження конфіденційності відповідних документів є необхідним для нормального

функціонування служби опіки над дітьми. Це дуже важлива служба, якій, на мій погляд, інтереси особи, які є теж дуже важливими, повинні підпорядковуватися. Я не сумніваюся, що в цілях суспільного інтересу буде краще відмовитися від розголошення, що і роблю».

18. Заявник оскаржив це рішення до апеляційного суду. 27 червня 1980 року апеляційний суд одноголосно відхилив апеляцію. На думку апеляційного суду, Високий суд у своєму рішенні визначив правильний баланс між конкуруючими інтересами. Звичайно, інколи суд повинен дослідити документ, наприклад, коли виникають серйозні сумніви і без дослідження документів суд не може правильно винести рішення щодо того, який із сторін віддати перевагу: суспільним чи приватним інтересам. Але у даній справі таких сумнівів, які б стимулювали здійснення дослідження судом, не було. Отже, рішення Високого суду залишилось у силі, а у праві на апеляцію до Палати лордів було відмовлено («Гаскін проти муніципалітету м. Ліверпуль [1980]», WLR, т. 1, стор. 1549).

II. РЕЗОЛЮЦІЯ МУНІЦИПАЛІТЕТУ М. ЛІВЕРПУЛЬ ЩОДО ДОСТУПУ ДО ПЕРСОНАЛЬНИХ СПРАВ

19. 21 жовтня 1980 року муніципалітет м. Ліверпуль створив підкомітет з питань обліку опіки над дітьми (Child Care Records Sub-Committee – «підкомітет») з метою надання рекомендацій про доступ до персональних справ, а також для розслідування звинувачень з боку заявника.

20. 17 червня 1982 року підкомітет рекомендував надати колишнім вихованцям соціальних служб доступ до матеріалів справ за умови дотримання певних гарантій і обмежень, пов'язаних, зокрема, з інформацією, наданою медиками та поліцейськими. Зі слів заявника, підкомітет висловив занепокоєння кількістю переміщень заявника з одного місця в інше під час його перебування в органах опіки, і це підкомітет визнав таким, що могло справити негативний вплив на розвиток підлітка. В той же час підкомітет не знайшов жодних доказів того, що «відповідні співробітники виконували свої обов'язки недбало». Заявнику мали дозволити ознайомитись із матеріалами справи, а також скопіювати їх, за виключенням інформації, наданої медиками та поліцейськими.

21. 30 червня 1982 року в резолюції Комітету з соціальних послуг було втілено рекомендації підкомітету, які передбачали доповнення, згідно з якими необхідно отримувати згоду медиків та поліцейських для розголошення інформації, до збору якої вони залучались. Проте

пан Лі, член підкомітету, який мав протилежну думку, звернувся з позовом про оскарження резолюції і отримав проміжне рішення суду, яке перешкоджало виконанню муніципалітетом резолюції до закінчення судового розгляду чи іншого розпорядження.

22. 26 січня 1983 року муніципалітет м. Ліверпуль ухвалив нову резолюцію. Для майбутніх записів резолюція, в основному, повторювала загальні умови резолюції від 30 червня 1982 року; в ній також додано деякі обмеження у зв'язку з необхідністю захищати інформацію, надану на умовах конфіденційності, та забезпечувати нерозголошення усіх матеріалів справи або її частини в окремих випадках. Але стосовно інформації, зібраної та оформленої у справах до 1 березня 1983 року, було прийнято рішення про те, що її можна розголошувати лише за згодою тих, хто її надавав. Відповідно, резолюція зобов'язала муніципальних чиновників невідкладно звернутись до різних осіб, які надавали інформацію, що вносилась до особистої справи Гаскіна, з огляду на необхідність передачі такої інформації. Однак в самій резолюції була вимога до муніципальних чиновників не виконувати цю резолюцію до результатів розгляду позову п. Лі, який 13 травня 1983 року відкликав позов. 29 червня міська влада ухвалила нову резолюцію, в якій визначалось, що резолюція від 26 січня набирає чинності з 1 вересня 1983 року.

23. 24 серпня 1983 року Міністерство охорони здоров'я і соціального забезпечення видало циркуляр (LAC) (83) 14 для органів міської влади та органів охорони здоров'я відповідно до статті 7 Закону 1970 р. про міські соціальні послуги, у якому було викладено загальні принципи розголошення матеріалів справ особам, яких вони стосуються. В пункті 3 циркуляру закріплено основну вказівку, згідно до якої особи, що отримували в індивідуальному порядку соціальні послуги, за умови забезпечення відповідних гарантій, можуть отримувати інформацію про себе із матеріалів соціальних служб і, за окремими винятками, мати доступ до цих матеріалів. У пункті 5 в п'яти окремих позиціях визначено причини, за яких дозволяється не надавати інформацію. До них включено захист третіх осіб, які надавали відомості на умовах конфіденційності, захист джерел інформації і захист конфіденційних оцінок співробітників соціальних служб. У пунктах 6-9 визначено більш конкретні умови, які регулюють доступ клієнта до матеріалів його справи. Зокрема, у пункті 7 міститься вимога забезпечити баланс з інтересом автора, який звергається із запитом про доступ до інформації; найбільш відповідною для цілей даної справи є інструкція, згідно з якою «інформація не може бути повідомлена клієнту без згоди третьої сторони, якщо її було надано на умовах конфіденційності». Проте у пункті 9 передбачено, що з огляду на те, що існуючі матеріали були зібрані за умови нерозголошення їх змісту,

інформація, яку було поміщено до матеріалів справи до запровадження нової політики, не повинна за жодних обставин розголошуватися без дозволу особи, яка надала цю інформацію.

24. 31 серпня 1983 року Високий суд надав дозвіл Генеральному прокурору клопотати про перегляд резолюції від 26 січня 1983 р., доповненої змінами від 29 червня 1983 р. на підставі того, що вона виходить за межі, які вважаються належними, і, зокрема, в ній не враховано деякі важливі гарантії, які є у циркулярі LAC (83) 14. Під час судового розгляду позову було видано наказ про заборону міським органам влади виконувати резолюцію від 26 січня 1983 року.

25. 9 листопада 1983 року муніципалітет м. Ліверпуль затвердив ще одну резолюцію свого Комітету з соціальних послуг від 18 жовтня 1983 р., у якій викладено деякі додаткові підстави для відмови у наданні інформації. У резолюції передбачалось, що заявник міг би отримати доступ до матеріалів своєї справи в тій мірі, наскільки на це надали згоду ті, хто надавав інформацію до справи (або – щодо окремих елементів – керівник соціальної служби), резолюція передбачала необхідність звернутись до кожної з цих осіб з тим, щоб отримати їхню попередню згоду. Після прийняття цієї резолюції, яка узгоджувалась із урядовим циркуляром LAC (83) 14 (див. пункт 23 вище), Генеральний прокурор відкликав своє клопотання про судовий перегляд.

26. Матеріали справи заявника нараховують 352 документа, які надали 46 осіб. 23 травня 1986 року копії 65 документів, які були надані 19 особами, було відправлено адвокатам заявника. Це були документи, автори яких дали згоду на розголошення їх змісту заявнику. Обсяг одного розкритого повідомлення варіювався в межах від одного листа до декількох ділових листів і звітів.

27. Ті автори інформації, які відмовилися зняти конфіденційність, вказали, незважаючи на те, що їх не просили цього робити, на такі причини відмови: можливість заподіяти шкоду інтересам третьої сторони; відсутність цінності записів поза контекстом; порушення професійної конфіденційності; відсутність практики розголошення звітів вихованцям, а також, що минуло багато часу, аби у пам'яті автора зберігався зміст листа чи звіту.

Окрім того, у червні 1986 року один автор відмовився надати згоду розкрити інформацію на підставі того, що це може зашкодити інтересам заявника.

28. У листі від 15 липня 1986 року керівник соціальних служб Ліверпульського муніципалітету звернувся до адвокатів заявника з таким:

«Звертаюсь до вас у зв'язку з вашим листом від 11 червня 1986 року. Я хотів бути максимально корисним для вас, але, зрештою, виникла підозра про існування у нас серйозних розбіжностей у поглядах. Принаймні сприймайте це як результат вашого питання.

Отже, я не думаю, що ми надалі можемо продовжувати корисне спілкування, тому що, як я вже сказав, врешті-решт, питання про те розголошувати чи ні зібрану у минулому інформацію, яка надійшла із грифом «конфіденційно», є абсолютним дискреційним правом авторів цієї інформації.

Не важливо, якими є причини розголошення чи нерозголошення інформації – гарними, поганими, або ж ані гарними, ані поганими.

Мені шкода, що я не в змозі більше вам допомогти».

III. ПОДАЛЬШИЙ РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА

29. 1 квітня 1989 року набрало чинності Положення про доступ до персональних справ (соціальні послуги) (Access to Personal Files (Social Services) Regulations). Це Положення, яке було підготовлене на основі Закону про доступ до персональних справ 1987 р. та роз'яснене у циркулярі міської влади LAC (89) 2, покладає на департаменти соціальних послуг зобов'язання надавати будь-якій особі доступ до її особистої інформації, за виключенням інформації, наданої медичними працівниками, та виключень, передбачених у статті 9. Ця стаття звільняє від обов'язку розголошувати особі, яка є об'єктом цієї інформації або іншій особі, яка намагається отримати доступ до цієї інформації, будь-яку інформацію, на основі якої може бути розкрито або ідентифіковано іншу особу (крім співробітника соціальної служби), яка не дала згоду на розголошення такої інформації.

За даними уряду результатом застосування пункту 3 статті 9 стане формування у майбутньому матеріалів справ, яке буде здійснюватись на засадах того, що інформація, яка в них міститься, може бути розголошеною, за винятком випадків, коли це може розкрити особу інформатора або іншої третьої сторони. Проте на підставі пункту 4 статті 2 Закону про доступ до персональних справ 1987 року, Положення 1989 року стосується тільки тієї інформації, яка записувалася після набрання сили Положенням, тобто після 1 квітня 1989 року. Як і у випадку циркуляра LAC (83) 14, яким регулюється прийняття резолюції, зазначеної у пункті 25, та подальшого надання часткового доступу до документів п. Гаскіну, положення про доступ до персональних справ (соціальні послуги) 1989 р. не має зворотної дії.

ПРОВАДЖЕННЯ У КОМІСІЇ

30. Заявник звернувся до Комісії (заява № 10454/83) 17 лютого 1983 року. Він стверджував, що рішення ліверпульського муніципалітету відмовити йому у доступі до матеріалів справи порушило його право на повагу до приватного і сімейного життя відповідно до статті 8 Конвенції і права на отримання інформації відповідно до статті 10 Конвенції. Він також посилався на статті 3 і 13 Конвенції та статтю 2 Першого Протоколу.

31. 23 січня 1986 року Комісія оголосила про прийнятність скарги заявника в частині, де йшлося про постійну відмову ліверпульського муніципалітету у наданні йому доступу до матеріалів його справи, та оголосила решту заяви непринятною.

У своєму звіті від 13 листопада 1987 року (стаття 31) Комісія дійшла висновку, шістьма голосами проти шести з правом вирішального голосу в.о. голови, що було порушено статтю 8 Конвенції у частині процедур і рішень, що призвело до відмови у доступі заявника до матеріалів його справи. Крім того, ухваливши одинадцятьма голосами «за» при жодному «проти» та одним, що утримався, вона дійшла висновку про те, що не було порушено статтю 10 Конвенції. Повна версія звіту Комісії та окремої думки, що міститься у звіті, додається до цього судового рішення.

ОСТАТОЧНІ ПОДАННЯ УРЯДУ ДО СУДУ

32. На відкритому слуханні 28 березня 1989 року Уряд підтримав остаточні подання, викладені в його меморандумі, в якому містилось звернення до Суду ухвалити, що:

(i) факти свідчать про відсутність порушення прав заявника, передбачених у статті 8 Конвенції,

(ii) факти свідчать про відсутність порушення прав заявника, передбачених у статті 10 Конвенції».

ЩОДО ПРАВА

I. МЕЖІ РОЗГЛЯДУ СПРАВИ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СУДОМ

33. Комісія визнала прийнятним лише один оскаржуваний пункт, який стосувався рішення ліверпульського муніципалітету відмовити заявнику у доступі до всіх матеріалів його справи (див. пункт 31 вище). Хоча питання про доступ до матеріалів справи вперше постало

у контексті заяви п. Гаскіна про надання доступу до документів у рамках судового розгляду проти місцевих органів влади (див. пункти 14-18 вище), Суд розглянув лише ті проблеми, які постали з огляду на застосування статей 8 і 10 щодо процедур та рішень, за результатами яких заявнику було так само відмовлено в доступі до матеріалів справи, як і за попереднім запитом (див. пункти 93 і 104 доповіді Комісії).

II. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 8

A. Застосування у даній справі

34. Заявник стверджує про порушення статті 8 Конвенції, яка визначає, що:

«1. Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції.

2. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб».

35. У наданих до Комісії поясненнях Уряд стверджував, що самі по собі матеріали справи не були частиною приватного життя заявника: оскільки цей файл складали документи, зібрані місцевими органами і для місцевих органів, то ані питання збору, ані питання доступу не підпадали під дію статті 8.

Під час розгляду справи в Суді Уряд спеціально не звертався до цього твердження, а зосередився на питаннях про те, чи мало місце втручання в право заявника на повагу до приватного життя або ж, якщо такого втручання не було, то чи були дотримані ті позитивні зобов'язання, які є невід'ємною складовою статті 8, щодо забезпечення через правову та адміністративну систему держави повагу до приватного життя.

36. На думку Комісії, «матеріали справи замінювали собою спогади та досвід батьків дитини, яка не знаходиться під опікою». Там безперечно містилась інформація стосовно особистих аспектів дитинства заявника, його розвитку та минулого життя і, таким чином, є основним джерелом інформації про його минуле та роки дорослішання. Отже, неможливість ознайомитись з цими матеріалами піднімала питання під кутом статті 8.

37. Суд погоджується з Комісією. Записи, які є у справі, безперечно, настільки стосуються «приватного і сімейного життя» п. Гаскіна, що питання його доступу до них підпадає під дію статті 8.

Цим висновком Суд не висловлює жодної думки щодо того, чи п. 1 статті 8 Конвенції передбачає загальні права доступу до персональних даних та інформації. Завданням Суду є не загальний розгляд основних важливих проблем в цій царині, а розгляд конкретної справи за заявою п. Гаскіна.

В. Застосування статті 8 у даній справі

38. Як постає з рішення Суду у справі «Джонстон та інші» (Johnston and Others) від 18 грудня 1986 року, «хоч основною метою статті 8 є захист особи від свавільного втручання з боку державних органів влади, можуть також бути позитивні зобов'язання, які є невід'ємними від ефективної 'поваги' до сімейного життя» (Серія А, № 112, стор. 25, пункт. 55).

39. Комісія визнала, що «повага до приватного життя вимагає, щоб кожен мав можливість встановлювати подробиці стосовно своєї особи і що, в принципі, влада не повинна перешкоджати в отриманні такої основної інформації, не обґрунтувавши свою відмову».

У своєму звіті Комісія посилалася на рішення Суду у справі Леандера від 26 березня 1987 року, в якому зазначалося, що:

«Як зберігання, так і передача ... інформації в поєднанні з відмовою надати можливість п. Леандеру спростувати її порушували його право на повагу до приватного життя, гарантованого п. 1 статті 8 Конвенції» (Серія А № 116, стор. 22, пункт 48).

Матеріали справи, доступ до яких бажав отримати п. Гаскін, були іншими за своїм походженням, ніж у справі п. Леандера. Однак, оскільки у зібраній і збереженій органами місцевої влади інформації про особу заявника фактично містяться відповідні записи про раннє дитинство та роки становлення, Комісія визнала, що відмова надати йому доступ до справи є втручанням у його право на повагу до приватного життя, що підпадає під дію п. 2 статті 8.

40. Уряд наполягав, що, на відміну від справи Леандера, яка стосувалася негативних зобов'язань, що випливали із статті 8, а саме гарантії проти свавільного втручання з боку органів державної влади, дана справа стосується по суті позитивних зобов'язань держави за цією статтею.

На думку Уряду заявник скаржився не на пряме втручання з боку державних органів у права, гарантовані статтею 8, а на неспроможність

держави в рамках її судової чи адміністративної системи забезпечити право поважати приватне і сімейне життя. У зв'язку з цим, Уряд визнав, що ні судова, ні адміністративна система у Великобританії не надає абсолютного і необмеженого права на доступ до матеріалів справ особі в ситуації, подібній до ситуації заявника. Безсумнівно, що існування таких позитивних зобов'язань наділяє державу значним полем розсуду. У кожному такому випадку слід встановити, чи, враховуючи межі поля розсуду, був дотриманий справедливий баланс між конкуруючими інтересами, а саме суспільним інтересом, у даному випадку, в ефективному функціонуванні системи опіки над дітьми, з однієї сторони, та інтересом заявника в отриманні доступу до відповідних записів з його особової справи, з іншої.

41. Суд погоджується з Урядом у тому, що обставини цієї справи відрізняються від обставин справи п. Леандера, де Суд визнав, що держава-відповідач посягнула на права, гарантовані у статті 8, у зв'язку з тим, що збирала, зберігала, використовувала та поширювала інформацію приватного змісту про заявника. Однак, як і в справі п. Леандера, у даній справі йшлося про досє з матеріалами особистої справи пана Гаскіна, з яким він не мав можливості ознайомитися в повному обсязі.

В той же час п. Гаскін, поза всяким сумнівом, не оскаржував як сам факт збирання та збереження інформації про себе, так і не заявляв про використання цієї інформації йому на шкоду. Втім, збір інформації про п. Гаскіна здійснювався з зовсім іншою метою, ніж у справі Леандера. Він оскаржував лише відмову надати йому безперешкодний доступ до цієї інформації. Відтак, не можна говорити про те, що, відмовляючи йому у повному доступі до матеріалів справи, Сполучене Королівство «втрутилося» у приватне чи сімейне життя п. Гаскіна. Оскаржуючи таку відмову, заявник «оскаржував, по суті, не дію держави, а її бездіяльність» (див. рішення у справі «Ейрі» (Airey judgment) від 9 жовтня 1979 року, Серія А, № 32, стор. 17, пункт 32).

Суд має визначити, чи порушило Сполучене Королівство при розгляді звернень заявника про доступ до матеріалів його справи не було допущено порушень позитивних зобов'язань, які постають із статті 8 Конвенції.

С. Дотримання статті 8

42. Відповідно до власної прецедентної практики Суд, досліджуючи, чи існують такі позитивні зобов'язання, повинен враховувати «справедливий баланс між загальними інтересами спільноти та інтересами особи... В процесі визначення такого балансу зазначені в п. 2 статті 8 цілі можуть відігравати певну роль, хоча в цьому положенні

йдеться тільки про «втручання» у здійснення права, яке захищається у першому абзаці, і, відтак, передбачає негативні зобов'язання, що впливають з нього...» (Див. рішення у справі «Ріс» (Rees judgment) від 17 жовтня 1986 року, Серія А, № 106, стор. 15, пункт 37).

43. Як і Комісія, Суд вважає, що конфіденційний характер документів з особової справи сприяв ефективності роботи системи дитячої опіки і, відповідно, сприяв забезпеченню законної мети, захищаючи не тільки права авторів інформації, а й дітей, які потребували опіки.

44. Що стосується загальної політики стосовно розкриття інформації, яка міститься у матеріалах особової справи, Уряд посилався на циркуляр місцевих органів влади (83) 14 від 24 серпня 1983 року (див. п. 23 вище). Уряд звертає увагу на п. 3, відповідно до якого, з урахуванням деяких винятків, кожному, хто хоче мати доступ до своєї особистої справи прийомних дітей, має бути надано на це дозвіл. Основні положення циркуляру були відтворені в резолюції від 18 жовтня 1983 р. комісії з питань соціальних послуг муніципалітету м. Ліверпуль (див. п. 25 вище).

Уряд стверджував, що і циркуляр, і резолюція визнають необхідність доступу особи до матеріалів власної особової справи дитини, яка перебувала під наглядом органів опіки, а також важливість дотримання конфіденційності авторів інформації. Це необхідно не лише для захисту приватних інтересів окремих авторів, але стосується набагато ширшого суспільного інтересу. Належне функціонування служби опіки над дітьми залежить від можливості відповідальних осіб служби отримувати інформацію не тільки від таких спеціалістів, як лікарі, психіатри, вчителі і т.д., але й від приватних осіб – прийомних батьків, друзів, сусідів і т.д. Уряд стверджував, що якщо конфіденційність цих авторів інформації не поважатиметься, співробітництво з ними припиниться і кількість джерел надходження інформації значно скоротиться. Це матиме негативні наслідки для функціонування служби дитячої опіки.

У зв'язку з цим особливого значення уряд надає пункту 5 циркуляра, у якому відкрито визнаються права осіб, що надавали інформацію за чіткої умови про її нерозголошення, а також пункту 7, відповідно до якого «інформація не підлягає розголошенню клієнту без згоди третьої сторони, якщо надійшла від неї на умовах конфіденційності». Уряд також звернув увагу на п. 9, у якому йдеться про те, що інформація, яка надійшла до введення нової політики, взагалі надавалась за умови, що її зміст ніколи не розголошуватиметься клієнтам, і відтак, не повинна розголошуватись без дозволу автора інформації.

У зв'язку з цим, дотримання балансу, передбаченого і в циркулярі, і в резолюції, між інтересами особи, яка намагається отримати доступ до матеріалів, з однієї сторони, та інтересами тих, хто надав інформацію

на умовах конфіденційності і широким суспільним інтересом у наданні повної і чесної інформації, з іншої сторони, було визнано урядом належним, раціональним, розумним і таким, що відповідає зобов'язанням за статтею 8. Відтак, не було незабезпечення з боку Сполученого Королівства права заявника на повагу до приватного життя, гарантованого цим положенням.

45. Заявник, однак, оскаржує це. Він наголосив на фундаментальній зміні, яка, за його словами, відбулася в позиції уряду з часу виходу в серпні 1983 року циркуляра LAC (83) 14. З цього циркуляру постає, що відповідно до «думки, яка набуває набуває все більшого поширення», особи, яким надають персональні соціальні послуги, повинні мати можливість знайомитись зі змістом того, що про них написано в матеріалах їхніх персональних справ. Закон про доступ до персональних справ 1987 року так само як і інструкції від 1989 року щодо його застосування визначають, в якому обсязі органи державної влади у Сполученому Королівстві від цього часу розкривали інформацію, яку намагався отримати п.Гаскін (див. пункт 29 вище).

В якості прикладу п. Гаскін детально пояснив, що він хотів з'ясувати стан свого здоров'я, а це було неможливо визначити без повного ознайомлення з матеріалами справи та висновками експертів.

46. Що стосується заявленої конфіденційності записів, заявник стверджував, що не було чітко зрозуміло, як і чому ті, хто постачав інформацію у його досьє, стверджували, що робили це на умовах конфіденційності; чи була конфіденційність передумовою внесення інформації; і чи було чітко визначено вимогу про конфіденційність на час внесення інформації або вона визначалась постфактум.

У відповідь на запитання Суду уряд з цього приводу пояснив, що вся долучена до матеріалів справи інформація в рамках вимог положення 1955 р. (див. пункт 13 вище), вважалась такою, що надається на умовах конфіденційності, якщо інше не передбачалось характером інформації або відмовою автора від конфіденційності. Основу принципу конфіденційності можна знайти в положенні 10, у якому передбачено, що з матеріалами справи може ознайомитись будь-яка особа, належним чином уповноважена на це Державним секретарем. У рішенні апеляційного суду у справі за заявою D (малолітні) (All England Law Reports, 1970, том 1, стор. 1089) це положення застосовувалось у контексті судового розгляду про опіку, «що демонструє, що матеріали справи вважаються приватними і конфіденційними» (див. п. 17 вище).

47. Слід зазначити, що, прагнучи у цьому контексті примирити конкурентні інтереси, які постали перед ліверпульським муніципалітетом,

він звернувся до різних авторів інформації з тим, щоб дізнатися, хто з них відмовиться від умови конфіденційності. Із сорока шести авторів дев'ятнадцять дали свою згоду, і 65 з 352 документів було надано п.Гаскіну, який, однак, хотів мати доступ до усіх матеріалів справи (див. пункт 26 вище).

Комісія відзначила, що заявник не міг скористатись жодною «незалежною процедурою, яка б уможливила перевірку його запиту у зв'язку з кожним записом справи, щодо яких не було отримано згоди». Вона дійшла висновку, що «відсутність будь-якої процедури для урівноваження інтересів заявника у зв'язку з доступом до справи з інтересами авторів інформації у зв'язку з конфіденційністю з подальшим автоматичним наданням переваги інтересам авторів інформації» було непропорційним переслідуваній меті і його не можна вважати таким, що було необхідним у демократичному суспільстві.

48. У зв'язку з цим уряд стверджував, що Сполучене Королівство було не єдиною європейською державою, яка не мала загальної процедури зважування незалежним органом конкурентних інтересів. Як і в інших державах-членах, процедура, якщо така існувала, обмежувалась випадками ще не завершеного або відкладеного провадження. Окрім того, баланс між конкурентними інтересами уже передбачений в циркулярі LAC (83) 14. Повної відмови у наданні доступу до матеріалів справ не було: доступними були відомості, які були надані без умови забезпечення конфіденційності, і навіть конфіденційна інформація була надана в обсязі, на який місцевими органами влади була отримана згода від її авторів. Що стосується заявленого автоматичного надання «переваги інтересам авторів інформації над інтересами заявника», було б нерозумним і свавільним, на думку Уряду, привласнювати собі право нехтувати згодою автора або приймати рішення щодо скасування конфіденційного характеру інформації. До того ж, Уряд посилається на заяву, що міститься в частково окремій думці одного з членів Комісії, згідно з якою вчиняти таким чином означатиме порушити моральне зобов'язання з їхньої сторони і поставити під загрозу ефективне функціонування системи дитячої опіки.

Заявник, зі свого боку, зазначив, що процедура отримання згоди від авторів, яку затверджено у циркулярі, передбачає існування ймовірності того, що деяких авторів буде неможливо запитати про їхню згоду у зв'язку з неможливістю встановлення їх особи або місця знаходження. У цьому випадку завжди існуватиме частина матеріалів справи, доступ до яких ніколи не можна буде надати такій особі, якою виступає заявник. Прикладом цього п. Гаскін навів звіт, який був підготовлений двома особами, коли один із авторів погодився на розголошення, а інший – ні.

49. На думку Суду, особи, які перебувають в такій же ситуації, як заявник, мають нагальний інтерес, що охороняється Конвенцією, в отриманні інформації, необхідної для того, щоб ознайомитись зі своїм

дитинством та підлітковим віком і зрозуміти їх. Водночас, слід мати на увазі, що конфіденційність державних архівів має важливе значення для отримання об'єктивної та достовірної інформації, і, крім того, така конфіденційність також може бути необхідна для захисту третіх осіб. Стосовно останнього аспекту, така система, як британська, яка ставить доступ до матеріалів в залежність від згоди автора, в принципі, може вважатися такою, що відповідає зобов'язанням за статтею 8, беручи до уваги поле розсуду держави. Суд вважає, однак, що при такій системі інтереси особи, яка намагається отримати доступ до матеріалів про її особисте і сімейне життя, повинні забезпечуватися тоді, коли до автора записів або немає доступу, або він неправомірно відмовляється дати згоду. Система тоді відповідає принципу пропорційності, коли передбачає, що незалежний орган, врешті-решт, вирішить, чи може бути надано доступ у випадках, коли автор не надає відповіді або згоди. У даній справі заявника не було забезпечено такої процедури.

Відповідно, застосовані процедури не забезпечили повагу до приватного і сімейного життя п. Гаскіна, як це передбачено статтею 8 Конвенції. Отже, це положення було порушено.

IV. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 10

50. Далі заявник стверджував, що ті ж самі факти, що суперечать статті 8, піднімали питання про порушення статті 10, яка 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».

51. Комісія визнала, що стаття 10 в обставинах справи не давала заявнику право на отримання всупереч волі органів міської влади доступу до матеріалів справи, яка у них зберігається. Уряд погодився з цим.

52. Суд зауважує, що подібно до його рішення у зазначеній вище справі п. Леандера «право на вільне отримання інформації здебільшого забороняє Уряду перешкоджати будь-якій особі одержувати інформацію, яку інші особи бажають або можуть бажати повідомити йому». (Серія А, № 116, стор. 29, пункт 74). Окрім того, в умовах даної справи стаття 10 не зобов'язує державу-відповідача надавати особі вказану інформацію.

53. Отже, не було втручання в гарантоване статтею 10 право п. Гаскіна на отримання інформації.

IV. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 50

54. П. Гаскін вимагав справедливої сатисфакції у відповідності до статті 50, у якій йдеться:

«Якщо Суд встановлює, що рішення чи захід судового або будь-якого іншого органу влади Високої Договірної Сторони повністю або частково суперечить зобов'язанням, які випливають з цієї Конвенції, і якщо внутрішнє право цієї Сторони передбачає лише часткову компенсацію за наслідки такого рішення чи заходу, то Суд, у разі необхідності, надає потерпілій стороні справедливую сатисфакцію».

А. Майнова шкода

55. Насамперед п. Гаскін вимагав загальну суму понад 380 000 фунтів стерлінгів, що було пов'язано із втратами заробітку в минулому та в майбутньому. Він заявляв, що через втрату можливостей працевлаштуватися, він втратив перспективи й майбутнього працевлаштування.

Уряд стверджував, що не було виявлено існування причинно-наслідкового зв'язку між вказаними втратами та заявленими порушеннями Конвенції.

56. Суд зазначає, що навіть, якби п. Гаскін зміг скористатись процедурою, яка описана у п. 49, ніщо не про те, що йому надали б доступ до документів з матеріалів справи ні про те, що якби це трапилось, його фінансове становище в майбутньому б покращилось. Тому ця частина заяви про відшкодування збитків має бути відхилена.

В. Моральна шкода

57. Заявник вимагав також компенсації моральних збитків у зв'язку

зі стресом, приниженням та занепокоєнням, яких він зазнав. Недоліки виховання завдали статусу і гідності п. Гаскіна неоправданій шкоди.

Уряд стверджував, що не може припустити, що заявник втратив реальні можливості настільки, щоб це виправдало призначення справедливої компенсації у зв'язку з моральною шкодою. Навіть, якщо припустити, що деякі втрати можливостей були, заявник не надав фактів причинно-наслідкового зв'язку між заявленою шкодою і будь-яким встановленим порушенням Конвенції.

58. Суд визнає, що п. Гаскін міг зазнати стресу і занепокоєння за причини відсутності будь-якої незалежної процедури, такої, що зазначається в пункті 49 вище. Прийнявши рішення на пропорційній основі, Суд присуджує п. Гаскіну на цій підставі 5000 фунтів стерлінгів.

С. Судові витрати

59. Заявник вимагав компенсації судових витрат. Його вимоги розраховано на основі 650 годинної роботи його адвоката за тарифом 60 євро на годину, помноженої на три з огляду на важливість та складність справи, що разом становить 117 000 фунтів стерлінгів.

Суд розглядатиме цю вимогу відповідно до встановлених критеріїв (див., серед інших джерел, рішення «Беліос» (Belilos judgment) від 29 квітня 1988 року, Серія А, № 132, стор. 33, п. 79).

1. Витрати, понесені на національному рівні

60. За даними Уряду, витрати на національному рівні були понесені не з метою усунення порушення Конвенції, а виключно у зв'язку з передбачуваною вимогою про компенсацію збитків у ході судового розгляду в національних судах щодо надання матеріалів справи. Суд погодився з тим, що розглядатися можуть тільки витрати, які були понесені після завершення судового розгляду на національному рівні (див. п. 33 вище). Тому доцільно включити цей аспект вимоги до розгляду у пунктах 61 та 62 нижче.

2. Витрати, понесені у зв'язку з розглядом справи у Комісії та Суді

61. Уряд заперечував проти компенсації витрат, понесених у зв'язку з розглядом у зв'язку з розглядом справи у Комісії та Суді. На його думку, зазначену кількість годин завищено. Окрім того, за його даними, відповідна погодинна ставка коливається від 36 до 60 фунтів стерлінгів.

У зв'язку з цим, він послався на пункт 15 (d) рішення Суду у справі «Б. проти Сполученого Королівства» (B v. the United Kingdom) від 9 червня 1988 року (Серія А, №136-D, стор. 34), у якому, однак, зазначається, що верхня цифра 70 фунтів стерлінгів мала б бути розумною в залежності від характеру справи.

Уряд не заперечував проти того, що заявник взяв на себе відповідальність сплатити суми, на додаток до тих, що охоплюються правовою допомогою, яку він отримав від Ради Європи. Якщо Суд мав призначити суму до відшкодування, вона не повинна бути більшою, ніж у подібних справах.

62. Суд вважає, що заявлена загальна сума компенсації не є обґрунтованою. Зважаючи на всі обставини і зробивши справедливую оцінку, Суд вважає, що п. Гаскін має право на відшкодування за судові витрати у сумі 11 000 фунтів стерлінгів за вирахуванням 8 295 французьких франків вже виплачених в якості юридичної допомоги.

НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД

1. Постановляє одинадцятьма голосами проти шести, що статтю 8 було порушено;

2. Постановляє одноголосно, що статтю 10 не було порушено;

3. Постановляє дев'ятьма голосами проти восьми, що Сполучене Королівство має виплатити заявникові 5 000 (п'ять тисяч) фунтів стерлінгів компенсації моральної шкоди і 11 000 (одинадцять тисяч) фунтів стерлінгів компенсації за судові витрати за вирахуванням 8 295 (восьми тис. двохсот дев'яносто п'яти) французьких франків, які повинні бути переведені у фунти стерлінгів за курсом на день винесення рішення, а також податок з доданої вартості на решту суми;

4. Відхиляє решту вимог про справедливую сатисфакцію.

Учинено англійською й французькою мовами та оголошено у відкритому слуханні у Палаці прав людини, у Страсбурзі, 7 липня 1989 року.

Рольф Рюсдал
Голова

За Секретаря
Герберта Пецольда
Заступник Секретаря

Відповідно до пункту 2 статті 51 Конвенції та пункту 2 правила 52 Регламенту Суду, до цього рішення додано окремі думки:

(a) спільна окрема думка п. Рюссдала, п. Кремони, п. Гольчюкля, п. Матчера та сера Вінсента Еванса;

(b) окрема думка п. Волша.

Парафовано: R.R.

Парафовано: Н.Р.

СПІЛЬНА ОКРЕМА ДУМКА СУДДІВ РЮССДАЛА, КРЕМОНИ, ГОЛЬЧЮКЛЯ, МАТЧЕРА ТА СЕРА ВІНСЕНТА ЕВАНСА

1. Ми погоджуємося з рішенням більшості Суду про те, що записи у справі стосовно приватного і сімейного життя п. Гаскіна зберігаються органами міської влади у такий спосіб, що питання його доступу до них ставить питання про порушення статті 8 Конвенції. Ми, однак, не погоджуємося, що у даній справі було доведено порушення статті 8.

2. Конфіденційний характер зібраних згідно з правилом 10 Положення про прийомних дітей 1955 р. матеріалів справи на час, коли п. Гаскін був під опікою, було чітко підтверджено англійськими судами, зокрема, у справі за заявою D. (неповнолітні) [1970] 1 Weekly Law Reports (WLR) 599, з наступним рішенням Вищого Суду та апеляційного суду у 1980 році про відмову у наданні п. Гаскіну доступу до документів (див. пп. з 14 до 18 рішення Суду). Суддя Борхем із Вищого Суду, чий висновок з цього питання був підтверджений апеляційним судом, заявив, що «у нього немає сумнівів у необхідності збереження конфіденційності відповідних документів для нормального функціонування служби опіки над дітьми».

3. І Комісія, і Суд визнали, що конфіденційний характер матеріалів справи переслідує одну або декілька законних цілей. Це не тільки захист прав тих, хто надав інформацію на умовах конфіденційності, але й захист прав дітей, які потребують опіки, шляхом сприяння ефективному функціонуванню системи опіки над дітьми.

4. Дійсно, в інших державах-членах існує більш відкрита політика доступу до персональних справ, і такий підхід на сучасному етапі затверджено у Великобританії завдяки Закону про доступ до матеріалів персональних справ від 1987 року та положенні, розробленому на його основі, щодо збору інформації у майбутньому. На наш погляд, однак, було б неправильно ретроспективно змінювати основу, на якій були зібрані нинішні матеріали справ. Питання доступу до них, включаючи доступ до справи п. Гаскіна, слід розглядати з належною повагою до принципу конфіденційності, на основі якого інформацію було надано.

5. П. Гаскін заявляє, що його право на повагу до приватного і сімейного життя відповідно до статті 8 надає йому право мати доступ до матеріалів усього досьє. Визначаючи, чи повинен Уряд як відповідач мати позитивне зобов'язання надавати йому доступ, Суд у відповідності до встановленої судової практики має враховувати «справедливий баланс між загальними інтересами суспільства та інтересами особи» (див. п. 42 рішення). Суд також вказав у своєму рішенні у справі «Абдулазіз, Кабалес і Балкандалі» (Abdulaziz, Cabales and Balkandali) (серія А, № 94, стор. 33, п. 67) на нечіткість поняття «повага» особливо, у зв'язку з позитивними зобов'язаннями, притаманними статті 8, відповідно, йдеться про сферу, в якій держави-учасниці наділені широким полем розсуду у визначенні кроків, які необхідно вжити для забезпечення дотримання Конвенції з урахуванням потреб і можливостей спільноти та окремих осіб.

6. Із рішення Суду в даній справі опосередковано можна визначити, що, як вважає Суд, заявник не повинен був – без огляду на конфіденційний характер матеріалів своєї особової справи – отримати доступ до всіх матеріалів справи, і доступ міг бути наданий лише вибірково до окремих матеріалів.

7. Уряд стверджує, що органи влади Сполученого Королівства зробили максимум з того, що вони могли для того, щоб задовольнити клопотання п. Гаскіна, звернувшись із листом до кожного з авторів матеріалів досьє з проханням надати дозвіл на розголошення інформації та передачею їх заявникові, а потім надавши доступ заявникові до тих документів, автори яких не заперечували проти цього. Розголошувати інформацію, надану на умовах конфіденційності без згоди автора, на думку Уряду, було б абсолютно неправильним і підривало б довіру.

8. На думку Суду, остаточне рішення про надання доступу у справах, коли автор інформації не відповідає або не надає згоду, має прийматися незалежним органом (див. п. 49 рішення). З огляду на те, що така система передбачає розголошення інформації, одержаної на умовах конфіденційності, без згоди автора, ми вважаємо це серйозним недоліком у зв'язку з відсутністю справедливої, належної поваги та захисту позиції автора.

9. На нашу думку, процедура, якої дотримувались органи влади Сполученого Королівства для визначення питання про те, до яких частин досьє п. Гаскіну може бути надано доступ, має вважатися такою, що представляє справедливий баланс інтересів за даних обставин.

10. Нарешті, ми не погоджуємося з тим, що виплата компенсації моральної шкоди у даній справі є виправданою. Стрес і тривога, яких, безумовно, зазнав заявник, сталися у результаті відмови у доступі до матеріалів справи, а не через відсутність процедури перегляду, яка могла або не могла призвести до надання йому доступу до інших документів. Отже, на наш погляд, це справа, у якій сам факт визнання порушення статті 8 є адекватною справедливою сатисфакцією в цілях статті 50.

ОКРЕМА ДУМКА СУДДІ ВОЛША

1. На мій погляд, стаття 8 не застосовна у даній справі. Заявник намагався отримати інформацію, щоб звернутись із судовим позовом про відшкодування збитків проти ліверпульського муніципалітету. Інформація була необхідна не для захисту або сприяння права на повагу до його приватного і сімейного життя. Окрім того, ця заява, по суті, є апеляцією на рішення англійських судів, які винесли рішення по суті справи про відмову надати інформацію, отриману на умовах конфіденційності.

2. На мою думку, стаття 10 Конвенції застосовна. На перший погляд, право заявника на отримання інформації від органів державної влади підпадає під гарантії п. 1 статті 10 Конвенції. Запитувана інформація могла бути використана при зверненні заявника до судових інстанцій. Готовність ліверпульського муніципалітету надати інформацію була обмежена англійськими судами на підставі того, що це порушуватиме безсумнівну конфіденційність, властиву для вказаних документів. На мій погляд, це підпадає під кваліфікацію п. 2 статті 10 Конвенції. Справді, дев'ятнадцять інформаторів із сорока шести відмовилися від конфіденційності та погодилися передати відповідні документи заявнику. Свободу заявника звертатися до суду не порушено, і він є вільним здійснювати свої права, гарантовані п. 1 статті 6 Конвенції. Він може запропонувати заслухати безпосередніх свідків тілесних покарань, які він переніс, і провести прямий та перехресний допит свідків у відповідності до норм англійського процесуального права. Та обставина, що англійські суди могли в межах своїх дискреційних повноважень надати заявнику доступ до запитуваних ним документів, не впливає на тлумачення п. 2 статті 10 Конвенції. Питання було вирішено відповідно до англійського законодавства на підставах, які, на мій погляд, за обставин даної справи можуть бути визначені як необхідні в демократичному суспільстві для запобігання розголошенню інформації, отриманої на умовах конфіденційності, і пов'язаної з дуже чутливою сферою соціального забезпечення.

3. На мою думку, не було жодного порушення Конвенції.

СПРАВА «ГУЕРРА ТА ІНШІ ПРОТИ ІТАЛІЇ»

(Заяви № 116/1996/735/932)

РІШЕННЯ

СТРАСБУРГ

19 лютого 1998 року

У справі «Гуерра та інші проти Італії»

Європейський суд з прав людини, розглядаючи справу Великою палатою, згідно з правилом 53 Регламенту Суду, у такому складі:

п. Р. Бернгардт, *Голова*,
п. Тор Вільямссон,
п. Ф. Гьольчюкю,
п. Ф. Матчер,
п. Б. Волш,
п. Р. Макдональд,
п. С. Руссо,
п. А. Шпільманн,
п. Е. Палм,
п. А.Н. Луазу,
п. Джон Фріланд,
п. М.А. Лопес Роча,
п. Дж. Міфсуд Боннічі,
п. Дж. Макарьчик,
п. Б. Репік,
п. П. Ямбрек,
п. П. Куріс,
п. Е. Левітс,
п. Ж. Касадеваль,
п. П. Ван Дейк,

а також пан Пецольт, Секретар Суду, та пан П.Дж. Махоні, заступник Секретаря після нарад за зачиненими дверима 28 серпня 1997 року та 27 січня 1998 року постановляє таке рішення, ухвалене в останній із зазначених днів:

ПРОЦЕДУРА

1. Справа передана до Суду Європейською комісією з прав людини («Комісія») 16 вересня 1996 року в межах тримісячного строку, як того вимагає п. 1 статті 32 та статті 47 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод («Конвенція»). Справу розпочато проти Італійської Республіки за заявою 40 громадян Італії (№ 14967/89), яку було подано до Комісії 18 жовтня 1988 року на підставі статті 25. Заявниками є: пані Анна-Марія Гуерра, пані Роза Анна Ломбарді, пані Грація Сантамарія, пані Аддолората Катерина Адаббо, пані Анна-Марія Віргата, пані Антонетті Манчіні, пані Мікеліна Берардінетті, пані Марія Ді Лелла, пані Марія Роза Порку, пані Анна-Марія Ланцетта, пані Грація Лагаттолла, пані Аполлонія Рінальді, пані Рената Марія Пілаті, пані Раффаела Чуффреда, пані Рафаелла Лауріола, пані Діана Джісмонді, пані Філомена Тотаро, пані Джулія Де Феудіс, пані Сіпонтіна Санторо, пані Марія-Лючія Ріта Колавеллі Таттіло, пані Ірен Прінчіпе, пані Марія де Філіппо, пані Вікторія де Сальвія, пані Анна Тотаро, пані Марія Телера, пані Грація Телера, пані Ніколетта Луполі, пані Ліза Скеттіно, пані Марія Розарія Ді Віко, пані Джоя Квітадамо, пані Еліза Анна Кастріотта, пані Джузеппіна Рінальді, пані Джованна Джельсоміно, пані Антонія Іліана Тітта, пані Кончетта Тротта, пані Роза Анна Джордано, пані Анна-Марія Труфіні, пані Анджела Ді Тулло, пані Анна-Марія Джордано і пані Рафаелла Рінальді.

У своєму запиті Комісія посилалася на статті 44 та 48, а також на заяву Італії про визнання обов'язковості юрисдикції Суду (стаття 46). Метою запиту було отримати рішення Суду щодо того, чи свідчать факти у справі про порушення державою-відповідачем своїх зобов'язань за статтею 10 Конвенції.

2. 4 жовтня 1997 року заявники визначили адвоката, який їх представлятиме (правило 31 регламенту Суду В). Голова палати надав адвокату дозвіл використовувати італійську мову (п. 3 правила 28).

3. До складу палати увійшли *за посадою* п. С. Руссо, обраний суддя від Італії (стаття 43 Конвенції) та п. Р. Бернгардт, заступник Голови Суду (п. 4 (b) правила 21). 17 вересня 1996 року Голова Суду п. Рюсдал у присутності Секретаря жеребкуванням визначив імена інших семи суддів, а саме: пана Ф. Матчера, пана А. Шпільмана, сера Джона Фріланда,

пана М.А. Лопеса Роша, пана Дж. Макарича, пана Ж. Касадевалі та пана П. Ван Дейка (стаття 43 *в кінці* Конвенції та п. 5 правила 21).

4. Як Голова палати (п. 6 правила 21) п. Бернгардт через Секретаря з'ясував позицію уповноваженої особи уряду Італії («Уряд»), адвоката заявників та представника Комісії щодо організації судового слухання (п. 1 правила 39 та правило 40). Відповідно до подальших вказівок Секретар отримав меморандум заявників 14 квітня 1997 року і 16 квітня – меморандум Уряду.

5. 29 квітня 1997 року Комісія представила Секретарю справу, яку він запросив за дорученням Голови Суду.

6. Відповідно до рішення Голови відкриті слухання були проведені у Палаці прав людини 27 травня 1997 року у Страсбурзі. Напередодні Суд провів підготовче засідання.

На судовому розгляді були присутні:

(а) від Уряду пан Дж. Раймонді – суддя, відряджений до дипломатично-правової служби Міністерства закордонних справ, співуповноважений,
пан Дж. Саббеоне – суддя, відряджений до Законодавчого Офісу Міністерства юстиції, радник;

(b) від Комісії

пан І. Кабрал Баррето, представник;

(с) від заявників пані Н. Сантіллі – адвокат, радник.

Суд заслухав звернення п. Кабрала Баррето, пані Сантіллі, п. Саббеоне та п. Раймонді.

7. 3 червня 1997 року палата вирішила відмовитися від юрисдикції на користь Великої палати (п.1 правила 53).

8. До складу Великої палати увійшли за посадою п. Рюсдал, Голова Суду, п. Бернгардт, заступник Голови, разом з іншими суддями та чотирма додатковими суддями з першого складу палати: п. Кюріс, п. Дж. Міфсуд Боннічі, п. Тор Вільямссон та п. Б. Репік (п. 2 (а) та (b) правила 53. 3 липня 1997 року Голова у присутності Секретаря жеребкуванням визначив імена інших семи суддів, необхідних для повного складу Великої палати, а саме: п. Ф. Гюльчюкю, п. Б. Волша, п. Р. Макдональда, пані Е. Палм, п. А.Н. Луазу, п. Ямбрека та п. Е. Левітса (п. 2 (с) правила 53).

9. 29 липня 1997 року Голова дозволив представнику Комісії подати зауваження щодо вимог заявників про справедливу сатисфакцію. Зауваження надійшли до канцелярії 19 вересня 1997 року.

10. Проконсультувавшись із уповноваженою особою Уряду, представником заявників та представником Комісії, Велика палата 28 серпня 1997 року прийняла рішення про відсутність необхідності проводити нове слухання після передачі юрисдикції палатою (правило 40 взятє разом із п. 6 правила 53).

11. У зв'язку з неможливістю п. Рюссдала брати участь у слуханні 27 січня 1998 року його місце Голови Великої палати зайняв п. Бернгардт (п. 6 правила 21 взятє разом з п.6 правила 53).

ЩОДО ФАКТІВ

I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

A. Підприємство «Енікем агрікультура»

12. Усі заявники проживають у місті Манфредонії (провінція Фоджа). Приблизно в кілометрі від нього в межах муніципалітету Монте Сант Анджело знаходиться хімічне підприємство компанії «Енікем агрікультура».

13. У 1988 році підприємство, яке випускало міндобрива і капролактам (хімічна сполука, яка утворюється у результаті процесу поліконденсації поліаміду, який використовується у виробництві синтетичних волокон, таких, як нейлон) отримало класифікацію підприємства «підвищеного ризику» відповідно до критеріїв, визначених указом президента № 175 від 18 травня 1988 року («DPR175/88»), який транспонував в італійське законодавство Директиву 82/501/ЕЕС Ради Європейських співтовариств (Директива «Севезо») щодо ризиків великих аварій в окремих галузях промисловості з небезпекою для довкілля і добробуту місцевого населення.

14. Заявники стверджували, що в процесі виробничого циклу завод викидає велику кількість горючих газів – що могло спричинити вибухонебезпечні хімічні реакції з викидом високотоксичних речовин, таких, як двоокис сірки, оксид азоту, натрій, аміак, гідриди металів,

бензойна кислота і, головним чином, триокис миш'яку. Ці твердження не оскаржувалися Урядом.

15. Через недоліки виробництва у минулому вже були нещасні випадки, найсерйозніший з них – 26 вересня 1976 року, коли вибухнув скруббер синтез-газів для виробництва аміаку, у результаті чого стався викид декількох тонн карбонату калію і розчину бікарбонату, який містить триокис миш'яку. Сто п'ятдесят чоловік було госпіталізовано з гострим отруєнням миш'яком.

16. У звіті від 8 грудня 1988 року комітет технічних експертів, призначених муніципалітетом Манфредонії, встановив, що у зв'язку з географічним місцем розташування підприємства його викиди у повітря часто йдуть в сторону Манфредонії. У звіті було вказано, що підприємство відмовило комітету у проведенні інспекції, а за результатами власного розслідування підприємство встановило невідповідність обладнання для очищення викидів і недостатнє вивчення оцінки їх впливу на екологію.

17. У 1989 році підприємство обмежило свою діяльність виробництвом міндобрив, однак залишалося під грифом небезпечного підприємства, яке охоплюється дією Директиви *DPR 175/88*. У 1993 році Міністерство навколишнього середовища спільно з Міністерством охорони здоров'я видали наказ про необхідність вжиття підприємством заходів для вдосконалення заходів безпеки триваючого виробництва міндобрив та капролактаму, якщо його відновлено (див. пункт 27 нижче).

18. У 1994 році виробництво міндобрив на підприємстві було зупинено. Продовжували працювати тільки ТЕС і система подачі та відведення води.

В. Кримінальне провадження

1. У муніципальному суді м. Фоджа

19. 13 листопада 1985 року 420 жителів Манфредонії (у тому числі й заявники) звернулися до муніципального суду Фоджи (мирового судді) зі скаргами на забруднення повітря відходами невідомого хімічного складу і токсичними відходами з підприємства. Було відкрито кримінальне провадження проти семи директорів підприємства, діяльність якого оскаржувалась за порушення у зв'язку з забрудненням відходами з

підприємства, та невідповідністю ряду положень законодавства про охорону навколишнього середовища.

Судове рішення було винесене 16 липня 1991 року. Більшості обвинувачених вдалося уникнути тюремного ув'язнення або у зв'язку із застосованою до них амністією, або із спливом строку позовної давності, або у зв'язку із тим, що вони мали відразу ж сплатити штраф (*oblazione*). Тільки двох директорів було засуджено до п'яти місяців тюремного ув'язнення, виплати штрафу в розмірі двох мільйонів лір і відшкодування збитків цивільним сторонам за зведення сховища відходів без попереднього дозволу, що суперечило відповідним положенням DPR 915/82 щодо ліквідації відходів.

2. В апеляційному суді м. Барі

20. 29 квітня 1992 року Апеляційний суд м. Барі, розглянув апеляційні скарги, подані двома директорами, яких було засуджено, та цивільні позови від національної енергетичної компанії (ENEL) і муніципалітету Манфредонії, які приєдналися до провадження і звернулись з позовами про відшкодування збитків, і виправдав обох директорів на підставі того, що не було встановлено факту злочину, але залишив в силі решту оскаржуваного судового рішення. Суд постановив, що помилки, що, як стверджувалось, були допущені директорами при поводженні з відходами, насправді пояснюються затримками і невизначеністю у прийнятті та тлумаченні, зокрема, в регіоні Апулія, положень з реалізації DPR 915/82. Отже, не було завдано шкоди, за яку мало б бути виплачено компенсацію.

С. Дії наділених повноваженнями органів влади

21. Із метою реалізації Директиви «Севезо» у Міністерстві охорони навколишнього середовища Італії було створено спільний комітет представників держави та регіону Апулія. Комітет видав розпорядження провести технічне обстеження, яке було здійснено комісією, сформованою 19 червня 1989 року за наказом міністра навколишнього середовища, що була уповноважена:

(а) звітувати про відповідність підприємства екологічним нормам у зв'язку зі скиданням стічних вод, обробкою рідких і твердих відходів, викидами газів і шумовим забрудненням; звітувати про заходи безпеки, а також перевіряти повноваження, надані підприємству з цією метою;

(б) звітувати про відповідність власне самого місцерозташування заводу екологічним нормам із зосередженням уваги на проблемах захисту здоров'я населення, фауни і флори та належного використання землі;

(с) надавати пропозиції щодо вжиття заходів для отримання даних, яких бракує для завершення звітів, вказаних у п. а) і b) вище, і визначати заходи, які необхідно вжити для захисту навколишнього середовища.

22. 6 липня 1989 року підприємство, як того вимагає стаття 5 *DPR 175/88*, подало звіт про заходи безпеки.

23. 24 липня 1989 року Комісія представила свій звіт, який було направлено до спільного державного/регіонального комітету. Останній опублікував свої висновки 6 липня 1990 року і вказав, що 30 грудня 1990 року звіт про ризики великих аварій необхідно, як того вимагає стаття 18 *DPR 175/88*, подати міністру навколишнього середовища. Він також рекомендував:

(а) провести аналіз заходів безпеки на підприємстві та відповідності вимогам захисту навколишнього середовища, додатково проаналізувати сценарії катастроф та процесу підготовки і реалізації заходів на випадок надзвичайних ситуацій;

(b) внести низку змін з метою радикального зменшення викидів в атмосферу та поліпшення очищення стічних вод, суттєво змінюючи виробничі цикли карбаміду та азоту, а також провести дослідження забруднення надр і гідрогеологічної структури місцезонашування підприємства. Ці кроки необхідно вжити упродовж трьох років. Комісія також вказала на необхідність вирішення проблем згорання рідкого палива і повторного використання солей натрію.

Окрім того, Комісія закликала створити до 30 грудня 1990 року громадський центр моніторингу промислового забруднення, який здійснюватиме періодичні перевірки на підприємстві у сфері охорони здоров'я і навколишнього середовища, а також виконуватиме функцію епідеміологічної обсерваторії.

24. 20 червня 1989 року проблеми, пов'язані з діяльністю підприємства, було порушено у парламентському запиті до міністра навколишнього середовища. 7 листопада 1989 року в Європейському парламенті те ж саме питання було порушено у Комісії Європейських співтовариств. Відповідаючи на запитання, відповідний Комісар заявив, що (1) «Енікем» направив до уряду Італії звіт про заходи безпеки, як того вимагає стаття 5 *DPR 175/88*, (2) на основі цього звіту уряд почав розслідування відповідно до вимог статті 18 *DPR 175/88* з метою перевірки заходів безпеки на підприємстві і, в разі необхідності, визначення необхідних додаткових заходів безпеки, і (3) зважаючи, що це стосується застосування Директиви «Севезо», уряд вжив необхідних заходів до підприємства.

D. Заходи з інформування місцевого населення

25. Відповідно до статей 11 та 17 DPR 175/88 мер і префект відповідно повинні інформувати місцевих жителів про загрози, що пов'язані з промисловою діяльністю, про вжиті заходи безпеки, розроблені плани дій на випадок надзвичайної ситуації і порядок дій у разі аварії.

26. 2 жовтня 1992 року Координаційний комітет у сфері промислової безпеки представив свій висновок щодо плану дій у випадку надзвичайної ситуації, який було розроблено префектом м. Фоджа у відповідності до п. 1 статті 17 DPR 175/88. 3 серпня 1993 року план було направлено в профільний комітет Департаменту цивільного захисту. У листі від 12 серпня 1993 року помічник секретаря Департаменту цивільного захисту запевнив префекта м. Фоджа, що план буде невідкладно передано координаційному комітету з метою отримати висновок, і висловив сподівання, що його може бути введено в дію якнайшвидше з огляду на чутливість питань, які порушено проблемою планування на випадок надзвичайних ситуацій.

27. 14 вересня 1993 року Міністерство навколишнього середовища разом з Міністерством охорони здоров'я прийняли висновки щодо звіту про заходи безпеки на підприємстві від липня 1989 року, як того вимагає стаття 19 DPR 175/88. У цих висновках передбачено ряд вдосконалень обладнання як у сфері виробництва мінеральних добрив, так і у сфері відновлення виробництва капролактаму (див. пункт 17 вище), а також передбачено інструкції префекту щодо плану дій у випадку надзвичайних ситуацій, за який він є відповідальним, та заходи щодо інформування місцевого населення у відповідності до статті 17 DPR 175/88.

Проте у листі від 7 грудня 1995 року до Європейської комісії з прав людини мер міста Монте Сант Анджело зазначив, що розслідування з метою підготовки висновків у відповідності до статті 19 все ще триває і він не отримав жодних документів у зв'язку з цим. Він зазначив, що муніципалітет все ще чекає на директиви від Департаменту цивільного захисту до того як вирішити, які заходи безпеки мають бути прийняті, та яких процедур необхідно дотримуватися у разі аварії, а також як інформувати про них громадськість. Він повідомив, що заходи стосовно інформування громадськості буде реалізовано відразу ж після отримання висновків розслідування в разі, якщо підприємство відновить виробництво.

II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

28. Що стосується зобов'язання інформувати громадськість з питань екології та суспільної безпеки, у статті 5 *DPR* 175/88 передбачено, що будь-яке підприємство, яке здійснює небезпечну діяльність, повинне подавати звіт в Міністерство навколишнього середовища і Міністерство охорони здоров'я із детальним викладом інформації про свою діяльність, плани екстрених заходів на випадок серйозної аварії, осіб, відповідальних за здійснення цих планів, а також заходів, вжитих підприємством для зменшення ризиків для екології та здоров'я населення. Стаття 21 *DPR* 175/88 передбачає, що будь-яку відповідальну особу підприємства, яка не подала відповідно до статті 5 звіт, може бути засуджено до одного року позбавлення волі.

29. В час, коли відбувались зазначені події, п.3 статті 11 *DPR* 175/88 передбачав зобов'язання мерів інформувати громадськість про:

- (а) характер виробничого процесу;
- (б) характер і кількість речовин у процесі;
- (с) потенційні ризики для співробітників і працівників заводу, представників громадськості та навколишнього середовища;
- (д) висновки щодо звітів про безпеку підприємства, представлені самим підприємством у відповідності до статті 5, і про будь-які додаткові заходи, про які йдеться в статті 19; та
- (е) заходи безпеки і процедури, яких слід дотримуватися у випадку аварії.

Пунктом 2 статті 11 передбачено, що в цілях захисту промислових секретів будь-якій особі, яка відповідає за розгляд звітів чи інформації від відповідного підприємства, заборонено розголошувати отримані у зв'язку з цим будь-які відомості.

30. У п. 1 статті 11 передбачено, що дані та інформація про виробничу діяльність, отримані відповідно до *DPR* 175/88, можуть використовуватися тільки в цілях, для яких вони запитувались.

Це положення було частково доповнено на підставі указу № 461 від 8 листопада 1995 року. У пункті 2 цього указу передбачено виключення із заборони розголошувати промислові секрети стосовно певної інформації, а саме такої, що міститься в інформаційному повідомленні, яке підприємство має підготувати і надіслати до Міністерства навколишнього середовища та регіонального або міжрегіонального технічного комітету. Зобов'язання мерів щодо інформування громадськості залишаються незмінними і тепер передбачені у пункті 4.

31. Стаття 17 DPR 175/88 також накладає певні зобов'язання на префекта в питанні надання інформації. Зокрема, у пункті 1 цього положення (новий пункт 1 *bis*) від префекта вимагається на основі наданої підприємством та координаційним комітетом у сфері промислової безпеки інформації підготувати план дій на випадок надзвичайної ситуації. Цей план має бути переданий до Міністерства внутрішніх справ та Департаменту цивільного захисту. У пункті 2 міститься вимога про те, що після підготовки плану дій на випадок надзвичайної ситуації префект має відповідним чином поінформувати зацікавлене населення про загрози від промислової діяльності, заходи безпеки, вжиті з метою запобігти серйозним аваріям, надзвичайні заходи, які передбачені поза зоною виробництва на випадок аварії, а також правила, яких слід дотримуватися у випадку аварії. Внесені в цю статтю зазначеного вище Указу зміни містять новий пункт 1, яким передбачено, що Департамент цивільного захисту повинен визначити вихідні критерії планування дій у випадку надзвичайних ситуацій та вжиття заходів щодо інформування громадськості префектом та визнання таким, що втратив чинність, пункту 3, в якому передбачено, що інформація, зазначена в пункті 2, повинна надсилатися до Міністерства навколишнього середовища, Міністерства охорони здоров'я і регіональних органів влади.

32. П. 3 статті 14 Закону № 349 від 8 липня 1986 року, який став правовою основою створення Міністерства навколишнього середовища Італії і перших правових положень про екологію, передбачає, що кожен має право на доступ до інформації про стан навколишнього середовища, яка, згідно з законом, має бути доступна в офісах адміністративних органів, копію якої можна отримати за кошти органів влади.

33. Рішенням (476) від 21 листопада 1991 року Ради адміністративного судочинства (Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana), яка на Сицилії заміняє Вищий адміністративний суд, встановлено, що поняття «інформація про стан навколишнього середовища» включає в себе всі відомості про середовище, в якому проживає людина, і порушує питання певного суспільного інтересу. На основі цього визначення Рада адміністративного судочинства визнала неправомірною відмову муніципалітету надати дозвіл приватній особі на отримання копії аналізу якості води з огляду на вживання її в якості питної у вказаному районі.

III. ДІЯЛЬНІСТЬ РАДИ ЄВРОПИ

34. Особливе значення серед різних документів Ради Європи у сфері, яка розглядається у даній справі, є резолюція Парламентської Асамблеї 1087 (1996) про наслідки чорнобильської катастрофи, яку було прийнято

26 квітня 1996 року (на 16-му Засіданні). У резолюції йдеться не тільки про ризики, пов'язані з виробництвом і використанням ядерної енергії у цивільному секторі, але також і про інші питання; у ній зазначається: «доступ громадськості до чіткої і повної інформації ... повинен розглядатися як основне право людини».

ПРОВАДЖЕННЯ У КОМІСІЇ

35. Заявники звернулися до Комісії 18 жовтня 1988 року. Посилаючись на статтю 2 Конвенції, вони заявили, що відсутність конкретних заходів, зокрема, спрямованих на зменшення рівня забруднення і ризиків великих аварій, що пов'язані з виробничою діяльністю підприємства, порушило їхнє право на повагу життя та фізичної недоторканності. Вони також скаржилися на те, що відповідні органи влади не поінформували громадськість про небезпеки і про заходи, до яких слід вдатись у разі серйозної аварії, як того вимагає, зокрема, п. 3 статті 11 і п. 2 статті 17 указу № 175/88 президента Республіки, чим було порушено їхнє право на свободу інформації, гарантованої у статті 10.

36. 6 липня 1995 року Комісія визнала заяву (№ 14967/89) прийнятною у частині оскарження за статтею 10, відхиливши іншу частину заяви. У своїй доповіді від 29 червня 1996 року (стаття 31), вона двадцять одним голосом проти восьми дійшла висновку про те, що було порушено цю статтю. Повний текст доповіді Комісії та трьох окремих думок, що містяться у доповіді, додається до цього рішення.

ОСТАТОЧНІ ПОДАННЯ ДО СУДУ

37. У своєму меморандумі Уряд звернувся до Суду передовсім з пропозицією відхилити заяву у зв'язку з невичерпанням національних засобів правового захисту, а також на додаток до цього постановити, що не було порушено статтю 10 Конвенції.

38. Під час слухань адвокат заявників просила Суд постановити, що було порушено статті 10, 8 і 2 Конвенції, та присудити їй клієнтам справедливую сатисфакцію.

ЩОДО ПРАВА

I. СТОСОВНО ПРЕДМЕТУ ОСКАРЖЕННЯ

39. Заявники звернулись до Комісії з оскарженням двох тем. По-перше, вони оскаржували те, що влада не вжила відповідних заходів для того, щоб знизити ризик забруднення від хімічного підприємства «Енікем агрікультура» в Манфредонії («підприємство») та запобігти значним аваріям; така ситуація, як вони стверджували, порушувала їхнє право на життя і фізичну недоторканність, гарантовані статтею 2 Конвенції. По-друге, заявники оскаржували, що держава Італія не вжила заходів щодо інформування про ризики та порядок дій на випадок аварії, як того вимагають п.3 статті 11 і п. 2 статті 17 указу президента № 175/88 («DPR 175/88»). Як наслідок, заявники вважали, що було порушено їхнє право на свободу інформації, гарантоване у статті 10 Конвенції.

40. 6 липня 1995 року Комісія більшістю голосів підтримала попереднє заперечення Уряду про те, що стосовно першого проблемного питання національні засоби правового захисту не було вичерпано і оголосила решту заяви прийнятною, «не ухвалюючи попереднього рішення щодо суті справи».

У своїй доповіді від 25 червня 1996 року Комісія розглянула справу за статтею 10 Конвенції і дійшла висновку, що це положення є застосовним і було порушено, оскільки принаймні у період між ухваленням DPR 175/88 у травні 1988 року і припиненням виробництва міндобри в 1994 році відповідні органи влади були зобов'язані вжити необхідних заходів щоб заявники, які проживали в зоні підвищеного ризику, отримували «адекватну інформацію з питань, що стосуються захисту їхнього довкілля». Вісім членів Комісії висловили свою незгоду у трьох окремих думках, у двох з яких було вказано на можливість іншого підходу у вирішенні спірного питання, якщо спиратись при цьому на застосовність статті 8 Конвенції.

41. У своєму меморандумі до Суду і під час слухання заявники посилались також на статті 8 і 2 Конвенції, стверджуючи, що ненадання їм відповідної інформації порушило їхнє право на повагу до приватного та сімейного життя та їхнє право на життя.

42. У Суді представник Комісії обмежився лише підтримкою висновків, викладених у доповіді (про порушення статті 10), в той час як Уряд заявив, що скарги з посиланням на порушення статей 8 і 2 виходять за межі рішення про прийнятність.

Отже, передовсім необхідно визначити межі юрисдикції Суду (*ratione materiae*).

43. Суд зазначає, по-перше, що його юрисдикція «поширюється на всі питання тлумачення і застосування Конвенції, подані йому на розгляд відповідно до статті 48» (див. статтю 45 Конвенції зі змінами, внесеними Протоколом № 9 для держав, які його ратифікували, як у випадку Італії) і що «у випадку виникнення спору щодо юрисдикції Суду, рішення про це приймає сам Суд» (стаття 49).

44. Потім Суд нагадав, що оскільки саме йому належить надавати правову оцінку фактичних обставин у справі, він не вважає, що повинен обмежуватись тією оцінкою, яку дали заявники, Уряд або Комісія. У силу принципу *jura novit curia* Суд, наприклад, розглядав за своєю ініціативою скарги у світлі статей або пунктів, на які ті, хто поставав перед Судом, не посилалися, і навіть положення, відповідно до якого Комісія оголосила скаргу неприйнятною, тоді як за іншим – прийнятною. Скарга характеризується обставинами, які у ній викладаються, а не простими зазначеними правовими засобами або аргументами (див. рішення у справі «Пауелл і Рейнер проти Сполученого Королівства» (*Powell and Rayner v. the United Kingdom judgment*) від 21 лютого 1990 р., Серія А № 172, стор. 13, § 29).

Суд в повній мірі реалізує власну юрисдикцію тільки в межах «справи», яка визначається рішенням про прийнятність заяви. У рамках визначених у такий спосіб меж Суд може розглядати будь-яке питання факту або права, яке виникає під час слухання (див., серед багатьох інших, рішення у справі «Філіс проти Греції» (*Philis v. Greece judgment*) від 27 серпня 1991 року, Серія А № 209, стор. 19, § 56).

45. У даній справі підстави, що спираються на статті 8 і 2, не були були зазначені у заяві чи в перших поданих до Комісії меморандамах заявників. Проте цілком очевидно, що ці підстави були тісно пов'язані з однією із заявлених підстав, а саме з тією, що інформування заявників, які жили лише у кілометрі від заводу, могло вплинути на їхнє приватне та сімейне життя і фізичну недоторканність.

46. З урахуванням вищевикладеного та рішення Комісії про прийнятність скарги Суд постановляє, що він наділений юрисдикцією розглядати справу за статтями 8 і 2 Конвенції, а також за статтею 10.

II. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 10 КОНВЕНЦІЇ

47. Заявники стверджували, що вони стали жертвами порушення статті 10 Конвенції, яка передбачає, що:

«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».

Стверджуване порушення відбулося в результаті невжиття владою заходів щодо забезпечення поінформованості громадськості про ризики і про те, що потрібно робити у випадку аварії, пов'язаної з функціонуванням заводу.

A. Попереднє заперечення Уряду

48. Як і під час розгляду справи в Комісії, Уряд висловив попереднє заперечення про те, що не було вичерпано всі засоби правового захисту на національному рівні, і це було пов'язано з двома окремими пунктами.

Щодо першого пункту, то Уряд стверджував, що відповідно до статті 700 Цивільного процесуального кодексу існувала можливість подати в терміновому порядку заяву. Якщо заявники побоювались безпосередньої небезпеки, пов'язаної з функціонуванням заводу, вони могли і повинні були звернутись до суду за рішенням, яке дозволило б їм негайно захистити їхні права. Уряд визнав свою неспроможність навести приклади подібних справ, у яких було застосовано статтю 700, але зазначив, що незалежно від того, чи може це положення використовуватися стосовно державного органу, його, безумовно, можна використовувати стосовно заводу, який, як і в цій справі, не надав звіт про заходи безпеки, як того вимагає стаття 5 Указу Президента 175/88 (див. пункт 28 вище).

Другий пункт стосувався того, що заявники не оскаржили до кримінального суду відсутність відповідної інформації, зокрема, наданої заводом, в той час як подібні недогляди становили порушення,

за які статтею 21 Указу Президента 175/88 передбачалось кримінальне покарання.

49. Суд вважає, що жоден із засобів правового захисту не дозволив би заявникам досягнути своєї мети.

Хоч Уряд і не зміг довести, що подання заяви в терміновому порядку було б дієвим, оскільки екологічні справи досі не призводили до жодного авторитетного судового рішення у відповідній сфері, стаття 700 Цивільного процесуального кодексу могла б бути практичним засобом правового захисту у випадку, якщо б скарга заявників стосувалися невжиття заходів, спрямованих на зниження або усунення забруднення; фактично, таким був висновок Комісії, коли вона приймала рішення про прийнятність (див. пункт 40 вище). Насправді суть скарги в цій справі полягала в тому, що не було надано жодної інформації про ризики і про те, що слід робити у випадку аварії, тоді як подання заяви в терміновому порядку могло, ймовірно, призвести до призупинення заводу.

Що стосується порушення кримінального провадження, звіт про заходи безпеки був поданий заводом 6 липня 1989 року (див. пункт 22 вище); якщо б заявники подали заяву про порушення кримінальної справи, це хіба що призвело б до засудження керівництва заводу, але, звичайно, не до надання якої-небудь інформації.

Тому заперечення має бути відхилене.

В. Обґрунтованість скарги

50. Залишається визначити, чи є стаття 10 Конвенції застосовною, і якщо так, то чи було її порушено.

51. Відповідно до подання Уряду, це положення обмежується гарантією свободи одержувати інформацію без перешкоджання з боку держав; воно не накладає жодних позитивних зобов'язань. Про це свідчить той факт, що в Резолюції 1087 (1996) Парламентської асамблеї Ради Європи та Директиві 90/313/ЕЕС Ради Європейських Співтовариств щодо свободи доступу до інформації про довкілля йшлося лише про доступ до інформації, а не право на неї. Якщо б існувало позитивне зобов'язання надавати інформацію, його було б «вкрай важко реалізувати» через необхідність визначити, як і коли потрібно розкривати інформацію, які органи влади повинні нести відповідальність за її розголошення, і хто повинен її одержувати.

52. Як і заявники, Комісія вважала, що надання інформації громадськості є одним з основних засобів захисту добробуту і здоров'я

місцевого населення в ситуаціях, коли довкілля перебуває під загрозою. Отже, слова «Це право включає свободу... одержувати... інформацію...» у пункті 1 статті 10 потрібно було тлумачити, як надання, зокрема відповідними органами, дійсного права на отримання інформації членам місцевої громади, які постраждали або могли постраждати від промислової або іншої діяльності, що становила загрозу довкіл्लю.

Стаття 10 поклала на держави не лише обов'язок надавати громадськості доступ до інформації з питань довкілля (італійське законодавство, як видається, вже дотримується цієї вимоги) на підставі, зокрема, розділу 14 (3) Закону № 349, але й позитивне зобов'язання збирати, обробляти і поширювати таку інформацію, яка за своїм характером не могла б іншим чином стати доступною для громадськості. Тому захист, який надається статтею 10, мав превентивну функцію щодо потенційних порушень Конвенції у разі завдання серйозної шкоди довкіл्लю, а стаття 10 є застосовною ще до того, як відбулося безпосереднє порушення таких інших основоположних прав, як право на життя або на повагу до приватного і сімейного життя.

53. Суд не погоджується з цією точкою зору. У справах, де йдеться про обмеження свободи преси, у ряді випадків він визнав, що громадськість має право одержувати інформацію завдяки особливій місії журналістів, яка полягає в поширенні інформації та ідей з питань, що становлять суспільний інтерес (див., серед інших джерел, рішення у справі «Обсервер' та 'Гардіан' проти Сполученого Королівства» (*Observer and Guardian v. the United Kingdom*) від 26 листопада 1991 року, серія А, № 216, стор. 30, § 59 (b) та рішення у справі «Торгейр Торгейрсон проти Ісландії» (*Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*) від 25 червня 1992 року, серія А, № 239, стор. 27, § 63). Факти цієї справи, однак, чітко відрізняються від фактів вищезазначених справ, оскільки заявники скаржилися на порушення системи, встановленої відповідно до Указу Президента 175/88, що інкорпорував в італійське законодавство Директиву 82/501/ЕЕС Ради Європейських Співтовариств (директиву «Seveso») щодо ризиків виникнення серйозних аварій в деяких галузях промисловості, які становлять загрозу довкіл्लю та добробуту місцевого населення. Хоча на основі звіту, поданого заводом, префект провінції Фоджа підготував план дій у надзвичайній ситуації, який 3 серпня 1993 року було направлено до Департаменту цивільної оборони, заявники все ж повинні були отримати необхідну інформацію (див. пункти 26 і 27 вище).

Суд нагадує, що свобода одержання інформації, визначена в пункті 2 статті 10 Конвенції, «в основному забороняє уряду обмежувати одержання особою інформації, яку інші хочуть чи бажають їй надати» (див. рішення у справі «Леандер проти Швеції» (*Leander v. Sweden*) від 26 березня 1987 року, серія А, № 116, стор. 29, § 74). Цю свободу не можна

тлумачити як накладення на державу позитивних зобов'язань щодо збору та розповсюдження інформації з власної ініціативи за таких обставин, які мають місце в цій справі.

54. Як висновок, стаття 10 не є застосовною в цій справі.

55. У світлі зазначеного в пункті 45 вище, справу слід розглядати відповідно до статті 8 Конвенції.

III. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 8 КОНВЕНЦІЇ

56. Спираючись на ті ж самі факти, в Суді заявники стверджували, що вони були жертвами порушення статті 8 Конвенції, яка передбачає, що:

«1. Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції.

2. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб».

57. Завдання Суду полягає в тому, щоб визначити, чи є стаття 8 застосовною та чи мало місце її порушення.

Суд передовсім зазначає, що всі заявники проживають у Манфредонії, на відстані приблизно один кілометр від заводу, який відповідно до критеріїв, викладених в Указі Президента 175/88, в 1988 році було віднесено до небезпечних підприємств через виробництво добрив і капролактаму.

У ході виробничого циклу завод викидав велику кількість горючих газів та інших токсичних речовин, у тому числі триокис миш'яку. До того ж у 1976 році після вибуху баштового скрубера, в якому здійснювалась очистка отриманого в результаті синтезу газу для виробництва аміаку, стався витік декількох тонн карбонату калію і бікарбонату натрію, що містив триокис миш'яку, внаслідок чого необхідно було госпіталізувати 150 осіб у зв'язку з гострим отруєнням миш'яком.

Крім того, у своїй доповіді від 8 грудня 1988 року комітет технічних експертів, призначених районною радою Манфредонії, зазначив, зокрема, що через географічне положення заводу його викиди в атмосферу часто були скеровані в бік Манфредонії (див. пункти 14-16 вище).

Безпосередній вплив токсичних викидів на право заявників на повагу до їх приватного та сімейного життя означає, що стаття 8 є застосовною.

58. Суд вважає, що заявники не можуть вважатись такими, які постраждали від «втручання» з боку Італії в їхнє приватне або сімейне життя: вони оскаржували не дії держави, а її бездіяльність. Однак, хоч метою статті 8 є по суті захист особи від свавільного втручання з боку органів державної влади, вона не просто зобов'язує державу утримуватися від такого втручання: на додаток до цього здебільшого негативного зобов'язання можуть існувати позитивні зобов'язання, які є невід'ємними від дійсної поваги до приватного і сімейного життя (див. рішення у справі «Ейрі проти Ірландії» (*Airey v. Ireland*) від 9 жовтня 1979 року, серія А, № 32, стор. 17, § 32).

У цій справі достатньо з'ясувати, чи вжили органи національної влади необхідних заходів для забезпечення ефективного захисту права заявників на повагу їх приватного і сімейного життя, яке гарантує стаття 8 (див. рішення у справі «Лопес Остра проти Іспанії» (*López Ostra v. Spain*) від 9 грудня 1994 року, серія А, № 303-С, стор. 55, § 55).

59. Відповідно до статті 19 Указу Президента 175/88, 14 вересня 1993 року Міністерство охорони довкілля спільно з Міністерством охорони здоров'я прийняли висновки щодо звіту про заходи безпеки, наданого заводом у липні 1989 року. У цих висновках було запропоновано вдосконалити устаткування як існуючого виробництва добрив, так і відновленого виробництва капролактаму, а також надано вказівки префекту щодо плану дій в надзвичайних ситуаціях, який він склав у 1992 році, і заходів, необхідних для інформування місцевого населення відповідно до статті 17 Указу Президента 175/88.

Проте в листі до Європейської комісії з прав людини від 7 грудня 1995 року мер комуни Монте Сант Анджело вказав, що все ще триває слідство з метою складання висновку на основі статті 19, і що він не отримав жодних відповідних документів. Він зазначив, що районна рада все ще очікує розпорядження Департаменту цивільної оборони, перш ніж вирішити, яких запобіжних заходів слід вжити, яких процедур слід дотримуватися у разі аварії і як їх доводити до відома громадськості. Він зазначив, що якби завод відновив виробництво, заходи з інформування громадськості було б вжито одразу після того, як стануть доступними висновки за результатами розслідування (див. пункт 27 вище).

60. Суд нагадує, що сильне забруднення довкілля може впливати на добробут людей і позбавити їх можливості користуватися власним житлом, тим самим справляючи негативний вплив на їхнє приватне і сімейне життя (див., з відповідними змінами, рішення у справі «Лопес Остра», згадане вище, стор. 54, § 51). У цій справі аж до припинення виробництва добрив в 1994 році заявники чекали на важливу інформацію, яка б дозволила їм оцінити ризики, яких могли зазнати вони самі та

їхні родини, якщо б продовжували жити в Манфредонії, в місті, яке опинилося б в особливій небезпеці у разі аварії на заводі.

Отже Суд вважає, що держава-відповідач не виконала своїх зобов'язань щодо забезпечення права заявників на повагу до їх приватного і сімейного життя, порушивши статтю 8 Конвенції.

Відповідно, мало місце порушення цього положення.

IV. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 2 КОНВЕНЦІЇ

61. Посилаючись на той факт, що робітники заводу померли від раку, заявники також стверджували, що ненадання інформації, про яку йде мова, порушило їх право на життя, гарантоване статтею 2 Конвенції, яка передбачає, що:

«1. Право кожного на життя охороняється законом. Нікого не може бути умисно позбавлено життя інакше ніж на виконання смертного вироку суду, винесеного після визнання його винним у вчиненні злочину, за який закон передбачає таке покарання.

2. Позбавлення життя не розглядається як таке, що вчинене на порушення цієї статті, якщо воно є наслідком виключно необхідного застосування сили:

- (а) для захисту будь-якої особи від незаконного насильства;
- (b) для здійснення законного арешту або для запобігання втечі особи, яку законно тримають під вартою;
- (с) при вчиненні правомірних дій для придушення заворушення або повстання».

62. Беручи до уваги свій висновок про те, що мало місце порушення статті 8 Конвенції, Суд не вважає за необхідне розглядати справу також за статтею 2.

V. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 50 КОНВЕНЦІЇ

63. Стаття 50 Конвенції передбачає:

«Якщо Суд встановлює, що рішення чи захід судового або будь-якого іншого органу влади Високої Договірної Сторони повністю або частково суперечить зобов'язанням, які випливають з... Конвенції, і якщо внутрішнє право цієї Сторони передбачає лише часткову компенсацію за наслідки такого рішення чи заходу, Суд, у разі необхідності, присуджує потерпілій стороні справедливую сатисфакцію».

А. Шкода

64. Заявники домагалися компенсації за «біологічну» шкоду; вони вимагали 20 мільярдів італійських лір.

65. Відповідно до подання Уряду, заявники не довели, що зазнали будь-якої шкоди і не навели детального її опису. Якби Суд і визнав факт завдання моральної шкоди, то саме визнання факту порушення вже було б достатньою справедливою сатисфакцією.

66. Представник Комісії запропонував Суду присудити заявникам компенсацію, яка була б достатньою і пропорційною значній шкоді, якої вони зазнали. Він запропонував суму у розмірі 100 мільйонів італійських лір для кожного заявника.

67. Суд вважає, що заявники не довели, що зазнали будь-якої матеріальної шкоди внаслідок відсутності інформації, що вони й оскаржували. Щодо решти вимог, то Суд вважає, що заявникам, безсумнівно, було завдано моральної шкоди, і присуджує кожному з них 10 мільйонів італійських лір.

В. Витрати

68. Під час розгляду справи в Суді заявникам було надано правову допомогу в розмірі 16 304 французьких франків; проте наприкінці слухань їхній адвокат подала до Секретаріату заяву про призначення додаткової суми для виплати їй гонорару.

69. Ані Уряд, ані представник Комісії не висловились з цього питання.

70. Враховуючи уваги суму, яку вже було виділено для надання правової допомоги, та подану запізно заяву (див. пункт 1 правила 39 і пункт 1 правила 52 Регламенту Суду), Суд вирішив відхилити цю вимогу.

С. Інші вимоги

71. Насамкінець заявники просили Судом зобов'язати державу-відповідача знезаразити усю відповідну промислову зону, провести епідеміологічне дослідження району та місцевого населення і провести

розслідування для визначення можливих серйозних наслідків для мешканців, що найбільше піддавалися дії речовин, які вважаються канцерогенами.

72. Уряд стверджував, що ці вимоги є неприйнятними.

73. На думку представника Комісії, проведення органами національної влади ретельного й ефективного розслідування, а також публікація й передача заявникам повного й точного звіту про всі відповідні напрямки діяльності заводу за зазначений період, в тому числі про шкоду, фактично заподіяну довкіллю і здоров'ю людей, на додаток до виплати справедливої сатисфакції відповідали б зобов'язанням, передбаченим статтею 53 Конвенції.

74. Суд зазначає, що Конвенція не наділяє його повноваженнями задовольняти таке прохання. Він нагадує, що засоби, які мають використовуватися в національній правовій системі для дотримання положень Конвенції або виправлення ситуації, що призвела до порушення Конвенції, повинна обирати сама держава (див., з відповідними змінами, наступні рішення: «Зангі проти Італії» (Zanghì v. Italy) від 19 лютого 1991 року, серія А, 194-С, стор. 48, § 26, «Деміколі проти Мальти» (Demicoli v. Malta) від 27 серпня 1991 року, серія А, № 210, стор. 19, § 45 і «Ягчі і Саргін проти Туреччини» (Yağcı and Sargin v. Turkey) від 8 червня 1995 року, серія А, № 319-А, стор. 24, § 81).

Д. Пеня

75. Згідно з інформацією, якою володіє Суд, відсоткова ставка, передбачена законом в Італії на день винесення рішення у цій справі, становить 5% на рік.

НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД

1. *Відхиляє* дев'ятнадцятьма голосами проти одного попередні заперечення Уряду;
2. *Постановляє* вісімнадцятьма голосами проти двох, що стаття 10 Конвенції не є застосовною в цій справі;
3. *Постановляє* одноголосно, що стаття 8 Конвенції є застосовною, і її було порушено;

4. *Постановляє* одноголосно, що немає необхідності розглядати справу також за статтею 2 Конвенції;

5. *Постановляє* одноголосно,

(а) що держава-відповідач протягом трьох місяців має виплатити кожному із заявників 10000000 (десять мільйонів) італійських лір як компенсацію моральної шкоди; а також

(б) що на цю суму встановлюється проста відсоткова ставка – 5 % річних, яка має сплачуватися після спливу зазначеного трьохмісячного періоду до самого врегулювання;

6. *Відхиляє* одноголосно решту вимог щодо справедливої сатисфакції.

Учинено англійською та французькою мовами і оголошено на відкритому слуханні у Палаці прав людини, Страсбург, 19 лютого 1998 року.

Підпис: Рудольф БЕРНХАРДТ

Голова Суду

Підпис: Герберт ПЕЦОЛЬД

Секретар Суду

Відповідно до пункту 2 статті 51 Конвенції та пункту 2 правила 55 Регламенту Суду, до цього рішення додаються окремі думки:

(а) окрема думка п. Волша;

(б) окрема думка пані Палм, до якої приєдналися п. Бернхардт, п. Руссо, п. Макдональд, п. Макарчик і п. ван Дейк;

(с) окрема думка п. Ямбрека;

(d) окрема думка п. Тора Вільямссона, яка частково збігається і частково не збігається з позицією більшості;

(е) окрема думка п. Міфсуда Боннічі, яка частково збігається і частково не збігається з позицією більшості.

Парафовано: Р. Б.

Парафовано: Г. П.

ОКРЕМА ДУМКА СУДДІ ВОЛША

Слід пам'ятати, що порушення Конвенції часто може стосуватися інших статей, аніж тих, про недотримання яких було заявлено, і я повністю згоден, що за конкретних обставин цієї справи стаття 8 є більш доречною для розгляду, аніж стаття 10. Конвенцію та її статті потрібно тлумачити узгоджено. Хоча в своєму рішенні Суд коротко торкнувся статті 2, але не ухвалив відносно неї рішення, я вважаю, що її положення також було порушено.

На мою думку, стаття 2 гарантує також і захист фізичної недоторканності заявників. У формулюванні статті 3 також чітко вказано, що Конвенція поширюється на захист фізичної недоторканності. На мою думку, в цій справі мало місце порушення статті 2 Конвенції, і з огляду на обставини не видається необхідним виходити за рамки цього положення для того, щоб визнати порушення.

ОКРЕМА ДУМКА СУДДІ ПАЛМ, ДО ЯКОЇ ПРИЄДНАЛИСЯ П. БЕРНХАРДТ, П. РУССО, П. МАКДОНАЛЬД, П. МАКАРЧИК І П. ВАН ДЕЙК

Разом з більшістю я голосувала за те, що стаття 10 Конвенції не є застосовною у цій справі. При цьому я особливо наголошувала, що фактична наявна ситуація не виключає того, що за інших обставин держава може мати позитивне зобов'язання надавати інформацію громадськості і поширювати такі відомості, які за своїм характером не могли б іншим чином стати відомими громадськості. Ця точка зору не суперечить тому, про що зазначено в пункті 53 рішення.

ОКРЕМА ДУМКА СУДДІ ЯМБРЕКА

У своєму поданні заявники також скаржилися, і це є очевидним, на порушення статті 2 Конвенції. Суд постановив, що немає необхідності розглядати справу за цією статтею, враховуючи, що ним було виявлено порушення статті 8 Конвенції. Проте я хочу зробити декілька зауважень щодо можливої застосовності статті 2 у цій справі.

У статті 2 зазначено, що «право кожного на життя охороняється законом. Нікого не може бути умисно позбавлено життя інакше ніж...» На мою думку, охорона здоров'я та фізичної недоторканності пов'язана з «правом на життя» так тісно, як з «повагою до приватного і сімейного життя». Можна провести аналогію з практикою Суду стосовно статті 3 щодо існування «передбачуваних наслідків»: коли – *mutatis mutandis* – існують серйозні підстави вважати, що особа (особи), про яких йде

мова, знаходяться під реальною загрозою опинитися в обставинах, які загрожуватимуть їх здоров'ю і фізичній недоторканності, і тим самим поставити під серйозну загрозу своє право на життя, яке охороняється законом. Якщо Уряд утримується від надання інформації з приводу ситуацій, які є прогнозовані з огляду на істотні підстави і становлять реальний ризик загрози здоров'ю і фізичній недоторканності, то подібна ситуація може також підпадати під захист статті 2 Конвенції, згідно з якою «нікого не може бути умисно позбавлено життя».

Тому, можливо, для прецедентної практики Суду стосовно статті 2 («право на життя») вже настав час почати еволюціонувати, розвивати відповідні права, про які йде мова, визначати ситуації, за яких виникає реальна і серйозна загроза життю або різним аспектам права на життя. Стаття 2 також видається доречною і застосовною до обставин цієї справи, оскільки 150 осіб було доставлено в лікарню з важким отруєнням миш'яком. Таким чином, через викид шкідливих речовин в атмосферу діяльність, що здійснювалась заводом, становила «ризик виникнення серйозних аварій, які загрожують довкіллю».

Щодо застосовності статті 10, то я дотримуюся думки, що за особливих умов її можна було б вважати застосовною в цій справі. Ця стаття передбачає, що «кожен має право... одержувати.. інформацію та ідеї без втручання органів державної влади... Здійснення [цього права]... може підлягати [певним] обмеженням...» На мою думку, формулювання статті 10 і справжнє значення використаних слів не дозволяє дійти висновку про те, що держава має позитивні зобов'язання надавати інформацію, за винятком ситуації, коли особа з власної волі вимагає/ просить інформацію, яка у відповідний час знаходиться в розпорядженні Уряду.

Тому я дотримуюся думки, що це позитивне зобов'язання слід розглядати як таке, що залежить від наступної умови – ті, хто є потенційними жертвами техногенної небезпеки, повинні звернутись із запитом про оприлюднення конкретної інформації, доказів, аналізів, тощо, та повідомлення цієї інформації конкретним державним органом. Якщо Уряд не виконає цей запит і не пояснить відсутність відповіді поважною причиною, то таку відмову слід вважати втручанням з боку Уряду, що забороняє стаття 10 Конвенції.

ОКРЕМА ДУМКА П. ТОРА ВІЛЬЯЛМССОНА, ЯКА ЧАСТКОВО ЗБІГАЄТЬСЯ І ЧАСТКОВО НЕ ЗБІГАЄТЬСЯ З ПОЗИЦІЄЮ БІЛЬШОСТІ

В принципі, я погоджуюся з рішенням та аргументами більшості членів Комісії у цій справі. Суд дотримується іншої думки. Хоча я б і хотів, щоб справу було розглянуто відповідно до статті 10 Конвенції,

також цілком можливо розглядати порушені в справі питання із застосуванням статті 8, як це й зробив Суд. Саме тому я голосував разом з більшістю відносно цієї статті, а також статті 2 і статті 50 Конвенції.

ОКРЕМА ДУМКА СУДДІ МІФСУДА БОННІЧІ, ЯКА ЧАСТКОВО ЗБІГАЄТЬСЯ І ЧАСТКОВО НЕ ЗБІГАЄТЬСЯ З ПОЗИЦІЄЮ БІЛЬШОСТІ

1. В пункті 49 рішення Суд відхилив попередню заяву Уряду про те, що заявники не вичерпали національні засоби правового захисту, які були в їх розпорядженні, що вони були зобов'язані зробити відповідно до статті 26 Конвенції.

2. В другому підпункті цього пункту рішення зазначено наступне:

«Насправді суть скарги в цій справі полягала в тому, що не було надано жодної інформації про ризики і про те, що слід робити у випадку аварії, тоді як *подання заяви в терміновому порядку могло, ймовірно, призвести до призупинення заводу*»(курсив додано).

3. Оскільки ймовірним результатом використання цього національного засобу правового захисту було б призупинення функціонування заводу, я не можу уявити собі більш дієвого засобу правового захисту в разі порушень, від яких, як стверджували заявники, вони постраждали, оскільки відсутність інформації з боку влади призвела б до призупинення функціонування заводу. В ході судового розгляду вся необхідна інформація повинна була б бути повідомлена в ході судових слухань і, звичайно, порушення статті 8 також було б виправлено.

4. В тому, що стосується кримінального провадження, то в разі успіху це також могло б призвести до цивільного позову за відшкодування збитків, який згідно з правовим порядком Італії доступний кожному, хто став жертвою правопорушення (*delitto*) будь-якої форми чи виду.

5. Відтак є очевидним, що незважаючи на те, що правова система Італії пропонувала заявникам певну кількість засобів судового захисту, однак вони, на жаль, їх не використали. Відповідно, я вважаю, що попередні заперечення Уряду слід було б задовольнити.

6. Оскільки більшість моїх колег вважали інакше, в мене не було вибору, окрім як поділити їхню думку в тому, що стосується інших резолютивних частин рішення.

СПРАВА «СИРБУ ТА ІНШІ ПРОТИ МОЛДОВИ»

(Заяви № 73562/01, 73565/01, 73712/01, 73744/01,
73972/01 і 73973/01)

РІШЕННЯ

СТРАСБУРГ

15 червня 2004 року

У справі «Сирбу проти Молдови»

Європейський суд з прав людини (четверта секція), засідаючи палатою, до складу якої увійшли судді:

Сер Ніколас Братца, *Голова*,

пані М. Пеллонпя,

п. Дж. Касадевалл,

п. С. Павловскі,

п. Х. Боррего Боррего,

пані Е. Фура-Сандстрьом,

пані Л. Мійовіч,

а також М. О'Бойл, Секретар Секції,

після наради за зачиненими дверима 25 травня 2004 року

постановляє таке рішення, ухвалене того самого дня:

ПРОЦЕДУРА

1. Справу розпочато за шістьма заявами (№73562/01, 73565/01, 73712/01, 73744/01, 73972/01 і 73973/01), які подали до Суду проти Республіки Молдова 10 квітня 2001 року на підставі статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) шість громадян Молдови: п. Павел Сирбу, п. Петру Брагой, п. Віталій Корнован, п. Георге Брагой, п. Александру Усатий і п. Юліан Гуштюк (далі – заявники).

2. Заявників представляв п. Штефан Уріту з Молдовського Гельсінського комітету. Уряд Молдови (далі – Уряд) представляв його Уповноважений – п. Віталій Пирлог.

3. Відповідно до пункту 1 статті 6 заявники скаржилися, що у зв'язку з невиконанням судових рішень від 1 серпня 1997 року і 18 серпня 1997 року було порушено їхнє право на встановлення судом їх громадянських прав, і що вони були не в змозі користуватися своїм майном, а тому було порушено і їхнє право на захист власності відповідно до статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції. Заявники також посилалися на статтю 10 Конвенції.

4. Розгляд заяв було доручено четвертій секції Суду. 4 лютого 2003 року палата цієї секції вирішила надіслати заяви на комунікацію до Уряду. Відповідно до положень пункту 3 статті 29 Конвенції, Суд вирішив розглядати питання щодо прийнятності та по суті заяв одночасно.

5. 20 січня 2004 року палата четвертої секції вирішила об'єднати заяви відповідно до пункту 1 правила 42 Регламенту Суду.

ЩОДО ФАКТІВ

I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

6. Заявники, кожен з яких є громадянином Молдови, проживають на території Республіки Молдова.

7. Заявники є інспекторами Управління пожежної охорони міста Кишинів при Міністерстві внутрішніх справ.

8. 21 липня 1994 року Уряд прийняв рішення № 534-10, що було засекречене і стосувалося Міністерства оборони, Міністерства національної безпеки (розвідки) та Міністерства внутрішніх справ. Відповідно до цього рішення, окрім іншого, особовий склад вищезазначених установ мав право на щомісячну грошову допомогу в розмірі приблизно 135 молдовських лейв замість 7,06 молдовських лейв, як це було раніше. Це рішення не було опубліковане в офіційному бюлетені (*Monitorul Oficial*) і, відповідно, заявники не знали про нього.

Заявники почали отримувати підвищений розмір грошової допомоги 1 червня 1995 року. Вони дізналися, що їхні колеги з інших міністерств отримували більш високий розмір грошової допомоги з 1 липня 1994 року.

9. У червні 1997 року заявники подали до суду сектора Центру позов проти Міністерства внутрішніх справ, вимагаючи виплатити їм підвищений розмір грошової допомоги за період з липня 1994 року по червень 1995 року.

Своїм рішенням від 1 серпня 1997 року суд сектора Центру присудив п. Георге Брагою, п. Александру Усатому і п. Юліану Гуштюку компенсацію у розмірі 1407 молдовських лейв кожному. Іншим рішенням від 18 серпня 1997 року суд сектора Центру присудив п. Павелу Сирбу і п. Віталію Корновану компенсацію у розмірі 1407 молдовських лейв кожному, а п. Петру Брагою – у розмірі 1127,02 молдовських лейв. Жодної апеляції не було подано, і рішення стали остаточними. Було видано виконавчі листи.

10. Заявники багато разів подавали до Міністерства юстиції скарги на невиконання судових рішень від 1 серпня 1997 року і 18 серпня 1997 року. У своїх відповідях Міністерство юстиції повідомляло заявників, що судові рішення не можна було виконати через «відсутність коштів на банківському рахунку Міністерства внутрішніх справ».

11. Після того, як справи були надіслані на комунікацію до Уряду, 15 травня 2003 року Міністерство внутрішніх справ виконало судові рішення.

II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

12. У відповідних положеннях Цивільного процесуального кодексу, який був чинним у період з 26 грудня 1964 року по 12 червня 2003 року, зазначалося:

Стаття 336. Рішення судів та інших державних органів, що підлягають виконанню

Нижче наведено акти, які повинні виконуватися відповідно до положень цього Кодексу: 1) судові рішення у цивільних справах, судові накази і постанови, ухвалені судами...

Стаття 338. Видача виконавчих листів

Виконавчий лист видається судом кредиторів після того, як судові рішення стало остаточним, крім випадків негайного виконання рішення, коли виконавчий лист видається одразу після винесення судового рішення.

Стаття 343. Запит щодо відкриття виконавчого провадження

Судовий виконавець відкриває виконавче провадження на прохання осіб, перелічених у статті 5 цього Кодексу. У випадках, передбачених

частиною другою цієї статті, судовий виконавець відкриває виконавче провадження після наказу судді.

Стаття 349. Нагляд за виконанням судових рішень

Нагляд за правильним і своєчасним виконанням судових рішень здійснюється Департаментом з виконання судових рішень Міністерства юстиції.

ЩОДО ПРАВА

13. Заявники скаржилися, що їхнє право на визначення їхніх цивільних прав судом було порушено в результаті нездатності влади забезпечити виконання судових рішень від 1 серпня 1997 року і 18 серпня 1997 року. Вони посилалися на пункт 1 статті 6 Конвенції, яка, відповідно, передбачає, що:

«1. При вирішенні питання щодо його цивільних прав та обов'язків... кожен має право на справедливий... розгляд... судом...»

14. Заявники також скаржилися, що через невиконання судових рішень, ухвалених на їхню користь, вони не були в змозі користуватися своїм майном, і, таким чином, їхнє право на захист власності, передбачене статтею 1 Протоколу № 1 до Конвенції, було порушено. Стаття 1 Протоколу № 1 передбачає, що:

«Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом або загальними принципами міжнародного права.

Проте попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які, на її думку, є необхідними для здійснення контролю за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів».

15. Нарешті, відповідно до статті 10 Конвенції, заявники скаржилися, що, класифікувавши рішення № 534-10 від 21 липня 1994 року як таємне, Уряд порушив їхнє право на одержання інформації. Стаття 10 передбачає, що:

«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...»

I. ПРИЙНЯТНІСТЬ СКАРГ

A. Стверджуване порушення статті 10 Конвенції

16. Заявники скаржилися, що втаємничення рішення Уряду № 534-10 від 21 липня 1994 року порушило їхнє право на одержання інформації.

17. Суд зазначив, що в справах, які стосуються обмежень свободи преси, що громадськість має право одержувати інформацію внаслідок специфічної функції журналістів, яка полягає в поширенні інформації та ідей з питань, що становлять суспільний інтерес (див., серед інших джерел, рішення у справі «Обсервер» та «Гардіан» проти Сполученого Королівства) (*Observer and Guardian v. the United Kingdom*) від 26 листопада 1991 року, серія А, № 216, стор. 30, § 59 (b) та рішення у справі «Торгер Торгерсон проти Ісландії» (*Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*) від 25 червня 1992 року, серія А, № 239, стор. 27, § 63). Факти цієї справи, однак, чітко відрізняються від фактів вищезазначених справ, оскільки заявники скаржилися на нездатність держави оприлюднити рішення, яке стосується військових сил, розвідки та Міністерства внутрішніх справ.

18. Суд нагадує, що свобода одержувати інформацію, згадана в пункті 2 статті 10 Конвенції, «по суті забороняє уряду обмежувати одержання особою інформації, яку інші хочуть чи бажають їй надати» (див. рішення у справі «Леандер проти Швеції» (*Leander v. Sweden*) від 26 березня 1987 року, серія А, № 116, стор. 29, § 74). Цю свободу не можна тлумачити як накладення на державу за таких обставин, які мають місце в цій справі, позитивних зобов'язань щодо доведення до відома громадськості будь-яких секретних документів або інформації, що стосується військових сил, розвідки або поліції.

19. Таким чином, цей пункт позовної заяви потрібно визнати неприйнятним, як такий, що є явно необґрунтованим відповідно до пунктів 3 і 4 статті 35 Конвенції.

B. Інші скарги

20. Суд вважає, що скарги заявників з посиланням на пункт 1 статті 6 Конвенції та статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції піднімають питання права, які є досить серйозними, щоб їх визначення залежало від розгляду справи по суті; жодних інших підстав для визнання їх неприйнятними не було встановлено. Таким чином, Суд визнає ці скарги прийнятними.

Відповідно до свого рішення застосувати пункт 3 статті 29 Конвенції (див. пункт 4 вище), Суд негайно здійснить розгляд цих скарг по суті.

II. ЩОДО СУТІ

A. Стверджуване порушення пункту 1 статті 6 Конвенції

21. Відповідно до пункту 1 статті 6 Конвенції, заявники скаржилися на відмову органів влади виконувати рішення суду сектора Чентру від 1 і 18 серпня 1997 року.

22. Уряд не надав свої зауваження по суті цієї скарги.

23. Суд нагадує, що пункт 1 статті 6 гарантує кожній особі право на справедливий розгляд судом питання щодо її цивільних прав та обов'язків; таким чином, втілюється «право на суд», одним із складових якого є право на доступ до суду, тобто право порушувати судове провадження в цивільних справах. Однак це право було б ілюзорним, якби національна правова система договірної держави дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове до виконання судове рішення залишалося невиконаним, чим завдавало шкоду одній зі сторін. Було б незрозумілим, якби пункт 1 статті 6 Конвенції детально описував процесуальні гарантії, надані сторонам у цивільному процесі, а саме те, що провадження є справедливим, відкритим і швидким, не захищаючи при цьому виконання судових рішень; тлумачення статті 6 як такої, що стосується виключно доступу до суду і порядку ведення судового процесу, ймовірно, призвело б до ситуацій, несумісних із принципом верховенства права, якого Договірні держави зобов'язалися дотримуватися, ратифікувавши Конвенцію. Тому виконання судового рішення, винесеного будь-яким судом, має розглядатися як невід'ємна частина «судового розгляду» за змістом статті 6 Конвенції (див. рішення у справі «Хорнсбі проти Греції» (*Hornsby v. Greece*) від 19 березня 1997 року, *Reports* 1997-II, стор. 510, § 40).

24. Орган державної влади не може наводити відсутність коштів як виправдання невиконання рішення. Щоправда, затримку виконання судового рішення може бути виправдано за конкретних обставин. Проте затримка не може бути такою, що порушуватиме сутність права, яке гарантує пункт 1 статті 6 Конвенції (див. рішення у справі «Імобіліяре Саффі» проти Італії» (*Immobiliare Saffi v. Italy*) [GC], № 22774/93, § 74, ЄСПЛ 1999-V). У даній справі заявники не повинні були позбавлятися можливості отримати виплату за успішний результат в судовому провадженні, який стосується виплати компенсації.

25. Суд зазначає, що рішення суду сектора Центру від 1 і 18 серпня 1997 року залишалися невиконаними протягом більш ніж п'ять з половиною років (до 15 травня 2003 року, коли Суд надіслав справи на комунікацію Уряду).

26. Не вживаючи впродовж багатьох років необхідних заходів для виконання остаточних судових рішень у цій справі, органи влади Молдови позбавили положення пункту 1 статті 6 Конвенції усього дієвого ефекту.

27. Відповідно, мало місце порушення пункту 1 статті 6 Конвенції.

В. Стверджуване порушення статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції

28. Заявники також скаржилися, що через невиконання судових рішень, ухвалених на їхню користь, вони не були в змозі користуватися своїм майном, і таким чином їхнє право на захист власності, передбачене статтею 1 Протоколу № 1 до Конвенції, було порушено.

29. Уряд не надав свої зауваження по суті цієї скарги.

30. Суд повторює, що за змістом статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції «вимога» може бути «власністю», якщо було в достатній мірі встановлено, що така вимога є правомірною (див. рішення у справі «Грецькі нафтопереробні заводи «Стрен» і Стратіс Андреадіс проти Греції» (*Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*) від 9 грудня 1994 року, серія А, № 301-В, § 59).

31. Суд зазначає, що вимоги заявників були правомірними, оскільки визначались рішеннями, прийнятими 1 і 18 серпня 1997 року. Це означає, що відсутність можливості для заявників домогтися виконання судових рішень до 15 травня 2003 року була втручанням в їхнє право на мирне володіння своїм майном, як це викладено в першому реченні першого абзацу статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції.

32. Через те, що не було виконане рішення суду сектора Центру, національні органи влади позбавили можливості заявників отримати нараховану їм компенсацію та розпоряджатись належними їм коштами. Уряд не надав ніякого пояснення щодо цього порушення, а Суд вважає, що відсутність коштів не може слугувати виправданням такого недоліку

(див., з відповідними змінами, рішення у справі «Амбруозі проти Італії» (Ambruosi v. Italy), № 31227/96, §§ 28-34, 19 жовтня 2000 року).

33. Відповідно, мало місце порушення статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції.

III. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

34. Стаття 41 Конвенції передбачає, що:

«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. Матеріальна шкода

35. П. Павел Сирбу, п. Віталій Корнован, п. Георге Брагой, п. Александру Усатий та п. Юліан Гуштюк вимагали сплатити кожному по 84 євро компенсації матеріальної шкоди, завданої через відмову органів влади виконати судові рішення. П. Петру Брагой вимагав компенсацію матеріальної шкоди у розмірі 67 євро.

36. Уряд стверджував, що оскільки 15 травня 2003 року рішення було виконане, заявники не мали права на будь-яку компенсацію матеріальної шкоди.

37. Суд вважає, що заявники мали зазнати матеріальної шкоди в результаті невиконання судових рішень від 1 і 18 серпня 1997 року. Суд присуджує по 84 євро п. Павелу Сирбу, п. Віталію Корновану, п. Георге Брагою, п. Александру Усатому і п. Юліану Гуштюку, а п. Петру Брагою – 67 євро.

B. Моральна шкода

38. Кожен із заявників вимагав по 10 300 євро компенсації моральної шкоди, понесеної в результаті відмови органів влади виконати судові рішення від 1 і 18 серпня 1997 року.

39. Уряд не погодився із сумами, яких вимагали заявники, стверджуючи, що з огляду на усталену практику Суду вони були

надмірними. Він заявив, що в деяких справах сам факт встановлення порушення вважається справедливою сатисфакцією. Крім того, Уряд послався на справу «Бурдов проти Росії» (Burdov v. Russia), № 59498/00, ЄСПЛ 2002-III, в якій заявнику було присуджено 3 000 євро як компенсацію моральної шкоди.

40. Суд вважає, що заявники в результаті невиконання судових рішень зазнали певного стресу та розчарування. Суд присуджує по 1000 євро кожному заявнику як компенсацію моральної шкоди.

С. Судові витрати

41. Кожен із заявників також вимагав по 990 євро за витрати, понесені в Суді, з яких 840 євро становила оплата за представництво в Суді, а решта – витрати на транспорт і зв'язок.

42. Уряд не погодився із заявленими до відшкодування сумами, стверджуючи, що заявники не довели існування витрат на представництво в Суді.

43. Суд нагадує, що для того, щоб на підставі статті 41 витрати було включено в суму компенсації, має бути встановлено, що такі витрати були необхідними і були справді здійснені в розумних розмірах (див., наприклад, рішення у справі «Нільсен і Йонсен проти Норвегії» (Nilsen and Johnsen v. Norway) [GC], № 23118/93, § 62, ЄСПЛ 1999-VIII).

44. У цій справі, беручи до уваги наявність деталізованої відомості, наданої заявниками, враховуючи вищезазначені критерії і той факт, що ця справа була відносно простою, і заявників представляв один адвокат, Суд не вважає, що розмір заявлених витрат був розумним. Він присуджує кожному із заявників по 200 євро, і додатково будь-які податки, які можуть бути нараховані на ці суми.

Д. Відсоткова ставка у разі несвоєчасної сплати

45. Суд вважає прийнятним, що пеня повинна базуватися на граничній кредитній ставці Європейського центрального банку, до якої слід додати три відсоткові пункти.

НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД ОДНОГОЛОСНО

1. *Визнає* скарги заявників за статтею 10 Конвенції неприйнятними;
2. *Визнає* скарги в іншій частині прийнятними;
3. *Постановляє*, що мало місце порушення пункту 1 статті 6 Конвенції;
4. *Постановляє*, що мало місце порушення статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції;

5. *Постановляє* одноголосно

(а) що відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції держава-відповідач повинна протягом трьох місяців з дня, коли рішення стане остаточним, виплатити по 84 євро п. Павелу Сирбу, п. Віталію Корновану, п. Георге Брагою, п. Александру Усатому та п. Юліану Гуштюку, а п. Петру Брагою – 67 євро компенсації матеріальної шкоди; по 1000 євро кожному з них як компенсацію моральної шкоди; та по 200 євро кожному з них як відшкодування витрат, понесених в Суді;

(б) що ці суми мають бути конвертовані у національну валюту держави-відповідача за курсом на день здійснення платежу та сплачені разом з будь-якими податками, що можуть нараховуватись;

(с) що з дати закінчення зазначеного тримісячного строку і до моменту здійснення платежу на цю суму [суми] будуть нараховуватися прості відсотки у розмірі, що дорівнює граничній кредитній ставці Європейського центрального банку протягом періоду затримки платежу плюс три відсоткових пункти;

6. *Відхиляє* решту вимог заявників щодо справедливої сатисфакції.

Учинено англійською мовою і повідомлено письмово 15 червня 2004 року, відповідно до пунктів 2 і 3 правила 77 Регламенту Суду.

Майкл О'БОЙЛ Ніколас БРАТЦА
Секретар Секції Голова Секції

СПРАВА «РОШ ПРОТИ СПОЛУЧЕНОГО КОРОЛІВСТВА» (стислий виклад)

(Заява № 32555/96)

РІШЕННЯ

СТРАСБУРГ

від 19.10.2005 р.

Стаття 6

Цивільний процес стаття 6-1

Цивільні права та обв'язки

Наказ Державного секретаря про блокування процедури судового перегляду справи стосовно погіршення здоров'я, ймовірно спричиненого випробуваннями газу: порушення відсутнє

Стаття 8

Позитивні зобов'язання

Незабезпечення процедури, що дозволяє заявнику отримати доступ до інформації, за допомогою якої він може оцінити ризики для здоров'я, спричинені його участю у випробуванні газу: порушення

Факти: Заявник був звільнений з Британської армії наприкінці 1960-х. У 1980-х в нього розвинувся високий кров'яний тиск, і тепер він страждає на гіпертонію, бронхіт і бронхіальну астму. Заявник отримав статус інваліда і вважає, що такі проблеми зі здоров'ям спричинені його участю у випробуванні гірчичного і нервово-паралітичного газу, що проводилося в 1960-х роках на військово-дослідницькій базі Портон-Даун під керівництвом Збройних сил Великобританії.

Починаючи з 1987 року заявник через медичні та політичні канали всіляко намагався отримати доступ до матеріалів своєї особової справи, але його спроби не мали особливих успіхів. В 1992 році Державний секретар відмовив заявнику у призначенні службової пенсії на тій підставі, що той не продемонстрував причинно-наслідкового зв'язку між випробуваннями й станом свого здоров'я. Коли заявник попередив, що ініціюватиме процедуру судового перегляду справи на підставі, серед

іншого, недбалості з боку Міністерства оборони, Державний секретар на основі статті 10 Акту про судові процеси проти держави 1947 року видав наказ, яким повністю заблокував будь-які подібні процеси стосовно подій, що передують 1987 року, і дозволив заявнику клопотати про призначення пенсії.

В 1998 році заявник звернувся до Апеляційного трибуналу з пенсійних питань («АТП») з клопотанням про розкриття офіційної інформації згідно правил АТП, щоби АТП міг оцінити, чи було виникнення або загострення його хвороби спричинене випробуваннями газу. АТП наказав Міністерству оборони розкрити деякі категорії матеріалів, і в 2001 та 2002 роках окремі документи було розкрито. В результаті АТП на основі звіту експерта дійшов висновку про відсутність доказів, які б підтверджували причино-наслідковий зв'язок між контактуванням заявника з газом і його теперішнім станом здоров'я. Випробування гірничного газу мали на меті випробувати стійкість військового одягу і по суті не були випробуваннями газу. Крім того, коли в 1953 році в Портон-Дауні помер чоловік, на базі ввели додаткові заходи безпеки, щоби не допустити перевищення безпечних доз газу, яким піддавалися волонтери. Разом із тим, АТП визнав «складнощі», з якими зіштовхнувся заявник, намагаючись отримати подані до АТП документи, такими, що «викликали занепокоєння». У 2004 році Високий суд задовольнив апеляцію заявника і повернув справу до АТП для подальшого розслідування. Розгляд справи досі триває. У 2005 році Уряд розкрив ще 11 документів, вісім з яких заявник раніше ніколи не бачив.

Щодо права

Стаття 6 § 1: Суд погодився з аргументами Апеляційного суду і Палати Лордів стосовно наслідків дії статті 10 Акту 1947 року для національної правової системи. Палата Лордів вирішила, що стаття 10 не передбачає надання військовослужбовцям будь-якого реального права вимагати відшкодування шкоди від держави. Вона лише підтверджує чинну і неоспорювану відсутність деліктної відповідальності держави по відношенню до військовослужбовців за наявності обставин, передбачених цією статтею. Таким чином, стаття 10 не забирає якогось класу позовних вимог з-під юрисдикції національних судів і не створює імунітету від відповідальності, наявність якої було визнано раніше; такого класу позовних вимог ніколи не існувало і його не було створено відповідно до Акту 1947 року. Тому стаття 10 була визнана положенням матеріального права, що обмежує право військовослужбовців вимагати відшкодування шкоди від держави і натомість передбачає матеріальне право на пенсію по ушкодженню здоров'я, отриманого під час перебування на службі незалежно від наявності вини відповідної особи. Відповідно, заявник не мав визнаного в національному законодавстві (цивільного) «права», яке можна було б вважати підставою застосування статті 6 § 1.

Висновок: Порушення статті 6 Конвенції відсутнє (дев'ять голосів проти восьми).

Стаття 1 Першого протоколу: Заявник стверджував, що він володіє «майном» на тих самих підставах, на яких він заявляв про наявність у нього «цивільного права» у розумінні статті 6 § 1, однак Суд вирішив, що національне законодавство не передбачає жодних підстав для такої вимоги.

Висновок: Порушення статті 1 Першого протоколу відсутнє (16 голосів проти одного).

Стаття 14: Беручи до уваги висновки про відсутність у заявника «цивільного права» чи «майна» в розумінні статті 6 § 1 та статті 1 Першого протоколу, а також те, що жодна з цих статей не підлягає застосуванню, стаття 14 у поєднанні зі статтею 6 § 1 чи статтею 1 Першого протоколу також не підлягає застосуванню.

Висновок: Порушення статті 14 Конвенції відсутнє (одноголосно).

Стаття 13: Стаття 13 йде не настільки далеко, щоби гарантувати засіб юридичного захисту, який дозволяє оскаржувати основне законодавство Договірної Держави перед органом державної влади на підставі його невідповідності Конвенції.

Висновок: Порушення статті 13 Конвенції відсутнє (16 голосів проти одного).

Стаття 8: Невизначеність заявника щодо того, чи був він поставлений під загрозу внаслідок своєї участі у випробуваннях, що проводилися в Портон-Дауні, можна розумно вважати такою, що викликала в нього значне занепокоєння і стрес. Хоча АТП і дійшов висновку про відсутність достовірних доказів між випробуваннями і заявленим станом здоров'я заявника, це сталося лише у 2004 році, і після цього Високий суд задовольнив його апеляцію і повторно направив справу до АПТ, де досі триває її розгляд. У 1966 році існувала значна кількість «відповідних матеріалів», пов'язаних з випробуваннями 1963 року. Однак Уряд не стверджував, що існують будь-які суттєві причини відмовляти в доступі до цих матеріалів. Уряд дещо переглянув свою позицію, розсекретив документи і заявив, посилаючись на міркування національної безпеки, що не утримував «нічого суттєвого». За таких обставин Суд вирішив, що в Уряді виникло позитивне зобов'язання забезпечити ефективну і досяжну процедуру, що надасть заявнику можливість отримати доступ до всієї необхідної і належної інформації, яка дозволить йому оцінити будь-які ризики, яким він піддавався під час участі у випробуваннях. Особа, така як заявник, що послідовно намагалася отримати подібну інформацію незалежно від будь-якого судового процесу, не повинна бути змушена звертатися до суду для отримання цієї інформації. До того ж, інформаційні сервіси і дослідження в галузі здоров'я населення з'явилися

майже через 10 років після того, як заявник розпочав пошук матеріалів і звернувся із заявою до Суду.

Що стосується пенсійної схеми 1998 року, Суд нагадав про складнощі, з якими зіштовхнулися органи влади, навіть в контексті судового процесу в АТП, з наданням документів відповідно до наказу президента АТП, виданого на основі правила 6. Навіть якщо брати до уваги період лише після 2001 року, коли був виданий наказ на основі правила 6, то розкриття інформації було частковим і не завершилося і за чотири роки після цього. Так, АПТ описав складнощі, з якими зіштовхнувся заявник під час пошуку документів, як такі, що «спричиняють неспокій». Безперечно, це правда, що деякі матеріали, беручи до уваги їхню давність і природу, були розпорошені, і встановити місцезнаходження всіх необхідних матеріалів було і може залишатися складним. Але правда також і те, що відсутність обов'язку розкриття та інформування сприяло такому розпорошенню матеріалів і негативно вплинуло на право особи отримати необхідну та належну інформацію.

За сукупності цих обставин Держава-відповідач не виконала свого позитивного зобов'язання забезпечити ефективну і досяжну процедуру, що надала б заявнику можливість отримати доступ до всієї необхідної та належної інформації, що дозволить йому оцінити будь-які ризики, яким він піддавався під час участі у випробуваннях.

Висновок: Порушення статті 8 (одноголосно).

Стаття 10: Свобода одержання інформації забороняє Уряду обмежувати особу в одержанні інформації, яку інші бажають чи можуть бажати передати. Ця свобода не може розглядатися як така, що покладає на Державу за таких обставин, як у випадку заявника, позитивних зобов'язань з розповсюдження інформації. Таким чином, втручання в охоронюване статтею 10 право заявника одержувати інформацію відсутнє.

Висновок: Відсутність порушення статті 10 (одноголосно).

Стаття 41: Суд присудив заявнику 8 000 євро моральної шкоди і певний розмір компенсації судових та інших витрат.

СПРАВА
«“SDRUŽENÍ JIHOČESKÉ MATKY”
(СПІВДРУЖНІСТЬ МАТЕРІВ
ПІВДЕННОЇ ЧЕХІЇ) ПРОТИ
ЧЕСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ»

(Заява № 19101/03)

РІШЕННЯ

СТРАСБУРГ

10 липня 2006 року

Європейський суд з прав людини (п'ята секція), засідаючи 10 липня 2006 року палатою, до складу якої увійшли судді:

пан П. Лоренцен, Голова,

пані С. Ботучарова,

п. К. Юнгвірт,

п. В. Буткевич,

пані М. Цаца-Ніколовска,

п. Р. Марусте,

п. Дж. Боррего Боррего,

а також пані С. Вестердйк, *Секретар Секції*,

враховуючи вищевказану заяву, подану 17 червня 2003 року,

розглянувши справу, постановляє таке рішення:

ЩОДО ФАКТІВ

Заявник – «Співдружність матерів Південної Чехії» (Sdružení Jihočeské Matky) – є чеською неурядовою організацією, офіс якої знаходиться в Чеське Будейовіце. Вона представлена в Суді паном Ф. Корбелом (F. Korbel), адвокатом чеської колегії адвокатів.

Факти у справі, так як вони були представлені заявником, можуть бути викладені в узагальненому вигляді наступним чином:

I. ІСТОРІЯ ВИНИКНЕННЯ СПРАВИ

У 1986 році чехословацькою владою колишнього комуністичного режиму було санкціоновано будівництво Темелінської атомної електростанції за радянським комплексним проектуванням згідно з процедурою, де держава була єдиним учасником.

Після падіння комуністичного режиму в 1989 році було прийнято рішення завершити будівництво станції з використанням американської технології. Така зміна в технології призвела до відповідних змін у багатьох частинах АЕС, і з цією метою в дев'яності роки було ініційовано низку адміністративних процедур для отримання необхідних дозволів експлуатаційним керівництвом станції, анонімною акціонерною компанією, в якій держава Чехія була власником контрольного пакета акцій.

Організація-заявник була заснована в 1991 році групою осіб, що проживали поблизу Темелінської атомної електростанції. Згідно її статуту основною місією організації є захист природи і ландшафту, покращення стану навколишнього середовища та підтримка сталого розвитку; її діяльність, зокрема, спрямована на зупинення неекологічних технологій з ризиковими загрозами, у тому числі атомної енергетики.

1 червня 1992 року набув чинності Закон 114/1992 про захист природи і ландшафту. Відповідно до його статті 70, асоціації громадян, що ведуть боротьбу за охорону природи і ландшафту, мають право бути поінформованими з боку влади про відкриття всіх адміністративних процедур, які могли б зачіпати інтереси захисту природи і ландшафту, а також брати участь в таких процедурах.

17 січня 1995 року організація-заявник звернулась до центрального офісу управління будівництвом (*stavební úřad*) у Чеське Будейовіце з тим, щоби її інформували про всі адміністративні процедури щодо Темелінської АЕС, які можуть стосуватися інтересів охорони природи і ландшафту. Тим не менш, єдина процедура, в якій їй було дозволено брати участь, стосувалася дозволу на технологічні зміни в конструкції будівлі допоміжних служб (див. нижче пункт 1).

II. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

1. Процедура щодо дозволу на технологічні зміни в конструкції будівлі допоміжних служб (скарга від 18 червня 2003 р.)

На прохання керівництва Темелінської АЕС зміни в будівництві корпусу допоміжних служб були дозволені згідно рішення районного органу влади (*Okresní úřad*) від 9 травня 1997 р.; претензії заявника

були відхилені. 12 вересня 1997 р. це рішення було затверджено Міністерством місцевого розвитку. Організація-заявник оскаржила ці рішення в адміністративному порядку, стверджуючи, що не було здійснено оцінку впливу на довкілля (Environmental Impact Assessment, далі – «EIA»), а також що їй не було повідомлено про документи, які були частиною рішення від 9 травня 1997 року. Рішенням від 22 лютого 1999 року в Празі високий суд скасував оскаржуване рішення і справа була передана знову до районного органу влади. Після того як керівництво станції представило йому позитивні висновки про вплив на навколишнє середовище запланованих змін, затверджених Міністерством охорони навколишнього середовища 26 березня 2001 р., районний уряд прийняв 19 грудня 2001 р. рішення про додатковий дозвіл. Заперечення організації-заявника з посиланням на те, що представлені для ознайомлення в рамках процедури документи були недостатніми і неповними, як і ті документи, з якими вона змогла ознайомитися 30 листопада і 3 грудня 2001 року, були відхилені. Районний орган влади постановив, що всі представлені документи відповідають вимогам відповідного міністерського наказу і чітко визначають об'єкт процедури.

В той же час 4 квітня 2000 року організація-заявник, виступаючи як сторона судового процесу (відповідно до закону № 114/1992), звернулась із запитом до районного органу влади з метою отримати дозвіл на ознайомлення із первинною документацією (першим варіантом проекту) з тим, щоб порівняти внесені зміни, оцінка впливу яких на довкілля (EIA) на той момент здійснювалася одночасно з підготовкою звіту про протипожежну безпеку, що і стало причиною означених змін. Заявник при цьому послався на закон № 106/1999 про вільний доступ до інформації.

17 квітня 2000 р. організація-заявник була поінформована районним органом влади про те, що її вимоги підпадають під дію статті 133 закону № 50/1976 про будівництво, а не закону № 106/1999, і документи, про які запитують і які входять до первинної частини документації, не мають відношення до справи, що розглядається.

28 листопада 2000 р. і 26 січня 2001 р. у результаті скасування першого рішення районного органу з відмовою надати інформацію від 6 червня 2000 р. влади цей орган запропонував організації-заявнику доповнити свій запит, зокрема для того, щоб прояснити правові положення, на яких ґрунтуються конкретні мотиви, що виправдовують ознайомлення з витребуваними документами. Ця вимога залишилася без відповіді з боку організації-заявника.

20 березня 2001 р. районний орган влади знову відмовив організації-заявнику у відповіді на її прохання від 4 квітня 2000 р. на підставі статті 133 закону про будівництво. Він зазначив, що дані документи були підставою для укладення контракту між автором проекту (радянським) і забудовником станції; відповідаючи на прохання позивача, він посилався на захист інформації, що є предметом комерційної таємниці і договірних

зобов'язань, а також на свою відповідальність за безпеку експлуатації та захист станції від атак терористів. Районний орган влади висловив припущення, що причини, зазначені в проханні заявника від 4 квітня 2000 року, не мають до цього відношення, тому що результати оцінки впливу на довкілля «EIA» вже були опубліковані; а потім, коли процедура по затвердженню змін, що була предметом спору, ще не дійшла до кінця, було неможливо передбачити, які документи мали бути надані підприємством-забудовником. Районний орган влади вважав, зі свого боку, що причини, наведені підприємством-забудовником – зокрема про те, що саме він зобов'язаний запобігати порушенню комерційної таємниці і договірних зобов'язань та забезпечувати захист станції – були визначальними і узгоджувались з інтересами, які викладені в законі про атомну енергетику.

27 серпня 2001 р. регіональний орган влади (*Krajský úřad*), що наділений необхідними повноваженнями, у відповідь на апеляцію організації-заявника залишив у силі попереднє рішення про відхилення прохання, але уточнив резолютивну та мотиваційну частини оскаржуваного рішення. Він наголосив на тому, що, з одного боку, в документації, яку запитала зацікавлена сторона для ознайомлення, містився технічний радянський проект і важливі дані щодо забезпечення безпеки станції та, з іншого боку, в судовому процесі, в якому організація-заявник була стороною, предметом розгляду були виключно зміни у будівлі допоміжних служб (що було представлено достатньою кількістю документів), а не в початковому проекті самої конструкції АЕС, який пройшов дозвільні процедури набагато раніше. Тому не видається можливим інтерпретувати правові норми як такі, що надають право організації-заявнику також ознайомитися з документами, які стосуються процесів, що вже завершилися, хоч і в тій же самій споруді.

Рішенням обласного суду (*Krajský soud*) в Чеське Будейовіце від 19 грудня 2001 року організації-заявнику було відмовлено у задоволенні її адміністративного позову, яким вона оскаржувала рішення від 27 серпня 2001 року. Суд зазначив, що стаття 133 закону про будівництво обмежує право на доступ до інформації і що предметом оскарження в порядку адміністративної процедури не була початкова версія побудови споруди, зведеної у відповідності з початковим проектом, і тому інформація про цей початковий проект не містилась у матеріалах справи. Організація-заявник, таким чином, не може посилається на свій статус сторони у судовому процесі, в якому йшлося про зміни в конструкції, щоб ознайомитися з документацією, представленою офісом будівельних робіт в рамках іншої процедури, завершеної у законний спосіб і де він не брав участі. Більше того, оскільки всі необхідні дані мали бути отримані із нової документації, права організації-заявника як сторони у судовому розгляді були, відповідно, належним чином гарантовані. Отже, її вимога не може розглядатися як виправдана відповідно до статті 133

закону про будівництво. Окрім того, відмова задовольнити цю вимогу була необхідна також для захисту комерційної таємниці, враховуючи те, що дані стосовно будівництва атомної електростанції на той час не були доступними і належали компанії забудовника, який ухвалив рішення про їх конфіденційний характер з огляду і на вимоги безпеки, продиктовані законом про атомну енергетику.

12 березня 2002 року організація-заявник подала конституційну скаргу, стверджуючи, що рішення від 19 грудня 2001 року порушує її право на отримання інформації, гарантоване пунктом 4 статті 17 Хартії основних прав і свобод Чеської республіки, оскільки відповідно до принципу публічності державної адміністрації громадськість має право на доступ всього, що не належить до визначених законом винятків. Організація-заявник також стверджувала, що органи влади повинні були застосувати закон № 106/1999 і вимагала скасувати статтю 133 закону про будівництво, оскаржуючи існування вимоги, згідно з якою мала бути доведена обґрунтованість запиту на інформацію. Нарешті, те, що дозвіл на початкове будівництво вступив в законну силу, не повинно було обмежувати права організації-заявника, і ні виконавець будівельних робіт, ні суд не уточнили межі поширення комерційної таємниці; і, нарешті, посилання на мотиви безпеки станції були безпідставними.

18 грудня 2002 року Конституційний суд (*Ústavní soud*) визнав заяву неприйнятною як вочевидь недостатньо обґрунтовану. Він передовсім нагадав, що право на інформацію може бути обмежене лише законом і у відповідності до однієї з цілей, які перелічуються у пункті 4 статті 17 Хартії, за умови, що таке обмеження є необхідним в демократичному суспільстві для досягнення поставленої мети. Потім суд зазначив, що стаття 133 закону про будівництво доповнює закон № 106/1999, визначаючи особливі умови доступу до інформації про устрій території та споруди – умови, які є прийнятними у цій справі. Нарешті, було зазначено, що документи, які було представлено в ході судового розгляду стосовно змін у споруді, повинні були продемонструвати зміни, які обговорювались, та їх обґрунтування, і що інформація, яка містилась в початковому проекті будівництва (яке не було здійснене і мало бути замінене іншим) не була складовою частиною цієї справи. Отже, на думку Конституційного суду, не було ніякого порушення права організації-заявника на інформацію, тому що запитувана інформація могла бути знайдена в інших документах, до яких вона мала доступ.

2. Інші провадження, на які посилається організація-заявник (скарга подана 6 листопада 2003 р.)

Після 17 січня 1995 року, дати, коли організація-заявник просила поінформувати її про всі пов'язані з Темелінською АЕС адміністративні

процедури, які могли зачіпати інтереси охорони природи і ландшафту, будівельне управління у Чеське Будейовіце провело велику кількість адміністративних процедур, що мали на меті наступне: відтермінувати дату завершення будівництва (з 31 грудня 1997 р. на 31 грудня 2002 р.), замінити установку повітряного сушіння, відтермінувати дату завершення гідротехнічних робіт, замінити насосну станцію, затвердити систему захисту станції від впливу транзитного газопроводу, замінити технології і внести зміни в конструкцію двох споруд реакторів. На думку організації-заявника, ці зміни були суттєвими і такими, що впливають на оточуючий ландшафт, на безпеку експлуатації станції, як, власне, і на її права. Отже, будівельне управління не поінформувало організацію-заявника про початок здійснення цих процедур і, тим самим, завадило їй взяти в них участь. Пізніше воно виправдовувало свою поведінку, посилаючись на висновок Департаменту охорони природи і ландшафту в районному органі влади в Чеське Будейовіце, згідно з яким ці процедури не зачіпали інтереси охорони природи та ландшафту і не впливали на них.

У 1999 році Міністерство охорони навколишнього середовища перевірило, як виконується зобов'язання дослідити вплив змін на станції на стан навколишнього середовища. Міністерство зазначило, що при реалізації чотирнадцяти процедур (у тому числі всіх шести перерахованих вище) такі дослідження не були проведені, навіть тоді, коли названі зміни, швидше за все, зачіпали інтереси охорони природи та ландшафту, що робило проведення такого дослідження обов'язковим.

Грунтуючись на констатації цього факту, організація-заявник вважає, що вона мала бути проінформована про це відповідно до статті 70 закону № 114/1992, і тому вона звернулась до суду.

22 травня 2000 року організація-заявник звернулась до обласного суду в місті Чеське Будейовіце з шістьма адміністративними позовами, в яких вона вимагала скасування рішень, винесених після означених дій, і проведення нового судового розгляду з цих питань, до якого її повинні були залучити в якості сторони.

Своїми рішеннями, прийнятими 12 і 16 жовтня та 20 грудня 2000 року, суд постановив припинити провадження у справі, посилаючись на відсутність можливості у позивача порушити такі справи в суді. Зважаючи як на обставини, що були встановлені адміністративним органом, так і на ситуацію, яка існувала на момент прийняття рішення цим органом, суд спирався у своєму рішенні на висновок департаменту охорони природи і ландшафту, згідно з яким зазначені процедури не впливали на інтереси охорони природи та ландшафту. Оскільки не була передбачена умова, яка б надавала право організації-заявнику брати участь у вищезазначених процедурах, то виключення її з цих процедур було зроблено відповідно до законодавства і, відтак, організація-заявник за цих обставин не могла звертатися до суду.

3 лютого 2001 року організація-заявник подала конституційну скаргу, посилаючись, зокрема, на своє право на справедливий і публічний судовий розгляд, захист своїх інтересів в суді, на безпосередню участь в управлінні публічними справами та на право бути поінформованою про стан довілля.

6 травня 2003 року Конституційний суд відхилив скаргу з мотивів її очевидної необґрунтованості. Він зазначив, що на відміну від споруди допоміжних служб, яка була в списку споруд, щодо яких була проведена оцінка впливу на довкілля «ЕАІ», часткові зміни та перенесення дат початку робіт, про які йшлося у згаданих організацією-заявником судових розглядах, не могли мати вплив на навколишнє середовище; і саме тому організація-заявник не мала права брати в них участь.

С. Відповідне національне законодавство

Хартія основних прав і свобод Чеської республіки

Пункт 4 статті 17 передбачає, що свобода вираження поглядів та право на пошук і поширення інформації можуть бути обмежені законом, коли йдеться про заходи, що необхідні в демократичному суспільстві для захисту прав і свобод інших осіб, національної безпеки, громадського порядку, здоров'я населення і моралі.

Закон № 50/1976 про будівництво

Відповідно до статті 13 органи влади, які уповноважені здійснювати розвиток території, і будівельні управління, до яких подається документація стосовно розвитку території і будівель, зобов'язані уможливити надання консультацій особам, що підтвердили обґрунтований характер своїх запитів; здійснюючи це, вони зобов'язані вживати необхідних заходів, спрямованих на уникнення порушення державної, комерційної або професійної таємниці, або ж порушення законного зобов'язання зберігати мовчання.

Закон № 114/1992 про захист природи і ландшафту

Відповідно до статті 70 об'єднання громадян, що активно виступають на захист природи і ландшафту, мають право бути поінформованими органами влади про здійснення будь-яких адміністративних процедур, які можуть зачіпати питання захисту природи і ландшафту, а також брати участь в таких процедурах.

Закон № 18/1997 про мирне використання ядерної енергії та іонізуючого випромінювання (так званий «Атомний закон»)

Відповідно до пункту 1 статті 9 цього закону всі види діяльності, що пов'язані з експлуатацією атомної енергетики, вимагають дозволу від Національного бюро з ядерної безпеки (Бюро) – органу, на який покладено управління і нагляд в цій галузі.

Згідно положень пункту 1 статті 14 той, хто звертається із запитом про такий дозвіл, є єдиною стороною у процедурі у вищеназваному Бюро.

Пункт 2 статті 14 передбачає, що Бюро вирішує питання про надання дозволу після перевірки того, чи відповідає заявник усім умовам, передбачених цим законом і нормативним документам, затвердженим для його впровадження.

ЩОДО ПРИЙНЯТНОСТІ СКАРГИ

1. Посилаючись на статтю 10 Конвенції, в тому числі на право отримувати інформацію, організація-заявник стверджує, що відмова органів влади дозволити їй отримати інформацію, якої вона потребувала для своєї діяльності, на підставі того, що вона нібито не надала достатніх аргументів на обґрунтування цієї вимоги, не відповідало переслідуваним цілям і не було необхідним в демократичному суспільстві.

2. Посилаючись на пункт 1 статті 6 Конвенції, організація-заявник оскаржувала неможливість брати участь в окремих адміністративних провадженнях щодо Темелінської АЕС і, відтак, позбавлення можливості захистити свої майнові права. Вона стверджує, що після того, як не змогла брати участь в цих провадженнях, вона була позбавлена можливості оскаржити рішення, винесені після закінчення розгляду цих справ, у судах загальної юрисдикції, вдаючись до ефективного засобу оскарження відповідно до статті 13 Конвенції.

ЩОДО ПРАВА

1. У своїй заяві від 17 червня 2003 року організація-заявник скаржиться на те, що органи державної влади, відмовивши їй у доступі до частини документації, яка стосувалась атомної електростанції, порушили її право на отримання інформації. Вона посилалась при цьому на статтю 10 Конвенції, яка передбачає, що:

«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».

1.1 . Організація-заявник стверджує, що незважаючи на існування в чеському законодавстві законів про право на інформацію, органи державної влади намагаються на свій розсуд обмежувати це право, зокрема в царині ядерної енергетики. Так було і в її випадку, де влада відмовила їй у проханні ознайомитися з документами, що стосувались первинного проекту будівлі допоміжних служб (що є частиною Темелінської АЕС). Організація-заявник вважає, що вона мала право на цю інформацію не тільки тому, що вона була стороною у провадженні щодо змін у згаданому проекті, але й на підставі принципу прозорості державного управління, яке реалізується через закон про вільний доступ до інформації. Однак національні органи посилалися на спірну правову норму, а саме на статтю 133 закону про будівництво, що ставить доступ до документації про будівництво у залежність від умови про «виправданий характер» такого запиту на інформацію. Зважаючи на те, що у національному законодавстві не існує ніякого визначення цього поняття, його інтерпретація віддана на розсуд органів влади, що дозволяє їм трактувати обмеження права на інформацію достатньо широко і загально, і це не підлягає перегляду. Оскільки в демократичному суспільстві немає потреби обумовлювати доступ до інформації вимогою необхідності продемонструвати обґрунтованість запиту, стаття 133 закону про будівництво, на думку заявника, не відповідає статті 10 Конвенції. Визнаючи, що обмеження доступу до інформації в цілях захисту прав інших осіб та конфіденційної інформації може бути виправданим, організація-заявник стверджує, що цієї мети неможливо досягнути, вимагаючи від особи, яка звертається за інформацією, підтвердити обґрунтованість такого запиту, оскільки цей критерій стосується суб'єктивних мотивів заявника, а не об'єктивного характеру запитуваної інформації. У зв'язку з цим організація-заявник підкреслює, що вона безуспішно оскаржувала у національних інстанціях те, що інформація, доступ до якої вона хотіла отримати, була основним питанням, яке розглядалось у провадженні, в якому вона виступала стороною, і що її завданням була публічна критика атомної станції; тому запитувана інформація була безпосередньо пов'язаною з її діяльністю, і вона була їй необхідною для досягнення її законних цілей. За словами

організації-заявника, абсолютне обмеження її права на доступ до інформації через вимогу пояснити обґрунтованість такого запиту, – а таку вимогу організація не могла задовольнити – в даному випадку видавався непропорційним цілям, які переслідували органи влади.

Європейський Суд передусім нагадує, що свобода отримувати інформацію, про яку йдеться в пункті 2 статті 10 Конвенції, стосується передовсім доступу до загальних джерел інформації і її основним призначенням є заборонити державі встановлювати будь-якій особі обмеження одержувати інформацію, яку інші особи бажають або можуть бажати повідомити цій особі (рішення у справі «Леандер проти Швеції» від 26 березня 1987 р., серія А, № 116, § 74). У своїх рішеннях у справі «Гуерра та інші проти Італії» (рішення від 19 лютого 1998 р., Збірник ухвал та рішень 1998-I, § 53), в якій йшлося про відсутність інформації для населення про ризики, на які воно може наразитися і про заходи, яких необхідно вжити в разі аварії на розташованому поблизу хімічному заводі, та у справі «Рош проти Великобританії» ([GC], № 32555 / 96, § 172, ЄСПЛ 2005- ...), де йшлося про відсутність будь-яких процедур доступу до інформації, які могли б дозволити заявнику оцінити ризики для його здоров'я, що виникали в результаті його участі у військових випробуваннях – Суд дійшов висновку, що зазначена свобода «не може вважатись такою, що накладає на державу за умов, подібних до зазначених в даній справі, позитивні зобов'язання збору і поширення інформації *motu proprio* (з власної ініціативи)». Суд також зазначає, що важко вивести з Конвенції загальне право на доступ до адміністративних за своєю природою даних та документів (див., з відповідними змінами, рішення у справі «Луазо проти Франції» № 46809 / 99, ЄСПЛ 2003- XII (фрагменти)).

У даному випадку організація-заявник звернулась із запитом про ознайомлення з адміністративними документами, які були в розпорядженні органів влади і доступ до яких можна було отримати за умов, передбачених статтею 133 закону про будівництво, оскаржуваною заявником. За цих обставин Суд визнає, що відмова у відповіді на зазначений запит є втручанням у право заявника на отримання інформації (див., з відповідними змінами, рішення у справі «Групо Інтерпрес проти Іспанії», № 32849/96, рішення Комісії від 7 квітня 1997 р., Рішення та доповіді, 1989, стор. 150).

Організація-заявник стверджувала про те, що вона мала потребу в означених документах, які містились в матеріалах судової справи, вже закритої на законних підставах і до якої вона не була долучена, з тим, щоб мати можливість оцінити перебіг судового провадження, яке тривало на той час, та ствердити свої права як сторони у цьому провадженні. Суд зазначає, що відповідно до статті 133 закону про будівництво дані документи не були джерелом загальнодоступної інформації, оскільки для того, щоб мати можливість з ними ознайомитись, необхідно було

підтвердити обґрунтованість такого запиту на інформацію. Окрім того, це положення зобов'язує владу вжити заходів для запобігання порушення державної, комерційної або професійної таємниці.

Посилаючись на вказану статтю 133 закону про будівництво, державні адміністративні органи і національні суди відхилили запит організації-заявника, посилаючись на декілька підстав. По-перше, вони вважали, що документи, про які запитувала організація-заявник, не мали відношення до провадження, що тривало, і вся необхідна для прийняття рішення інформація, у тому числі результати дослідження впливу на навколишнє середовище були в новій справі (доступній для заявника) або могли бути з неї витребувані; таким чином права організації-заявника як сторони у судовому розгляді були забезпечені достатньою мірою. По-друге, національні органи вважали, що оскільки дані, які стосувались будівництва атомної електростанції, не були на той час відкритою інформацією, то відмова у задоволенні зазначеного запиту була необхідною для того, щоб задовольнити прохання забудовника зберігати комерційну таємницю і конфіденційний характер його договірних зобов'язань, а також забезпечити безпечну експлуатацію станції та її захист від атак терористів.

Суд зазначає, що ухвалені чеськими органами влади рішення є в повній мірі обґрунтованими і не можуть вважатись такими, що ухвалені з перевищенням повноважень. Він відзначає, що обставини цієї справи чітко відрізняються від тих випадків, коли йшлося про обмеження на свободу преси, в яких він неодноразово визнавав існування права для громадськості отримувати інформацію. На противагу, в цій справі йдеться про доступ до інформації, що стосується атомної електростанції, яка є надзвичайно складною спорудою, що вимагає дуже високого рівня безпеки (див., з відповідними змінами, рішення у справі «Вретлунд проти Швеції» (рішення), № 46210/99 від 9 березня 2004 р.). В результаті Суд вважає, що стаття 10 Конвенції не може витлумачуватись як така, що гарантує абсолютне право доступу до всіх технічних деталей, пов'язаних з будівництвом атомної станції, оскільки, на відміну від інформації про наслідки впливу останньої на довкілля, такі дані не можуть належати до таких, що становлять загальний інтерес.

Більше того, як зазначив Конституційний суд у своєму рішенні від 18 листопада 2002 року, організація-заявник просила надати їй доступ до проекту будівництва, який був затверджений набагато років раніше, однак так і не був втілений в життя, в той час як в її розпорядженні була вся необхідна інформація, що стосувалась пропонованих змін у цій споруді, що й було предметом судового розгляду. На думку Суду, організація-заявник не зуміла чітко довести, чому відмова у доступі до відповідних документів завадила їй досягнути своїх цілей в рамках означеного провадження.

Також не можна цілком відкидати аргумент органів влади щодо

необхідності захисту договірних зобов'язань та економічної таємниці, на чому наполягав забудовник станції, і забезпечення безпеки споруд та обладнання від зовнішнього нападу. Дійсно, коли право на отримання інформації може загрожувати правам інших осіб, громадській безпеці або здоров'ю людей, то межі поширення права на доступ до такої інформації звужуються положеннями, що викладені в пункті 2 статті 10 Конвенції. Як постає зі справи, що розглядається, національні органи тлумачили умову про «виправданий характер» такого запиту на інформацію, що міститься в статті 133 закону про будівництво, саме у світлі обмежень, зазначених у цьому положенні. Суд також нагадує, що держави-сторони наділені певним полем розсуду в цьому питанні і повинні знаходити баланс між захистом свободи, що є предметом оскарження, та законними цілями, що викладені в пункті 2 статті 10.

Відтак, враховуючи обставини даної справи та поле розсуду, яким наділені держави, не можна стверджувати, що втручання в свободу заявника отримати інформацію було непропорційним по відношенню до переслідуваної мети.

З цього випливає, що скарга має бути відхилена як вочевидь необґрунтована відповідно до пунктів 3 і 4 статті 35 Конвенції.

1.2 . У своєму листі, який був отриманий Судом 3 листопада 2005 року, адвокат організації-заявника стверджував, що відмова надати доступ організації-заявникові до згадуваної інформації призвела до порушення її прав на справедливий судовий розгляд і на ефективний засіб захисту, що гарантується статтями 6 і 13 Конвенції.

Суд не вважає за необхідне висловлюватися щодо застосовності у цій справі пункту 1 статті 6, а також щодо з'ясування питання про те, чи була обґрунтованою скарга організації-заявника відповідно до положень статті 13 Конвенції, тому що у будь-якому випадку ця частина заяви є неприйнятною з іншої причини. Насправді ці скарги були вперше сформульовані у зазначеному листі від 3 листопада 2005 року, тоді як останнє ефективне рішення національної судової інстанції відповідно до змісту пункту 1 статті 35 Конвенції було ухвалене більше, ніж за шість місяців до цієї дати, а саме 18 грудня 2002 року.

Отже, ця частина заяви подана із запізненням і має бути відхилена відповідно до пунктів 1 і 4 статті 35 Конвенції.

2. У своїй заяві від 6 листопада 2003 року організація-заявник скаржилась на порушення свого права на справедливий і неупереджений розгляд його справи судом, мотивуючи це тим, що їй було відмовлено в можливості брати участь у певних адміністративних провадженнях щодо атомної станції. Пізніше через неможливість взяти участь у цих провадженнях вона не могла оскаржувати рішення, ухвалені по завершенню цих проваджень через звернення до суду загальної юрисдикції. При цьому організація-заявник посилялась на пункт 1 статті 6 і статтю 13 Конвенції, які передбачають наступне:

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

«Кожен, чиї права та свободи, визнані в (...) Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження».

Організація-заявник передовсім посилається на те, що окрім загального інтересу захисту довкілля вона також захищає приватні права та інтереси своїх членів, що проживають поряд з Темелінською АЕС, а саме їхні права на захист майна, здоров'я та життя.

Вона висловила впевненість, що цивільно-правовий аспект пункту 1 статті 6 може бути застосований у цій справі. Вона вважала, що рішення будівельної компанії щодо продовження терміну будівельних робіт на станції, щодо суттєвих технологічних змін та змін в системі захисту могли зачіпати інтереси охорони природи та ландшафту, що й було підтверджено чеським Міністерством охорони навколишнього середовища під час його перевірки в 1999 році. Організація-заявник робить з цього висновок про те, що вона мала право брати участь в цих провадженнях на підставі закону № 114/1992, тим більше, що ці рішення також зачіпали її права, інтереси та обов'язки. Справді, тут йшлося про суттєві зміни, здійснення яких спричинило б виникнення постійної, серйозної і неминучої небезпеки. З цього приводу організація-заявник зазначає, що хоч запуск реакторів був дозволений з 2000 року, в 2003 році станція все ще знаходилась в режимі випробування, впродовж якого виявилася різні серйозні дефекти, які потребували зупинки реактору (такий інцидент, наприклад, стався 7 лютого 2002 року). Недостатній рівень безпеки на станції також був встановлений багатьма міжнародними експертизами, в тому числі, наприклад, про це свідчать рапорти, підготовлені в період між 2000 і 2002 роком групою експертів на замовлення австрійського уряду, німецько-чеською комісією з ядерної безпеки, Радою Європейського Союзу і австрійським міністерством сільського господарства та навколишнього середовища. Згідно з цими рапортами основною проблемою, що стала також і причиною інциденту 7 лютого 2002 року, було функціонування запобіжних клапанів, надійність яких потребувала перевірки.

Організація-заявник наголошувала на тому, що якби вона змогла взяти участь у цих адміністративних провадженнях, то тоді вона мала б можливість привернути увагу до загроз безпеці, які спричиняють запропоновані зміни, а також надати докази на підтвердження своїх побоювань і запропонувати обмежити такі зміни. На її думку, існував прямий зв'язок між умовами експлуатації станції, які вона мала намір оскаржити, звернувшись до управління будівництвом, та існуючими недоліками в системі безпеки на станції, які могли спричинити аварію;

відтак, порушення її права на ефективний засіб юридичного захисту спричинює безпосередню, серйозну і реальну загрозу для її основних прав. Більше того, навіть при нормальній роботі станції, вона негативно впливає на стан місцевого клімату і гідрологічну ситуацію, погіршує ландшафт і призводить до зниження ціни на нерухомість в цьому регіоні. Організація-заявник також зазначає, що для того, щоб стаття 6 була застосована у цій ситуації організація-заявник не повинна від самого початку доводити існування ризиків або їх наслідків, а цілком достатньо, щоб означене оскарження було реальним і серйозним, і щоб існувала ймовірність існування ризиків заподіяння шкоди; нарешті, для визнання порушення достатнім може бути доведення зв'язку і потенційного ризику (рішення у справі «Класс та інші проти Німеччини» від 6 вересня 1978 року, серія А, № 28, §§ 30-38).

На думку організації-заявника, необхідно, щоб усі зацікавлені особи брали участь у прийнятті рішень стосовно основних умов функціонування атомної електростанції і щоб ці рішення могли бути переглянуті незалежним і неупередженим судом. Цього не було дотримано в даній справі, зважаючи на те, що організація-заявник не була допущена до деяких проваджень, що їх здійснювали адміністративні інстанції, і вона була позбавлена можливості звернутись до суду в порядку апеляції. Дійсно, правова система Чехії надає право звернутись із адміністративним позовом тільки учаснику адміністративного провадження, або тому, хто повинен був брати в ньому участь. Однак, оскільки суд, що уповноважений розглядати подібні питання відповідно до чеського законодавства, має обмежену юрисдикцію, в цій ситуації він не був наділений достатніми повноваженнями для розгляду питань по суті, серед яких був і висновок будівельного управління, згідно з яким не були визначені умови, які б дозволили взяти участь у процедурі провадження організації-заявниці. Організація-заявник додає, що відмова у дозволі їй висловитися стосовно рішень щодо атомної станції носила абсолютний характер, на відміну від заявників у справах «Балмер-Шафрот та інші проти Швейцарії» ([GC], рішення від 26 серпня 1997 р., Збірник рішень та ухвал 1997 – IV) або «Атанасоглу та інші проти Швейцарії» ([GC], № 27644/95, ЄСПЛ 2000-IV), які, принаймні, мали можливість передати на розгляд свої зауваження та заперечення.

Організація-заявник, нарешті, визнає, що було б набагато ефективнішим захищати свої права на самому початку судового розгляду, коли взагалі йшлося про прийняття рішення щодо доцільності самого будівництва станції. Разом з тим організація-заявник стверджує, що зовсім не прагне через свій судовий позов змінити рішення про завершення будівництва Темелінської АЕС або заборонити використання ядерної енергії. Її метою є вказати на той факт, що при здійсненні проваджень, у ході яких розглядались питання стосовно суттєвих змін на цій станції, не було дотримано вимог, передбачених законом або

міжнародними зобов'язаннями Чеської республіки щодо мінімального захисту прав, гарантованих пунктом 1 статті 6 і статтею 13 Конвенції. Подібне порушення її процесуальних прав може мати наслідком загрозу її правам та правам її членів, які забезпечуються статтями 2 і 8 Конвенції та статтею 1 Протоколу № 1, правам, які вона не змогла захистити, оскільки була виключена з означених проваджень.

2.1. Суд нагадує про те, що згідно його виробленій судовій практиці посилається на порушення пункту 1 статті 6 може будь-яка особа, яка вважає протизаконним втручання у реалізацію будь-якого з її (цивільних) прав, і скаржитися на те, що не має можливості надати оскарження до суду відповідно до вимог пункту 1 статті 6. Дійсно, право звернення до суду з цивільним позовом є складовою «права на суд», проголошеного в цьому положенні. Це право на суд поширюється тільки на «спори», що стосуються «прав і обов'язків цивільного характеру», на які можна претендувати, принаймні на спірних підставах, визнаних згідно з внутрішнім законодавством; стаття 6 сама по собі не забезпечує «правам та обов'язкам цивільного характеру» жодного матеріального змісту, визначеного в правовій системі договірних держав. Мова має йти про реальне і серйозне «оскарження»; воно може стосуватися як існування самого права, так і сфери його застосування та порядку здійснення. Результати провадження мають бути безпосередньо вирішальними для права, що розглядається. Суд завжди вважав, що слабкого зв'язку або віддалених наслідків не вистачає для того, щоб застосовувати пункт 1 статті 6 (див. серед інших джерел рішення у справі «Атанассоглу та інші проти Швейцарії», згадане вище, § 43; «Горраіз Лізаррага та інші проти Іспанії», № 62543/00, пункт 43, ЄСПЛ 2004 –ІІІ; «Ташкин та інші проти Туреччини», № 46117/99, 10 листопада 2004 року, § 130).

У цій справі організація-заявник намагалась взяти участь в адміністративних провадженнях, які здійснювались проти будівельного управління, що було попередньою умовою того, що вона зможе оскаржити в суді винесені по їх завершенні рішення; тому вона посилалась на процесуальне законодавство для того, щоб мати можливість викрити ймовірні технічні недоліки атомної станції і ті загрози, які вони несли для населення і навколишнього середовища.

Суд насамперед відзначає, що організація-заявник є юридичною особою, яка не може претендувати на визнання її жертвою порушень таких особистих прав, як право на життя і здоров'я, оскільки суб'єктами порушення такого права можуть бути лише фізичні особи. Вона також не може посилається на право на повагу до свого «житла» в значенні статті 8 Конвенції лише на підставі того, що її офіс знаходиться неподалік від станції, яку вона критикує, оскільки результатом посягань на це право є незручності і занепокоєння, які можуть відчувати лише фізичні особи (див., з відповідними змінами, рішення у справі «Ассельбург та інші проти Люксембургу», № 29121/95, ЄСПЛ 1999-VI). Також зважаючи на

те, що організація-заявник не вказала того, чи вона має у своїй власності або ж орендує майно, яке розташоване поруч з Темелінською АЕС, вона не може висувати претензії, щоб мати право відповідно до чеського законодавства захищати своє майно від впливу станції. Відповідно організація-заявник не довела ані існування достатнього втручання в її особисте «цивільне» право, ані існування справжнього і серйозного оскарження права на повагу до її власності (див., з відповідними змінами, рішення у справі «Грінпіс Швейцарії та інші проти Швейцарії»), № 27644/95, 7 квітня 1997 року).

Проте Суд визнає, що своїми діями організація-заявник намагалась захистити окремі права своїх членів, які проживали поблизу станції, а саме їхні права на життя, здоров'я, на здорове навколишнє середовище і повагу до майна, які є визнані національним законодавством (див., з відповідними змінами, згадане вище рішення у справі «Атанасоглу та інші проти Швейцарії», § 44; рішення у справі «Хусейн Каїт Унвер проти Туреччини», № 36209/97, від 26 вересня 2000 року). Однак Суд не вважає необхідним розглядати питання про те, чи цього достатньо для того, щоб надати організації-позивачу статус потерпілої в значенні статті 34 Конвенції. Справді, навіть якщо організація-заявник може стверджувати, що є потерпілою через означене порушення Конвенції та що між нею і уповноваженими органами влади існував «реальний і серйозний спір» щодо того, чи мав бути наданий дозвіл на зміни, про які йшла мова, цей судовий позов є неприйнятним з інших мотивів, що будуть викладені нижче.

Насправді Суд не погоджується з тим аргументом, згідно з яким результати оскаржуваних процедур (що стосуються перенесення дати завершення будівництва станції, заміни установки повітряного сушіння на АЕС, перенесення дати завершення гідротехнічних робіт, заміни насосної станції, сертифікації системи захисту рослин від дії транзитного газопроводу, змін в технології і будівництві споруд для двох реакторів) були безпосередньо вирішальними для порушення вищевказаних прав. Як про це зазначили уповноважені національні органи, часткові зміни в технології на станції і перенесення дат, про які йшлося в судових провадженнях, не могли впливати на навколишнє середовище, та відповідно, на права організації-заявника. Відповідає дійсності той факт, що організація-заявник оскаржує цей висновок, посиляючись, зокрема, на підготовлені Міністерством охорони навколишнього середовища висновки за результатами його інспекційної перевірки в 1999 році, згідно з якими «зазначені зміни могли впливати на інтереси охорони природи та ландшафту», і це робило обов'язковим вивчення впливу їхніх наслідків на навколишнє середовище. Проте Суд вважає, що ані зазначені висновки міністерства, ані звіти наведених організацією-заявником експертів не можуть розглядатися як такі, що встановлюють існування серйозної, конкретної і невідоротної загрози (див., з відповідними змінами, згадане

вище рішення у справі «Балмер-Шафрот та інші проти Швейцарії», згадане вище рішення у справі «Ташкін та інші проти Туреччини», § 133; рішення у справі «Окай та інші проти Туреччини», № 36220/97, § 66, ЄСПЛ 2005- ...).

На думку Суду, організація-заявник не представила доказів, які б дозволили зробити висновок про те, що у зв'язку з прийняттям владою рішень, що є предметом спору, умови експлуатації атомної станції стали настільки незадовільними, що становили серйозну загрозу безпеці або ж що ймовірність завдання шкоди стала такою, що вона могла вважатись порушенням права. Таким чином, вона не довела, що існує безпосередній зв'язок між тими умовами експлуатації атомної станції, якими вони стали після прийняття згаданих рішень, і ймовірною передбачуваною шкодою правам членів організації-заявника, які вона прагнула захистити. Подальший розгляд спірних адміністративних проваджень можна було підтримати лише в разі, якби загроза життю, здоров'ю або майну членів організації-заявника була не лише серйозною, але й визначеною та невідворотною (див., *на противагу*, згадане вище рішення у справі «Горраіс Лісаррага та інші проти Іспанії», § 46, де йшлося про будівництво греблі із затопленням села, де жили заявники). За відсутності подібних доказів, вплив, який справляють на населення прийняті управлінням з будівництва рішення, залишається гіпотетичним.

Крім того, Суд відзначає, що організація-заявник висунула велику кількість аргументів, пов'язаних з різними аспектами використання ядерної енергетики, такими, як безпека, охорона навколишнього середовища, технології, і вказала, що набагато ефективнішим захист її прав було б здійснювати на час ухвалення рішення про можливість будівництва станції. Організація-заявник також вказала на негативні наслідки, які виникають навіть при нормальній роботі атомної станції (без урахування аварійних ситуацій), повністю визнаючи, що на момент подачі її заяви Темелінська АЕС працювала у випробувальному режимі. Суд вважає, що організація-заявник оскаржує загальну небезпеку від використання ядерної енергії, а не конкретну і невідворотну загрозу для своїх членів або для неї і, тим самим посиляється на аргументи *actio popularis*. Нарешті, своїм прагненням того, щоб всі зацікавлені особи могли брати участь у прийнятті рішень з основних умов експлуатації атомної електростанції і щоб такі рішення могли бути переглянуті незалежним і неупередженим судом організація-заявник намагається помістити до пункту 1 статті 6 Конвенції інструмент передачі повноважень від виконавчих органів влади до судів з тим, щоб вони, спираючись на технічні характеристики, ухвалювали остаточне рішення про використання різних атомних електростанцій (див., *з відповідними змінами*, згадане вище рішення у справі «Атанасоглу та інші проти Швейцарії», § 53). Однак кожна держава-учасниця Конвенції має

самостійно визначити відповідно до власних демократичних процедур те, як їй краще регулювати використання ядерної енергії (там же, § 54).

За цих обставин Суд вважає, що результати адміністративних проваджень щодо будівельного управління, у яких організація-заявник не змогла взяти участь, не мали безпосередньо вирішального значення для «цивільних прав» – якими є право на життя, на здоров'я, на здорове довкілля і на повагу до власності – якими організація-заявник та її члени були наділені згідно норм чеської правової системи.

Відповідно, пункт 1 статті 6 не може бути застосований в даному випадку, і скарга є несумісною *ratione materiae* з положеннями Конвенції за змістом пункту 3 статті 35 і має бути відхилена відповідно до пункту 4 статті 35.

2.2. Враховуючи, що цей зв'язок є занадто відділений від спірних рішень і матеріальних прав, на які посилається організація-заявник, Суд також доходить висновку, що вона не змогла представити наявності жодної підтвердженої аргументами скарги стосовно порушення статей 2 і 8 Конвенції та статті 1 Першого протоколу і, відтак, не має права на подання скарги відповідно до статті 13.

Відповідно, стаття 13 також не може бути застосована. Ця частина скарги є несумісною *ratione materiae* з положеннями Конвенції за змістом пункту 3 статті 35 і має бути відхилена відповідно до пункту 4 статті 35.

На цих підставах Суд одноголосно оголошує заяву неприйнятною.

Пієр Лорензен

Голова

Клаудія Вестердйк

Секретар

СПРАВА «“TARSASAG A SZABADSAGJOGOKERT” ПРОТИ УГОРЩИНИ»

(Заява № 37374/05)

РІШЕННЯ

СТРАСБУРГ

14 квітня 2009 року

У справі «‘Tarsasag A Szabadsagjogokert’ проти Угорщини»,
Європейський суд з прав людини (Друга секція), засідаючи
палатою, до складу якої увійшли такі судді:

Франсуаз Тюлькен, Голова Суду,

Іренеу Кабрал Баретто,

Владими́ро Загребельські,

Дануте Йочене,

Драголюб Попович,

Андраш Шайо,

Нона Цоцорія, *судді,*

і Саллі Долле, Секретар Секції,

після обговорення в нарадчій кімнаті 13 листопада 2008 року
й 24 березня 2009 року постановляє таке рішення, ухвалене в
останній із зазначених днів:

ПРОЦЕДУРА

1. Цю справу розпочато за заявою (№ 37374/05) проти Республіки Угорщина, поданої до Суду відповідно до статті 34 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод (далі – «Конвенція») організацією, зареєстрованою в Угорщині – «Угорською спілкою громадянських свобод» (*Társaság a Szabadságjogokért*) (далі – «заявник») 11 жовтня 2005 року.

2. Заявника представляв пан Л. Балтай, юрист, що практикує в Дьялі. Угорський уряд (далі – «Уряд») був представлений його уповноваженим – паном Л. Хельтцлем (Міністерство юстиції й правопорядку).

3. Заявник стверджував, що рішення судів Угорщини про відмову йому в доступі до інформації про парламентську скаргу, що перебувала на розгляді Конституційного суду, становить порушення його права на доступ до інформації, яка представляє суспільний інтерес.

4. У своєму рішенні від 13 листопада 2008 року Суд оголосив скаргу прийнятною.

5. Заявник і Уряд надали аргументи щодо суті справи (пункт 1 правила 59).

ЩОДО ФАКТІВ

I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

6. Заявником є організація, що була заснована в 1994 році, і офіс якої знаходиться в м. Будапешт.

7. У березні 2004 року один із членів парламенту (далі – «депутат») разом із іншими особами подав на розгляд до Конституційного суду скаргу. Скарга містила запит про конституційний розгляд деяких останніх поправок до Кримінального кодексу, що стосувались злочинів, пов'язаних з наркотиками.

8. У липні 2004 року депутат дав інтерв'ю для преси щодо цієї скарги.

9. 14 вересня 2004 року заявник – неурядова організація, чия заявлена мета полягає у сприянні основоположним правам, а також у посиленні громадянського суспільства й верховенства права в Угорщині, і яка є активною в питаннях політики з питань обігу наркотиків – попросив Конституційний суд надати йому доступ до скарги, яка перебуває на розгляді Конституційного суду відповідно до статті 19 Закону про захист персональних даних і публічний характер даних, що представляють суспільний інтерес № 63 від 1992 року (далі – «Закон про відомості 1992 року»).

10. 12 жовтня 2004 року Конституційний суд відхилив цей запит без консультації з депутатом, пояснивши, що скарга, яка перебуває на розгляді, не може бути доступною стороннім без згоди її автора.

11. 10 листопада 2004 року заявник подав позов проти Конституційного суду. Він просив Будапештський обласний суд зобов'язати відповідача надати йому доступ до скарги відповідно до статті 21 (7) Закону про дані 1992 року.

12. 13 грудня 2004 року Конституційний суд ухвалив рішення щодо конституційності оспорюваних поправок до Кримінального кодексу. Рішення містило коротку інформацію про скаргу і було оприлюднене.

13. Незважаючи на те, що розгляд у Конституційному суді вже було припинено, 24 січня 2005 року окружний суд відхилив позов заявника. Він ухвалив по суті, що скарга не може розглядатися як «дані», і що відсутність доступу до неї не може оскаржуватися в межах Закону про дані 1992 року.

14. Заявник оскаржив це рішення регіонального суду в апеляційному порядку. Крім того, він попросив, щоб йому був наданий доступ до скарги після видалення з неї всієї персональної інформації.

15. 5 травня 2005 року Апеляційний суд залишив в силі рішення суду першої інстанції. На його думку, скарга містила деякі «дані», однак ці дані були «особистими», і до них не можна було надати доступ без дозволу автора. Такий захист персональних даних не може поступатись іншим законним інтересам, у тому числі й доступу до суспільної інформації.

16. Повторна скарга заявника була відхилена без якихось конкретних пояснень.

II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

1. Конституція Республіки Угорщина

Стаття 59

«(1) ... кожен має право на добру репутацію, недоторканність житла, а також право на захист особистої таємниці й персональних даних».

Стаття 61

«(1) ... кожен має право вільно виражати власні погляди, а також має право на доступ до інформації, що становить суспільний інтерес, а також право поширювати її».

2. Закон про Конституційний Суд № 32 1989 року

Стаття 1

«До компетенції Конституційного Суду належить:

(b) розгляд конституційності вже ухвалених законодавчих актів...»

Стаття 21

«(2) Процедура відповідно до розділу 1 (b) може бути ініційована будь-якою особою».

3. Закон про дані 1992 року

Стаття 2 (яка була чинною на той час)

«(4) *Публічна інформація*: дані, крім особистих даних, що пов'язані з діяльністю, або які оброблюються органом чи особою, що реалізують завдання органів державної влади або місцевого самоврядування, або інші визначені законом державні функції».

Стаття 3

«(1) (a) Обробка персональних даних може здійснюватись у випадку, якщо особа, дані якої оброблюються, надала на це згоду...»

Стаття 4

«За винятком випадків, передбачених законом, право на захист персональних даних і особистих прав зацікавленої особи не повинне порушуватися... інтересами, пов'язаними з управлінням даними, у тому числі у зв'язку із публічним характером (стаття 19) даних, що представляють суспільний інтерес».

Стаття 19

«(1) Органи або особи, що виконують державні... функції, повинні у межах своєї компетенції... заохочувати й забезпечувати право громадськості бути поінформованою належним чином й оперативно.

(2) Органи, зазначені в підпункті 1 цієї статті, повинні регулярно поширювати або в інший спосіб робити доступними найбільш важливі дані..., що стосуються їхньої діяльності... .

(3) Органи, зазначені в підпункті 1 даної статті, повинні забезпечити можливість доступу кожній особі до даних, що представляють суспільний інтерес, і які перебувають в розпорядженні цих органів, за винятком випадків, коли ці дані визнані компетентним органом на законних підставах державною або службовою таємницею... або якщо закон обмежує право на доступ громадськості до даних, що становлять суспільний інтерес, із зазначенням відповідного виду даних, які можуть бути пов'язані з:

- (a) інтересами національної оборони;
- (b) інтересами національної безпеки;
- (c) інтересами запобігання або розслідування злочинів;
- (d) інтересами національної фінансової й валютної політики;
- (e) зовнішніми відносинами або відносинами з міжнародними організаціями;
- (f) справами, які перебувають на розгляді в суді...».

Стаття 21

«(1) Якщо запит заявника про надання даних, що представляють суспільний інтерес, відхилений, він може оскаржити це в судовому порядку.

(2) Тягар доведення законності та обґрунтованості відмови покладається на орган, у розпорядженні якого знаходяться ці дані.

(3) Позов має бути поданий проти органу, в розпорядженні якого знаходиться потрібна інформація, протягом 30 діб з дня повідомлення про відмову.

...

(6) Суд має розглядати розглядати такі справи в якості пріоритетних.

(7) Якщо суд визнає вимоги заявника, він має ухвалити рішення з приписом для органу, у розпорядженні якого знаходиться ця інформація, надати запитувану інформацію, що становить суспільний інтерес».

ЩОДО ПРАВА

I. ЗАЯВЛЕНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 10 КОНВЕНЦІЇ

17. Заявник стверджує, що це рішення угорського суду в даній справі порушило його право на одержання інформації, яка представляла суспільний інтерес. На його думку, це порушувало статтю 10 Конвенції, у відповідній частині якої зазначено:

«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. ...

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....»

А. Аргументи Уряду

18. Уряд не заперечує проти того, що мало місце втручання в права заявника, передбачені статтею 10 Конвенції. Разом з тим Уряд підкреслює, що пункт 2 цієї статті дозволяє державам-сторонам обмежувати це право за певних обставин. Відповідно до прецедентної практики Суду держави наділені певним полем розсуду при визначенні того, чи є необхідними обмеження прав, які захищаються статтею 10.

19. Уряд заявив, що Конституція визнає права на свободу вираження поглядів і на доступ до інформації, яка представляє суспільний інтерес, а також забезпечує реалізацію цих прав відповідно до окремих законів. Втручання в ці права є можливим у встановленому законом порядку. Закон про дані 1992 року регулює здійснення основних прав, закріплених у статтях 59 (1) і 61 (1) Конституції. Наведене в ньому визначення публічної інформації, яке було чинним до внесення поправок 1 червня 2005 року, не включало в себе персональні дані, забезпечуючи доступ до інших видів даних. У даній справі суд другої інстанції встановив, що дані, до яких намагалися одержати доступ, були персональними, тому що вони містили особисті дані про депутата і виклад його поглядів, що дозволило б зробити висновки щодо його особи. Сам факт того, що депутат вирішив подати конституційну скаргу, не може розглядатися як згода на розкриття інформації, оскільки Конституційний суд засідав у закритому режимі, і його рішення, хоча й виголошене публічно, не містило особистої інформації. Таким чином, автори конституційної скарги не враховували можливості того, що їхня персональна інформація буде розкрита.

20. Уряд підтримав рішення судів про те, що обробка публічних даних регулюється правилами, які визначають їхній суспільний характер, у той час як доступ до персональних даних здійснюється на підставі рішення зацікавлених осіб. Таким чином, доступ до даних суспільного характеру може бути обмежений на підставі того, що вони містять інформацію, збереження якої має велике значення для захисту персональних даних. Якщо закон зробить конституційні скарги, а також особисті дані, що містяться в них, загальнодоступними через визначення таких скарг як публічної інформації, це справлятиме стримуючий ефект на громадян при ініціюванні таких проваджень. Тому, на думку Уряду, національні суди в даному випадку діяли на законних підставах і відповідно до Конвенції, відмовивши в доступі до конституційної скарги депутата.

21. Відповідно до Закону про дані 1992 року, право на доступ до даних, що становлять суспільний інтерес, обмежується правом на захист персональних даних. Уряд стверджує, що це обмеження відповідає вимогам Конвенції в тому, що воно було передбачене законом, було застосоване з метою захисту прав інших осіб і було необхідним в демократичному суспільстві.

В. Аргументи заявника

22. Заявник стверджує, що одержання й поширення інформації є необхідною умовою забезпечення свободи вираження поглядів, оскільки людина не може сформулювати або висловити обґрунтовану думку, не маючи у своєму розпорядженні відповідні й точні факти. Оскільки заявник був долучений до обговорення питань політики з питань обігу наркотиків в Угорщині, відмова в доступі до даної скарги перешкодила йому виконати свою місію й долучитися до суспільної дискусії з цього питання. Він стверджує, що в цій справі його роль була подібна ролі преси, оскільки його діяльність дозволяла громадськості виявляти факти й формувати свою думку стосовно ідей та поглядів політичних лідерів щодо політики з питань обігу наркотиків. Конституційний суд перешкодив спробі заявника розпочати суспільні дебати ще на початковому етапі.

23. Заявник далі стверджує, що держави мають позитивні зобов'язання відповідно до статті 10 Конвенції. Оскільки в цьому випадку угорській владі не потрібно було збирати інформацію, про яку робився запит, через те, що вона була готовою й доступною, вона повинна була тільки не забороняти доступ до неї. Розкриття суспільно значимої інформації за запитом фактично є частиною визначення «одержання інформації» за змістом пункту 1 статті 10. Це визначення захищає не тільки тих, хто забажав би інформувати інших, але й тих, хто прагнув одержати таку інформацію. Інше рішення означало б, що свобода вираження поглядів – не більше, ніж відсутність цензури, що було б несумісним з вищезгаданими позитивними зобов'язаннями.

24. Заявник також стверджує, що приватне життя політичного діяча є менш обмеженим, аніж приватне життя пересічного громадянина, оскільки політик сам свідомо виставляє себе для критики. Таким чином, доступ до персональних даних політиків може бути необхідним, коли йдеться про виконання ними публічних функцій, що мало місце й у даному випадку. Якщо погодитись із доводами Уряду, то всі дані вважатимуться персональними й будуть виведені за межі суспільного контролю, що вихолощує зміст поняття публічної інформації. У будь-якому випадку жодних деталей про захищене приватне життя депутата не було оприлюднено у зв'язку з його скаргою.

25. Крім того, заявник заперечує наявність законної мети. Конституційний суд не звертався до депутата із запитом про його дозвіл на розкриття його персональних даних, що містились в його конституційній скарзі. Тому не можна сказати, що обмеження сприяло захисту його прав. Реальною метою Конституційного суду було запобігти публічній дискусії з цього питання. На думку заявника, таємний характер подібних скарг викликає тривогу, оскільки це не дозволяє громадськості оцінювати практику Конституційного суду. Проте, навіть якщо припустити наявність законної мети, дане обмеження не було необхідним у демократичному суспільстві. Широкий доступ до публічної інформації узгоджується з нещодавніми результатами в питанні захисту прав людини, зокрема, з Резолюцією № 1087 (1996) Парламентської Асамблеї Ради Європи.

С. Оцінка Суду

1. Питання про те, чи мало місце втручання

26. Суд постійно визнавав, що громадськість має право на одержання інформації, яка представляє суспільний інтерес. Практика Суду з цього питання розвивалася в напрямку розширення свободи засобів масової інформації, яка слугує поширенню інформації та ідей (див. «‘Observer’ і ‘Guardian’ проти Сполученого Королівства», 26 листопада 1991, § 59, Серія А, № 216, і «Торгейр Торгейрсон проти Ісландії», 25 червня 1992, § 63, Серія А, № 239). У зв’язку із цим потрібен ретельний контроль з боку Суду у випадках, коли заходи, що вживаються національними органами, можуть перешкоджати участі преси – одного з «сторожових псів» суспільства – долучатись до публічних дискусій з питань, що представляють законний суспільний інтерес (див. «Бладет Тромсо й Стенсаас проти Норвегії» [GC], № 21980/93, § 64, ECHR 1999-III, і «Єрсильд проти Данії», 23 вересня 1994, § 35, Серія А, № 298), включаючи заходи, які ускладнюють доступ до інформації.

27. З точки зору інтересів, які захищаються статтею 10, закон не може допускати використання довільних обмежень, які можуть набувати форм непрямой цензури, якщо влада створюватиме перешкоди для збору інформації. Збір інформації є, зокрема, важливою складовою частиною журналістики, і невід’ємним елементом свободи преси, що захищається (див. «Дамманн проти Швейцарії» (№ 77551/01, § 52, 25 квітня 2006 року)). Завдання преси передбачає, зокрема, й створення майданчиків для публічних обговорень. Проте, це завдання реалізується не тільки засобами масової інформації й професійних журналістів. У даному випадку підготовка до суспільної дискусії проводилася неурядовою організацією. Мету діяльності заявника, таким чином, можна охарактеризувати як один з найважливіших елементів суспільної дискусії. Суд неодноразово

визнавав важливий внесок громадянського суспільства в обговорення державних справ (див., наприклад, «Стіл і Морріс проти Сполученого Королівства» (№ 68416/01, § 89, ECHR 2005-II). Заявник – організація, що працює з різними проблемами в сфері прав людини, включаючи й захист права на свободу інформації. Ця організація, так само як і преса, може розглядатися як «сторожовий пес» суспільства (див. «Ріоло проти Італії», № 42211/07, § 63, 17 липня 2008 року; «‘Vides aizsardzības Klubs’ проти Латвії», № 57829/00, § 42, 27 травня 2004 року). Беручи до уваги ці обставини, Суд погоджується з тим, що діяльність заявника потребує такого ж захисту з боку Конвенції, як і діяльність преси.

28. Темою даного обговорення було питання про конституційність кримінального законодавства стосовно злочинів, пов’язаних з наркотиками. На думку Суду, подання заяви про розгляд цього законодавства вже після набуття ним чинності, особливо з боку депутата, безсумнівно, є питанням, що становить суспільний інтерес. Таким чином Суд дійшов висновку, що заявник долучився до законного збору інформації з питань суспільної значимості. Суд відзначає, що влада втрутилася на початковому етапі цього процесу шляхом створення адміністративних перешкод. Таким чином, монополія Конституційного суду на інформацію сягнула до форми цензури. Крім того, враховуючи, що наміром заявника було поширення серед громадськості інформації, що міститься в даній конституційній скарзі, і тим самим внесення своєї частки у суспільну дискусію з питань кримінального законодавства щодо злочинів, пов’язаних з наркотиками, його право на поширення інформації було явно обмежене.

29. Отже, мало місце втручання в права заявника, передбачені пунктом 1 статті 10 Конвенції.

2. Чи було втручання виправданим

30. Суд повторює, що втручання в права заявника, передбачені пунктом 1 статті 10, становитиме порушення Конвенції, якщо воно не відповідатиме вимогам пункту 2 статті 10. Тому варто визначити, чи було воно «передбачене законом», чи переслідувало одну або кілька законних цілей, викладених у цьому пункті, і чи було «необхідним у демократичному суспільстві» для досягнення цих цілей.

а. «Передбачене законом»

31. Заявник просив надати йому інформацію, спираючись на Закон про захист даних, що гарантує доступ до відомостей, які представляють

суспільний інтерес. За твердженням Уряду, відповідне законодавство передбачає достатні юридичні підстави для втручання в право заявника на свободу вираження думок, тому що в цьому випадку обробка «персональних даних» переважає елемент суспільного інтересу.

32. Суд погодився з тим, що втручання було «передбачене законом», відповідно до змісту пункту 2 статті 10 Конвенції.

б. Законна ціль

33. Заявник стверджував, що дані обмеження не могли вважатись такими, що слугували захисту прав депутата, оскільки Конституційний суд жодного разу не запитав дозволу останнього на розкриття його персональних даних. За твердженням Уряду, втручання слугувало захисту прав інших осіб.

34. Суд вважає, що дане втручання може вважатись таким, що переслідувало законну ціль захисту прав інших осіб, відповідно до змісту пункту 2 статті 10 Конвенції.

с. Необхідне у демократичному суспільстві

35. Суд передовсім нагадує про те, що «стаття 10 не дає приватній особі право на доступ до реєстру, який містить інформацію про її особистий стан, і не покладає на Уряд зобов'язання повідомляти цю інформацію приватній особі» («Леандер проти Швеції», 26 березня 1987, § 74 *in fine*, Серія А, № 116), і про те, що «вивести з Конвенції загальне право доступу до адміністративних даних і документів дуже складно» («Луазо проти Франції» (рішення), № 46809/99, ECHR 2003-XII (витяги)). Проте Суд нещодавно здійснив крок в бік розширеного тлумачення поняття «свободи одержувати інформацію» (див. «Sdružení Jihočeské Matky проти Республіки Чехія» (рішення), № 19101/03, 10 липня 2006 року), і тим самим просунувся вперед на шляху визнання права на доступ до інформації.

36. У кожному разі Суд відзначає, що «право на свободу одержувати інформацію в основному забороняє Уряду встановлювати будь-якій особі обмеження одержувати інформацію, яку інші особи бажають або можуть бажати повідомити йому» («Леандер», зазначене рішення, § 74). Суд вважає, що ця справа головним чином пов'язана із втручанням – через цензорські повноваження інформаційної монополії – у діяльність «суспільного контролера», а не з порушенням загального права на доступ до офіційних документів. У зв'язку із цим можна порівняти цю ситуацію

з попереднім зауваженням Суду про те, що створені попередні перешкоди для діяльності преси з боку влади вимагають самого ретельного контролю (див. «Шові та інші проти Франції», № 64915/01, § 66, ECHR 2004-VI). Крім того, зобов'язання держави в питаннях свободи ЗМІ передбачають усунення перешкод для виконання ЗМІ своїх завдань, коли у питаннях, що представляють суспільний інтерес, такі перешкоди виникають тільки через інформаційну монополію органів влади. У зв'язку з цим Суд відзначає, що інформація, запитувана заявником у цьому випадку, була готова й доступна (див., на противагу цьому, «Гуерра та інші проти Італії», 19 лютого 1998 року § 53 *in fine*, *Збірник рішень та ухвал 1998-I*) і не вимагала збору якихось даних з боку державних органів. Таким чином, Суд вважає, що держава зобов'язана була не перешкоджати одержанню інформації, необхідної заявникові.

37. Суд зазначає, що, зрештою, заявник зробив запит про інформацію про конституційну скаргу без персональних даних її автора. Крім того, Суд вважає зовсім неправдоподібним, щоб якісь відомості про приватне життя депутата, а, значить, відомості із захищеної приватної сфери, могли міститись в його конституційній скарзі. Депутат дійсно повідомив пресу про те, що він подав скаргу, і тому його думка з цього суспільно важливого питання, у принципі, могла бути пов'язана з його особистістю. Разом з тим Суд вважає, що якщо публічні особи зможуть здійснювати цензуру ЗМІ й контролювати суспільні дискусії, посиляючись на свої особисті права і стверджуючи, що їхні думки з державних питань пов'язані з їхньою особистістю й тому є персональними даними, які не можуть бути розкриті без їхньої згоди, це матиме фатальні наслідки для свободи вираження думок в царині політики. На думку Суду, ці міркування не можуть слугувати виправданням втручання, що стало предметом скарги в цьому випадку.

38. Суд вважає, що перешкоди, які були створені з метою запобігти доступу до інформації, що представляла суспільний інтерес, можуть позбавити мотивації тих, хто працює в засобах масової інформації або в суміжних областях, від опрацювання таких питань. У результаті вони будуть не в змозі виконувати свою життєво важливу роль у якості «сторожових псів» суспільства, а їхня здатність надавати точну й достовірну інформацію може зазнати негативного впливу (див., з відповідними змінами, «Гудвін проти Сполученого Королівства», рішення від 27 березня 1996, *Збірник 1996-II*, стор. 500, § 39).

39. На підставі вищевикладених міркувань Суд дійшов висновку, що втручання в право заявника на свободу вираження думок у цьому випадку не може вважатися необхідним у демократичному суспільстві. Отже, мало місце порушення статті 10 Конвенції.

II. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

40. Статтею 41 Конвенції передбачено:

«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, присуджує потерпілій стороні справедливую сатисфакцію».

A. Шкода

41. Заявник вимагав виплатити йому 5000 євро (EUR) на відшкодування нематеріальної шкоди на підставі того, що у зв'язку із обмеженням, яке стало предметом оскарження, він був позбавлений можливості започаткувати та підтримувати відкриту і обґрунтовану публічну дискусію стосовно політики з питань обігу наркотиків.

42. Уряд заперечив цю вимогу.

43. Суд вважає, що визнання порушення є достатньою справедливою компенсацією будь-якої нематеріальної шкоди, понесеної заявником.

B. Видатки й витрати

44. Заявник також вимагав виплатити йому 5594 євро на відшкодування судових витрат (ця сума, що включає 20 % ПДВ, відповідає вартості 44 годин роботи його адвоката) і 80 євро на відшкодування організаційних видатків.

45. Уряд не погодився з цією вимогою.

46. Відповідно до прецедентної практики Суду заявник має право на відшкодування витрат і видатків тільки в тому розмірі, в якому вони фактично були понесені, були обов'язковими та розумними. В даному випадку на підставі наявних у його розпорядженні документів і зазначених вище критеріїв Суд вважає за доцільне присудити заявникові 3000 євро на відшкодування видатків та витрат за всіма статтями.

С. Пеня

47. Суд вважає розумним, що пеня, яка нараховується, дорівнює граничній позичковій ставці Європейського центрального банку плюс три відсоткові пункти.\

НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД ОДНОГОЛОСНО

1. *Постановляє*, що мало місце порушення статті 10 Конвенції;
2. *Постановляє*, що визнання порушення є достатньою справедливою компенсацією будь-якої нематеріальної шкоди, понесеної заявником;
3. *Постановляє*:

(a) протягом трьох місяців від дати, коли рішення стане остаточним згідно з пунктом 2 Статті 44 Конвенції, держава-відповідач має сплатити заявникові в угорських форинтах за курсом на день здійснення платежу 3000 (три тисячі) євро плюс будь-який податок, який має підлягати сплаті із зазначених сум;

(b) після вищезазначених трьох місяців і до остаточного розрахунку на названі суми нараховуватиметься простий відсоток у розмірі граничної позичкової ставки Європейського центрального банку, що діятиме в період несплати, плюс три відсоткові пункти.

4. *Відхиляє решту* вимог заявника щодо справедливої компенсації.

Учинено англійською мовою і повідомлено письмово 14 квітня 2009 року, відповідно до пунктів 2 і 3 правила 77 Регламенту Суду.

Саллі Долле Франсуаз Тюлькен
Секретар Голова

СПРАВА «КЕНЕДІ ПРОТИ УГОРЩИНИ»

(Заява № 31475/05)

РІШЕННЯ

СТРАСБУРГ

26 травня 2009 року

У справі «Кенеді проти Угорщини»

Європейський суд з прав людини (друга секція), засідаючи палатою, до складу якої увійшли судді:

пані Франсуаз Тюлькен (Françoise Tulkens), *Голова*,

пані Іренеу Кабраль Баррето (Ireneu Cabral Barreto),

п. Владіміро Загребелскі (Vladimiro Zagrebelsky),

пані Дануте Йочене (Danutė Jočienė),

п. Андраш Шайо (András Sajó),

пані Нона Цоцорія (Nona Tsotsoria),

п. Ішіль Каракаш (İşıl Karakaş),

а також пані Саллі Долле (Sally Dollé), *Секретар Секції*,

після обговорення в нарадчій кімнаті 5 травня 2009 року постановляє таке рішення, ухвалене того самого дня:

ПРОЦЕДУРА

1. Справу розпочато за заявою (№ 31475/05) поданою до Суду проти Угорщини 10 серпня 2005 року на підставі статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) громадянином Угорщини п. Яношом Кенеді (далі – заявник).

2. Заявника представляла пані А. Чопо, адвокат, що практикує в Будапешті. Уряд Угорщини (далі – Уряд) представляв його Уповноважений – п. Л. Хольтцль з Міністерства юстиції та правоохоронної діяльності.

3. Заявник стверджував, що тривале небажання органів угорської влади надати йому санкціонований постановою суду необмежений доступ до певних документів не дозволило йому завершити свою

професійну справу, а саме, написати об'єктивне дослідження з питань функціонування Державної служби безпеки Угорщини в 1960-х роках. Він був не в змозі домогтися виконання постанови суду протягом розумного періоду часу.

4. Заявник та Уряд надали свої зауваження по суті справи (пункт 1 правила 59).

ЩОДО ФАКТІВ

I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

5. Заявник народився в 1947 році та мешкає в місті Будапешті.

6. Заявник, історик, займається вивченням роботи секретних служб диктаторських режимів, порівняльними дослідженнями діяльності політичної поліції тоталітарних режимів та функціонування держав радянського типу. Він опублікував декілька робіт з цього питання.

7. Плануючи видати дослідження щодо функціонування угорської Державної служби безпеки Міністерства внутрішніх справ в 1960-х роках, 21 вересня 1998 року заявник звернувся до Міністерства з проханням надати йому доступ до деяких документів, що там зберігалися.

8. 10 листопада 1998 року його прохання було відхилене; Міністерство посилалося на рішення від 29 жовтня 1998 року щодо віднесення цих документів до документів з обмеженим доступом до 2048 року.

9. 10 грудня 1998 року заявник подав позов проти Міністерства, обґрунтовуючи свою скаргу статтею 21 Закону № 63 від 1992 року про захист персональних даних та публічний характер інформації, що становить суспільний інтерес. Вимагаючи, аби йому було надане право на необмежений доступ до документів, він зазначив, що ці документи необхідні йому для проведення історичного дослідження.

10. 19 січня 1999 року Регіональний суд м. Будапешта ухвалив рішення на користь заявника, надавши йому доступ до документів для дослідницьких цілей. Суд зазначив, що документи, про які йдеться, дійсно були утаємничені в комуністичні часи. Проте, відповідно до статті 28 (2) Закону № 65 від 1995 року про державну та службову таємницю, вони мали бути повторно класифіковані як секретні до 30 червня 1996

року. Через те, що цього не було зроблено, документи втратили свою секретність *ipso jure* з 1 липня 1996 року, незалежно від рішення від 29 жовтня 1998 року.

11. 20 квітня 1999 року Верховний суд відхилив апеляцію відповідача через те, що її було подано після спливу визначеного строку.

12. 1 листопада 1999 року Міністерство запропонувало заявникові надати доступ до матеріалів у разі підписання ним документа про нерозголошення.

13. 10 жовтня 2000 року заявник звернувся із запитом щодо виконання судового рішення, заявивши, що умови відповідача, пов'язані з підпискою про нерозголошення, є неприйнятними. 21 грудня 2000 року було розпочато виконавче провадження і видано виконавчий лист. У своїй аргументації Регіональний суд м. Будапешта зазначив, що відповідач не мав права вимагати від заявника нерозголошення як обов'язкової умови доступу, наданого судовим рішенням, що набуло чинності.

14. 21 листопада 2001 року Верховний Суд підтримав апеляцію проти рішення від 21 грудня 2000 року, але виключив з обґрунтувань зауваження щодо нерозголошення.

15. Тим часом 12 червня 2001 року Міністерство подало позов з наміром припинити виконавче провадження. 25 лютого 2002 року Центральний районний суд Пешта відхилив позов і постановив, що пропозиція відповідача від 1 листопада 1999 року є неприйнятною, а отже порушення виконавчого провадження було законним. 15 жовтня 2002 року Регіональний суд відхилив апеляцію Міністерства.

16. 20 жовтня 2002 року Міністерство надало заявникові дозвіл на доступ до документів, але заборонило йому публікувати інформацію, що до певної міри мотивувалось дотриманням «державної таємниці».

17. За відсутності дозволу, що надає необмежений доступ до всіх відповідних документів, суд постановив, що наказ про виконання не було виконано, і 23 червня 2003 року Міністерство було оштрафоване на 100000 угорських форинтів (приблизно 400 євро).

18. 18 грудня 2003 року усі ці документи, за виключенням одного, були передані до Національного архіву й таким чином стали доступними для широкого загалу.

19. Наступний виконавчий штраф у розмірі 300000 угорських форинтів (приблизно 1200 євро) був накладений 22 жовтня 2004 року в зв'язку з секретним документом, що залишився. Міністерство подало протест, заявивши, що цей документ вже не знаходиться у його розпорядженні, оскільки 6 лютого 2004 року його було передано до архіву Міністерства оборони.

20. 26 січня 2005 року районний суд відхилив заперечення відповідача, зазначивши, що зміна фізичного місцезнаходження документа не звільняє Міністерство від обов'язку надати позивачеві доступ до нього.

21. 10 червня 2005 року районний суд відхилив клопотання Міністерства визнати, що архіви є його правонаступниками у цьому питанні.

22. 24 січня 2006 року Регіональний суд скасував рішення від 22 жовтня 2004 року, 26 січня 2005 року і 10 червня 2005 року та направив справу до суду першої інстанції.

23. 21 квітня 2006 року районний суд знову відхилив запит Міністерства визнати, що архіви є його правонаступниками у цьому питанні. Проте 4 липня 2006 року суд зазначив, що новостворене Міністерство у справах місцевого самоврядування та регіонального розвитку дійсно є його наступником. 20 жовтня 2006 року він відхилив прохання нового міністерства про тимчасове припинення провадження до досягнення домовленостей щодо правонаступництва.

24. 5 червня 2007 року Регіональний суд відхилив апеляцію нового Міністерства щодо рішень від 21 квітня, 4 липня і 20 жовтня 2006 року. Клопотання Міністерства про перегляд рішення у Верховному суді було безрезультатним.

25. Заявник дотепер не має необмеженого доступу до останнього документа, про який йде мова.

II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

26. Стаття 21 Закону № 63 від 1992 року про захист персональних даних й публічний характер інформації, що становить суспільний інтерес, передбачає, що:

«(1) Якщо запит заявника про надання даних, що представляють

суспільний інтерес, відхилений, він може оскаржити це в судовому порядку.

(2) Тягар доведення законності та обґрунтованості відмови покладається на орган, у розпорядженні якого знаходяться ці дані.

(3) Позов має бути поданий проти органу, в розпорядженні якого знаходиться потрібна інформація, протягом 30 діб з дня повідомлення про відмову.

...

(6) Суд має розглядати розглядати такі справи в якості пріоритетних.

(7) Якщо суд визнає вимоги заявника, він має ухвалити рішення з приписом для органу, у розпорядженні якого знаходиться ця інформація, надати запитувану інформацію, що становить суспільний інтерес».

«(1) Якщо запит заявника про надання даних, що представляють суспільний інтерес, відхилений, він може оскаржити це в судовому порядку.

(2) Тягар доведення законності та обґрунтованості відмови покладається на орган, у розпорядженні якого знаходяться ці дані.

(3) Позов має бути поданий проти органу, в розпорядженні якого знаходиться потрібна інформація, протягом 30 діб з дня повідомлення про відмову.

...

(6) Суд має розглядати розглядати такі справи в якості пріоритетних.

(7) Якщо суд визнає вимоги заявника, він має ухвалити рішення з приписом для органу, у розпорядженні якого знаходиться ця інформація, надати запитувану інформацію, що становить суспільний інтерес».

27. Стаття 28 (2) Закону № 65 від 1995 року про державну і службову таємницю (який набув чинності 1 липня 1995 року) передбачає, що:

«Перегляд режимного характеру секретних документів, створених до 1980 року, припиняється упродовж одного року з дня набуття чинності цим Законом. Після спливу цього терміну документи втрачають секретність».

ЩОДО ПРАВА

I. ЩОДО ПРИЙНЯТНОСТІ

28. Заявник скаржився на тривале невиконання судового рішення, яке надавало йому доступ до документів 1960-х років, що стосувались Державної служби безпеки Угорщини, з метою проведення професійного історичного дослідження. Він посилався на пункт 1 статті 6, та статті 10 і 13 Конвенції. Уряд заперечив твердження заявника.

29. Суд зазначає, що ці скарги не є явно безпідставними за змістом пункту 3 статті 35 Конвенції. Крім того, Суд зазначає, що вони не є неприйнятними за будь-яких інших обставин. Тому їх треба визнати прийнятними.

II. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ ПУНКТУ 1 СТАТТІ 6 КОНВЕНЦІЇ

30. Заявник скаржився на неможливість домогтися виконання протягом розумного часу остаточного рішення суду, прийнятого на його користь, що порушило пункт 1 статті 6 Конвенції, відповідна частина якого передбачає, що:

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

31. Уряд стверджував, що поведінка заявника, а саме його вимога щодо надання необмеженого доступу до всіх документів, сприяла затягуванню провадження. На думку Уряду, рішення Верховного суду від 21 листопада 2001 року позбавило заявника будь-яких законних підстав вимагати необмеженого доступу до всіх документів з метою їх публікації. У будь-якому разі, принципове рішення від 19 січня 1999 року надало заявникові доступ лише для проведення дослідження.

32. Заявник оскаржив ці твердження.

A. Застосовність пункту 1 статті 6

33. Суд відзначає, що національні суди визнали існування права, яке забезпечувало доступ, якого домагався заявник. Доступ був необхідний

заявникові, історику за фахом, для підготовки публікації історичного дослідження. Суд зазначає, що намір опублікувати це дослідження знаходиться в межах права заявника на свободу вираження поглядів, яке гарантує стаття 10 Конвенції. У зв'язку з цим він нагадує, що право на свободу вираження поглядів є «цивільним правом» відповідно до змісту пункту 1 статті 6. Крім того, сторони не заперечували застосовність цього останнього положення.

34. Таким чином, Суд визнає, що порушене в цій справі питання підпадає під сферу регулювання цивільного аспекту пункту 1 статті 6.

В. Відповідність пункту 1 статті 6

35. Термін, що підлягає розгляду, розпочався 10 листопада 1998 року, коли було відхилено перший запит заявника, й не закінчився аж дотепер. У зв'язку з цим Суд повторює, що виконання судового рішення, ухваленого будь-яким судом, має вважатися невід'ємною частиною «розгляду» в розумінні статті 6 (рішення у справі «Хорнсбі проти Греції» (*Hornsby v. Greece*), 19 березня 1997 року, §40, *Збірник рішень та ухвал*, 1997-II). Таким чином, цей період тривав майже десять з половиною років, включаючи три рівні юрисдикції та стадію виконання.

36. Суд не переконали твердження Уряду про те, що вимоги заявника щодо виконання були необґрунтовані (див. пункт 31 вище), і, відповідно, вся процедура була нікчемною. Навпаки, він відзначає, що після прийняття Верховним судом рішення 21 листопада 2001 року суди декілька разів розглядали справу по суті, неодноразово приймаючи рішення на користь заявника, та навіть штрафували відповідача за їх невиконання (див. пункти від 13 до 24 вище).

37. Суд повторює, що розумність тривалості судового розгляду має бути оцінена у світлі обставин справи та з урахуванням наступних критеріїв: складність справи, поведінка заявника та відповідних органів влади, а також те, чого прагнув досягнути заявник у спорі (див., серед інших джерел, рішення у справі «Фрідлендер проти Франції» (*Frydlender v. France*) [GC], № 30979/96, § 43, ECHR 2000-VII).

38. Суд часто встановлював факт порушення пункту 1 статті 6 Конвенції у справах, коли виникали питання, подібні до питань, що піднімаються у цій справі (див. згадане вище рішення у справі «Фрідлендер»).

39. Розглянувши усі надані в його розпорядження матеріали, Суд вважає, що Уряд не навів жодних фактів або переконливих аргументів, що могли б переконати його дійти інших висновків за таких обставин. Враховуючи власну прецедентну практику з цього питання, Суд вважає, що тривалість судового розгляду була надмірною та не відповідала критеріям «розумного строку».

Відповідно, мало місце порушення пункту 1 статті 6 Конвенції.

III. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 10 КОНВЕНЦІЇ

40. Заявник також скаржився, що тривале небажання Міністерства надати йому доступ без встановлених обмежень до документів, про які йдеться, завадило йому опублікувати об'єктивне дослідження з питань функціонування Державної служби безпеки Угорщини.

41. Суд вважає, що ця скарга має бути розглянута відповідно до статті 10 Конвенції, яка, відповідно, передбачає, що:

«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. ...

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 ...»

42. Уряд визнав, що мало місце втручання у право заявника на свободу вираження поглядів. Він стверджував, що визнання документів, про які йдеться, секретними заднім числом було зроблено з легітимною метою – в інтересах національної безпеки, а в цьому питанні держава наділена певним полем розсуду. Крім того, незавершене дослідження було власною помилкою заявника, оскільки він безкомпромісно наполягав на наданні йому повного доступу без обмежень. Заявник висловив заперечення проти цих тверджень.

43. Суд відзначає, що Уряд погодився з тим, що мало місце втручання у право заявника на свободу вираження поглядів. Суд підкреслює, що доступ до документальних першоджерел з метою проведення законних історичних досліджень був важливим елементом здійснення права заявника на свободу вираження поглядів (див., *з відповідними змінами*, рішення у справі «Угорська спілка громадянських свобод

проти Угорщини» (Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary), № 37374/05, §§ 35–39, 14 квітня 2009 року).

Відповідно до пункту 1 статті 10, втручання у права заявника становитиме порушення Конвенції, якщо не відповідатиме вимогам пункту 2 статті 10. Тому варто визначити, чи було це втручання «передбачене законом», чи переслідувало воно одну чи кілька законних цілей, визначених у цьому пункті, та чи було воно «необхідним у демократичному суспільстві» задля досягнення цих цілей.

44. Суд повторює, що вираз «встановлені законом», який міститься в другому пункті статті 10, відсилає до подібних визначень законності, на які робиться посилання в інших місцях Конвенції, з вживанням таких же або подібних виразів, зокрема, «згідно із законом» та «законний», що наведені у другому пункті статей 8–11. Встановлене Конвенцією поняття законності, окрім встановлення відповідності внутрішньому законодавству, також передбачає, що національному законодавству будуть властиві такі якісні вимоги, як передбачуваність і, в цілому, відсутність сваволі (див. рішення у справі «Реквен'ї проти Угорщини» (Rekvényi v. Hungary) [GC], № 25390/94, §5 9, ECHR 1999-III).

45. Суд відзначає, що заявник одержав рішення суду про надання йому доступу до згаданих документів (див. пункт 10 вище), і після цього спір точився щодо меж доступу. Суд, однак, наголошує, що, як і в першому рішенні у справі, національні суди постійно ухвалювали рішення на користь заявника у ході наступних виконавчих проваджень та накладали штрафи на міністерство, яке виступало відповідачем. За таких обставин Суд не може не дійти висновку про те, що вперте небажання органів державної влади виконувати припис про виконання порушувало національне законодавство і могло сягати рівня сваволі. Обструкційний за своєю суттю характер такої поведінки є очевидним і тим самим дає підстави визнати порушення пункту 1 статті 6 Конвенції (див. пункт 39 вище) з огляду на тривалість судового розгляду. На думку Суду, таке зловживання владою з боку органів державної влади не може вважатись засобом, який «передбачений законом».

Отже, мало місце порушення статті 10 Конвенції.

IV. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 13 У ПОЄДНАННІ ЗІ СТАТТЕЮ 10 КОНВЕНЦІЇ

46. Насамкінець заявник скаржився на відсутність у його розпорядженні ефективних засобів правового захисту щодо його скарги за статтею 10, як того вимагає стаття 13 Конвенції, яка передбачає, що:

«Кожен, чиї права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб правового захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження».

Уряд стверджував, що засоби правового захисту, якими скористався заявник, були ефективними за тих обставин, що склалися. Заявник не погодився з цією точкою зору.

47. Суд повторює, що стаття 13 Конвенції гарантує ефективний засіб правового захисту в державному органі кожному, хто за умов спору заявляє, що його/її права та свободи, викладені у Конвенції, було порушено. Суд вважає, що обов'язком держави відповідно до цієї статті є також зобов'язання забезпечити практичне застосування уповноваженими на те органами існуючих засобів правового захисту (порівн. пункт 3 (с) статті 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права). Для Суду було б неприпустимим, якщо б стаття 13 забезпечувала право на засоби правового захисту й вимагала їх ефективності, але не гарантувала їх успішного застосування. Інше рішення могло б призвести до ситуацій, що є несумісними з принципом верховенства права, якого держави, що є сторонами, зобов'язались дотримуватися під час ратифікації Конвенції (див., з відповідними змінами, рішення у справі «Хорнсбі», зазначене вище, § 40).

48. У цій справі орган влади держави-відповідача, який сам в першу чергу мав дотримуватися принципу верховенства права, чинив серйозний спротив законним спробам заявника забезпечити дотримання його права, наданого національними судами. За таких обставин Суд вважає, що процедури, які мали б виправити порушення на національному рівні передбачених статтею 10 прав заявника, довели свою неефективність.

Отже, мало місце порушення статті 13 у поєднанні зі статтею 10 Конвенції.

V. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

49. Стаття 41 Конвенції передбачає, що:

«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».

А. Шкода

50. Заявник не вимагав компенсації матеріальної шкоди за нереалізований дослідницький проект, але оцінив завдану моральну шкоду у 6000 євро за час та зусилля, які він витратив, відстоюючи свою справу в національних органах влади.

51. Уряд не висловив зауважень з цього приводу.

52. Суд вважає, що заявник, очевидно, зазнав певної моральної шкоди й вважає за доречне присудити йому суму в заявленому розмірі.

В. Витрати

53. Заявник також вимагав сплатити йому 18000 євро як компенсацію витрат, понесених під час розгляду справи на національному рівні. Ця сума відповідає 300 годинам роботи юриста з розрахунку 15000 угорських форинтів на годину.

54. Уряд не висловив зауважень з цього приводу.

55. Відповідно до прецедентної практики Суду заявник має право на відшкодування витрат лише в тому обсязі, наскільки буде доведено, що вони були понесені фактично, були в розумних межах та обов'язковими. У цій справі, зважаючи на представлені документи та вищезгадані критерії, Суд вважає за розумне присудити заявникові 7000 євро як компенсацію витрат, понесених під час розгляду справи в національних судах з метою запобігти порушенням, які визнав Суд.

С. Пеня

56. Суд вважає прийнятним, що пеня повинна базуватися на граничній кредитній ставці Європейського центрального банку, до якої слід додати три відсоткові пункти.

НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД ОДНОГОЛОСНО

1. *Визнає* заяву прийнятною;
2. *Постановляє*, що мало місце порушення пункту 1 статі 6 Конвенції;

3. *Постановляє*, що мало місце порушення статі 10 Конвенції;

4. *Постановляє*, що мало місце порушення статі 13 у поєднанні зі статтею 10 Конвенції;

5. *Постановляє*:

(а) протягом тримісячного строку від дня, коли це рішення стане остаточним, держава-відповідач, відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції, повинна виплатити заявникові наступні суми, з конвертацією їх в угорські форинти за обмінним курсом на день прийняття цього рішення:

(i) 6000 євро (шість тисяч євро) плюс суму будь-якого податку, що може бути нарахована на цю суму, як компенсацію моральної шкоди;

(ii) 7000 євро (сім тисяч євро) плюс суму будь-якого податку в разі його стягнення з заявника як компенсацію витрат;

(b) що зі спливом зазначених вище трьох місяців і до повного розрахунку на названу суму нараховуватимуться відсотки в розмірі граничної кредитної ставки Центрального європейського банку, яка діє упродовж періоду прострочення виплати, плюс три відсоткові пункти.

6. *Відхиляє* решту вимог заявника щодо справедливої сатисфакції.

Учинено англійською мовою і повідомлено письмово 26 травня 2009 року, відповідно до пунктів 2 і 3 правила 77 Регламенту Суду.

СПРАВА «ГІЛЛБЕРГ ПРОТИ ШВЕЦІЇ»

(Заява № 41723/06)

РІШЕННЯ

СТРАСБУРГ

3 квітня 2012 року

У справі «Гіллберг проти Швеції»

Європейський суд з прав людини, засідаючи Великою палатою, до складу якої увійшли судді:

п. Ніколас Братца (Nicolas Bratza), *Голова*,
п. Жан-Поль Коста (Jean-Paul Costa),
пані Франсуаз Тюлькен (Françoise Tulkens),
пані Ніна Важич (Nina Vajić),
п. Дін Шпільман (Dean Spielmann),
п. Корнеліу Бірсан (Corneliu Bîrsan),
п. Карел Юнгвірт (Karel Jungwiert),
пані Елізабет Штайнер (Elisabeth Steiner),
пані Елізабет Фура (Elisabet Fura),
п. Егберт Мійєр (Egbert Myjer),
пані Дануте Йочене (Danutė Jočienė),
п. Пяіві Хірвеле (Päivi Hirvelä),
пані Леді Біанку (Ledi Bianku),
п. Міхай Поалелунж (Mihai Poalelungi),
п. Небойша Вучініч (Nebojša Vučinić),
пані Крістіна Пардалос (Kristina Pardalos),
п. Пауло Пінто де Альбукерке (Paulo Pinto de Albuquerque),
а також п. Ерік Фріберг (Erik Fribergh), *Секретар*,

після обговорення в нарадчій кімнаті 28 вересня 2011 року і 8 березня 2012 року

постановляє таке рішення, ухвалене в останній із зазначених днів:

ПРОЦЕДУРА

1. Справу розпочато за заявою (№ 41723/06) поданою до Суду проти Королівства Швеція 10 жовтня 2006 року на підставі статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) громадянином Швеції паном Крістофером Гіллбергом (далі – заявник).

2. Заявника представляв п. Бертіль Б'єрнстам, бакалавр права з Гетеборга, п. Кларенс Крафурд і пані Анна Рогальська-Хедлунд, адвокати, що практикують в Стокгольмі. Уряд Швеції (далі – Уряд) представляли його Уповноважені – п. Андерс Рьонквіст, пані Шарлотта Хелльнер і пані Гунілла Ісакссон з Міністерства закордонних справ.

3. Заявник скаржився, зокрема на те, що в рамках цивільного провадження стосовно доступу до публічних документів, а також у наступному кримінальному провадженні стосовно звинувачення його у зловживанні службовим становищем було порушено його права, які гарантують статті 8 і 10 Конвенції.

4. Заяву було передано до Третьої секції Суду (пункт 1 правила 52 Регламенту Суду). 2 листопада 2010 року. Палата, до складу якої увійшли судді Ж. Касадеваль, *Голова*, Е. Фура, Б. М. Жупанчіч, А. Гюлумян, І. Зіемелє, Л. Лопес Герра, А. Пауер, а також С. Кесада, *Секретар Секції*, ухвалила своє рішення. Вона одноголосно визнала скаргу з посиланням на порушення статей 8 і 10 стосовно кримінального провадження щодо заявника прийнятною, а решту оскаржень – неприйнятними, і постановила п'ятьма голосами проти двох, що порушення статті 8 Конвенції не було, і одноголосно – що не було порушення статті 10 Конвенції. Спільну окрему думку А. Гюлумяна та І. Зіемелє було приєднано до рішення.

5. 11 квітня 2011 року, після подання заявником прохання, яке надійшло до Суду 25 січня 2011 року, колегія Великої палати на підставі статті 43 Конвенції вирішила передати справу до Великої палати.

6. Склад Великої палати було визначено відповідно до положень пунктів 4 і 5 статті 26 Конвенції та правила 24 Регламенту Суду.

7. Заявник та Уряд подали свої письмові зауваження (пункт 1 правила 59) щодо суті.

8. Відкрите слухання справи було проведено 28 вересня 2011 року в Палаці прав людини, в Страсбурзі (пункт 3 правила 59).

Перед Судом виступили:

(а) від Уряду:

п. К. Еренкрона, *адвокат*,

п. А. Рьонквіст,

пані Ш. Хелльнер,

пані Г. Ісакссон,

п. М. Сефстен,

пані А. Штаварц, *радники*;

(b) від заявника:

п. К. Крафурд,

п. Е. Ерікссон,

пані А. Рогальська-Хедлунд, *адвокат*,

п. Б. Б'єрнстам,

п. С. Шайман, *радники*.

Заявник також брав участь в засіданні.

Суд заслухав виступи п. Крафурда, п. Ерікссона і п. Еренкрона, а також відповіді пані Рогальської-Хедлунд та п. Еренкрона на поставлені суддями запитання.

ЩОДО ФАКТІВ

I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

9. Заявник народився в 1950 році і мешкає в Гетеборзі.

10. Він є професором, що спеціалізується на дитячій та підлітковій психіатрії в Гетеборзькому університеті.

11. У період між 1977 і 1992 роками в Гетеборзькому університеті був проведений науково-дослідний проект у сфері психоневрології, який було зосереджено на вивченні синдрому дефіциту уваги і гіперактивності (СДУГ) або «дефіциту уваги, рухового контролю і сприйняття» (ДАМП) у дітей. Метою було з'ясувати його значення і пов'язані з ним проблеми в довгостроковій перспективі. Батьки групи, яка нараховувала сто сорок одну дитину дошкільного віку, добровільно погодилися взяти участь у дослідженні, яке потім проводилося кожні три роки. Батькам, а пізніше і молодим людям особисто, були надані гарантії повної конфіденційності. Матеріали під назвою «Гетеборзьке дослідження» були багатотомними

і складалися з великої кількості записів, результатів тестів, відповідей проведених опитувань, анкет, відео- та аудіокасет. Вони містили дуже велику кількість приватної інформації вразливого характеру про дітей та їхніх родичів. Декілька докторських дисертацій були написані на основі Гетеборзького дослідження. Матеріали зберігалися на факультеті дитячої та підліткової психіатрії, керівником якого був заявник. Проект був започаткований і розпочатий іншими дослідниками, але в подальшому заявник взяв на себе відповідальність за завершення дослідження.

12. Заявник стверджував, що в своїй дозвільній документації Комітет з етики Гетеборзького університету визначив як умову, щоб конфіденційна інформація про осіб, які беруть участь в дослідженні, була доступною тільки заявнику та його співробітникам, а тому він пообіцяв пацієнтам і їх батькам абсолютну конфіденційність. Цей факт було оскаржено Урядом.

13. Комітетом з етики Гетеборзького університету було видано два дозволи, 9 березня 1984 року і 31 травня 1988 року відповідно, кожен з яких складався з однієї сторінки і містив, зокрема, дати подачі заявок (26 січня 1984 року і 24 березня 1988 року відповідно), дослідників, залучених до проекту, назву проекту і дату схвалення; на них стояли підписи голови та секретаря Комітету з етики. Вони не містили жодних конкретних вимог і жодного посилання на «таємність» або «абсолютну таємність».

14. У листі від 17 лютого 1984 року до батьків дітей, що брали участь в дослідженні, заявник заявляв, *серед іншого*, що:

«Уся інформація буде оброблятися конфіденційно та вважатиметься таємною. Жодної обробки інформації, яка б дозволяла ідентифікувати вашу дитину, не буде. Як у випадку попереднього дослідження, що здійснювалось три роки тому, вчителям не було і не буде надано жодної інформації про вашу дитину, за винятком випадків, коли, пішовши до школи вона/він братиме участь у дослідженні, що проводяться Остерською лікарнею, і сучасні результати досліджень будуть доповнюватись».

15. В наступному листі без дати від заявника учасникам дослідження було сформульовано наступне:

«Звичайно, участь є цілком добровільною та, як і раніше, вас не буде зареєстровано в будь-яких державних архівах, а інформація буде оброблятися таким чином, щоб ніхто, крім тих з нас, хто зустрічався і безпосередньо контактує з вами, не зміг щось про вас дізнатися».

А. Провадження стосовно доступу до матеріалів дослідження

16. У лютому 2002 року соціолог К. подала запит на доступ до базових матеріалів. Вона була дослідницею при Лундському університеті та стверджувала, що дуже важливо мати доступ до матеріалів дослідження, і що без ризику заподіяння шкоди їх можна передати їй на умовах, зазначених у частині 9 глави 14 Закону «Про таємницю» (*Sekretesslagen*; SFS 1980:100). Її цікавили не особисті дані, як такі, а лише метод, що використовувався в процесі дослідження, та факти, які дослідники використали для своїх висновків. 27 лютого 2002 року Гетеборзький університет відхилив її запит, тому що К. не довела жодного зв'язку між запитуваними матеріалами і будь-яким дослідженням, та на тій підставі, що матеріали містили інформацію про стан здоров'я осіб, яка, у разі її розкриття, могла зашкодити певній особі або особам, пов'язаним з нею. Це рішення було оскаржено до Адміністративного апеляційного суду (*Kammarrätten i Göteborg*), який направив це питання до Гетеборзького університету для визначення того, чи могли матеріали бути передані після видалення ідентифікуючої інформації або за умови обмеження права К. на передачу або використання цієї інформації. 10 вересня 2002 року Гетеборзький університет знову відмовив у проханні на тій підставі, що запитувана інформація була таємною, що після видалення ідентифікуючої інформації було неможливо передати матеріали, та не було достатніх доказів, щоб прийти до висновку, що запитуваний матеріал можна було передати на певних умовах. К. знову оскаржила це рішення до Адміністративного апеляційного суду.

17. Тим часом, у липні 2002 року педіатр Е. також подав запит про отримання доступу до матеріалів. Він стверджував, що йому потрібно бути в курсі цього дослідження, що його цікавить те, як проводилось відповідне дослідження, та як дослідники прийшли до своїх результатів, а також що для психоневрологічних дебатів важливо, щоб матеріали було піддано незалежній критичній перевірці. 30 серпня 2002 року Гетеборзький університет відхилив його запит з тих же причин, з яких було відмовлено К.; Е. оскаржив це рішення до Адміністративного апеляційного суду.

18. У двох окремих рішеннях від 6 лютого 2003 року Адміністративний апеляційний суд визнав, що К. і Е. довели законний інтерес в отриманні доступу до матеріалів, про які йде мова, і що їх можна вважати такими, що добре знайомі з правилами користування конфіденційною інформацією. Таким чином, К. і Е. слід надати доступ, але на умовах, визначених Гетеборзьким університетом, з метою захисту інтересів зацікавлених осіб та у відповідності з різними названими положеннями Закону «Про таємницю».

19. Запит Гетеборзького університету про перегляд рішення з огляду на його суттєві недоліки (*resning*), поданий до Вищого адміністративного суду (*Regeringsrätten*), було відхилено 4 квітня 2003 року.

20. Заявник і декілька осіб, які брали участь в дослідженні, безрезультатно зверталися до Вищого адміністративного суду стосовно перегляду рішень. У їхніх запитах було відмовлено, відповідно, 4 квітня, 16 травня і 22 липня 2003 року, тому що вони не вважалися сторонами у справі (*bristandetalerätt*).

21. Тим часом 7 квітня 2003 року Гетеборзький університет вирішив, що «якщо зацікавлені особи нададуть свою згоду», документи буде передано К. і Е. на умовах, детально зазначених у рішеннях.

22. К. і Е. оскаржили певні умови, виставлені Гетеборзьким університетом. Вони також повідомили про те, що Гетеборзький університет звернувся у зв'язку з цією справою до Парламентського омбудсмену, який у рішеннях від 10 і 11 червня 2003 року піддав Гетеборзький університет критиці, зокрема, через затримку у відповіді на запити про надання доступу.

23. У двох окремих рішеннях від 11 серпня 2003 року Адміністративний апеляційний суд скасував деякі умови, виставлені університетом. Він зазначив, що у рішеннях від 6 лютого 2003 року К. і Е. вже було надано право на доступ до запитуваних документів, що єдиним питанням, яке розглядалося, були умови доступу, які можна було висунути лише для усунення існуючого ризику завдання шкоди, та що умови слід сформулювати обмеженням права одержувача на передачу інформації. Після цього для доступу К. було встановлено шість умов, в тому числі про те, що інформацію можна використовувати лише в рамках фінансованого Шведською дослідницькою радою проекту під назвою «Неврологічна парадигма: щодо створення нової високої теорії в Швеції», який К. вказала Адміністративному апеляційному суду, що їй не дозволяється виносити копії з приміщення, у якому вона має доступ до документів, та що стенограми переданих документів, які містять інформацію про психологічне, медичне або неврологічне обстеження чи лікування, особисті обставини осіб, записи стосовно такого обстеження, лікування або обставини з документа, наданого їй, буде знищено після завершення вищезазначеного дослідницького проекту, але не пізніше 31 грудня 2004 року. Для Е. також було поставлено шість подібних умов, у тому числі про те, що інформація з переданих документів, яка містить посилання на психологічне, медичне, психіатричне або неврологічне обстеження чи лікування, а також інформація з цих документів, що

стосується особистих обставин осіб, повинна бути використана для вивчення того, як дослідники, що брали участь у науково-дослідницькому проєкті, в якому використовувалися ці документи, прийшли до своїх результатів та висновків, відтак пан Е. матиме можливість підтримувати свій професійний рівень лікаря-педіатра.

24. Гетеборзький університет не мав права оскаржити рішення, а 5 листопада 2003 року поданий до Вищого адміністративного суду запит заявника про перегляд рішень, на підставі того, що в ньому були суттєві недоліки, було відхилено, оскільки заявник не вважався стороною у справі.

25. Тим часом у листі від 14 серпня 2003 року заявнику, Віце-канцлер університету зазначив, що в силу рішення Адміністративного апеляційного суду К. і Е. мали право на негайний доступ до документів на зазначених умовах. Крім того, за рішенням університету, К. і Е. повинні були отримати доступ до документів у приміщенні університету на зазначеній вулиці, а тому документи потрібно було без зволікання перевезти туди з Факультету дитячої та підліткової психіатрії. У листі було зазначено, що транспортування документів повинно було розпочатися о 9:00 ранку 19 серпня 2003 року. Від заявника вимагалось організувати доступність документів на той час для їх отримання та, за необхідності, забезпечити, щоб усі ключі від кабінетів, у яких зберігалися матеріали, було передано особі П.

26. У листі від 18 серпня 2003 року заявник відповів, що не має наміру передавати П. ні матеріали, ні ключі від шаф, де вони зберігаються. Того ж дня Віце-канцлер зустрівся із заявником.

27. За вказівкою Віце-канцлера 19 серпня 2003 року П. відвідав Факультет дитячої та підліткової психіатрії. Його зустрів контролер Л., який вручив йому документ, у якому було зазначено, що заявник надав Л. інструкції не передавати ані матеріали, що розглядаються, ані ключі від шаф.

28. У листі від 1 вересня 2003 року Віце-канцлер Гетеборзького університету повідомив К. і Е., що оскільки заявник відмовився передати матеріали, він більше нічим не може допомогти їм і має намір подати матеріали на заявника до Державної дисциплінарної комісії (*Statensansvarsnämnd*), посилаючись на непокору останнього.

29. 18 жовтня 2003 року заявник зустрівся з Віце-канцлером Гетеборзького університету з приводу цієї справи. Крім того, восени 2003 року заявник і різні особи, в тому числі професор юриспруденції і помічник Генерального директора Дослідницької ради Швеції, які піддали сумніву рішення Адміністративного апеляційного суду, вели листування з Віце-канцлером, у якому пропонували йому розглянути питання про можливість поставити для К. і Е. нові умови. Цю справу було обговорено на Раді університету, після чого, відповідно до рішення від 27 січня 2004 року, Гетеборзький університет вирішив відмовити К. у наданні доступу, оскільки у світлі меморандуму, підписаному Дослідницькою радою Швеції 12 березня 2003 року, між дослідженням К. і дослідницьким проектом, який вона зазначила в Адміністративному апеляційному суді, не було жодного зв'язку. Подібним чином, у своєму рішенні від 2 лютого 2004 року університет вирішив поставити перед Е. нову умову, перш ніж надати йому доступ. Він зазначив, що є підстави вважати, що діяльність і посада Е. не виправдовує надання йому доступу до матеріалів, навіть з урахуванням обмежень. Відповідно, Е. мав би продемонструвати, що його обов'язки в муніципалітеті включають перегляд або інший вид отримання інформації про основний матеріал, на якому базувалось дане дослідження.

30. 4 травня 2004 року рішення університету були скасовані двома окремими рішеннями Адміністративного апеляційного суду.

31. Запит про перегляд рішень, поданий заявником до Вищого адміністративного суду, було відхилено 28 вересня 2004 року і 1 липня 2005 року, оскільки заявник не вважався стороною у справі.

32. Тим часом, за словами заявника, у вихідні дні з 7 по 9 травня 2004 року троє його колег знищили матеріали дослідження.

В. Кримінальне провадження щодо заявника

33. 18 січня 2005 року Парламентський омбудсмен вирішив порушити кримінальне провадження щодо заявника, а своїм рішенням від 27 червня 2005 року районний суд (*GöteborgsTingsrätt*) визнав заявника винним у зловживанні службовим становищем відповідно до статті першої 20-го розділу Кримінального кодексу (*Brottsbalken*). Заявника було засуджено до умовного терміну покарання і присуджено сплатити штраф у розмірі п'ятидесяти неоподаткованих добових доходів розміром в 750 шведських крон, що в цілому склало 37500 шведських крон (приблизно 4000 євро).

34. Віце-канцлера університету також було визнано винним у зловживанні службовим становищем за порушення своїх обов'язків Віце-канцлера через недбалість, бо він не забезпечив, щоб документи були доступними для передачі відповідно до рішення Адміністративного апеляційного суду. Віце-канцлеру було присуджено виплатити штраф у розмірі сорока неоподаткованих добових доходів розміром у 800 шведських крон, що в цілому склало 32000 шведських крон (приблизно 3400 євро).

35. Парламентський омбудсмен також вирішив порушити кримінальне провадження щодо Голови Ради Гетеборзького університету, але пізніше обвинувачення було знято.

36. Нарешті, рішенням, винесеним 17 березня 2006 року, трьох службовців, які знищили матеріали дослідження, було визнано винними у скоєнні правопорушення у формі вилучення документів, засуджено до умовного терміну покарання і накладено штраф.

37. При розгляді справи в апеляційній інстанції 8 лютого 2006 року Апеляційний суд (*Hovrätten Bescmpaför Sverige*) залишив в силі засудження заявника і його вирок, зазначивши при цьому наступне:

Загальні зауваження щодо розгляду справи університетом

«У двох своїх початкових рішеннях від 6 лютого 2003 року Адміністративний апеляційний суд постановив, що К. і Е. мають право на доступ до запитуваних документів. У двох своїх наступних рішеннях від 11 серпня 2003 року Адміністративний апеляційний суд ухвалив рішення про умови, які будуть виставлені перед ними для відкриття для них документів. Тому рішення Адміністративного апеляційного суду остаточно поставило крапку в питанні про те, чи потрібно надати відкрити документи для К. і Е.

Під час слухань в Адміністративному апеляційному суді університет мав можливість навести причини, чому запитувані документи не по винні бути розкриті для К. і Е. Після того, як у лютому 2003 року були прийняті рішення, які не підлягали оскарженню, питання про те, чи вважав університет, що вони базувалися на помилкових чи недостатніх підставах, не мало жодного значення. Після рішення, прийнятого в лютому, від університету лише вимагалось сформулювати умови, які він вважав необхідними для уникнення ризику того, щоб якась особа зазнала шкоди у зв'язку з розкриттям документів. Згодом університет мав можливість навести свої аргументи в Адміністративному апеляційному суді для формулювання обраних ним умов. Після того, як Адміністративний апеляційний суд визначив, які умови можна було прийняти, питання щодо умов, на яких [К. і Е.] можна було дозволити доступ до запитуваних

документів, було також остаточно вирішено. Після цього в університеті не залишилося можливості піддавати новим сумнівам право К. і Е. на доступ до документів.

Таким чином у період, зазначений в обвинувальному висновку [з 11 серпня 2003 року по 7 травня 2004 року], вже слід було розглядати не законодавство про таємницю, а рішення Адміністративного апеляційного суду. Їхній зміст був очевидним. Листи [Віце-канцлера] від 14 серпня 2003 року до [заявника], а також від 1 вересня 2003 року до К. і Е. доводять, що адміністрація університету зрозуміла, що на університет було покладено обов'язок без зволікання надати для ознайомлення документи.

Вимога невідкладності, яка сформульована в «Законі про свободу преси» і має бути дотримана при відповіді на запит про отримання доступу до публічних документів, сама по собі передбачає, щоб університет уникав заходів, які б призвели до подальшої затримки у ознайомленні з документами. Незважаючи на це, через власне тлумачення умов та встановлення додаткових умов університет ще більше ускладнив отримання доступу до документів К. і Е».

Відповідальність заявника

«Прокурор стверджував, що після прийняття Адміністративним апеляційним судом рішення від 11 серпня 2003 року і до 7 травня 2004 року, коли матеріали, як повідомили, було знищено, [заявник] як керівник Факультету дитячої і підліткової психіатрії навмисне не дотримався своїх посадових обов'язків, не виконавши рішення Адміністративного апеляційного суду і не надавши [Е. і К.] доступу до документів. Відповідно до обвинувального висновку, [заявник] такими діями не лише відмовився особисто передати документи, але й пред'явити їх адміністрації університету.

Матеріали дослідження були власністю університету, а тому вважалися такими, що знаходяться у суспільному надбанні. Вони зберігалися на Факультеті дитячої та підліткової психіатрії, який [заявник] очолював. Лист [Віце-канцлера] від 14 серпня 2003 року, до якого були додані копії рішень Адміністративного апеляційного суду, що стосувалися умов, дав [заявнику] зрозуміти, що відповідні матеріали потрібно було передати. Як керівник факультету, [заявник] відповідав за доступність матеріалів для [К. і Е.]. Обізнаність [заявника] щодо його безпосередньої відповідальності не менше виявляється у вказівках, які він дав [Л.] до приходу [П.], щоб не допустити доступу адміністрації університету до матеріалів. Це також помітно з письмової відповіді [заявника] 18 серпня 2003 року [Віце-канцлеру].

Через [Віце-канцлера] університет доручив [заявнику] передати матеріали університету, щоб їх можна було перевезти в приміщення, де К. і Е. могли б з ними ознайомитися. З огляду на це апеляційний суд, як і районний суд, не вважає, що [заявника] можна визнати винним через те,

що він відмовився передати документи особисто. Тим не менш, він був зобов'язаний зробити документи доступними для перевезення відповідно до вказівок, які він отримав від університету.

[Заявник] заперечив проти того, що він не вважав отримані від [Віце-канцлера] 14 серпня 2003 року розпорядження позбавленими якогось серйозного змісту. Тут він, зокрема, послався на зустріч 18 серпня 2003 року і на той факт, що після відвідання факультету П. нічого не зробив і не отримав нових вказівок надати доступ до матеріалів.

[Віце-канцлер], однак, заявив, що він в жодному разі не скасовував своїх розпоряджень від 14 серпня 2003 року, і що [заявник] мав чітко розуміти, що ці розпорядження залишалися чинними, навіть якщо їх не висловлювали повторно у відкритій формі. За словами Віце-канцлера, під час зустрічі 18 серпня 2003 року не було з'ясовано нічого, що, ймовірно, могло скласти [у заявника] враження, що ці вказівки більше не діють або що їх можна не сприймати серйозно. Заяву [Віце-канцлера] з цього питання підтвердив керівник служби Віце-канцлера В. Це також підтверджується тим фактом, що після зустрічі 18 серпня 2003 року В. було поставлено завдання скласти скаргу до урядової Дисциплінарної комісії для вищих посадових осіб стосовно відмов [заявника] і про те, що останній знав про розгляд питання щодо подання такої скарги. Крім того, з низки електронних листів від [заявника] до [Віце-канцлера] можна зрозуміти, що впродовж всієї осені він знав, що від нього вимагали передати документи, і що він продовжував відмовлятися виконувати розпорядження Віце-канцлера. Крім того, було доведено, що коли комісія проводила засідання 17 грудня 2003 року, [Віце-канцлер] все ще розглядав питання про звернення зі скаргою до Дисциплінарної комісії. Нарешті, [свідок А.В.] засвідчив, що під час зустрічі з [заявником] невдовзі після початку 2004 року, на запитання до заявника про те, чи він все ще продовжує відмовлятися, він відповів ствердно.

Враховуючи всі обставини, Апеляційний суд вважає доведеним, що [заявник] знав про те, що розпорядження передати матеріали до адміністрації діяли впродовж усього періоду з 14 серпня 2003 року, відколи його повідомили про рішення Адміністративного апеляційного суду. Він повинен був вжити кроків, спрямованих на виконання цього рішення.

[Заявник] заявив, що він не збирався брати участь в розкритті документів для К. і Е. Іншими словами, його дії були умисними, а їх результатом стало те, що К. і Е. було категорично відмовлено у праві, яке гарантується Конституцією; це є принципово важливим. Враховуючи всі обставини, Апеляційний суд вважає, що поведінка [заявника] засвідчила про нехтування ним своїх обов'язків як керівника факультету в такій мірі, що постає питання про зловживання службовим становищем. [Заявник], однак, також висловив заперечення, заявляючи, що його поведінку слід

вважати виправданою з огляду на інші міркування, які він повинен був враховувати.

Він стверджував, що в ситуації, яка склалась, медична етика та етика проведення досліджень не дозволили йому розкрити інформацію про учасників дослідження та їхніх родичів. Він послався, зокрема, на міжнародні декларації, укладені Всесвітньою медичною асоціацією, а також на Конвенцію.

Характер міжнародних декларацій, ухвалених Всесвітньою медичною асоціацією, не є таким, що надає їм пріоритет над законодавством Швеції. Тому заперечення [заявника] на основі змісту цих декларацій не мають значення у цій справі.

Стаття 8 Конвенції передбачає, що кожна людина має право на повагу до свого приватного і сімейного життя і що за винятком певних визначених випадків органи державної влади не можуть втручатися у здійснення цього права. Відповідно до статті 8 Конвенції, положення Закону «Про таємницю» передбачають захист людей від розкриття іншим особам інформації про їх особисті обставини в усіх інших випадках, окрім тих, що узгоджуються з правом моніторити функціонування системи державного управління. Ці положення слід вважати такими, що узгоджуються з вимогами Конвенції, а рішення Адміністративного апеляційного суду визначають, як їх слід тлумачити у цій конкретній справі. У світлі Конвенції заперечення [заявника] про те, що його поведінка була виправданою, не можуть бути прийняті.

[Заявник] також заявляв, що йому б загрожувало кримінальне переслідування за розголошення службової таємниці в разі, якщо б він передав документи [К. і Е.]. Однак в рішеннях Адміністративного апеляційного суду було остаточно визначено, що «Закон про таємницю» дозволяє розкривати зміст документів. Відповідно, не існувало ніякої загрози притягнення його до відповідальності за порушення професійної таємниці, про що, на думку Апеляційного суду, [заявник] мав бути добре обізнаний.

[Заявник] також заявив, що був повинен був дотримуватись гарантій конфіденційності, які він дав учасникам дослідження відповідно до умов, встановлених для дослідницького проекту. Ці гарантії, які були надані в 1984 році, були сформульовані наступним чином: «Усі дані будуть оброблятися конфіденційно та відноситись до закритої інформації. Жодна обробка даних не дозволить ідентифікувати вашу дитину. Жодної інформації щодо вашої дитини не було надано і не буде надано вчителям, за винятком згадки про те, що дитина на початку відвідин школи брала участь в дослідженні, яке здійснювала лікарня Остра, і теперішні результати дитини будуть порівняні з наступними, як це було зроблено і три роки тому». Пізніше нові гарантії конфіденційності були сформульовані наступним чином: «Звичайно, участь є цілком добровільною. Як і раніше, всі відомості, які стосуються вас, ніколи не

будуть зареєстровані в жодній з публічних баз даних, а обробка цих даних буде здійснюватись в такий спосіб, що жодна особа – за винятком наших співробітників, з якими ви зустрічались і які безпосередньо контактували з вами – не зможе отримати ніякої інформації стосовно вас».

Гарантії конфіденційності, надані учасникам дослідження, принаймні в деякому відношенні виходять за рамки того, що дозволяє «Закон про таємницю». Апеляційний суд зазначає, що в законодавстві не передбачає пропонувати вищий рівень конфіденційності, ніж той, що передбачений в Законі «Про таємницю», і що неможливо прийняти рішення з питань щодо конфіденційності, оскільки не було отримано дозволу на розкриття змісту документа. Отже, звідси випливає, що зазначені вище гарантії конфіденційності не мали вищої сили, ніж чинні на той час норми закону або практика застосування закону судом. Тому застереження [заявника] з цього приводу жодним чином не могли вплинути на його кримінальну відповідальність.

Нарешті, [заявник] стверджував, що його дії були виправдані з огляду на дискредитацію, якої б було завдано, на його думку, шведському дослідженню, та спричинене цим можливе зниження кількості осіб, які б погодились брати участь в медичних дослідницьких проектах, якщо б надана за умов повної конфіденційності інформація була в подальшому відкрита для сторонніх осіб. Апеляційний суд зазначає, що існують й інші можливості збереження наукових інтересів, наприклад, для того, щоб завадити розголошенню вразливої інформації можна, наприклад, видалити з матеріалів дослідження деталі, які дозволяють ідентифікувати учасників. Наведені [заявником] аргументи з цього питання не можуть звільнити його від відповідальності.

Отже, дії [заявника] не можуть бути виправдані. Навпаки, протягом значного періоду він не виконував своїх функціональних обов'язків, які були продиктовані рішенням Адміністративного апеляційного суду. Це правопорушення не може вважатися незначним. Тому [заявник] визнається винним у зловживанні службовим становищем у період з 14 серпня 2003 року, коли його було повідомлено про рішення Адміністративного апеляційного суду. Це правопорушення є серйозним, оскільки [заявник] умисно зігнорував конституційне право на доступ до публічних документів. В тому, що стосується покарання, апеляційний суд погоджується з рішенням районного суду.

38. 25 квітня 2006 року Верховний суд відмовив заявнику у дозволі звернутись до нього з оскарженням.

II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА

A. Право на відкритий доступ до офіційних документів

39. У Швеції принцип відкритого доступу до офіційних документів (*offenlighetsprincipen*) має більш ніж двохсотрічну історію і є одним з наріжних каменів шведської демократії. Однією з його основних характерних рис є закріплене в Конституції право кожного знайомитись з офіційними документами органів державної влади та бути поінформованим про їх зміст. Цей принцип дозволяє громадськості та засобам масової інформації пильно контролювати державу, муніципалітети та інші складові елементи публічного сектору, що сприяє вільному обміну думками та ідеями, а також ефективному і правильному управлінню державними справами і, тим самим, підтримує законність демократичної системи (див. урядовий акт 1975/76:160, стор. 69 і далі). Принципу доступу громадськості до офіційних документів присвячені статті 1 та 12 глави 2 Закону «Про свободу преси». Таким чином, кожен громадянин Швеції має право на вільний доступ до офіційних документів, що сприяє вільному обміну думками і доступності вичерпної інформації (стаття 1 глави 2; іноземні громадяни користуються тими ж правами в цьому відношенні, що й громадяни Швеції, стаття 5 глави 14).

40. Документ вважається офіційним, якщо він перебуває у розпорядженні органу державної влади, вважається таким, що був ним отриманий або «підготовлений» (статті 3, 6 та 7 розділу 2 Закону «Про свободу преси»). Документ визнається «підготовленим» органом, якщо цей орган влади його видає. Документ, який не був виданий органом влади, вважається «підготовлений» цим органом, якщо питання, якого він стосується, має бути безперечно врегульоване цим органом влади. Якщо документ не має відношення до якоїсь визначеної теми, він отримує статус «підготовленого» після остаточної перевірки або після того, як він в інший спосіб набуде свого остаточного вигляду. Оскільки дослідження саме по собі вважається діяльністю (*faktiskthandlande*) (див., наприклад, *Chancellor of Justice*, 1986 рік, стор. 139), не можна сказати, що воно відноситься до якоїсь визначеної теми. У свою чергу це означає, що матеріали дослідження є, як правило, «підготовленими», а тому офіційними, одразу після їх остаточної перевірки чи після набрання ними остаточного вигляду якимось іншим чином. Можна додати, що попередні нариси, проекти і подібні документи, перелічені в статті 9 глави 2 Закону «Про свободу преси», не вважаються офіційними, за винятком тих, що привносять нову фактичну інформацію або були зібрані з метою їх реєстрації. Нарешті, не існує загальної вимоги про те, що для того, щоб

вважатися офіційним, документ повинен бути зареєстрованим, а сама реєстрація не впливає на питання про те, чи є документ офіційним (див. статтю 1 глави 15 Закону «Про таємницю»).

41. Офіційний документ, до якого має доступ громадськість, після подання запиту повинен негайно або в найкоротший термін бути наданим для ознайомлення в місці, де він зберігається, безоплатно для будь-якої особи, яка бажає з ним ознайомитися, в такій формі, щоб його можна було прочитати, прослухати чи зрозуміти в інший спосіб; документ також можна скопіювати, відтворити чи використати для звукової передачі (стаття 12 глави 2).

Рішення з цього приводу, в принципі, ухвалюється в той же день, або ж протягом декількох днів у разі, коли відповідний орган державної влади повинен попередньо переконатись в тому, що запитуваний документ є офіційним або ж інформація є відкритою (див., наприклад, рішення Парламентського омбудсмена від 23 листопада 2007 року у справі № 5628-2006). Деяка затримка також може бути прийнятною, якщо запит стосується дуже великого об'єму матеріалів. Якщо документ не може бути наданим без розкриття тієї його частини, яка містить секретну інформацію, інша частина документа повинна бути доступною особі, яка подала запит про отримання доступу, у вигляді стенограми або копії (стаття 12). Орган державної влади не зобов'язаний надавати доступ до цього документа в місці, де він зберігається, якщо це пов'язано з великими складнощами.

В. Обмеження права на відкритий доступ до офіційних документів

42. Проте необмежене право на відкритий доступ до офіційних документів може спричинити неприйнятну шкоду різним суспільним і приватним інтересам. Тому було визнано за необхідне передбачити винятки. Ці винятки викладені у статті 2 глави 2 (перший абзац) Закону «Про свободу преси», який передбачає, що:

Право на доступ до офіційних документів може бути обмежене лише якщо обмеження є необхідним з огляду на

- 1) безпеку держави та її відносини з іншою державою або міжнародною організацією;
- 2) центральну податкову, монетарну або валютну політику держави;
- 3) інспекційну, контролюючу чи іншу наглядову діяльність органу державної влади;
- 4) запобігання або розслідування злочину;
- 5) економічні інтереси державних органів;
- 6) захист особистого життя чи економічного стану приватних осіб;
- 7) збереження видів тварин і рослин.

43. Відповідно до пункту 2 цього ж положення, про обмеження права на доступ до офіційних документів повинно бути чітко зазначено в положенні спеціального законодавчого акту або, якщо це є більш доцільним у конкретному випадку, в іншому законодавчому акті, на який робиться посилання в спеціальному законодавчому акті (див., наприклад, урядовий акт 1975/76:160, стор. 72 і далі та урядовий акт 1979/80:2, частина А, стор. 48 і далі). Зазначеним спеціальним законодавчим актом є «Закон про таємницю». Відповідно до такого положення, Уряд може сформулювати й більш детальні положення стосовно його застосування у постанові (*förordning*). Оскільки мандат на обмеження права на відкритий доступ до офіційних документів належить виключно парламенту Швеції (*Riksdag*), орган державної влади не може укласти з третьою стороною угоду, яка б передбачала вилучення певних офіційних документів зі сфери регулювання права на відкритий доступ, або ж вжиття якихось подібних кроків.

44. «Закон про таємницю» містить положення про обов'язок зберігати таємницю щодо діяльності громади і стосовно заборони надавати доступ до офіційних документів (стаття 1 глави 1). Останні положення обмежують право на доступ до офіційних документів, передбачене Законом «Про свободу преси» (*Tryckfrihetsförordningen*, SFS 1949:105). Вони стосуються заборони розкриття інформації, незалежно від способу такого розкриття. Питання про те, чи потрібно застосовувати режим секретності до інформації, що міститься в офіційному документі, не може визначатися заздалегідь, а повинно розглядатися щоразу, коли подається запит про надання доступу до документа. Вирішальним у цьому питанні є те, чи може надання доступу до документа спричинити ризик заподіяння шкоди. В «Законі про таємницю» ризик заподіяння шкоди визначається по-різному, з урахуванням інтересів, які має захищати таємниця. Відтак, в залежності від інтересів рівень втаємничення може бути більшим або меншим. Законодавство про конфіденційність було розроблене таким чином, щоб забезпечити достатній захист, наприклад, особистої недоторканності осіб, не обмежуючи при цьому конституційне право на відкритий доступ до офіційних документів обсягом, який видається мінімально необхідним. У даній справі в своїх рішеннях від 6 лютого 2003 року Адміністративний апеляційний суд постановив, що режим таємної інформації для матеріалів дослідження було встановлено на підставі статей 1, 4, 9 і 13 глави 7 Закону «Про таємницю» (в главі 7 йдеться про закриту інформацію, пов'язану із захистом особистих обставин осіб).

45. Якщо орган державної влади вважає, що ризик втрати, завдання шкоди чи інших складнощів, які є перешкодою для повідомлення інформації приватній особі відповідно до положення про таємницю,

може бути обмежений через встановлення обмеження, яке обмежуватиме право приватної особи передавати або використовувати зазначену інформацію, цей орган державної влади накладає таке обмеження після того, як інформацію було повідомлено (стаття 8 глави 14 Закону «Про таємницю»). В пояснювальній записці до цього закону в якості прикладу зазначена заборона поширювати зміст документа або публікувати таємну інформацію, яка міститься в документі (див. проект закону 1979/80:2, Частина А, стор. 349). Особу, що має доступ для ознайомлення з документом, на який поширюється заборона використання вміщеної в ньому інформації, може бути притягнуто до кримінальної відповідальності у випадку порушення такої заборони (див. статтю 3 глави 20 Кримінального кодексу).

С. Процедура подання запитів про доступ громадськості до офіційних документів

46. Запит про ознайомлення з офіційним документом має подаватися до органу державної влади, який є розпорядником цього документу (стаття 14 глави 2 Закону «Про свободу преси» та стаття 6 глави 15 Закону «Про таємницю»). Як вже зазначалось вище, існують конкретні вимоги щодо невідкладності при обробці таких запитів. Рішення органу влади, за винятком парламенту чи Уряду Швеції з відмовою у доступі до документа може бути оскаржене в судовому порядку, як правило – до Адміністративного апеляційного суду, а потім і до Вищого адміністративного суду (стаття 15 глави 2 Закону «Про свободу преси»; стаття 7 глави 15 Закону «Про таємницю» і статті 33 і 35 Закону від 1971 року «Про провадження в адміністративному суді» 1971 року (*Förvaltningsprocesslagen*; SFS 1971:291)). Для звернення з апеляцією до вищого адміністративного суду треба мати попередній дозвіл. Тільки особа, яка звернулась із запитом про інформацію, має право на оскарження. Таким чином, якщо Адміністративний апеляційний суд, на противагу державному органу, у віданні якого знаходиться запитуваний документ, вирішує, що документ повинен стати доступним, його рішення не підлягає оскарженню з боку відповідного органу державної влади або приватних суб'єктів, які вважають, що їм буде завдано шкоди внаслідок надання доступу до цього документа (див. RÅ 2005 року, примітка 1, і RÅ 2005 року, посилання 88). Причина, через яку право на подання апеляції було так сильно обмежене, полягає в тому, що після того, як конкуруючі інтереси були розглянуті судом, законодавець віддає перевагу принципу доступу до офіційних документів відносно інших приватних або публічних інтересів (див., наприклад, урядовий акт 1975/76:160, стор. 203 і RÅ 2003 року, посилання 18, які стосувалися можливості для установи звертатись з клопотанням про перегляд рішення через його суттєві недоліки).

D. Відповідальність державних службовців і кримінально-правові норми

47. Принцип відкритого доступу до офіційних документів є застосовним до всіх видів діяльності в державному секторі, а кожен державний службовець зобов'язаний знати чинні закони та підзаконні акти з цього питання. Зокрема, це стає особливо актуальним, коли чиновник – внаслідок ухвалення спеціального рішення чи через іншу причину – зобов'язаний розглянути запит про надання доступу до офіційних документів (другий абзац статті 6 глави 15 Закону «Про таємницю»). Формально саме керівник державного органу несе передовсім відповідальність за забезпечення належного розгляду таких запитів. Тим не менш, це завдання може бути делеговане іншим посадовим особам цього органу; це, як правило, і відбувається на практиці в межах повсякденної діяльності органу. Таке делегування повинно відповідати регламенту відповідного органу (стаття 21 колишнього розпорядження про державні установи та інститути, *Verksförordningen* SFS 1995:1322, яке було чинним на час подій). Державний службовець, незалежно від того, наділений він чи ні конкретними повноваженнями та рівнем компетенції в силу визначених засад діяльності відповідного державного органу, має загальний обов'язок виконувати завдання, які належать до його посадових обов'язків. Як зазначалося раніше, до цих обов'язків належить і зобов'язання допомагати в негайному або якнайшвидшому наданні доступу до офіційних документів особам, які вважаються такими, що мають право доступу до них відповідно до зазначеного законодавства.

48. На підставі статті 1 глави 20 Кримінального кодексу особа, яка при здійсненні владних повноважень в результаті своїх дій або бездіяльності, навмисно або з недбалості не виконує свої службові обов'язки, має бути засуджена за зловживання службовим становищем (*tjänstefel*). Це положення дослівно викладено наступним чином:

Глава 20, стаття 1:

«Особа, яка при здійсненні владних повноважень в результаті своїх дій або бездіяльності, навмисно або з недбалості не виконує свої службові обов'язки, має бути засуджена за зловживання службовим становищем до штрафу або позбавлення волі на термін, що не перевищує двох років. Якщо з огляду на посадові повноваження особи, що вчинила правопорушення, або ж характер її функціональних обов'язків, що розглядаються в світлі реалізації цією особою владних повноважень в інших сферах або за інших обставин, діяння може вважатись незначним, то покарання не призначається. Якщо правопорушення, що зазначене в першому

параграфі, було скоєне навмисно і визначене судом як тяжке, то особа, яка його вчинила, засуджується за злісне зловживання службовим становищем до позбавлення волі на термін від шести місяців до шести років. При визначенні того, чи є злочин тяжким, особливу увагу потрібно звернути на те, чи вчинив правопорушник серйозне зловживання своїм становищем, чи завдало правопорушення значної шкоди приватній особі чи державному сектору або чи принесло воно неправомірну вигоду. Відповідно до положень першого або другого абзаців цієї статті члени національних чи муніципальних зібрань (представницьких органів, наділених правом ухвалення рішень) не притягаються до відповідальності за будь-які дії, вчинені ними на цій посаді. Положення першого і другого абзаців цієї статті не застосовуються, якщо правопорушення тягне за собою покарання на підставі цього чи якогось іншого закону».

49. В разі, якщо штраф вважається недостатнім покаранням, суд може призначити умовне засудження, що, як правило, поєднується із присудженням штрафних днів (*day-fines* – *цей вид покарання полягає в тому, що в разі несплати суми, яку присуджено в розмірі визначених штрафних днів (наприклад, 20 штрафних днів по 10 євро = 200 євро) особу буде поміщено на таку кількість днів до в'язниці – прим. редактора*). Максимальний розмір такого покарання не може перевищувати 200 штрафних днів. При визначенні суми враховується фінансове становище засудженого, сума сплати за один штрафний день не може перевищувати 1000 шведських крон (стаття 2 глави 25, статті 1 і 2 глави 27 та стаття 8 глави 30 Кримінального кодексу).

50. У Швеції умовне засудження не передбачає якусь визначену кількість днів позбавлення волі. Відповідно до глави 27 Кримінального кодексу умовне засудження завжди поєднане з дворічним випробувальним терміном. Умовне засудження може бути пов'язане з конкретними умовами. Якщо протягом випробувального терміну засуджена особа вчиняє новий злочин, суд може, враховуючи відповідним чином характер нового правопорушення, скасувати умовне засудження і ухвалити вирок, в якому будуть об'єднані покарання за всі вчинені кримінальні правопорушення (глава 34 Кримінального кодексу).

Е. Парламентські омбудсмени

51. Функції та повноваження чотирьох парламентських омбудсменів викладені, зокрема, в статті 6 глави 12 урядового акту про форму правління (*Regeringsformen*) і в Законі про інструкції для Парламентського омбудсмена (*Lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän*; SF5

1986:765). Їх основним завданням є здійснення нагляду за застосуванням законів та інших нормативних актів в системі державного управління. Їхнім окремим обов'язком є, зокрема, гарантувати, щоб державні органи та їхні співробітники дотримувалися законів та інших законодавчих актів, які регулюють їх діяльність. Омбудсмен здійснює нагляд як на підставі скарги від окремих осіб, так і з власної ініціативи шляхом проведення перевірок та інших розслідувань, які він/вона вважає необхідними. Розгляд питання завершується прийняттям рішення, в якому омбудсмен формулює свій висновок про те, чи вжитий органом влади захід відповідає вимогам закону або ж з якихось інших підстав може вважатись протиправним чи невідповідним. Омбудсмен може також формулювати пропозиції, спрямовані на належне та послідовне застосування закону. Рішення омбудсмена вважаються вираженням його/її особистої думки. Хоч ці рішення не мають характеру юридичного зобов'язання для органів влади, проте вони наділені справжньою силою переконання, вони користуються повагою і, як правило, виконуються на практиці. Омбудсмен може, серед іншого, порушити кримінальне провадження щодо посадової особи, яка здійснила правопорушення в результаті невиконання зобов'язань, що пов'язані з її функціональними обов'язками (наприклад, у цій справі, мало місце зловживання службовим становищем). Омбудсмен може також повідомляти про посадових осіб до компетентних органів з метою вжиття дисциплінарних заходів. Омбудсмен може брати участь у судових слуханнях та при розгляді справ в адміністративних органах, він також наділений правом доступу до їхніх протоколів та інших документів.

III. ГЕЛЬСІНСЬКА ДЕКЛАРАЦІЯ

52. Гельсінська декларація, прийнята 18-ою Генеральною асамблеєю Всесвітньої медичної асоціації у Фінляндії в червні 1964 року, передбачає, з урахуванням пізніше внесених змін, наступне:

ВСТУП

1. Всесвітня медична асоціація (ВМА) розробила Гельсінську декларацію як виклад етичних принципів, які є застосовними під час медичних досліджень із залученням людини у якості об'єкта дослідження, включаючи дослідження на людських матеріалах та даних, які можна ідентифікувати. Декларація вважається єдиним неподільним цілим, і жодний з її параграфів не може бути застосований без урахування всіх інших відповідних параграфів.

2. Ця Декларація адресована передовсім лікарям. Водночас ВМА запрошує інших учасників медичних досліджень із залученням людини у якості об'єкта дослідження, слідувати цим принципам.

3. Обов'язок лікаря – підтримувати та охороняти здоров'я пацієнтів, у тому числі й тих, осіб, які беруть участь в медичних дослідженнях. Лікар присвячує свої знання та совість виконанню цього обов'язку.

4. Женевська декларація ВМА накладає на лікаря наступне зобов'язання: «Здоров'я мого пацієнта переважатиме всі інші мої міркування», а Міжнародний кодекс медичної етики проголошує, що «лікар, під час лікування пацієнта, повинен діяти виключно в інтересах пацієнта».

5. Прогрес у медицині базується на дослідженнях, котрі врешті решт повинні включати дослідження із залученням людини в якості об'єкта дослідження. Групи населення, що недостатньо представлені у медичних дослідженнях, мають отримати відповідні можливості для участі в таких дослідженнях.

6. У медичних дослідженнях за участю людини у якості об'єкта дослідження, благополуччя кожної особи, яка є об'єктом дослідження, має переважати всі інші інтереси.

...

10. Лікарі повинні враховувати етичні, юридичні та регулятивні норми та стандарти проведення досліджень на людях, котрі діють у їхніх країнах, а також відповідні міжнародні норми і стандарти. Жодні національні чи міжнародні етичні, правові або нормативні вимоги не можуть обмежувати чи ігнорувати положення про захист об'єктів дослідження, описані в пункті 4 дійсної Декларації.

ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ВСІХ МЕДИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

11. Обов'язок лікарів, які беруть участь в проведенні медичних досліджень, – охороняти життя, здоров'я, гідність, недоторканість, право на самовизначення, приватність й конфіденційність персональної інформації осіб, які є об'єктами досліджень.

...

14. Концепція та реалізація кожного наукового дослідження за участю людини у якості об'єкта дослідження мають бути чітко описані у протоколі дослідження. Цей протокол повинен містити заяву про застосовані етичні аспекти та вказувати, як були враховані принципи дійсної Декларації. Протокол повинен містити відомості, що стосуються фінансування, спонсорів, інституційної належності, інших потенційних конфліктів інтересів, засобів заохочування суб'єктів та забезпечення лікування та/або компенсації суб'єктам, що постраждали в результаті участі у науковому дослідженні. Протокол також повинен містити інформацію про те, яким чином після закінчення дослідження об'єкти дослідження можуть отримати доступ до методів лікування, що були

визнані в ході дослідження як такі, що мають позитивний ефект, або до інших відповідних засобів лікування чи догляду.

15. Протокол дослідження повинен бути представлений Комітету з етики досліджень для його оцінки, коментарів, порад та схвалення ще до початку проведення дослідження. Цей комітет має бути незалежним від дослідників, спонсора та будь-якого іншого неналежного впливу. Мають бути враховані закони і підзаконні акти країни чи країн, у яких буде проводитися дослідження, а також відповідні міжнародні норми і стандарти, але при цьому не можуть бути обмежені чи проігноровані положення про захист об'єктів дослідження, гарантовані в пункті 4 дійсної Декларації. Комітет повинен мати право здійснювати моніторинг поточних досліджень. Дослідники повинні надати комітету інформацію для моніторингу, особливо інформацію про будь-які серйозні побічні ефекти. Жодні зміни не можуть бути внесені до протоколу без розгляду та схвалення комітетом.

...

23. Мають бути вжиті всі заходи перестороги з метою захистити недоторканість приватного життя об'єктів дослідження та конфіденційність їх особистої інформації і звести до мінімуму вплив дослідження на їх фізичний, психічний та соціальний стан.

24. У медичних дослідженнях за участю дієздатних осіб у якості об'єктів дослідження кожна така особа повинна отримати належну інформацію про мету, методи, джерела фінансування, про будь-які можливі конфлікти інтересів, інституціональну належність дослідників, очікувані вигоди та потенційні ризики дослідження і незручності, які воно може спричинити, і про будь-які інші відповідні аспекти дослідження. Потенційний об'єкт дослідження мусить бути проінформований про право відмовитися від участі у дослідженні або відкликати згоду на участь у будь-який момент без пред'явлення до нього претензій. Особливу увагу варто приділити специфічним потребам у інформації окремих потенційних об'єктів дослідження, а також методам подання інформації. Переконавшись в тому, що потенційний об'єкт дослідження усвідомив інформацію, лікарю чи іншій особі з відповідною кваліфікацією варто отримати добровільну поінформовану згоду потенційного об'єкта дослідження, бажано у письмовій формі. Якщо згода не може бути оформлена у письмовій формі, необхідно належним чином зафіксувати неписьмову згоду в присутності свідка. ...

ЩОДО ПРАВА

I. ОБСЯГ СПРАВИ, ПЕРЕДАНОЇ НА РОЗГЛЯД ВЕЛИКІЙ ПАЛАТИ

53. Передовсім Велика палата нагадує, що зміст та обсяг «справи», переданої на її розгляд, визначаються рішенням Палати про прийнятність (див., *серед іншого*, рішення у справах: «К. і Т. проти Фінляндії» (K. and T. v. Finland) [GC], № 25702/94, §§ 140-141, ЄСПЛ 2001-VII; «Гоч проти Туреччини» (Göç v. Turkey) [GC], № 36590/97, §§ 35-37, ЄСПЛ 2002-V; «Перна проти Італії» (Perna v. Italy) [GC], № 48898/99, §§ 23-24, ЄСПЛ 2003-V, а також «D.H. та інші проти Чеської Республіки» (D.H. and Others v. the Czech Republic) [GC], № 57325/00, § 109, ЄСПЛ-2007-IV). Таким чином, Велика палата може розглянути справу лише в тих межах, в яких її було визнано прийнятною; вона не може розглядати ті частини заяви, які було визнано неприйнятними. Відтак, якщо заявник подає до Великої палати скаргу, яку Палата визнала неприйнятною, ця скарга буде визнана такою, що лежить поза межами обсягу справи, переданої на розгляд Великій палаті (див., *серед іншого*, рішення у справі «Сисоева та інші проти Латвії» (Sisojeva and Others v. Latvia) [GC], № 60654/00, §§ 61-62, ЄСПЛ 2007-I).

54. Крім того, відповідно до пункту 4 статті 35 Конвенції, Велика палата може «на будь-якій стадії провадження» відхилити заяви, які вона вважає неприйнятними. Таким чином, навіть на стадії розгляду справи по суті Суд може переглянути рішення про визнання скарги прийнятною, якщо він вважає, що її потрібно було визнати неприйнятною на підставі однієї з причин, зазначених в перших трьох пунктах статті 35 Конвенції (див., *серед іншого*, рішення у справі «Азінас проти Кіпру» (Azinas v. Cyprus) [GC], № 56679/00, § 32, ЄСПЛ 2004-III).

55. За цих обставин Велика палата уповноважена розглядати справу лише в тих межах, які Палата визнала прийнятними у своєму рішенні від 2 листопада 2010 року. Це означає, зокрема, що скарги заявника на результати цивільного провадження в адміністративних судах не можуть бути розглянуті, оскільки вони були визнані неприйнятними у зв'язку з несвоєчасним поданням.

56. Як висновок, повноваження Великої палати обмежені в даному випадку дослідженням того, чи засудження заявника у кримінальному порядку за зловживання службовим становищем порушило його права, передбачені статтями 8 і 10 Конвенції.

II. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 8 КОНВЕНЦІЇ

Попередні заперечення Уряду

1. Аргументи Уряду

57. В якості попереднього заперечення Уряд стверджував, що скарга заявника не підпадає під дію статті 8 Конвенції, а тому повинна бути визнана несумісною з принципом *ratione materiae* Конвенції.

58. Точніше кажучи, він заперечував проти того, що засудження у кримінальному порядку може становити втручання в право на повагу до приватного життя, передбаченого статтею 8, якщо тільки в конкретній справі немає особливих обставин, які вимагають іншого висновку (див., наприклад, рішення у справі «Ласкі, Джеггард і Браун проти Сполученого Королівства» (*Laskey, Jaggard and Brown v. the United Kingdom*) від 19 лютого 1997 року, *Збірник ухвал та рішень* 1997-I).

59. Крім того, враховуючи, що заявника було засуджено за злочин, пов'язаний з його професійними обов'язками як державного службовця, Уряд стверджував, що заявник не зміг довести, як таке засудження вплинуло на його «приватне життя» або будь-які інші аспекти статті 8, щоб його скарга підпадала під дію зазначеної статті.

2. Аргументи заявника

60. Заявник передовсім стверджував, що відповідно до статті 8 Конвенції він мав право не поширювати конфіденційну інформацію і що це право було порушене його засудженням у кримінальному порядку.

61. Він також стверджував, що засудження вплинуло на його моральний стан, репутацію і честь до такої міри, щоб підпадати під дію статті 8, а також що він постраждав особисто, соціально, психологічно й економічно. Щодо останнього пункту, то він втратив дохід через те, що його звільнили з Норвезького інституту громадського здоров'я, і тому, що за час розгляду справи він міг би написати щонайменше п'ять книг.

62. Заявник стверджував, що національні органи влади поставили його перед нерозв'язуваною дилемою: або порушити дану учасникам дослідження обіцянку таємності, виконавши рішення Адміністративного апеляційного суду, що, на його думку, було неправильним, або

відмовитися виконувати зазначені рішення і ризикувати бути засудженим за зловживання службовим становищем. Він вирішив дотриматись своєї обіцянки зберігати таємницю і через це отримав широку підтримку численних відомих і шанованих вчених.

3. Рішення Палати

63. У своєму рішенні від 2 листопада 2010 року Палата ухвалила рішення не розглядати питання про те, чи підпадає скарга заявника під дію статті 8 та чи мало місце втручання в право заявника на повагу до його «приватного життя». Щодо останнього пункту, то Палата вважає, що навіть за припущення того, що втручання мало місце, порушення зазначеного положення не було.

4. Оцінка Великої палати

64. Суд нагадує, що заявник був винайнятий для роботи в якості дослідника в державній установі – а саме в Гетеборзькому університеті – і що як посадова особа він був наділений владними повноваженнями. Він не був ані дитячим лікарем, ані дитячим психіатром, а також не представляв ані дітей, ані їхніх батьків. У своїх обвинувальних рішеннях щодо заявника суди з розгляду кримінальних справ визнали його винним у зловживанні службовим становищем у період з 14 серпня 2003 року по 7 травня 2004 року, оскільки він відмовився зробити матеріали дослідження, які належали Гетеборзькому університету, доступними на підставі остаточних рішень Адміністративного апеляційного суду. Однак, суди з розгляду кримінальних справ не прийняли рішення щодо того, чи повинні були К. і Е. отримати доступ до матеріалів дослідження, перш ніж їх було знищено у травні 2004 року, так як Адміністративний апеляційний суд вже визначив це питання у своїх рішеннях від 6 лютого і 11 серпня 2003 року. Розгляд питання про те, чи порушили, як стверджує заявник, зазначені рішення право не поширювати конфіденційну інформацію, що надається статтею 8 Конвенції, виходить за межі юрисдикції Великої палати (див. пункти 53-56 вище).

65. Таким чином залишається перевірити, чи становить засудження заявника у кримінальному порядку за зловживання службовим становищем у зв'язку з невиконанням ним своїх обов'язків державного службовця втручання в його «приватне життя» за змістом статті 8 Конвенції.

66. Поняття «приватне життя» є широким поняттям, яке не піддається вичерпному визначенню, воно охоплює фізичний і психологічний стан

особи. Відтак, це поняття може включати в себе велику кількість аспектів фізичного та соціального стану особи. Крім того, стаття 8 захищає право на особистий розвиток, а також право налагоджувати і розвивати відносини з іншими людьми та зовнішнім світом (див., наприклад, рішення у справі «С. і Марпер проти Сполученого Королівства» (*S. and Marper v. the United Kingdom*) [GC], № 30562/04 і 30566/04, § 66, ЄСПЛ, 2008).

67. Заявник стверджував, що саме по собі засудження його в кримінальному порядку вплинуло на користуванням ним своїм «приватним життям», завдавши шкоди його честі і репутації. Відносно цього Суд нагадує, що особа не може посылатись на статтю 8 і скаржитися на те, що було завдано шкоди її репутації, яка була передбачувано спричинена її власними діями, такими, наприклад, як вчинення кримінального правопорушення (див., *серед іншого*, рішення у справах: «Сідабрас і Дзяутас проти Литви» (*Sidabras and Džiautas v. Lithuania*), № 55480/00 і 59330/00, § 49, ЄСПЛ 2004-VIII, і «Міколайова проти Словаччини» (*Mikolajová v. Slovakia*), № 4479/03, § 57, 18 січня 2011 року).

68. Заявник також стверджував, що засудження у кримінальному порядку негативно вплинуло на його моральний і психологічний стан та що йому було завдано шкоди в особистому, соціальному, психологічному і економічному плані. Суд зауважує, що захист морального і психологічного стану особи є важливим аспектом статті 8 Конвенції. Однак, він зазначає, що в прецедентній практиці Суду ніколи не було визнано, що саме по собі засудження у кримінальному порядку становить порушення права засудженого на повагу до його приватного життя. Суд не ігнорує той факт, що таке засудження може спричинити для засудженої особи особисті, соціальні, психологічні та економічні труднощі. Проте, на думку Суду, такі результати можуть бути передбачуваними наслідками вчинення кримінального правопорушення, а тому на них не слід покладатися з метою подання скарги про те, що саме по собі засудження становить втручання в право на повагу до «приватного життя» за змістом статті 8 Конвенції.

69. Суд усвідомлює, що статтю 8 Конвенції було визнано застосовною щодо питання засудження у справі «Ласкі, Джаггард і Браун» (див. вище). Тим не менш, у згаданій справі заявники скаржилися на те, що їхнє засудження було результатом непередбачуваного застосування положень кримінального права до їх узгоджених між ними садомазохістських дій між дорослими особами. Суд висловив сумнів щодо того, чи ці дії повністю підпадали під поняття «приватне життя» в конкретних

обставинах цієї справи, але не бачив причин розглядати це питання з власної ініціативи, оскільки сторони не оскаржували цю проблему (рішення у справі «Ласкі, Джаггард і Браун», § 36).

70. У цій справі заявника як державного службовця було визнано винним у зловживанні службовим становищем на підставі статті 1 глави 20 Кримінального кодексу (*Brottsbalken*). Його засудження не було результатом непередбачуваного застосування цього положення, а правопорушення, про яке йде мова, не має очевидного відношення до права на повагу до «приватного життя». Навпаки, воно стосується професійних дій або бездіяльності державних службовців при виконанні своїх обов'язків. Також заявник не навів доказів будь-якого конкретного впливу на його приватне життя, які б мали безпосередній причинно-наслідковий зв'язок з його засудженням за це конкретне правопорушення.

71. Крім того, заявник не навів інших пояснень щодо характеру та глибини його страждань, викликаних у зв'язку з його засудженням в кримінальному порядку. Він зазначив, однак, що опинився перед дилемою і що вирішив відмовитися від виконання рішення Адміністративного апеляційного суду, ризикуючи бути визнаним винним у зловживанні службовим становищем. На думку Суду, це підтверджує, що засудження заявника і труднощі, які воно, можливо, спричинило, були передбачуваними наслідками скоєння ним кримінального правопорушення.

72. Заявник також стверджував, що втратив дохід, бо був звільнений Норвезьким інститутом громадського здоров'я і за час розгляду справи міг би написати щонайменше п'ять книг. Якщо припустити, що це слід розуміти як твердження, що засудження заявника вплинуло на користування ним своїм «приватним життям» через його відношення до своєї професійної діяльності (див., серед інших джерел, рішення у справах: «Туран проти Угорщини» (*Turán v. Hungary*), № 33068/05, 6 липня 2010 року; «Сідабрас і Дžiaутас» (*Sidabras and Džiautas*) (див. вище); «Гелфорд проти Сполученого Королівства» (*Halford v. the United Kingdom*) від 25 червня 1997 р., *Reports* 1997-III; «Німіц проти Німеччини» (*Niemietz v. Germany*) від 16 грудня 1992 року, Серія А, 251-В), то Суд вважає, що ця форма фінансових негараздів є передбачуваним наслідком вчинення заявником кримінального правопорушення, і в цьому випадку стаття 8 не є застосовною (див. пункт 68 вище).

73. Так чи інакше, Суд зазначає, що засудження заявника у кримінальному порядку не завадило йому зберегти за собою посаду професора і керівника Факультету дитячої та підліткової психіатрії в

Гетеборзькому університеті. Більш того, навіть якщо й буде встановлено, що заявника було звільнено з посади в Норвезькому інституті громадського здоров'я, як він про це заявляє, Суд зазначає, що заявник не довів існування причинно-наслідкового зв'язку між його засудженням і цим звільненням. Окрім того, заявник жодним чином не довів своє твердження про те, що він втратив дохід від щонайменше п'яти книг, які він планував написати, але не зміг, бо розгляд справи забрав у нього багато часу. Нарешті, за словами заявника, його підтримало багато відомих і шанованих вчених, які схвалили його поведінку, за яку його було засуджено. Тому немає ознак того, що оскаржуване засудження мало якийсь вплив на професійну діяльність заявника, який би виходив за рамки передбачуваних наслідків правопорушення, за яке його було засуджено.

74. На завершення, у світлі фактів цієї справи Суд вважає, що права заявника, передбачені статтею 8 Конвенції, не було порушено. Відповідно, це положення не застосовується в цій справі і мають бути підтримані попередні заперечення Уряду.

ІІІ. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 10 КОНВЕНЦІЇ

Попередні заперечення Уряду

І. Аргументи Уряду

75. В якості попереднього заперечення Уряд стверджував, що скарга заявника не підпадає під дію статті 10, а отже, повинна бути оголошена несумісною з *ratione materiae* Конвенції.

76. Він заперечував те, що негативне право на свободу вираження поглядів могло б застосовуватися в контексті засудження посадової особи у кримінальному порядку за невиконання цією особою обов'язку розкрити офіційні документи відповідно до розпорядження суду.

77. У зв'язку з цим Уряд зазначив, що не існує судової практики, яка б підтверджувала ідею про те, що зазначене в статті 10 право на одержання інформації слід тлумачити як таке, що включає в себе загальне право на доступ до матеріалів справи та інших документів, які перебувають у віданні органів державної влади, особливо якщо вони не є документами загального характеру. За таких умов було важко дійти висновку, що негативний еквівалент цього права – а саме право відмовити в доступі

до офіційних документів – можна вважати таким, що захищається статтею 10.

78. Так само Уряд не вважав, що ситуацію заявника можна порівняти із ситуацією журналістів, які захищають свої джерела інформації, або адвокатів, які захищають інтереси своїх клієнтів (див., наприклад, рішення у справах: «Гудвін проти Сполученого Королівства» від 27 березня 1996 року, *Reports* 1996-II, і «Німіц», зазначене вище).

2. Аргументи заявника

79. На думку заявника, за змістом статті 10 Конвенції він був наділений негативним правом не передавати матеріали дослідження, про які йде мова.

80. Він дав учасникам дослідження обіцянку дотримуватися конфіденційності і намагався не допустити порушення такої конфіденційності, незважаючи на судовий припис з вимогою розкрити конфіденційні дані. За це його було засуджено і покарано, що дуже нагадує ситуацію, яка мала місце у справі «Гудвін» (див. вище). Він також вважав, що його ситуацію можна порівняти з ситуацією адвоката, який захищає професійну таємницю, що є його зобов'язанням по відношенню до клієнта.

3. Рішення Палати

81. У своєму рішенні від 2 листопада 2010 року Палата залишила відкритим питання щодо того, чи підпадає скарга заявника під дію статті 10 і чи мало місце втручання в його право на свободу вираження поглядів, оскільки Палата вважає, що навіть за припущення того, що втручання мало місце, порушення зазначеного положення не було.

4. Оцінка Великої палати

82. Свобода вираження поглядів становить одну з найголовніших основ демократичного суспільства й одну з основних умов його прогресу і самореалізації кожної окремої особи. Відповідно до пункту 2 статті 10, вона є застосовною не тільки до «інформації» або «ідей», які схвально сприймаються, вважаються необразливими чи нейтральними, а й до тих, які ображають, шокують або викликають занепокоєння. Такими є вимоги плюралізму, толерантності і лібералізму, без яких немає «демократичного

суспільства». Як зазначено у статті 10, ця свобода передбачає обмеження, які, однак, повинні бути чітко пояснені, а необхідність будь-яких обмежень має бути переконливо доведена. Крім того, стаття 10 захищає не тільки зміст висловлених ідей та інформації, але й форму, в якій вони передаються (див. серед інших джерел, рішення у справі «Паломо Санчес та інші проти Іспанії» (*Palomo Sánchez and Others v. Spain*) [GC], № 28955/06, 28957/06, 28959/06 і 28964/06, § 53, 12 вересня 2011 року).

83. Право одержувати та передавати інформацію є виразною частиною права на свободу вираження поглядів, передбачену статтею 10. Це право забороняє загалом уряду обмежувати одержання особою інформації, яку інші бажають чи можуть забажати їй передати (див. рішення у справах: «Леандер проти Швеції» (*Leander v. Sweden*) від 26 березня 1987 року, серія А, № 116, стор. 29, § 74 і «Гаскін проти Сполученого Королівства» (*Gaskin v. the United Kingdom*) від 7 липня 1989 року, § 52, Серія А, № 160).

84. У цій справі заявнику не перешкоджали одержувати або передавати інформацію, а також жодним іншим способом не заважали здійснювати «позитивне» право на свободу вираження поглядів. Він стверджував, що за змістом статті 10 він мав «негативне» право відмовитися пред'явити матеріали дослідження, про які йде мова, а отже, його засудження було порушенням статті 10 Конвенції.

85. Суд зазначає, що судова практика щодо «негативного» права, закріпленого в статті 10, є мало розробленою. Посилаючись на рішення у справі «К. проти Австрії» (*K. v. Austria*) (16002/90, звіт Комісії від 13 жовтня 1992 року, § 45), Комісія у справі «Строхал проти Австрії» (*Strohal v. Austria*) (№ 20871/92, рішення Комісії від 7 квітня 1994 року) зазначила, що «право на свободу вираження поглядів також надає гарантії «негативного права» не бути примушеним до висловлювання, тобто, зберігати мовчання». На статтю 10 також посилалися у справі «Езелен проти Франції» (*Ezelin v. France*) (рішення від 26 квітня 1991 року, Серія А, № 202, § 33), в якому Суд встановив, що питання про відмову від дачі показань «саме по собі не підпадає під сферу дії статей 10 і 11...» ...

86. Суд не виключає, що негативне право на свободу вираження поглядів захищається статтею 10 Конвенції, але вважає, що це питання слід розглядати з врахуванням кожної конкретної справи.

87. Він зауважує, що у цій справі саме Факультет дитячої та підліткової психіатрії Гетеборзького університету проводив дослідження з 1977 по 1992 роки. Проект спочатку розробили і розпочали здійснювати

інші дослідники, але згодом заявник взяв на себе відповідальність за завершення дослідження. Матеріали належали університету і зберігалися на Факультеті дитячої та підліткової психіатрії, керівником якого був заявник. Відповідно, матеріали складалися з офіційних документів, які відповідно до законів «Про свободу преси» і «Про таємницю» підлягали принципу відкритого доступу. З цього витікає, окрім іншого, що питання про конфіденційний чи неконфіденційний характер документа може бути визначене лише після того, як подається запит про надання доступу, а орган державної влади не може заздалегідь укладати договір з третьою стороною з метою виведення окремих офіційних документів з поля дії права на відкритий доступ (див. пункти 43 і 44). Тим не менш, у своєму листі від 17 лютого 1984 року до батьків дітей, які брали участь у науково-дослідному проекті, заявник, *серед іншого*, зазначав: «Усі дані будуть оброблятися конфіденційно та відноситись до закритої інформації. Жодна обробка даних не дозволить ідентифікувати вашу дитину. Жодної інформації щодо вашої дитини не було надано і не буде надано вчителям, за винятком згадки про те, що дитина на початку відвідин школи брала участь в дослідженні, яке здійснювала лікарня Остра, і теперішні результати дитини будуть порівняні з наступними, як це було зроблено і три роки тому». У листі, (без дати), який було надіслано пізніше, учасникам дослідження, заявник надав більше роз'яснень: «Звичайно, участь є цілком добровільною. Як і раніше, всі відомості, які стосуються вас, ніколи не будуть зареєстровані в жодній з публічних баз даних, а обробка цих даних буде здійснюватись в такий спосіб, що жодна особа – за винятком наших співробітників, з якими ви зустрічались і які безпосередньо контактували з вами – не зможе отримати ніякої інформації стосовно вас».

88. У своєму рішенні від 8 лютого 2006 року, яким було засуджено заявника, Апеляційний суд постановив, що «[ці] запевнення щодо конфіденційності, надані учасникам дослідження, принаймні в окремих пунктах виходять за межі того, що дозволяє Закон «Про таємницю», і що «закон не передбачає можливості забезпечення більшої таємності, аніж тієї, що випливає із Закону «Про таємницю», або прийняття рішень з питань, що стосуються конфіденційності, до подання запиту про передачу документа. Отже, звідси випливає, що наведені вище запевнення щодо конфіденційності не переважали чинні на той час закони або їх застосовування судом». Не менш важливим є те, що в період, вказаний в обвинувальному висновку, а саме з 11 серпня 2003 року по 7 травня 2004 року, суди з розгляду кримінальних справ повинні були радше тлумачити не законодавство про таємницю, а рішення Адміністративного апеляційного суду, в яких було остаточно вирішено питання про те, чи потрібно було передати документи К. і Е. та на яких умовах.

89. Апеляційний суд також встановив, що характер міжнародних декларацій, ухвалених Всесвітньою медичною асоціацією, не був таким, що надавав їм пріоритет над законодавством Швеції. У зв'язку з цим важливо зазначити, що в цій справі заявник не отримував якихось повноважень від учасників досліджень і в результаті цього він не був пов'язаний професійною таємницею ні як їхній лікар, ні як психіатр, так само він не був пов'язаний Гельсінською декларацією, прийнятою Генеральною асамблеєю Всесвітньої медичної асоціації.

90. Крім того, національні суди відхилили твердження заявника, згідно з яким Комітет з етики Гетеборзького університету міг схвалити дослідницький проект за умови, якщо заявник надав би запевнення щодо конфіденційності учасникам дослідження. Заявник не навів і перед Судом жодних відповідних переконливих доказів.

91. Відповідно, жодного правового зобов'язання зберігати конфіденційність та жодне розпорядження його роботодавця не перешкоджали заявнику виконати рішення Адміністративного апеляційного суду. Швидше за все його відмова надати матеріали дослідження була продиктована його особистими переконаннями в тому, що в силу різних причин ухвалені рішення Адміністративного апеляційного суду були несправедливими.

92. Враховуючи ці обставини, Суд вважає, що основне питання, яке постало, можна звести до визначення того, чи був заявник в своїй якості державного службовця наділений автономним негативним правом за змістом статті 10 Конвенції не розкривати матеріали досліджень в той час, як ці матеріали належали не йому, а його роботодавцю, Гетеборзькому університету, незважаючи на те, що його роботодавець, а саме університет, насправді мав намір виконати остаточні рішення Адміністративного апеляційного суду, надавши К. і Е. доступ до матеріалів дослідження на різних умовах, але не зміг цього зробити, тому що заявник відмовився пред'явити їх.

93. На думку Суду, ухвалити рішення про те, що відповідно до статті 10 Конвенції заявник мав таке право, суперечило б праву власності Гетеборзького університету. Це також зашкодило б праву К. і Е. на одержання інформації у формі доступу до офіційних документів, передбаченого статтею 10, як такому, що було надане Адміністративним апеляційним судом, і їхньому праву на виконання остаточних рішень Адміністративного апеляційного суду на підставі статті 6 (див., з відповідними змінами, рішення у справах: «Луазо проти Франції» (*Loiseau v. France*) (рішення) № 46809/99, ЄСПЛ 2003-XII, витяги;

«Бурдов проти Росії» (Burdiv v. Russia), № 59498/00, § 34, ЄСПЛ 2002-III, і «Хорнсбі проти Греції» (Hornsby v. Greece) від 19 березня 1997 року, § 40, *Reports* 1997-II).

94. Відповідно, Суд не може підтримати думку заявника про те, що за змістом статті 10 він мав «негативне» право відмовитися пред'явити матеріали дослідження, які належали його роботодавцю, і тим самим відмовити К. і Е. в їх праві на доступ до них, визначеному Адміністративним апеляційним судом.

95. Як видається, заявник також стверджував, що його скарга підпадає під дію статті 10 Конвенції, тому що його ситуація була подібною до ситуації журналістів, які захищають свої джерела. Проте Суд відзначає, що відповідна судова практика з цього питання стосується позитивного права журналістів на свободу вираження поглядів (див., *серед іншого*, рішення у справах: «Гудвін» (Goodwin) (див. вище); «Фрессоз і Руар проти Франції» (Fressoz and Roire v. France) [GC], № 29183/95, ЄСПЛ-1999-I; і «Рьомен та Шміт проти Люксембургу» (Roemen and Schmit v. Luxembourg), заява № 51772/99, ЄСПЛ 2003-IV). Крім того, поширювана журналістом інформація, яку той отримав від свого джерела, зазвичай належить журналісту чи засобу масової інформації, тоді як у цій справі матеріали дослідження вважалися такими, що належать Гетеборзькому університету, а отже знаходилися у суспільному надбанні. Тому на матеріали дослідження, про які йде мова, поширювався принцип відкритого доступу до офіційних документів на підставі законів «Про свободу преси» і «Про таємницю», які, як правило, дозволяють громадськості та засобам масової інформації здійснювати контроль над державою, муніципалітетами та іншими частинами державного сектору; в свою чергу, це сприяє вільному обміну думками та ідеями, а також ефективному і належному управлінню громадськими справами. З іншого боку, в цій справі відмова заявника виконати рішення Адміністративного апеляційного суду через ненадання К. і Е. доступу до матеріалів дослідження перешкодила вільному обміну думками та ідеями стосовно дослідження, про яке йде мова, зокрема, стосовно доказів і методів, які застосовували дослідники, щоб дійти до своїх висновків, і які становили основний інтерес для К. і Е. За цих обставин Суд вважає, що ситуацію заявника не можна порівнювати із ситуацією журналістів, які захищають свої джерела.

96. Нарешті, оскільки заявник стверджував, що його скарга підпадала під дію статті 10 Конвенції, бо його ситуацію можна було порівняти із ситуацією адвокатів, які захищають інформацію, таємно отриману від своїх клієнтів, Суд повторює, що відповідна судова практика з цього

питання, в тому числі доступ до листування з радниками з правових питань, стосується статті 8 Конвенції (див., наприклад, рішення у справах: «Німіц» (Niemietz), згадане вище, і «Фокслі проти Сполученого Королівства» (Foxley v. The United Kingdom), № 33274/96, 20 червня 2000 року). У будь-якому разі, посилаючись на свої рішення, зазначені вище (пункт 89), Суд зазначає, що оскільки заявник не був наділений учасниками дослідження повноваженнями їхнього лікаря, він не мав перед ними жодних зобов'язань зберігати професійну таємницю. Крім того, заявника не просили давати свідчення, і немає жодної вказівки на те, що якщо б він виконав рішення Адміністративного апеляційного суду, це мало би вплив на інші провадження, як це може мати місце при порушенні професійної таємниці адвокатом (див. рішення у справах: «Німіц», § 37 і «Фокслі», § 50, згадані вище). За цих обставин Суд вважає, що ситуацію заявника не можна порівнювати із ситуацією адвоката, пов'язаного обов'язком зберігати професійну таємницю по відношенню до своїх клієнтів.

97. На завершення, у світлі фактів цієї справи Суд вважає, що права заявника, передбачені статтею 10 Конвенції, не було порушено. Відповідно, це положення не застосовується в цій справі, а попередні заперечення Уряду потрібно підтримати.

НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД ОДНОГОЛОСНО

1. *Постановляє*, що стаття 8 Конвенції не застосовується в цій справі;
2. *Постановляє*, що стаття 10 Конвенції не застосовується в цій справі.

Учинено англійською та французькою мовами і прийнято на відкритому слуханні у Палаці прав людини, Страсбург, 3 квітня 2012 року.

Підпис: Ніколас Братца
Голова Суду

Підпис: Ерік Фріберг
Секретар Суду

СПРАВА «БУКУР І ТОМА ПРОТИ РУМУНІЇ» (стислий виклад)

(Заява № 40238/02)

РІШЕННЯ

СТРАСБУРГ

від 08.01.2013 р.

Відповідне законодавство:

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, стаття 10 (свобода вираження поглядів), стаття 6 (право на справедливий суд), стаття 8 (право на повагу до приватного і сімейного життя та кореспонденцію), стаття 13 (право на ефективний засіб правового захисту), стаття 41 (збитки), *(Інше законодавство)*.

РІШЕННЯ:

Кримінальне засудження державного службовця за розголошення інформації у ході резонансної прес-конференції, порушення в рамках розвідувальної програми прослуховування телефонних розмов призвели до порушення права на свободу вираження поглядів за статтею 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних прав.

ФАКТИ

У 1996 р. Константін Букур, співробітник румунської розвідки (SRI), який відповідав за моніторинг і запис телефонних розмов осіб зі спеціального реєстру, помітив низку порушень у документах (пп. 7-8). У документах, заповнених олівцем, було відсутнє обґрунтування необхідності прослуховувати декількох журналістів, політиків і бізнесменів (п. 8). Букур довів інформацію про порушення до уваги керівника відділу, на що той виніс Букуру догану за те, що він порушив це питання. (п. 9). Тоді Букур звернувся до Т.С., члена парламентської комісії з контролю за діяльністю SRI (п. 10). Т.С. заявив, що розгляд цього питання у Палаті представників лише затягне процес розслідування дій

керівника, а тому бажано, щоб Букур оприлюднив свої факти під час прес-конференції (п. 10). 13 травня 1996 р. Букур провів прес-конференцію, під час якої розкрив громадськості зміст одинадцяти аудіо касет з телефонними розмовами декількох журналістів і політиків (пп. 10-11). Інформацію про прес-конференцію широко висвітлювали у всьому світі.

31 липня 1996 р. у військовому суді було порушено кримінальну справу проти Букура за збір та передачу таємної інформації, дії, які порушують статтю 19 Закону № 51/1991, а також за розкриття та незаконне використання інформації про приватне життя інших осіб, отриманої під час виконання службових обов'язків, дії, які порушують ст. 21 вказаного закону (п. 19). Пізніше Букура було також обвинувачено у крадіжці аудіо-касет (п. 20). Букур звернувся до військового прокурора із запитом про надання певної інформації, включаючи інтерв'ю з директором SRI, у ході якого той заявляв про відсутність факту прослуховування заявлених потерпілих, але прокурор відхилив прохання Букура без зазначення причини (п. 21). Букур і далі звертався із запитом про надання інформації від SRI, які б обґрунтували його скарги (п. 30), але військовий суд виніс рішення про невідповідність більшої частини скарг Букура (п. 32). Букур обґрунтовував свої дії заявами про те, що розкрита інформація не є державною таємницею, а радше – доказом політичного маніпулювання з боку SRI (п. 11). Букур також заявляв, що для факту порушення статті 19 має бути намір участі у діях, які складають загрозу національній безпеці, а він діяв з найкращих міркувань (п. 40).

11 квітня 1997 р. суд заслухав свідка Міче Тома, журналіста, який заявив, що прослуховування SRI його домашніх телефонів порушує його права, і засудив відмову прокуратури провести належне розслідування (п. 34). В одній із касет Букура, які було оприлюднено, містилася інформація про доньку Тома, яка є третім заявником.

20 жовтня 1998 р. військовий суд засудив Букура до двох років позбавлення волі за крадіжку та незаконне розкриття таємної інформації або інформації, яка стосується приватного життя, честі і репутації (п. 41). Суд зазначив, що Букур не направив це питання безпосередньо до SRI або парламентської комісії з контролю за діяльністю SRI; як і не діяв з найкращих міркувань, коли погоджувався з Т.С. довести до громадськості зміст одинадцяти записів (п. 41). Військовий апеляційний суд залишив рішення першої інстанції у силі (п. 45), а Верховний суд відхилив апеляцію.

Букур і Тома звернулися до Європейського суду з прав людини. Букур стверджував, що факт кримінального обвинувачення перешкоджав його праву вільно виражати свої погляди, як передбачено статтею 10 Європейської конвенції з прав людини (далі-Конвенція) (пп. 74, 77), а відсутність неупередженості під час судового слухання у військовому суді порушувала його право на справедливий судовий розгляд за статтею 6 (п. 121). Тома і його дочка заявляли про порушення урядом статті 8,

яка передбачає право на повагу до приватного і сімейного життя та кореспонденції через факт оприлюднення їх розмов з власного будинку (п. 152). Усі три заявники заявляли про порушення статті 13, яка передбачає право на ефективний засіб правового захисту (п. 166).

РІШЕННЯ

Суд прийшов до висновку, що національне законодавство, на яке посилався уряд, не було достатньо передбачуваним, як це має бути за законом (п. 82). І хоча задекларована мета уряду – запобігати та карати за правопорушення у сфері національної безпеки, є легітимною (п. 82), втручання не було необхідним у демократичному суспільстві, якщо передана інформація була суспільно значимою (п. 120). Суд додав, що Букур мав законні підстави вважати, що інформація, яку він розкриває, правдива (п. 113), що суспільні інтереси у розкритті інформації про незаконні дії SRI переважували інтереси підтримки громадської довіри до SRI (п. 115) і, що Букур діяв з найкращих міркувань (п. 118).

Що стосується статті 6, Суд погодився з Букуром у тому, що відмова у доступі до важливих доказів, які б допомогли перевірити справжність його скарг проти SRI, була незаконною. Аргументуючи відхилення запитів Букур на отримання інформації їх невідповідністю, військові суди не розглянули питання про те, чи переважають інтереси збереження таємної інформації над суспільними інтересами щодо знань про заявлені протиправні дії (п. 131). Проте Суд не погодився із рештою скарг Букур за статтею 6 щодо відсутності безсторонності у діях військових судів, а також встановив факт дотримання права на розгляд справи незалежним та безстороннім судом, оскільки військові суди на час розгляду справи Букура надавали такі самі конституційні гарантії, що й цивільні суди (пп. 140-141).

Суд погодився із Тома і його дочкою, що уряд не забезпечив належного захисту права на приватне життя і повагу до сімейного життя, передбаченого статтею 8 (п. 164). Незважаючи на те, що у SRI існували процедури щодо термінів знищення прослуханої розмови, коли у ній відпадає необхідність, все ж існував значний ризик того, що ці розмови не знищуватимуться і згодом можуть стати предметом легкого доступу (п. 164). У порушення статті 13 Конвенції уряд також не зміг забезпечити Тома та його дочку ефективними засобами правового захисту, оскільки в рамках румунського законодавства не існує положення, за яким Тома і його дочка могли оскаржити факт свавільного зберігання своїх персональних даних SRI (п. 173).

СПРАВА «“МОЛОДІЖНА ІНІЦІАТИВА З ПРАВ ЛЮДИНИ” ПРОТИ СЕРБІЇ»

(Заява № 48135/06)

РІШЕННЯ

СТРАСБУРГ

25 червня 2013 року

У справі «Молодіжна ініціатива з прав людини проти Сербії»

Європейський суд з прав людини (друга секція), засідаючи палатою, до складу якої увійшли судді:

п. Гвідо Раймонді (Guido Raimondi), *Голова*,
п. Пер Лоренцен (Peer Lorenzen),
п. Драголюб Поповіч (Dragoljub Popović),
п. Андраш Шайо (András Sajó),
п. Небойша Вучініч (Nebojša Vučinić),
п. Пауло Пінто де Альбукерке (Paulo Pinto de Albuquerque),
пані Хелен Келлер (Helen Keller),
а також п. Стенлі Нейсміт (Stanley Naismith), *Секретар Секції*,
після наради за зачиненими дверима 28 травня 2013 року
постановляє таке рішення, ухвалене того самого дня:

ПРОЦЕДУРА

1. Справу розпочато за заявою (№ 48135/06) проти Республіки Сербія, поданою до Суду на підставі статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) недержавною організацією «Молодіжна ініціатива з прав людини», що базується в місті Белграді (далі – заявник), 29 листопада 2006 року.

2. Заявника представляла пані Т. Дробняк, адвокат, що практикує в місті Белграді. Уряд Сербії (далі – Уряд) представляв його Уповноважений – п. С. Каріч.

3. На підставі статей 6 і 10 Конвенції заявник скаржився на відмову розвідувальної служби Сербії надати йому певну інформацію щодо електронного спостереження, незважаючи на остаточне і обов'язкове рішення Комісара з питань інформації, прийняте на його користь.

4. 15 вересня 2010 року заяву було надіслано на комунікацію Уряду. Також було вирішено ухвалити рішення щодо прийнятності та по суті заяви одночасно (пункт 1 статті 29).

ЩОДО ФАКТІВ

I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

5. Заявник є створеною в 2003 році недержавною організацією, яка базується в місті Белград. Він моніторить запровадження законодавства перехідного періоду з метою забезпечення дотримання прав людини, демократії та верховенства права.

6. 31 жовтня 2005 року заявник звернувся до розвідувальної служби Сербії (*Bezbednosno-informativna agencija*) із запитом щодо надання йому інформації про те, до якої кількості осіб служба застосовувала електронне спостереження в 2005 році.

7. 4 листопада 2005 року служба відмовила йому в цьому проханні, пославшись при цьому на розділ 9(5) Закону «Про свободу інформації» від 2004 року.

8. 17 листопада 2005 року заявник подав скаргу до Комісара з питань інформації (*Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti*; далі – Комісар), національного органу, створеного на підставі Закону «Про свободу інформації» від 2004 року для забезпечення його дотримання.

9. 22 грудня 2005 року Комісар постановив, що розвідувальна служба порушила закон і розпорядився, щоб протягом трьох днів запитувану інформацію було надано заявнику. Служба подала апеляцію, але 19 квітня 2006 року Верховний суд Сербії постановив, що цій апеляції бракувало процесуальної правоздатності, і відхилив її.

10. 23 вересня 2008 року розвідувальна служба повідомила заявника, що не володіє запитуваною інформацією.

II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

11. Закон «Про свободу інформації» від 2004 року (*Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, опублікований в Офіційному бюлетені Республіки Сербія № 120/04, зміни опубліковані в Офіційному бюлетені № 54/07, 104/09 і 36/10) набув чинності 13 листопада 2004 року. Відповідні положення Закону містять текст наступного змісту:

Стаття 5 (2)

«Кожен має право на доступ до інформації, що становить суспільний інтерес, оскільки має дозвіл на ознайомлення з документом, що містить таку інформацію, будучи вправі копіювати цей документ, а також отримувати копію цього документа за запитом, поштою, факсом, електронною поштою або іншим чином».

Стаття 8

«За виняткових обставин, права, передбачені цим Законом, можуть підлягати обмеженням, викладеним в цьому Законі, в межах, необхідних в демократичному суспільстві для запобігання серйозному порушенню переважного інтересу, який ґрунтується на Конституції або законі.

Нічого в цьому Законі не можна тлумачити таким чином, щоб призвести до знищення будь-якого з прав, викладених у ньому, або їх обмеження в більшому обсязі, аніж це передбачено пунктом 1 вище».

Стаття 9

«У доступі до інформації, що становить суспільний інтерес, може бути відмовлено, якщо її розкриття:

...

(5) Розкриває інформацію або документ, який було офіційно визнано державною, службовою, комерційною чи іншою таємницею або таким, що є доступним обмеженому колу осіб, якщо розкриття такої інформації або документа може серйозно підірвати законний інтерес, який має пріоритет над свободою інформації».

12. Відповідно до статті 22 (1) Закону, заявник може звернутися зі скаргою до Комісара, якщо орган державної влади відхиляє його/її запит про отримання доступу до інформації. Рішення Комісара є остаточними і обов'язковими (див. статтю 28 (1) Закону).

III. ВІДПОВІДНІ МІЖНАРОДНІ ДОКУМЕНТИ

13. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права був прийнятий під егідою Організації Об'єднаних Націй 16 грудня 1966 року

та набув чинності стосовно Сербії 12 березня 2001 року. Стаття 19 цього Пакту гарантує свободу вираження поглядів в подібному визначенні до того, яке вживається у статті 10 Конвенції. У своєму Загальному коментарі № 34 в липні 2011 року Комітет з прав людини, який є органом, що складається з незалежних експертів і був створений для моніторингу впровадження цього договору, нагадав, що стаття 19 Пакту охоплювала право на доступ до інформації, що знаходиться у віданні державних органів (документ CCPR/C/GC/34 від 12 вересня 2011 року, § 18). Крім того, він заявив, що до такої інформації належали записи, незалежно від форми збереження інформації, які знаходилися у віданні державного органу, джерело її походження та дата вироблення (там же). Нарешті, Комітет з прав людини наголосив, що якщо держава-учасник наклала обмеження на здійснення права на свободу вираження поглядів, вони не повинні ставити під загрозу саме право; іншими словами, зв'язок між правом і обмеженням, а також між нормою і виключенням не повинен бути скасованим (див. § 21 цього документа).

14. Спільна декларація Спеціального доповідача ООН з питань свободи переконань і вираження поглядів, Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ і Спеціального доповідача ОАД з питань свободи вираження поглядів, прийнята у грудні 2004 року, у відповідній частині має наступне формулювання:

«Право на доступ до інформації органів державної влади є одним з основоположних прав людини, які повинні бути забезпечені на національному рівні шляхом ухвалення комплексного законодавства (наприклад, Закону «Про свободу інформації»), в основі якого буде покладено принцип максимального розкриття інформації зі встановленням презумпції, що вся інформація буде доступною і підлягатиме лише невеликій кількості винятків в обмеженні.

...

Доступ до інформації є правом громадян. У результаті процедури для доступу до інформації мають бути простими, швидкими та безкоштовними, або недорогими.

Право на доступ повинно бути предметом вузької, ретельно розробленої системи винятків для захисту важливих суспільних і приватних інтересів, в тому числі таємниці. Винятки повинні застосовуватися лише там, де існує ризик заподіяння серйозної шкоди захищеним інтересам, і якщо шкода є більшою, ніж загальний суспільний інтерес в отриманні доступу до інформації. На орган державної влади, який хоче відмовити у доступі, повинен накладатися тягар доведення того, що інформація підпадає під дію системи винятків.

Органи державної влади повинні відповідати мінімальним

стандартам з адміністративного управління. Для підвищення стандартів з плином часу повинні бути впроваджені відповідні системи.

Закон про доступ до інформації повинен, у разі неузгодженості, мати перевагу перед іншими законодавчими актами.

Ті, хто запитує інформацію, повинні мати можливість оскаржити будь-яку відмову в її розкритті до незалежного органу, який має повноваження розслідувати і вирішувати такі скарги.

Національні органи влади повинні зробити активні кроки для вирішення питання щодо практики втаємничення, яка все ще переважає в державному секторі багатьох країн. Вони повинні включати положення про накладення санкцій на тих, хто навмисне перешкоджає доступу до інформації. Також потрібно вжити заходів для сприяння широкій поінформованості громадськості стосовно законодавства про доступ до інформації.

Слід зробити кроки, в тому числі шляхом розподілу необхідних ресурсів і уваги, для забезпечення ефективного впровадження законодавства про доступ до інформації.

Потрібно вжити термінових заходів для перегляду і, за необхідності, скасування або внесення змін до законодавства, що обмежує доступ до інформації, щоб привести його у відповідність до міжнародних стандартів у цій сфері, в тому числі відповідно до того, як як це відображено у цій Спільній декларації.

...

Певна інформація може на законних підставах бути таємною з міркувань національної безпеки або для забезпечення інших переважаючих інтересів. Проте законодавство про таємницю повинно точно визначати національну безпеку і чітко вказувати критерії, які повинні використовуватися у визначенні того, чи може інформація бути визнана таємницею, щоб запобігти зловживанню міткою «таємно» з метою запобігти розкриттю інформації, яка становить суспільний інтерес. Законодавство про таємницю повинно чітко визначати, які посадові особи мають право присвоювати документам гриф «таємно», а також встановлювати загальні обмеження часу, протягом якого документи можуть залишатися таємними. Таке законодавство має бути предметом публічних обговорень».

15. Спільна декларація Спеціального доповідача ООН з питань свободи переконань і вираження поглядів, Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ і Спеціального доповідача ОАД з питань свободи вираження поглядів, Спеціального доповідача АКПЛН (Африканської комісії з прав людини і народів) з питань свободи вираження поглядів, прийнята в грудні 2006 року, у відповідній частині має наступне формулювання:

«В розпорядженні публічних органів – як національних, так і міжнародних, перебуває інформація, яке є не їх власністю, а належить громадськості, і такі органи повинні надавати доступ до цієї інформації, окрім окремих виняткових випадків».

ЩОДО ПРАВА

I. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 10 КОНВЕНЦІЇ

16. Заявник скаржився на те, що відповідно до статті 10 Конвенції розвідувальна служба Сербії відмовила йому в доступі до певної інформації стосовно електронного спостереження, незважаючи на остаточне й обов'язкове рішення Комісара з питань інформації, ухваленого на його користь. Стаття 10 передбачає, що:

«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».

A. Щодо прийнятності

17. Уряд стверджував, що враховуючи дати прийняття рішень Комісаром з питань інформації і Верховним судом Сербії, у справі заявника скаргу було подано з пропущенням терміну. Він також стверджував, що стаття 10 не гарантує загального права на доступ до інформації, і в результаті заява є несумісною з *ratione materiae*. Нарешті, він стверджував, що заява була несумісною з *ratione personae*, оскільки заявник не потребував запитуваної інформації.

18. Заявник не погодився з цим.

19. Стосовно першого заперечення Суд зазначає, що заявник не оскаржував рішень, на які посилався Уряд, оскільки їх було прийнято на його користь. Навпаки, він скаржився на відмову розвідувальної служби Сербії надати йому певну інформацію, незважаючи на ці рішення. Враховуючи той факт, що заявник подав свою скаргу до Суду в той час, поки тривала оскаржувана ситуація, це заперечення має бути відхилене.

20. Стосовно другого і третього заперечення Суд нагадує, що поняття «свобода одержувати інформацію» охоплює право на доступ до інформації (див. рішення у справі «Угорська спілка громадянських свобод проти Угорщини» (Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary), № 37374/05, § 35, 14 квітня 2009 року). Суд також постановив, що коли неурядова організація залучається до питань, що становлять суспільний інтерес, як це зробив заявник у цій справі, вона виконує роль громадського спостерігача, який має таке ж важливе значення, як і преса (рішення у справі «Міжнародні захисники тварин» проти Сполученого Королівства» (Animal Defenders International v. the United Kingdom) [GC], № 48876/08, § 103, 22 квітня 2013 року). Таким чином, діяльність заявника надає йому такий захист Конвенції, який має преса (див. рішення у справі «Угорська спілка громадянських свобод» (Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary), згадане вище, § 27). Відповідно, решта заперечень Уряду мають бути відхилені.

21. Оскільки ця скарга не є очевидно необґрунтованою за змістом пункту 3 (а) статті 35 Конвенції і не є неприйнятною з якихось інших підстав, вона повинна бути визнана прийнятною.

В. Щодо суті

22. Заявник стверджував, що відмова розвідувальної служби надати йому інформацію щодо вжиття заходів електронного спостереження несприятливо позначилася на його здатності виконувати свою роль громадського спостерігача, що порушило статтю 10 Конвенції.

23. Уряд стверджував, що розвідувальна служба не володіла запитуваною інформацією (він посилався на лист розвідувальної служби від 23 вересня 2008 року, згаданий в пункті 10 вище). Він додав, що свобода одержувати інформацію лише забороняє державі обмежувати отримання особою інформації, яку інші хочуть чи бажають їй надати; що свободу не можна тлумачити як накладення на державу, як в обставинах цієї справи, позитивних зобов'язань збирати і поширювати інформацію

з власної ініціативи (див. рішення у справі «Гуерра та інші проти Італії» (*Guerrea and Others v. Italy*) від 19 лютого 1998 року, § 53, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I).

24. Суд зазначає, що заявник звернувся до розвідувальної служби із запитом про надання йому деякої фактичної інформації щодо вжиття заходів електронного спостереження. Спочатку служба відмовила йому в цьому проханні, посилаючись при цьому на законодавчі положення, застосовні до таємної інформації. Після видання Комісаром з питань інформації розпорядження про те, що інформацію, про яку йде мова, все ж потрібно розкрити, розвідувальна служба повідомила заявника про те, що в її віданні немає такої інформації. Оскільки заявник безсумнівно брав участь в законному зборі інформації, що становить суспільний інтерес, з метою повідомити її громадськості і тим самим сприяти громадській дискусії, мало місце втручання в його право на свободу вираження поглядів (див., за аналогією, рішення у справах: «Угорська спілка громадянських свобод» (*Társaság a Szabadságjogokért*), згадане вище, § 28, і «Кенеді проти Угорщини» (*Kenedi v. Hungary*), № 31475/05, § 43, 26 травня 2009 року).

25. Здійснення свободи вираження поглядів може підлягати обмеженням, але будь-яке з обмежень має відповідати внутрішньому законодавству. Суд вважає, що обмеження, накладені розвідувальною службою в цій справі, не відповідають зазначеному критерію. Внутрішній орган, створений саме для забезпечення дотримання Закону «Про свободу інформації» від 2004 року, розглянув справу і вирішив, що запитувана інформація повинна бути надана заявникові. Це правда, що розвідувальна служба зрештою відповіла, що не володіє такою інформацією, але ця відповідь є непереконливою з огляду на характер інформації (до якої кількості осіб служба застосовувала електронне спостереження в 2005 році) і першу відповідь служби.

26. Суд визнає, що вперте небажання розвідувальної служби Сербії виконати розпорядження Комісара з питань інформації порушило національне законодавство і сягнуло рівня сваволі.

Відповідно, мало місце порушення статті 10 Конвенції.

II. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 6 КОНВЕНЦІЇ

27. Заявник скаржився на те, що відмова розвідувальної служби виконати розпорядження Комісара з питань інформації також становила порушення статті 6 Конвенції.

28. Уряд заперечив цей аргумент.

29. Беручи до уваги висновки стосовно статті 10 Конвенції, Суд вважає, що немає необхідності розглядати цю скаргу на предмет прийнятності або ж щодо суті на підставі статті 6 (див., за аналогією, рішення у справах: «Лепоїч проти Сербії» (*Lepojić v. Serbia*), № 13909/05, § 79, 6 листопада 2007 року, та «Філіповіч проти Сербії» (*Filipović v. Serbia*), № 27935/05, § 60, 20 листопада 2007 року).

III. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 46 КОНВЕНЦІЇ

30. Відповідна частина статті 46 Конвенції передбачає, що:

«1. Високі Договірні Сторони зобов'язуються виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами.

2. Остаточне рішення Суду передається Комітету міністрів, який здійснює нагляд за його виконанням. ...»

31. Перш ніж розглядати вимоги заявника про справедливу сатисфакцію на підставі статті 41 Конвенції та враховуючи обставини цієї справи, Суд розгляне питання про те, які наслідки може мати стаття 46 для держави-відповідача. Він нагадує, що на підставі статті 46 Високі Договірні Сторони взяли на себе зобов'язання виконувати остаточні рішення Суду в будь-якій справі, в якій вони були сторонами, при цьому нагляд за виконанням рішень покладається на Комітет міністрів Ради Європи. З цього, між іншим, випливає, що рішення, в якому Суд визнає порушення Конвенції, покладає на державу-відповідача правове зобов'язання не лише сплатити зацікавленим сторонам суми, присуджені на підставі статті 41, а й під наглядом Комітету міністрів ухвалити загальні та/або конкретні заходи, що мають бути запроваджені в її внутрішньому правопорядку, аби покласти край порушенню, виявленому Судом, та виправити, наскільки це можливо, його наслідки (див. рішення у справі «Скоццарі та Джунта проти Італії» (*Scozzari and Giunta v. Italy*) [GC], № 39221/98 і 41963/98, § 249, ЄСПЛ 2000-VIII). Мета полягає в тому, щоб заявник опинився, наскільки це можливо, в ситуації, у якій би він перебував, якщо б вимоги Конвенції не було порушено (*restitutio in integrum*) (див. рішення у справі «Емре проти Швейцарії» (*Emre v. Switzerland*) (№ 2), № 5056/10, § 69, 11 жовтня 2011 року). Хоча, в принципі, не Суд повинен визначити, які заходи з виправлення наслідків можуть бути доцільними для виконання державою-відповідачем зобов'язань, передбачених статтею 46 Конвенції, порушення, встановлене в цій справі, за самим своїм характером не залишає жодного реального вибору заходів, необхідних для його виправлення (див. рішення у справах: «Ассанідзе проти Грузії» (*Assanidze v. Georgia*) [GC], № 71503/01, § 202,

ЄСПЛ 2004-II, і «Карановіч проти Боснії та Герцеговини»(Karanović v. Bosnia and Herzegovina), № 39462/03, § 29, 20 листопада 2007 року).

32. Враховуючи вищезазначене, Суд вважає, що для найбільшої відповідності принципу *restitutio in integrum* найприроднішим виконанням його рішення було б забезпечити надання заявнику розвідувальною службою Сербії запитуваної інформації (а саме, відповіді на питання про те, до якої кількості осіб служба застосовувала електронне спостереження в 2005 році).

IV. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

33. Стаття 41 Конвенції передбачає, що:

«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, присуджує потерпілій стороні справедливую сатисфакцію».

34. Заявник вимагав 8000 євро як відшкодування завданої йому моральної шкоди, зважаючи на факт, що через відмову розвідувальної служби надати йому запитувану інформацію він був позбавлений можливості ініціювати та долучатись до відкритої і добре інформованої публічної дискусії стосовно застосування заходів електронного спостереження в Сербії.

35. Уряд заперечив це твердження.

36. Суд вважає, що виявлення порушення і припис, викладений в пункті 32 вище, є достатньою справедливою сатисфакцією будь-якої моральної шкоди, понесеної заявником (див. рішення у справі «Угорська спілка громадянських свобод», згадане вище, § 43).

НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД ОДНОГОЛОСНО,

1. *Оголошує* скарги на підставі статті 10 Конвенції прийнятними;
2. *Постановляє*, що мало місце порушення статті 10 Конвенції;
3. *Постановляє*, що немає необхідності розглядати скаргу на підставі статті 6 Конвенції;
4. *Постановляє*, що відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції держава-відповідач повинна протягом трьох місяців з дня, коли рішення

стане остаточним, забезпечити надання заявнику розвідувальною службою Сербії запитуваної інформації;

5. *Постановляє*, що виявлення порушення і припис, викладений в пункті 4, є достатньою справедливою сатисфакцією будь-якої моральної шкоди, понесеної заявником.

Учинено англійською мовою і повідомлено письмово 25 червня 2013 року, відповідно до пунктів 2 і 3 правила 77 Регламенту Суду

Стенлі Нейсміт Гвідо Раймонді

Секретар Секції Голова

Відповідно до пункту 2 статті 45 Конвенції та пункту 2 правила 74 Регламенту Суду, до цього рішення додається окрема думка суддів Шайо і Вучініча.

G.R.A.
S.H.N.

СПІЛЬНА ОКРЕМА ДУМКА СУДДІВ ШАЙО І ВУЧІНІЧА

Ми повністю погоджуємося з висновками і обґрунтуванням цього рішення. Воно має особливе значення для тих країн, у яких навіть сьогодні довготривалі звичаї ускладнюють доступ до інформації, яка в часи тоталітаризму використовувалася секретними службами в репресивних цілях. Однак, ми пишемо цю окрему думку, щоб, зокрема, висвітлити загальну необхідність тлумачення статті 10 відповідно до напрацювань у міжнародному праві стосовно свободи інформації, що містить у собі доступ до інформації, яка знаходиться у віданні органів державної влади. Ми маємо на увазі, зокрема, Загальний коментар № 34 Комітету з прав людини (документ CCPR/C/GC/34 від 12 вересня 2011 року, § 18).

Нещодавно Суд (у своєму рішенні у справі «Гіллберг проти Швеції» (Gillberg v. Sweden) [GC], № 41723/06, § 74, 3 квітня 2012 року) знову заявив, що «право на одержання та передачу інформації явно становить частину права на свободу вираження поглядів, передбачену статтею 10. Це право по суті забороняє Уряду обмежувати одержання особою інформації, яку інші бажають чи можуть забажати їй передати (див., наприклад, рішення у справах: «Леандер проти Швеції» (Leander v. Sweden) від 26 березня 1987 року, серія А, № 116, стор. 29, § 74 і «Гаскін проти Сполученого Королівства» (Gaskin v. the United Kingdom) від 7 липня 1989 року, § 52, Серія А, № 160)».

Велика палата не процитувала продовження пункту 74 рішення у справі «Леандер» (Leander), а саме:

«За обставин, які мають місце в цій справі, стаття 10 не надає окремій особі право на доступ до реєстру, що містить інформацію про його особисте становище, а також не містить в собі зобов'язання Уряду надавати окремій особі таку інформацію».

Враховуючи правові напрацювання, резюмовані в судовому рішенні, Конвенцію Ради Європи про доступ до офіційних документів (2009 року, ще не набрала чинності), і, зокрема, з огляду на вимоги стосовно демократії в інформаційному суспільстві, ми вважаємо за доцільне виокремити певні наслідки цього рішення у світлі справи «Гіллберг» (Gillberg), на яку Суд повинен належними чином посилатися:

1. У світі Інтернету різниця між журналістами й іншими представниками громадськості швидко зникає. Без прозорості, якій повинні служити і яку повинні використовувати усі громадяни, не може бути здорової демократії.

2. Справа піднімає питання про позитивні зобов'язання держави, що виникають у зв'язку з доступністю інформації, яку контролює уряд. Влада відповідає за зберігання такої інформації, а втрата інформації не може бути виправданням, про що національні органи влади хибно стверджували в цій справі. Різницю між негативними і позитивними зобов'язаннями держави важко визначити в контексті доступу до інформації. Враховуючи складність сучасного управління даними, простої відсутності заборони на доступ не може бути достатньо для ефективного здійснення права на інформацію.

3. Надання громадянину більш обмеженого доступу до важливої інформації, яка стосується його/її та генерується або використовується органами влади, аніж широкій публіці – до публічної інформації, принаймні за певних обставин може здатися нелогічним – при цьому залишаємо поза увагою конкретні обставини справи «Леандер» (Leander). Штучне розмежування між публічною інформацією та інформацією, що становить особистий інтерес, може навіть перешкоджати доступу до публічної інформації. Звичайно, доступ до інформації на підставі статті 10 повинен дотримуватися, зокрема, інформаційного самовизначення і міркувань, викладених в рішенні у справі «Клас та інші проти Німеччини» (Klass and Others v. Germany) (6 вересня 1978 року, § 81, Серія А, № 28).

ПРО ІНСТИТУТ МЕДІА ПРАВА

ІНСТИТУТ Медіа Права – це незаангажований аналітичний центр, що об'єднує юристів та експертів, які спеціалізуються у медіа праві та правах людини.



Місія Інституту Медіа Права – сприяти розвитку суспільства активних громадян через підтримку громадських ініціатив, незаангажовану, професійну медіа експертизу, розробку та імплементацію якісного інформаційного законодавства, освіти, юридичний захист прав журналістів та громадян, захист свободи слова та основоположних прав людини.

Інститут Медіа Права є співзасновником та активним учасником таких громадських ініціатив, як Реанімаційний пакет реформ, громадський рух «Чесно», рух «Стоп Цензурі!», «Новий Громадянин».

Інститут Медіа Права працює над втіленням реформи медіа, розробленої за участі наших експертів, що включає: здійснення реформування державного телебачення шляхом переходу до суспільного мовлення; удосконалення медійної частини виборчого законодавства; проведення реформи державної та комунальної преси (роздержавлення); забезпечення прозорості медіа власності; посилення захисту прав журналістів; ліквідацію органів державної влади у сфері медіа.

Забезпечення відкритості доступу до публічної інформації та стратегічне судочинство є пріоритетними напрямками роботи організації. З 2012 року Інститут Медіа Права координує роботу всеукраїнської Мережі захисників права на доступ до інформації та Фонду захисту права на доступ до інформації, надаючи безоплатну допомогу журналістам та громадським діячам у відкритті незаконно втаємниченої владою інформації через суд.

Організація також активно займається освітньою роботою у галузі. Інститутом Медіа Права проводяться щорічна Міжнародна літня школа медіа права, дистанційні курси для журналістів та громадських діячів, регулярні тренінги для державних службовців та ін. Організація надає безоплатні консультації з усіх питань у межах своєї спеціалізації та відкрита до зв'язку через контактні дані: info@medialaw.kiev.ua, +38 044 383 20 44 та інші, вказані на сайті організації www.medialaw.kiev.ua.

РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

Загальна редакція:
Шевченко Т.С., Павліченко О.М.

Підписано до друку 25.11.2014 р. Формат 70×100 1/16.

Папір офсетний 70 г/м². Друк офсетний.

Обл.-вид. арк. 10,875. Наклад. 1000. Зам. 1050.

Видавець: ФОП Москаленко О.М.

Тел.: (038-050) 380-29-16

Свідоцтво про внесення до державного реєстру видавців:

Серія ДК №3304 видано Держкомтелерадіо України 28.10.2008 р.

Надруковано з готових діапозитивів ФОП Москаленко О.М.

ISBN 978-966-2214-41-0

УДК: 341.645:342.72



9

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Canada



Інститут Медіа Права – це незаангажований аналітичний центр, що об'єднує юристів та експертів, які спеціалізуються у медіа праві та правах людини.

Місія Інституту Медіа Права – сприяти розвитку суспільства активних громадян через підтримку громадських ініціатив, незаангажовану, професійну медіа експертизу, розробку та імплементацію якісного інформаційного законодавства, освіти, юридичний захист прав журналістів та громадян, захист свободи слова та основоположних прав людини.

Детальніше на <http://medialaw.kiev.ua/>

ISBN 978-966-2214-41-0



9 789662 214410