

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Литвинова О.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини четвертої статті 42 Закону України „Про Конституційний Суд України“

Конституційний Суд України 22 січня 2020 року ухвалив Рішення № 1-р(І)/2020, у якому визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення другого речення частини четвертої статті 42 Закону України „Про Конституційний Суд України“.

Вважаю за необхідне на підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ (далі – Закон) викласти окрему думку щодо названого рішення Конституційного Суду України.

1. Із дослідження конституційної скарги та доданих до неї матеріалів вбачається, що Плескач В.Ю. звернувся до Конституційного Суду України із запитом на отримання публічної інформації, у якому просив надати копії конституційних скарг Петрика І.Й. та Павленко В.С. щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 59, частини десятої статті 78 Закону України „Про прокуратуру“, заретушувавши будь-яку особисту і персональну інформацію про авторів цих клопотань.

Обґрунтовуючи необхідність в отриманні копій конституційних скарг Петрика І.Й. та Павленко В.С., Плескач В.Ю. наголосив на тому, що ці конституційні скарги „мають досить значну інформаційну цінність та становлять значний суспільний інтерес“.

Станом на дату отримання Конституційним Судом України вказаного запиту справа за конституційною скаргою Петрика І.Й. перебувала на розгляді Першого сенату Конституційного Суду України, а конституційне провадження у справі за конституційною скаргою Павленко В.С. Ухвалою Другого сенату Конституційного Суду України від 16 липня 2018 було закрито.

Керуючись положеннями другого речення частини четвертої статті 42 Закону, Секретаріат Конституційного Суду України відмовив Плєскачу В.Ю. у наданні запитуваної інформації. Цю відмову Плєскач В.Ю. оскаржив у судовому порядку.

Другий апеляційний адміністративний суд постановою від 23 квітня 2019 року залишив без змін рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 20 лютого 2019 року, яким адміністративний позов Плєскача В.Ю. до Конституційного Суду України про зобов'язання надати запитувану у запиті від 9 січня 2019 року публічну інформацію було задоволено частково: зобов'язано Конституційний Суд України надати Плєскачу В.Ю. інформацію стосовно конституційної скарги Павленко В.С.; у задоволенні позовної вимоги Плєскача В.Ю. про надання йому копії конституційної скарги Петрика І.Й. відмовлено, оскільки „конституційна скарга належить до матеріалів справи, а тому не може бути надана до завершення її розгляду“.

Аргументуючи твердження щодо неконституційності оспорюваних положень Закону, автор клопотання зазначив, що текст конституційної скарги становить „загальнонаціональний суспільний інформаційний інтерес“, оскільки „у процесі конституційного провадження існують не тільки інтереси заявника, який домагається визнання певної норми закону неконституційною, а також інтереси інших учасників цих правовідносин і інтереси осіб, які прямо не задіяні в цих правовідносинах“.

З наведеного випливає, що звернення Плєскача В.Ю. до Конституційного Суду України із клопотанням щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) положень другого речення частини четвертої статті 42 Закону фактично зумовлено тим, що цими положеннями Закону забороняється надавати за запитами копію конституційної скарги у справі, яка перебуває на розгляді Конституційного Суду України.

2. Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8 Основного Закону України).

Відповідно до статті 34 Конституції України 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 з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Право кожного на вільне вираження своїх поглядів і переконань, яке включає право одержувати і поширювати інформацію, також закріплено в Загальній декларації прав людини 1948 року (стаття 19), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (пункт 1 статті 10), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (пункт 2 статті 19). Водночас здійснення названого права може бути обмежено.

У пункті 2 статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року визначено, що „здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду“.

За пунктом 3 статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року користування передбаченими в пункті 2 цієї статті правами накладає особливі обов'язки і особливу відповідальність; воно може бути, отже, пов'язане з певними обмеженнями, які, однак, мають встановлюватися законом і бути необхідними: для поважання прав і репутації інших осіб; для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення.

Конституційний Суд України в абзаці шостому пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 наголосив, що Конституцією України визначено вичерпний перелік підстав, за наявності яких законами України може передбачатися обмеження прав особи на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації, оскільки реалізація цих прав не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб, у тому числі й конституційне право особи на невтручання в її особисте і сімейне життя.

За юридичними позиціями Конституційного Суду України обмеження прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним (друге речення абзацу шостого підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009); обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, 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 права (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Конституційний Суд України (Перший сенат) в абзаці другому пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 12 липня 2019 року № 5-р(І)/2019 вказав, що під правомірним обмеженням конституційних прав і свобод людини і громадянина слід розуміти передбачену Конституцією України можливість втручання держави за допомогою юридичних засобів у зміст та обсяг конституційних прав і свобод людини і громадянина, яке відповідає вимогам верховенства права, потрібності, доцільності та пропорційності у

демократичному суспільстві; метою такого обмеження є охорона основоположних цінностей у суспільстві, до яких належать, зокрема, життя, свобода та гідність людини, здоров'я і моральність населення, національна безпека, громадський порядок.

У зв'язку з наведеним є підстави вважати, що статтю 34 Конституції України треба трактувати як таку, що імпліцитно передбачає конституційне право особи на доступ до інформації, якою володіє орган публічної влади. Вказане право не є абсолютним і може підлягати обмеженням. Такі обмеження мають бути винятками, що передбачені законом, переслідувати одну або декілька законних цілей і бути необхідними у демократичному суспільстві. У разі обмеження права на доступ до інформації законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію вказаного права і не порушувати сутнісний зміст такого права.

3. За частиною другою статті 147 Основного Закону України гласність є одним із принципів, на яких ґрунтується діяльність Конституційного Суду України.

„Гласність“ – абстрактний іменник до „гласний“, одне із значень якого таке: доступний для широкої громадськості; відкритий, публічний (Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ „Перун“. 2007. С. 244).

Порядок організації та діяльності Конституційного Суду України, статус суддів Конституційного Суду України, підстави і порядок звернення до Конституційного Суду України, процедура розгляду ним справ і виконання рішень Конституційного Суду України визначаються Конституцією України та законом (стаття 153 Основного Закону України).

Відповідно до статті 2 Закону Конституційний Суд України здійснює свою діяльність на засадах, зокрема, гласності та відкритості.

Забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної

інформації є метою Закону України „Про доступ до публічної інформації“ (частина перша статті 2).

Відповідно до положень Закону України „Про доступ до публічної інформації“ публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим законом (частина перша статті 1); право на доступ до публічної інформації гарантується, зокрема, обов’язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом (пункт 1 частини першої статті 3).

3.1. У положеннях статті 42 Закону, якими врегульовано питання доступу до публічної інформації у Конституційному Суді України, передбачено, що акти Конституційного Суду України, засідання Конституційного Суду України та інформація щодо справ, які розглядає Конституційний Суд України, є відкритими, якщо інше не встановлено Законом; ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в Конституційному Суді України усної або письмової інформації про результати розгляду його справи; будь-яка особа має право на вільний доступ до рішення Конституційного Суду України в порядку, встановленому Законом; інформація про конституційні подання, конституційні звернення, конституційні скарги, що надійшли до Конституційного Суду України, перебіг справи, дату і час засідання сенату Конституційного Суду України, Великої палати Конституційного Суду України є відкритою та оприлюднюється на офіційному вебсайті Конституційного Суду України, якщо інше не встановлено Законом; Конституційний Суд України на своєму офіційному вебсайті оприлюднює: інформацію про конституційні подання, конституційні звернення, конституційні скарги; повідомлення про порядок денний пленарних засідань Великої палати Конституційного Суду України та сенатів Конституційного Суду України, пресрелізи, іншу інформацію;

матеріали судових справ, ухвалені рішення або надані висновки щодо розглянутих Конституційним Судом України справ, окрім матеріалів закритої частини пленарних засідань сенату Конституційного Суду України чи Великої палати Конституційного Суду України та матеріалів, які містять інформацію з обмеженим доступом; записи відеотрансляцій відкритої частини пленарних засідань Конституційного Суду України; щорічну інформаційну доповідь Конституційного Суду України; Конституційний Суд України надає інформацію за запитом відповідно до Закону України „Про доступ до публічної інформації“; інформація за запитом щодо матеріалів справи, яку розглядає Конституційний Суд України, не надається; оприлюднення та надання інформації за запитом забезпечує Секретаріат Конституційного Суду України.

Наведеними положеннями Закону забезпечено відкритість діяльності Конституційного Суду України як розпорядника публічної інформації, а також віднесено до такої інформації, у тому числі, інформацію про конституційні подання, конституційні звернення, конституційні скарги, матеріали судових справ. При цьому вказане нормативне регулювання не встановлює критерії, за якими визначається обсяг забезпечення доступу до інформації про конституційні подання, конституційні звернення, конституційні скарги.

Конституційний Суд України розглядає справи за конституційним поданням, конституційним зверненням, конституційною скаргою в межах повноважень, визначених, зокрема, пунктом 28 частини першої статті 85, частиною шостою статті 111, частиною другої статті 137, статтями 150–151¹ Конституції України. Отже, матеріалами справи слід вважати всі документи, які подані до Конституційного Суду України суб'єктами права на конституційне подання, конституційне звернення, конституційну скаргу, а також отримані та створені в процесі конституційного провадження і сформовані у справу. Будь-які матеріали справи, яку розглядає Конституційний Суд України, можуть містити інформацію з обмеженим доступом.

Положеннями статті 42 Закону не врегульовано питання доступу до інформації з обмеженим доступом, натомість названі положення забезпечують

відкритість публічної інформації, яка є у розпорядженні Конституційного Суду України, та містять лише одне обмеження щодо можливості її надання, за яким інформація за запитами щодо матеріалів справи, яку розглядає Конституційний Суд України, не надається (друге речення частини четвертої статті 42 Закону).

Встановлена оспорюваними положеннями Закону заборона стосується втручання у сферу особистої свободи кожного в частині гарантованого конституційного права на доступ до інформації, якою володіє розпорядник публічної інформації, однак це право не є абсолютним і може бути обмеженим у встановлених Основним Законом України випадках (стаття 34 Конституції України). Хоча наведене законодавче обмеження має темпоральну дію і завершується одночасно із закінченням розгляду Конституційним Судом України певної справи, воно може бути здійснене відповідно до закону, має переслідувати легітимну мету та бути необхідним у демократичному суспільстві, тобто обмеження відповідного права слід оцінювати з точки зору його пропорційності.

4. Відповідно до статей 52, 54 Закону суб'єктами права на конституційне подання та конституційне звернення є органи публічної влади та особи, уповноважені на виконання функцій держави, тому тексти названих форм звернень до Конституційного Суду України не тільки мають ознаки публічності, а й становлять значний суспільний інтерес. Отже, тексти конституційних подань та конституційних звернень мають бути апріорі відкритими для суспільства.

Згідно з положеннями статей 55, 56 Закону до суб'єктів права на конституційну скаргу належать фізичні особи та юридичні особи приватного права. Конституційна скарга є індивідуальною формою звернення до Конституційного Суду України щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень). Інформація, яка міститься у конституційній скарзі, відображає питання, думки, ідеї, що мають істотне значення для всього суспільства, оскільки справи, які розглядаються за цією формою звернення до Конституційного Суду України,

стосуються тверджень про потенційну неконституційність законів України (їх окремих положень), що є регуляторами найважливіших суспільних відносин у державі (стаття 92 Конституції України), тому текст конституційної скарги, безперечно, становить значний суспільний інтерес.

Конституційна скарга містить персональні дані особи (конфіденційну інформацію про особу), передумовою її подання є застосування закону України (його окремих положень) в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу. Прикметно, що така інформація, як місцезнаходження юридичної особи, номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, відомості про уповноважену особу, яку містить конституційна скарга юридичної особи, знаходиться у вільному доступі, зокрема у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Обмеження доступу до конфіденційної інформації про особу має легітимну мету захисту прав інших осіб і може бути пропорційним у разі відсутності переважаючого суспільного інтересу до неї. У такому випадку для дотримання пропорційності обмеження доступу до інформації має здійснюватися саме щодо конфіденційної інформації, а не щодо всього тексту конституційної скарги, що містить інформацію, яка має значний суспільний інтерес. Обмеження доступу до конфіденційної інформації можна здійснити шляхом ретушування (знеособлення відомостей), адже такий спосіб обмеження доступу до інформації застосовується для пропорційного досягнення легітимної мети. До того ж застосування названого способу унеможливорює несанкціоноване поширення персональних даних про особу.

Отже, на моє переконання, обмеження, встановлене у другому реченні частини четвертої статті 42 Закону, є надто жорстким, категоричним (не передбачає жодних винятків) і непропорційним, оскільки не забезпечує розумного балансу між застосованими засобами (забороною надавати за запитами копію конституційної скарги у справі, яку розглядає Конституційний Суд України) та переслідуваною легітимною метою захисту прав інших осіб, а

тому порушує конституційне право кожного на доступ до інформації, тобто є таким, що суперечить приписам статті 34 Конституції України.

Крім того, категорично не можу погодитись із висновком Конституційного Суду України, що тексти конституційних скарг не є публічною інформацією через те, що „правове обґрунтування, яке суб'єкт права на конституційну скаргу покладає в основу своєї конституційної скарги, практично завжди індивідуалізовані, є результатом інтелектуальної діяльності та відображають бачення суб'єктом права на конституційну скаргу відповідної правової ситуації“, з огляду на таке.

Стаття 42 Закону не врегульовує питання доступу до інформації з обмеженим доступом (таємної, службової та конфіденційної інформації), якою володіє Конституційний Суд України. Наведеними положеннями Закону, врегульовуючи питання доступу до публічної інформації у Конституційному Суді України, віднесено до такої інформації, зокрема, інформацію про конституційні скарги. Виходячи із того, що публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, яка знаходиться у володінні її розпорядника, можна дійти висновку, що конституційна скарга також є носієм публічної інформації. Проте доступ до тексту такого носія публічної інформації повинен забезпечуватись у тій частині, яка не містить конфіденційної інформації. Більше того, кінцевим результатом інтелектуальної діяльності (продуктом) суб'єкта права на конституційну скаргу є саме сформульоване твердження про неконституційність закону України (його окремих положень), інформація про що, до речі, публікується на офіційному вебсайті Конституційного Суду України у розділі „Конституційні скарги“.



Суддя
Конституційного Суду України

О. ЛИТВИНОВ