

Авторська редакція від Владислава Герасименка Рішення КСУ у справі за конституційною скаргою В'ячеслав Плескача щодо доступу до текстів конституційних скарг, які перебувають на розгляді КСУ

Автор: Владислав Герасименко

Організація: Конституційний Суд України

Видання: Конституціоналіст · 2025

Дата публікації: 2025-05-13

Постійна адреса: <https://constitutionalist.com.ua/avtorska-redaksiia-vid-vladyslava-herasymenka-rishennia-ksu-u-spravi-za-konstytutsijnoi-skarhoiu-v-iacheslav-pleskacha-shchodo-dostupu-do-tekstiv-konstytutsijnykh-skarh-iaki-perebuvaiut-na-rozhliadi/>

Відомості про автора

Владислав Герасименко

Анотація

РІШЕННЯ

ПЕРШОГО СЕНАТУ (I) КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

У СПРАВІ «В'ЯЧЕСЛАВ ПЛЕСКАЧ ПРОТИ СЕКРЕТАРІЯТУ¹ КОНСТИТУЦІЙНОГО

СУДУ» (СПРАВА ЩОДО ПЕРЕВІРКИ КОНСТИТУЦІЙНОСТІ НОРМИ, ЩО

УНЕМОЖЛИВЛЮЄ ОТРИМАННЯ КОПІЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ, РОЗГЛЯД ЯКОЇ

У КОНСТИТУЦІЙНОМУ СУДІ УКРАЇНИ ЩЕ НЕ ЗАКІНЧИЛИ)

Рішення № 3-р(I)/2025 Від 13.05.2025 Справа № 3-154/2019(3522/19) 1 Завважу, що під час викладення цього Рішення я використовую Проект українського правопису 1999 року, тож слова на кшталт «Секретаріят», «матеріальний», «медіа», «соціальний» не є помилками.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ 5

ВСТУП 6

ФАКТИ 10

ВИСНОВКИ ЩОДО ПРИЙНЯТНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ 12

I. Позиція щодо відповідності скарги процесуальним вимогам Конституції та Закону «Про КС»

..... 13 А) Наявність остаточного судового рішення, в
якому був застосований закон (певний його припис), конституційність якого заперечує Скаржник 13

Б) Вичерпання ефективних національних засобів юридичного захисту 14 В) Суб'єкт права на
конституційну скаргу 15 Г) Дотримання строку звернення з конституційною
скаргою 15 II. Позиція щодо відповідності скарги матеріальним (субстантивним) вимогам

Конституції та Закону «Про КС» 17

А) Конкретний припис закону, який належить перевірити щодо відповідності Конституції

..... 17 Б) Конкретні приписи Конституції, щодо
відповідності яким належить перевірити закон (певний припис закону) 17

В) Конкретні гарантовані Конституцією права людини, які, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнали порушення внаслідок застосування закону	18
Г) Уґрунтування тверджень щодо неконституційности закону (його певних положень)	19
ПОЗИЦІЇ УЧАСНИКІВ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ	20
I. Аргументи Скаржника	20
II. Аргументи, викладені в amicus curiae briefs та juris doctorum opinion, які подані до Конституційного Суду	22
А) Amicus curiae briefs (листи «друзів суду») B) Juris doctorum opinion (авторитетна юридична доктрина)	26
РЕЛЕВАНТНІ ДЖЕРЕЛА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖНАРОДНО-КОНФОРМНОГО ТЛУМАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ («МІЖНАРОДНИЙ БІЛЛЬ ПРО ПРАВА ЛЮДИНИ» ТА ІНШІ ЗАГАЛЬНОВИЗНАНІ ІНТЕРНАЦІОНАЛЬНІ СТАНДАРТИ ПРАВ ЛЮДИНИ)	31
А) Організація Об'єднаних Націй B) Рада Європи	38
В) Міжамериканська система захисту прав людини. Міжамериканський суд з прав людини	44
ЮРИДИЧНА ПОЗИЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ	45
I. Офіційна конституційна доктрина (конституційна юриспруденція) щодо тлумачення статті 34(2) Конституції в контексті потреби забезпечення сутності засадничого права особи на доступ до інформації «публічного характеру»	45
II. Методологія оцінювання фактів справи під час перевірки наявності/відсутності порушення права особи на доступ до інформації [критерії перевіряння наявності втручання у саму суть засадничого права, гарантованого статтею 34(2) Конституції]	55
А) Щодо мети запиту на інформацію	57
Б) Стосовно характеру запитаної інформації	58
В) Особлива роль шукача інформації в «отриманні та поширенні» її громадськості	60
Г) Чи готова та доступна запитана інформація	62
II. Оцінювання наявності/відсутності порушення права Скаржника на доступ до інформації (застосування методології, наведеної в §§ 104–121, до обставин цієї справи)	63
А) Мета запиту на інформацію	63
Б) Характер запитаної інформації	65
В) Особлива роль шукача інформації в «отриманні та поширенні» її громадськості	66
Г) Чи готова та доступна запитана інформація	67
III. Методологія оцінювання конституційности закону (його певного припису) у разі з'ясування факту втручання у право особи на доступ до «публічної інформації» (критерії перевіряння законодавчого акта щодо відповідності Конституції)	67
А) «Якість» («доступність» та «передбачність») припису права	68
Б) Наявність «конституційно допустимої мети»	69
В) Пропорційність (домірність) засобу обмеження засадничого права, використаного законодавцем, визначеній «конституційно допустимій меті»	70
IV. Оцінювання відповідності Конституції (конституційности) припису статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС» через призму аргументів Скаржника щодо порушення його засадничого права на доступ до інформації «публічного	

характеру» 72 А) «Якість» («передбачність»
та «доступність») припису права 72 Б) Чи спрямовано спірний припис на досягнення
«конституційно допустимої мети»? 73
В) Пропорційність (домірність) засобу обмеження засадничого права, який використав законодавець,
визначений «конституційно допустимий мети» 77

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

Європейський суд з прав людини — Страсбурзький Суд, ЄСПЛ Закон «Про доступ до публічної інформації»
— ЗПДПІ Закон «Про інформацію» — ЗПІ Закон «Про Конституційний Суд України» — Закон «Про КС»,
Закон «Про Конституційний Суд» Засоби масової інформації — ЗМІ, преса Комітет ООН з прав людини —
КООНПЛ, Комітет з прав людини Конвенція про захист прав людини та засадничих свобод 1950 року —
ЄКПЛ, Конвенція Конституційний Суд України — Конституційний Суд, КС Конституція України від 28.06.1996
— Конституція, Засадачний Закон Міжнародний пакт про громадянські та політичні права — МПГПП, Пакт
Міжамериканський суд з прав людини — МСПЛ Неурядова громадська організація — НГО Секретаріат
Конституційного Суду України —

Секретаріат КС

Конституційний Суд України, засідаючи к олегією суддів Першого сенату, до складу якої входять:
Герасименко Владислав (голова засідання , доповідач), Барак Аарон, Гінзберг Рут, Зіме Інета, Кардозо
Бенджамін, Лімбах Юта, Познер Річард, Скалія Антонін, Шайо Андраш, розглянув на пленарному засіданні
справу «Плескач проти Секретаріату Конституційного Суду» та у с т а н о в и в:

I. ВСТУП

1. Правове питання, порушене у цій справі перед

органом конституційної юрисдикції, стосується перевірки відповідності Конституції (конституційности)
правового припису статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про Конституційний Суд», за яким «інформація за запитами
(на публічну інформацію — прим. наша) щодо матеріалів справи, яку розглядає Суд (йдеться про
Конституційний Суд — прим. наша), не надається».

2. Відповідний законодавчий припис застосували

адміністративні суди під час розгляду справи № 440/207/19 за позовом Плескача В'ячеслава

Юрійовича (надалі — Плескач В. Ю., Скаржник) до Секретаріату КС про визнання дій протиправними та
зобов'язання вчинити певні дії. Свої позовні вимоги у зазначеній справі Плескач В. Ю. сформулював так:
зобов'язати Секретаріат КС надати позивачеві публічну інформацію, доступ до якої він просив у своєму
запиті від 19.01.2019, а саме: надати йому копії конституційних скарг, які подали до Конституційного Суду
громадяни України Павленко В. С. та Петрик І. Й., заретушувавши будьяку персональну інформацію цих
скаржників.

Адміністративні суди першої та апеляційної інстанцій задовольнили заявлений позов частково, визнавши
підставною вимогу про зобов'язання Секретаріату КС надати інформацію щодо конституційної скарги
громадянки Павленко В. С.

Вимогу про надання копії конституційної скарги громадянина Петрика І. Й. суди відмовились задовольнити з
огляду на п рипис статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС». Зазначили, що до закінчення розгляду справи і
ухвалення рішення Конституційного Суду копія цієї скарги не може бути надана.

3. Уважаючи норму статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про

Конституційний Суд», такою, що порушує його засадничі права, гарантовані статтею 34(1, 2) Конституції, а саме: (1) права на свободу думки та слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань, а також (2) право на вільне збирання та поширення інформації, Скаржник звернувся до Конституційного Суду з індивідуальною конституційною скаргою, в якій наводить такі ключові аргументи, які, на його думку, свідчать про неконституційність спірного припису права:

3.1. ця норма суперечить статті 8(1) Конституції в тім, що встановлює непропорційне, незбалансоване і тому несправедливе обмеження в доступі до інформації;

3.2. відповідне припис конфліктує зі статтею 15(3) Конституції в тім, що закріплює за Конституційним Судом монополію на інформацію про конституційне провадження у справах, розгляд яких триває; 3.3. оскаржений припис суперечить статті 34(1–3) Конституції в тім, що обмежує його право на доступ до інформації не в інтересах, які зазначені у статті 34(3); спірне законодавче обмеження не слугує інтересам держави, правосуддя і воно не викликане інтересами захисту репутації та конфіденційності третіх осіб; цей припис становить непропорційне втручання в право на зберігання інформації як складника права на свободу думки й слова та вільного вираження своїх поглядів і переконань.

4. У цій справі Конституційному Суду кончним є

відповісти на такі запитання: 4.1. як слід тлумачити статтю 34(2) Конституції задля забезпечення сутності засадничого права особи на доступ до інформації «публічного характеру» (надалі також «публічна інформація»)?; 4.2. яка методологія оцінки фактів справи під час перевірки наявності/відсутності втручання а засадниче право особи на доступ до «публічної інформації» (критерії перевірки наявності втручання у саму суть засадничого індивідуального права (essence of the fundamental individual right)?;

4.3. чи є/немає порушення фундаментального права Скаржника на доступ до інформації «публічного характеру» (застосування методології, наведеної в § 4.1, до обставин справи)?; 4.4. яка методологія оцінки конституційності закону (його певного припису) у разі з'ясування факту втручання в засадниче право особи на доступ до «публічної інформації» [критерії перевірки законодавчого акта (окремого припису

відповідного акта) щодо його узгодженості з Конституцією]?; 4.5. чи конституційний/неконституційний припис Закону «Про КС» через призму аргументів Скаржника щодо порушення його засадничого права на доступ до «публічної інформації» (застосування наведених принципів в контексті обставин справи)?

5. Відповідаючи на запитання, поставлене у § 4.1,

Конституційний Суд сформулював офіційну конституційну доктрину (конституційну юриспруденцію) щодо тлумачення статті 34(2) Конституції в контексті потреби забезпечення сутності засадничого права особи на доступ до інформації «публічного характеру».

6. Відповідаючи на запитання, означене у § 4.2,

Конституційний Суд навів чіткі критерії перевірки наявності втручання у сутність змісту засадничого права особи на доступ до «публічної інформації», якот: 1) мета запиту на інформацію; 2) характер запитаної інформації; 3) особлива роль шукача інформації в «отриманні та поширенні» її громадськості; і 4) чи готова та доступна запитана інформація.

7. Застосувавши наведений тест під час оцінки

обставин справи Скаржника, КС ствердив про наявність втручання у засадниче право Плескача В. Ю. на доступ до «публічної інформації».

8. Відповідаючи на запитання, сформульоване у § 4.4,

Конституційний Суд підкреслив, що для того, щоб бути конституційною, норма, яка передбачає втручання у фундаментальне право особи на доступ до інформації «публічного характеру», має бути:

1) «якісною» («доступною» та «передбачною»);

2) ставити собі за мету досягнення однієї або

декількох конституційно допустимих цілей, зазначених у ст атті 34(3) Конституції та

3) відповідати вимозі «пропорційності»

(домірності) (обмежувальний захід, передбачений приписом права, має визначити найбільш оптимальний спосіб досягнення конституційно допустимої мети, забезпечуючи одночасне збереження самої суті індивідуального засадничого права особи).

9. Застосувавши наведений тест під час оцінки

конституційності припису статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС», Конституційний Суд дійшов висновку про те, що вказаний припис не відповідає Конституції (є неконституційним). КС пояснив це тим, що відповідний припис хоча й відповідає першому та другому критеріям «тесту на конституційність», який належить застосовувати під час оцінки конформності (узгодженості) із Конституцією норми, яка обмежує засадниче право на доступ до інформації «публічного характеру», а втім, за позицією Конституційного Суду, оскаржений припис однаково не задовольняє вимогу «пропорційності» (домірності) (відповідний нормативний припис не забезпечує в изначення розумного та уґрунтованого балансу між заходами, вжитими для досягнення конституційно допустимої

мети, та потребою збереження самої суті суб'єктивного засадничого права особи).

II. ФАКТИ

10. Плєскач В'ячеслав Юрійович 09.01.2019 звернувся

до Конституційного Суду із запитом на публічну інформацію, в якому просив надати йому копії двох конституційних скарг, що були подані до КС двома громадянами України: Павленко В. С. і Петриком І. Й.

11. Варто зауважити, що на момент звернення

Плескача В. Ю. із згаданим запитом на інформацію розгляд у КС справи за конституційною скаргою Петрика І. Й. ще тривав, а за конституційною скаргою Павленко В. С. конституційне

провадження спершу було відкрите, утім згодом Другий сенат Конституційного Суду його (відповідне провадження) зактив.

12. Слід також зазначити, що Плєскач В. Ю. не був

учасником справ за конституційними скаргами цих двох громадян. У своєму запиті він зазначав, що відповідна інформація становила для нього юридично-просвітницький інтерес.

13. Секретаріат КС листом від 15.01.2019 відмовив

Плескачу В. Ю. у наданні запитаної інформації. Секретаріат КС зазначив, що згідно з нормами Закону «Про Конституційний Суд» опублікуванню підлягають тексти і матеріали тільки тих конституційних скарг, за якими КС ухвалив рішення.

14. Означену відмову у наданні інформації (копій

конституційних скарг) Плєскач В. Ю. оскаржив судовим порядком.

15. Полтавський окружний адміністративний суд

рішенням від 20.02.2019 у справі № 440/207/19 заявлений позов задовольнив частково. Окружний адміністративний суд зобов'язав Конституційний Суд надати Плєскачу В. Ю. копію конституційної скарги, за якою КС закрив провадження (йдеться про скаргу Павленко В. С). У решті позову, а саме:

щодо зобов'язання КС надати Плєскачу В. Ю. копію конституційної скарги Петрика І. Й., суд відмовив.

16. Позиція суду першої інстанції полягала в тому, що з

огляду на припинення провадження за скаргою Павленко В. С. способом його закриття стаття 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС» не могла бути застосована до відповідних відносин. Водночас суд відмовив у позові щодо витребування скарги, за якою конституційне провадження ще тривало (мовиться про скаргу Петрика І. Й). Загалом суд 2 Електронна копія рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 20.02.2019 у справі № 440/207/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80027248> (дата звернення:

08.05.2025).

підтримав позицію Секретаріату КС стосовно цієї вимоги.

17. Зазначене рішення окружного адміністративного

суду апеляційним порядком оскаржили і позивач, і відповідач.

18. Другий апеляційний адміністративний суд

постановою від 23.04.2019 обидві апеляційні скарги відхилив, рішення суду першої інстанції не скасував і не змінив, підтримавши загалом аргументи, викладені в рішенні суду першої інстанції.

19. Плєскач В. Ю. оскаржив зазначені судові рішення

також і касаційним порядком.

20. Касаційний адміністративний суд у складі

Верховного Суду ухвалою від 14.05.2019 відмовив у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою Плєскача В. Ю. 4 Касаційний суд зазначив, що оскаржені Плєскачем В. Ю. судові рішення ухвалені у справі незначної складності (малозначній справі), а отже, не можуть бути предметом касаційного оскарження.

III. ВИСНОВКИ ЩОДО ПРИЙНЯТНОСТІ

КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ

3 Електронна копія постанови Другого апеляційного адміністративного суду від 23.04.2019 у справі № 440/207/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81429381> (дата звернення: 08.05.2025). 4 Електронна копія ухвали Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 14.05.2019 у справі № 440/207/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81697530> (дата звернення: 08.05.2025).

І. Позиція щодо відповідності скарги процесуальним вимогам Конституції та Закону «Про КС» А) Наявність остаточного судового рішення, в якому був застосований закон (певний його припис), конституційність якого заперечує Скаржник

21. Конституційною скаргою є подане до Суду

(Конституційного — прим. наша) письмове клопотання про перевірку відповідності Конституції (конституційності) закону (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу [стаття 55(1) Закону «Про КС»]. У конституційній скарзі мають зазначити, зокрема, короткий виклад остаточного судового рішення, в якому було застосовано відповідні приписи закону [стаття 55(2)(п. 3) Закону «Про КС»].

Копію остаточного судового рішення у справі суб'єкта права на конституційну скаргу має засвідчити установленим порядком суд, що його ухвалив [стаття 55(3) Закону «Про КС»].

22. Як уже раніше з'ясував КС, Полтавський окружний

адміністративний суд рішенням від 20.02.2019 у справі № 440/207/19 позов Плескача В. Ю. до Секретаріату КС задовольнив частково. Другий апеляційний адміністративний суд постановою від 23.04.2019 апеляційні скарги, подані Плескачем В. Ю. та Секретаріатом КС, відхилив, а рішення суду першої інстанції залишив без змін.

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду ухвалою від 14.05.2019 відмовив у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою Плескача В. Ю. Своєю чергою Секретаріат КС не оскаржував касаційним порядком рішення суду першої інстанції та постанову суду апеляційної інстанції, ухвалені у зазначеній справі.

23. Отже, у справі за позовом Плескача В. Ю. до

Секретаріату КС остаточним судовим рішенням, яке стосується прав та обов'язків Плескача В. Ю., слід вважати постанову Другого апеляційного адміністративного суду від 23.04.2019, у якій суд апеляційної інстанції застосував припис статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС» (див.

абзаци 29–31 мотивувальної частини відповідної постанови апеляційного адміністративного суду). Такий висновок уґрунтований на тому, що постановляючи ухвалу від 14.05.2019, Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду не здійснював касаційний перегляд судових рішень по суті, а тільки ствердив про матеріальну (субстантивну) неприйнятність касаційної скарги Плескача В. Ю.

Б) Вичерпання ефективних національних засобів юридичного захисту

24. Конституційну скаргу слід вважати прийнятною за

умов її відповідності вимогам, передбаченим статтями 55, 56 Закону «Про КС», та якщо, з -поміж іншого, вичерпані всі національні засоби юридичного захисту (за наявності ухваленого порядком апеляційного перегляду судового рішення, яке набуло юридичної сили, а в разі передбаченої законом можливості касаційного оскарження — судового рішення, ухваленого порядком касаційного перегляду) [стаття 77(1)(п. 1) Закону «Про КС»].

25. У справі № 440/207/19 за позовом Плескача В. Ю.

до Секретаріату КС наявна постанова апеляційного адміністративного суду, що набула статусу остаточного судового рішення відповідно до ухвали Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 14.05.2019, якою касаційний суд відмовив у відкритті касаційного провадження у

справі. За таких обставин Конституційний Суд вважає, що Скаржник перед поданням індивідуальної конституційної скарги до КС вичерпав ефективні національні засоби юридичного захисту. В) Суб'єкт права на конституційну скаргу

26. Суб'єктом права на конституційну скаргу є особа,

яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон (його окремі приписи) суперечить Конституції. До суб'єктів права на конституційну скаргу не належать юридичні особи публічного права [стаття 56(1)(пункти 1, 2) Закону «Про КС»].

27. Як впливає зі змісту конституційної скарги та

долучених до неї документів, автором конституційної скарги (Скаржником) є Плєскач В. Ю., який звернувся до суду з позовом у межах адміністративної справи № 440/207/19. У постанові Другого апеляційного адміністративного суду від 23.04.2019 у зазначеній справі був застосований припис статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС», який (відповідний припис), як вважає Плєскач В. Ю., суперечить Конституції.

29. Наведене свідчить про те, що Плєскач В. Ю., є

належним суб'єктом права на конституційну скаргу в значенні статті 56(1)(пункти 1, 2) Закону «Про КС». Г) Дотримання строку звернення з конституційною скаргою

30. Конституційну скаргу варто вважати прийнятною,

якщо з дня набуття юридичної сили остаточним судовим рішенням, у якому застосовано закон (його окремі приписи), сплинуло не більше трьох місяців. Як виняток, конституційна скарга може бути

прийнята поза межами вимог, установлених пунктом 2 частини першої цієї статті, якщо Суд (Конституційний — прим. наша) визнає її розгляд конечним із мотивів суспільного інтересу. Якщо суб'єкт права на конституційну скаргу пропустив строк подання конституційної скарги з огляду на те, що не мав повного тексту судового рішення, він має право висловити у конституційній скарзі клопотання про поновлення пропущеного строку [стаття 77(1)(п. 2), стаття 77(пункти 2, 3) Закону «Про КС»].

31. Як уже раніше з'ясував КС, Другий апеляційний

адміністративний суд постановою від 23.04.2019 апеляційні скарги, подані Плєскачем В. Ю. та Секретаріатом КС, відхилив, та залишив без змін рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 20.02.2019 про часткове задоволення позову Скаржника. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду ухвалою від 14.05.2019 відмовив у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою Плєскача В. Ю.

32. Плєскач В. Ю. звернувся до Конституційного Суду з

індивідуальною конституційною скаргою 29.05.2019, тобто в межах тримісячного строку, визначеного статтею 77(1)(п. 2) Закону «Про КС». Отже, конституційна скарга Плєскача В. Ю. цілком відповідає процесуальним критеріям прийнятності, а тому КС вважає конечним перейти до оцінювання конформності (узгодженості) відповідної конституційної скарги з матеріальними (субстантивними) вимогами, які Конституція та Закон «Про КС» висувають до такого індивідуального клопотання.

II. Позиція щодо відповідності скарги матеріальним (субстантивним) вимогам Конституції та Закону «Про КС» А) Конкретний припис закону, який належить перевірити щодо його відповідності Конституції

33. У конституційній скарзі зазначають, з -посеред

іншого, конкретні приписи закону, які належить перевірити щодо відповідності Конституції [стаття 55(1)(п. 5) Закону «Про КС»].

34. Плєскач В. Ю. просить Конституційний Суд

перевірити щодо відповідності Конституції (конституційності) припису статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС».

35. Отже, Скаржник визначив конкретний припис

права, щодо перевірки конституційності якого він звернувся до КС. Конституційна скарга не містить неузгодженостей або інших змістовних вад, які б давали підстави КС сумніватися, що зазначений припис є справжнім об'єктом конституційного контролю за індивідуальною конституційною скаргою Плєскача В. Ю.

Б) Конкретні приписи Конституції, щодо відповідності яким належить перевірити закон (певний припис закону)

36. У конституційній скарзі скаржник має зазначити, з-

посеред іншого, конкретні приписи Конституції, щодо відповідності яким належить перевірити закон (певний припис закону) [стаття 55 (1) (п. 5) Закону «Про КС»].

37. Плєскач В. Ю. просить Конституційний Суд

перевірити щодо відповідності Конституції (конституційності) припису статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС».

38. За наведеного вище КС висновує, що Скаржник

визначив конкретні приписи Конституції, щодо відповідності яким він просить КС перевірити припис статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС». Конституційна скарга не містить неузгодженостей або інших матеріальних (субстантивних) вад, які б давали підстави для того, щоб КС сумнівався в тому, що саме приписи статей 8(1), 15 та 4(1–3) Конституції є тією конституційною матерією, на конформність (узгодженість) з якою Плєскач В. Ю.

просить перевірити спірний припис Закону «Про КС». В) Конкретні гарантовані Конституцією права людини, які, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнали порушення внаслідок застосування закону

39. У конституційній скарзі, серед іншого, зазначають,

яке з гарантованих Конституцією прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону [стаття 55(2)(п. 6) Закону «Про КС»].

40. Скаржник вказав, що внаслідок застосування

спірного припису Закону «Про КС» в остаточному судовому рішенні в його справі були порушені його конституційні права, гарантовані статтею 34(1, 2) Конституції: (1) права на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань, (2) право на вільне збирання та поширення інформації.

41. Конституційний Суд вважає цілком релевантним до

змісту оскарженого припису статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС» покликання Скаржника на порушення його права на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань, а також права на вільне збирання та поширення інформації. З огляду на це конституційна скарга

Плєскача В. Ю. відповідає статті 55(2)(п. 6) Закону «Про КС» щодо вимоги про зазначення конституційного права, яке зазнало порушення внаслідок застосування закону. Г) Уґрунтування тверджень щодо неконституційності закону (його певних положень)

42. Конституційна скарга, з -посеред іншого, має

містити уґрунтування тверджень щодо неконституційності закону (його окремих положень) [стаття 55(2)(п. 6) Закону «Про КС»].

43. Угрюнтовуючи свою конституційну скаргу,

Скаржник твердить про те, що стаття 42(4)(реч. 2) Закону «Про Конституційний Суд» обмежує доступ до запитаної ним інформації (йдеться про копію конституційної скарги у справі, конституційне провадження у межах якої ще триває) без будь-яких винятків, зокрема не дає змоги отримати певну частину інформації без висвітлення тих частин, публікація яких може завдати шкоди інтересам державі чи автора скарги. Уважає, що вказане обмеження є занадто жорстким і воно становить непропорційне втручання в саму суть його засадничого права на доступ до «публічної інформації». Плєскач В. Ю. також переконує, що обмеження гіпотетично могло би бути пропорційним, якби дозволяло обмежувати поширення інформації за мотивованим рішенням

самого КС або доповідача у справі. Проте, за запевненням Скаржника, норма закону, конституційність якої він заперечує, не передбачає врахування думки Конституційного Суду чи доповідача у справі щодо можливості поширення інформації.

44. Конституційний Суд зазначає про те, що

угрунтування щодо неконституційності оскарженого припису статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС», яке Скаржник виклав у своїй конституційній скарзі, містить конкретні, доречні та важливі аргументи щодо можливої невідповідності Конституції спірного припису. За таких обставин Конституційний Суд констатує, що конституційна скарга Плєскача В. Ю. не є очевидно безгрунтовною або неприйнятною з будь-яких інших причин. Тому КС визнає її прийнятною.

ПОЗИЦІЇ УЧАСНИКІВ КОНСТИТУЦІЙНОГО

ПРОВАДЖЕННЯ І. Аргументи Скаржника

45. На думку Скаржника, стаття 42(4)(реч. 2) Закону

«Про Конституційний Суд» обмежує доступ до запитаної ним інформації (йдеться про копію конституційної скарги у справі, конституційне провадження у межах якої ще триває) без будь-яких винятків, зокрема не дозволяє надання певної частини інформації без висвітлення тих частин, публікація яких може завдати шкоди державі чи скаржнику. Тому він вважає, що вказане обмеження є занадто жорстким і воно становить непропорційне втручання в суть його засадничого права на доступ до «публічної інформації».

46. Плєскач В. Ю. вважає, що обмеження гіпотетично

могло би бути пропорційним, якби дозволяло обмежувати поширення інформації за мотивованим рішенням самого КС або судді-доповідача у справі. Проте, за ствердженням Скаржника, норма закону, конституційність якої він заперечує, не передбачає врахування думки Суду чи суддів щодо можливості поширення інформації.

47. Окрім того, Скаржник зауважує, що монополія

Конституційного Суду щодо текстів конституційних скарг, за якими не ухвалені остаточні рішення, є цензурою в сфері конституційного судочинства.

48. Резюмуючи, Плєскач В. Ю. зазначає, що

стаття 42(4)(реч. 2) Закону «Про Конституційний Суд» не відповідає таким нормам Конституції: 48.1. статті 8(1), згідно з якою: «в Україні визнається і діє принцип верховенства права» (в цьому аспекті, на думку Скаржника, норма суперечить Конституції в частині, в якій вона встановлює непропорційне, незбалансоване і тому несправедливе обмеження в доступі до інформації);

48.2. статті 15(3), за якою «цензура заборонена» [в цьому аспекті, за ствердженням Плєскача В. Ю., норма суперечить Конституції в частині, в якій вона встановлює право (монопольне) на інформацію про конституційне провадження, яке триває, за Конституційним Судом];

48.3. статті 34(1–3), згідно з якими «кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір.

Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку задля запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя» [1] в цьому аспекті норма Закону суперечить Конституції в частині, в якій вона обмежує право на доступ до інформації не в інтересах, які зазначені в статті 34(3); 2) спірне

законодавче обмеження не слугує інтересам держави, правосуддя і воно не викликане інтересами захисту репутації та конфіденційності третіх осіб; 3) цей припис становить непропорційне втручання в право на зберігання інформації як складника права на свободу думки й слова та вільного вираження своїх поглядів і переконань].

49. Насамкінець зазначає, що внаслідок застосування

спірного припису Закону в остаточному судовому рішенні в його справі були порушені його конституційні права, гарантовані статтею 34(1, 2) Конституції: (1) права на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань, (2) право на вільне збирання та поширення інформації.

II. Аргументи, викладені в *amicus curiae* briefs та *juris doctorum* opinion, які подані до Конституційного Суду А. *Amicus curiae* briefs (листи «друзів суду»)

1) Витяг із *amicus curiae* brief ГО «Український

Інститут з прав людини»

50. Співзасновниця ГО «Український Інститут з прав

людини» Кушнір І. В., висловлюючи міркування щодо предмета конституційної скарги, зазначила, що «оскаржений припис передбачає абсолютне обмеження права на доступ до матеріалів справи до ухвалення КС рішення у справі. Своєю чергою це й припис поширює дію як на матеріали справи, які мають бути розглянуті у відкритому засіданні, так і на ті, які розглядають у закритому засіданні.

Водночас законодавець не вважав таким, що загрожує захищеним статтею 34(3) Конституції інтересам, оголошення матеріалів у відкритому засіданні до ухвалення рішення КС. Навпаки, принцип відкритості і діяльності КС, закріплений Законом «Про КС», передбачає, що за загальний

правилом КС розглядає справи у відкритому засіданні, закриті засідання є винятком і можуть бути проведені, якщо матеріали справи містять таємну інформацію. Кожен може бути присутнім на відкритій частині засідання і здійснювати відеозапис. Відповідно, з моменту оголошення матеріалів справи доповідачем у

відкритому засіданні, та інформація, яку містять такі матеріяли, стає доступною суспільству без будь-яких обмежень, зокрема й за допомогою ЗМІ, які висвітлювати означене засідання, або за допомогою відеотрансляції засідання, яку здійснював сам КС. З наведеного випливає, що принаймні з цього моменту обмеження права на доступ до матеріялів справи способом надання їхніх копій до ухвалення рішення КС у справі не

спрямоване на досягнення будь-якої легітимної мети і, відповідно, є непропорційним обмеженням. Крім того, будь-який учасник конституційного провадження, має право, зокрема, знайомитися із матеріялами справи, на будь-якому етапі провадження [стаття 71(1) Закону «Про КС»]. У разі, якщо матеріяли справи не містять таємної інформації, учасник справи може використовувати отриману з матеріялів інформацію на власний розсуд, зокрема й оприлюднювати її. Жодних обмежень його права на поширення цієї інформації ухвалення рішення КС у справі, крім загальних щодо поваги до приватного життя особи, законодавство особи. Якщо розглядати період з моменту надходження матеріялів до КС до їхнього оголошення під час відкритого засідання, також

немає підстав стверджувати, що обмеження доступу до них в цей період може бути спрямоване на досягнення легітимної мети. Наприклад, така мета як запобігання впливу на ухвалення рішення КС є безґрунтовною, оскільки матеріяли однаково оголошують на відкритому засіданні до ухвалення рішення.

51. 3 іншого ж боку, також неминуче треба зважати на

те, що матеріяли справи за конституційною скаргою можуть містити певну конфіденційну інформацію про особу (місце проживання, паспортні дані, подробиці приватного життя). Обмеження доступу до такої інформації спрямоване на досягнення легітимної мети — захисту прав інших осіб, і може бути пропорційним у разі відсутності іншого інтересу, який її переважає. У такому разі для дотримання принципу пропорційності обмеження доступу має здійснюватися саме до цієї частини інформації, а не до всіх матеріялів справи.

Обмежити доступ до відповідної інформації можна за допомогою її ретушування. Саме такий спосіб обмеження доступу до конфіденційної інформації застосовують для пропорційного досягнення легітимної мети, тобто не надають тільки інформація з обмеженим доступом, решта інформації має бути надана, оскільки підстав для обмеження доступу до неї немає. Такою є визнана міжнародна практика обмеження доступу до частини інформації, яку містить запитаний документ. Це підтверджує і припис статті 6(2) Конвенції про доступ до офіційних документів, відповідно до якої, якщо обмеження мають бути застосовані до частини інформації документа, орган влади має надати доступ до решти інформації, що є відкритою. Будь-яке вилучення інформації має бути

видно із наданого документа. Проте дозволена відмова в доступі до документа, якщо інформація, яка і надалі є відкритою, вводить в оману або позбавлена сенсу, або якщо вилучення інформації з обмеженим доступом та надання відкритої інформації покладає на орган влади безґрунтовно надмірний тягар. Ця Конвенція демонструє консенсус європейських держав щодо вказаного питання. Крім того, конфіденційна інформація про особу, яка звернулась до Конституційного Суду з конституційною скаргою має бути вилучена з

матеріялів справи, які оприлюднюють після ухвалення рішення КС. Відповідно, як до ухвалення рішення КС, так і після цього конфіденційна інформація про скажника не має бути розголошена для дотримання його права на повагу до приватного життя. Утім абсолютне обмеження, передбачене оскарженим приписом статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС» унеможливорює оцінювання того, чи наявні підстави для надання матеріялів, з погляду засади пропорційності, що суперечить Конституції.

52. З огляду на вказане можна дійти висновку, що

припис статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС» не відповідає приписам статті 8(1) та статті 34 Конституції, оскільки в означене ним абсолютне обмеження права на доступ до інформації, яку містять матеріали справи і не є інформацією з обмеженим доступом, до моменту ухвалення рішення КС у справі не спрямоване на досягнення жодної легітимної мети, перелік яких передбачений у статті 34(3) Конституції, і, зважаючи на це, не є пропорційним».

2) Витяг із *amicus curiae* brief члена Науково -

консультативної ради Конституційного Суду, доктора юридичних наук, професора П. М. Любченка

53. На думку професора П. М. Любченка, «неможливо

зробити однозначний висновок про конституційність спірної норми. Сумніви викликають декілька моментів.

54. По-перше, можна лише здогадуватися й припускати,

для досягнення якої легітимної мети були запроваджені такі обмеження. З аналізу тексту норми, конституційність якої заперечена, зробити це досить складно, а якщо й припустити, що це обмеження запроваджене задля підтримання

авторитету правосуддя, то слід зауважити, що законодавство передбачає інші засоби підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

55. По-друге, важливо з'ясувати також і те, наскільки

конечними у демократичному суспільстві й такими, що зумовлені наявністю суспільного інтересу, є зазначені обмеження. Відповіді на означені питання якраз і міститимуть оцінку пропорційності та уґрунтованості обмежень, запроваджених спірною нормою».

Б. *Juris doctorum opinion* (авторитетна юридична доктрина)

1) Інститут держави і права імені В. М. Корецького

НАН України

56. «Закон "Про КС" у переліку інформації, яку

оприлюднюють на офіційному вебсайті, передбачає, зокрема, також «...матеріали судових справ, ухвалені рішення або надані висновки щодо розглянутих Судом справ, окрім матеріалів закритої частини пленарного засідання Сенату чи Великої палати та матеріалів, які містять інформацію з обмеженим доступом...» (стаття 42). Мабуть, мовиться про відомості, що становлять службову інформацію Конституційного Суду, затверджені, зокрема, розпорядженням Голови КС від 02.02.2017 № 10/1/2017-ОД «Про затвердження переліку відомостей, що становлять службову інформацію Конституційного Суду». У контексті ситуації, що наведена у конституційній скарзі, доречно сказати, що відповідно до вказаного акта обмежують доступ до інформації, а не до документа. Якщо документ

містить інформацію з обмеженим доступом, для доступ надають інформацію, доступ до якої не обмежений. Буквально це, зокрема, означає, що доступ до змісту, наприклад, конституційної скарги

можливий щодо інформації, доступ до якої не обмежений.

57. Закон «Про КС» надає винятково учасникам

конституційного провадження [статті 71(1)(п. 1) Закон «Про КС»] право знайомитися із матеріалами справи. Водночас закон прямо не передбачає право осіб, які не є учасниками відповідного процесу, знайомитися з матеріалами справи. У такому разі згідно із загальними принципами доступу до публічної інформації слід припустити, що вся інформація, яку отримав КС у процесі виконання функцій і повноважень, є публічною. Мабуть, якщо спеціальні норми не встановлюють особливо го порядку доступу до такої інформації, то у відповідній ситуації особи, які не є учасниками конституційного провадження бути застосовані загальні принципи ЗПДІПІ, тобто відмови у наданні копій документів та інформації можна тільки, якщо така інформація є

обмеженою в доступі (таємною, службовою) і така відмова є потрібною і пропорційною захисту певних легітимних інтересів.

58. Отже, припис Закону «Про КС», який Плескач В. Ю. у

свій конституційний скаргі просить визнати неконституційним, в такій редакції, без уточнення, а саме: які конкретні матеріали справи, що їх розглядав КС, не надають, — може спричинити порушення права на доступ до публічної інформації».

2) Національний юридичний університет імені

Ярослава Мудрого

59. «Обставини справи суб'єкта права на конституційну

скаргу Плескача В. Ю. хоч і не повністю аналогічні, але максимально наближені до тих, щодо яких ЄСПЛ констатував порушення статті 10 ЄКПЛ. Тому правова позиція Страсбурського Суду з огляду на

принцип дружнього ставлення до міжнародного права, має бути взята до уваги.

60. Інформація з обмеженим доступом (конституційна,

обмежена чи таємна) може бути поширена, якщо вона становить суспільний інтерес. Це правило стосується й інформації, що містять матеріали справи, які перебувають у провадженні КС.

61. Отже, правило визначене статтею 42(4)(реч. 2)

Закону «Про КС», відповідно до якого «інформація за запитами щодо матеріалів справи, яку розглядає Суд, не може бути надана», є безапеляційним, занадто жорстким, категоричним (тобто не містить винятків, які передбачає національне право) і є непропорційним, тобто не забезпечує розумного співвідношення між застосованими обмеженнями конституційного права, гарантованого статтею 34 та поставленою метою недопущення перевантаження КС. З огляду на це відповідна норма порушує статті 8 та 34 Конституції».

3) Київський національний університет імені

Тараса Шевченка

62. «З'ясування конституційності чи

неконституційності відповідного закону з погляду принципу пропорційності передбачає потребою надання відповіді на такі три запитання: 1) чи спрямований закон, який встановлює певні обмеження засадничого права?; 2) чи воно є кінцевим у демократичному суспільстві? та 3) чи співмірне застосоване обмеження з метою, якої прагне досягнути законодавець, запроваджуючи таке обмеження?

63. Відповідаючи на перше запитання, слід наголосити,

що обмеження прав людини може бути здійснене винятково задля захисту прав і свобод інших, захисту громадського порядку, територіальної

цілісності чи державного суверенітету. Очевидно, що спірний припис Закону «Про КС» спрямований насамперед на захист персональних даних певної особи. Зазначимо, що в процесуальних галузях права передбачені ситуації, коли принцип публічності судового розгляду обмежують через те, що законодавець усвідомлює необхідність захисту особи від оприлюднення певної інформації, оскільки таке опублікування не є бажаним для цієї особи. Отже, само собою вказане обмеження має легітимну мету.

64. Значно складніше дати відповідь на друге

запитання, а саме: чи застосовані обмеження є уґрунтованими та виправданими? В юридичній науці для надання відповіді на це питання часто використовують відомий критерій «очевидної та близької небезпеки», запропонований суддею Верховного Суду Об'єднаних Штатів Америки Олівером Венделлом Голмсом. <...> критерій «очевидної та близької небезпеки» може слугувати орієнтиром під час розв'язання складного та неоднозначного питання, порушеного в конституційній скарзі. Іншими словами, слід дати відповідь на запитання, чи може інформація, викладена в конституційній скарзі, бути такою, яку б особа за загальним правилом не хотіла б оприлюднювати. І нарешті третє питання, з яким має визначитись Конституційний Суд — якому

принципу та праву надати перевагу: принципу публічності та праву на доступ до інформації чи праву особи на конфіденційність? Відповідь на це питання перебуває в оцінній площині, а отже, ми так само не може взяти на себе відповідальність за його розв'язання. Підсумовуючи, зазначимо, що загалом обмеження права на доступ до інформації є теоретично можливим, проте має здійснюватися з огляду на вимогу пропорційності. Інакше кажучи, конституційність припису Закону, який оскаржує Плескач В. Ю., залежатиме від того, наскільки

відповідний припис є легітимним та таким, що відповідає критерієві « потреби у демократичному суспільстві».

4) Національний університет «Одеська юридична академія»

65. «Безумовний інтерес в контексті питань, порушених

у конституційній скарзі, становлять рішення ЄСПЛ у справах «Угорська Спілка громадянських свобод проти Угорщини» (Társaság A Szabadságjogokért v. Hungary) та «Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини» (Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary).

66. Окрім цього, вважаємо за доцільне вказати, що

обмеження свободи вираження поглядів, передбачені статтею 10(2) ЄКПЛ, слід тлумачити вузько. Втручання з боку держави у здійснення цієї свободи можливе за умови, що воно є « конечним у демократичному суспільстві». Інакше кажучи, за практикою Страсбурського Суду обмеження засадничого права або свободи має відповідати «нагальній суспільній потребі», бути пропорційним легітимній меті відповідно до статті 10(2) ЄКПЛ і мати таку уґрунтовану підставу запровадження як ухвалене судові рішення, що містить відповідну та достатню мотивацію. Будь-який захід, що обмежує доступ громадськості до інформації, яку вона має право отримати, за таких обставин має ґрунтуватись на особливо переконливих підставах.

Зазначене можна вважати концептуальним підґрунтям для розв'язання питання щодо відповідності Конституції (конституційності) припису статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС».

67. Спираючись на викладене вище <...>, можна дійти

висновку про те, що спірний припис не корелює з буквою та духом Зasadничого Закону, а також обмежує засадниче право людини на доступ до інформації».

РЕЛЕВАНТНІ ДЖЕРЕЛА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖНАРОДНО -

КОНФОРМНОГО ТЛУМАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ

(«МІЖНАРОДНИЙ БІЛЛЬ ПРО ПРАВА ЛЮДИНИ» ТА

ІНШІ ЗАГАЛЬНОВІЗНАНІ ІНТЕРНАЦІОНАЛЬНІ

СТАНДАРТИ ПРАВ ЛЮДИНИ)

А. Організація Об'єднаних Націй

68. Стаття 19 Загальної декларації прав людини

регламентує: «Кожна людина має право на свободу думки і вираження поглядів; це право включає свободу дотримуватися думок без перешкод, а також шукати, отримувати та передавати інформацію та ідеї через будь-які засоби масової інформації та незалежно від кордонів».

69. Стаття 19 Міжнародного пакту про громадянські та

політичні права (МПГПП), яка була схвалена Резолюцією Генеральною Асамблеєю ООН від 16.12.1966 № 2200 А (XXI) (ратифікована Україною 19.10.1973 та набула чинності для України 23.03.1976), передбачає таке:

«1. Кожна людина має право безперешкодно дотримуватися своїх поглядів.

2. Кожна людина має право на свободу

вираження поглядів; це право включає свободу шукати, отримувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку, або художніх форм вираження, чи будь-якими іншими способами на свій вибір.

3. Здійснення прав, передбачених пунктом 2 цієї

статті, накладає особливі обов'язки і особливу відповідальність. Воно може бути, отже, пов'язане з певними обмеженнями, які, втім, мають бути визначені законом і бути потрібними: а) для поважання прав або репутації інших осіб;

б) для захисту національної безпеки або громадського порядку (ordre public), здоров'я населення чи моралі».

70. У своєму Загальному коментарі № 34 щодо

статті 19 МПГПП (Свобода думки та вираження поглядів), який був опублікований 12.09.2011, КООНПЛ зазначив: «Право на доступ до інформації»

18. Пункт 2 статті 19 охоплює право доступу до

інформації, що її зберігають державними органами. До таких відомостей належать записи, які зберігають державні органи, незалежно від форми, в якій збережена інформація, її джерела та дати виготовлення. Державними органами є органи, які зазначені в пункті 7 цього загального коментаря. До таких органів можуть належати й інші суб'єкти, коли такі суб'єкти здійснюють публічні функції. Як вже було зазначено, пункт 2 статті 19 у взаємозв'язку зі статтею 25 Пакту передбачають право доступу до інформації, за яким ЗМІ мають доступ до інформації про суспільні справи та право широкої громадськості на отримання доступу до медіа5».

71. У справі « Готьє проти Канади» (Звернення

№ 633/1995, від 05.05.1999) Комітет вказав таке: «13.3 Отже, порушене перед Комітетом питання полягає в тому, чи є обмеження доступу автора до засобів преси в парламенті порушенням його права, передбаченого статтею 19 Пакту, домагатися, отримувати і передавати інформацію.

13.4 Зважаючи на це, Комітет також апелює до права брати участь у веденні державних справ, як це передбачає стаття 25 Пакту, і також й до Загального коментаря № 25 (57), в якому, зокрема, йдеться про таке: «Для забезпечення повного користування правами, за хищеними статтею 25, вільне донесення інформації та ідей з публічних і політичних питань між 5 Загальний коментар № 34 щодо статті 19 МПГПП (Свобода думки та вираження поглядів), опублікований 12.09.2011. URL:

<https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>.

громадянами, кандидатами та обраними представниками має важливе значення. Це передбачає свободу преси та інших ЗМІ, здатність коментувати публічні питання без цензури чи стриманості та інформувати громадськість. «Спільне прочитання Загального коментаря № 25 до статті 25, ухваленого Комітетом 12.07.1996, разом зі статтею 19, означає, що громадяни, зокрема через засоби масової інформації, повинні мати широкий доступ до інформації та можливість поширювати інформацію та думки про діяльність виборних органів та їхніх членів. Комітет, утім, визнає, що такий доступ не повинен перешкоджати або унеможливлювати виконанню функцій виборних органів, і що держава -учасниця за таких обставин має право обмежувати доступ. Проте

будь-які обмеження, введені державою учасницею, мають бути сумісні з п риписами Пакту. 13.5 У цій справі держава -учасниця обмежила право засобів масової інформації на доступ до засідань Парламенту, включно з правом робити нотатки під час спостереження за засіданнями парламенту, тим представникам ЗМІ, які не є членами приватної організації «Канадська спілка преси». Автору відмовили в активному (тобто повноправному) членстві в Спілці преси. Іноді він мав тимчасове членство, що давало йому доступ до певних, але не всіх об'єктів організації. Коли він не мав хоча б тимчасового членства, він не мав доступу до медіа -об'єктів і не міг висвітлювати парламентську діяльність. Комітет зазначає, що держава -учасниця стверджує, що

автор не зазнав жодного суттєвого обмеження через наявність доступу до технологій, які роблять інформацію про парламентські провадження легкодоступною для громадськості. Держава -учасниця стверджує, що він може звітувати про парламентську діяльність, спостерігаючи за провадженням за допомогою телерадіомовлення. Проте зважаючи на важливість доступу до інформації про демократичний процес, Комітет не бере до уваги аргументацію держави -учасниці і

дотримує думки, що виключення автора зі Спілки преси є обмеженням його права, гарантованого пунктом 2 статті 19, мати доступ до інформації 6 <...>».

72. У справі «Токтакунов проти Киргизстану»

(звернення № 1470/2006, від 28.03.2011) Комітет з прав людини заявив: «6.3 Комітет також зазначає, що посилання на право «шукати» і «отримувати» «інформацію», як це мовиться у пункті 2 статті 19 Пакту, включає право окремих осіб отримувати інформацію, якою володіє держава, за винятком обмежень, визначених у Пакті. Він зауважує, що інформація має надаватися без потреби доводити прямий інтерес або персональний до неї стосунок задля її отримання, за винятком ситуацій, коли застосовне законне обмеження. Комітет також нагадує про свою позицію щодо преси та ЗМІ, яка передбачає право ЗМІ мати доступ до інформації про державні справи та право широкої громадськості отримувати доступ до медіа. У ньому також зазначено, що серед функцій преси

та засобів масової інформації — створення форумів для публічних дебатів та формування публічних або індивідуальних думок з питань, що становлять законний суспільний інтерес, таких як застосування смертної кари. Комітет вважає, що реалізація цих функцій не обмежена засобами масової інформації чи професійними журналістами, і що вони також можуть здійснюватися, наприклад, громадськими об'єднаннями чи приватними особами.

Посилаючись на свої висновки у справі «Комунікації С. Б. проти Киргизстану», Комітет також зазначає, що автор у цій справі є юридичним консультантом громадського об'єднання з прав людини, і його можна вважати як такого, що має <...> спеціальні функції «вартового пса» з питань, що становлять суспільний інтерес. У світлі перерахованих вище міркувань, викладених у цьому зверненні, 6 Рішення Комітету ООН з прав людини у справі «Готье проти Канади» (Звернення № 633/1995, від 05.05.1999)

<http://hrlibrary.umn.edu/undocs/session65/view633.htm>.

Комітету цілком достатньо, зважаючи на особливий характер шуканої інформації, що автор уґрунтував, що на нього як на окремого члена громадськості безпосередньо вплинула відмова органів держави -учасниці надати йому доступ до запитаної інформації про застосування смертної кари.

<...> 7.4 З огляду на це Комітет нагадує про свою позицію щодо свободи преси та ЗМІ про те, що право доступу до інформації включає право засобів масової інформації на доступ до інформації про суспільні справи та право широкої громадськості на отримання доступу до медіа.

Комітет вважає, що реалізація цих функцій не обмежена засобами масової інформації або професійними журналістами, і що вони також можуть здійснюватися громадськими об'єднаннями або приватними особами (див. пункт 6.3). Коли під час здійснення таких функцій «вартового пса» з питань, що становлять законний суспільний інтерес, асоціаціям або приватним особам треба доконче отримати доступ до державної інформації, як у цьому випадку, такі запити на інформацію вимагають подібного захисту з боку Пакту до того, який надано пресі. Доставка інформації індивідууму може, в свою чергу, дозволити їй циркулювати в суспільстві, щоб остаточно міг з нею ознайомитися, мати до неї доступ, оцінити її.

Отже, право на свободу думки і вираження поглядів включає захист права на доступ до державної інформації, яка також чітко включає в себе два виміри (індивідуальний і соціальний) права на свободу думки і вираження поглядів, що повинні бути одночасно гарантовані державою.

За цих обставин Комітет дотримує думки, що держава-учасниця мала зобов'язання або надати автору запитану інформацію, або уґрунтувати будь-які обмеження права на отримання

державної інформації відповідно до пункту 3 статті 19 Пакту7».

73. У справі «Рафаель Родрігес Кастаньєда проти

Мексика» (звернення № 2202/2012, від 29.08.2013) КООНПЛ ствердив таке: «7.6 Комітет зауважує, що автор стверджує, що він просив доступу до виборчих бюлетенів, щоб проаналізувати, наскільки точно їхній зміст був зафіксований у записах на виборчих дільницях, та виявити будь-які розбіжності, які могли виникнути під час цього процесу, тільки з наміром забезпечити прозорість державного управління та оцінити доступ до виборчих бюлетенів. Проте Інститут надав у його розпорядження підрахунки виборчих бюлетенів, складені випадково відібраними громадянами на кожній виборчій дільниці 300 виборчих округів країни. Відповідно до національного законодавства на цих підрахунках вказана кількість голосів, поданих за кожного кандидата,

кількість зіпсованих виборчих бюлетенів та кількість невикористаних виборчих бюлетенів. Відповідно до закону гол осі перевіряють у присутності представників політичних партій, а також акредитованих спостерігачів за виборами у певних ситуаціях, а результати, підбиті кожною виборчою дільницею, можуть бути оскаржені та передані на розгляд вищих органів влади, як це і сталося на президентських виборах 2006 року, коли початкові результати були частково переглянуті Виборчим трибуналом.

7.7 З огляду на наявність правового механізму перевірки підрахунку голосів виборців, який використовували на відповідних виборах; на те, що автору були надані підрахунки виборчих бюлетенів, складені випадково відібраними громадянами на кожній виборчій дільниці 300 виборчих округів країни; на характер інформації та необхідність збереження її цілісності; а також на складність забезпечення доступу до 7 Рішення Комітету ООН з прав людини у справі «Токтакунов проти Киргизстану» (звернення № 1470/2006, від 28.03.2011). URL: <http://hrp.law.harvard.edu/wpcontent/uploads/2013/02/Toktakunov-v-Kyrgyzstan-2011.pdf>.

інформації, яку запитують особи, Комітет вважає, що відмова у доступі до запитаної інформації у вигляді фізичних виборчих бюлетенів мала на меті гарантувати чесність виборчого процесу в демократичному суспільстві. Цей захід був пропорційним обмеженням з боку держави-учасниці, кінцевим для захисту громадського порядку відповідно до закону і для надання чинності правам виборців, як це передбачає стаття 25 Пакту. Отже, за таких обставин Комітет вважає, що факти, які були подані, не свідчать про порушення пункту 2 статті 19 Пакту».

74. Відповідні витяги зі Звіту Спеціального доповідача

Організації Об'єднаних Націй про заохочення і захист права на свободу думки та вираження поглядів, адресованого Генеральній Асамблеї, щодо права доступу до інформації, які були оприлюднені 04.09.2013 (A/68/362), містить уривок:

«18. Право на пошук і отримання інформації є важливим елементом права на свободу вираження поглядів <...>.

19. Право на доступ до інформації має багато

аспектів. Воно охоплює як загальне право громадськості на доступ до інформації з різних джерел, що становить суспільний інтерес, так і право засобів масової інформації на доступ до інформації <...>. Як зазначалося раніше, право на свободу думки та вираження поглядів уможливорює інші права (A/HRC/17/27, § 22), а доступ до інформації частково має важливе значення для осіб, які прагнуть реалізувати інші свої права».

8 Рішення Комітету ООН з прав людини у справі «Рафаель Родрігес Кастаньєда проти Мексики» (звернення № 2202/2012, від 29.08.2013). URL:

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhstcNDCvDan1pXU7dsZDBaDWODtfxbURVE1Cw2Yn82fL7o2n80iso%2bkn3oVCogp7oVNrRcRejrX%2f%2bEYSC6Sys4nZAx0eMhrpURYfDmhZ2Y8ImfmCiOoOMuj2FQcyeAZuiJDoQs2dNQOgrA1vHsWJYpZk%3d>.

9 Звіт Спеціального доповідача Організації Об'єднаних Націй про заохочення і захист права на свободу думки та вираження поглядів, адресованого Генеральній Асамблеї, щодо права доступу до інформації, оприлюднений 04.09.2013 (A/68/362). URL:

<https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/464/76/PDF/N1346476.pdf?OpenElement>.

75. Спільна декларація від 06.12.2004, яка зроблена

Спеціальним доповідачем ООН щодо заохочення та захисту права на свободу думки та вираження поглядів, Представником з питань свободи ЗМІ Організації з питань безпеки і співпраці в Європі та Спеціальним доповідачем з питань свободи вираження поглядів Організації американських держав, фіксує таке:

«Право на доступ до інформації, що її зберігають органи державної влади, є фундаментальним правом людини, яке має бути реалізоване на національному рівні за допомогою комплексного законодавства (наприклад, Законів про свободу інформації), що ґрунтоване на принципі максимального розкриття

інформації, який встановлює презумпцію того, що вся інформація доступна за умови наявності лише вузької системи винятків¹⁰».

Б. Рада Європи (1) Матеріали Ради Європи, пов'язані з доступом до офіційних документів та захистом персональних даних

76. 21.02.2002 була схвалена Рекомендація Rec(2002)2

Комітету Міністрів державам-членам з питань доступу до офіційних документів. Як звучить відповідна частина Рекомендації: «Комітет міністрів <...> Беручи до уваги, зокрема, статтю 19 Загальної декларації прав людини, статті 6, 8 і 10 Європейської конвенції з прав людини та засадничих свобод, Конвенцію Організації Об'єднаних Націй «Про доступ до інформації, 10 Спільна декларація від 06.12.2004, зроблена Спеціальним доповідачем ООН щодо заохочення та захисту права на свободу думки та вираження поглядів, Представником з питань свободи ЗМІ Організації з питань безпеки і співпраці в Європі та Спеціальним доповідачем з питань свободи вираження поглядів Організації американських держав. URL:

<https://www.osce.org/files/f/documents/6/f/38632.pdf>.

участь громадськості в ухваленні рішень і доступ до правосуддя з питань охорони довкілля» (ухвалена в Орхусі, Данія, 25.06.1998) і Конвенцію про захист осіб з огляду на автоматичне оброблення персональних даних від 28.01.1981 (ЕТС № 108); Декларацію про свободу вираження поглядів та інформації, ухвалену 29.04.1982, а також Рекомендацію № Р (81) 19 про доступ до інформації, що зберігають органами державної влади, Рекомендацію № Р (91) 10 про повідомлення третім особам персональних даних, що зберігають державні органи; Рекомендацію № R (97) 18 щодо захисту персональних даних, зібраних та оброблених для статистичної мети, та Рекомендацію № R (2000) 13 щодо європейської політики з доступу до архівів;

<...> Рекомендує урядам держав -членів керуватися у своєму законодавстві та практиці принципами, викладеними в цих Рекомендаціях <...>. III. Загальний принцип доступу до офіційних документів Держави-члени повинні гарантувати право кожного за запитом мати доступ до офіційних документів, що зберігають органи державної влади. Цей принцип належить застосовувати без дискримінації за будь-якою ознакою, зокрема й за національною ознакою.

IV. Можливі обмеження доступу до офіційних документів

1. Держави-члени можуть обмежувати право

доступу до офіційних документів. Обмеження мають бути визначені саме в законі, бути кінцевими в демократичному суспільстві і бути пропорційними цілям захисту, а саме: i. національна безпека, оборона і міжнародні відносини;

ii. громадська безпека;

iii. запобігання, розслідування та притягання до кримінальної відповідальності за злочинну діяльність; iv. конфіденційність та інші законні приватні інтереси; v. комерційні та інші економічні інтереси, чи то приватні, чи то державні;

vi. рівність сторін щодо судового розгляду; vii. охорона довкілля; viii. перевірка, контроль і нагляд з боку органів державної влади; ix. економічна, монетарна та валютно-курсова політика держави; x. конфіденційність обговорень у межах або між органами державної влади під час внутрішньої підготовки справ.

2. У доступі до документа можуть відмовити,

якщо розголошення інформації, що її містить офіційний документ, завдасть або ймовірно завдасть шкоди будь-якому з інтересів, зазначених у пункті 1, якщо немає головного суспільного інтересу до розголошення <...>¹¹».

77. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних

документів (підписана Україною 18.06.2009), яка ратифікована Законом від 20.05.2020 № 631–ІХ і набула чинності для України 11.06.2020, передбачає таке: Стаття 2 — Право доступу до офіційних документів «1. Кожна Сторона гарантує право кожного, без дискримінації за будь-якою ознакою, мати доступ, на вимогу, до офіційних документів, що зберігають органи державної влади.

2. Кожна Сторона вживає конечних заходів у

своєму внутрішньому законодавстві для 11 Рекомендація Rec(2002)2 Комітету Міністрів державам-членам з питань доступу до офіційних документів, ухвалена 21.02.2002. URL:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804c6fcc.

надання чинності приписам про доступ до офіційних документів, викладених у цій Конвенції.

3. Ці заходи вживають не пізніше часу на момент

набуття чинності цією Конвенцією щодо цієї Сторони». Стаття 3 — Можливі обмеження доступу до офіційних документів «1. Кожна Сторона може обмежити право доступу до офіційних документів. Обмеження мають бути встановлені точно в законі, бути кончними в демократичному суспільстві і бути пропорційними відповідній меті захисту, а саме:

a. національна безпека, оборона і міжнародні відносини; b. громадська безпека; c. запобігання, розслідування та притягання до кримінальної відповідальності; d. дисциплінарні розслідування; e. перевірка, контроль і нагляд з боку органів державної влади;

f. конфіденційність та інші законні приватні інтереси; g. комерційні та інші економічні інтереси; h. економічна, монетарна та валютно-курсова політика держави; i. рівність сторін у судових провадженнях та ефективне здійснення правосуддя;

j. довкілля; або k. обговорення в органах державної влади або між ними щодо розгляду питання. Зацікавлені держави можуть під час підписання або під час здавання на зберігання свого ратифікаційного документа, ухвалення, схвалення або приєднання декларацією, адресованою Генеральному секретареві Ради Європи, заявити, що спілкування з сім'єю, яка здійснює правління, та її двором або главою

держави також може бути включене до можливих обмежень.

2. У доступі до інформації, що містить офіційний

документ, можуть відмовити, якщо її розголошення зашкодить або може зашкодити будь-якому з інтересів, зазначених у пункті 1, за винятком ситуацій, коли переважає суспільний інтерес щодо її розголошення.

3. Сторони розглядають можливість визначення

строків, після спливу яких обмеження, зазначені в пункті 1, вони більше не застосовують». Стаття 4 — Запити на доступ до офіційних документів «1. Заявник на офіційний документ не зобов'язаний наводити причини для отримання доступу до офіційного документа.

<...>» Стаття 5 — Оброблення запитів на доступ до офіційних документів «1. Орган державної влади повинен допомогти заявнику, наскільки це практично можливо, ідентифікувати запитаний офіційний документ.

2. Запит на доступ до офіційного документа

розглядає будь-який орган державної влади, що володіє документом. Якщо орган державної влади не володіє запитаним офіційним документом або якщо він не уповноважений на оброблення цього запиту, він, де це можливо, передає заяву або спрямовує заявника до компетентного органу державної влади.

3. Запити на доступ до офіційних документів

розглядають на засадах рівності.

4. Запит на доступ до офіційного документа

розглядають оперативно. Рішення має бути ухвалене, повідомлене та виконане в найкоротший строк або протягом розумного строку, який був визначений заздалегідь.

5. У задоволенні запиту на доступ до офіційного

документа можуть відмовити:

i. якщо, попри допомогу з боку органу державної влади, запит є занадто розпливчастим, щоб дозволити ідентифікувати офіційний документ; або ii. якщо прохання є явно безґрунтовним.

6. Орган державної влади, який відмовляє у

доступі до офіційного документа повністю або частково, зобов'язаний назвати причини відмови. Заявник має право отримати на вимогу письмове уґрунтування від цього органу державної влади щодо відмови¹².

78. Конвенція Ради Європи про захист фізичних осіб з

огляду на автоматичне оброблення персональних даних (набула чинності для України 01.01.2011) містить такі відповідні уривки: Стаття 2 — Визначення «Для мети цієї Конвенції: термін «персональні дані» означає будь-яку інформацію, що стосується конкретно визначеної особи або особи, яка може бути конкретно визначена («суб'єкт даних»);

<...>» Стаття 5 — Якість даних «Персональні дані, що зазнають автоматичного оброблення, мають бути: а. отримані та оброблені сумлінно і законно; б. їх мають зберігати для визначених і законних цілей та не використовувати в спосіб, не сумісний з цими цілями;

с. адекватними, релевантними і ненадмірними щодо цілей, для яких їх зберігають; д. точними та, в разі потреби, їх мають підтримувати в актуальному стані; 12 Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (підписана Україною 18.06.2009, ратифікована Законом від 20.05.2020 № 631–ІХ і набула чинності для України 11.06.2020). URL:

<https://rm.coe.int/1680084826>.

е. їх мають зберігати у формі, яка дає змогу ідентифікувати суб'єктів даних не довше, ніж це треба доконче для мети, для якої ці дані зберігають». Стаття 9 — Винятки та обмеження «1. Винятки з положень статей 5, 6 і 8 цієї Конвенції неможливі, окрім ситуацій, визначених цією статтею.

2. Відступлення від положень статей 5, 6 і 8 цієї

Конвенції допустиме, коли таке відступлення передбачене законом Сторони і становить конечний захід у демократичному суспільстві в інтересах: <...> б. захисту суб'єкта даних або прав і свобод інших осіб¹³. В. Міжамериканська система захисту прав людини.

Міжамериканський суд з прав людини

79. Стаття 13 («Свобода думки та вираження поглядів»)

Американської конвенції з прав людини (також відома як «Пакт Сан-Хосе»; місце ухвалення: Коста-Ріка) встановлює таке: «1. Кожна людина має право на свободу думки і самовираження. Це право включає свободу шукати, одержувати і передавати інформацію та ідеї всіх видів, незалежно від кордонів, усно, письмово, друковано, у вигляді мистецтва або в будь-який інший спосіб на власний вибір».

80. У своєму рішенні у справі «Клод Рейєс та інші проти

Чилі» (Claude Reyes v. Chile), заява № 12.108, від 19.09.2006, Міжамериканський суд з прав людини ухвалив, що: «<...> прямо зумовлюючи право «шукати» і «отримувати» «інформацію», стаття 13 Конвенції захищає право всіх осіб вимагати доступу до 13 Конвенція Ради Європи про захист фізичних осіб з огляду на автоматичне оброблення персональних даних (набула чинності для України 01.01.2011). URL:

<https://rm.coe.int/1680078b37>.

державної інформації, за винятками допустимих обмежень, передбачених Конвенцією. Отже, ця стаття захищає право особи на отримання такої інформації та позитивне зобов'язання держави надавати її, щоб особа могла мати доступ до такої інформації або отримати відповідь, яка включає уґрунтування, коли з будь-якої причини, дозволеної Конвенцією, держав а може обмежувати доступ до інформації в конкретній ситуації. Інформація мають надавати без потреби доведення прямої зацікавленості або особистої участі задля її отримання, за винятком ситуацій, коли застосовне легітимне обмеження.

Доставлення інформації індивідууму може своєю чергою дозволити йому циркулювати в суспільстві, щоб він міг з нею ознайомитися, мати до неї доступ, оцінити її. Отже, право на свободу думки та вираження поглядів включає захист права доступу до державної інформації, яка також чітко включає в себе два виміри — індивідуальний і соціальний — права на свободу думки та вираження поглядів, які повинні бути гарантовані одночасно державою»¹⁴.

ЮРИДИЧНА ПОЗИЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ

I. Конституційна юриспруденція (офіційна конституційна доктрина) щодо тлумачення статті 34(2) Конституції в контексті потреби забезпечення сутності засадничого права особи на доступ до інформації «публічного характеру»

81. Конституція регулює право доступу до інформації в

статті 34(2). Цей припис передбачає, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір. ¹⁴ Рішення Міжамериканського суду з прав людини у справі «Клод Рейєс та інші проти Чилі» (Claude Reyes v. Chile), заява № 12.108, від 19.09.2006. URL:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.pdf.

82. А проте конституцієдавець не оперує синтагмою

«публічна інформація» («інформація публічного характеру») у статті 34(2) Конституції. Водночас Конституційний Суд не може не зазначити про те, що питання доступу до «публічної інформації» достатньо повно урегульовує звичайне (ординарне) українське право, і насамперед ЗПДДПІ. На рівні ординарного законодавства під «публічною інформацією» розуміють відображену і задокументовану будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацію, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених законом [стаття 1(1, 2) ЗПДДПІ].

83. Попри це КС робить важливе застереження про те,

що не можна тлумачити Конституцію через предикат — закон, який сам per se є об'єктом конституційного перегляду¹⁵. Закон не є належним інструментом інтерпретації Конституції через його функціональну природу — обмеження прав людини, оскільки така природа закону перебуває в контрарній позиції до функціональної природи Конституції — акта, покликаного обмежувати державну владу задля ефективного захисту прав людини.

84. Конституційний Суд нагадує, що Конституція є

ієрархічно найвищим актом, над яким немає правового акта, який би визначав критерії того, як її слід тлумачити та визначати з погляду змісту невизначених правових конструкцій в конституційному тексті. Але все ж таки Фундаментальний Закон чітко вказує на єдиний 15 Див. *mutatis mutandis* Савчин М. Парламентська автономія і конституціоналізм / М. Савчин // Український часопис конституційного права. 2019. № 2. С. 22. URL:

http://nbuv.gov.ua/UJRN/ukjourcoml_2019_2_4 (дата звернення: 08.05.2025).

орган, який має повноваження авторитетно заявляти про те, як слід розуміти Конституцію, зокрема й семантично. Цим органом є Конституційний Суд.

85. КС зауважує, що інтерпретуючи Конституцію, він

керований передовсім загальними засадами тлумачення Зasadничого Закону. Базовим інтерпретаційним принципом в діяльності Конституційного Суду є ідея замкненості і процесів розуміння і пояснення в межах одного кола (так званого «герменевтичного кола»). Згідно з цим підходом для того, щоб «зрозуміти» щось, це неминуче треба пояснити, а пояснення можливе тільки через «розуміння» втямків, термінів і слів 16.

Конституційний Суд зазначає, що «герменевтичне коло» під час тлумачення приписів Конституції він мусить проєктувати винятково на конституційно правову систему координат. Тобто межі і спрямованість тлумачення (розуміння) Конституції визначають саме загальні засади, на яких уґрунтований конституційний лад України, та загальновизнані (ті, щодо яких сформувався міжнародно-правовий консенсус) стандарти прав людини, закріплені у міжнародних договорах, чинних в Україні (насамперед у т. зв.

«міжнародному біллі про права людини»).

86. Зазначені міркування дають КС можливість

постулювати, що навіть семантично однакові втямки не обов'язково матимуть тотожний зміст на різних рівнях їхнього тлумачення — звичайному правовому (ординарному) та конституційному.

87. Перш ніж вдаватися до надання відповідей на той

«пул конституційних питань», що сформований у §§ 4.1–4.5 цього Рішення, Конституційний Суд зауважує, що досі перед КС тільки одного разу поставало питання щодо тлумачення статті 34(2) 16 Див. Heidegger, M., 2006. 'Sein und Zeit', Tübingen: Max Niemeyer Verlag,. Auflage 19, 445 s.

Конституції. У 2011 році Жашківська районна рада Черкаської області звернулася до Конституційного Суду з клопотанням дати офіційне тлумачення положень статті 32(1, 2) та статті 34(2, 3) Конституції в аспекті таких питань:

— що слід розуміти під «інформацією про особисте і сімейне життя», зокрема, чи належить така інформація до конфіденційної інформації про особу?; — чи є «збирання, зберігання, використання та поширення інформації про особу» втручанням в її особисте і сімейне життя?

88. Ухвалюючи Рішення від 20.01.2012 № 2 -рп/2012 у

справі № 1 –9/2012 за означеним конституційним поданням Жашківської районної ради Конституційний Суд зазначив, що: 88.1. «інформацією про особисте та сімейне життя особи є будь-які відомості та/або дані про відносини немайнового та майнового характеру, обставини, події, стосунки тощо, пов'язані з особою та членами її сім'ї, за винятком передбаченої законами інформації, що стосується здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень. Така інформація про особу є конфіденційною;

88.2. збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди державою, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами є втручанням в її особисте та сімейне життя. Таке втручання допускається винятково у випадках, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини¹⁷».

17 Рішення КС від 20.01.2012 № 2-рп/2012 у справі № 1–9/2012 за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень

89. Попри наведене КС у своїй юриспруденції досі не

висловлював позицій щодо визначення конституційного змісту статті 34(2) Конституції крізь призму фундаментального конституційного рішення — обов'язку органів публічної влади забезпечити саму суть засадничого права особи на доступ до «інформації», що зумовлює потребу формування конституційної юриспруденції (офіційної конституційної доктрини) з цього питання.

90. Водночас беручи до уваги контекст цієї справи,

Конституційний Суд вважає за потрібне тлумачити статтю 34(2) Зasadничого Закону саме в світлі «публічного характеру» інформації, доступ до якої запитаний. Відповідна обставина має ключове значення для розгляду цієї справи, тому що з ознаки «публічності» випливають суттєві характеристики тієї інформації, яку особа має право отримувати, і, як наслідок, — вибір релевантних до обставин справи напряду та інструментарію конституційного тлумачення, що має пріоритетне значення під час розгляду справ за конституційними скаргами.

91. Закономірним початком будь-якого

праворозуміння, зокрема й конституційного, є лінгвістичне тлумачення, оскільки саме воно визначає межі, в яких діє інтерпретатор.

92. Трактуючи лексему «публічний», слід насамперед

зважати на те, що відкрито та прозоро працювати — це обов'язок органів державної влади, а тому «публічна інформація» — це головна та інформація, що пов'язана зі сферою діяльності суб'єкта публічного права¹⁸. Також з погляду мовознавства статті 32 (1, 2) та статті 34 (2, 3) Конституції. URL:

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fccu.gov.ua%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fndf%2F2-rp%2F2012.doc&wdOrigin=BROWSELINK>. 18 Див. пункт b другого пункту 1 статті 1 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів та абзац третій статті 2 у поєднанні зі статтею 3 Регламенту № 1049/2001

«публічний характер» вказує на те, що відповідна інформація має бути призначена для використання певною спільнотою або всіма людьми¹⁹.

93. З огляду на те, що право на доступ до інформації

«публічного характеру» не призводить до обов'язку суб'єктів публічного права за запитом збирати та створювати (нову) інформацію, «публічною» може вважатися тільки та інформація, яка вже створена у документальній формі на момент подання запиту.

Тобто інформація має бути підготовлена та доступна (йдеться про матеріялізовану форму інформації)²⁰. Фізичну форму, в якій вміщена така інформація, слід тлумачити ширше, аніж тільки ті дані, що відтворені саме на папері. Під «матеріялізованою формою» слід розуміти будь-яку форму, здатну бути носієм інформації, зокрема й електронну форму²¹. Не менш важливим у цьому контексті є також і те, що право на доступ до «публічної інформації» не покладає на відповідного володільця інформації обов'язку створити новий документ, навіть з тих елементів, які є у вже наявних документах²².

94. Отже, мовне тлумачення статті 34(2) Конституції

свідчить, що бенефіціари мають право вимагати та отримувати інформацію, що перебуває в державних органах на момент подання запиту в матеріялізованому вигляді та яка впливає зі сфери їхньої діяльності. Утім лінгвістичне тлумачення є лише першим етапом, який визначає можливе Європейського Парламенту та Ради ЄС від 30.05.2001 щодо доступу громадськості до документів.

19 Див. преамбулу та пункт b другого абзацу статті 1 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів. 20 Див. §§ 1 69–170 рішення Великої палати Страсбурського Суду у справі «Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини», заява № 18030/11, від 08.11.2016. URL:

[https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-167828%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-167828%22]}) (дата звернення: 13.05.2025). 21 Див. пункт а статті 3 Регламенту № 1049/2001 Європейського Парламенту та Ради ЄС від 30.05.2001 щодо доступу громадськості до документів.

22 Див. § 30 рішення Суду Справедливості Європейського Союзу у справі «Райнер Тіпке проти Європейської комісії», C-491/15 P, від 11.01.2017.

буквальне значення правової норми. Тому справжній сенс конституційного тексту неминуче треба перевіряти також й за допомогою інших релевантних методів тлумачення.

95. Визначаючи конституційний зміст права на

збирання та поширення «публічної інформації», потрібно зважати і на розміщення права на доступ до інформації в статті 34 Конституції. Стаття 34(1) Конституції гарантує право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Системне розміщення права на доступ до інформації у другій частині статті, яка регулює (1) свободу думки і слова та (2) свободу виражати свої погляди і переконання, показує, що право на доступ до інформації, зокрема й такої, яка має «публічний характер», є невіддільним елементом права на свободу вираження поглядів. Це означає, що стаття 34 Конституції захищає право на доступ до інформації, яке нерозривно пов'язане зі здійсненням права на свободу вираження поглядів.

Конституціедавець підкреслює важливість права на доступ до інформації для ефективного здійснення свободи вираження поглядів, виділивши його в самостійну частину.

96. Право на доступ до інформації, якою володіє

публічна влада, також гарантують Пакт і ЄКПЛ в межах права на свободу вираження поглядів [стаття 19(2) Пакту та стаття 10(1) ЄКПЛ]. Зазначеними актами, що належать до «міжнародного білля про права людини», праву на доступ до інформації, володільцем якої є публічна влада, наданий захист також саме з огляду на його спрямованість забезпечити ефективну реалізацію права кожного на свободу вираження поглядів.

97. Застосовувавши лінгвістичний, системний та

порівняльно-правовий способи тлумачення норм статті 34 Фундаментального Закону, Конституційний Суд робить висновок про те, що за

статтею 34 Конституції бенефіціяр має право доступу до інформації, якою володіє орган публічної влади та яка впливає зі сфери діяльності відповідного органу, є сформованою та доступною на момент подання запиту, а також яка за своїм характером або змістом є такою, що може вплинути на ефективне здійснення права на свободу вираження поглядів. Визначаючи, чи запитана інформація може вплинути на здійснення права на свободу вираження поглядів, важливо брати до уваги, чи є запитана інформація істотною за своїм характером або змістом. Бенефіціяр може ефективно реалізувати право на отримання та передання інформації, якщо має доступ до інформації, якою зацікавлена широка громадськість. Такий інтерес наявний, якщо

інформація впливає на громадськість настільки, що вона може бути законно зацікавлена у приверненні до неї своєї уваги або значному занепокоєнні нею, особливо якщо вона впливає на добробут громадян або життя в

громаді та забезпечує прозорість ведення державних справ і, в такий спосіб, громадський контроль за діяльністю органів державної влади. Це стосується також й тієї інформації, яка може викликати суперечки щодо важливих соціальних питань або проблем, про які громадськість хотіла б бути поінформованою.

Розкриття інформації можливо вимагати задля забезпечення прозорого ведення державних справ і висвітлення питань, які загалом важливі для суспільства. Для того, щоб визначити, чи стосується запитана інформація забезпечення загального (суспільного) інтересу, вона має бути оцінена цілісно з огляду на контекст, в якому вона фігурує. Про потребу ефективного забезпечення права на свободу вираження поглядів може йтися тільки тоді, коли наявна інформація настільки цікавить широку громадськість, що це зумовлює

обов'язок органу державної влади забезпечити публічний доступ до неї.

98. З наведеного вище також логічно випливає і те, що

конституційний втямок «інформація» (в контексті його розуміння через призму ознаки «публічності»), який закріпили у статті 34(2) Конституції, не має того самого значення, що його цей самий втямок має в ЗПДДПІ. Стаття 34(2) Конституції захищає доступ до інформації публічного характеру задля уможливлення ефективної реалізації права на свободу вираження поглядів. А отже, конституційний втямок «інформація» в світлі її «публічного характеру» має таке саме значення та зміст, які вкладені у статтю 19(3) Пакту та статтю 10(2) ЄКПЛ.

99. Також КС акцентує на тому, що право на доступ до

«публічної інформації» не є абсолютним, оскільки у статті 34(3) Зasadничого Закону конституцієдавець прямо визначив ситуації, за яких реалізація засадничого права на доступ до інформації, зокрема й тієї, що має «публічний характер», може бути обмежена. Такі обмеження фундаментального права людини можуть бути визнані допустимими, якщо законодавець прагне досягти одну або декілька «конституційно допустимих цілей» [стаття 34(3) Конституції] та якщо ці обмеження відповідають принципу верховенства права [стаття 8(1) Конституції] щодо неможливості надмірного втручання держави в саму суть фундаментального права (тобто вони сумісні з вимогою «пропорційності обмеження відповідного права»). Отже, Конституція в її статті 34(3) прямо

визначає перелік причин обмеження права на доступ до інформації «публічного характеру». Вони суголосні також з тими підставами, що їх передбачають стаття 19(3) Пакту та стаття 10(2) ЄКПЛ, які в контексті припису статті 9(1) Конституції встановлюють той мінімальний рівень захисту

зasadничих людських прав, що його конституційний порядок України забезпечує за будь-яких обставин. Тому Конституційний Суд, перевіряючи дотримання критерію «наявності конституційно допустимої мети» для втручання у право на доступ до «публічної інформації», не може випускати з уваги причини, перелічені у статті 19(3) Пакту та статті 10(2) ЄКПЛ.

100. Регулюючи обмеження доступу до інформації

«публічного характеру», законодавець повинен керуватися презумпцією публічності та прозорості функціонування органів публічної влади. Обмеження доступу до «публічної інформації» можливе тільки за наявності виняткових обставин, а саме: якщо розголошення інформації «публічного характеру» загрожуватиме досягненню «конституційно допустимої мети» [стаття 34(3) Конституції, стаття 19(3) Пакту та стаття 10(2) ЄКПЛ]. З огляду на зазначене вище під час перевіряння пропорційності (домірності) втручання у право на доступ до «публічної інформації» неминуче треба, з одного боку, оцінити, якою мірою надання доступу до запитаної інформації «публічного характеру» (а отже, її публічне оприлюднення) загрожуватиме іншим

захищеним інтересам, та, з іншого боку, вплив відмови в доступі до запитаної «публічної інформації» на ефективність реалізації права на свободу вираження поглядів. З цього міркування випливає, що визначаючи можливі обмеження доступу до інформації, що нею володіють органи публічної влади, законодавець повинен брати до уваги характер інформації, доступ до якої він обмежує. Що більше запитана інформація

може впливати через свій характер і зміст на формування та вираження думки з питання, яке є або може бути предметом публічного обговорення, що має на меті забезпечити прозорість ведення державних справ та громадський контроль за діяльністю державних органів, то більший вплив на ефективність

забезпечення права на свободу вираження поглядів матимуть потенційні обмеження доступу до зазначеної інформації. У межах індивідуального розгляду вимоги про надання доступу до «публічної інформації» належить оцінювати вплив обмеження доступу до інформації «публічного характеру» на ефективне здійснення права на свободу вираження поглядів, а також зважати на мету, задля якої бенефіціяр запитує інформацію, та його роль.

Бенефіціяр має запитувати інформацію, щоб надалі могли ефективно реалізувати право на її отримання та поширення. Отже, що більше роль бенефіціяра пов'язана з інформуванням громадськості про питання, які мають широкий суспільний інтерес (журналісти, НГО, правозахисники, дослідники, літературознавці, блогери тощо), то більше можливі обмеження доступу до потрібної інформації впливають на здійснення фундаментального права на свободу вираження поглядів.

II. Методологія оцінювання фактів справи під час перевіряння наявності/відсутності порушення права особи на доступ до інформації [критерії перевірки наявності втручання у саму суть засадничого права, гарантованого статтею 34(2) Конституції]

101. Конституційний Суд на початку зазначає, що

Скаржник вимагав від КС надання копій відповідних конституційних скарг, а не просто інформаційних резюме за ними. Згідно із Законом «Про КС» конституційні скарги, копії яких запитував Плескач В. Ю., мали містити таку інформацію [стаття 55(2)(1–8)]:

1) прізвище, ім'я, по батькові (за наявності)

громадянина України, іноземця чи особи без громадянства, адреса зареєстрованого місця проживання особи (для іноземця чи особи без

громадянства — місця перебування) або повна назва та місцезнаходження юридичної особи, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;

2) відомості про уповноважену особу, що діє від

імені суб'єкта права на конституційну скаргу;

3) короткий виклад остаточного судового рішення,

в якому було застосовано відповідні приписи закону;

4) опис перебігу розгляду відповідної справи в

судах;

5) конкретні приписи закону, які належить

перевірити щодо їхньої відповідності Конституції, та конкретні приписи Конституції, щодо відповідності яким належить перевірити закон;

6) уґрунтування тверджень щодо

неконституційності закону (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону;

7) відомості про документи та матеріали, на які

посилається суб'єкт права на конституційну скаргу, із наданням копій цих документів і матеріалів;

8) перелік документів і матеріалів, що додаються.

102. У цьому контексті Конституційний Суд зауважує, що

Скаржник запитував не конкретну інформацію, що її містять конституційні скарги, а саме копії таких скарг.

103. Отже, відповідне питання, яке постало перед КС,

полягає в тому, чи на підставі припису статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС», що він унеможливив доступ Скаржника до копій конституційних скарг, розгляд яких не закінч или, відбулося втручання в саму суть його

фундаментального права на доступ до інформації, що має «публічний характер». Тобто Конституційний Суд спершу має визначити, чи було атаковане фундаментальне право Скаржника на доступ до інформації, що має «публічний характер», здійснення якого уможливлювало ефективну реалізацію ним іншого засадничого права — права на свободу вираження поглядів.

104. Чи є і якою мірою відмова у доступі до інформації,

яка має «публічний характер», втручанням у засадниче право особи на доступ до інформації, слід оцінювати в кожній конкретній ситуації та у світлі особливих обставин справи, яку розглядають.

105. На думку Конституційного Суду, під час такого

оцінювання доречними є ті чотири критерії, які Велика палата ЄСПЛ сформулювала у її знаковому рішенні у справі «Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини», з аява № 18030/11, від 08.11.201623, а саме:

105.1. мета запиту на інформацію;

105.2. характер запитаної інформації; 105.3. особлива роль шукача інформації в «отриманні та поширенні» її громадськості; а також те, 105.4. чи готова та доступна запитана інформація. А) Щодо мети запиту на інформацію

106. По-перше, обов'язковою умовою має бути те, що

мета особи, яка запитує доступ до інформації, що нею володіє державний орган і яка має «публічний характер», полягає в тому, щоб дозволити їй реалізувати свободу отримувати та передавати інформацію та ідеї іншим. Отже, Конституційний Суд 23 Див. §§ 157–170 рішення Великої палати Страсбурського Суду у справі «Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини», заява № 18030/11, від 08.11.2016. URL:

[https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-167828%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-167828%22]}) (дата звернення: 13.05.2025).

робить акцент на тому, чи є збирання інформації відповідним підготовчим кроком у журналістській діяльності чи в іншій діяльності, що створює форум для публічних дебатів або є важливим елементом публічних дебатів.

107. У цьому контексті варто наголосити, що беручи до

уваги обов'язки та відповідальність, притаманні здійсненню свободи вираження поглядів, відповідно до статті 34(1, 2) Конституції журналістам надана гарантія стосовно звітування з питань, що становлять загальний інтерес, за умови, що вони діють сумлінно, щоб надати точну та правдиву інформацію відповідно до журналістської етики. Ті ж міркування стосуються НГО, які виконують функцію «громадського вартового» (докладніше про цей аспект див. нижче).

108. Отже, для того, щоб спрацьовував механізм

статті 34(1, 2) Зasadничого Закону, слід з'ясувати, чи була запитана інформація дійсно потрібною для здійснення свободи вираження поглядів. Для Конституційного Суду отримання доступу до інформації буде вважатися конечним, якщо її приховування перешкодить або зашкодить реалізації особою її права на свободу вираження поглядів, включно зі свободою отримувати і поширювати інформацію та ідеї у спосіб, що відповідає таким «обов'язкам і відповідальності», які можуть випливати зі статті 34(1, 2) Фундаментального Закону.

Б) Стосовно характеру запитаної інформації

109. Конституційний Суд вважає, що інформація, дані

або документи, до яких запитують доступ, загалом мають відповідати критерію «суспільного інтересу», щоб викликати потребу їхнього розкриття відповідно до Конституції. Така потреба може бути наявна там, де, з -посеред іншого, розкриття

інформації забезпечує прозорість щодо способу ведення державних справ та питань, що становлять інтерес для суспільства загалом, а отже, таке розкриття дає змогу громадськості також брати участь у державному управлінні.

110. Одночасно КС підкреслює, що визначення того, що

може становити предмет «суспільного інтересу», буде залежати від обставин кожної справи. «Суспільний інтерес» стосується питань, які впливають на громадськість настільки, що вона може законно цікавитися ними, а також тих, які привертають її увагу або стосуються її значною мірою, особливо в тому, що вони впливають на добробут громадян або життя громади. Він — «суспільний інтерес» — також стосується питань, які можуть викликати значні суперечки з важливих соціальних питань або проблем, про які громадськість мала б зацікавлення бути поінформованою. «Суспільний інтерес» не може бути зведений до суспільної жаги отримати інформацію про приватне життя інших або задоволення бажання авдиторії в сенсаційності.

Щоб з'ясувати, чи стосується інформація теми суспільного (загального) значення, треба доконче оцінити інформацію загалом, беручи до уваги контекст, у якому вона підготовлена.

111. Цілком виправданим у світлі реалізації права,

гарантованого статтею 34(2) Зasadничого Закону, буде стверджувати про особливу роль інформації, яка стосується політичних виступів та дебатів з питань, що становлять суспільний інтерес. Той аргумент, що згідно зі статтею 34(3) Зasadничого Закону таким даним надано обмежений конституційний захист, також виступає на користь надання відповідно до статті 34(2) Конституції ширшого права доступу до інформації, яку мають державні органи.

В) Особлива роль шукача інформації в «отриманні та поширенні» її громадськості

112. Логічним наслідком двох критеріїв, викладених

вище: один — щодо мети запиту на інформацію, а інший — щодо характеру запитаної інформації, є те, що специфічна роль шукача інформації в «отриманні та переданні» суспільно важливої інформації набуває особливого значення. Отже, оцінюючи, чи втрутилася держава у право особи за статтею 34(2) Зasadничого Закону, відмовивши у доступі до певних документів, Конституційний Суд надає особливої ваги ролі заявника як журналіста або як «громадського вартвого», або як НГО, діяльність якої пов'язана з питаннями, що становлять суспільний інтерес.

113. Попри те, що стаття 34(1) Фундаментального Закону

гарантує свободу вираження поглядів «кожному», Конституційний Суд визнає ту важливу роль, яку відіграє преса в демократичному суспільстві та особливе місце журналістів у цьому контексті. КС вважає, що гарантії, які мають бути надані пресі, відіграють особливе значення. Важливу роль ЗМІ у сприянні й підтримці права отримувати і поширювати інформацію та ідеї неодноразово визнавав і Європейський суд з прав людини, який у своїй практиці ствердив таке:

«Обов'язок преси — поширювати у спосіб, що відповідає її зобов'язанням та відповідальності, інформацію та ідеї з усіх питань, які становлять суспільний інтерес. Вона не тільки має завдання поширювати таку інформацію та ідеї, а навіть більше — громадськість також має право на їхнє отримання. Якби було інакше, преса не змогла б відігравати свою життєво важливу роль «громадського вартового» (див. рішення Страсбурського Суду у справі «Бладет Тромсе і Стенсаас проти Норвегії» [БП] (Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway) [GC], заява № 21980/93, §§ 59 і 62, ECHR 1999-III)24].

114. КС також визнає, що функція створення

різноманітних платформ для публічних дебатів не обмежена винятково пресою, а її можуть також виконувати, з -поміж іншого, неурядові громадські організації, діяльність яких є важливим елементом інформативних публічних дебатів. Конституційний Суд вважає, що коли НГО привертає увагу до питань, що становлять суспільний інтерес, вона виконує роль «громадського вартового», подібну до ролі преси, що відповідно до Конституції гарантує їй такий самий захист, який надано пресі. КС переконаний, що громадянське суспільство робить важливий внесок у обговорення державних справ.

115. Спосіб, у який «громадські вартові» провадять свою

діяльність, може мати значний вплив на належне функціонування демократичного суспільства. В інтересах демократичного суспільства дати пресі можливість виконувати свою життєво важливу роль «громадського вартового» щодо поширення інформації з питань, які становлять суспільний інтерес, так само як і дати можливість неурядовим громадським організаціям, що перевіряють державу, робити те саме. Зважаючи на те, що точна інформація є інструментом їхньої діяльності, особам та організаціям, які виконують функції контролю, часто буде кінцевим отримати доступ до інформації, щоб виконувати свою роль звітування з питань, що становлять «суспільний інтерес».

Перешкоди, створені для того, щоб завадити в отриманні доступу до інформації, можуть призвести до того, що ті, хто працює у ЗМІ або в суміжних 24 Рішення Страсбурського Суду у справі «Бладет Тромсе і Стенсаас проти Норвегії» [БП] (Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway) [GC], заява № 21980/93, від 25.05.1999. URL:

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%22Bladet%20Troms%26amp%20Stensaas%20v.%20Norway%22%2C%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22%3A%22001-58369%22%7D>.

сферах, більше не зможуть ефективно виконувати свою роль «громадського вартового», а їхня здатність надавати точну та правдиву інформацію зазнає негативного впливу.

116. Отже, Конституційний Суд вважає, що важливим

чинником є те, чи особа, яка бажає отримати доступ до запитаної «публічної інформації», робить це задля інформування суспільства як «громадський вартовий». Проте це не означає, що право доступу до інформації «публічного характеру» є прерогативою винятково НГО та преси. КС зауважує, що високий рівень захисту також має поширюватися на академічних дослідників та авторів літератури з питань, що становлять суспільний інтерес. Конституційний Суд також не може оминати увагою те, що з огляду на важливу роль, яку відіграє Інтернет у розширенні доступу громадськості до новин та сприянні поширенню інформації, функція блогерів і популярних користувачів соціальних мереж також може бути уподібнена до функції «громадських вартових», з

відповідним поширенням на таких суб'єктів юридичних гарантій доступу до «публічної інформації», передбачених статтею 34(2) Конституції. Г) Чи готова та доступна запитана інформація

117. Для того, щоб зробити висновок про те, що відмова

у доступі порушувала статтю 34(2) Зasadничого Закону, Конституційний Суд вважає важливим також і те, щоб інформація, доступ до якої особа бажала отримати, була «готовою та доступною» і не вимагала збирання будь-яких даних. З іншого боку, КС не братиме до уваги покликання органу публічної влади на очікувані труднощі щодо збирання інформації як на підставу для відмови надати особі документи, якщо такі труднощі були викликані власною практикою відповідного органу.

118. Беручи до уваги формулювання статті 34(2)

Зasadничого Закону, яке містить слово «вільно», Конституційний Суд вважає, що той факт, чи готова та доступна запитана інформація, має становити важливий критерій у загальній оцінці того, чи можна вважати відмову надати інформацію «втручанням» у свободу отримувати та поширювати інформацію, яку (означену свободу) захищає цей припис.

II. Оцінювання наявності/відсутності порушення права Скаржника на доступ до інформації (застосування методології, наведеної в §§ 106–123, до обставин цієї справи) А) Мета запити на інформацію

119. Суть аргументації Скаржника полягає в тому, що він

є юристом і надає велику увагу вивченню практики КС та мав намір отримати тексти скарг для їхнього обговорення з фахівцями в галузі права, зокрема в мережі Інтернет, а також для їхнього вивчення і підвищення свого юридичного рівня та обізнаності.

Скаржник також надав копію свого посвідчення помічника-консультанта народного депутата Совгирі О. В., яка одночасно є і постійним представником Національної Ради в Конституційному Суді, що свідчить про те, що він провадив діяльність, пов'язану з конституційними питаннями. Одночасно він подав до КС скриншоти (знімки екрана; знятки) та видруки з тематичної спільноти у соціальній мережі «Facebook» під назвою «Конституційне судочинство в Україні», учасниками якої є понад 4 тисячі зацікавлених осіб та в межах якої він провадить активну діяльність як модератор і автор публікацій з проблем конституційного правосуддя в Україні та світі.

Наведене також вказує на те, що він спеціалізувався на питаннях конституційного права.

120. На думку Конституційного Суду, інформація, яку

запитував Скаржник від Секретаріату КС, безперечно, була в межах предметної сфери його професійної діяльності. Що стосується суспільної значущості спірної інформації, Конституційний Суд зазначає, що за офіційною статистикою, сформованою на момент звернення Плєскача В. Ю.

із відповідним запитом, КС брав до свого провадження близько 3 % поданих скарг, що свідчить про високі вимоги Конституційного Суду до форми та змісту конституційних скарг. Скаржник слушно ствердив, що якщо Конституційний Суд взяв до свого провадження ті конституційні скарги, які його цікавили, то їхні форма та уґрунтування мали задовольняти високі вимоги КС, а тому Конституційний Суд вважає, що запитані конституційні скарги дійсно могли становити суспільний інтерес для громадян України, а ця інформація могла дати належне підґрунтя для широких публічних дебатів що до розуміння та особливостей застосування органом конституційної юрисдикції критеріїв процедурної та субстантивної (змістовної) прийнятності

конституційних скарг. Отже, можна зробити уґрунтований висновок, що без відповідної інформації Плєскач В. Ю. не міг ініціювати та зробити свій внесок у важливу суспільну дискусію, спираючись на точну та правдиву інформацію. За таких обставин інформація була «потрібною» для здійснення Скаржником його права на свободу вираження поглядів.

121. Це означає, що Скаржник, покладаючись на

статтю 34(1, 2) Зasadничого Закону, зміг продемонструвати, що доступ до запитаної інформації відіграє настільки важливу роль для здійснення його права на свободу вираження поглядів, що відмова в доступі до цієї конкретної інформації є втручанням у відповідне право.

122. Конституційний Суд стоїть на тому, що стаття 34(2)

Конституції хоча прямо і не гарантує, проте імпліцитно містить право кожного на доступ до інформації «публічного характеру». Водночас таке право виникає тоді, якщо відповідна особа здійснює право на доступ до відповідної інформації за обставин, коли доступ до неї є допоміжним для реалізації права на свободу вираження поглядів, і якщо заперечення права на доступ до «публічної інформації» є втручанням у свободу вираження поглядів.

123. Як пояснювалося вище, Скаржник показав, що

доступ до запитаного матеріалу сприяв реалізації його права на свободу вираження поглядів і, зокрема, на ефективне здійснення ним свободи отримувати та передавати інформацію.

124. Отже, Конституційний Суд дійшов висновку, що

відмова у наданні Скаржникові доступу до відповідної копії запитаної ним конституційної скарги унеможливила отримання та передання ним інформації у спосіб, що атакує саму суть його права на свободу вираження поглядів за статтею 34(1) Фундаментального Закону.

Б) Характер запитаної інформації

125. Що стосується характеру інформації, то

Конституційний Суд вважає, що за обставин цієї справи та інформація, якої домагався Скаржник, відповідала тесту на наявність суспільного інтересу. Вона стосувалася конституційного питання, яке мало важливі наслідки для можливості ефективного реалізації права кожного на захист своїх прав за допомогою звернення з індивідуальною конституційною скаргою. Понад те, не слід оминати увагою, що конституційні скарги, копії яких запитував Скаржник, стали одними з перших, що за ним и КС розпочав конституційні

провадження. Водночас ухвали Конституційного Суду, так само як і резюме конституційних скарг, які були оприлюднені на офіційному вебсайті КС, не містили розлого коментаря щодо форми та змісту поданих скарг, і Плескач В. Ю. не мав жодної іншої можливості дізнатися про їхнє оформлення та інформаційне наповнення, окрім як звернутися до Секретаріату КС для отримання копій текстів цих скарг. За таких обставин можна стверджувати про наявність суспільного інтересу до запитаних Скаржником документів.

126. У цьому контексті Конституційний Суд вважає

важливим зазначити, що прозорість допомагає зберігати легітимність єдиного органу конституційної юрисдикції. З огляду на те, що КС провадить свою діяльність щодо захисту верховенства Конституції тільки порядком розгляду клопотань про перевірку конституційності актів з боку визначених Конституцією та Законом «Про КС» суб'єктів, зокрема й за конституційними скаргами громадян, громадськість може мати законний інтерес у тому, щоб бути поінформованою не тільки про те, що Конституційний Суд взяв до розгляду відповідні клопотання, але й про їхній автентичний зміст.

В) Особлива роль шукача інформації в «отриманні та поширенні» її громадськості

127. Що стосується ролі Скаржника, то КС заважає, що

цю справу ініціював правник, який виконує роль «громадського вартвого», оскільки він як юридичний блогер регулярно робить відчутний внесок у роботу онлайн-форумів, на яких проходять публічні дебати правників в з питань прав людини, верховенства права та конституційного правосуддя в Україні та світі. Його професійний підхід до висвітлення питань, які перебувають під його

опікою, а також те, що він охоплює своєю діяльністю широку громадськість, для Конституційного Суду є цілком очевидними фактами. КС не бачить підстав сумніватися в тому, що копії запитаних документів, про які мовиться, містили таку інформацію, яку Скаржник хотів передати громадськості та яку громадськість мала право отримати. Конституційний Суд також переконаний, що для того, щоб Скаржник міг виконати це завдання, він потребував доступу до запитаної інформації.

Г) Чи готова та доступна запитана інформація

128. Насамкінець Конституційний Суд зазначає, що

інформація була готова та доступна, і Секретаріат КС ніколи не стверджував, що її надання було б особливо обтяжливим для нього. III. Методологія оцінювання конституційності закону (його певного припису) у разі з'ясування факту втручання у право особи на доступ до «публічної інформації» (критерії перевірки законодавчого акта щодо відповідності Конституції)

129. Офіційна конституційна доктрина постулювала, що

обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, спрямованими на досягнення легітимної мети, бути зумовленими суспільною потребою досягнення цієї мети, пропорційними та уґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним

втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права²⁵.

130. Тобто для того, щоб відповідати українській

Конституції, норма закону, яка передбачає можливість обмеження засадничого права на доступ до інформації «публічного характеру», має бути (а) «якісною» («передбачною» та «доступною»), (б) спрямованою на досягнення однієї або декількох легітимних (конституційно допустимих) цілей, зазначених у статті 34(3) Зasadничого Закону, і (в) пропорційною (домірною) визначеній «конституційно допустимій меті» («конституційно допустимим цілям») обмеження фундаментального права.

А) «Якість» («доступність» та «передбачність») припису права

131. Синтагма «<...> може бути обмежене законом» у

статті 34(3) Конституції вимагає, щоб норма, конституційність якої особа заперечує, відповідала вимогам «якості», тобто вона має бути «доступною» для відповідної особи та «передбачною» щодо її наслідків.

132. Що стосується вимоги про «передбач ність», то

Конституційний Суд послідовний в тому, що норма не може вважатися «законом» у значенні статті 34(3) Конституції, якщо вона не сформульована з достатньою точністю, щоб дати можливість особі регулювати свою поведінку. Відповідна особа має бути забезпечена можливістю 25 Рішення Конституційного Суду від 01.06.2016 № 2-рп/2016 у справі № 1–1/2016 за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) п рипису третього речення частини першої статті 13 Закону «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу). URL:

<https://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/2-rp2016.pdf>.

(якщо це неминуче треба — з допомогою юридичного радника) передбачати настільки, наскільки це є розумним за певних обставин, наслідки, які може спричинити за собою конкретна дія. Ці наслідки не обов'язково мають бути «передбачними» зі стовідсотковою впевненістю.

Хоча впевненість ба жана, вона може додати надмірної жорсткості, і закон має бути придатний для адаптування його до можливої зміни обставин. Відповідно, багато законів неминуче сформульовані в термінах, які більшою чи меншою мірою є розпливчастими, і тлумачення та застосування яких є питаннями практики.

133. Отже, повноваження Конституційного Суду щодо

ревізії відповідності Конституції (конституційності) законів обмежені, оскільки рівень точності, що його можна вимагати від законів, значною мірою залежить від змісту закону, про який йдеться, сфери, яку він покликаний охопити, а також кількості та статусу тих, кому він адресований.

Б) Наявність «конституційно допустимої мети»

134. КС вважає, що Конституція має на меті гарантувати

права, які є не теоретичними чи ілюзорними, а практичними та ефективними. Цей принцип також має бути дотриманий, коли йдеться про оцінювання відповідності Конституції (конституційності) закону (певних положень закону). Отже, для того, щоб вважатися «конституційно допустимою», мета, на яку покликається держава, також має практичним і ефективним способом стосуватися однієї або декількох підстав, викладених у статті 34(3) Зasadничого Закону. Наявність цих винятків, які передбачають легітимні обмеження здійснення засадничого права на доступ до «публічної інформації», КС має ретельно перевірити.

Хоча суспільні інтереси, на захист яких спрямована

дія статті 34(3) Конституції, і мають важливе значення у демократичному суспільстві, їх неможливо намагатися захистити за будь-яку ціну. Відповідно, перевіряючи те, чи перешкоджання будь-якій публічній дискусії ґрунтувалося на підставах, пов'язаних із захистом суспільних інтересів, визначених статтею 34(3) Зasadничого Закону, Конституційний Суд має пересвідчитися, що такі підстави є не гіпотетичними, а цілком реальними, а також релевантними до самої суті фундаментального права, яке зазнає обмеження на підставі закону (його певного припису).

В) Пропорційність (домірність) засобу обмеження фундаментального права, використаного законодавцем, визначеній «конституційно допустимій меті»

135. Основні принципи, що стосуються питання, чи є

засіб обмеження засадничого права на доступ до інформації «публічного характеру», пропорційним (домірним) визначеній «конституційно допустимій меті», можна узагальнити так: 135.1. праву мати доступ до «публічної інформації» надано особливий — конституційний — захист, якщо воно потрібне для реалізації права на вільне вираження своїх поглядів, що включає ефективну можливість вільно передавати інформацію та ідеї. Як зазначено у статті 34(3) Фундаментального Закону, це право може бути обмежене, проте такі обмеження мають тлумачитися суворо, а потрібність будь-яких обмежень має бути переконливо з'ясована;

135.2. вимога пропорційності (домірності) у значенні статті 34(3) у її логічному взаємозв'язку зі статтею 8(1) Зasadничого Закону передбачає наявність «нагальної суспільної потреби». Законодавець має певну свободу розсуду в оцінці

того, чи є така потреба, але це питання одночасно становить предмет виняткової конституційної юрисдикції з боку Конституційного Суду. Отже, КС уповноважений ухвалити остаточне рішення щодо того, чи сумісне певне передбачене законом обмеження з принципом пропорційності (домірності), тобто чи була збережена після використання відповідного рестриктивного засобу сама суть права на доступ до інформації «публічного характеру», що його захищає стаття 34(2, 3) Конституції.

135.3. завдання Конституційного Суду під час здійснення своєї конституційної юрисдикції у справах за конституційними скаргами, полягає не в тому, щоб замінити законодавця, а в тому, щоб надати відповідно до статті 8(1) Зasadничого Закону оцінку конституційності закону, який застосували суди системи судоустрою. Це не означає, що юрисдикція КС обмежена винятково в визначенні того, чи є припис права «якісним» («доступним» і «передбачним») та чи спрямоване відповідне регулювання на досягнення визначеної «конституційно допустимої мети (визначених «конституційно допустимих цілей»)). Конституційний Суд також повинен, поглянувши на спірну норму через призму обставин справи загалом (взявши до уваги конкретний контекст Скажника), визначити,

чи відповідає такий правовий припис критерію пропорційності (домірності) засобу обмеження фундаментального права, використаного законодавцем, визначеній «конституційно допустимій меті» (визначеним «конституційно допустимим цілям»), тобто чи виправдані заходи, вжиті законодавцем, для досягнення такої мети.

Роблячи це, КС мусить переконатися, що рішення законодавця сумісне зі стандартом пропорційності (домірності), що є невіддільним складником

принципу верховенства права, закріпленого у статті 8(1) Зasadничого Закону. IV. Оцінювання відповідності Конституції (конституційності) припису статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС» через призму аргументів Скажника щодо порушення його засадничого права на доступ до інформації «публічного характеру» А) «Якість» («передбачність» та «доступність») припису права

136. Конституційний Суд послідовно дотримує підходу,

за яким його завданням не є оцінювання доцільності методів, обраних законодавцем для регулювання певної сфери суспільних відносин. Його ключове завдання полягає у визначенні того, чи відповідають Конституції ті заходи, що їх вжив законодавець, а також ті наслідки, які спричинені відповідними заходами.

137. Конституційний Суд зазначає, що адміністративний

суд апеляційної інстанції розглянув аргумент Плєскача В. Ю. щодо потреби гнучкого тлумачення припису статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС» в світлі позиції Страсбурзького Суду, сформульованої у рішенні ЄСПЛ у справі «Угорський союз громадянських прав проти Угорщини», і відповів на цей аргумент тим, що зазначена Плєскачем В. Ю.

практика Страсбурзького Суду не може бути застосована в цій справі, бо стосується правовідносин, які склалися в іноземній державі та з огляду на застосування її (відповідної держави) національного законодавства. З огляду на це Конституційний Суд застерігає, що до його повноважень не належить офіційне

тлумачення ординарного (звичайного) права та/або ревізування тих висновків щодо інтєрпретації ординарного (звичайного) права, що їх зробили

суди системи судоустрою, за винятком тих ситуацій, коли КС установить, що суд застосував закон (окремий припис закону), витлумачивши його у спосіб, що не відповідає Конституції. У такому разі Конституційний Суд вказує на це у резолютивній частині свого рішення [стаття 89(3) Закону «Про КС»]. КС вважає, що тлумачення Другого апеляційного адміністративного суду не було свавільним з погляду непорушних засад конституційного ладу та відповідало буквальному (словесному) змісту статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС», а тому немає й підстав вважати, що Конституційний Суд у цій справі повинен скористатися названим вище екстраординарним інструментом щодо забезпечення конституційно конформного (конституційно-узгодженого)

тлумачення ординарного (звичайного) права.

138. Загалом КС не бачить причин ставити під сумнів

«доступність» та «передбачність» для Скаржника припису статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС», який слугував правовим підґрунтям для ухвалення рішення Секретаріату КС про відмову у наданні Плєскачу В. Ю. запитаної ним «публічної інформації». Тому КС вважає, що спірний припис статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС» відповідає вимозі «якості» закону у значенні статті 34(3) Конституції, тому що є достатньо «доступним» та «передбачним» як щодо (1) визначення конкретного заходу обмеження права Скаржника на доступ до запитаної ним інформації «публічного характеру», так і (2) щодо визначення наслідків, які настають на підставі відповідної рестрикції.

Б) Чи спрямовано спірний припис на досягнення «конституційно допустимої мети»?

139. Конституційний Суд зазначає, що Секретаріат КС

охарактеризував запитану Скаржником інформацію як таку, що містить персональні дані, а тому

надання копій конституційних скарг порушуватиме законодавство про захист персональних даних, а також право авторів скарг на приватність, бо конституційні скарги містять конфіденційні відомості про заявників. Це сталося тому, що відповідно до українського законодавства втямок «персональні дані» охоплює будь-яку інформацію, яка може ідентифікувати особу [стаття 11(1) ЗПІ]. Ця інформація не може бути розголошена [стаття 21(2) названого Закону], якщо така можливість прямо не передбачена законом, або коли інформація стосується виконання особою функцій держави чи місцевого самоврядування.

Стаття 11(2)(реч. 2) ЗПІ визначає конфіденційними такий неповний перелік категорій відомостей про особу: (1) національність, (2) освіта, (3) сімейний стан, (4) релігійні переконання, (5) стан здоров'я, (6) адреса, (7) дата та (8) місце народження

Стаття 11(2)(реч. 1) означеного Закону передбачає також, що конфіденційна інформація не може бути розголошена без згоди відповідно ї особи, за винятком ситуацій, передбачених законом, і тільки в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини

140. КС зауважує, що стаття 34(3) Конституції поширює

захищає також і ту інформацію, яка була одержана конфіденційно, зокрема й інформацію про приватне життя фізичної особи. Утямок «приватне життя» є широким терміном, який неможливо вичерпно визначити. Він охоплює фізичну та психологічну цілісність людини. Тому він може охоплювати багато аспектів фізичної та соціальної ідентичності людини. Такі елементи як, наприклад, гендерна ідентифікація, ім'я, сексуальна орієнтація та сексуальне життя належать до особистості сфери, захищеної статтею 34(3) Фундаментального Закону.

«Приватне життя» може включати і діяльність професійного або ділового характеру. Конституційний Суд також вважає, що є зона

взаємодії особи з іншими людьми, навіть у публічному контексті, яка може входити до сфери «приватного життя».

141. У контексті персональних даних КС не може не

зв'язати на Конвенцію Ради Європи від 28.01.1981 про захист осіб щодо автоматичного оброблення персональних даних, метою якої є «забезпечити <...> кожній фізичній особі <...> повагу до її прав та засадничих свобод, і, зокрема, її права на приватність з огляду на автоматичне оброблення персональних даних, що стосуються її» (стаття 1).

Персональні дані визначаються в статті 2 цієї Конвенції як «будь-яка інформація, що стосується ідентифікованої особи або такої, яку можна ідентифікувати». Конвенція безпосередньо визначила приклади персональних даних, що стосуються найбільш інтимних та особистих аспектів особи, таких як стан здоров'я, записи про переривання вагітності, ставлення до релігії, встановивши, що такі категорії даних становлять окремі елементи приватного життя, які, отже, охороняє також і стаття 34(3) Зasadничого Закону.

142. Розв'язуючи питання щодо того, чи пов'язана

особиста інформація, яку містить конституційна скарга, з правом автора такої конституційної скарги на повагу до його «приватного життя», КС братиме до уваги наявний контекст. Є низка елементів, які мають значення для оцінки того, чи стосується «приватного життя» особи заходи, що їх здійснюють за межами дому чи приватних приміщень цієї особи.

Оскільки бувають ситуації, коли люди несвідомо чи ненавмисно провадять діяльність, яка є або може бути записана чи пов'язана у публічний спосіб, їхнє розумне очікування стосовно конфіденційності може бути істотним, хоча й не обов'язково вирішальним чинником для такої оцінки.

143. У цій справі запитана інформація стосувалася, з -

посеред іншого: (1) прізвища, імені та по батькові

автора конституційної скарги, адреси зареєстрованого місця його проживання, а також номера засобу зв'язку та адреси електронної пошти, якщо автор конституційної скарги такі мав; (2) копій документів та матеріалів, на які здійснював посилання автор конституційної скарги. Запитання доступу до інформації, частина з якої беззастережно становила персональні дані, Конституційний Суд розцінює як намір втрутитися у «приватне життя» особи. КС зауважує, що запитана інформація не стосувалася дій чи рішень автора конституційної скарги під час виконанням ним функцій держави чи місцевого самоврядування.

Також Скаржник не продемонстрував, що суспільний інтерес щодо розкриття запитаної інформації переважав право автора конституційної скарги на повагу до його приватного життя за змістом статті 34(3) Конституції.

144. КС також вважає, що через розголошення його

персональних даних автор конституційної скарги зазнав би впливу, який перевищує той, що він міг би передбачити під час подання ним конституційної скарги, реалізуючи своє фундаментальне право на звернення до Конституційного Суду як пересічний громадянин України, який не був політиком або іншою особою, до життя якої може уґрунтовано виникати підвищена суспільна зацікавленість з боку громадськості.

145. З огляду на це інтерес щодо захисту персональних

даних автора конституційної скарги, що на нього покликався Секретаріат КС із одночасним апелюванням до статті 34(3) Зasadничого Закону, виправдовує застосування цього п рипису для обмеження права Скаржника, захищеного статтею 34(2) Зasadничого Закону. Конституційний Суд твердо стоїть на тому, що стаття 34(2) Конституції не гарантує необмежений доступ до «публічної інформації», і, як КС уже зазначив вище у

§ 145, запобігання розголошенню інформації про автора конституційної скарги, одержаної конфіденційно, є «конституційно допустимою метою», що допускає можливість обмежити право на доступ до інформації «публічного характеру» відповідно до статті 34(3) Конституції. Отже, головне питання полягає в тому, чи були засоби, які законодавець використав для захисту названого інтересу, пропорційними (домірними) тій меті, якої він прагнув досягти.

В) Пропорційність (домірність) засобу обмеження фундаментального права, який використав законодавець, визначеній «конституційно допустимій меті»

146. Конституційний Суд нагадує, що подаючи свій

запит, Плєскача В. Ю. намагався отримати доступ до текстів конституційних скарг задля того, щоб розпочати суспільну дискусію щодо застосування єдиним органом конституційної юрисдикції критеріїв прийнятності індивідуальної конституційної скарги. Це питання тісно пов'язане з правом на справедливий судовий розгляд — засадничим правом у межах конституційного ладу України та правом першочергової важливості за СКПЛ. Справді, уґрунтовану критику чи пропозицію щодо вдосконалення, яка безпосередньо пов'язана з правом на справедливий судовий розгляд, слід розцінювати як предмет уґрунтованого суспільного занепокоєння. Під час запланованих ним дискусій Скаржник хотів дослідити механіку застосування КС критеріїв прийнятності конституційної скарги,

висловити уґрунтовану критику та пропозиції щодо вдосконалення юриспруденції Конституційного Суду з цього питання. Твердження про те, що КС встановив надзвичайно високі стандарти прийнятності, які унеможливають доступ до єдиного органу конституційної юрисдикції у 97 %

ситуацій звернення до Конституційного Суду, справді викликає легітимне занепокоєння. КС переконаний, що Скаржник мав намір зробити внесок у дискусію з питання, яке становить суспільний інтерес, а відмова задовольнити поданий ним запит погіршила його фактичну можливість ініціювати та підтримувати громадські дебати з проблематики, що становить суспільний (загальний) інтерес.

147. Тож ключовою правовою проблемою за таких

обставин є те, чи було обмеження фундаментального права Скаржника на доступ до «публічної інформації» пропорційним (домірним) такій «конституційно допустимій меті» як захист права на конфіденційність автора конституційної скарги.

148. Конституційний Суд не може оминати увагою той

факт, що ЄСПЛ у своєму рішенні у справі «Угорська Спілка громадянських свобод проти Угорщини» (Társaság A Szabadságjogokért v. Hungary), заява № 37374/05, від 14.04.2009, вже розглядав питання про відмову в доступі до копії конституційної скарги, яка перебувала на розгляді угорського Конституційного Суду. Що стосується мети захисту персональних даних автора заяви про конституційний розгляд, то в на званій справі Страсбурський Суд зробив такий висновок:

«37. Суд зауважує, що заявник запитав інформацію про конституційну скаргу в кінцевому підсумку без персональних даних її автора. Навіть більше, Суд вважає неправдивим, що будь-яке посилення на приватне життя нардепа як на захищену приватну сферу можна було б відрізнити від його конституційної скарги.

Справді, він повідомив пресі, що подав скаргу, і тому його думку з цього публічного питання можна, в принципі, ототожнити з його особою. Проте Суд вважає, що для свободи вираження поглядів у сфері політики було б фатальним, якби громадські діячі могли цензурувати пресу та

публічні дебати в ім'я своїх індивідуальних прав, стверджуючи, що їхні думки з публічних питань пов'язані з їхньою особою і тому становлять приватні дані, які не можуть бути розкриті без їхньої згоди. Ці міркування не можуть виправдати, на думку Суду, втручання, якого стосується скарга, подана у цій справі²⁶».

149. Конституційний Суд вважає, що означений

висновок є тільки частково релевантним до обставин справи, яку розглядає КС. Зокрема, для розгляду справи за скаргою Плескача В. Ю. важливим є саме те, що ЄСПЛ вважав факт запитання інформації про конституційну скаргу з одночасним висловленням прохання приховати дані про приватне життя її автора таким, який є юридично значущим для оцінки пропорційності відмови в доступі до відповідної скарги.

150. Водночас якщо екстраполювати на обставини

справи Скаржника зазначений підхід Страсбурський Суд, можна зробити висновок про те, що норма статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС» унеможливорює взяття до уваги будь-яких обставин, за яких вдалося б забезпечити доступ до запитаної «публічної інформації» (копії конституційної скарги), як-от: (1) приховання (редагування або вилучення) конфіденційної інформації автора конституційної скарги; (2) отримання згоди автора конституційної скарги на розкриття відповідної інформації у разі відсутності змоги приховати інформацію про приватне життя, не спотворюючи та не позбавляючи будь-якого змісту запитаний документ; (3) з'ясування позиції доповідача у справі та/або колеги суддів, які розглядають справу, щодо

надання копії конституційної скарги, яка містить конфіденційні дані тощо. Тобто українське 26 Рішення ЄСПЛ у справі «Угорська Спілка громадянських свобод проти Угорщини» (Társaság A Szabadságjogokért v. Hungary), заява № 37374/05, від 14.04.2009. URL:

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:\[%2237374/05%22\],%22itemid%22:\[%22001-92171%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%2237374/05%22],%22itemid%22:[%22001-92171%22]}).

законодавство взагалі виключає будь-яке оцінювання значущості права особи на доступ до «публічної інформації» за статтею 34(2) Конституції, тоді як будь-яке обмеження щодо надання доступу до матеріалу, який може сприяти дискусії з питання, що становить суспільний (загальний) інтерес, вимагає максимально ретельного вивчення.

Конституційний Суд нагадує, що хоча законодавець і має широкій розсуд під час вибору юридичних засобів, які він використовуватиме для досягнення «конституційно допустимої мети», проте такий розсуд не є

необмеженим. Мірилом пропорційності та уґрунтованості застосування певного засобу у кожній конкретній ситуації є те, чи була захищена сама суть засадничого права особи.

151. Оцінюючи відповідність обраного законодавцем

підходу щодо регулювання обмеження права на доступ до інформації «публічного характеру» (документ, що є у матеріалах справи, яку розглядає КС) принципу верховенства права, складником якого є пропорційність [стаття 8(1) Конституції], Конституційний Суд зважає на те, що стандарт пропорційності (домірності) передбачає потребу запровадження найменш обтяжливих заходів обмеження засадничого права, які забезпечують досягнення визначеної «конституційно допустимої мети». КС вважає, що можливими способами розв'язання будь-яких проблем щодо захисту «приватного життя» особи, яка подала конституційну скаргу, було б надання володільцю запитаної інформації повноважень, зокрема, (1) редагувати будь-яку конфіденційну особисту

інформацію, що її містить текст конституційної скарги, та надавати його відредаговану копію, або (2) вилучати відповідну інформацію з документів і надавати запитані дані. Натомість законодавець передбачив, що у разі звернення будь-якої особи із запитом на інформацію, яка стосується нерозглянутих КС матеріалів конституційного

провадження, володільця відповідної інформації — Секретаріат КС — повинен безальтернативно відмовляти в наданні доступу до такої інформації. Тобто спірна норма визначає найбільш суворий захід щодо обмеження реалізації індивідуального фундаментального права на доступ до інформації «публічного характеру», оскільки не передбачає повноважень Секретаріату КС як володільця запитаної інформації реагувати на кожний запит на доступ настільки це можливо гнучко і з огляду на контекст (конкретні обставини певного бенефіціара). Конституційний Суд переконаний, що таке регулювання не суємісне з вимогою пропорційності (домірності), оскільки законодавець, встановивши абсолютне обмеження права на доступ до матеріалів конституційного

провадження, яке розглядає КС, не забезпечив належний баланс між суспільним інтересом щодо розкриття інформації, до якої може бути запитаний доступ, та правом автора конституційної скарги на конфіденційність.

152. Беручи до уваги міркування, викладені у §§ 155-ому

та 156 -ому, Конституційний Суд вважає, що право автора конституційної скарги на повагу до його «приватного життя» не було б порушено, якби запит Скаржника щодо надання інформації був задоволений частково, а саме без надання конфіденційних даних Петрика І. Й. Хоча запит Скаржника, як вже раніше визнав КС, і стосувався персональних даних та містив інформацію, яка не є загальнодоступною, відповідна інформація становила тільки частину документа, доступ до якого хотів отримати Плєскач В. Ю. Конституційний Суд зауважує, що коли йдеться про запровадження заходу щодо обмеження права на отримання інформації від органу публічної влади, законодавець повинен керуватися правилом «частини і цілого», а саме: якщо «частина» запитаної

бенефіціаром інформації може мати природу

інформації з обмеженим доступом (таємна, службова або конфіденційна), то допустимо обмежувати доступ тільки до відповідної її частини, а не до усієї запитаної інформації (до «цілого»).

153. За таких обставин КС доходить висновку, що

оскаржене втручання не було пропорційним (домірним). Конституційний Суд вважає, що, незважаючи на межі розсуду законодавця, останній під час запровадження спірного правового регулювання не забезпечив пропорційного (розумного та уґрунтованого) співвідношення між заходом щодо обмеження засадничого права особи на доступ до «публічної інформації» та «конституційно допустимою метою», на досягнення якої спрямований відповідний захід.

154. Наведене свідчить про те, що п рипис

статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про КС» за яким «інформація за запитами (на публічну інформацію — прим. моя) щодо матеріалів справи, яку розглядає Суд (йдеться про Конституційний Суд — прим. моя), не може бути надана», не відповідає статті 34(2) у її взаємозв'язку зі статтею 8(1) Конституції.

З цих підстав Конституційний Суд України, засідаючи колегією суддів Першого сенату, у х в а л и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції

України (є неконституційними), припис статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про Конституційний Суд».

2. Припис статті 42(4)(реч. 2) Закону «Про

Конституційний Суд», який Конституційний Суд визнав неконституційним, утрачає чинність з дня опублікування цього Рішення на офіційному вебсайті Конституційного Суду.

3. Рішення Конституційного Суду України є

обов'язковим, остаточним та не може бути оскаржене. Рішення Конституційного Суду України належить оприлюднити у «Віснику Конституційного Суду України».

СУДДІ ПЕРШОГО СЕНАТУ

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ:

_____	_____	Герасименко Владислав Барак Аарон
_____	_____	Гінзберг Рут Зімелє Інета
_____	_____	Кардозо Бенджамін Лімбах Юта
_____	_____	Познер Річард Скалія Антонін
_____	_____	Шайо Андраш

Файли матеріалу

[Оригінальний файл автора](#)